

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Doctorado en Políticas Públicas

Convocatoria 2018-2022

El discurso neoliberal en las políticas de vivienda social en Ecuador (2007-2017): Una
nueva apropiación discursiva.

Víctor Antonio Peláez

Directora: Betty Espinosa

Co-Director: Michael Janoschka

Lectores:

Andrea Carrión, Claudia Jimena López Rieux, Marcela Alejandra Pronko, Marco
Córdova, Rosa Elena Donoso

Quito, 2024

Dedicatoria

A mi familia

BORRADOR

El mundo pertenece a aquellos que no se rinden.

BORRADOR

Tabla de contenidos

Tabla de contenidos	III
Resumen	X
Agradecimientos	XII
Introducción.....	1
Capítulo 1 Teoría: La Teoría Crítica y el cambio de las Políticas Públicas	15
1.1 Introducción de capítulo	15
1.2 Teoría Crítica y las Políticas Públicas	16
1.3 El cambio en las Políticas Públicas, teorías.....	19
1.3.1 Antigua ortodoxia.....	20
1.3.2 La nueva ortodoxia.....	22
1.3.3 Teorías del cambio de las políticas públicas, factores racionales, institucionales y cognitivos: La ortodoxia crítica	28
1.3.4 La ortodoxia crítica.....	34
1.4 El capitalismo como proyecto discursivo.....	46
1.4.1 El discurso de la propiedad privada en el capitalismo neoliberal	52
1.4 Discurso neoliberal: Poder y el cambio de las políticas públicas.....	53
1.5 La gobernanza neoliberal como tecnología de poder y de cambio.....	58
1.6 La gobernanza urbana y el discurso neoliberal: la transformación de las políticas urbanas.....	61
1.7 Conclusión de capítulo	63
Capítulo 2 Metodología.....	65
2.1 Introducción de Capítulo	65
2.2 El modelo tridimensional de Fairclough (1989).....	65
2.3 Análisis Multidimensional del Discurso	67
2.4 Delimitación y tipo de estudio.....	69
2.4.1 Unidad de análisis	70
2.4.2 Técnicas e instrumentación:	74
2.4.3 Entrevistas, diseño y procesos instrumentales	77
2.4.4 Procesamiento de datos	80
2.5 Conclusión de capítulo	82
Capítulo 3 . Meta y macro dimensión El neoliberalismo: De lo abstracto a la práctica	84
3.1 Introducción de capítulo	84
3.2 El neoliberalismo una construcción discursiva	85
3.2.1 La difusión de la hegemonía discursiva neoliberal	87

3.3 El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como instrumentos de reproducción neoliberal	89
3.4 La difusión neoliberal en las políticas de vivienda: El Banco Mundial	92
3.4.1 La ideología detrás de los argumentos técnicos: La nueva agenda de la política de vivienda	93
3.4.2 El discurso del hábitat y vivienda en las Conferencias de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat): El discurso público neoliberal	95
3.5 Conclusiones de la meta dimensión.....	100
3.6 Macro dimensión: El neoliberalismo y las políticas de vivienda social.....	102
3.7 La vivienda social como discurso neoliberal.....	102
3.8 Teoría y vivienda	103
3.8.1 Literatura crítica respecto a la vivienda	104
3.8.2 La acumulación por desposesión: El discurso de financiarización de la vivienda	106
3.8.3 El discurso de la vivienda en propiedad.....	108
3.8.4 El lenguaje de las finanzas. La deuda como instrumento de acceso a la vivienda	110
3.9 Discursos que conforman las políticas de vivienda social	111
3.9.1 Generaciones y discurso de las políticas de vivienda social	111
3.9.2 Los discursos de las políticas de vivienda social latinoamericanos	116
3.9.3 Retóricas de las políticas de vivienda social latinoamericanas	130
3.10 Conclusiones Macro dimensión	131
3.11 Conclusiones de capítulo	132
Capítulo 4 Meso dimensión: El discurso habitacional de Ecuador	134
4.1 Contexto: Estudios sobre la vivienda en Ecuador	134
4.1 La génesis del discurso habitacional ecuatoriano.....	136
4.2 Discursos primigenios	138
4.2.1 Dimensión espacial y material del discurso primigenio	138
4.3 El discurso asistencialista: el mutualismo y la vivienda.....	140
4.3.1 Dimensión espacial y material del discurso asistencialista.....	141
4.4 El discurso financiarizado	144
4.5 El discurso socio mercantil en Ecuador.....	146
4.5.1 Dimensión espacial y material de los discursos financiarizados y socio mercantiles	151
4.6 El discurso ilusorio de los derechos	154
4.6.1 Los planes de desarrollo nacional y la vivienda.....	155
4.6.2 La vivienda en los Planes de Desarrollo del “Buen Vivir”	156

4.6.3 La vivienda en la LOOTUGS	162
4.6.4 El Plan “Toda una vida” y “Misión Casa para Todos”	164
4.6.5 Quito.....	170
4.6.6 Guayaquil	173
4.7 Conclusión meso dimensión.....	179
Capítulo 5 . Micro dimensión: El discurso habitacional neoliberal en Ecuador	181
5.1 El discurso del diario el Comercio y la difusión neoliberal	181
5.1.1 El Comercio y la Ley de Plusvalía.....	183
5.2 Una ventana de oportunidad para la transformación del discurso habitacional neoliberal.	186
5.2.1 El discurso gubernamental: El Buen Vivir.....	186
5.2.2 La vivienda en el discurso político de AP en 2006: El Estado facilitador	190
5.2.3 El discurso político de Rafael Correa sobre el sector habitacional: Competencia de mercado	191
5.2.4 La ciudad, el hábitat y la vivienda en la Constitución de 2008.....	193
5.2.5 El discurso del Contrato Social de la Vivienda (CSV)	197
5.3 Conclusiones micro dimensión.....	202
Capítulo 6 Conclusiones.....	204
6.1 Anexos :.....	213
Lista de siglas y acrónimos.....	228
Lista de Referencias.....	230

Lista de gráficos

Gráfico 4.1. Línea del tiempo de los discursos habitacionales ecuatorianos	137
Gráfico 4.2.Ubicación del programa habitacional “La Atarazana”	139
Gráfico 4.3.Izquierda póster promocional del conjunto habitacional las Acacias de la JNV; derecha una vivienda tipo, ciudades de los “Ceibos” Guayaquil (1968) JNV-BEV	141
Gráfico 4.4.Ubicación de los programas de vivienda pública en Cuenca.	142
Gráfico 4.5.Participación del crédito para vivienda por entidades públicas y privadas.	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 4.6.Ubicación programa “un solo toque” en Durán, provincia del Guayas. ...	151
Gráfico 4.7.Fotografía del programa y su disposición en hilera.	153
Gráfico 4.8.Normativas locales, Quito.	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 4.9.Modelo de gestión de la política municipal habitacional guayaquileña.	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 6.1.Actores del discurso del diario El Comercio.....	182

Lista de figuras

Figura 2.1 Estructura del AMD	68
Figura 2.2. Niveles de análisis (AMD)	73
Figura 4.1. Instrumentos de acceso a la vivienda, discurso asistencialista.	140
Figura 4.2. Actores y procesos del SIV.....	148
Figura 4.3. Procedimiento del Sistema para Incentivo de la Vivienda urbana nueva.	149
Figura 4.4. Ubicación del conjunto “Bosques de Quitumbe”.	176
Figura 4.5. Ubicación del Programa “Ciudad Bicentenario” y del programa “Socio Vivienda 1”.	177
Figura 4.6. Distancia del CBD de Quito al programa “San Francisco de Huaracay”, Quito.	178
Figura 6.1. Elementos que componen el discurso de la Revolución Ciudadana.	187

Lista de ilustraciones

Tabla 2.1. Objetivos Pregunta y objetivos de investigación.....	74
Tabla 2.2. Cuadro AMD, instrumentos metodológicos y fuentes de datos	76
Tabla 2.4. Códigos teóricos	81
Tabla 3.1. Generaciones de las políticas de vivienda social en Latinoamérica.....	114
Tabla 3.2. Retóricas de las políticas de vivienda social latinoamericanas	130
Tabla 4.1. Área de construcción de vivienda de los programas de vivienda en la ciudad de Cuenca	139
Tabla 4.2. Área de construcción de vivienda de los programas de la JNV-BEV en Guayaquil	142
Tabla 4.3. Viviendas sociales construidas entre 1973 y 1992.....	143
Tabla 4.4. Viviendas sociales construidas entre 1992-2007.....	145
Tabla 4.5. Componentes y subcomponentes del SIV	149
Tabla 4.6. Bonos entregados de acuerdo con el periodo presidencial.....	150
Tabla 4.7. Artículos constitucionales referentes a la vivienda.	155
Tabla 4.8. La vivienda en el PNBV (2007-2010).....	156
Tabla 4.9. Políticas habitacionales y de ciudad en el PNBV (2009-2013).....	157
Tabla 4.10. Políticas habitacionales y de ciudad en el PNBV (2013-2017).....	161
Tabla 4.11. Las políticas de vivienda social en la LOOTUGS.	163
Tabla 4.12. Las políticas de vivienda social en el PDTV.....	164
Tabla 4.13. Componentes y estrategias de la “Misión Casa para Todos”.....	165
Tabla 4.14. Tipos de proyectos de producción de vivienda social.	167
Tabla 4.15. Tipos de bonos dentro del SIV.....	167
Tabla 4.16. Nuevos instrumentos del SIV.....	169
Tabla 4.18. Nuevos instrumentos del SIV.....	171
Tabla 4.19. Modelos de Gestión de la PMHV.....	172
Tabla 4.20. Programas de vivienda por alcaldía (2000-2014).....	176
Tabla 6.1. Miembros del CSV para 2009.	197
Tabla 1.4. Fases del discurso de la gobernanza.....	213
Tabla 2.3. Actores entrevistados.....	213
Tabla 5.1. Papel de los actores de la política propuesta por el BM.....	214
Tabla 4.17. Cronología de los bonos SIV y áreas mínimas de vivienda (2011-2019)..	216

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, (nombre completo del-la estudiante), autor-a de la tesis titulada “La desposesión discursiva un aspecto oculto de la acumulación neoliberal. Las políticas de vivienda social en Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de (maestría o doctorado) concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia *Creative Commons* 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Lugar, mes y 2023 de presentación de la tesis empastada.

Víctor Antonio Peláez Moreno

Resumen

El neoliberalismo es un proyecto en constante evolución que se reconfigura a través de un discurso adaptable y flexible a las circunstancias. Sus creadores identificaron en las críticas y debilidades del Estado de Bienestar una forma de implementarlo e internacionalizarlo a través de tecnologías de poder como la gobernanza que renovó el lenguaje del Estado y redefinió su estructura.

La reestructuración del Estado enfrentó el desafío de superar los obstáculos que limitan la continua acumulación de capital. Para alcanzar este objetivo, se implementó tecnologías de poder que abarcaron múltiples esferas, con el fin de integrar las luchas y discursos sociales, mientras se promueve la ideología neoliberal.

Por añadidura esta capacidad adaptativa, también afectó a las políticas públicas que se han consolidado como instrumentos para la expansión del capital. En este sentido, la política de vivienda social se convirtió en una de las apropiaciones más notables del neoliberalismo en el contexto del Estado contemporáneo, al transformar a la vivienda y su versión estatal en un activo fundamental dentro de la lógica de financiarización. Esto se logró a través de dispositivos como el subsidio a la demanda, que es el pilar central de las políticas de vivienda neoliberales.

Durante el último decenio, este enfoque extractivista no escapó al escrutinio de la crítica política, académica y social, que puso en entredicho la narrativa neoliberal en el contexto del giro hacia la izquierda en América Latina. Ecuador fue uno de los países que se sumó a este giro ideológico mediante una reforma discursiva e institucional que se originó con la formulación de la Constitución del año 2008.

En términos de la política de vivienda social, esto significó la renovación del lenguaje estatal mediante procesos de participación ciudadana. Esta transformación actuó en dos vías: La primera, reestructuró la manera de entender la vivienda, el hábitat, y la ciudad desde una retórica de los derechos; y la segunda, fortaleció el marco de gobernanza neoliberal, mediante Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV). Así, la investigación responde la pregunta: ¿De qué manera se construyó y transformó el discurso de las

políticas de vivienda social en Ecuador entre 2007 y 2021, y cómo estas transformaciones contribuyeron a reforzar la hegemonía neoliberal en el ámbito de la vivienda?

Para abordar esta cuestión, se desarrollaron cuatro dimensiones de análisis, denominadas Análisis Multinivel del Discurso (AMD), que se componen de cuatro niveles: meta, macro, meso y micro. Cada uno de estos niveles fue diseñado con el fin de entender cómo funciona la difusión del neoliberalismo habitacional. Como resultado, el estudio revela la manera en que los dispositivos de poder han operado en el contexto del cambio en la política de vivienda social ocurrido en el año 2008.

BORRADOR

Agradecimientos

Agradezco de manera especial a Marco Córdova, Betty Espinosa y a todos los demás profesores del Departamento de Asuntos Públicos por haber compartido su valioso conocimiento conmigo, lo que ha sido fundamental para mi desarrollo académico y personal. También quiero expresar mi sincero agradecimiento a los lectores de esta tesis por sus valiosos aportes, los cuales han sido esenciales para mejorar la calidad y solidez del trabajo. Sus observaciones y sugerencias me han permitido afinar y enriquecer la investigación, aportando una visión crítica y constructiva que ha enriquecido el documento.

Asimismo, agradezco profundamente a todas las personas que participaron en la investigación, ya sea a través de entrevistas o dedicando su tiempo y esfuerzo para aportar a este proyecto. Sin su colaboración y disposición, este trabajo no hubiera sido posible, y su compromiso ha sido clave para el éxito de la investigación.

Por último, agradezco a FLACSO Ecuador por brindarme la oportunidad de realizar uno de mis mayores anhelos, que ha sido culminar esta tesis y continuar con mi formación profesional en un entorno académico tan enriquecedor.

Introducción

Con el fin de situar el problema de investigación o el cambio de política, en la primera sección de esta introducción explicamos qué es el cambio de política, su importancia y cómo se entiende desde las diferentes posturas teóricas existentes. A continuación, se caracteriza dicho cambio desde una postura teórica crítica, y se plantea la problemática de la tesis en términos de que el cambio en las políticas públicas se produce a partir de la implementación del discurso neoliberal¹, manifestado a través de procesos de acumulación por desposesión, y condicionado por un contexto geográfico e ideológico determinado. Luego se caracteriza a la política de vivienda social como un problema de acción pública, exponiéndose además la pregunta y los objetivos de investigación.

El cambio como un problema de políticas públicas

“Change is the core business of all sciences, from biology and genetics to anthropology and sociology. The question is: why, when, and how does change occur, and what does such change really mean”(Capano 2009, 1). A través de la historia parte de los mayores esfuerzos de la ciencia se han enfocado en comprender el por qué cambia o se mantienen determinados fenómenos físicos o sociales, no es una excepción el Análisis de las Políticas Públicas (APP), que tiene como una de sus especificidades el estudio del cambio o permanencia de las políticas públicas (Capano 2009; Davis 2000; Vago 1999).

El estudiar este fenómeno, se vuelve fundamental en la medida que todas las políticas públicas son dinámicas (Cruz-Rubio 2011) al estar vinculadas a procesos políticos, geopolíticos, económicos, sociales e ideológicos, como también, al comportamiento del diseño de la política que puede ir de la efectividad a la ineffectividad. Como menciona Fontaine (2015, 5) el APP contemporáneo responde a una economía globalizada, desregularizada y un marco de participación cada vez más grande de la sociedad civil dentro de los procesos políticos, en este contexto, además agrega que la acción pública

¹ Ideología y práctica social de supuestos teóricos que pregonan la libre competencia e igualdad de oportunidades (Hidalgo et al. 2017), el libre mercado, “competitivo y no regulado, liberado de toda forma de injerencia estatal” (Brenner y Theodore 2017, 113) y como una técnica de gobernanza (Alexandri y Janoschka 2019). Se sustenta en argumentos técnicos y científicos que permiten legitimar las acciones del Estado en términos de inclusión y legitimación del sector privado dentro de la acción pública (Hidalgo et al. 2017).

se debe estudiar tomando en cuenta las transformaciones del Estado en el marco de la globalización.

Las dimensiones que afectan a las políticas públicas obligan constantemente a los hacedores de política a reconfigurarlas. En este sentido, para comprender este problema de política desde la academia se han propuesto varios acercamientos que lo caracterizan como un objeto de estudio, desde diferentes visiones teórico metodológicas que permiten armar el rompecabezas teórico que conlleva este objeto de estudio (Capano 2009).

De esta manera, podemos distinguir dos grandes grupos teóricos desde donde se observa el cambio de la política. Por un lado, están aquellos que abordan la política objetivandola², para poder analizar su cambio a través de hechos concretos. Para ello, desarrollan definiciones específicas sobre lo que constituye el cambio, su nivel de abstracción, su naturaleza, las posibilidades de su reversibilidad, su linealidad, entre otros aspectos (Zittoun 2009). Por el otro lado, están los académicos que observan al cambio como una construcción subjetiva, producto de la producción de discursos y la persuasión. Estos cuestionan la tendencia a objetivar las políticas, señalando que dicha objetivación tiende a confrontarse con su naturaleza contingente, no reproducible y específica. Como resultado, se han generado teorías del cambio descontextualizadas, producto de generalizaciones y abstracciones que intentan subsanar esta situación (Zittoun 2015), lo que en ocasiones lleva al investigador a distorsionar el objeto empírico para adaptarlo a su marco teórico (Zittoun, 2009, pp. 66-67)

Con este contexto, podemos señalar que existen diversas formas en las que los estudios sobre el cambio han sido clasificados por su forma de entender el cambio y cómo se produce.

Autores como Fontaine (2015) han propuesto taxonomías basadas en tres variables explicativas: ideas, intereses e instituciones (Fontaine 2015). Howlett y Cashore (2009) plantean una distinción entre una antigua y una nueva ortodoxia en relación con las naturalezas del cambio (Howlett y Cashore, 2009). Mientras Roth (2008), opta por

² Reducción del objeto de estudio de manera pormenorizada a: “ideas, intereses, instituciones políticas, actores políticos, redes, etc.” (Capano y Howlett 2009, 2).

clasificarlas a partir de los cuatro paradigmas científicos de las ciencias sociales, que incluyen factores racionales, cognitivos, institucionales e interpretativos (Roth, 2008).

Siguiendo a Roth(2007) podemos ordenar las teorías del cambio de las políticas a partir de tres posturas ontoepistemológicas:

- a. Racional (intereses), hace referencia al cambio de las políticas públicas a partir de explicaciones guiadas por la “razón” bajo la lógica de Auguste Comte o el positivismo que parte de la idea que la realidad existe y que lo que se sucede en ella puede ser explicado (Roth 2008). Es decir, ontológicamente, las políticas se entienden desde una perspectiva lógica y cuantificable, mientras que epistemológicamente responden a una lógica deductiva en la que participan actores racionales que condicionan sus decisiones a la información que poseen la cual en general es de carácter cuantitativo y a una crítica de lo subjetivo. Bajo esta postura las Políticas Públicas se componen por secuencias lógicas que siguen un camino determinado por los datos.
- b. Institucional (instituciones), desde este enfoque, ontológicamente son las instituciones sociológicas, históricas y económicas las que condicionan las políticas públicas. Estas instituciones interactúan entre sí, creando intersecciones institucionales o factores que condicionan el cambio o permanencia de una política pública. Epistemológicamente, las teorías que se enfocan desde el marco institucional o neoinstitucional buscan comprender cómo las instituciones condicionan o crean un determinado comportamiento entre los actores sociales. De ahí que el cambio de la política se observe como una combinación del marco institucional que la conforma y de los actores sociales o de interés, en un contexto de complejas interacciones entre el Estado, el mercado y la Sociedad Civil.
- c. Cognitivos (ideas): Estos marcos de análisis toman como fundamento el pospositivismo, el constructivismo y la Teoría Crítica (Roth 2008). Ontológicamente, dan prioridad a las ideas, los discursos y la interpretación como factores constituyentes de las Políticas Públicas. Para estas teorías, las Políticas Públicas son una construcción social que dependen de las ideas, y no solo de los intereses o de las instituciones. Epistemológicamente, se parte del constructivismo, dando prioridad al estudio de las creencias y las narrativas que

constituyen las Políticas Públicas. Desde este punto teórico, el cambio en la política se observa a partir del surgimiento de nuevas ideas o narrativas.

En estos últimos factores también se ubica la Teoría Crítica la cual busca profundizar y cuestiona el papel clásico de cómo las ideas intervienen y componen una política pública.

En esta línea, se entiende que las políticas no son solo construcciones racionales e institucionales, sino que están constituidas por ideas cargadas de un contenido ideológico, el cual responde a técnicas y relaciones de poder que buscan construir o reproducir un determinado marco hegemónico. Por lo tanto, se pretende develar las premisas ocultas y naturalizadas que conforman una política pública. Aquí radica la diferencia con el constructivismo social, que sostiene la neutralidad en la construcción de las políticas públicas al no considerar las lógicas de poder que constituyen cada acción pública, incluidas las políticas.

En este sentido, dentro del análisis de políticas públicas, la teoría crítica cobra relevancia en la medida en que persigue visualizar y desentrañar los procesos de reproducción de ideologías y relaciones de poder existentes en dichas políticas. Es decir, busca exhibir que el proceso de las políticas es complejo, se constituye de más variables explicativas que las racionales e institucionales, y no es neutral ni responde, en el estricto sentido de la palabra, a la solución de un problema público o a proporcionar bienestar a la sociedad.

Cabe mencionar que la teoría crítica no es un elemento monolítico que se apoya de forma unívoca en el estructuralismo, como frecuentemente se cree. Al contrario, también incluye aportes teóricos desde la sociología posestructuralista hasta la sociología pragmática. Estas corrientes parten del cuestionamiento de la objetividad científica y permiten componer rigurosas artesanías teóricas con el fin de entender determinados problemas sociales, en este caso, comprender la complejidad de las políticas públicas y, en especial, de su cambio. Con esta puntualización, en las líneas siguientes se plantea el problema de investigación de la tesis doctoral.

Problemática: El neoliberalismo como el motor del cambio de las políticas públicas

La complejidad de las políticas públicas y su cambio requiere que se las estudie desde marcos teóricos multidisciplinares que aporten una visión crítica a la objetividad y que presten atención al papel del contexto político y a las dinámicas de poder en las realidades sociales. Por ello, el cambio y la permanencia de la política pública en esta tesis se definen desde la Teoría Crítica, la cual se distancia de objetivar a la política y abre espacio al estudio del discurso como un instrumento de reproducción de marcos hegemónicos, ideológicos y de poder, proponiéndolo además como una categoría analítica.

La problemática de investigación se centra en los ajustes que el Estado experimentó tras la implementación del neoliberalismo junto a los procesos de acumulación por desposesión. De este modo, el nuevo rol del Estado se caracterizó por facilitar el marco institucional para el fortalecimiento del mercado, difundido por diversos actores con influencia global, lo que ha conllevado procesos de destrucción creativa (Harvey 2007a) y de disciplinamiento neoliberal (Foucault 2013), con el fin de mantener la hegemonía capitalista³. En este proceso, las políticas públicas se reorientaron hacia la promoción del mercado y la reducción del Estado (Harvey 2014), con el fin de consolidar el poder económico y convertirlas en instrumentos de acumulación de capital, despojándolas de su rol como mecanismos de garantía de bienestar.

Estas transformaciones neoliberales son constantes y adaptativas a los medios políticos y sociales. De este modo, el discurso neoliberal se ha consolidado como un instrumento de reproducción del poder y de la ideología de mercado, formando parte de la gubernamentalidad capitalista, donde la gobernanza neoliberal actúa como una técnica de poder. A través de ella, el Estado se abrió tanto hacia arriba como hacia abajo, implementando la regulación indirecta de los ciudadanos⁴. Este discurso neoliberal ha sido uno de los principales mecanismos que establecen una forma específica de hacer políticas públicas y configuran el sentido común entre los hacedores de política pública contemporáneos.

³ Sistema económico y un orden discursivo (Fairclough 2000b) de carácter hegemónico que busca la acumulación ilimitada o reproducción del capital, o “una fórmula mínima que hace hincapié en la exigencia de acumulación ilimitada de capital mediante medios pacíficos” (Boltanski y Chiapello 2002, 35).

⁴ Gobierno multinivel, descentralización, participación social, control burocrático, entre otros.

Estos cambios se sustentan en una serie de justificaciones⁵ ideológicas y adaptaciones narrativas que promueven el mercado mediante la construcción de una moral capitalista renovada, reinventándolo frente a las críticas, actores de interés y la resistencia social (Boltanski y Chiapello 2002; Fairclough 2008). Desde esta perspectiva, se construyen discursos que cuestionan o critican el mal funcionamiento de una política o la falta de solución a un problema público. Estos argumentos, leídos a partir de un discurso neoliberal hegemónico que es el que domina los Estados actuales, son absorbidos, despojados de sentido o convertidos en significantes flotantes e implementados en el núcleo del discurso neoliberal, produciendo cambios simbólicos, pero no sustanciales, en las políticas públicas. Estos cambios se combinan con los discursos e instrumentos primigenios de las políticas neoliberales, los cuales, dentro de una política pública, no llegan a sustituirse, sino más bien a justificarse y adaptarse al nuevo contexto crítico social, político y económico, perpetuando la hegemonía de mercado que ha dominado el Estado durante las últimas décadas.

Así, este despojo discursivo se acompaña de la creación de una retórica de justificaciones frente a las críticas, o de un 'espíritu del capitalismo' (Boltanski y Chiapello 2002) ” que es la ideología que justifica el compromiso con él (Boltanski y Chiapello 1999, 9). Esto permite la 'legitimación del capitalismo al no poder sostenerse por sí solo (Gonnet y Abril 2018, 13). Paradójicamente, los argumentos críticos limitan al sistema para que no pierda su legitimidad, pero, al mismo tiempo, al ser interiorizados por su 'espíritu', son readaptados por el capitalismo, perdiendo así su naturaleza crítica (Gonnet y Abril 2018).

Sumando a lo anterior, la complejidad de las políticas públicas contemporáneas además exige pensar en el territorio y las condiciones políticas que se desarrollan. De este modo el cambio y permanencia de las políticas públicas está marcado por los diferentes tipos de neoliberalización nacionales y locales que producen varios tipos de geografías institucionales los cuales se entrelazan con los diversos marcos institucionales

⁵ Justificación acepción que permita compaginar simultáneamente las justificaciones individuales (gracias a las cuales una persona encuentra motivos para adherirse a la empresa capitalista), justificaciones generales (según las cuales el compromiso con la empresa capitalista sirve al bien común) (Boltanski y Chiapello 2002, 45).

preexistentes(Brenner, Peck, y Theodore 2011), como también con las ideologías⁶ políticas de cada gobierno.

A manera de conclusión, la problemática del cambio de las políticas públicas no se da solamente por fallas en su funcionamiento, o por ajustes y calibraciones propiciados por la naturaleza cambiante de las diversas esferas de la sociedad (sociales, económicas y políticas), sino también por procesos ideológicos que buscan perpetuar un determinado diseño de políticas que se sostiene a partir de varios tipos de discursos que convierten a las políticas en declaraciones simbólicas.

La vivienda como problema de acción pública: ¿por qué estudiar las políticas de vivienda social?

En las siguientes líneas nos centraremos en el objeto empírico de estudio. Primero, se justifica el estudio de la selección de las políticas de vivienda social y de sus cambios. Luego, se aborda la complejidad del problema de la vivienda social, se justifica la temporalidad y la elección de Ecuador como caso de estudio, se plantea la pregunta de investigación y finalmente se definen los objetivos del presente estudio.

Estudiar la vivienda y las políticas de vivienda social es fundamental dentro del marco de las políticas públicas y los estudios urbanos, al constituirse un elemento material básico para el ser humano y un objeto de constante lucha social. Esta lucha se manifiesta como una demanda histórica hacia el Estado que no ha sido satisfecha, a pesar de que en muchos países se garantiza como un derecho humano fundamental, tal como se establece en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Todo esto convierte la vivienda en uno de los indicadores clave del desempeño del Estado, vinculándola con los modelos de desarrollo(Hidalgo et al. 2017, 1).

Además, a lo largo de la historia del Estado contemporáneo, la vivienda ha cambiado su valor de uso por un rol económico, posicionando a la industria de la vivienda social como uno de los principales elementos macroeconómicos de un país. Estas dinámicas cobran importancia al ser la vivienda y su política pública una de las principales apropiaciones neoliberales y alta demanda social encontrándose sometidas a varios

⁶ “Entramado de creencias, valores y actitudes socialmente construidas con vocación modeladora, que provee herramientas a los ciudadanos y grupos para interpretar y simplificar la realidad socio-política según temas específicos en los que se sienten involucrados” (Brussino, Rabbia, y Imhoff 2011, 87).

cambios de política, en los que el Estado ha creado las condiciones para su conversión en mercancía (Rolnik y Dapena 2014a). Así, explorar la política social como objeto de estudio implica entender todos los procesos discursivos, sociales y económicos que están detrás de ella con el fin de entender la expropiación discursiva neoliberal y política que la conforma.

Finalmente, resulta pertinente destacar que existe un vacío significativo en los estudios sobre vivienda en términos de comprender cómo operan las relaciones de poder, la hegemonía y la ideología en el proceso de formulación e implementación de las políticas de vivienda social.

La problemática de la vivienda social en América Latina

Para desarrollar la problemática de la vivienda en América Latina, primero debemos referirnos a la irrupción del capitalismo neoliberal en la década de los noventa, la cual conllevó una transformación profunda del Estado que afectó tanto la manera en que se administraba, como su gestión y las políticas públicas. Uno de los aspectos más notables de estos cambios fue la reforma en el ámbito discursivo, que trajo consigo la adopción de nuevos términos y enfoques de gobierno.

Este cambio reflejó una transición significativa en la ideología y las prácticas gubernamentales. El término "gobernanza" se convirtió en el pilar fundamental del neoliberalismo e implicó una perspectiva más descentralizada y colaborativa en la toma de decisiones, al involucrar a múltiples actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Esta reforma discursiva ha tenido un impacto duradero en la región, moldeando las estructuras políticas y las políticas públicas en consonancia con los principios del mercado y la desregulación.

En ámbito de las políticas de vivienda, esta transformación institucional y discursiva dio lugar a un enfoque que excluyó al Estado del sector de la vivienda. Se idearon políticas de vivienda social con una orientación hacia el mercado, tal como lo señalan Rolnik y Dapena (2014). En este proceso, la vivienda se posicionó más como un objeto para acumular y sobre acumular excedentes de capital, que como una necesidad básica del ser humano.

Las circunstancias mencionadas han sido responsables de numerosos problemas urbanos, así como de movimientos de resistencia y protestas sociales en el continente. Esto se ha producido debido a que la perspectiva neoliberal en relación con la vivienda social ha tendido a pasar por alto la complejidad multidimensional de los problemas de vivienda y la ha reducido a la producción en masa de viviendas de baja calidad y alejadas de los servicios e infraestructuras básicas.

De hecho, la cuestión de la vivienda es más compleja de lo mencionado, ya que involucra contextos interrelacionados, todos influenciados por un discurso predominante en la actualidad, que es el neoliberal.

A continuación, se presenta un marco de referencia para comprender las dimensiones que componen el problema de la vivienda, el cual se puede sintetizar en los siguientes contextos:

- i) Contexto histórico, desde esta perspectiva, se reconoce que el problema de la vivienda no es un fenómeno reciente, sino que tiene raíces profundas en la historia y está estrechamente vinculado a diversas luchas y demandas sociales relacionadas con el acceso a una vivienda adecuada. A lo largo de la historia, las comunidades y grupos sociales han luchado por el derecho a una vivienda digna como parte de su búsqueda de igualdad y justicia. Estas luchas han abordado cuestiones fundamentales, como la desigualdad en el acceso a la vivienda, la explotación por parte de propietarios y especuladores, la falta de viviendas asequibles y la discriminación en el acceso a la vivienda basada en la raza, el género u otras características. Las movilizaciones sociales y los movimientos de derechos civiles han sido cruciales en promover políticas de vivienda más equitativas y en concienciar sobre la importancia de este problema (García y Janoschka 2016; Coates, Anand, y Norris, 2015).
- ii) Contexto político, ideológico y de poder, la cuestión de la vivienda se configura en torno a relaciones y desigualdades de poder. Es esencial reconocer la dimensión política de las políticas de vivienda, lo cual implica un contexto ideológico y una lucha de poder entre los distintos grupos de

interés, en especial aquellos que promueven la ideología del mercado en el ámbito de la vivienda.

- iii) Contexto económico y financiero, el problema actual en el ámbito de la vivienda se relaciona con un cambio global en las prioridades de las políticas urbanas y la creciente influencia de lógicas de financiarización. Como cita Hidalgo (2010), “el capitalismo global dejó de tener como principal eje de crecimiento y especulación al sector fabril, trasladándose ahora el énfasis hacia los negocios inmobiliarios” (Hidalgo 2010, 4).

Así se consolidó el mercado inmobiliario que, bajo la lógica de la oferta y la demanda, puede crear áreas urbanas inasequibles para las personas de bajos ingresos

Respecto al sector público, las transformaciones neoliberales vinculadas a lo financiero propulsaron la adopción de enfoques de gobernanza en el ámbito de la vivienda social. Esta situación, convirtió al Estado en un coordinador de las interacciones público-privadas con la capacidad de formular y reformular las PP, este papel lo constituyó en un mediador y protector de las fuerzas del mercado (Janoschka 2011a). Estas funciones se ejercieron, por ejemplo, a través de las políticas de subsidios y la obligación del uso del sistema financiero privado.

- iv) Contexto institucional, se refiere al entorno normativo que aborda las dimensiones legales y de los derechos (García y Janoschka 2016). Este contexto da forma al nivel de complejidad de la política al involucrar una diversidad de actores y acuerdos institucionales (Carrión 1996). La complejidad institucional reside en que, aun cuando existen acuerdos formales o leyes, la gestión de la política se vuelve compleja debido a la presencia de instituciones informales, las cuales también inciden en la política (Donoso 2018).
- v) Contexto del derecho a la propiedad, las políticas de vivienda orientadas desde el mercado promueven el acceso a la vivienda a través de este enfoque, dejando de lado otras formas alternativas de acceso. Harvey explica este fenómeno al señalar que la propiedad privada funciona como un instrumento clave para la acumulación por desposesión (Harvey 2004). En

este sentido, Duguit critica el enfoque liberal de la propiedad, "argumentando que su descripción del individuo y la sociedad es errónea", al ignorar la propiedad colectiva de la sociedad y la solidaridad (Duguit 1912). Este contexto ayuda a comprender cómo las políticas de vivienda refuerzan las desigualdades al priorizar la propiedad individual.

vi) Contexto territorial, se refiere al entorno físico donde todos los contextos mencionados se materializan. El territorio es el espacio donde los efectos, tanto positivos como negativos, de una política de vivienda moldean la ciudad y, al mismo tiempo, a su población. En esta dimensión se evidencian aspectos como los patrones de crecimiento urbano, la fragmentación socioespacial, las problemáticas urbanísticas y arquitectónicas, así como las disparidades entre islas de riqueza y las islas de precariedad (Janoschka 2002).

vii) Contexto de violencia, este contexto aborda un aspecto crítico relacionado con las viviendas y su entorno. Implica que la calidad de la vivienda, su ubicación y la falta de infraestructura básica pueden tener consecuencias significativas tanto a nivel físico como psicológico para sus habitantes. Por un lado, la mala calidad de la vivienda puede dar lugar a problemas de salud física, como la exposición a condiciones insalubres, la falta de acceso a agua potable o la presencia de materiales peligrosos. Estos aspectos pueden afectar la salud física de los residentes, aumentar el riesgo de enfermedades y tener un impacto negativo en su bienestar general.

Por otro lado, la ubicación de la vivienda en áreas con altos niveles de violencia o criminalidad puede generar un ambiente psicológicamente estresante para los residentes. La falta de seguridad y la exposición constante a situaciones de riesgo pueden causar ansiedad, estrés y trauma emocional. Además, la carencia de infraestructura básica, como servicios de salud, educación y transporte, puede limitar las oportunidades de desarrollo personal y social, lo que a su vez puede tener efectos psicológicos negativos.

Estos contextos dan cuenta de la complejidad del problema de la vivienda, que se transversaliza con el discurso neoliberal. Este discurso es un dispositivo⁷ que alberga marcos ideológicos capaces de establecer una hegemonía discursiva adaptable a diferentes contextos sociales, económicos y políticos.

Temporalidad y justificación del caso de estudio

El estudio tiene un enfoque de análisis puntual entre los años 2007 y 2021. Este período se ha seleccionado porque durante esos años hubo gobiernos de tendencia política de izquierda en Ecuador que cuestionaron la hegemonía neoliberal. En ese contexto, se planteó un supuesto cambio en las bases del modelo de desarrollo a través de la implementación del Buen Vivir que fue un logro en la Constitución del Ecuador. Sin embargo, el tiempo demostró que estas reformas fueron, en gran medida, un discurso. Aun así, el estudio resulta relevante, ya que analiza las relaciones de poder que influyeron en un proceso de despojo discursivo en las políticas habitacionales de corte neoliberal en Ecuador. Estas políticas se entienden como acciones públicas orientadas hacia el mercado, basadas en la promoción de la propiedad privada y en modelos de financiamiento y gobernanza que favorecen las dinámicas del mercado.

Debido a las dimensiones de análisis se retrocede en ciertos momentos a la década de los noventa e incluso de llega a la génesis discursivo del neoliberalismo. Respecto a la selección del caso, Ecuador resulta adecuado debido a diversos factores, tales como:

- a. Este país respondió a la transformación discursiva neoliberal de los noventa al cambiar su institucionalidad en relación con la vivienda en 1993 e implementar en 1998 el Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV)(Córdova 2015). De este modo, los cuasi-mercados reemplazaron a los proveedores estatales de vivienda y se comenzó a subsidiar la demanda, creando argumentos de legitimación del mercado(Córdova 2015).
- b. A partir del año 2008, la política de vivienda se transformó al implementarse constitucionalmente el derecho a la vivienda, al hábitat y a la ciudad. Esta

⁷ Un dispositivo no es simplemente una articulación, sino también un mediador entre una función y los mecanismos de poder (Deleuze, 1987). Los dispositivos son parte de una red que involucra el saber, el poder y la subjetividad (Foucault, 2005). En este contexto, lo social funciona como una asociación o red de palabras, cosas y sujetos que no pueden ser caracterizados ni pensados de manera individual, ni fuera de su contexto. El discurso, en sí mismo, no es un dispositivo, sino la combinación de estos tres elementos: cosas, discursos y sujetos.

transformación discursiva nació de una ideología política que era crítica al discurso neoliberal.

- c. El resultado de este cambio fue impulsado por actores sociales que participaron en la reformulación de la política dentro de una lógica de gobernanza, este escenario nunca había sido visto en el país.

De los argumentos expuestos, y teniendo en cuenta que, según nuestra entrada teórica, el cambio en la política pública está condicionado por el discurso neoliberal, la acumulación por despojo y su adaptación a los diferentes contextos políticos y geográficos, se plantea la pregunta de investigación: Dentro del contexto neoliberal y de los cambios ideológicos que experimentó Ecuador a partir del año 2007, ¿De qué manera se construyó y transformó el discurso de las políticas de vivienda social en Ecuador entre 2007 y 2021, y cómo estas transformaciones contribuyeron a reforzar la hegemonía neoliberal en el ámbito de la vivienda?

Objetivos

El objetivo principal de la tesis es explicar e interpretar las estructuras de poder y dominación que intervinieron en el cambio de las políticas de vivienda social en Ecuador durante los años 2007 a 2017, y develar los mecanismos que han contribuido a perpetuar la hegemonía neoliberal, en el contexto del socialismo del siglo XXI y de la inclusión de nuevos actores sociales en la reformulación de dichas políticas. Los objetivos específicos son:

- i) Identificar las estructuras de poder, ideologías y marcos hegemónicos que condicionaron el cambio de la política pública de vivienda social.
- ii) Visualizar los mecanismos de legitimación o justificaciones discursivas que estructuran las políticas de vivienda social.
- iii) Analizar el papel de la gobernanza neoliberal dentro del cambio de las políticas de vivienda.
- iv) Analizar el discurso de Alianza País que permitió la reforma institucional, ideológica y política del país. Esta es la base, de la reforma discursiva de las políticas de vivienda.
- v) Analizar el discurso de los colectivos sociales que permitieron la reforma pertinente constitucional pertinente a la vivienda, hábitat y ciudad.

- vi) Identificar la difusión discursiva neoliberal del diario El Comercio.

En cuanto a la perspectiva teórica adoptada, se parte de una postura crítica que implica cuestionar los principios discursivos de la estructura neoliberal en relación con las políticas públicas. Se busca identificar las dinámicas de poder e ideologías que moldearon la reforma de las políticas de vivienda social en Ecuador. Así, se considera al discurso como el medio por el que se transmiten y legitiman los marcos hegemónicos y las relaciones de poder que normalizan ciertas tendencias al mercado (Fairclough 2008). Esa difusión se manifiesta en el proceso de las políticas públicas, abarcando aspectos como su agenda, formulación, implementación y territorialización.

Con relación al método, se elaboró un protocolo con el propósito de registrar, describir y analizar la relación entre las estructuras y las prácticas subyacentes a los discursos. A través de un enfoque cualitativo, se busca comprender cómo el conjunto de actores involucrados en las políticas de vivienda social abordó la cuestión de la vivienda y de qué manera y por qué expresó una determinada perspectiva del mundo en la política bajo estudio.

Con este fin, la investigación se estructura a partir de cuatro niveles de análisis: una meta dimensión que revisa teóricamente la construcción del neoliberalismo y la difusión del mismo a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; una macro dimensión que expone el discurso habitacional neoliberal⁸ como respuesta a la incidencia del Banco Mundial, buscando entender cómo el discurso neoliberal se difundió en los diferentes países de América Latina; una meso dimensión que analiza el discurso ecuatoriano de las políticas de vivienda social y busca dilucidar cómo el discurso neoliberal se difundió en él; y finalmente, una micro dimensión que analiza cómo los colectivos sociales intervinieron en el cambio de la política pública de vivienda social.

⁸ Se entiende al discurso neoliberal habitacional como un conjunto de prácticas e ideas que se componen de una retórica de mercado; es decir, promueve la privatización, la vivienda en propiedad, la despolitización del Estado y la vivienda como mercancía.

Capítulo 1 Teoría: La Teoría Crítica y el cambio de las Políticas Públicas

1.1 Introducción de capítulo

En el primer capítulo, se abordan dos puntos fundamentales: por un lado, cómo se ha tratado el cambio en las políticas públicas dentro de las Ciencias Sociales, destacando la Teoría Crítica como un enfoque clave para explicar dicho cambio desde una perspectiva que incorpora el discurso, el poder, la ideología y la hegemonía; y por otro, el capitalismo entendido como un proyecto discursivo. Además, se revisan las teorías que abordan el cambio en las políticas públicas con el objetivo de definir el objeto de estudio de manera deductiva. Para ello, se comienza con una clasificación que diferencia entre las teorías de la antigua y la nueva ortodoxia, y luego, a través de elementos críticos, se establece una nueva clasificación basada en los factores racionales, institucionales y cognitivos.

A partir de un enfoque crítico, se subrayan las ventajas de los factores cognitivos y de la Teoría Crítica para investigar el cambio en la política. Posteriormente, se exploran las teorías del cambio dentro de la dimensión de la Teoría Crítica, estructurando lo que se ha denominado la "ortodoxia crítica" de las teorías del cambio, en la cual se identifican puentes teóricos que permiten entrelazar las propuestas de Fairclough, Boltanski y Chiapello, Foucault y Harvey. A partir de estas bases teóricas, se define al capitalismo como un proyecto discursivo incompleto y en constante transformación, para luego abordar el discurso neoliberal y el cambio de las políticas públicas. En este contexto, emergen temas clave como la gubernamentalidad, el biopoder, la biopolítica y la gobernanza, entendidos como formas de discurso y tecnologías de poder.

De esta manera, el concepto de "cambio" se refiere a la observación empírica de diferencias en la forma, calidad o estado de una entidad específica a lo largo del tiempo (Sinko 2016, 232). Este fenómeno es un tema central en todas las áreas del conocimiento, destacándose especialmente en disciplinas como la administración pública, la ciencia política, el derecho, la sociología, la geografía crítica y el análisis de políticas públicas. El estudio del cambio, además de permitir observar la forma en que una política se ha transformado de acuerdo con los contextos que la componen, se plantea como una herramienta para analizar, mejorar o adaptar las políticas a una sociedad compleja y en continua transformación.

Así, en las últimas décadas ha existido una gran producción de literatura acerca del cambio de política (Schaffrin 2013), habiéndose explorado casi todos los aspectos del cambio, a través de variables como las ideas, los intereses, instituciones, actores, estructuras socioeconómicas, instituciones políticas, internacionalización, el espíritu empresarial, la cultura y los valores sociales, etc., en medio de varios marcos teóricos y distintos mecanismos causales (Capano 2009). A pesar de lo anteriormente existe poca generalización y comparabilidad de los estudios, situación atribuida por distintos autores a las diferentes nociones y forma operativizar un mismo objeto de estudio que se refleja en la polisemia del concepto del “cambio” de la política pública (Clasen 2007; Green-Pedersen 2004; Howlett y Capano 2009; Pierson 2000; Spicker 2017; Schaffrin 2013; Harvey 2007a; Zittoun 2009) (Clasen y Siegel 2007; Green Pedersen 2004; Howlett y Cashore, 2009; Pierson 2001; Spicker 2017; Schaffrin 2013).

Lejos de ser un obstáculo académico, el hecho de que las diferentes teorías planteen formas distintas de acercarse al cambio permite comprender que este fenómeno es complejo y requiere posturas teóricas y metodológicas que abarquen varios factores que condicionan el cambio. En este sentido, este ejercicio también permite entender que el cambio de las políticas públicas, dentro de su rama analítica, puede y debe ser analizado desde perspectivas que rescaten la cuestión crítica, donde las políticas públicas y su transformación responden a las dinámicas y complejas interacciones de poder que existen en la sociedad. De esta forma, la Teoría Crítica se presenta como una oportunidad para analizar el cambio en las políticas en una dimensión multidisciplinar que refleja la misma complejidad social y la lucha de poderes en la que estas se desarrollan.

1.2 Teoría Crítica y las Políticas Públicas

La teórica crítica hace referencia a un conjunto de teorías que buscan la crítica y la transformación social mediante la integración de perspectivas normativas con un análisis empíricos de los conflictos y contradicciones que se presentan en la sociedad (Celikates y Flynn 2023). Fue desarrollado por la Escuela de Frankfurt, comparte la misma base ontológica que el pospositivismo, pero sostiene que la objetividad y su búsqueda son ilusorias. Está comprometida con la transformación social y con erradicar la falsa conciencia en los científicos. Para este paradigma la política se encuentra en todas partes (Roth 2007, 16) y se la entiende como un instrumento de transformación,

intervención, resistencia, emancipación de las estructuras opresivas, cuestionamiento, construcción del poder y lucha por imponer determinados discursos.

Para la epistemología crítica, el conocimiento está inmerso en relaciones de poder que deben ser develadas mediante el estudio de las estructuras socioeconómicas, históricas y políticas, con el fin de transformar la sociedad, lo que le otorga su carácter emancipatorio. Por otro lado, la ontología crítica entiende la realidad como una construcción social y discursiva, vinculada a dimensiones de dominación y relaciones de poder, como el mercado. En resumen, la teoría crítica busca exponer las relaciones de poder, develar las ideologías ocultas, promover el cambio social y rescatar lo político.

La teoría crítica no se limita a describir la realidad social, sino que pretende generar conocimientos sobre las fuerzas de dominación que operan en la sociedad de un modo que pueda informar la acción práctica y estimular el cambio (Celikates y Flynn 2023, 2).

Este enfoque, además, cuestiona las otras posturas filosóficas de la ciencia, sin invalidarlas. Más bien sostiene que las teorías tradicionales no son capaces de comprender un fenómeno social desde un espectro más amplio (Celikates y Flynn 2023), que incluye las dinámicas de poder, las ideologías y los efectos de los factores estructurales sobre fenómenos sociales, como las políticas públicas.

Este paradigma explica a las políticas en tres etapas (Roth 2007, 74):

- i. La construcción histórica de los problemas de políticas públicas como una selección condicionada de las demandas sociales.
- ii. El desarrollo e implementación de las políticas se pueden entender como procesos que modifican la infraestructura comunicativa de la sociedad. Con eso, se condicionan los fundamentos normativos y las expectativas de la ciudadanía, lo que permite, tercera etapa,
- iii. Mantener y reproducir la dominación (Roth 2007, 74).

Es decir, las políticas públicas no son el resultado del azar o de lo fortuito, sino de demandas sociales históricas, condicionadas por estructuras o grupos de poder. Estos discursos, una vez que ingresan en la agenda pública bajo la influencia de una estructura de poder, reformulan el tema de interés y la visión ciudadana sobre el mismo, consolidando al mismo tiempo las relaciones de poder. En otras palabras, las políticas

públicas dejan de ser simples acciones para solucionar un problema público y se convierten en instrumentos de dominación.

En el marco del Análisis de las Políticas Públicas Frank Fischer, propuso el "giro argumentativo" en el Análisis de Políticas Públicas (APP) (Fischer 1993), el cual, cuestiona las posturas positivistas y sostiene que las políticas públicas están constituidas de palabras (Roth 2007), argumentos, y retóricas que además se consideran construcciones de carácter práctico, social, y cultural (Van Dijk 2008) que se encuentran en tensión con estructuras de poder, ideológicas y hegemónicas. Desde la postura constructivista, Fischer (1993) sostiene que la construcción tecnocrática de las políticas públicas, liderada por expertos, despolitiza los problemas públicos al reforzar las relaciones de poder y el *statu quo*. Esta situación lleva a que desde un análisis heterodoxo de las políticas públicas se enfoque en cuestionar las narrativas dominantes y las subjetividades implicadas.

Extrapolando los argumentos a visiones más amplias de la teoría crítica, las políticas públicas no se limitan a ser simples herramientas técnicas para resolver problemas sociales. En realidad, como lo señala Foucault (2006)⁹, constituyen un tipo de discurso, una práctica social¹⁰ que crea y reproduce significados, ideologías, hegemonías y relaciones de poder. Esta práctica social no se restringe solo a lo escrito o a ser una mera expresión; en cambio, configura y moldea la realidad (Fairclough 1995; 1989a). Harvey (Harvey 1977) también enfatiza que el discurso es una práctica de poder que da forma a las políticas públicas y a la ciudad.

Lo anterior es relevante en la medida en que analizar las políticas públicas desde la visión crítica permite identificar las asimetrías de poder, la dominación, la perpetuación de marcos hegemónicos, la naturalización de la ideología del mercado, la resistencia y los argumentos que sustentan la apropiación neoliberal de la acción pública. Es decir, "la teoría crítica se enfoca en develar las relaciones de poder y las manipulaciones de la vida cotidiana" (Roth 2007, 74) que otros enfoques de análisis no permiten observar. Además, esta postura teórica como lo veremos en las páginas siguientes posibilita la construcción de un marco teórico multidisciplinario que permite comprender la

⁹ Gubernamentabilidad

complejidad del cambio de las políticas públicas desde la teoría social, la sociología y los Estudios Urbanos.

1.3 El cambio en las Políticas Públicas, teorías

partir de la argumentación expuesta, revisamos a continuación las aproximaciones que el cambio en la política ha tenido como objeto de estudio desde distintos enfoques teóricos de las Ciencias Sociales. Así, la principal interrogante que aborda una investigación que analiza el cambio es: ¿qué se entiende por un cambio de política? Según Cruz Rubio (2012), en los últimos años se ha observado un enfoque en los debates relacionados con el papel de las ideas, los actores y las instituciones como factores explicativos del cambio en las políticas. Sin embargo, se ha identificado una inconsistencia en la comprensión y la aplicación práctica del concepto del cambio en la Políticas Públicas (Cruz-Rubio 2012) al haber varias formas de definir un mismo objeto de estudio. Por lo tanto, es crucial establecer una definición precisa para asegurarnos de que estamos hablando de lo mismo cuando nos referimos al cambio (Cruz-Rubio 2012).

Más allá de lo expuesto, en general se puede entender el cambio en una política pública como una variación que experimenta su estructura o las partes que la conforman: objetivos, medios y discurso. Este concepto, es genérico en las diferentes teorías del Análisis de Políticas Públicas. Más bien, la diferencia para comprender el cambio radica en cómo se propicia ese cambio o por qué determinada política no cambia. Es decir, cada postura teórica, a partir de su enfoque epistemológico y ontológico, busca comprender el proceso y las condicionantes que permiten el cambio o la permanencia de una política pública en el tiempo.

A continuación, se presentan las corrientes teóricas que estudian el cambio en la política pública. De manera pedagógica, abordamos dos tipos de clasificaciones: primero, la clasificación propuesta por Howlett y Cashore (2007), y luego desarrollamos una clasificación basada en factores racionales, institucionales y cognitivos. En esta última clasificación, ponemos especial énfasis en los factores cognitivos, profundizando en la Teoría Crítica que no se toman en cuenta en la primera clasificación, además se plantea lo que hemos llamado la ortodoxia crítica de las teorías del cambio de las políticas.

De este modo, siguiendo la clasificación de Howlett y Cashore (2007), las teorías del cambio en la política se pueden encuadrar en lo que ellos denominan la antigua o y la nueva ortodoxia como se describe en las siguientes páginas:

1.3.1 Antigua ortodoxia

De manera general, las teorías que se ubican en la antigua ortodoxia parten de considerar a las políticas públicas y a su cambio como el resultado de un proceso lineal en el que son los factores racionales los que marcan el paso del proceso político. Dicho esto:

La primera postura teórica que componen esta ortodoxia fue planteada por Charles Lindblom (1965) con su teoría del incrementalismo, también conocida como la "ciencia de salir del paso" o *muddling through*, derivada de la teoría de la racionalidad procedimental de Simon (1991). El argumento central de esta propuesta teórica es que las políticas cambian gradualmente, siguiendo un proceso lineal de aprendizaje y adaptación (Fontaine 2015, 4-5). En otras palabras, los ajustes se realizan de forma continua y sobre la marcha, en contraposición a la idea de que las transformaciones o cambios en una política pública ocurren de manera radical. Esta es una de las principales debilidades del enfoque incrementalista, ya que no considera la complejidad en la que opera el cambio de política ni la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, el cambio pueda ser drástico y ocurrir en condiciones extremas.

Un segundo enfoque es el procesual de Hogwood y Peters (1980), quienes criticaron el enfoque del *policy cycle*, argumentando que el cambio de política no ocurre de manera lineal, sino más bien a través de una sucesión o superposición de políticas. Es decir, una política pública se edifica sobre bases preexistentes. Como señala Peters (2018), las políticas públicas no se construyen sobre una tabula rasa. Asimismo, las políticas cambian por partes dentro de un marco de complejidad, donde confluyen interacciones entre actores y el contexto político en el que se formula la política pública.

Una tercera postura es el *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD) de Elinor Ostrom (1982), que explica el cambio en la política a través de la gobernanza de los bienes comunes, es decir, a partir de una lógica descentralizada de interacciones entre actores y contextos institucionales específicos. Este enfoque sostiene que los cambios incrementales ocurren dentro de una "arena de acción", en la cual participan

actores individuales y colectivos, o comunitarios, dentro de una gobernanza policéntrica. La política pública opera en una situación definida por un arreglo institucional donde estos actores negocian y adaptan las reglas a medida que enfrentan nuevos desafíos (Roth 2008, 81).

Finalmente, se encuentra la teoría de las Corrientes Múltiples, propuesta por John Kingdon (1984), que también critica el supuesto funcionamiento secuencial de las políticas públicas. Esta teoría explica el cambio a partir de la ventana de oportunidad que surge con la confluencia de tres corrientes: los problemas, las soluciones y las políticas. En este contexto, las políticas cambian bajo una lógica del "garbage can", donde las soluciones disponibles buscan problemas a los que puedan aplicarse en el momento adecuado. (Kingdon 1984) aprovechando las ventanas de oportunidad que se abren en ciertos contextos (Cruz-Rubio 2012). Resumimos las principales características de las estas teorías en la tabla inferior:

Tabla 1: Teorías del cambio de las políticas pública de la antigua ortodoxia.

Antigua Ortodoxia	
Autor y teoría	Principales posturas/tipo de cambio
Charles Lindblom 1965/Incrementalismo.	El incrementalismo como alternativa para explicar procesos de toma de decisiones (frente a la racionalidad del análisis de políticas tradicional) basado en ajustes partidarios, de naturaleza gradual, y en un modelo del individuo de racionalidad limitada.
Brian W. Hogwood, B. Guy Peters – 1980/ Tipos ideales de dinámica política	Cuatro tipos ideales de la dinámica política bajo el enfoque procesal: a) Innovación política - la aplicación de una política nueva b) Mantenimiento; la modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas c) Sucesión - el reemplazo de una política por otra, y d) Terminación - la finalización de una política.
Elinor Ostrom – 1982 /Análisis y Desarrollo Institucional IAD.	Tipos de cambio según los niveles de acción: a) Operacional b) Elección colectiva c) Constitucional y d) Metaconstitucional.
John Kingdon – 1984 (Corrientes Múltiples MS).	No establece una tipología, pero habla de grandes y no esperados cambios, y en contraste, hay ventanas que se abren periódicamente facilitando cambios esperados.

Fuente: Información extraída de Cruz-Rubio, 2012.

1.3.2 La nueva ortodoxia

De acuerdo con Howlett y Cashore (2007), en un segundo momento, y como respuesta a las limitaciones y la linealidad de los enfoques teóricos de la antigua ortodoxia, surge una nueva ortodoxia que concibe el cambio como un proceso complejo que no necesariamente sigue un orden específico según las etapas planteadas en el ciclo de la política, las cuales incluso pueden resultar inidentificables. En su lugar, se postula que las políticas públicas y su cambio son el resultado de procesos no lineales, donde las etapas, si es que pueden identificarse, tienden a superponerse o ejecutarse de manera paralela.

En línea de lo mencionado, Peter Hall (1993)¹¹ fundó la nueva ortodoxia de los estudios sobre el cambio de políticas, a partir de su teoría de los tres órdenes de cambio, inspirada en la propuesta de Thomas Kuhn (1962) sobre el cambio de paradigmas científicos. Hall rompió con la antigua ortodoxia del cambio de política, que había sido dominada por el incrementalismo propuesto por Lindblom, postulando el “cambio de paradigma” (Howlett y Cashore 2009), donde el cambio de política ya no es el resultado de la acumulación de pequeños eventos, sino que responde a sucesos exógenos de gran impacto social y político.

Este modelo teórico propone la aceptación generalizada de que cualquier análisis del desarrollo de políticas debe tener un enfoque histórico, abarcando períodos de años, décadas o incluso más. Plantea que las instituciones políticas y sus subsistemas actúan como mecanismos clave para la reproducción de las políticas (Clemens y Cook 1999; Botcheva y Martin 2001; Howlett y Ramesh 2003). Además, sostiene que el cambio "paradigmático" es un proceso en el que se realinean la mayoría de los aspectos del desarrollo de políticas, y que solo ocurre cuando las instituciones políticas se transforman (Hall 1993). Estas transformaciones paradigmáticas son, en general, el resultado de perturbaciones externas (Howlett y Cashore 2009, 31).

¹¹ Cabe mencionar que, a partir de este modelo, Howlett y Cashore (2009) plantean lo que puede entenderse como una teoría del cambio de las políticas públicas. Si bien esta teoría se utiliza para comprender las fallas de política, surge de las propuestas de Hall y se combina con la teoría institucional, desde la cual se busca explicar las dinámicas de las políticas públicas.

Otra de las teorías que conforma esta ortodoxia es la del sendero de la dependencia, propuesta por James Mahoney (2000). Esta teoría plantea que la dificultad para el cambio de política está condicionada por senderos o caminos preestablecidos. Es decir, las políticas públicas son el resultado de una inercia institucional o resistencia al cambio, lo que las mantiene atadas al modelo histórico y primigenio de la política. Por este motivo, el cambio radical de una política pública es limitado, en la medida en que está condicionado por factores históricos que son difíciles de superar.

La raíz de estos factores se encuentra en eventos o coyunturas críticas que tienen un impacto tan significativo en la política que resultan difíciles de revertir. Además, la existencia de elementos estocásticos¹² influye en la trayectoria de la dependencia debido a la presencia de mecanismos de refuerzo, los cuales se convierten en elementos inerciales e incrementales con el tiempo. Esta acumulación de anomalías y fallas en las políticas termina por cuestionar el *status quo* de un paradigma, lo cual lleva a su desplazamiento (cambio paradigmático) en momentos de coyuntura crítica, choques exógenos o ventanas de oportunidad (Schaffrin 2013; Kingdon, 1995) las cuales abren nuevos senderos o trayectorias que renuevan la política pública, los marcos institucionales y las nuevas condiciones que dificultan el cambio de la política.

Esta ortodoxia además está conformada por el Marco de Coaliciones Promotoras (ACF, por sus siglas en inglés), propuesto por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith en 1980 (Sabatier 1988), con el objetivo de ofrecer una alternativa a las heurísticas del enfoque de análisis de las etapas de las políticas y superar los estudios tradicionales sobre el cambio en las políticas públicas (Jenkins-Smith et al. 2018). En este sentido, este enfoque busca comprender y explicar la complejidad del proceso de las políticas públicas, el cual se desarrolla en un escenario multinivel, tanto en términos de gobierno como de actores. De esta manera, el ACF propone analizar el cambio y la estabilidad de los subsistemas de políticas a partir de coaliciones de actores y sus creencias, las cuales buscan ser transferidas a las políticas públicas¹³ en medio de un proceso de competencia entre actores para imponerlas antes que otra coalición lo logre. Este proceso tiene lugar dentro de subsistemas de políticas que tienden a ser estables a lo largo del tiempo (Cairney 2012).

¹² Elemento aleatorio.

¹³ Sabatier y Smith (1993, 16), sostiene que las políticas públicas pueden ser conceptualizadas como sistemas de creencias.

Así, para analizar el cambio de una política, se propone utilizar un espacio temporal de investigación mínimo de una década (Rubio y Rosero 2010; Sabatier 1988).

De esta manera, se propone que el cambio en las políticas públicas responde a transformaciones en los subsistemas y en los distintos tipos de coaliciones, además de perturbaciones exógenas a los subsistemas, como, por ejemplo, cambios en la estructura constitucional (Rubio y Rosero 2010), la llegada de un nuevo gobierno o crisis sociales o económicas. Otro punto fundamental que esta teoría busca responder es por qué una política pública permanece estable o mantiene su continuidad. Algunas de las razones que plantea el ACF son la inexistencia de variables exógenas, creencias institucionalizadas, inercia institucional dentro de los subsistemas de políticas (Sabatier 1993; 1988). Es decir, este enfoque, en su mayor parte, explica el continuismo de una política por el marco institucional que se encarga de crear ciertos tipos de microestructuras políticas, sociales, económicas y administrativas que son difíciles de alterar.

Dentro de esta ortodoxia también se sitúa el modelo del Equilibrio Puntuado, propuesto por Frank Baumgartner y Bryan Jones (1993), el cual sugiere que las políticas públicas se encuentran en un constante equilibrio (balance o estabilidad) debido a las estructuras institucionales o a las fuerzas políticas que se anulan entre sí (Baumgartner 2013). El cambio de la política, o la “puntuación”, ocurre cuando la política experimenta un cambio drástico, especialmente cuando surge una imagen política competitiva y se presenta un desequilibrio de fuerzas entre los actores políticos (Cairney 2012). De esta manera, el equilibrio puntuado se manifiesta en el momento en que el monopolio de la política ya no puede ser defendido, lo que lleva a un cambio de actores o de monopolios (Cairney 2012).

Es decir, el cambio de la política se entiende como un movimiento entre ciclos incrementales y paradigmáticos, en donde las políticas tienen la capacidad de crear secuencias estables a partir de retroalimentaciones negativas y positivas, condicionadas a externalidades que pueden inscribir un tema particular en la agenda y que conllevan a un cambio de política (Schaffrin 2013). En otras palabras, Baumgartner y Jones postulan que el cambio de la política está condicionado por marcos cognitivos y estructurales, donde, por ejemplo, los nuevos discursos políticos son capaces de modificar la agenda política o inscribir nuevos problemas públicos, y a través de ello producir puntuaciones o cambios drásticos dentro de la linealidad en la que discurre la política pública. Sin embargo, la mayor parte de estas teorías y marcos analíticos postulan que el cambio paradigmático de

política se da en los niveles más bajos de abstracción, o de arriba hacia abajo, lo cual descarta otros posibles orígenes de este.

Finalmente, en esta ortodoxia se sitúan David Marsh y Rod Rhodes quienes desarrollaron el enfoque de redes de políticas, el cual parte de la idea de que las políticas públicas se construyen y funcionan dentro de un marco de gobernanza, y por ende, a partir de interacciones entre varios niveles de gobierno (Rhodes 1997) y la sociedad civil, quienes se agrupan para influir en el proceso de toma de decisiones públicas. Básicamente, este proceso es lo que los autores denominan redes de políticas. En el marco del análisis del cambio, Rhodes (2006) menciona que autores como Richardson (2000) sostienen que la teoría de redes no puede, ni podrá, explicar el cambio de una política. El propio Rhodes menciona que el cambio no es el foco de interés del análisis de redes (Rhodes 2006, 487). Sin embargo, señala que este tipo de enfoque busca explicar cómo las redes de políticas tienen la capacidad de condicionar los procesos de política al moldear los comportamientos de los actores a partir de determinadas reglas, dando prioridad a ciertos intereses, lo que, por ejemplo, influye en lo que se incluye o no en una agenda de política.

Con este contexto, Rhodes (2006) menciona tres propuestas teóricas que a su parecer son las más importantes para analizar el cambio de la política desde el enfoque de redes:

La primera es ACF, que ya hemos descrito; la segunda, es el modelo dialéctico de Marsh y Smith, en el que el cambio se da a partir de la interacción entre la estructura de la red y la agencia, es decir, los actores que son parte de ella. Este proceso surge del conflicto y la tensión entre estos elementos. Así, los cambios en la política pueden ser incrementales o radicales, producidos por pequeños cambios o factores exógenos, que a su vez se retroalimentan del contexto social e institucional. La dialéctica se aplica en el momento en que la contradicción y la tensión impulsan el cambio en la política. Así, las redes que intervienen en una política no solo la afectan, sino que también se retroalimentan en el marco de un proceso continuo (Marsh y Smith 2000).

La tercera teoría es el modelo de análisis descentralizado de Mark Bevir y Rod Rhodes (2003), y de Bang y Sørensen (1999), quienes plantean el estudio descentralizado de las redes y del poder. Es decir, sostienen que las políticas públicas son el resultado de procesos de gobernanza en los cuales la acción pública ha sido descentralizada a varios niveles de gobierno e incluso a la sociedad civil, incluyendo el sector privado, donde se

presenta un marco activo de participación ciudadana a partir de redes informales, más que de instituciones formales las cuales se encuentran en una continua reconstitución. En este sentido, estos cuatro autores destacan un marco interpretativo en el análisis de redes, donde cobran valor las narrativas y las interpretaciones que producen y tienen los actores que componen el proceso de las políticas públicas.

También, Bang y Sørensen(1999) incorporan el denominado enfoque reflexivo, que trata de entender el proceso de aprendizaje que tienen los formuladores de política a partir de su implementación. En el marco del cambio de la política pública, estos autores sostienen que la formulación de políticas se ha transformado a un nivel de comunidad y de acción social desde abajo, con el fin de desarrollar una construcción social de significado. De esta manera, los cambios de política se dan a partir de la adopción de nuevas ideas y la lucha de las coaliciones por concretar alianzas con actores que tengan una visión similar de la política, dando gran relevancia a los actores individuales.

Vale destacar que esta “nueva ortodoxia” ha sido objeto de varias críticas debido a su reducido poder explicativo, ya que los marcos analíticos propuestos tienden a centrarse en dimensiones específicas del cambio, invisibilizando otras (Cruz-Rubio, 2012). Sin embargo, es importante comprender que en las Ciencias Sociales no existe un enfoque único capaz de integrar todas las dimensiones propuestas por las diferentes posturas teóricas, ya que cada una tiene una naturaleza epistemológica diferente, es decir, un fin y objetivo de investigación distintos. En esta línea, la clasificación de Howlett y Capano (antigua y nueva ortodoxia) deja de lado las posturas teóricas que explican el cambio a partir de factores ideológicos, políticos y económicos lo cual disminuye la capacidad de visualización taxonómica en el marco de las teorías que explican el cambio.

Como un resumen para comprender de manera sucinta las teorías de la nueva ortodoxia, en la siguiente tabla se expone un resumen que presenta las principales posturas teóricas de la nueva ortodoxia y su forma de entender el cambio.

Tabla 1.2: Teorías del cambio de las políticas pública de la nueva ortodoxia.

Nueva ortodoxia	
Autor y teoría	Principales posturas/tipo de cambio
Peter Hall – 1989/ Teoría de los cambios de política en tres niveles.	a) Cambios de primer orden, calibraciones en los instrumentos de la política dentro de los confines institucionales e instrumentales

	<ul style="list-style-type: none"> b) Cambios de segundo orden, alteraciones en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados c) Cambios de tercer orden, ajustes paradigmáticos.
James Mahoney- 2000/ Teoría del sendero de la dependencia.	<ul style="list-style-type: none"> a) Condiciones y antecedentes (factores históricos) b) Momento crítico (selección de una opción particular) c) Persistencia temporal (producción y reproducción de patrones estructurales) d) Secuencia reactiva (reacciones y contra reacciones al orden estructural) e) Resultado (resolución del conflicto) (Mahoney 2000).
Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith – 1988-1993/ Marco de Coaliciones Promotoras (ACF).	<p>Grandes cambios (en las creencias profundas) y pequeños (en las creencias secundarias). Cuatro patrones críticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Aprendizaje orientado b) Perturbaciones externas c) Perturbaciones internas. d) Acuerdos negociados (2005).
Frank Baumgartner y Bryan D. Jones – 1993/ Equilibrio puntuado.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las políticas se enfrentan a largos períodos de estabilidad y cambios incrementales, 2. Cambio radical. 3. Se crea una puntuación de la política. 4. La nueva política nuevamente entra en un período de estabilidad (Poljak 2017, 1).
Marsh, Rhodes <i>et.al.</i> – /Enfoque de Redes de Políticas.	<p>Según la naturaleza de la red y la distribución del poder.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ajustes rápidos (seriales) b) Cambios incrementales c) Reforzamiento <i>status quo</i>.

Fuente: Información extraída de Cruz-Rubio (2012) y modificada por el autor.

En síntesis, esta ortodoxia surge de la crítica al ciclo de las políticas públicas y se adentra en el estudio del cambio, observándolo como el resultado de procesos complejos que consideran la superposición o el paralelismo en las etapas de la política. Además, pone énfasis en que las políticas públicas cambian en marcos de interacciones entre diversos tipos de actores, como el Estado, la sociedad civil y el mercado, en medio de procesos externos e internos a la política que impulsan cambios que pueden ser incrementales, paradigmáticos o una combinación de ambos. Según la naturaleza o la fuerza de estos factores, el cambio puede manifestarse en distintos grados dentro de la política pública.

Más allá de que esta clasificación nos permita comprender, en parte, las diversas teorías que tratan de explicar el cambio en las políticas públicas y cómo se entienden, es importante señalar que esta división en dos ortodoxias deja fuera teorías que abordan tanto el cambio como la permanencia de las políticas públicas a partir de factores como las relaciones de poder y la ideología, entre otros. Este aspecto no es menor, dado que las políticas públicas son el resultado de luchas ideológicas por el poder y por la preservación de la hegemonía de ciertos grupos de interés. Por ejemplo, no es lo mismo una política social promovida por un gobierno de derecha, que por su composición ideológica tenderá a direccionar esa acción pública hacia el mercado, que una política social promovida por gobiernos de izquierda, la cual estará dirigida, gestionada y ejecutada por el Estado, dejando de lado o resistiéndose a trabajar con el sector privado. En virtud de lo expuesto, en la siguiente sección se desarrolla un marco taxonómico del estudio del cambio de las políticas públicas, que permite adentrarnos en los enfoques teóricos que presentan los instrumentos para observar la política pública como el resultado de la lucha de poder e ideologías. Por lo tanto, siguiendo a André Roth (2008), se clasifiquen los estudios sobre el cambio a partir de tres factores: racionales, institucionales y cognitivos poniéndose énfasis en los últimos.

1.3.3 Teorías del cambio de las políticas públicas, factores racionales, institucionales y cognitivos: La ortodoxia crítica

Como se mencionó, existen otras formas de clasificar los estudios de las políticas públicas, como el segmentarlas en tres factores (racionales, institucionales y cognitivos), donde cada uno de ellos se compone de un marco ontoepistemológico propio. Así, las teorías racionales responden a una ontología objetivista y a una epistemología positivista. Es decir, buscan explicar las políticas públicas y su cambio tomando en cuenta la racionalidad de los actores y utilizando métodos cercanos a las ciencias duras, con el objetivo de emular la lógica experimental de las ciencias naturales a partir de la identificación de relaciones causales. Este enfoque ha sido criticado, ya que la sociedad es altamente compleja y las políticas públicas, al ser el resultado de procesos sociales, también lo son. Además, se considera que es prácticamente complicado emular la experimentación en términos de las ciencias naturales dentro del estudio de las políticas públicas, aunque algunos autores sostienen que la sociedad puede ser observada como un laboratorio.

Por otra parte, los factores institucionales se construyen desde una ontología de carácter estructural, en la cual son las instituciones las que modelan los comportamientos de las personas, condicionando a los hacedores de políticas a determinadas prácticas que responden a una inercia institucional. Epistemológicamente, responden a un marco post positivista que metodológicamente se refleja en el uso de métodos mixtos, que, en parte, también se ha alineado, especialmente en su versión racionalista, al tratar de buscar causalidades y responder hipótesis. En este sentido, algunas de las críticas que se le pueden hacer a este enfoque son que, a pesar de tomar en cuenta que las instituciones modelan el comportamiento humano, al igual que el racionalismo, no consideran las dinámicas de poder que constituyen las políticas públicas, las cuales son el resultado de la política.

Finalmente, las teorías de corte cognitivista se sustentan en una ontología que considera a las políticas públicas como una construcción social, y en una epistemología interpretativa. Dentro de estos factores también se ha incluido a la teoría crítica, que, aunque es distinta en términos ontoepistemológicos, al entender las políticas públicas como resultado de las estructuras sociales, guarda cierta similitud en su crítica al positivismo y en su cuestionamiento del intento de asociar los fenómenos sociales a metodologías propias de las ciencias duras.

De esta forma, analizar las políticas públicas desde estos factores, especialmente desde la postura crítica, permite comprender que las políticas públicas surgen y se sostienen en dimensiones políticas y discursivas, entretejidas en luchas por el poder y la hegemonía ideológica. Con esta introducción, a continuación, se clasifican las diferentes teorías de acuerdo con cada factor explicativo, con el objetivo de que, a partir de los factores cognitivos vinculados a la teoría crítica, se desarrolle en las siguientes líneas una recopilación teórica que configure un tipo de ortodoxia crítica para el estudio del cambio en las políticas públicas:

- i. **Factores racionales, las teorías que se adhieren a estos factores** se fundamentan en la lógica científica positivista, que es crítica de los modelos económicos de racionalidad absoluta, y se sustentan en las premisas de Herbert Alexander Simon (1955). Aquí se encuentran marcos de análisis que explican el cambio a partir de decisiones lógicas, en una postura científica empírica y tecnocrática. Una de las principales teorías del análisis de

políticas públicas que también se puede utilizar para explicar el cambio de políticas es el *policy cycle* o ciclo de políticas propuesto por Charles Jones (1970). El uso de esta teoría permite analizar la reformulación de una política a partir de una lógica secuencial que sigue las siguientes etapas: 1) definición de la agenda y del problema; 2) reformulación; 3) construcción de opciones y adopción gubernamental; y 4) implementación. Este enfoque es deficiente para analizar el cambio de políticas, ya que asume que el proceso sigue etapas lineales y es promovido exclusivamente desde la burocracia. Es decir, no toma en cuenta la complejidad del proceso político, ignorando que el cambio de políticas no solo es impulsado por los burócratas, sino que también depende de sistemas intergubernamentales, institucionales, cognitivos e ideológicos.

Además, en este tipo de enfoque se sitúa la teoría del cambio incremental, propuesta por Charles Lindblom en 1965 como un avance de los trabajos de Simon (1955). También, destacan la teoría de la Elección Racional y el *Public Choice*, desde donde las políticas cambian debido a una lógica determinada, como una falla de política o un cambio en el contexto. Además, se resalta la teoría del equilibrio puntuado de Frank Baumgartner y Bryan Jones (1993).

- ii. **Factores institucionales**, este enfoque explica el cambio de las políticas desde las instituciones (formales e informales) y las interacciones multinivel entre actores. Abarca varias corrientes del neoinstitucionalismo, como el racional, que explica la transformación de las políticas dentro de un marco de restricciones institucionales donde los actores buscan maximizar su utilidad; el histórico, que atribuye el cambio al contexto histórico en el que operan instituciones preexistentes que condicionan las políticas; y el sociológico, que trata de determinar cómo las instituciones influyen en los sujetos, y cómo estos, a su vez, moldean las políticas (Farfán Mendoza, 2007).

Las teorías más representativas de este enfoque incluyen el Cambio de Paradigma de Políticas Públicas de Peter Hall (1993), que clasifica los cambios en tres tipos: i) Primer orden, que se refiere a la recalibración de los

instrumentos de política; ii) Segundo orden, donde los objetivos y valores de una política experimentan modificaciones menores; y iii) Tercer orden, que implica una transformación del *status quo*.

Otra de las teorías que explica el cambio desde el neoinstitucionalismo es la del “sendero de la dependencia” de Pierson (2000), Thelen (1999) y Mahoney (2000), que entiende el cambio o la permanencia de una política como el resultado de factores históricos que convergen en una coyuntura crítica (Pierson, 2000). Esta teoría sostiene que las políticas públicas están encadenadas a decisiones pasadas, lo que genera una dependencia e inercia institucional que difícilmente se pueden revertir.

- iii. **Factores cognitivos o ideas**, desde este enfoque, critican la “racionalidad” y cuestionan la idea de que las políticas públicas se construyen sobre una base lógica o sistemática. Estos factores las teorías explican la realidad y el cambio de la política a partir de aspectos subjetivos, factores cognitivos, discursivos y retóricos. Además, las ideas se presentan “como datos que pueden ser medidos o develados de forma objetiva y que son factores explicativos de las posturas de los diferentes actores de las políticas” (Roth 2018, 103). Para este enfoque, el cambio en las políticas es el resultado de la disputa de un cóctel de ideas generadas a partir de la interacción entre actores.

Algunas de las principales posturas teóricas que abordan las ideas son: i. El marco de análisis de las corrientes múltiples de John Kingdon (1984), donde la política cambia de manera fortuita en el marco de una ventana de oportunidad; ii. El Marco de Coaliciones Promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1988), que explica el cambio a partir del intercambio de diferentes tipos de creencias existentes en diversas coaliciones promotoras que se ubican en un determinado sistema político; iii. Los referenciales de Pierre Muller (2006), donde el cambio de política ocurre cuando la imagen de la realidad se transforma de manera incremental o radical. El cambio incremental alude a ajustes menores en una política, mientras que el cambio radical hace referencia a una transformación total del referencial global o sectorial (Muller 2002, 77-80). Desde este punto de vista, la estabilidad de las políticas y los “referenciales de permanencia” se explican por la

existencia de un consenso cognitivo entre las élites políticas (Hall 2015, 254), sin dejar de lado la disputa.

Dentro de estos factores, en el Análisis de las Políticas Públicas se presenta el llamado “giro argumentativo” propuesto Frank Fischer (1993) como una crítica a los enfoques positivistas.

Este giro teórico reconoció dos puntos importantes: el uno que las políticas públicas son una construcción hecha de palabras (Majone 1997); y el otro, que el lenguaje no solamente es semiótico, sino que engloba una alta complejidad que permite “construir los significados con los que representamos y entendemos al mundo” (Bolívar 2007, 6).

Es decir, el "giro lingüístico" tiene como objetivo comprender cómo se generan los "significados" y cómo estos influyen en las acciones e instituciones, así como en la forma en que los actores perciben y configuran el mundo a través de prácticas discursivas y sus respectivos significados (Durnova, Fischer, y Zittoun 2016).

Dentro de este giro, se presentan algunos marcos teóricos como:

- a. El análisis literario de Emery Roe (1994), quien utilizó herramientas del *storytelling*, enfocándose en los relatos. Según esta teoría, el cambio de política ocurre cuando las narrativas ya no son capaces de sostener determinado problema público;
- b. Giandomenico Majone, propone un marco teórico que comparte esta perspectiva, parte de la premisa de que el proceso de formulación de políticas está organizado en torno a la argumentación, la cual se emplea para respaldar las decisiones gubernamentales en lo que respecta a políticas públicas (Majone 1997). En relación con esto, Majone señala que las políticas públicas incorporan componentes comunicativos y de persuasión, los cuales deben ser considerados en el análisis. El analista desempeña un papel activo en el debate sobre las políticas públicas al asumir la responsabilidad de persuadir a los destinatarios.
- c. La teoría del cambio de Frank Fischer (1993, 2003, 2007), que es la que más se acerca a un enfoque crítico sostiene que el cambio en la política surge del cuestionamiento de esta en un entorno deliberativo, donde interactúan una diversidad de actores y discursos. Fischer define este análisis

argumentativo como un oficio más que como una ciencia, describiéndolo como una intrincada amalgama de afirmaciones, hechos, valoraciones, interpretaciones y puntos de vista. Su objetivo es conectar datos e información con el proceso analítico (Fischer, 1993). Este autor aboga por una práctica participativa basada en la deliberación democrática y destaca la potencialidad de la argumentación como un medio para generar nuevas formas de pensar y resolver los problemas públicos.

d. La teoría del cambio de Philippe Zittoun, también conocida como el enfoque pragmático, comprende las políticas públicas como el resultado de una actividad política que va más allá de los aspectos objetivos. Basándose en la sociología pragmática de Luc Boltanski (2009; 2011), Zittoun sostiene que “los individuos construyen, en sus prácticas de discursos críticos y de justificación, los acuerdos y desacuerdos principales que hacen posible las cooperaciones y los conflictos” (Zittoun, 2015, p. 16).

En otras palabras, según Zittoun, la acción pública no se limita a proponer soluciones a un problema público, sino que también implica redefinir ese problema y redistribuir recursos y poder entre los actores. Esto sugiere que la elaboración de políticas no puede separarse de las luchas ni de las habilidades argumentativas y retóricas de los actores involucrados.

Parte de las propuestas de Zittoun (2014) buscan examinar el proceso de definición de la agenda y formulación de políticas, por medio del estudio de la "declaración de política". Esto implica analizar cómo se relaciona una solución con un problema público y los marcos argumentativos utilizados para justificarla.

De manera puntual, para este académico, el cambio de política se produce dentro de una dimensión conflictual, donde los sujetos participantes, a través del discurso, identifican y transforman un determinado problema público.

Zittoun no concibe el cambio como algo fortuito o producto de la oportunidad, sino como el resultado de coaliciones discursivas que construyen una declaración a favor de un tema público por parte de los actores interesados. Esta declaración discursiva entrelaza un problema con su solución (Zittoun, 2009).

1.3.4 La ortodoxia crítica

Como ya mencionamos en la introducción de esta sección y continuando con las teorías críticas descritas en líneas anteriores, dentro de los factores cognitivos también se incluyen las teorías que explican el cambio de la política desde la Teoría Crítica. A pesar de que estos dos enfoques (constructivismo y Teoría Crítica) tienen posturas epistemológicas, ontológicas y metodológicas diferentes, ambos encuentran un puente teórico al dar importancia al discurso, las ideas y la interpretación del mundo social.

La teoría crítica toma distancia del constructivismo social al plantear que la sociedad se construye en medio de relaciones de poder y dominación, donde el discurso se utiliza como un instrumento para mantener determinada hegemonía. Este enfoque, además de develar las relaciones de poder, busca generar un cambio social a partir de la producción de conocimiento que cuestione el *statu quo*. Desde este punto de vista, esta conjunción teórica, que hemos denominado la ortodoxia crítica de las teorías del cambio, busca incorporar dentro del análisis de las políticas públicas una perspectiva teórica que, aunque ha sido considerada, lo ha sido de manera limitada. Por este motivo, a continuación, sintetizamos algunas de las teorías que forman parte de este espectro y que constituyen las bases del marco teórico de esta investigación. Esto se realiza a partir de las similitudes teóricas que presentan estos enfoques académicos, con el fin de conformar un marco teórico multidimensional que permita observar cómo el cambio en las políticas está mediado por relaciones de poder e ideologías canalizadas a través del discurso.

A continuación, exponemos algunas de las principales teorías que contribuyen a la construcción de una ortodoxia crítica para explicar el cambio de las políticas públicas:

- a. La Teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas (1988) pone como eje central de su investigación los actos del habla y busca encontrar una relación entre el mundo social y el subjetivo (Habermas 1988). Observa el cambio y la legitimación de la acción pública desde la deliberación y el lenguaje, y desde allí busca comprender el papel del discurso en la política y en los procesos democráticos (Habermas 1988).
- b. La teoría de la Hegemonía de Antonio Gramsci explica el cambio o la permanencia de una política pública a partir del concepto de hegemonía, la cual es, para él,

Una relación social que atraviesa distintas dimensiones: parte de una base material ligada a la posición de las clases en la estructura y se realiza en las superestructuras, a través de una concepción del mundo que encarna la visión general y expresa los intereses del grupo dirigente pero de forma universalizada, al tiempo que se plasma de formas diversas en el sentido común, en las prácticas cotidianas y, en su momento más desarrollado, en un tipo particular de Estado(Varesi 2016, 12).

Esta postura teórica plantea que el cambio en la política es el resultado de las luchas de poder e ideológicas entre ciertos actores que buscan imponer una agenda determinada mediante la construcción de un consenso. En este proceso, intervienen diversos tipos de actores que intentan establecer su propio sentido común, sustentado en un discurso que justifica y legitima las nuevas posturas. Es decir, los cambios en las políticas públicas ocurren cuando la hegemonía dominante se altera o se cuestiona, ya sea a través de la influencia de élites económicas o de la propia sociedad civil en el marco de posturas contrahegemónicas.

- c. La teoría del poder de Michel Foucault(Foucault 2013; Deleuze 1987; Foucault 2005a), desde una óptica del análisis de micro procesos de poder, permite entender el cambio de las políticas públicas a través de los cambios en los regímenes de poder, que funcionan mediante prácticas discursivas y no discursivas, y de las transformaciones en las tecnologías de poder que permiten el ejercicio del mismo. Estas tecnologías crean nuevas formas de ejercer control sobre la población y sobre el sujeto mismo. Son estas herramientas las que posibilitan la gubernamentalidad, es decir, el sentido común que se instala en los sujetos, permitiendo que el poder se ejerza(T. Rodríguez 2017). Este proceso culmina en la biopolítica, que implica la gestión de los individuos y de la vida misma, que en el caso de dispositivos¹⁴ de poder como políticas públicas

¹⁴ Los dispositivos son elementos que posibilitan la influencia sobre la vida de los individuos en su conjunto o en la sociedad en su conjunto (Rodríguez 2017).

El término "dispositivo" se refiere a un mecanismo que actúa como generador de perspectivas subjetivas o como creador de individuos sometidos a un discurso específico que establece una determinada "verdad". Cada dispositivo da lugar a un tipo particular de sujeto que se encuentra inmerso en una red de poder y conocimiento. En este contexto, el discurso se presenta como una respuesta o justificación del poder dentro del orden social, ocultando su capacidad para construir significados y, al mismo tiempo, sus contenidos o intenciones políticas dentro del marco del "saber"(Foucault 2013).

se refleja en las acciones o en las situaciones que determinada política pública condiciona a que su receptor haga o experimente.

Desde esta perspectiva, el cambio en las políticas públicas está relacionado con el surgimiento de nuevos discursos dominantes o el cuestionamiento del *status quo*. Esta transformación no solo moldea las políticas públicas, sino también a los sujetos a quienes estas están dirigidas, al influir en su forma de entender y actuar dentro de las estructuras sociales. Estos sujetos, a su vez, pueden intervenir en las políticas mediante marcos de resistencia, lo que obliga al discurso dominante a adaptarse y responder a esas críticas. Es decir, los sujetos no solo son conformados por el discurso, sino que se convierten en actores dentro de las estructuras de poder y por tanto de las políticas públicas, estos procesos se logran entender a partir de una genealogía y arqueología de las políticas (Foucault 1985; 1985; 2005);

- d. La acumulación por despojo de David Harvey (Harvey, 2007; 2003) explica el cambio en las políticas públicas como el resultado de la sobreacumulación de capital, que, mediante las crisis económicas, ha encontrado nuevos espacios para insertarse en áreas previamente no conquistadas, como resultado de procesos de destrucción creativa y financiarización. El espacio más relevante de esta conquista ha sido el Estado, que experimentó una reconfiguración en el manejo y la distribución de su poder mediante la gobernanza, lo que permitió que el Estado se moldeara y adaptara a los requerimientos del capitalismo global. Este proceso también dio lugar a nuevas funciones para las diferentes escalas de gobierno, la sociedad y el mercado. En esta línea, las políticas públicas se convirtieron en un instrumento facilitador del mercado, a través de procesos de acumulación por desposesión sustentados en narrativas científicas sobre la efectividad del sector privado y el bienestar humano (Harvey 2007a; 2007b).

Es decir, Harvey señala cómo el Estado ha transformado las políticas públicas, de instrumentos para resolver problemas colectivos a herramientas que facilitan el funcionamiento del mercado. El Estado ha pasado a operar mediante la acumulación por despojo, priorizando los intereses privados sobre el bienestar común. Los cambios contemporáneos en las políticas públicas, bajo el marco del capitalismo, se han convertido en mecanismos discursivos para disfrazar proyectos lucrativos como si estuvieran destinados a promover el bienestar

social. Un ejemplo de esto es el *greenwashing*, o lavado verde, que implica la creación de un discurso sobre la responsabilidad ambiental, mientras se continúan prácticas que depredan la naturaleza y que promueven el desarrollo económico de determinados grupos de interés (Harvey 2014, 244).

- e. El espíritu del nuevo capitalismo de Luc Boltanski y Ève Chiapello (1999) propone un marco teórico con conceptos clave, como la absorción de la crítica y las justificaciones que el capitalismo utiliza para adaptarse a las demandas sociales. Estos conceptos resultan fundamentales para comprender el cambio en las políticas públicas contemporáneas.

Esta postura toma distancia de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt en aspectos como la emancipación del sistema capitalista y las explicaciones desde órdenes estructurales, y, siguiendo el concepto de ideología de Louis Dumont (Boltanski y Chiapello 2002, 33), plantean un marco conceptual denominado "el espíritu del capitalismo". Definen este "espíritu" como una ideología adaptativa a las críticas sociales, que permite justificar la existencia de ese sistema económico a partir del discurso. Estas justificaciones presentan al capitalismo en términos de virtud o justicia, proporcionando a las personas argumentos mínimos para defenderlo, pero, al mismo tiempo, creando nuevos marcos de disparidades sociales.

- f. El análisis crítico del discurso (ACD) (Fairclough 1995; 2008a; 2013; 2000; 2008b; 1989; Wodak 2015; 2000a; 2000b; Van Dijk 2015), este enfoque teórico metodológico surgió como, "respuesta a los enfoques más formales sobre discurso y lenguaje en lingüística, la psicología y las ciencias sociales¹⁵" (van Dijk 2004, 7), que sin embargo han dejado de lado conceptos como la ideología, el poder, la resistencia y el discurso (van Dijk 2004, 7).

Desde esta posición teórica, el cambio de las políticas públicas se entiende como el resultado de dinámicas de poder orientadas a mantener una hegemonía, en medio de conflictos por su control, los cuales se legitiman a través del discurso.

Este enfoque se caracteriza según Fairclough y Wodak (1994, 241- 270) por:

¹⁵ El ACD se diferencia de otras aproximaciones del análisis del discurso, al jugar un papel activo dentro del análisis con relación a los grupos investigados, en ocasiones yendo más allá del marco científico, hacia la generación de argumentación política. Teorizando todo discurso responde a un proceso histórico, por lo cual no pueden ser analizados fuera de su contexto (Wodak y Meyer 2001).

1. Tratar sobre los problemas sociales; 2. Las relaciones de poder son discursivas; 3. El discurso constituye la sociedad y la cultura; 4. El discurso hace un trabajo ideológico; 5. El discurso es histórico; 6. El enlace entre el texto y la sociedad es mediato; 7. El análisis del discurso es interpretativo y explicativo; y 8. El discurso es una forma de acción social (van Dijk 1999, 24-25).

En este sentido, algunas de las principales corrientes teóricas del ACD son:

- a. Teun van Dijk menciona que el ACD concierne al análisis del poder y al abuso de este. Centrándose en cómo los discursos se producen y se reproducen a través del lenguaje oral y escrito. Para él, el ACD hace referencia a la actitud crítica de los investigadores al momento de abordar o tratar un problema social. Esto implica tomar una posición política frente a los problemas mencionados, como una forma de activismo en contra de las formas de dominación (van Dijk, 2001). El análisis se complejiza en la medida en que no solo se propone describir y descifrar las estructuras socio-cognitivas dentro de diversos contextos, sino también componer una crítica sólida al problema social, al mismo tiempo que se busca una posible solución.

Desde este punto de vista del ACD de van Dijk (1996, 2001, 2004) sostiene que el análisis discursivo se estructura alrededor del triángulo discurso-cognición-sociedad, en donde las dos últimas dimensiones caracterizan el contexto del discurso. Así, el ACD persigue explicar “cuáles estructuras del discurso tienen más tendencia a afectar las representaciones mentales preferidas por las élites de poder” (van Dijk 2004, 27). Es decir, el cambio de las políticas públicas, desde este enfoque teórico, se entiende como el resultado de los discursos, que actúan como instrumentos para modificar los marcos estructurales.

- b. Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, por su parte, sostienen que "el discurso construye el mundo social en el significado y que, debido a la inestabilidad fundamental del lenguaje, el significado nunca puede ser fijado de manera permanente" (Bolívar 2007, 16). En otras palabras, entienden al discurso como una estructura abierta que interactúa con diversas estructuras discursivas, transformándose en este proceso.

Laclau y Mouffe plantean tres puntos fundamentales dentro de su enfoque teórico: El discurso, considerado la base a partir de la cual se constituye la objetividad (Laclau 2009, 92-93); los significantes vacíos, palabras o conceptos que adoptan un significado dependiendo del contexto; y la hegemonía, entendida como “una particularidad que asume una significación universal inconmensurable consigo misma” (Laclau 2004, 95). A partir de estos tres puntos, se puede analizar el cambio de la política en términos donde el discurso actúa como el medio para transformar los significados o proporcionar las justificaciones necesarias para un cambio político. Esto implica vaciar el significado de un término o incluso de una política para resignificarlo con el fin de legitimar las acciones del gobierno o los lineamientos del mercado, permitiendo así mantener una determinada hegemonía.

- c. Norman Fairclough (1995; 1989a; 2008; 1989b; 1992) entiende el discurso como una composición social que va más allá de la semiótica, contribuyendo a la construcción de la sociedad y funcionando, al mismo tiempo, como un instrumento para la reproducción y legitimación de las relaciones de poder (Fairclough). El discurso es una parte fundamental de las prácticas sociales (políticas, institucionales, etc.) que, al interconectarse, constituyen la vida social, mediada por marcos ideológicos que el analista debe develar. Desde la Teoría Social, Fairclough pone especial atención al discurso, la ideología y la hegemonía neoliberal, y propone que el discurso es un proyecto en continua transformación que, con el fin de adaptarse a los contextos en los que se desarrolla, construye y moldea los problemas públicos y sus soluciones. Además, este proceso genera narrativas que funcionan como parte de una justificación, mientras invisibilizan discursos contra-hegemónicos. A su vez, promueve formas de gobernanza que permiten resaltar las virtudes del mercado, naturalizándolo como el elemento más eficiente para solventar los problemas públicos, a partir de narrativas amigables con la sociedad a la que se dirigen.

A partir de un análisis de pertinencia teórica, se ha decidido trabajar con los enfoques de Michel Foucault, David Harvey, Luc Boltanski y Ève Chiapello, y Norman Fairclough.

Esta selección se justifica en que dichas teorías comparten y articulan varios puentes conceptuales que se distribuyen en cinco aportes:

- El poder, entendido como la capacidad de dirigir, controlar e influir en las diversas áreas de la vida.
- El discurso, concebido como una práctica social comunicativa atravesada por el poder y la ideología.
- La crítica, definida como una capacidad analítica y transformadora para cuestionar el poder y la hegemonía y como la base desde donde operan las justificaciones discursivas.
- La hegemonía, conceptualizada como una capacidad de dominio ejercida a través de medios tanto no violentos como violentos.
- La resistencia, que se vincula estrechamente con la crítica y se entiende como la capacidad de oponerse o confrontar las estructuras de poder establecidas y aceptadas como incuestionables.

Estos enfoques aportan un notable potencial para entender la transformación en las políticas públicas, trascendiendo la cosificación del objeto de análisis. Los fundamentos teóricos según los autores son:

Foucault, quien, desde su teoría del poder, contribuye a comprender cómo este, ejercido a través de la gubernamentalidad y la biopolítica, tiene la capacidad no solo de regular a la sociedad, sino también de moldear al individuo. Esto se logra mediante el uso de tecnologías de poder, como la gobernanza, que generan un sentido común favorable al mercado y otras subjetividades. Asimismo, las políticas públicas se utilizan como dispositivos de poder que legitiman los modelos promercado a partir de sus objetivos e instrumentos.

Además, a través de la arqueología y la genealogía de las políticas públicas, es posible identificar cómo los discursos que las conforman llegaron a consolidarse como hegemónicos y, en ese proceso, cuáles fueron los discursos invisibilizados o incluso adaptados a las demandas del sistema capitalista, reduciendo las luchas contrahegemónicas. Finalmente, este enfoque permite comprender los marcos de influencia de la gubernamentalidad global, la cual, a través de instrumentos indirectos y bajo el manto de la neutralidad y del conocimiento experto, termina incidiendo y modelando las políticas públicas.

David Harvey, por su parte, ayuda a comprender que el cambio de política se encuentra condicionado al ejercicio del poder que se ejerce desde las dinámicas económicas y políticas a través de los procesos de financiarización y acumulación por despojo, lo que ha dado como resultado la desposesión del sentido social del Estado y de su acción pública(Harvey 2007a). Este último proceso, permeabilizado por los procesos globales y los discursos sobre la neoliberalización, ha conformado retóricas que posibilitan la legitimación y hegemonía de esta expropiación en medio de retóricas sobre la eficiencia del mercado(Harvey 2004).

Esta situación se ha dado en el contexto de la descentralización del poder del Estado y su transferencia hacia diversas esferas de la sociedad, especialmente a grupos de interés que se benefician directa o indirectamente del desmantelamiento del Estado. En este sentido, además, contempla que la resistencia o las contestaciones sociales frente a la mercantilización del Estado son parte intrínseca de las dinámicas neoliberales, las cuales cooptan sus principios de lucha mientras que la hegemonía o los principios centrales del mercado no se lleguen a cuestionar. Es decir, bajo la lógica de acumulación por despojo(Harvey 2004), las causas anticapitalistas también han sido vaciadas de su significado a través de actores políticos que se alinean con el mercado, de forma directa o indirecta, al encontrarse subsumidos en el sentido común del mercado. Este sentido común los lleva a considerar como únicas opciones viables los instrumentos del propio mercado, lo que genera contradicciones inherentes al capitalismo neoliberal.

Además, Harvey permite comprender la forma en el que el neoliberalismo se territorializa a través de las políticas públicas, en donde, por ejemplo, las políticas urbanas han convertido en instrumentos para modelar la ciudad bajo la lógica del mercado.

Luc Boltanski y Ève Chiapello, a partir de su teoría del *Espíritu del Capitalismo*, permiten comprender cómo, mediante el ejercicio del poder simbólico y con el fin de garantizar la acumulación, el capitalismo neoliberal mantiene.

su poder de movilización, [...] e incorpora recursos que no se encuentran en su interior, con el fin de acercarse a las creencias que se disfrutaban, en una época determinada, con un alto poder de persuasión tomando[...] en consideración las ideologías más importantes - incluidas aquellas que le son hostiles- que se encuentran inscritas en el contexto cultural en el cual se desarrolla(Boltanski y Chiapello 2002, 61).

En este sentido, el ejercicio del poder simbólico se lleva a cabo a través del discurso, el cual permite movilizar justificaciones que legitiman las constantes adaptaciones del capitalismo neoliberal, logradas mediante la neutralización y absorción de las críticas¹⁶. La crítica, según estos autores, se invisibiliza a partir de siete modelos de ciudades o regímenes de justificación discursivos, como se observa en la tabla 1.3. Estos modelos permiten a los actores políticos esbozar un discurso determinado que establece límites del mundo y confiere a sus defensores un juicio sólido, difícil de cuestionar (Boltanski, 2017). De esta manera, estos regímenes de justificación pueden aplicarse conjuntamente y funcionan para analizar los discursos de los actores que buscan consolidar una hegemonía de forma explícita, así como los de aquellos actores sociales con posiciones contrahegemónicas o críticas.

Estos regímenes de justificación, aplicados al análisis del cambio de política pública, permiten entender la composición de las justificaciones utilizadas por los actores políticos. Por ejemplo:

- a. La ciudad inspirada: Las políticas públicas presentan una justificación sustentada en argumentos vinculados a la innovación, la creatividad y la novedad (Boltanski 2017). El cambio de política se legitima a través de una retórica de desarrollo, criticando lo antiguo, lo ineficiente o incluso lo tradicional.
- b. La ciudad doméstica: Justifica las políticas y su cambio a partir de argumentos centrados en mantener la tradición y recuperar la cohesión social (Boltanski 2017), la crítica aquí se direcciona a pensar que nuevo o moderno está mal.
- c. La ciudad cívica: Basa su justificación en valores democráticos, la defensa de los derechos y la participación social, argumentando la transformación de las políticas públicas desde estos principios (Boltanski 2017). Crítica que no exista participación social, y que las políticas públicas sean el resultado de una tecnocracia.
- d. La ciudad de la opinión: Presenta justificaciones a partir de argumentos de consenso, apelando especialmente a la ciudadanía (Boltanski 2017). Busca

¹⁶ “La crítica consiste en denunciar la articulación existente entre una situación más o menos coherente dentro de la lógica de una ciudad bajo argumentos pertinentes dentro de la lógica de otra ciudad” (Boltanski 2017, 184).

legitimar las políticas o su cambio apelando a conceptos como la voluntad del pueblo o la voluntad ciudadana.

- e. La ciudad mercantil: Apela a argumentos relacionados con la efectividad y la productividad económica que las políticas puedan generar en la sociedad(Boltanski 2017). En esta ciudad se cuestiona la efectividad de modelos alternativos al capitalismo neoliberal.
- f. La ciudad industrial: Justifica las políticas como motores de la economía o generadoras de empleo, combinando argumentos de productividad y eficiencia(Boltanski 2017).
- g. La ciudad de los proyectos: Plantea un marco en el que la eficiencia, la eficacia y el cambio de las políticas se desarrollan en un contexto de interacción público-privada(Boltanski 2017). Se sostiene que este enfoque es la mejor manera de garantizar políticas públicas efectivas, flexibles y adaptables al contexto.

En fin, todas estas justificaciones discursivas parten de una crítica a la posición contraria a la que defienden. Sin embargo, lo interesante de esta lógica es que algunos regímenes discursivos, que por concepto son excluyentes o incompatibles, terminan siendo combinados o emparejados en la práctica. Esta situación denota una gran flexibilidad discursiva por parte de los actores de las políticas públicas, donde las hegemonías discursivas no son realmente cuestionadas. Más bien, se encargan de despojar a los actores con discursos contrahegemónicos de sus argumentos para construir un nuevo discurso que aparentemente subsana sus críticas, dejando a estos actores sin la posibilidad de cuestionar el mismo punto. Como lo plantean estos autores, el capitalismo permite la crítica solo hasta el punto en que su núcleo duro sea cuestionado.

Para dejarlo claro, la desposesión discursiva se comprende como un proceso en el cual el capitalismo neoliberal se apropia de discursos externos y críticos a su lógica, mediante justificaciones que suelen ser tomadas de las luchas sociales y promovidas por diversos actores. Estos actores, aunque logran incidir en la política pública, no transforman los mecanismos económicos de su funcionamiento. Más bien, terminan, como resultado de sus acciones, actuando como agentes legitimadores del mercado dentro de los márgenes que la gubernamentalidad neoliberal permite.

Tabla 1.3: Ciudades según las distintas formas de valoración

Regímenes de justificación discursivos							
Tipo de discurso	Inspirado	Doméstico	Cívico	De la opinión	Mercantil	Industrial	Proyectos
	Creatividad /innovación/ desarrollo	Tradicición/ reputación/	Interés colectivo/ solidaridad/ Igualdad/ democracia/ derechos	Renombre/ Democracia participativa/	Mercado/ eficiencia	Eficiencia /estadísticas/ expertos	Interacciones entre actore/redes/ flexibilidad

Fuente: Boltanski (2017, 181).

Norman Fairclough (1995; 1989a; 2008; 1989b; 1992), A través de su enfoque de ACD, permite comprender el cambio de la política a partir de conceptos como el poder, el cual entiende de dos formas. Por un lado, como una capacidad transformadora, es decir, que permite cambios macroestructurales o el cambio de un status quo; y por otro, como una capacidad relacional, que permite persuadir a actores en temas específicos y a microescala(Fairclough 2003, 50). Estos conceptos ayudan a comprender la profundidad del cambio de las políticas.

Por ejemplo, si el cambio operó desde una lógica de poder transformador, la política pública debería no solo haber desafiado la estructura discursiva neoliberal, sino también haber cambiado la estructura económica con el fin de garantizar el bienestar social por encima de los intereses económicos. Por otra parte, en el marco de la capacidad relacional, las políticas públicas se transforman dentro de un marco de interacciones, negociación y cooperación entre actores públicos y privados, sin llegar a cuestionar las lógicas económicas que gobiernan las políticas públicas, pero sí cualquier otra cuestión.

Para Fairclough, además, el discurso va más allá del texto, sin que este deje de ser importante como fuente de información y como contenedor de ideologías. Para él, el discurso es una práctica social a través de la cual se ejerce el poder, se reproducen ideologías y se construyen subjetividades y la realidad social(Fairclough 1995; 1989a).

En el marco del análisis de cambio de las políticas públicas, el destacar esta cualidad del discurso permite comprender que las políticas públicas son el resultado de un tipo de poder, lo transmiten, y al mismo tiempo, están cargadas de marcos ideológicos que pueden reforzar las relaciones de poder e incluso la hegemonía del sistema económico. En este marco, Fairclough también reconoce la importancia del análisis de los textos producidos por los organismos internacionales, los cuales tienen la capacidad de

transmitir ideas a diversas escalas, que van desde lo internacional, lo nacional hasta lo local, y de incorporarse intertextualmente¹⁷ a las políticas públicas.

Para nuestro análisis del cambio de la política desde la Teoría Crítica, este autor destaca dos conceptos fundamentales: la crítica y la resistencia. En primer lugar, la crítica se basa en la idea de que el discurso actúa como un contenedor de ideología y poder, y es el investigador quien, mediante la crítica, busca develar cómo las políticas públicas y sus transformaciones contribuyen a fortalecer el capitalismo neoliberal, el cual se ha consolidado como el escenario en el que diversos actores sociales intentan imponer sus visiones del mundo, sus significados o interpretaciones. Este principio guía ACD. En segundo lugar, la resistencia se aborda desde dos perspectivas: por un lado, el hecho de que un académico visibilice las relaciones de poder presentes en las políticas públicas ya constituye un acto de resistencia, a través de la crítica, con el objetivo de generar un cambio social; por otro lado, la resistencia también se entiende como una práctica social y discursiva llevada a cabo por los movimientos sociales, lo que permite comprender las formas en que estos cuestionan las narrativas dominantes o se adaptan a ellas.

En síntesis, la conjunción teórica de Boltanski, Ève Chiapello, Foucault, Harvey y Fairclough permite crear puentes teóricos a través de las similitudes conceptuales que presentan y, además, se enriquece con sus especificidades como se observa en la tabla 1.4. En este sentido, los cinco autores coinciden en que el discurso es un instrumento de reproducción del poder y de las ideologías, que sirve como herramienta para la construcción de subjetividades y la legitimación de hegemonías, como la neoliberal. Además, posicionan a la crítica como una herramienta para entender los procesos o las técnicas que los discursos hegemónicos utilizan para prolongarse en el tiempo. De la misma forma, este marco teórico ofrece un espacio para entender los marcos de resistencia que han surgido como resultado de las prácticas neoliberales, y a la vez brinda un soporte teórico para entender la adaptabilidad que puede llegar a tener el neoliberalismo dentro del cambio de las políticas públicas, a partir de justificaciones de la eficiencia del mercado y del sector privado. También permite observar cómo la hegemonía neoliberal ha creado un marco de disciplinamiento de mercado dentro del

¹⁷ Fairclough entiende la intertextualidad como la capacidad de interconexión o transmisión de ideas a través de documentos, que confluyen en la creación o transmisión de significados y sentidos comunes (Fairclough 1995).

Estado y de los sujetos mismos, lo que ha convertido a las políticas públicas en instrumentos de mercado, despojándolas de su valor social.

Tabla 1.4: Principales conceptos de la ortodoxia crítica

Autores	Aportes				
	Poder	Discurso	Crítica	Hegemonía	Resistencia
Boltanski y Chiapello	Simbólico.	Instrumento de legitimación	Neutralización de la crítica y absorción por medio de justificaciones.	Cultural/creación de un sentido común	Exhibir las contradicciones del capitalismo.
Fairclough	Discursivo.	Construye la realidad social/legítima.	Adaptación narrativa, nuevo lenguaje.	Creación de un sentido común	ACD como herramienta de resistencia.
Foucault	Gubernamentalidad/Biopoder.	Produce poder/legítima.	Las estructuras como el capitalismo gestionan la sociedad.	Creación de un sentido común/disciplinamiento de mercado.	Resistencia micro social.
Harvey	Económico/territorial.	Instrumento de legitimación.	Adaptación a las crisis/Acumulación por despojo/contradicciones.	Creación de un sentido común/acumulación por despojo/despolitización.	Movimientos sociales/territorio.
Similitudes y diferencias					
Similitudes	Prácticas discursivas.	El discurso es el instrumento para mantener el poder y construir y transmitir ideologías.	Adaptación neoliberal.	Hegemonía basada en la naturalización de las desigualdades.	Posibilidad de resistencia.
Diferencias	Boltanski y Chiapello destacan el poder simbólico en la legitimación.	Fairclough subraya el discurso como moldeador de realidades sociales.	Foucault introduce el biopoder y la gubernamentalidad como herramientas de control.	Harvey pone énfasis en la acumulación por desposesión como mecanismo clave del neoliberalismo.	Los niveles de resistencia varían desde lo micro-social (Foucault) hasta los movimientos sociales (Harvey).

Fuente: (Boltanski 2017; Boltanski y Chiapello 2002; Fairclough 1995; 1992; 2003; Foucault 2013; 2005a; 1985; Harvey 2004; 2014; 2007a; 2003)

1.4 El capitalismo como proyecto discursivo

Para comprender cómo se producen los cambios en las políticas públicas a partir del poder, el discurso, la crítica, la hegemonía y la resistencia, es esencial analizar el capitalismo y su marco ideológico neoliberal como un proyecto económico dinámico e inacabado. Este proyecto utiliza el discurso como herramienta fundamental para reproducirse, legitimarse y adaptarse a los nuevos contextos sociopolíticos, configurando versiones renovadas del capitalismo en medio de procesos de

disciplinamiento social, resistencia, crítica, justificación, acumulación por despojo y territorialización del capital.

El capitalismo introduce constantemente nuevas representaciones del mundo o discursos que buscan obtener respaldo social para justificar su contradictoria existencia (Harvey 2014), manteniendo su hegemonía mediante la apropiación y neutralización de las críticas que se le dirigen. Estos discursos se configuran no solo desde la "macroestructura", sino también a partir de los grupos sociales involucrados en el proceso de formulación de políticas (Fairclough 2000; Chiapello y Fairclough 2002).

Así, considerar el capitalismo como un proceso en constante reconfiguración implica comprender que este sistema económico está en continua transformación, arraigado en marcos discursivos altamente adaptables dentro del entorno social que además tienen dimensiones que van desde lo político, lo económico y lo territorial.

La transformación discursiva del capitalismo implica la reestructuración y reescalamiento de diversos dominios y ámbitos de la vida social, incluyendo al Estado. (Brenner 2017). Esos escenarios son los espacios en donde se ha generado la colonización de lo económico sobre las más diversas áreas incluida la vida misma (Fairclough 2000a; Foucault 2005a). Para ello, el capitalismo de Estado, al agotarse en términos de discurso y producción de capital, se transformó en su versión neoliberal. Este nuevo modelo centró su discurso y su esquema de gubernamentalidad en las interacciones entre las dimensiones internacionales, los Estados y la sociedad civil, otorgando incluso relevancia a la dialéctica entre lo local y lo global. Siendo realmente el que se reescaló el Capitalismo y su ideología neoliberal.

En este proceso el discurso jugó un papel fundamental, al convertirse el neoliberalismo en un emisor ideológico de conocimiento, sustentado en términos como maximización, eficiencia, crecimiento, propiedad privada, libre mercado, individualismo, consumismo (Dahlberg 2014, 3). Estas, se difundieron y reprodujeron a través de las interacciones público-privadas, y prácticas sociales que reestructuraron al Estado en términos económicos, políticos e institucionales por medio de un proceso de acumulación por desposesión. De esta manera, se cumplió el papel de propagación del neoliberalismo que persigue este sistema económico al garantizar nuevas formas de apropiación social y reproducción de capital.

Así, el capitalismo introdujo nuevos discursos y expresiones para mantener y consolidar su hegemonía a través de un proceso de reescalamiento y despojo, lo que dio lugar a la creación de nuevas tecnologías de poder con discursos específicos, como la gobernanza. Este concepto se implantó como idea, práctica y forma de gobierno a nivel global, logrando establecerse en diversas esferas sociales, incluida la academia.

Lo anterior es una respuesta a la plasticidad del capitalismo para incorporar y utilizar las críticas que se le han dirigido. Estas lógicas de rearticulación discursiva y despojo de la crítica abarcan dimensiones culturales, sociales, políticas, entre otras, y buscan ser resignificadas con el fin de apaciguar la resistencia y permitir la continuidad y el buen funcionamiento del sistema económico.

Un ejemplo de la situación descrita es la comercialización del medio ambiente a través del *greenwashing*, los mercados de carbono, la apropiación de la biogenética mediante patentes y la influencia en internet y las comunicaciones. Así, el capitalismo, observado como un proyecto incompleto, puede ser considerado un sistema que carece en gran medida de significado, un significante vacío que asume diversas representaciones según el contexto específico en el que opera. (Dahlberg 2014; Laclau y Chantal 1987), sin variar su núcleo duro. En este contexto, bajo la premisa de la flexibilidad inherente al capitalismo, se puede entender como un proyecto en constante evolución, incompleto y adaptable, que nunca llega a consolidarse por completo, ya que en cada crítica que enfrenta, encuentra una nueva narrativa para mantener su hegemonía y perpetuar su existencia.

Con este contexto, y para comprender los procesos de cambio de las políticas públicas bajo el enfoque crítico, es necesario entender las transformaciones discursivas del capitalismo que han modificado al Estado, a las políticas públicas (Brenner 2017), y al territorio (Harvey 1977; Lefebvre 2013).

Con base en lo anterior, la desmantelación del Estado de Bienestar a nivel global se justificó por una crisis generalizada de gobernabilidad (Santos 2007), acompañada de una recesión global y el declive de la industria como estructura de acumulación económica (Brenner y Theodore 2017). Esto facilitó la emergencia de una rearticulación discursiva neoliberal que transformó los espacios estatales, al desintegrar el marco institucional preexistente (Brenner 2017a). Así, surgieron nuevas narrativas que se incrustaron en los cimientos de los Estados, originando la formulación discursiva de

nuevas representaciones relacionadas con el trabajo, la empresa y la economía, que implicó la implementación de conceptos como: el trabajo flexible, el discurso neo-gerencial, la cultura empresarial, entre otros.

Como resultado, la interacción comunicativa entre los trabajadores, sus superiores y los clientes se transformó, incorporando prácticas como el trabajo en equipo, el uso de formularios de evaluación individualizada y un trato cordial y estandarizado hacia los clientes. Además, surgieron nuevas identidades sociales, caracterizadas por formas específicas de expresión y uso del lenguaje, lo que dio lugar a conceptos como el sujeto emprendedor y el trabajador flexible (Stecher 2010, 20). Así, el capitalismo ha experimentado una serie continua de transformaciones en su núcleo dinámico (Harvey 2004).

Para comprender estas transformaciones, Boltanski y Chiapello (2002) retoman el concepto weberiano del espíritu del capitalismo, entendiéndolo como la ideología que orienta al capitalismo, brindando justificaciones y revitalizando el compromiso de las personas con el sistema y su modelo de acumulación. Aunque la existencia del capitalismo pueda parecer contradictoria debido a la generación automática de desigualdades arbitrarias e insostenibles, las cuales socavan los valores meritocráticos en los que se basan las sociedades democráticas, el interés económico prevalece por encima del interés general (Chiapello y Fairclough 2002, 9-10).

El espíritu del capitalismo no solo legitima el proceso de acumulación o sobreacumulación, sino que también lo restringe a través de la crítica. Según Boltanski y Chiapello (2002), el espíritu del capitalismo comprende "un conjunto de creencias asociadas al orden capitalista que contribuyen a justificar dicho orden y a mantener, legitimándolos, los modos de acción y las disposiciones que son coherentes con él" (Boltanski y Chiapello 2002).

Estas justificaciones se expresan en términos de "justicia y virtud" para ocultar las inconsistencias del capitalismo que se disfrazan mediante argumentos que favorecen el estilo de vida asociado a este sistema. Este "espíritu" puede entenderse como un "orden de discurso" según la concepción de Norman Fairclough, quien lo describe como "una configuración de discursos articulados de una manera particular, dialécticamente promulgados como formas de actuar e inculcados como formas de ser o identidades" (Chiapello y Fairclough 2002, 9-10).

Siguiendo esta perspectiva, el capitalismo se expresa a través de diversas voces o discursos que lo respaldan. Una de estas voces es la ciencia económica, que, desde el siglo XIX hasta la actualidad, a través de sus corrientes clásicas y neoclásicas, ha sido el espacio donde los defensores de las instituciones capitalistas han buscado justificar la primacía del sistema. Se argumenta que la economía, al basarse en principios positivistas, puede generar conocimiento libre de construcciones ideológicas y morales, aunque esta disciplina también aloja argumentos relacionados con la justicia y el bienestar, como menciona Boltanski y Chiapello (2002:42):

Cuando se trata de reunir las razones que hablan en favor del capitalismo, de buenas a primeras se presenta un candidato, que no es otro, que la ciencia económica. /Acaso no es en la ciencia económica y, en particular, en sus corrientes dominantes - clásicas y neoclásicas-, donde los responsables de las instituciones del capitalismo han buscado, desde la primera mitad del siglo XIX hasta nuestros días, todo tipo de justificaciones?

El argumento anterior, pasa por alto que la ciencia económica surge de una ideología respaldada por justificaciones encubiertas bajo el discurso científico. Esta ideología defiende la idea de que la suma de los intereses individuales contribuye al interés general. Así, esta narrativa, promovida en los discursos públicos por actores sociales, políticos y económicos, ha establecido un vínculo entre el beneficio individual y el beneficio global, aunque implique una justificación con un costo moral, ya que se enfoca en la búsqueda del lucro a través de bienes materiales mientras persigue el "bienestar social".

De esta manera, la legitimación obtenida por el capitalismo a través de las ciencias económicas se basa en tres principios o justificaciones (Boltanski y Chiapello 2002):

- El progreso material,
- La eficacia, y
- La eficiencia.

Estos principios, originados en el sector privado, se trasladaron al ámbito estatal en la década de los sesenta. Ellos son una parte esencial del discurso de justificación del capitalismo para mantener su hegemonía y, por ende, la acumulación de capital en manos de unos pocos. Estos principios también promueven la privatización y la

mercantilización de los servicios del Estado como un medio para administrar de manera eficiente.

Además, se creó la imagen del poder "libertador" del capitalismo, que no solo se refleja en el ámbito económico, sino también en el político y social, lo que convierte al capitalismo en un sistema altamente atractivo y socialmente legitimado. Sin embargo, el capitalismo requiere justificaciones morales a nivel nacional y local, creadas por las personas que son indispensables en el funcionamiento del sistema, como los sectores financiero, inmobiliario, gubernamental e industrial, y necesita responder a las críticas que recibe.

Así, tanto el concepto del espíritu del capitalismo teorizado por Boltanski como el concepto de orden del discurso propuesto por Fairclough no solo se encuentran en los discursos dominantes o hegemónicos y sus respectivas justificaciones, sino también en los discursos críticos u opositores, e incluso en la crítica. Esto ha permitido que el "espíritu del capitalismo" mute hacia otras formas y versiones.

En este afán, el espíritu del capitalismo presenta tres dimensiones argumentales:

- i. Una dimensión direccionada a generar un compromiso con la acumulación capitalista, o el cómo crear un compromiso con esta acumulación por parte de personas que ni siquiera se llegaron a beneficiar de ella, un "estimulo" (Boltanski y Chiapello 2002).
- ii. Una dimensión que busca otorgar seguridad económica, "mínima" a quienes se adscriben al sistema (Boltanski y Chiapello 2002).
- iii. Una dimensión que persigue la forma de justificar la acción del capital en términos del bien común a través de argumentos de "justicia", con el fin de despojar la crítica de la crítica, se persigue crear un discurso de un capitalismo "justo" (Boltanski y Chiapello 2002).

En el capitalismo contemporáneo, en esta última dimensión refiriéndonos a las políticas públicas también se presenta un proceso de acumulación por desposesión, ya no solo de carácter institucional referente al Estado, sino también en relación con el discurso producido a partir de las luchas contrahegemónicas, especialmente vinculadas a los movimientos sociales. Es decir, se produjo una desposesión discursiva como respuesta a

que las justificaciones desde la ciencia económica se agotaron, complementándose ahora con justificaciones nacidas desde la sociedad civil y la academia crítica.

1.4.1 El discurso de la propiedad privada en el capitalismo neoliberal

La propiedad privada y los derechos de propiedad son intrínsecos al discurso neoliberal, ya que, según Hayek (2011), constituyen el vehículo para la libertad económica de las personas, alejándolas del poder hegemónico del Estado. Sin embargo, al mismo tiempo, estos derechos deben ser garantizados por el propio Estado. De ahí que el Estado de derecho se erija como la piedra angular para promover la libertad y garantizar la propiedad privada. Es decir, la conquista discursiva del Estado lo transformó en el garante esencial del derecho a la propiedad.

Al respecto, Harvey menciona:

Como garante de esos derechos se apela al Estado, con su monopolio del uso legítimo de la fuerza y la violencia, para evitar o reprimir cualquier transgresión del régimen de los derechos de propiedad privada individualizada. El Estado capitalista debe usar el monopolio adquirido sobre los medios de violencia para proteger y preservar ese régimen tal como se articula en el funcionamiento “libre” de los mercados. Se emplea el poder centralizado del Estado para proteger (Harvey 2014)

Además, para Harvey, la propiedad privada y su derecho son contradictorios, ya que, por un lado, actúan como mecanismos de acumulación y, por otro, generan dinámicas de exclusión social. Es decir, se reserva la mercancía únicamente para aquellos que tienen capacidad adquisitiva. Esto es relevante en la medida en que, cuando el neoliberalismo conquistó el Estado, difundió un discurso en el cual se buscó mercantilizar las políticas sociales, lo que implicó la desposesión de lo social. (Harvey, 2014).

En este sentido, el derecho a la propiedad, según la corriente neoliberal, se constituye en un elemento para emanciparse del Estado, justificándose mediante la apelación a la libertad y a su conservación. Así, el derecho a la propiedad privada se convierte en un dispositivo de disciplinamiento neoliberal, transformándose en un elemento de regulación entre el Estado y los individuos, dado que dicho derecho produce un determinado comportamiento institucional y regulatorio.

1.4 Discurso neoliberal: Poder y el cambio de las políticas públicas

Considerando el discurso como una práctica social cargada de ideologías a través de las cuales se ejerce poder, el discurso neoliberal se conceptualiza como una práctica vinculada a promover los ideales del mercado y a crear una moral y un sistema de disciplinamiento para mantener su hegemonía. Para ello, recurre a argumentos, discursos y técnicas como la tercerización, la reducción del gasto público, la desregulación del mercado, la descentralización del Estado, el uso de tecnologías de poder como la gobernanza, el empleo del poder simbólico a través de lo técnico para presentarse como lo más eficiente, y al despojo¹⁸ discursivo de las críticas, mostrando al Estado como incapaz de administrar sus recursos. Así, busca generar un sentido común en los sujetos, el Estado y la sociedad en general, a partir de un marco de justificaciones que presenta al mercado como la solución para cualquier tipo de problema público.

Con este contexto, es conocido que las políticas públicas son acciones estatales diseñadas para abordar problemas públicos. Sin embargo, también constituyen discursos e instrumentos destinados a influir en el comportamiento de los individuos, transmitir ideologías y ejercer poder. En este sentido, las políticas públicas no son neutrales, sino que se construyen en medio de luchas por el poder que buscan imponer una forma específica de abordar un problema público.

El cambio en las políticas públicas, de igual manera, no es neutro. Está influenciado, en primer lugar, por la ideología neoliberal y, en segundo lugar, por las ideologías de los partidos políticos y colectivos sociales que impulsan la formulación o modificación de dichas políticas. Sin embargo, el papel de estos últimos está condicionado por el marco discursivo e institucional neoliberal, lo cual limita el alcance de los cambios que pueden promover dentro de las políticas públicas, imponiendo restricciones sobre sus posibilidades de acción.

¹⁸ Los procesos de acumulación por despojo contemporáneos no solo se manifiestan en la expropiación de elementos tangibles, sino también en la apropiación de elementos intangibles, como los discursos que promueven la naturaleza y el cuidado del medio ambiente, entre otros, con el fin de perpetuar la acumulación de capital (Harvey, 2003). Este fenómeno ya no es exclusivo del sector privado y productivo, sino también del Estado, donde, a través de los procesos de formulación o reformulación de políticas públicas y bajo una moral neoliberal, se dan procesos de apropiación discursiva de conceptos vinculados al bienestar social y propulsados por movimientos sociales. A este fenómeno se le denomina despojo discursivo.

Estas limitaciones están determinadas por tres aspectos del neoliberalismo descritos por Foucault: la gubernamentalidad, la biopolítica y el biopoder. Estos elementos se evidencian en la naturalización del mercado, desde las prácticas gubernamentales hasta la vida misma, lo que se refleja en la configuración de las políticas públicas a través de instrumentos como leyes, presupuestos e información, entre otros.

Como se mencionó, las políticas públicas son construcciones sociales y políticas diseñadas en el contexto de una estructura cívica capitalista-neoliberal. Por lo tanto, es esencial examinar cómo opera el poder en el proceso de formulación y cambio de las políticas públicas.

Esta cuestión puede esclarecerse al identificar las tecnologías de poder neoliberales desarrolladas para regular al Estado, los gobiernos y a los individuos en la sociedad. Como señalan Ortiz y Pereyra (2007, 21). “si las fuerzas de producción se encuentran en el cuerpo humano, es indispensable para el orden del capital empezar a normalizar dichos cuerpos”. “De ahí que esta regulación se dé a través de la gubernamentalidad, la cual puede entenderse como,

el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma tan específica, tan compleja de poder que tiene como meta principal la población, como forma primordial de saber la economía política y como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad (Foucault 2006, 136).

En otras palabras, es un proceso social complejo dirigido a gestionar y controlar tanto a los individuos como a la sociedad en su conjunto, a través del poder, que en el marco neoliberal se ejerce mediante discursos e instrumentos de mercado, así como la apropiación y disciplinamiento del sujeto. Este proceso se lleva a cabo a través de múltiples actores, que van desde el Estado, desde donde se han diseñado formas de gobierno descentralizadas que interactúan con el mercado y la sociedad civil, y a partir de las cuales se diseñan las políticas públicas, hasta el sector privado y la banca, desde donde se naturalizan y reproducen discursos y procesos vinculados a la libre competencia, eficiencia, emprendimiento, entre otros. Estos elementos, dentro de las reformulaciones de las políticas, llegan a través de los delegados empresariales o de las cámaras de comercio a las mesas de formulación de determinadas políticas públicas, además de hacerlo a través de préstamos condicionados de la banca internacional.

El sector educativo también ejerce la gubernamentalidad neoliberal al reproducir o generar un pensamiento que refuerza la lógica de mercado, el cual se traslada a los espacios de reformulación de las políticas públicas a través de los textos académicos que producen, por consultorías o por delegados en las comisiones gubernamentales, considerándolos dentro del conocimiento experto. Los organismos internacionales, mediante documentos de trabajo, recomendaciones, consultorías o trabajos conjuntos con los gobiernos, también participan en este proceso. Finalmente, el individuo, quien es el principal receptor de la civilidad y los valores neoliberales, traslada estos principios a su vida personal y a la vida social.

Por otra parte, los movimientos sociales contrahegemónicos se presentan como actores que buscan cambiar la gubernamentalidad neoliberal en torno a un determinado problema público, al intentar establecer nuevos discursos orientados al bienestar común. Sin embargo, la gubernamentalidad neoliberal los regula y los cooptan al imponer límites a su discurso, obligándolos a ajustar sus propuestas a la estructura económica que el modelo neoliberal ha establecido dentro del Estado. De esta forma, en el marco de la gubernamentalidad, estos colectivos son utilizados como actores de legitimación de una política pública que, al final, no logra generar un cambio profundo en las directrices económicas. Esta dinámica se repite no solo en los movimientos o colectivos sociales, sino también en todos los actores involucrados en las políticas públicas los cuales estén en contra de las prácticas de mercado.

Dentro de la gubernamentalidad neoliberal, el biopoder se manifiesta en la regulación y gestión de la vida, lo cual se logra a través del discurso del mercado (Foucault 1978; T. Rodríguez 2017). Este discurso se extrapola a las políticas públicas con el fin de controlar y modelar a los sujetos, al considerar a la población como portadora de un conjunto de características biológicas susceptibles de ser modificadas, direccionadas o manipuladas, con el objetivo de implementar una tecnología biopolítica neoliberal (Ávila 2010) y una vida acorde al mercado. Como dijo Thatcher “La economía es el método pero el objetivo es cambiar el alma” (Harvey 2007a, 9).

De ahí que las políticas públicas se hayan consolidado como instrumentos de ejercicio del poder biopolítico neoliberal, en donde, dependiendo del tipo de política pública, se gestionan y regulan incluso las condiciones de vida de las personas. Esto incluye la definición de las subjetividades que componen la política, es decir, el establecimiento de un determinado discurso y de significados alineados con la reproducción neoliberal,

especialmente a través de la promoción de instrumentos de mercado, los cuales también terminan gestionando geográficamente la vida de los receptores de dichas políticas públicas. El biopoder se inserta en el cambio de las políticas públicas a través del discurso de los actores que participan en este proceso, actuando dentro de dinámicas de desposesión discursiva, críticas y justificaciones que permiten establecer determinados marcos ideológicos y hegemónicos en la política pública. Con esto se puede entender que el biopoder ha llegado a dominar,

la esfera privada como la pública, coordinando estrategias-dispositivos que acompañan al individuo desde su nacimiento hasta su muerte, en una especie de vigilancia continua, que se hace a través de dos instrumentos de organización social, el mercado y el Estado, en esa lógica el individuo puede sentirse libre de la tutela del Estado, pero es gobernado por el mercado a través de los hábitos de consumo, mercadotecnia, tendencias, modas, disposiciones sociales, hábitos construidos por la mercadotecnia y un sinnúmero de estrategias con las que cuenta, pero también es totalitario, en el sentido de que es una dictadura que no deja opciones de vida, más que la suya (Ortiz 2015, 20).

Esta esta razón neoliberal (Laval y Dardot 2015), el disciplinamiento, la lógica de mercado y la desposesión discursiva, se ejercen desde el biopoder y se regulan a través de la biopolítica, que se redirige hacia la idea del mercado como agente dominante y organizador de la vida de los seres humanos. Como señala Ortiz (E. Ortiz 2015, 1), “la biopolítica se [...] volvió [...] totalizadora y pretende controlarlo todo”; es decir, busca la comercialización y el control de bienes tanto tangibles como intangibles. Algunas características de la biopolítica son:

- a. Capacidad de expandirse mediante las instituciones.
- b. Independencia del poder soberano.
- c. Opera en el marco de una gubernamentalidad específica (Ortiz 2015);
- d. Tiene impactos cuantitativos y cualitativos en la población;
- e. Es reproducida por varios tipos de agentes que afianzan el control social permanente (Ortiz y Pereya 2007, 21).

Así, la biopolítica neoliberal, al buscar obtener y maximizar ganancias a partir de los procesos de acumulación por despojo, absorbió las políticas públicas (Ortiz y Pereya, 2007), y en especial las políticas urbanas, bajo una lógica de reducción de los espacios sociales fuera de las dinámicas de explotación y dominación capitalista, convirtiéndolos en su instrumento. Esto fue posible como consecuencia de la implementación de

dispositivos y mecanismos de disciplinamiento de la sociedad sobre el espacio urbano (Sequera 2014, 71) y al núcleo adaptativo del neoliberalismo (Jessop 2002; Harvey 2014; Boltanski y Chiapello 2002; Fairclough 2000) que permitió la construcción del “sujeto neoliberal”, quien es el encargado de reproducir y justificar el sistema capitalista a todos los niveles. Se puede decir que las políticas urbanas son formuladas a partir de una sociedad que ha interiorizado y naturalizado la razón neoliberal, obedeciendo a la lógica del “*homo economicus*” o la “empresa de sí mismo” (Laval y Dardot, 2014), con la novedad de que se le ha dado un “rostro humano” al neoliberalismo (Hidalgo et al. 2017; Hidalgo, Alvarado, y Santana 2017). Esto se evidencia, por ejemplo, al introducir en el discurso de las políticas de vivienda temas como el derecho a la vivienda, el derecho a la ciudad, la propiedad social del suelo y el hábitat, los cuales funcionan como dispositivos que apaciguan la crítica.

Esta incidencia biopolítica permite, además, territorializar la razón neoliberal y el control biopolítico. La población es condicionada a ubicarse en áreas periféricas de la ciudad y sometida a instrumentos financieros que cumplen un doble propósito: por un lado, mantener el proceso productivo para la reproducción del capital; por otro, utilizar la deuda o el crédito como mecanismo de control biopolítico (L. Salinas 2019). Así, las políticas de vivienda se configuran como una de las principales formas de expropiación dentro de la biopolítica, que no se limita únicamente al objeto físico de la vivienda, sino que también se extiende a la sociedad que la utiliza y la produce, transformando las dinámicas sociales y urbanas en función de las lógicas de acumulación y control.

Extrapolando este ejemplo, las políticas de vivienda social neoliberales en América Latina pueden ser vistas como instrumentos de control tanto del individuo como de la sociedad, orientados a la reproducción del capital (Salinas, 2019). Estas políticas son el resultado de la hegemonización del neoliberalismo sobre la sociedad, manifestada a través de un discurso que actúa como ejercicio de biopolítica y biopoder neoliberal. En este contexto, son los sujetos ya sea en su rol de formuladores de políticas públicas o como actores sociales involucrados quienes imprimen y reproducen la impronta neoliberal, promoviendo la mercantilización (Laval y Dardot, 2015) y la financiarización de la vivienda. Esto ha transformado la vivienda en un fin en sí misma, un objeto de deseo, una inversión y un patrimonio familiar (Salinas, 2019). Así, la vivienda se ha convertido:

en un objetivo de vida, una forma de regulación biopolítica, la cual, sin darnos cuenta, es un elemento esencial de la vida. Por ello, la política de vivienda social se ha enfocado en satisfacer este deseo, no como un satisfactor social, sino como un producto esencial en la reproducción de capital (industria de la construcción), así como para la acumulación por parte del sector privado (Salinas 2019, 5).

En síntesis, la gobernabilidad, el biopoder y la biopolítica se consolidan como los medios que permiten la reproducción del civismo neoliberal. Pero esta conquista del Estado, del individuo, de los colectivos sociales, los partidos políticos y su nueva cercanía con los principios de mercado, la banca, las empresas privadas y los organismos internacionales se sustenta en las tecnologías de poder, entendidas como las prácticas institucionales a través de las cuales se regula, organiza y controla a la sociedad (Foucault 1978).

1.5 La gobernanza neoliberal como tecnología de poder y de cambio

Siguiendo a Foucault(1975), se puede entender la gobernanza como una tecnología de poder y un discurso o práctica social, que al ser una forma de gobierno neoliberal reorganizó no solamente el poder del Estado en términos nacionales y locales, sino que también propició las interacciones entre empresas transnacionales y organismos multilaterales. Esta reconfiguración del poder se justificó a través de un discurso de eficiencia, eficacia, democracia, entre otros, siendo capaz de imponer nuevas subjetividades, visiones del mundo y lenguajes en los que la efectividad de las políticas públicas se consigue a partir de las interacciones público-privadas. Es decir, se convirtió en el vehículo ideológico y práctico del neoliberalismo (Harvey, 2007), lo que además permite a los organismos multilaterales ejercer influencia sobre el Estado sin contar con una capacidad vinculante de forma directa.

Así, se puede entender que quien realmente descentralizó su poder no fue el Estado, sino el sistema capitalista, que debilitó al Estado al otorgarle el principal papel de regulador de la sociedad al mercado, el cual se introdujo en la acción pública a través del discurso y la despolitización de la formulación de las políticas públicas(Fairclough 2008; Harvey 2004), en términos de que los principales instrumentos de estas políticas se sustentan en valores neoliberales, como la competencia o la rentabilidad.

En este contexto, la gobernanza también se define como la actividad de una institución u organización para gestionar o regular las prácticas sociales. El creciente uso de

términos como "gobernanza", "gobernanza corporativa", "gobernanza global", entre otros, refleja la búsqueda de una alternativa al caos de los mercados y a la imposición jerárquica de arriba hacia abajo por parte de los Estados. En su mayoría, la gobernanza enfatiza las redes, el diálogo y la deliberación como elementos clave en este proceso (Fairclough 2004, 217).

Así, la gobernanza, como concepto, se popularizó en la década de los ochenta, particularmente a través del Consenso de Washington, que sirvió como base para la transformación discursiva del capitalismo de bienestar hacia el neoliberalismo. La nueva gobernanza global ganó hegemonía aprovechándose de las diversas crisis económicas en las distintas regiones del mundo (Sheppard y Leitner, 2010), a través de los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), que se encargaron de presentarla como una nueva forma de "solucionar" las crisis, tanto económicas como sociales, y en términos de demandas democráticas.

Esta forma de gobierno nació a partir de un discurso de descredito(falla) o una crítica interna(Boltanski y Chiapello 2002) del modelo de desarrollo keynesiano que hacía referencia a las restricciones que los Estados ponen al mercado. Por lo contrario, pregona la reducción del Estados bajo la idea que mientras mayor eficiencia tenga un mercado, mayor desarrollo tendría un país. La gobernanza, como el principal impulsor del neoliberalismo a nivel global, se convirtió en una solución práctica para implementar los programas de ajuste del Banco Mundial, estableciendo un entorno propicio para la operación de un Estado mínimo y despolitizado (Yardimci, Karaçor, y Konya 2017). En la tabla 1.5, en los anexos, se pueden observar las fases de implementación de la gobernanza.

Como discurso o conjunto de declaraciones dentro del ámbito estatal, la gobernanza se estructura a través de cadenas de enunciados y narrativas que recontextualizan prácticas de mercado, críticas y justificaciones. Esto se lleva a cabo mediante diversos medios, como documentos oficiales, informes de consultorías, informes técnicos, declaraciones, entre otros, elaborados en un marco multinivel. Por ejemplo, en comisiones responsables de formular o reformular políticas públicas, o en representaciones sociales de diversas índoles. Dichos enunciados y discursos ayudan a mantener la estructura institucional del Estado, dentro del marco democrático que este modelo de gobierno promueve.

Así, la gobernanza además puede entenderse como una práctica discursiva del poder neoliberal, que actúa como un marco biopolítico orientado a controlar, producir y administrar la vida bajo la lógica del mercado. Para ello, se vale de las políticas públicas, así como de los espacios, discursos y actores vinculados a estas.

Algunas de las principales características de la gobernanza neoliberal según De Angelis (2005) son:

- a. Autorregulación y correulación, permite la difusión por parte de organismos internacionales de principios ambientales, derechos humanos, derechos laborales, reducción de la pobreza, entre otros sin generar una capacidad vinculante.
- b. Asociación, busca crear una continuidad del poder a partir de la interacción entre escalas de gobierno con el fin de que los grupos de interés mantengan su hegemonía económica. La asociación persigue que los actores en conflicto interactúen en un marco discursivo común de colaboración multinivel.
- c. Selección y participación: implican la aceptación mutua de estándares y marcos normativos compartidos dentro de los cuales se plantean contextos de inclusión y exclusión(De Angelis 2005).

En este sentido, sobre el uso de la gobernanza como un instrumento de reproducción del capital, De Angelis (2005) se pregunta: ¿Por qué existe la necesidad de integrar la sociedad y el medio ambiente en las prioridades económicas y comerciales? Y responde que es porque los derechos humanos, la protección del medio ambiente o los "valores universales" resultan rentables para las empresas. Esto sugiere que esta tecnología de poder se apropia de los discursos de carácter social con el propósito de despojarlos de su valor original y resignificarlos como una justificación de las lógicas de mercado, promoviendo a la vez una despolitización de los problemas públicos, tanto en teoría como en práctica, al fundamentarse en supuestos de eficiencia ocultos bajo valores prospectivos de corte democrático.

En síntesis, la gobernanza se ha fundamentado en retóricas de participación social y en la proximidad del Estado con la sociedad civil, promoviendo procesos de descentralización. Con el tiempo, se ha convertido en una de las *buzzwords* más utilizadas en la academia, los organismos internacionales y los Estados (De Angelis, 2005), consolidándose como el principal vehículo de la ideología y hegemonía

neoliberal. Además, representa una sofisticada tecnología de acumulación por desposesión que redefine las políticas públicas y orienta su transformación hacia una visión centrada en el mercado y la rentabilidad, permitiendo a los organismos multilaterales y a las multinacionales intervenir en la soberanía de los países en materia de políticas públicas sin contar con una capacidad explícita de carácter vinculante.

Como instrumento práctico para ejercer los marcos de gobernanza en el territorio, la descentralización, que se sustenta en interacciones de carácter multinivel, surge como un mecanismo de distribución del poder político, administrativo y fiscal. Este proceso nace de la justificación de reforzar la democracia, acercando el ejercicio del poder a la ciudadanía. Una definición básica de este proceso es la “reforma estatal que comprende un conjunto de políticas públicas que trasladan responsabilidades, recursos o competencias de un nivel más alto a un nivel de gobierno más bajo” (Merkel 2008, 51) o un proceso de reconfiguración del capitalismo (Harvey 2007a), el cual permitió que el poder del Estado centralizado se redirigiera hacia los niveles regionales, locales e internacionales. Trayendo consigo conceptos como la autonomía que permite al estado subnacional tomar sus propias decisiones en algunos campos específicos, incluido el diseño de sus políticas.

1.6 La gobernanza urbana y el discurso neoliberal: la transformación de las políticas urbanas

A nivel local, las políticas públicas contemporáneas se formularon y continúan reformulándose como resultado de una versión urbana de la gobernanza, impulsada por el re-escalamiento del Estado, entendido como una nueva espacialidad institucional (Brenner 2004) y como un dispositivo de conducta y civilidad neoliberal (Janoschka, Sequera, y Salinas 2014, 15). Esta versión urbana también se inscribió dentro del discurso neoliberal, es decir, reprodujo a una menor escala la ideología de mercado y la retórica de la ineficiencia del Estado. Al igual que en su versión nacional, la gobernanza urbana integró al sector privado y promovió un discurso de descentralización, con la participación del sector privado en las antiguas tareas del Estado local y en la participación ciudadana. La diferencia radica en que la ciudad se apropió como espacio de territorialización de las políticas de mercado, dando paso a una nueva lógica institucional en la que las interacciones entre los distintos niveles de gobierno ya no solo ocurren en el ámbito local y nacional, sino también entre lo local y lo global. Esto

posicionó a las ciudades en un escenario de marketing urbano, donde la competencia entre ellas por atraer inversiones de capital y turismo se convirtió en un eje central. De este modo, la ciudad se transformó en un espacio clave para la implementación del discurso y la gobernanza urbana neoliberal, en el que la lógica del mercado y la mercantilización de los espacios urbanos adquirieron protagonismo.

Es decir, el discurso neoliberal creó espacios institucionales que promovieron la desregulación y la privatización, acompañados de una retórica agresiva en contra de las políticas sociales (Harvey, 2007). Los nuevos acuerdos institucionales se utilizaron para promover geografías políticas, económicas y sociales de la desigualdad (Brenner, 2017), al enfocarse en la competitividad y el desarrollo económico de las urbes. En este sentido, la vivienda se integró a una lógica de competencia y mercantilización, siendo absorbida dentro de los nuevos circuitos de acumulación de capital. De este modo, se convirtió en uno de los principales ejes de reproducción del capital, como respuesta a la insaciable búsqueda y apropiación de nichos para la extracción, acumulación y sobreacumulación demandados por el capitalismo. (Harvey 2014; Saegert 2016).

Como resultado de este proceso, surgieron la sobreexplotación inmobiliaria y la hipermercantilización de la ciudad, que pasó a “ser entendida como un producto que se intercambia, al menos en pedazos, y que puede ser valorizado” (De Mattos 2014, 20). Este fenómeno se enmarca en lo que Harvey (2014) denomina acumulación por desposesión, y se explica a partir de la apropiación de lo urbano y de las políticas de vivienda. Esto generó diversos problemas socioespaciales, como la segregación, la gentrificación y la destrucción del tejido social. Además, se produjo un vaciamiento del sentido social de la vivienda, que fue resignificada con un enfoque económico, promovido por un discurso de eficiencia del mercado como solución al problema habitacional.

De lo anterior se desprende que el discurso neoliberal y la gobernanza urbana tienen como objetivo principal crear un entorno favorable para la inversión y los negocios inmobiliarios, priorizando a las empresas privadas, al sistema financiero y sus instituciones por encima del bienestar social y ambiental. De esta manera, la territorialización de este discurso produce un espacio geográfico específico que se articula desde tres dimensiones clave:

- El discurso, entendido como las negociaciones y debates que ocurren durante la introducción de nuevas políticas, se utiliza como un medio para legitimar e insertar los principios neoliberales en las políticas urbanas.
- Las estrategias urbanas, que abarcan el nivel administrativo, técnico y financiero de las políticas neoliberales, constituyen el marco burocrático desde el cual se estructura y opera la política urbana.
- Las prácticas y los procedimientos de implementación administrativa, se consolidan como el marco institucional neoliberal que da soporte y viabilidad a la política que se implementará (Janoschka 2011b, 121).

Las dimensiones mencionadas han servido como marco teórico para la reorganización del Estado y la justificación de la implementación de la institucionalidad neoliberal en las políticas urbanas, al mismo tiempo que despolitizan todos los procesos que conforman la formulación de las políticas públicas. Un ejemplo claro de esto es la justificación de la participación de las constructoras privadas y el sistema financiero en la provisión y financiamiento de la vivienda social. Se argumenta que el sector privado garantiza una mayor efectividad en la provisión de vivienda, ocultando al mismo tiempo el significado y el contenido político de estas políticas. En este contexto, se invisibilizan las luchas de poder, los marcos de hegemonía y las dinámicas de reproducción presentes en este tipo de gobernanza. (Santos 2007).

Más allá de los argumentos anteriores, este tipo de gobernanza, que se ampara en procesos democráticos, garantiza el crecimiento de los poderes de grupos industriales y financieros que respaldan ciertas políticas urbanas. Así, esta tecnología de poder se consolidó como una poderosa estrategia de legitimación política (Janoschka 2011b) y como un vehículo para la consolidación del poder y la ideología de mercado. En este sentido, es esencial cuestionar tanto la gobernanza neoliberal como el discurso neoliberal. El inicio de este cuestionamiento en el análisis crítico radica, en primer lugar, en reconocer que las políticas públicas son el resultado de procesos políticos y luchas de poder, destinados a mantener o reproducir hegemonías a través del discurso y las instituciones.

1.7 Conclusión de capítulo

Este capítulo ha permitido explorar el cambio en las políticas públicas desde una perspectiva crítica, colocando el discurso en el centro del análisis como una herramienta

para comprender las dinámicas de poder, ideología y hegemonía que configuran estas transformaciones. A partir de una revisión de las teorías del cambio, se identificaron sus limitaciones, planteando una ortodoxia crítica que integra los aportes de Boltanski, Chiapello, Foucault, Harvey y Fairclough. Esto permitió construir un marco teórico robusto que posiciona la crítica como un instrumento clave no solo para analizar las políticas públicas, sino también para develar relaciones de dominación y promover el cambio social.

El análisis evidencia cómo el capitalismo neoliberal, como proyecto discursivo en constante transformación, ha despojado al Estado de sus funciones tradicionales, promoviendo un modelo de gobernanza que descentraliza el poder estatal y lo somete a las dinámicas del mercado. Este proceso, basado en la acumulación por desposesión, también se refleja en un nivel discursivo, donde se expropián y resignifican críticas sociales para fortalecer las lógicas neoliberales, limitando las posibilidades de un cambio estructural.

Asimismo, el capítulo destaca cómo el neoliberalismo ha territorializado sus estrategias en el ámbito urbano, utilizando la vivienda social como un eje clave de acumulación de capital. Este fenómeno resignifica el valor social de la vivienda en términos económicos, consolidando al mercado como proveedor central frente a la supuesta ineficiencia del Estado.

Finalmente, se concluye que, aunque el discurso neoliberal permite crear espacios de crítica, estos están restringidos por un marco ideológico que impide cuestionar las bases fundamentales del sistema. Esto limita tanto la transformación completa de las políticas públicas como la capacidad de los actores involucrados para superar las barreras impuestas por la gubernamentalidad, la biopolítica y el biopoder.

Capítulo 2 Metodología

2.1 Introducción de Capítulo

El capítulo 2 establece una conexión entre la teoría y la metodología de la investigación. Comienza presentando el modelo tridimensional de Fairclough (1989) con el fin de exponer sus limitaciones y, posteriormente, proponer el Análisis Multidimensional del Discurso (AMD). Luego, se plantea el tipo de estudio y la unidad de análisis. Se justifica el estudio de caso de Ecuador y se define la estructura metodológica de la investigación como un análisis cualitativo, cuyo objetivo es explicar¹⁹ e interpretar²⁰, la incidencia, reforma y prevalencia estructural del neoliberalismo en el discurso de las políticas urbanas, utilizando un enfoque deductivo y crítico.

El desarrollo empírico de la investigación se realiza a partir de cuatro dimensiones: meta, macro, meso y micro. Estas dimensiones están transversalizadas por el discurso y se analizan según ciertos criterios que se explican en el desarrollo del capítulo. Por esta razón, se considera el proceso metodológico aquí establecido como una artesanía intelectual, que busca tomar distancia de otros tipos de aproximaciones metodológicas, visibilizando las narrativas y los dispositivos retóricos e ideológicos que configuran las políticas públicas de vivienda social en Ecuador.

2.2 El modelo tridimensional de Fairclough (1989)

El vínculo teórico-metodológico que permitió generar el diseño del protocolo metodológico de esta investigación parte de la teoría crítica, en los términos ya descritos, y de una modificación del modelo de análisis del discurso crítico de Fairclough (1989), quien esbozó su modelo tridimensional con el fin de operativizar el análisis de discurso. El autor propone tres pasos operativos:

1. Etapa descriptiva, esta instancia compete a la examinación de la estructura del texto y sus componentes gramaticales, pone atención en las palabras que los conforman (Stecher 2010). Se enfoca en el análisis de las estructuras de mayor

¹⁹Por la naturaleza de la tesis y su abordaje desde la Teoría Crítica, esta se enfoca en explicar y analizar el cambio en las políticas públicas, en lugar de comprobar hipótesis, ya que no parte de un enfoque hipotético-deductivo.

²⁰ Se rescata “lo dicho” acercándonos a una “descripción densa” (Geertz 1992) de las políticas de vivienda social.

escala que componen el discurso. Por ejemplo, se pregunta: ¿Qué estructuras a gran escala inciden en el discurso? (Fairclough, 1989).

2. Etapa interpretativa, esta dimensión de análisis aborda la relación entre el texto y el contexto (Fairclough 1992). Aquí se realiza un análisis de intertextualidad que persigue indagar la relación del texto analizado con otros textos (Urta y Sandoval 2017; Fairclough 1989). Es decir, se busca hacer visibles las interacciones que funcionan, se crean y modifican los discursos, identificando quiénes son los actores que participan en ellos y el tipo de relaciones de poder que se crean.
3. Etapa explicativa, en esta sección se analiza cómo un determinado discurso está alineado con un marco hegemónico. Se busca explicar cómo el discurso se usa como un vehículo para promover una ideología particular. Fairclough (1989), sugiere orientarse a través de cuatro preguntas clave: ¿Qué relaciones de poder ayudan a dar forma a este discurso?, ¿cómo se posiciona este discurso en relación con las luchas a nivel situacional, institucional y social?, ¿son estas luchas abiertas o encubiertas?, y ¿contribuye a mantener las relaciones de poder existentes o a transformarlas? (Fairclough 1989, 166).

De este modo, todos los niveles de análisis están interconectados a través del discurso y la ideología, lo que permite identificar si los discursos examinados tienen como objetivo reforzar las estructuras hegemónicas y las relaciones de poder subyacentes. No obstante, aunque este modelo permite vislumbrar cómo funcionan las relaciones de poder y su ejercicio a través del discurso, presenta algunas limitaciones, tales como: centrarse en gran medida en las cuestiones semióticas, no considerar un marco histórico que influya en el fenómeno analizado, no poner énfasis en cuestiones como la crítica y las justificaciones que permiten que un marco hegemónico no sea cuestionado. Además, no aborda cómo actúa el poder simbólico ni las estructuras de gobernabilidad que disciplinan tanto a los sujetos como a la sociedad, ni considera la resistencia como parte fundamental de los discursos que transforman los fenómenos sociales y las políticas públicas, ni tampoco considera la dimensión teórica del neoliberalismo.

En este marco, las contribuciones metodológicas para nuestro diseño se presentan como una forma de complementar y adaptar el modelo propuesto por Fairclough (1989) para el análisis del cambio en las políticas públicas. Como se mencionó en el capítulo anterior, el discurso, desde una perspectiva teórica y metodológica, se considera una práctica social capaz de transmitir ideologías y ejercer poder. Este enfoque se aleja de la visión estrictamente semiótica del análisis del discurso, sin dejar de reconocer la importancia de los textos como una de las principales fuentes de información para este trabajo, los cuales se complementan con otros instrumentos metodológicos.

Siguiendo Foucault, entendemos que el discurso “no se agota en el análisis gramática y lógico, sino que se complejiza en la consideración de otro tipo de regularidades” (Núñez 2021, 122). A partir de estos argumentos, la propuesta metodológica que presentamos a continuación busca entender cómo se construyó la “verdad aceptada” dentro del cambio de las políticas públicas y cómo este discurso está vinculado a dispositivos de relaciones de poder e ideologías que buscan conservar la hegemonía del mercado.

2.3 Análisis Multidimensional del Discurso

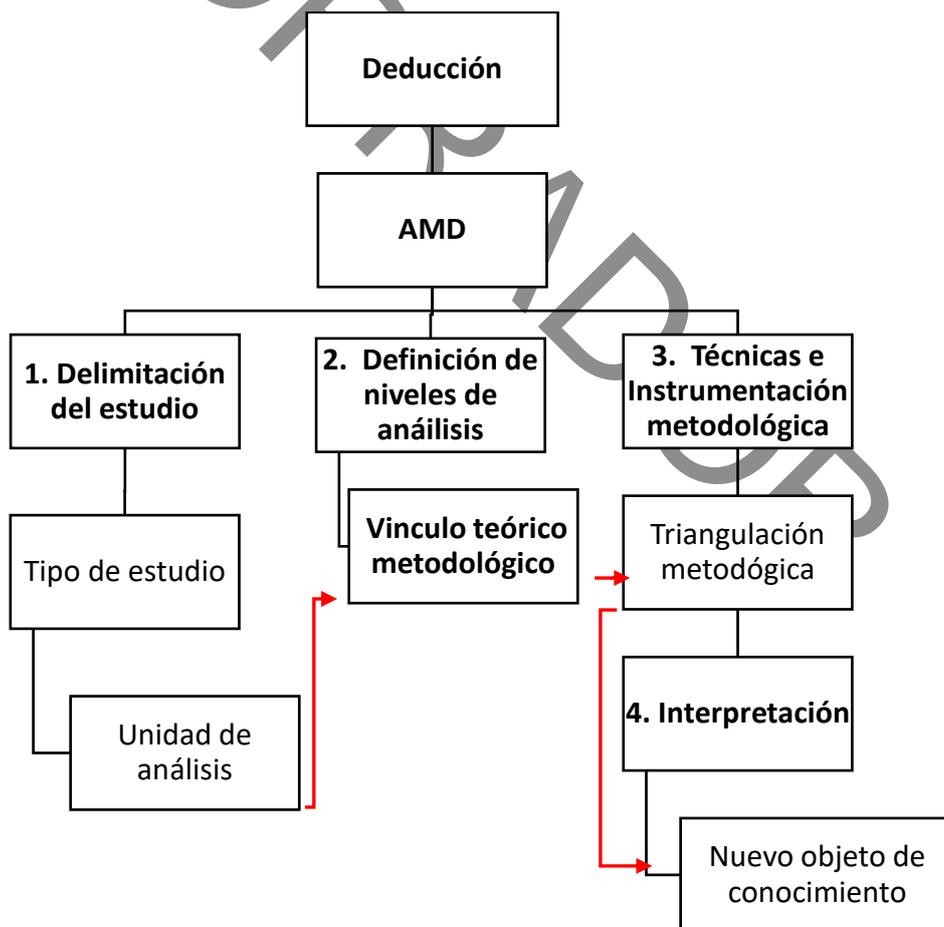
A partir del marco teórico propuesto, se diseñó una estructura metodológica orientada a dilucidar las narrativas neoliberales vinculadas a los discursos partidistas, gubernamentales, sociales e internacionales que contribuyeron a modelar el cambio en la política pública de vivienda social en Ecuador. Este análisis está atravesado por conceptos clave como poder, discurso, crítica, hegemonía y resistencia. Es el discurso neoliberal el que transversaliza y legitima estos elementos, posicionándose como un sentido común y como un instrumento de poder y reproducción ideológica, que se ha transmitido al Estado a través de técnicas y tecnologías de gobierno, como la gobernanza.

De este modo, la metodología busca identificar las manifestaciones del poder simbólico (en relación con cómo se entiende la vivienda y el derecho a la vivienda), económico (en relación con los subsidios), disciplinario (en cuanto a los estándares de lo mínimamente habitable y la segregación), político, biopolítico (en relación con la segregación) y territorial (en cuanto a la ubicación) dentro de las prácticas discursivas que componen el cambio en la política de vivienda social. Asimismo, pretende examinar las críticas, los marcos de resistencia, las contradicciones y la adaptación narrativa que

emergieron en los procesos de transformación de las políticas, con el objetivo de evidenciar los mecanismos de despojo discursivo, como la apropiación de conceptos que buscan el bienestar social, pero con el fin de mantener la hegemonía neoliberal en las políticas públicas de vivienda en Ecuador, llegando incluso a utilizar y a resignificar los discurso de los movimientos sociales para legitimar la lógica del capital.

Metodológicamente, y con el propósito de operacionalizar estas dimensiones, se propone el Análisis Multidimensional del Discurso (AMD) como una innovación metodológica. El AMD permite alzar múltiples dimensiones del discurso de manera conjunta (poder, discurso, crítica, hegemonía y resistencia), algo que no se logra hacer con otros enfoques. Como se expone en el gráfico 2.1, el AMD se compone de cuatro dimensiones de análisis, que se conectan a través del discurso y la ideología. A continuación, desarrollamos estas dimensiones.

Figura 2.1 Estructura del AMD



Fuente: Elaboración propia

2.4 Delimitación y tipo de estudio

Esta sección tiene como objetivo establecer el tipo de estudio, identificar el alcance de la investigación en el marco del análisis del cambio en la política de vivienda social y desarrollar la selección empírica del objeto de investigación

En primer lugar, la investigación sitúa al objeto de estudio empírico dentro de lo que Gerring (2017) denomina el método de estudio de caso, el cual define como “el estudio intensivo de una sola unidad o de un pequeño número de unidades”(Gerring 2017, 97). Asimismo, se puede entender como una actividad de investigación empírica que, a partir de la recolección de datos mediante diversos métodos y herramientas, examina un entorno limitado(Yin 1994, 283-90).

La ventaja del estudio de caso radica en que permite realizar una exploración profunda dentro de un contexto específico e identificar factores, procesos y relaciones(Rashid et al. 2019) que conforman una determinada política pública. Estas características permiten centrar el análisis en la política de vivienda, la cual presenta especificidades que se exponen en los siguientes párrafos. Desde una perspectiva crítica, esta investigación no busca comprobar una hipótesis, sino analizar y develar el discurso, los mecanismos de poder, las contradicciones del neoliberalismo, las críticas y las justificaciones que han moldeado y propulsado el cambio de las políticas de vivienda social en Ecuador. Para ello, se analizan los discursos de actores internacionales, nacionales y de colectivos sociales.

En síntesis, la estructura teórica y el enfoque metodológico de la investigación adoptan una postura crítica que examina los mecanismos discursivos y las tecnologías de poder que el neoliberalismo ha utilizado para reproducirse e influir en las políticas públicas de vivienda social y su cambio. De esta manera, el objetivo del estudio no se centra en las experiencias individuales de los usuarios o beneficiarios de la vivienda social en Ecuador, ya que no se consideran actores clave en términos de haber estado involucrados en los procesos de formulación de la política. Además, al entender el discurso como una práctica social, se incluyen en el estudio entrevistas a actores clave, documentos oficiales, declaraciones de colectivos sociales, informes de organismos internacionales, discursos políticos, leyes relacionadas con la política de vivienda social, entre otros.

Como una limitación respecto a las entrevistas, se realizaron diez a actores clave debido a dos factores. El primero es que el estudio está más orientado al análisis de los discursos escritos y de otros medios, con el fin de hacer una especie de arqueología discursiva. El segundo es que, al tratarse de una tesis vinculada al análisis crítico y abordar temas sensibles, hubo resistencia por parte de los entrevistados. Sin embargo, las personas vinculadas a la academia sirvieron como informantes clave dentro de nuestra temática.

Finalmente, una limitación del estudio se refiere a la selección de Ecuador como caso de estudio. Aunque ciudades como Quito cuentan con políticas de vivienda formalmente constituidas, al ser Ecuador un Estado unitario y al estar estas políticas diseñadas e implementadas en un marco discursivo neoliberal, son las políticas nacionales de vivienda y los mandatos constitucionales los que se reflejan en cualquier otra escala que no sea la nacional. Por tanto, para este estudio resulta relevante analizar los discursos a nivel nacional, ya que es la institucionalidad del país y la gobernanza neoliberal las que han moldeado las políticas de vivienda social en todo el territorio ecuatoriano.

2.4.1 Unidad de análisis

La selección de Ecuador como unidad de análisis de esta investigación se argumenta a partir de algunas razones clave:

- i. Ecuador es un Estado unitario, lo que regula y condiciona la formulación de políticas públicas, incluidos los asuntos habitacionales. Esto implica que las políticas implementadas a nivel local reflejan un discurso alineado con el de la escala nacional.
- ii. Los cambios discursivos enfrentados por el Estado, como la transformación de su estructura en 1990, el surgimiento de la institucionalidad neoliberal en relación con la vivienda social, y los cambios políticos ocurridos en 2007, que incluyeron en la Constitución el derecho a la vivienda, al hábitat y a la ciudad.
- iii. La crisis de representación política, las convulsiones sociales y el tambaleo de la hegemonía del proyecto neoliberal en Ecuador hasta el año 2006, lo cual fue una de las causas para la elección de Rafael Correa como presidente, quien se presentó como un antagonista del neoliberalismo.
- iv. La ventana de oportunidad que permitió la reorganización de los discursos existentes en el gobierno y el Estado desde una postura política de izquierda, lo

que significó priorizar las políticas sociales a través de la Asamblea Constituyente de Montecristi.

- v. La presencia de diferentes actores que han influido en el cambio de las políticas de vivienda social (internacionales, nacionales, locales) en 2007, con especial relevancia del Contrato Social por la Vivienda, que aportó una nueva retórica a estas políticas.

Todas estas razones posicionan a Ecuador como una unidad de análisis relevante para comprender las políticas de vivienda social, especialmente por la importancia que tuvo el colectivo Contrato Social por la Vivienda en la reformulación de estas políticas, así como por el cambio político e ideológico que experimentó el país en 2007, cuando se cuestionó políticamente la hegemonía neoliberal. Esto, considerando que Ecuador ya posee una herencia institucional de carácter neoliberal, permite observar los mecanismos de adaptación discursiva e ideológica que el neoliberalismo emplea en el contexto de la desposesión discursiva dentro de las políticas de vivienda social.

2.1.2 Niveles de análisis de discurso: Las dimensiones discursivas del capitalismo neoliberal

La investigación desarrolla cuatro dimensiones de análisis que abordan la naturaleza adaptable, contradictoria y multiescalar del capitalismo neoliberal. Se presta atención a la reforma del discurso, al poder, la crítica, las justificaciones y la resistencia que configuran las políticas de vivienda social en Ecuador. Estos cuatro niveles de análisis toman en cuenta la incidencia del contexto histórico y geográfico sobre el discurso neoliberal y las políticas públicas. Al considerarse que estas últimas nunca se despliegan en una tabula rasa, sino que dan cuenta de una dialéctica de paisajes institucionales heredados (Peck, Brenner, y Theodore 2018, 5) que se han reproducido en la región a partir de determinados discursos y estructuras de poder.

Las realidades políticas, sociales y económicas, tanto nacionales como locales, han sido influenciadas discursiva e institucionalmente por la geopolítica neoliberal originada en la década de los setenta. A lo largo de su recorrido por las distintas geografías del continente, esta geopolítica ha modelado varios tipos de neoliberalismo, vinculados a la adopción de dispositivos de políticas públicas que se han adaptado a transformaciones políticas e institucionales críticas. De esto se puede concluir que el neoliberalismo no es un fenómeno único, sino que existen diversas versiones de él, dependiendo del marco

territorial e institucional en el que actúe, es decir, esta investigación se centra en el neoliberalismo ecuatoriano y la interacción de este con la versión global.

A continuación, se caracterizan los niveles de análisis propuestos:

i. Meta dimensión:

En esta dimensión de análisis, se aborda la teoría neoliberal en su nivel más abstracto. Es decir, busca comprender el funcionamiento teórico de los mecanismos neoliberales. El objetivo de este nivel es entender las bases discursivas e ideológicas, así como las tecnologías de poder que se han transmitido y que permiten el funcionamiento de las políticas de vivienda social.

Aborda la comprensión abstracta de la estructura capitalista y la ideología neoliberal, es decir, la dimensión previa a la práctica o implementación. Examina cómo los enunciados que promueven el mercado y la reestructuración neoliberal han incorporado elementos discursivos que fomentan activamente la economía de mercado. Esta dimensión analiza cómo los discurso promercado han perpetuado la hegemonía y las prácticas ideológicas centradas en el mercado dentro de la sociedad contemporánea. La pregunta que guía esta dimensión es: ¿De qué manera se conforma discursivamente el neoliberalismo teórico? ,y ¿cómo los organismos internacionales han incidido en las políticas públicas?

ii. Macro dimensión:

Esta dimensión, sitúa un discurso específico en el contexto internacional y resalta su influencia en las políticas operativas de los organismos internacionales. Además, ilustra cómo un discurso contribuye a mantener ciertas relaciones de poder, ideologías y hegemonías que, con el tiempo, llegan a formar parte de la corriente principal a nivel nacional y local. Se busca responder la pregunta ¿de qué manera las políticas neoliberales han actuado en las políticas públicas de la región?

iii. Meso dimensión:

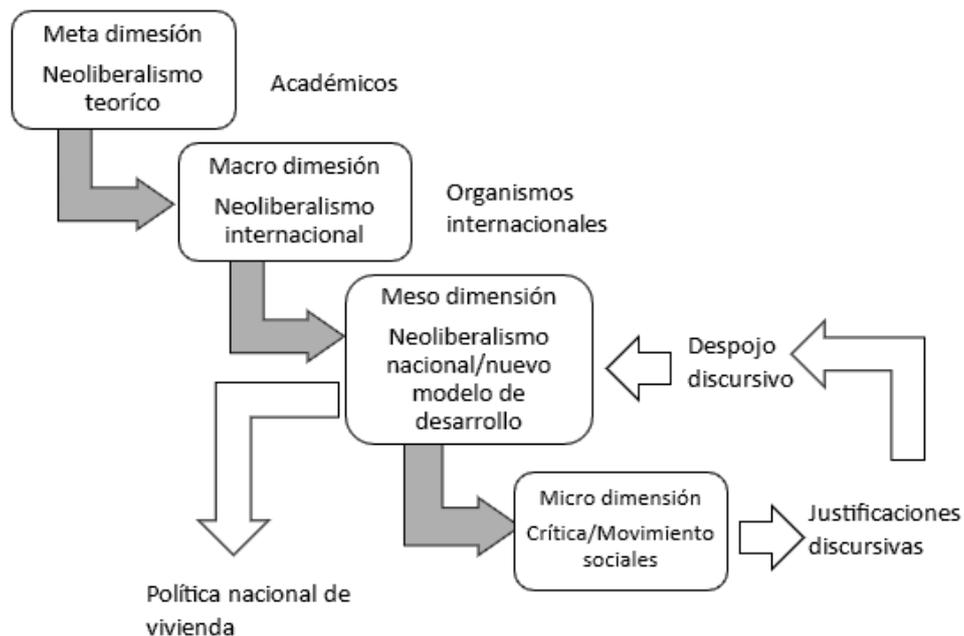
Esta dimensión se relaciona con la comprensión de cómo las políticas neoliberales de alcance internacional, promovidas los organismos internacionales han influido en la configuración del discurso de las políticas de vivienda social nacional. Desde una perspectiva crítica, se examina el cambio en las políticas de vivienda social como resultado de la influencia del sistema capitalista. Su pregunta guía es: ¿de qué manera las políticas neoliberales han actuado en las políticas públicas de nacionales?

iv. Micro dimensión:

Esta dimensión es el espacio en el que se analizan los discursos alternativos y de resistencia que impulsaron el cambio de la política desde los movimientos sociales o el Estado, aquí también incluimos discursos mediáticos. En esta etapa se busca responder la pregunta: ¿cómo actúan los mecanismos de desposesión discursiva en la formulación de políticas públicas? y ¿cómo estos actores redefinieron el concepto de "vivienda social"?

De esta manera, a partir del desarrollo de estas cuatro dimensiones (ver figura 2.2), se obtiene una visión integral de cómo se configura la política de vivienda social y cómo el discurso neoliberal la transversaliza a través de cada dimensión estudiada. Esto permite observar las relaciones de poder y los marcos ideológicos presentes en esta acción pública, con el fin de develar los mecanismos discursivos neoliberales se han modernizado para apropiarse de las luchas sociales y neutralizar la crítica que se les profiere.

Figura 2.2. Niveles de análisis (AMD)



Fuente: Elaboración propia.

2.4.2 Técnicas e instrumentación:

En este apartado se ofrece una descripción detallada del método utilizado para la recopilación y el análisis de datos. La realización de un estudio o investigación implica un proceso estructurado que asegura la obtención de información precisa y su posterior evaluación de forma efectiva.

La recopilación de datos en este estudio se llevó a cabo en dos fases. La primera se centró en la identificación del corpus de análisis, mediante la selección de documentos basada en la temática y la problemática de investigación. Los criterios que definieron los documentos y discursos incluidos en el corpus se establecieron en función de la pregunta de investigación y los objetivos del estudio, tal como se detalla en la tabla 2.1. Este enfoque garantizó que los documentos seleccionados estuvieran directamente relacionados con el propósito de la investigación, permitiendo así un análisis más preciso y relevante de las políticas de vivienda en Ecuador.

Tabla 2.1. Objetivos Pregunta y objetivos de investigación

Pregunta de investigación	Objetivo principal	Objetivos específicos
¿De qué manera se construyó y transformó el discurso de las políticas de vivienda social en Ecuador entre 2007 y 2021, y cómo estas transformaciones contribuyeron a reforzar la hegemonía neoliberal en el ámbito de la vivienda?	El objetivo principal de la tesis es explicar e interpretar las estructuras de poder y dominación que intervinieron en el cambio de las políticas de vivienda social en Ecuador durante los años 2007 a 2021, y develar los mecanismos que han contribuido a perpetuar la hegemonía neoliberal, en el contexto del socialismo del siglo XXI y de la inclusión de nuevos actores sociales en la reformulación de dichas políticas.	<p>Identificar las estructuras de poder, ideologías y marcos hegemónicos que condicionaron el cambio de la política pública de vivienda social.</p> <p>Visualizar los mecanismos de legitimación o justificaciones discursivas que estructuran las políticas de vivienda social.</p> <p>Analizar el papel de la gobernanza neoliberal dentro del cambio de las políticas de vivienda.</p> <p>Analizar el discurso de Alianza País que permitió la reforma institucional, ideológica y política del país. Esta es la base, de la reforma discursiva de las políticas de vivienda.</p> <p>Analizar el discurso de los colectivos sociales que permitieron la reforma pertinente constitucional pertinente a la vivienda, hábitat y ciudad.</p> <p>Identificar la difusión discursiva neoliberal del diario El Comercio.</p>

Fuente: Elaboración propia

Se tomaron en cuenta los discursos generados en el entorno multiactoral que conforma las políticas de vivienda social. Para cada nivel de análisis del AMD, se realizó un estudio documental preliminar que permitió identificar los documentos que requerían un análisis más detallado y determinar los actores o informantes clave que debían ser entrevistados. Esta metodología facilitó un abordaje integral de las distintas dimensiones del discurso en torno a las políticas de vivienda, asegurando una comprensión exhaustiva de las narrativas, así como de los dispositivos retóricos e ideológicos presentes en este contexto.

Esta etapa inicial de selección aseguró que los documentos escogidos estuvieran alineados con los objetivos de la investigación y fueran relevantes para el análisis multidimensional del discurso. En la segunda fase de recopilación de datos, se llevó a cabo un análisis más profundo de los documentos seleccionados, examinando las narrativas, los dispositivos retóricos y las dimensiones ideológicas presentes en las políticas públicas de vivienda social en Ecuador.

Para abordar la dimensión meta de la investigación, se recurrió a documentos y textos académicos que arrojaron luz sobre la transformación y reconfiguración del neoliberalismo a lo largo del tiempo, posicionándolo teóricamente. Esto permitió contextualizar la evolución de las políticas urbanas y su relación con este modelo.

En el nivel macro, se revisaron documentos académicos y se consultaron bases de datos proporcionadas por instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y ONU-Hábitat. Estos recursos fueron clave para obtener datos y análisis relevantes sobre las políticas de vivienda a nivel global y regional.

Para profundizar en los niveles meso y micro, se llevaron a cabo investigaciones en bases de datos gubernamentales y académicas específicas.

Entre los documentos cruciales que se analizaron en la dimensión nacional se encuentran las actas de la Asamblea Constituyente, las leyes relacionadas con las políticas de vivienda social, los discursos del presidente Rafael Correa. Estos documentos se convirtieron en una sólida base de datos que permitió realizar un análisis exhaustivo de las políticas de vivienda y su relación con el neoliberalismo.

Además, se realizó un análisis del discurso en los archivos del diario El Comercio. Este análisis, basado en la perspectiva de Fairclough(2000), busca evidenciar la existencia de

hegemonías discursivas derivadas de un disciplinamiento neoliberal, que ha instaurado un sentido común de mercado en torno al objeto vivienda. Asimismo, este enfoque permitió analizar cómo los discursos neoliberales han sido trasladados e intertextualizado desde el ámbito global hacia el contexto local en el tema de la vivienda. Para complementar este análisis, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con actores clave relacionados con el campo de estudio, lo que proporcionó perspectivas valiosas desde el terreno.

En el cuadro inferior se presenta un resumen de los instrumentos metodológicos y fuentes de datos utilizadas.

Tabla 2.2. Cuadro AMD, instrumentos metodológicos y fuentes de datos

Formación discursiva				Instrumentos metodológicos
Dimensiones de análisis	Espacio de análisis	Tipo de políticas	Tipos de documentos	
Meta	Abstracto/teórico	Políticas neoliberales	Documentos académicos	Entrevistas semiestructuradas Análisis documental
Macro	Geográfico internacional	Políticas operativas	Documentos de trabajo	
Meso	Geográfico nacional	Políticas públicas	Actas de la Asamblea Discursos presidenciales Constitución de la República Leyes Diarios Bases de datos sobre asignación del bono de la vivienda. Documentos producidos por organizaciones sociales.	
Micro	Crítica/tensiones discursivas	Política de vivienda social	Documentos producidos por movimientos sociales.	

Fuente: Elaboración propia

2.4.3 Entrevistas, diseño y procesos instrumentales

Para identificar a los actores clave entrevistados, se realizó un análisis documental preliminar y se llevaron a cabo entrevistas informales con expertos académicos. Posteriormente, se solicitó la participación de los actores clave mediante correo electrónico, y las entrevistas se realizaron de forma telemática con aquellos que aceptaron participar. Se estableció un acuerdo informado de confidencialidad, y se les proporcionaron detalles sobre los objetivos y el uso de la información recopilada. En la tabla 2.3(ver anexos) a continuación, se describe el tipo de actores que colaboraron en las entrevistas.

Durante las entrevistas, se utilizaron formularios de análisis global para recopilar la información de manera sistemática. Una vez obtenida, se procedió a la transcripción de las entrevistas y al posterior procesamiento de los datos, integrándolos con la demás información que conforma el cuerpo de estudio. Esta estrategia metodológica garantizó una recopilación rigurosa y estructurada de los datos, así como la preservación de la confidencialidad y el consentimiento informado de los participantes.

El diseño de las entrevistas se orientó hacia un enfoque semiestructurado, seleccionado por su flexibilidad, lo que facilitó la adaptación a los actores entrevistados. Esta elección permitió explorar temas adicionales que surgieron durante las entrevistas, sin comprometer la rigurosidad ni desviarse del enfoque temático central de la investigación. La entrevista semiestructurada proporcionó un marco sólido para abordar las cuestiones clave relacionadas con las políticas de vivienda social y, al mismo tiempo, ofreció la posibilidad de profundizar en áreas de interés específicas para cada entrevistado. Esta flexibilidad resultó ser una ventaja importante, ya que permitió captar una gama más amplia de perspectivas y experiencias, enriqueciendo así la comprensión global de las políticas de vivienda social en estudio.

En cuanto al diseño de las entrevistas, se redactaron cuatro tipos de guiones, según los actores a entrevistar. Todas las entrevistas se organizaron en un texto introductorio, seguido de una pregunta inicial con las instrucciones de la entrevista. Luego, se abordaron tres bloques de preguntas específicas y, finalmente, una pregunta de cierre.

Estos tres bloques se organizaron de acuerdo con los actores. En el caso de los actores internacionales el primer bloque se direccionó a averiguar acerca de cómo la persona entrevistada entendía la problemática de la vivienda y cómo la veía el organismo al que

representaba. El segundo bloque, trata específicamente sobre el cambio de política y buscó indagar que tipos de discursos se han promocionado desde el organismo internacional, fijando la atención en los instrumentos de financiamiento. Finalmente, en el bloque tres se abordó una pregunta de reflexión que se direcciono a entender cómo el entrevistado observó la implementación de las políticas habitacionales implementadas en 2008 y se buscó saber un criterio prospectivo en el marco de buscar propuestas para solucionar la problemática de la vivienda en Ecuador

Los tres bloques de entrevistas se organizaron en función de los actores involucrados. En el caso de los actores internacionales, el primer bloque se centró en comprender cómo percibían la problemática de la vivienda y cómo la abordaba la organización que representaban. El segundo bloque se enfocó específicamente en el cambio de política, explorando los discursos promovidos por el organismo internacional, con énfasis en los instrumentos de financiamiento. Finalmente, el tercer bloque incluyó una pregunta reflexiva cuyo objetivo era entender la percepción del entrevistado sobre la implementación de las políticas de vivienda social en 2008 y obtener propuestas para abordar la problemática de la vivienda en Ecuador.

En el caso de los actores nacionales y locales, el primer bloque de las entrevistas tuvo como objetivo indagar sobre la comprensión de la problemática de la vivienda y el papel del gobierno (nacional o local) en la política habitacional. El segundo bloque se centró en investigar el cambio de política, identificando los espacios en los que se produjo dicho cambio y explorando los instrumentos de política creados para implementar los principios constitucionales. El tercer bloque abordó las posibles medidas que el gobierno nacional podría tomar para garantizar el derecho a la vivienda y se centró en la temática del Sistema para el Incentivo de la Vivienda.

En relación con las entrevistas a actores de la sociedad civil, el primer bloque tuvo como objetivo comprender la problemática de la vivienda en Ecuador y explorar el papel desempeñado por sus respectivas organizaciones en el diseño de políticas de vivienda social. El segundo bloque se centró en identificar los factores que influyeron en el cambio de la retórica de las políticas de vivienda social, así como el papel desempeñado por estos actores en dicho cambio. También se abordó el significado de los derechos al hábitat, la vivienda y la ciudad, y se planteó la pregunta clave sobre por qué respaldaron la continuidad del Sistema para el Incentivo de la Vivienda. En el tercer

bloque, se exploraron las acciones necesarias para poner en práctica los discursos implementados legalmente.

Criterios de sección de artículos de periódico y justificación

Como se mencionó anteriormente, el propósito de analizar un diario de circulación nacional fue evidenciar las narrativas dominantes y la existencia de hegemonías discursivas vinculadas a la mercantilización de la vivienda. Esto se realizó con el fin de mostrar cómo se ha instaurado un sentido común de mercado y para corroborar la intertextualidad neoliberal entre el discurso global y el discurso local. Si bien este ejercicio metodológico no se vincula de manera tradicional con la explicación del cambio en la política de vivienda, permite comprender el grado de difusión que ha tenido el discurso neoliberal en el marco de la mercantilización de la vivienda. Lo cual da un aporte extra para comprender la complejidad que rodea la gobernabilidad neoliberal.

Entre los diarios de circulación nacional de Ecuador, se optó por seleccionar El Comercio debido a que fue en su momento el de mayor circulación además de la dificultad para acceder a las bases de datos de otros diarios y al extenso trabajo de procesamiento que implicó revisar miles de páginas, el periodo de análisis comprende el rango de 2007-2020. Se revisaron aproximadamente 4745 diarios y se conformó un corpus de 480 artículos.

En este contexto, los criterios empleados para la selección de los artículos fueron los siguientes:

- Que abordaron temas y narrativas relacionados con la vivienda social, el hábitat y la ciudad.
- Que proporcionaron información acerca de los métodos de financiamiento de la vivienda.
- Que contenían información y promoción del sector inmobiliario.
- Opinión.

2.4.4 Procesamiento de datos

La segunda fase de la investigación se enfocó en el procesamiento de los datos recopilados. Durante esta fase, se procedió a la transcripción y codificación de las entrevistas realizadas, lo que implicó una cuidadosa revisión y análisis del contenido de las respuestas proporcionadas por los participantes. Este proceso de codificación permitió identificar patrones, temas recurrentes y tendencias en las respuestas de los entrevistados.

Además, se llevó a cabo un análisis cualitativo de los documentos recopilados, que incluyeron actas de la Asamblea Constituyente, leyes relacionadas con políticas de vivienda social. En este sentido instrumentalmente la compilación, tamizaje y procesamiento de la información se hizo a través del *software* MAX QDA.

Con el objetivo de aplicar el AMD y comprender las dinámicas de la ideología y hegemonía neoliberal, se emprendió la tarea de identificar los enunciados que conforman este discurso en todos los niveles. Para llevar a cabo este proceso, se empleó la identificación de categorías²¹ y subcódigos o codificación basados en conceptos extraídos mediante un análisis exploratorio y análisis de contenido del marco teórico y del Estado del Arte, ver tabla 2.4.

Estos códigos explican la desposesión discursiva y el proceso de difusión del neoliberalismo, al estar este proceso atravesado por las relaciones de poder en las que los grupos que mantienen la hegemonía del discurso son quienes establecen los límites dentro de los cuales pueden operar los actores que buscan cambiar la política.

En la desposesión discursiva, la crítica y las justificaciones son centrales, ya que el neoliberalismo, con el fin de legitimarse y consolidar su hegemonía, plantea diversos tipos de justificaciones que, paradójicamente, se apropian de elementos provenientes de las críticas que se le dirigen.

²¹ ” Este tipo de formación de categorías también se denomina *formación de categorías basada en el concepto o formación de categorías deductivas*. El factor decisivo aquí es que ya se ha establecido una estructura significativa para el contenido de los datos antes de que se codifiquen. Esto puede ser una teoría o una hipótesis, pero también una guía de entrevista o una estructura existente en el campo de investigación dado. A veces a la formación de categorías deductivas se le atribuye el atributo de «orientado a la teoría». Sin embargo, este no es necesariamente el caso: la construcción de categorías basada en el concepto puede estar orientada a la teoría, pero no tiene por qué estarlo”(Rädiker y Kuckartz 2021, 108).

En el marco de la gubernamentalidad y la biopolítica, la desposesión discursiva se lleva a cabo mediante técnicas o tecnologías de poder, como la gobernanza, que abre espacios para la participación de sectores fuera del Estado en la acción pública. Este proceso, sin embargo, tiende a reforzar las lógicas neoliberales al canalizar las dinámicas de despojo a través de mecanismos que promueven la descentralización y la responsabilidad individual, legitimando así las estructuras de poder existentes.

En este mismo sentido, la identificación de las justificaciones discursivas se hace a partir de un análisis de contenido combinado con las categorías teóricas que se plantearon y los datos de la producción de la vivienda Estatal.

Tabla 2.3. Códigos teóricos

Dimensiones de análisis	Códigos deductivos	Discurso			
Meta	Poder, crítica, justificaciones, hegemonía, acumulación por desposesión, gubernamentalidad, gobernanza, disciplinamiento de mercado, biopolítica.		Discurso		
Macro	Poder, crítica, justificaciones, hegemonía, resistencia, acumulación por desposesión, gubernamentalidad, gobernanza, disciplinamiento de mercado, biopolítica.			Discurso	
Meso	Poder, crítica, justificaciones, hegemonía, resistencia, acumulación por desposesión, gubernamentalidad, gobernanza, disciplinamiento de mercado, biopolítica.				Discurso
Micro	Poder, crítica, justificaciones, hegemonía, resistencia, acumulación por desposesión, gubernamentalidad, gobernanza, disciplinamiento de mercado, biopolítica, derechos. Poder, crítica, hegemonía, resistencia, derecho a la vivienda				

Fuente: Elaboración propia

En la etapa final de la investigación, se llevó a cabo una triangulación de datos que involucró tanto las entrevistas realizadas como el análisis de contenido que conforma el

AMD. Este enfoque metodológico permitió identificar de manera más precisa cómo el discurso neoliberal se entrelaza y permea en cada dimensión territorial analizada, ya sea a nivel meta, macro, meso o micro. A través de esta triangulación, se logró una comprensión más completa de cómo las ideas y los discursos relacionados con el neoliberalismo influyen en las políticas de vivienda social en Ecuador.

Posteriormente, esta información se sometió a un proceso de interpretación que tuvo como objetivo destacar y clarificar el nuevo objeto de conocimiento emergente. En última instancia, este enfoque metodológico permitió revelar de manera más efectiva cómo las políticas urbanas y de vivienda en Ecuador están moldeadas por las dinámicas ideológicas y discursivas del neoliberalismo, proporcionando una comprensión más profunda de los factores que influyen en estas políticas y su impacto en la sociedad.

2.5 Conclusión de capítulo

Como conclusiones, este capítulo establece una conexión fundamental entre la teoría y la metodología, clarificando el alcance del estudio y su enfoque crítico. En lugar de seguir una estructura teórica de tipo hipotético-deductiva, el objetivo del estudio es explicar e interpretar el cambio en las políticas de vivienda social. Se subraya que, desde una ontología crítica, la realidad es vista como el producto de procesos de poder y dominación, lo que da forma al enfoque metodológico adoptado. Desde una perspectiva epistemológica, la investigación se distancia de los saberes hegemónicos, buscando desarrollar una artesanía intelectual que permita explicar el cambio en las políticas públicas de vivienda social y las nuevas formas de expropiación discursiva que el neoliberalismo ha implementado.

En este sentido, se plantea el Análisis Multidimensional del Discurso como un instrumento metodológico de tres etapas que permite desarrollar la investigación de forma ordenada y sistemática. De este diseño metodológico se derivan cuatro dimensiones de análisis: la meta (discurso teórico), macro (discurso internacional), meso (discurso nacional) y micro (discurso de colectivos sociales y medios de comunicación), que permite explicar el cambio de las políticas de vivienda social a partir de un análisis del discurso crítico. Este enfoque se dirige a encontrar y explicar cómo operan el poder, el discurso, la hegemonía y la resistencia dentro de las políticas públicas de vivienda social en diversas dimensiones. Es decir, este análisis reconoce que

el cambio en las políticas públicas es el resultado de varias dimensiones territoriales e intangibles.

Metodológicamente, este análisis se enriquece con el procesamiento de datos e identifica cómo opera el discurso neoliberal. Además, una cuestión relevante dentro de este marco metodológico es el análisis de diarios como una forma de corroborar la intertextualidad y la hegemonía neoliberal, desde la dimensión meta hasta la dimensión micro, reconociendo que las políticas públicas no son neutrales, sino que operan dentro de marcos políticos, ideológicos y de dominación. Finalmente, otro aspecto que debe destacarse como aporte metodológico es que el AMD permite abordar el análisis discursivo de manera específica en cada capítulo, una vez establecida la metodología.

BORRADOR

Capítulo 3 . Meta y macro dimensión El neoliberalismo: De lo abstracto a la práctica

3.1 Introducción de capítulo

En este capítulo se abordan dos espacios de análisis del AMD. Por un lado, la meta dimensión, que hace referencia a la difusión del neoliberalismo y su construcción filosófica. Además, se exploran las justificaciones que esta ideología utiliza para implantarse como un sentido común. También se analizan las formas en que se difundió a través de dos medios: el primero, la academia, y el capital social que esta permite para acercarse al poder de gobierno y a los organismos internacionales, los cuales se catalogaron como los vehículos de la ideología neoliberal. Estos organismos, en general, utilizan instrumentos directos como la deuda o indirectos como las consultorías y los documentos de trabajo para lograr acercarse a los diferentes gobiernos y así implantar y construir una visión del mundo desde el mercado.

Por otro lado, se desarrolla la macro dimensión, que se enfoca en la teoría de la vivienda y la política de vivienda social. Se resalta el papel de la gobernanza neoliberal en el proceso de desposesión social de la vivienda y se señala como un aspecto fundamental de este tipo de gobernanza la promoción de la vivienda en propiedad. Además, se plantea una clasificación de las generaciones de las políticas de vivienda social, destacando que estas políticas han experimentado algunos cambios discursivos, especialmente impulsados por organismos internacionales. Finalmente, a partir de una revisión de la literatura, se proponen tres tipos de discursos habitacionales: el discurso financiarizado, el discurso social mercantil y el discurso ilusorio de los derechos. Cada una de estas clasificaciones está relacionada con el tipo de discurso y los instrumentos de política que utiliza cada política de vivienda social.

En conjunto, estos dos niveles de análisis permiten comprender cuáles y cómo los dispositivos neoliberales y sus estructuras discursivas sustentan estas políticas a nivel global y regional.

3.2 El neoliberalismo una construcción discursiva

El término "neoliberalismo"²² tiene un extenso asidero filosófico²³ y fue acuñado por primera vez por Louis Marlio durante el "Coloquio Lippmann" en 1938(Brennetot 2015). Este evento marcó un hito en la redefinición del liberalismo clásico que se generó a partir de una conjunción de ideas y discursos que son representados principalmente por Milton Friedman²⁴ (1951; 2022) y Friedrich von Hayek(Hayek 2011). Estos dos académicos jugaron un rol fundamental en la difusión del neoliberalismo, el cual surge del concepto de libertad individual. Este enfoque estructura aparentemente la libertad económica como la base para garantizar la libertad política, que es entendida como la capacidad de cada individuo para elegir dentro de una variedad de posibilidades, sin estar sometido a ninguna forma de coerción, como la ejercida por el Estado(M. F. con la colaboración de R. D. Friedman 2022, 53).

Para conservar la libertad, se busca la eliminación del poder concentrado en la actividad económica, con el fin de anular el poder político del Estado²⁵. Este, a su vez, es reemplazado por un poder económico disperso(M. F. con la colaboración de R. D. Friedman 2022, 53). Es decir, se plantea al poder económico como un contrapeso frente al poder político. Además, se apela al cambio del rol del Estado a treves de su despolitización,

La existencia de un mercado libre no elimina la necesidad del Estado. Al contrario, el Estado es fundamental como foro para determinar las <reglas del juego> y como arbitro para interpretar y hacer cumplir las reglas acordadas. Lo que hace el mercado es reducir

²² "Ideología que justifica el compromiso con el capitalismo"(Boltanski y Chiapello 2002, 41).

²³ Friedman (1951) argumenta que el pensamiento neoliberal no se concibió como un proyecto político o un mero eslogan, sino como una corriente de opinión.

²⁴ Estos pensadores no solo cuestionaron el colectivismo, sino que también esbozaron un camino hacia una ideología que prioriza la libertad individual y el mercado como pilares fundamentales de la política económica.

²⁵ El neoliberalismo nace de una crítica filosófica al colectivismo y a la planificación centralizada, resaltando sus consecuencias adversas. Esta crítica se basó en la experiencia y en lo que percibían como un conocimiento científico que enfatizaba que el control económico centralizado por parte del Estado en última instancia amenaza la libertad individual. Estos alegatos se conformaron como las primeras justificaciones discursivas que dieron paso al establecimiento de nuevos instrumentos de mercado. Estos nuevos mecanismos surgen con la premisa de salvaguardar las libertades individuales y proteger a los consumidores contra la explotación del mercado. En este sentido, se propone el empleo de la competencia como el fundamento del proteccionismo neoliberal. El principio de competencia se convierte en un medio para resguardar a empresarios y consumidores, asegurando un equilibrio que promueva la libertad de elección y fomente la eficiencia económica.

en gran medida la gama de problemas que deben decidirse mediante medios políticos, y así minimizar la medida en la que el Estado necesita participar directamente en el juego (M. F. con la colaboración de R. D. Friedman 2022, 53).

Así, se puede entender que el neoliberalismo teórico nace como un proyecto político, es decir, se construye como una ideología que busca ejercer poder a través de la naturalización de formas de conocimiento relacionadas con el mercado. En este sentido, se persigue la subordinación del Estado al mercado, dando lugar a la gubernamentalidad neoliberal (Foucault 2006). Este proceso de conformación teórica surgió dentro de un marco de justificaciones internas al capitalismo (Boltanski y Chiapello 2002), que presenta a su versión de bienestar y de planificación centralizada como ineficiente, acumuladora de poder y restrictiva de las libertades personales. Por el contrario, la versión teórica neoliberal se expuso como una forma eficiente y eficaz de administrar el Estado, construyendo un discurso moral neoliberal en el que se defiende la libertad individual, la libertad de mercado y la interacción ilimitada en el ámbito internacional, promoviendo la globalización económica²⁶ (Brennetot 2015). Esto se sostiene a partir de narrativas en las que el mercado se convierte en una virtud central. Así,

La privatización y la mercantilización máxima de todos los servicios son, de este modo, vistas socialmente como las mejores soluciones, ya que reducen el despilfarro de recursos y obligan a anticiparse a lo que esperan los clientes (Boltanski y Chiapello 2002, 51).

Siguiendo a Boltanski (2017), se pueden entender algunas de las justificaciones que utilizó el discurso académico neoliberal para construirse como una civilidad:

- **Carácter mercantil:** Posiciona al neoliberalismo y a los mecanismos económicos como virtudes esenciales, destacando la competencia, el libre mercado, la propiedad privada y la autorregulación como ideales de funcionamiento social.
- **Carácter cívico:** Se apalanca en la defensa de la libertad individual, la autonomía de la empresa privada y la eficiencia del Estado, justificando reformas que limitan la intervención estatal y promueven la responsabilidad individual.
- **Carácter inspiracional:** Desde este enfoque, se justifica al neoliberalismo como impulsor del emprendimiento y la creatividad, exaltando al emprendedor como modelo de éxito.

²⁶ Esto implicó la eliminación de barreras comerciales y la promoción de la inversión extranjera, bajo el supuesto de que esto conducirá a un mayor desarrollo económico a nivel global.

- **Carácter doméstico:** El neoliberalismo implementa técnicas de gobierno como la gobernanza, donde el Estado busca mantener simbólicamente la percepción de que ostenta el poder, pero cede responsabilidades a actores privados y redes descentralizadas.
- **Carácter moral:** El neoliberalismo se postula como un luchador contra la opresión, enfocándose en la eliminación de la ineficiencia estatal y la construcción de un discurso de igualdad de oportunidades mediante el acceso al mercado.

De esta manera, se puede entender que las justificaciones para la existencia del modelo neoliberal, antes de ser difundidas, son creaciones académicas sostenidas en estudios de corte económico que mostraban la ineficiencia del Estado centralista. En especial son creaciones discursivas filosóficas direccionadas hacia el bienestar social y la libertad que se amparan en estudios científicos o la razón, como señala Harvey “para que cualquier forma de pensamiento se convierta en dominante, tiene que presentarse un aparato conceptual que sea sugerente para nuestra intuiciones, lo fundadores del pensamiento neoliberal tomaron el ideal político de la dignidad y la libertad individual, como pilar fundamental que consideraron los valores centrales de la civilización” (Harvey 2007a, 11).

3.2.1 La difusión de la hegemonía discursiva neoliberal

El marco filosófico neoliberal²⁷, comenzó su construcción como discurso hegemónico aprovechando una ventana de oportunidad que surgió con el colapso del Estado de Bienestar en las naciones del Norte Global y la crisis de la deuda en los países del Sur Global. Friedman sostiene que,

Las ideas tienen pocas posibilidades de avanzar mucho contra una marea fuerte; su oportunidad llega cuando la marea ha dejado de ser fuerte pero aún no ha virado. Este es, si no me equivoco, uno de esos momentos, y nos brinda una oportunidad única a los que

²⁷ El discurso neoliberal planteó que el Estado era el encargado de establecer las mejores condiciones para la competencia y la regulación contra los monopolios. El sector privado defendería al consumidor de alguna forma. Estas posturas con el tiempo han demostrado que el mercado no se autorregula y mucho menos sirve como un marco de protección para los consumidores. Los argumentos de los teóricos neoliberales no quedan ahí, sino que buscan la limitación del poder del Estado a tareas de protección o hacer cumplir la ley. Sin embargo, sostienen el Estado debería tomar acciones para poder reducir la pobreza dentro de la lógica de la desregulación.

creemos en el liberalismo para influir en la nueva dirección que tome la marea(Friedman 1951, 91).

Este escenario permitió la difusión del proyecto neoliberal a través de académicos de la Universidad de Chicago, quienes asumieron el control de la política económica. Esto ocurrió porque era la única escuela de pensamiento que había desarrollado sus ideas con suficiente solidez para ser implementadas. De esta manera, estos académicos comenzaron a desempeñar roles importantes dentro de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estas instituciones cambiaron su papel, pasando de estar vinculadas a la promoción del desarrollo centrado en el modelo industrial y centralizado a impulsar el libre mercado como la nueva doctrina de pensamiento. Así, “los profesores de las universidades también empezaron a contribuir con la elaboración de alrededor de una cuarta parte de los documentos de la entidad. Del mismo modo, el FMI publicó aproximadamente tres cuartas partes de sus documentos en revistas académicas de otras regiones” (Dezalay y Garth 2002, 145).

Así fue como estos académicos implementaron el neoliberalismo en Chile, resultado de su cercanía al gobierno de Pinochet. Los desequilibrios económicos, aparentemente, solo podían ser solucionados mediante este tipo de teorías, promovidas por quienes luego fueron conocidos como los Chicago Boys. Estos, además, se presentaban como tecnócratas apolíticos, investidos de una autoridad científica proveniente de las ciencias económicas(Rumié 2019). En términos de Foucault, ejercían un poder simbólico como portadores de la "voz del experto", legitimando así las medidas necesarias para solucionar la crisis económica que enfrentaba Chile en aquel entonces²⁸. De este modo, el discurso neoliberal comenzó a construir una nueva realidad económica e institucional en términos de la transformación del Estado(Fairclough 2000b).

Uno de los puntos clave que permitió la construcción de capital social para acercarse al poder en Chile fue el “Proyecto Chile”, financiado por Estados Unidos y la Fundación Ford. A través de este proyecto, se utilizó la educación como instrumento para reclutar a decenas de economistas chilenos con el objetivo de entrenarlos en la doctrina de

²⁸ Boltanski y Chiapello (2002), sostienen que “la creencia de que la economía constituye una esfera autónoma, independiente de la ideología y de la moral, que obedece a leyes positivas, dejando de lado el hecho de que semejante convicción es el resultado de un trabajo ideológico que sólo ha podido ser llevado a cabo tras incorporar justificaciones, parcialmente recubiertas después por el discurso científico, según las cuales las leyes positivas de la economía estarían al servicio del bien común”(48-49).

mercado. Una vez aplicado este conocimiento en su país, Chile se convertiría en el ejemplo o modelo a seguir en la región(Dezalay y Garth 2002, 157).

En esencia, otro de los mecanismos de difusión del proyecto neoliberal fueron las crisis económicas, sociales y políticas, las cuales fueron aprovechadas por los organismos internacionales. Aunque estos no pueden incidir directamente sobre las políticas de Estado y las políticas públicas debido a la falta de poder vinculante, sin embargo, lo lograron a través de instrumentos como los créditos, la deuda y las recomendaciones.

Es decir, la difusión del discurso neoliberal en América y la creación de un sentido común de mercado se dio a través de dos vías complementarias: por un lado, mediante los organismos internacionales, que construyeron sus discursos basándose en los académicos de la Escuela de Chicago; y, por otro, a través del acercamiento al poder político en Chile de los estudiantes de la misma escuela, lo cual ayudó a construir un símbolo eficaz del funcionamiento del neoliberalismo a partir de la práctica. En otras palabras, mientras que en algunos contextos se implementó de manera neutral, en Chile se impuso mediante la violencia del Estado. Sin embargo, más adelante analizaremos que el papel de los organismos no es neutral, y que la idea de no vinculación con el Estado es un mecanismo discursivo utilizado para justificar que el Estado no pierda su soberanía al aceptar sus recomendaciones.

3.3 El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como instrumentos de reproducción neoliberal

El neoliberalismo es un proyecto geopolítico por propiedad, así se comprende como ya hemos expuesto que organismos internacionales como el BM, y el FMI han sido los responsables de promover el marco de gobernabilidad neoliberal. Estos organismos pueden considerarse como herramientas ideológicas de política exterior.

De acuerdo con Storey (2010), el Banco Mundial adopta un discurso que se adapta a los intereses del capital financiero en diferentes épocas²⁹. Por ejemplo, en la década de 1960, el Banco Mundial se interesó en la "modernización" y toleraba distorsiones del mercado para canalizar el excedente de capital de prestamistas privados y ofrecer diversos productos y servicios necesarios para los países receptores de préstamos

²⁹ Como menciona Boltanski y Chiapello (2002) las justificaciones del capitalismo responden al tiempo que se vive.

(Storey 2010). Sin embargo, en la década de 1980, los intereses del Banco cambiaron hacia la promoción del neoliberalismo a través de políticas de ajuste estructural.

La evolución en el discurso y los objetivos del Banco Mundial se refleja en su capacidad de adaptación a las corrientes económicas y políticas globales, lo que resalta su importancia como una entidad influyente en la formulación de políticas económicas a nivel mundial. En la década de los años ochenta, en respuesta a la crisis de la deuda de los países en desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a través de sus expertos, desarrollaron un conjunto de diez políticas operativas que se conocieron como el "Consenso de Washington" definidos así por Williamson (2004) al no existir un documento de carácter oficial en donde consten, es decir, es un marco teórico y político de mercado que no existe en versión oficial.

Estas políticas son:

1. Los déficits presupuestarios ... deben ser lo suficientemente pequeños como para poder financiarse sin recurrir al impuesto sobre la inflación.
2. El gasto público debe reorientarse desde los ámbitos políticos que reciben más recursos de los que su rendimiento económico puede justificar... hacia los ámbitos desatendidos con un alto rendimiento económico y un alto potencial de crecimiento.
hacia campos desatendidos con un alto rendimiento económico y potencial para mejorar la distribución de la renta, como la educación.
3. Reforma fiscal para ampliar la base impositiva y reducir los tipos impositivos marginales.
4. Liberalización financiera, con el objetivo último de que los tipos de interés estén determinados por el mercado.
5. Un tipo de cambio unificado a un nivel suficientemente competitivo para inducir un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales.
6. Las restricciones comerciales cuantitativas se sustituirían rápidamente por aranceles,
que se reducirían progresivamente hasta llegar a un tipo bajo uniforme del 10 al 20 por ciento.
7. Supresión de las barreras que impiden la entrada de IED (inversión extranjera directa).
8. Privatización de las empresas estatales.
9. Supresión de las normativas que impiden la entrada de nuevas empresas o restringen la competencia.

10. Garantizar los derechos de propiedad, especialmente al sector informal (Williamson 2004, 198).

Este discurso se convirtió en la guía para la transformación estatal y de sus políticas públicas en los países latinoamericanos en la década de los 90. Así, la reorganización del gasto público hacia ámbitos desatendidos con alto rendimiento económico, la privatización de las empresas estatales y la garantía de los derechos de propiedad son tres de los tres enunciados del Consenso de Washington que propulsaron la expropiación de lo social y financiarización de la vivienda social a favor del capital financiero.

En este sentido, la difusión del neoliberalismo a través de los organismos internacionales fue y sigue siendo el vehículo para la constante transformación capitalista. Los documentos de trabajo y recomendaciones que producen tienen una carga ideológica de mercado, que se oculta bajo la idea de la economía como un respaldo neutral, despojado de ideología. Además, este marco teórico neoliberal sirve como una justificación para la acumulación por despojo del Estado y para las políticas de liberalización del Estado, bajo el supuesto de eficiencia y la eficacia. A su vez, introduce tecnologías de poder como la gobernanza, que se encarga de redistribuir el poder del Estado y, al mismo tiempo, lo despolitiza a cambio de la razón neoliberal. En este contexto, el Consenso de Washington, como discurso, no solo buscó la difusión e implementación del neoliberalismo, sino también su consolidación como un discurso hegemónico que y la perpetuación de las relaciones de poder, a la vez, ignora o invisibiliza los efectos negativos que el mercado produce, mediante el uso de retóricas de desarrollo o innovación.

Un aspecto importante dentro de este tipo de organismos es que, por definición, consideran que no pueden intervenir en la soberanía de un país al no tener propiedades vinculantes directas. Sin embargo, modelaron todos los Estados de América en términos neoliberales al definirse como asesores en materia económica y como prestamistas. Esto se puede explicar porque la construcción narrativa e instrumental que los acompaña está dirigida a presentarlos como asesores para el desarrollo, con el objetivo de reducir la pobreza, el desempleo, fomentar las energías verdes, reducir los déficits de vivienda, entre muchas otras justificaciones que les permiten acercarse al poder nacional o a los

gobiernos. Además de que cuentan con la deuda como instrumento de fomento (Lazzarato, 2011), también intervienen mediante consultorías en el Estado.

A partir del pensamiento de Boltanski y Chiapello, Fairclough, Foucault y Harvey, podemos decir que estos agentes difusores de la ideología de mercado crean estrategias para intervenir en un Estado, mediante elaboradas justificaciones o mecanismos discursivos que generalmente parten de la búsqueda del desarrollo. Estas estrategias buscan encubrir la intervención sobre el desarrollo, despolitizando temas centrales dentro de la acción pública. En este sentido, el argumento de respetar la soberanía puede entenderse como una tecnología de poder que busca naturalizar la injerencia de organismos internacionales a través de los propios países y ocultar las relaciones de poder.

Siguiendo esta idea, la difusión del neoliberalismo a través de los organismos internacionales también puso interés en el tema de la vivienda, llevando todos los planteamientos de mercado hacia el sector habitacional. Esto lo hizo, como veremos a continuación.

3.4 La difusión neoliberal en las políticas de vivienda: El Banco Mundial

Bajo los parámetros previamente expuestos, con el objetivo de llevar a cabo la financiarización global de la vivienda, el Banco Mundial elaboró un manual de políticas operativas titulado "Vivienda: Facilitando el Funcionamiento de los Mercados", junto con suplementos técnicos en 1993, como respuesta a los puntos 2, 8 y 10 del Consenso de Washington. Este enfoque estratégico buscaba promover la participación del sector financiero en el mercado de viviendas, siguiendo directrices y recomendaciones específicas para estimular la inversión y el desarrollo de este sector crucial.

El documento y sus suplementos técnicos proporcionaron un marco detallado para orientar las políticas relacionadas con la vivienda, en búsqueda de la creación de mercados más eficientes. Esta iniciativa se alineó con la tendencia global hacia la liberalización económica y la colaboración entre el sector público y privado en la esfera de la vivienda, con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda y estimular el crecimiento económico nacional e internacional.

Este discurso constituyó el origen teórico del neoliberalismo habitacional, al promocionar “la divulgación de una habilitación plus que no solo aborda la entrega de vivienda, sino que combina un saludable respeto por los mercados con un diseño inteligente de subsidios” (Hidalgo et al. 2017, 11-12).

3.4.1 La ideología detrás de los argumentos técnicos: La nueva agenda de la política de vivienda

La agenda de las políticas de vivienda social promovidas por el BM se sustentó en dos enunciados: i) "*enabling*" que enfatiza la importancia de establecer un Estado facilitador que asegure condiciones normativas, institucionales y financieras propicias para los actores privados; y ii) "*partnership*," que se refiere a un marco de gobernanza y gestión que busca fomentar la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, el sector empresarial y la sociedad civil (Cuenya 2010, 1) .

Al ser este documento básicamente un manual de política operativas su objetivo fue:

influir en las políticas e instituciones generales que rigen la economía urbana y esbozar una estrategia para hacerlo a través de las operaciones del Banco. En muestra cómo una economía urbana que funcione bien es capaz de abordar objetivos más amplios de desarrollo económico y Macroeconómicos (Banco Mundial 1993, 9).

El enunciado anterior refleja dos cuestiones generales: una clara visión neoliberal sobre cómo diseñar las políticas urbanas y una evidente intención de ejercer poder con el fin de moldear el Estado, de manera que la agenda neoliberal urbana se inserte en sus políticas, mientras busca disciplinar y controlar al mismo. Así, lo primero que plantea el Banco Mundial es la resignificación de las políticas urbanas como instrumentos económicos y la despolitización a nivel local, despojando las políticas urbanas de su dimensión social y presentándolas como un asunto meramente técnico, lo que sirve como una forma de ocultar las ideologías que subyacen a dicha declaración.

Para justificar este cambio radical en el modelo de provisión de vivienda, el Banco Mundial argumenta que las políticas de vivienda social de corte asistencialista, al ser ineficaces e ineficientes, limitaban las oportunidades económicas y exponían a los residentes a condiciones naturales inadecuadas para una habitabilidad digna.

Discursivamente, desmonta el valor de uso de la vivienda, priorizando el valor de

cambio y promoviendo la construcción de viviendas en masa además de que se busca incidir de forma biopolítica en los usuarios de la vivienda.

Las políticas de vivienda, y de hecho las políticas sociales y económicas más amplias, de estos países se han basado en la percepción de que la vivienda es un sector de bienestar más que un sector productivo de la economía. Las decisiones sobre el tipo de vivienda que debe producirse, quién la produce, su ubicación, su precio y su asignación están o han estado muy influidas por el Estado. En general, esto no sólo ha creado una escasez generalizada de viviendas, con graves costes en términos humanos, sino también enormes costes económicos más amplios. Los fallos de la política de vivienda afectan prácticamente a todos los aspectos de la vida económica de estos países, ya que repercuten negativamente en la movilidad laboral, los salarios, la inflación, las tasas de ahorro y la productividad industrial. Por consiguiente, la reforma del sector debe considerarse un componente fundamental de una reforma económica más amplia, y no simplemente una forma de proporcionar más viviendas (Banco Mundial 1993, 93).

La institución argumentó que su enfoque hacia el mercado se justificaba como una forma de apoyar a las poblaciones más empobrecidas. En este contexto, se forjó una narrativa que despoja discursiva e instrumentalmente a las políticas de vivienda de su componente social y las transforma en políticas orientadas hacia el sector productivo de la economía. De ahí, que el sector de vivienda se utiliza como una vía para movilizar capital a través de la generación de empleo y todo lo relacionado con la industria de la construcción, por ejemplo.

Este discurso se centrada además en la promoción de los derechos de propiedad, la regularización de la tenencia insegura; el fomento financiamiento mediante hipotecas para ampliar la capacidad de crédito y la política de subsidios a la oferta. Estos instrumentos se promocionaron basándose en la supuesta "experiencia exitosa" del modelo chileno de ahorro, bono y crédito (A+B+C) que se había implementado en Chile.

Respecto a la oferta de vivienda, se insta a motivar a los gobiernos a crear: infraestructura para desarrollo de terrenos residenciales; la regulación del desarrollo de tierras y viviendas y la organización la industria de la construcción. Estas acciones

persiguen generar un mercado competitivo, a través, por ejemplo, de la eliminación de cualquier barrera comercial o fiscal que pudiere limitar el mercado inmobiliario.

El documento del Banco Mundial llega incluso a definir las funciones de los actores involucrados en las políticas de vivienda, lo cual se ajusta a un marco de gubernamentalidad neoliberal, como se detalla en la tabla inferior. En términos generales, se busca fomentar el correcto funcionamiento de los mercados de vivienda mediante instrumentos como la deuda, que solo está al alcance de personas con ingresos suficientes. Además, se enfatiza la importancia de conceptos como la libertad de elección entre opciones de vivienda y el derecho a la propiedad. Se asigna al sector privado la responsabilidad de proveer terrenos a precios razonables, lo que a menudo resulta en la expansión de viviendas hacia la periferia, mientras que el gobierno local y nacional actúan como reguladores (revisar anexos, tabla 2.5).

De lo expuesto, se puede entender que las políticas operativas del Banco Mundial respecto a la vivienda responden a justificaciones discursivas que incluso rozan el derecho a la vivienda y la vivienda adecuada. Sin embargo, es claro identificar los enunciados que pregonan a viva voz la promoción del mercado de la vivienda como un espacio de extracción de capital a costa del usuario de esta.

En realidad, lo mencionado revela la promulgación de un discurso que transforma la vivienda en una mercancía y promueve marcos ideológicos que fomentan el uso del sistema financiero, lo que se traduce en el pago de intereses y la deuda como un instrumento de control biopolítico. Se promueve una supuesta libertad de elección de vivienda por parte del futuro propietario, aunque esta elección es limitada en la práctica. Además, se impulsa la producción industrial de viviendas, entre otros enfoques. Estas políticas operativas también reflejan un patrón recurrente en la mayoría de los países de América Latina como lo es: la exclusión de personas que realmente necesitan viviendas debido a la falta de acceso a servicios bancarios.

3.4.2 El discurso del hábitat y vivienda en las Conferencias de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat): El discurso público neoliberal

Otro de los organismos que juega un papel clave en la difusión del discurso neoliberal junto al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional es las Naciones Unidas (ONU) a través de su programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Banco Mundial 1993, 144). Estas colaboraciones generan discursos de carácter público

relacionados con las políticas de vivienda social y de desarrollo urbano. Esto se lleva a cabo mediante las conocidas Agendas Urbanas y sus diferentes subproductos. Se debe comprender que estos multilaterales actúan como difusores ideológicos que no tiene derecho veto dentro del marco de las políticas públicas, sino que actúan como “actores de propuestas”, es decir, buscan influir en las ideas y estrategias de varios países (Béland y Orenstein 2009, 10).

Como ya se mencionó, desde la mirada teórica de Boltanski y Chiapello, Fairclough, Foucault y Harvey, podemos dilucidar que estos actores internacionales influyen en el Estado a partir de justificaciones y tecnologías de poder que les permiten incidir en la acción pública sin ser considerados como actores directos de las políticas públicas. Esto lo hacen especialmente a través de consultorías o mediante su cercanía con el ámbito académico, desde donde construyen espacios de difusión discursiva que reproducen a escala local sus discursos.

De ahí que en las Agendas Urbanas se han construido narrativas que apuntan a convertirse en justificaciones del modelo y la gobernanza y biopolítica neoliberal que en su momento llamaron estrategia facilitadora. Los constructos discursivos de estas conferencias se pueden establecer en las distintas Agendas Urbanas, por ejemplo;

La primera conferencia sobre Asentamientos Humanos en Vancouver, Canadá de 1976 (Hábitat I) inauguró a nivel global el término hábitat,³⁰ al mencionar que un asentamiento humano no es solo la conjunción entre grupos de personas, vivienda y lugares de trabajo, sino que son estructuras con varias características cualitativas (Hábitat 1976). Sin embargo, si prestamos atención al Plan de Acción (1976) derivado de esta conferencia, se encuentra los comienzos de una retórica que apela al desmantelamiento del Estado.

En años posteriores la segunda conferencia Asentamientos Humanos de Estambul, Turquía de 1996 y la “Agenda 21” del año 1992 propulsaron el concepto “vivienda adecuada” para todos, desde la óptica de los derechos (Miranda Gasull 2017). Así, se forjó un discurso que no solamente concibió la vivienda como una estructura física, sino también como un entorno que se edifica mediante la participación ciudadana. Este enfoque incluye aspectos como un diseño que fomente una alta calidad de vida, la

³⁰ Término que se encuentra vinculado a las actuales políticas de vivienda social al menos a nivel latinoamericano.

garantía de seguridad en la tenencia de la vivienda y la disponibilidad de servicios básicos, infraestructura básica, entre otros aspectos.

Una vez más, al examinar el Plan de Acción del Hábitat II, se evidencia una narrativa que abogaba por la disminución de la intervención del Estado y la promoción de la mercantilización de la ciudad. En efecto, se buscaba la participación activa del sector privado, organizaciones no gubernamentales y otras entidades sociales para salvaguardar el derecho a la vivienda(ONU 1996).

A pesar de las declaraciones "sociales" de Hábitat II, se incorporó un lenguaje financiero extenso que abogaba por facilitar el funcionamiento de los mercados, creando herramientas dirigidas tanto a la oferta como a la demanda. La razón subyacente de este enfoque era proporcionar acceso a la vivienda a las clases más desfavorecidas mediante mercados inmobiliarios más eficientes, es decir, se usa la búsqueda del acceso a la vivienda como una justificación para la implementación de instrumentos de mercado.

Esta agenda urbana argumenta que las políticas de vivienda deben integrarse en el desarrollo macroeconómico de un país. Para lograrlo, propone una serie de enfoques discursivos que incluyen mecanismos de consulta, supervisión del marco político en relación con el contexto macroeconómico y la mejora de la conexión entre las políticas de vivienda y las políticas de empleo, entre otras sugerencias. Estas propuestas oscilan entre el discurso social y el económico, pero en general buscan evitar que el Estado genere distorsiones en la demanda de viviendas a través de sus políticas públicas, sosteniendo que “el sector de la vivienda es un mercado integrador en el que las tendencias de un segmento influyen en el comportamiento de otro segmento” (ONU 1996, 1).

En un contexto similar al mencionado previamente y con el objetivo de evaluar el progreso de las agendas urbanas hasta 2016, la ONU Hábitat convocó la Conferencia Hábitat III. Al igual que las agendas anteriores, esta conferencia incluyó compromisos y declaraciones de buenas prácticas relacionadas con lo urbano, en particular, con el sector de la vivienda.

Por ejemplo, se enfatizan retóricas que respaldan la promoción de la producción social del hábitat, la disponibilidad de viviendas adecuadas y asequibles, el reconocimiento del derecho a la vivienda, la promoción de la integración social, la gestión ambiental

adecuada y la ubicación estratégica de la vivienda, entre otros aspectos. Sin embargo, nuevamente se cayó en el encubrimiento del enfoque mercantil de la vivienda y la ciudad al dar prioridad a la búsqueda del "desarrollo económico" y resaltar el hecho de que la vivienda contribuye al aumento del capital, los ingresos y la generación de empleo (ONU 2017, 18). Además de esto, se manifestó el compromiso de fortalecer las relaciones con la banca internacional y nacional como proveedores de financiamiento para "hacer ciudad".

Este escenario se caracterizó por la celebración paralela de la Conferencia Hábitat III, que incluyó un "Hábitat 3 alternativo" que dio como resultado el "Manifiesto de Quito", el cual articuló un discurso crítico hacia la conferencia principal, destacando cómo las ciudades en la actualidad están siendo moldeadas por el sistema financiero (H3A 2016).

Se argumentó que las conferencias "Hábitat" se convierten en marcos de justificación discursiva profunda para la ideología neoliberal, ocultando así ciertos temas.

“a lo largo de las reuniones preparatorias se [...] suprimieron [...] temáticas fundamentales, como el incremento especulativo del valor del suelo, los modelos de urbanización extensiva sin ciudad, los de mercantilización de la vivienda, el aumento creciente de las desigualdades en la ciudad, el régimen de la propiedad del suelo, los problemas emergentes, la financiarización del territorio, etcétera” (H3A 2016, 10).

Según esta agenda alternativa, Hábitat III ocultó retóricas esenciales relacionadas con el problema de la vivienda al permitir la persistente violación del derecho a la vivienda por parte de gobiernos, instituciones financieras y empresas privadas de construcción. Estos actores, a través de un doble discurso que mezcla lo "social" y lo económico, fomentan dinámicas de marginación espacial.

Estos párrafos exponen que otro de los difusores de la ideología neoliberal es ONU-Hábitat, que, dentro de sus principales documentos, presenta una discrepancia entre la Agenda Urbana, que contiene diversas declaraciones que hacen hincapié en los derechos, y los documentos operativos, que buscan fortalecer el mercado. Es decir, por un lado, se presentan justificaciones dirigidas hacia la vivienda adecuada y los derechos, y por otro lado se busca la reducción del Estado y la conversión de la vivienda y la ciudad en una mercancía.

Estas discrepancias nos permiten realizar algunas precisiones: estas contradicciones entre los dos documentos buscan crear una doble legitimación. Es decir, justificar, a partir del discurso de los derechos, la conversión de la vivienda en una mercancía. Esto denota la búsqueda por reconfigurar el Estado bajo un discurso que se presenta como amigable con estos cambios. Esta situación permite ocultar las relaciones de poder, encubrir la agenda neoliberal y su marco ideológico, planteándose como una forma de neoliberalismo "amigable" que perpetúa la hegemonía neoliberal a través del disciplinamiento del Estado al mercado, mediante los mecanismos de gobernanza. Así, ONU-Hábitat se consolida como un actor político que, a partir de su discurso como organismo internacional, crea justificaciones ideológicas que permiten disciplinar al Estado dentro de las lógicas neoliberales.

3.3.3 El Banco Interamericano de Desarrollo: El discurso de las políticas de vivienda social en América Latina

En América Latina, la implementación de políticas de vivienda neoliberal se llevó a cabo a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sus expertos técnicos. El cual ya tenía cercanía con la región en el marco de la Alianza por el Progreso, al igual que el Banco Mundial este banco de desarrollo “Representa una extensión de la influencia y el poder de los países hegemónicos e industrializados de diferentes regiones; promueven ideas neoliberales e intereses económicos al absorber nuevas ideas contra-hegemónicas sobre el desarrollo”(Vivares 2013, 18).

Teniendo presente lo anterior, el argumento que se promovió para introducir estos cambios en los modelos de vivienda fue el reconocimiento por parte de los gobiernos de su incapacidad para proporcionar viviendas sociales a sus ciudadanos (Rojas 2006). Sin embargo, en la práctica, el BID utilizó créditos condicionados para instaurar el modelo neoliberal de políticas de vivienda. De este modo, creó un marco de gubernamentalidad y disciplinamiento neoliberal, con el objetivo de reestructurar el Estado de acuerdo con las políticas neoliberales.

Aunque, según un informante clave, “el país es soberano, son ellos los que solicitan asistencia al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es importante destacar que este organismo no posee la capacidad de influir en las políticas públicas de dichos países” (Entrevistado A). Como hemos señalado a lo largo del texto, aunque los organismos internacionales no son vinculantes para el Estado, disponen de instrumentos mediante

los cuales inciden en el Estado y, especialmente, en las políticas públicas. Estos mecanismos, como las comisiones, las consultorías, entre otros, les permiten acercarse al poder político y administrativo de los Estados a través de la persuasión o de discursos altamente técnicos que promueven el desarrollo y los temas vinculados a él.

Además, la opinión del Entrevistado A no tiene en cuenta que el crédito en sí mismo puede considerarse un tipo de instrumento de intervención o un dispositivo, que a menudo es aprovechado por el neoliberalismo en el contexto de una crisis, con el propósito de establecer una relación de acreedor-deudor (Comotto 2014), “la relación acreedor deudor[...] crea [...] una apuesta política mayor, porque ella expresa, sin ninguna ambigüedad, una relación de fuerza fundada en la propiedad. Durante la crisis, la relación entre los propietarios del capital y los no propietarios multiplica su influencia sobre todas las otras relaciones sociales” (Lazzarato, 2011, 22-23).

Así, las políticas de vivienda social se orientaron al mercado como resultado de la difusión del discurso del Banco Mundial, el cual planteó una nueva forma de gobernanza de la vivienda que despolitiza las acciones públicas relacionadas con este tema y posiciona al mercado como el agente más importante para gestionarlo. Esto trajo consigo la intervención de varios actores dentro de las políticas de vivienda social.

Es decir, en la década de los 90, los bancos de desarrollo como el BID, a partir de la cercanía con el Estado impulsada por la gobernanza neoliberal, lograron imponer sus agendas mediante instrumentos como la deuda o los créditos condicionados, además de recomendaciones y consultorías (Comotto 2014). Siguiendo a Foucault, el poder no se ejerce únicamente de forma directa; en este caso, se establece un sistema regulado de manera indirecta, en el que los países operan dentro del marco de lo que entienden como soberanía, constituyéndose así en una forma de biopolítica global. De esta manera, los preceptos neoliberales se difundieron dentro de las políticas de vivienda. Más recientemente, estos organismos han implementado nuevas estrategias para incidir en las políticas de vivienda social, transformando y resignificando los discursos contra-hegemónicos (Foucault 2005b).

3.5 Conclusiones de la meta dimensión

El análisis en la meta dimensión permite identificar al neoliberalismo como una construcción discursiva y filosófica de origen académico, fundamentada en la ciencia económica como mecanismo de validación simbólica. La academia y el mundo de los

expertos se configuraron como los principales medios de difusión de este discurso, cimentando su expansión inicial.

La existencia del discurso neoliberal fue sostenida por una crítica interna al modelo de capitalismo de bienestar, al cual se posicionó como ineficiente y limitante de las libertades individuales. A partir de esta crítica, se elaboró una retórica que justificó al mercado como la solución dominante para el desarrollo y la gestión económica del Estado, promoviendo, como principio fundamental, la despoltización de su acción pública.

En este marco, el neoliberalismo logró cooptar parte del poder estatal mediante la acumulación por despojo, creando tecnologías de poder como la gobernanza. Este enfoque permitió la descentralización del Estado y facilitó la participación de actores privados en el gobierno, promoviendo la apropiación de recursos y bienes públicos en beneficio de intereses privados.

Para alcanzar su hegemonía, como argumenta Harvey, el neoliberalismo construyó un ideal político basado en valores como la "dignidad y la libertad individual" (Harvey, 2007, p. 11), complementado por nociones de buen gobierno y científicidad. Estas bases sustentaron una justificación moral que fue reforzada mediante retóricas orientadas al desarrollo, la eficiencia y la eficacia.

En este sentido, la hegemonización del neoliberalismo trasciende su naturaleza como proyecto económico y actúa como un marco de legitimación del mercado. Mediante la neutralidad atribuida a la ciencia económica y el uso de discursos amigables, se posiciona como la solución única y plausible para la administración del Estado.

El análisis también evidencia los mecanismos de difusión de esta ideología, principalmente a través de la academia, como generadora y difusora del pensamiento neoliberal, y de los organismos multilaterales, como facilitadores de su hegemonización. Estos organismos, operando desde una posición aparentemente no vinculante³¹, encubren relaciones de poder que afectan la soberanía estatal, logrando que los propios Estados adopten políticas neoliberales y acepten la despoltización de sus acciones públicas.

³¹ Como menciona De Angelis (2005), la autorregulación y corregulación, permite la difusión por parte de organismos internacionales sin generar una capacidad vinculante.

Esta difusión ideológica ha impactado especialmente en las políticas de vivienda social, despojándolas de su valor social y resignificándolas bajo un enfoque de mercado. Organismos multilaterales como ONU-Hábitat han jugado un papel clave en este proceso, resignificando conceptos como los derechos y la vivienda digna para encubrir la promoción de la ideología neoliberal. Su cercanía con los Estados, mediante proyectos de desarrollo social y agendas simbólicas, ha facilitado la implementación de estas políticas.

Por último, se debe destacar que en este nivel de análisis no se identifican procesos de resistencia contrahegemónica, ya que corresponde a una etapa centrada en el diseño y la difusión del neoliberalismo. En conclusión, este nivel expone cómo el neoliberalismo trasciende su abstracción teórica para convertirse en un instrumento práctico que reproduce la ideología de mercado, generando un sentido común de mercado en el Estado, sus políticas públicas y la sociedad en general.

3.6 Macro dimensión: El neoliberalismo y las políticas de vivienda social

Siguiendo la línea del AMD, esta dimensión de análisis se enfoca en la incidencia del discurso neoliberal sobre las políticas de vivienda social, con el fin de observar cómo el neoliberalismo ha difundido su ideología en los países de América Latina, transformando la vivienda en un objeto de comercialización. En este sentido, se analiza la difusión discursiva en los distintos países de la región, recurriendo a una exploración teórica de las políticas de vivienda social, con énfasis en las teorías críticas que han abordado esta temática.

Además, a partir de una clasificación de las generaciones de las políticas públicas, se logra vislumbrar los instrumentos de política que han permitido la subsistencia del modelo capitalista a lo largo de los años en Latinoamérica.

3.7 La vivienda social como discurso neoliberal

Se define a las políticas de vivienda contemporáneas como acciones gubernamentales direccionadas a mitigar el problema de la vivienda derivadas de procesos de gobernanza neoliberal. Esto significa que se construyen a través de discursos que se ajustan a las necesidades del mercado en un momento dado, con el propósito de mantener la hegemonía neoliberal. En este marco de gobernanza, estas políticas se presentan como

el producto de interacciones público-privadas dentro de un proceso democrático, como se menciona en el recuadro 3.1.

Recuadro 3.1. Las políticas públicas de vivienda social

Acción discursiva e institucional tomada por un gobierno nacional, o subnacional (Clapham 2017, 164) para mitigar una determinada problemática relacionada con la vivienda. Estas operaciones pueden encontrarse focalizadas hacia los sectores más “vulnerables de la sociedad”, y responden a una articulación de marcos estructurales, institucionales, de organización, económicos, sociales, y políticos discursivos.

Al menos en discurso, este tipo de políticas son el resultado de un marco de gobernanza, es decir, son formuladas implementadas y operativizadas por redes que interconectan actores públicos, privados, voluntarios, y organizaciones híbridas (Clapham 2017, 164), los cuales posicionan sus discursos en medio de luchas por mantener determinadas hegemonías de carácter económico, que en los últimos años han expropiado el valor social de la vivienda al sumergirla en el mundo de las finanzas.

Fuente: Clapham (2017)

La retórica neoliberal facilitó el desarrollo de tecnologías de poder, como la "gobernanza", que configuraron un escenario propicio para la formulación de políticas de vivienda social desde la perspectiva del mercado, respaldadas por diversas justificaciones discursivas vinculadas a la eficiencia y la eficacia del sector privado. A partir de esta tecnología, el neoliberalismo se difundió desde la escala global hasta las escalas nacional y local, abarcando no solo todos los niveles de gobierno, sino también a la sociedad civil, otorgando una relevancia especial al sector privado, incluida la banca.

De este modo, se conformó un marco de gubernamentalidad y disciplinamiento de mercado dentro del gobierno, lo cual derivó en la implementación de nuevas formas de administración y en instrumentos de política pública orientados a mantener el modelo de mercado.

3.8 Teoría y vivienda

Uno de los primeros enfoques teóricos respecto a la vivienda se originó en la economía clásica, que consideró la construcción de viviendas y su industria como una actividad secundaria (Henilane 2016, 169). Esta idea la adoptaron los economistas del desarrollo en la década de los cincuenta, que conceptualizaron la vivienda como un bien no productivo, una inversión "social" (Arku 2006, 377-78). En los Estados latinoamericanos estas ideas derivaron en la promoción de una retórica pro-mejora de la

vivienda y de legalización de los asentamientos informales (Rolnik 2017; Sepúlveda y Fernández 2006).

Este discurso experimentó un cambio en las décadas posteriores, como resultado de la disolución del Estado de Bienestar y la adopción del modelo capitalista neoliberal, que privilegió al mercado rechazando las bases del *Welfare State* por consignas discursivas, como:

fortalecer y modernizar las estructuras de la organización económica capitalista, como son, entre otras, la concepción de la propiedad privada, las instituciones financieras, los mercados libres de cualquier injerencia estatal, la libertad total de contratar y despedir a la fuerza de trabajo, etc.; todo ello a costa de reducir o anular las actividades económicas del Estado (Talavera 1985, 138).

Así, la vivienda adquirió un rol como motor económico para generador de empleo, a expensas de su valor social (Rolnik 2017), con esto se convirtió en uno de los ejes fundamentales de los Productos Internos Brutos de los diversos países del mundo, al posicionarla como uno de los ejes de las economías nacionales.

3.8.1 Literatura crítica respecto a la vivienda

En contraposición a las ideas anteriores, estas líneas exploran las perspectivas teóricas que consideran que la vivienda es fundamental en la reproducción del capitalismo neoliberal.

La mayor parte de teorías críticas que han analizado la vivienda encuentran su fundamento en el marxismo.³² Por ejemplo, Christian Topalov estudió el mercado inmobiliario y la ciudad observándola como un espacio de producción, circulación y reproducción de las fuerzas de trabajo que van más allá de ser un “objeto de consumo material y simbólico” (Topalov 1979, 7).

Topalov teorizó que la construcción física de la ciudad está constituida por varios tipos de mercancías inmobiliarias, como la vivienda, a la cual solo unos pocos pueden acceder. Argumentó que los principales beneficiarios en esta dinámica son las empresas

³² El pensamiento de Marx se desarrolla a partir del análisis de las leyes de la sociedad en la sociedad capitalista industrial con énfasis a sus aspectos económicos mediante conceptos como la “clase social” o el conflicto entre obreros y proletarios (Gottdiener, Randolh, y King 2019).

constructoras, que obtienen ganancias significativas gracias a las políticas públicas (Topalov 1979, 75).

Por su parte, Manuel Castells sostiene que la ciudad representa un componente esencial de las relaciones de producción y reproducción del capitalismo (Baringo 2013, 131). Castells teoriza, que el capitalismo industrial reconstituyó a la ciudad en términos socio-institucionales, al homogenizar la estructura institucional conforme a los principios del mercado (Castells 2014, 21). Afirma que el sistema económico colonizó el espacio bajo la retórica de dar soluciones habitacionales para los trabajadores de la industria, lo que transformó la morfología de la ciudad al convertirla en un polo de migración con altas tasas de crecimiento urbano y de penuria de la vivienda.

De ahí que Castells sitúa el tema de la vivienda como un elemento clave en las dinámicas contemporáneas del capitalismo, que, según él, se centran en elementos como el suelo, los materiales de construcción, la edificación en sí y las prácticas de especulación (Castells 2014, 184).

En esta línea de pensamiento, Henry Lefebvre desarrolla una teoría sobre la urbanización dentro del contexto del capitalismo, se fundamenta en conceptos marxistas, como la explotación, el capital de inversión, los valores de uso y los valores de cambio, así como en la teoría de la circulación del capital de Marx. Lefebvre aplica parte de los postulados marxistas al escenario urbano para argumentar que el capitalismo posee una dimensión espacial, que no se limita al dinero y a las instituciones financieras (Lefebvre 2013), sino también al capital: fundiario, comercial y financiero, que operan en la práctica de acuerdo con sus posibilidades y oportunidades” (Lefebvre 2013, 71).

Estos capitales están vinculados a la hegemonía de clase ejercida por actores con poder, quienes influyen en la configuración del espacio urbano a través de una lógica de desarrollo espacial desigual. En este contexto, los pilares en torno a los cuales se articula el sistema capitalista son la mercantilización de la vivienda y los procesos económicos financieros. Este escenario convirtió a la ciudad en el lugar donde las clases dominantes resuelven sus dilemas a través del mercado de la vivienda, al "inmovilizar" el capital en el espacio (Baringo 2013; Engels 2017; Gottdiener, Randolh, y King 2019; Lefebvre 2013).

Otro de los destacados teóricos del enfoque crítico es David Harvey, quien ofrece una explicación sobre cómo el capitalismo ha experimentado un proceso de urbanización y las consecuencias que esto ha conllevado. Harvey argumenta que los valores de uso asociados a la vivienda social se han desplazado por el valor de cambio, se busca garantizar la circulación del capital y la acumulación económica y espacial ilimitada. (Harvey 1989, 17; 2011). Esto sería el producto de una influencia estructural del capitalismo en el ámbito del urbanismo y lo urbano. El autor argumenta que este sistema económico reajustó su discurso con el objetivo de “restablecer el poder de las clases dominantes” que han incautado lo social con ayuda del Estado (Harvey 2007, 1).

Por ejemplo, como ya se ha mencionado, el Estado abandonó su función como proveedor material y financiero de viviendas, abriendo camino a nuevos modelos de provisión impulsados por el mercado. Este cambio fomentó la vivienda en propiedad y el enfoque comercial del arrendamiento, generando un proceso especulativo en el mercado de la vivienda en el que los constructores tuvieron un papel crucial. La vivienda se puso a disposición en el mercado inmobiliario, utilizando instrumentos financieros y bonos estatales como estrategias para atraer a los compradores.

De este modo, el subsidio al capital se convirtió en un instrumento para la reafirmación del poder de las clases dominantes (Harvey 2007a, 3). Como resultado, se ha generado una expansión excesiva en el sector inmobiliario y una creciente comercialización de la ciudad, en el marco de un proceso de acumulación por desposesión. Este proceso implica que el nuevo crecimiento urbano impulse la privatización de los derechos, la transformación de las formas de acumulación y la búsqueda del sector financiero por incluir nuevas áreas dentro de su dominio (Janoschka 2016, 4).

3.8.2 La acumulación por desposesión: El discurso de financiarización de la vivienda

A partir de una analogía con el concepto marxista de “acumulación primitiva” Harvey (2003) introdujo el término “acumulación por desposesión”. Este concepto se refiere al proceso mediante el cual el neoliberalismo se transformó con el propósito de asegurar la acumulación de capital mediante el fortalecimiento del sector privada. De igual forma. Se entiende a la desposesión discursiva, es decir como un proceso que con el fin de garantizar la acumulación expropia un determinado discurso para volverlo parte de su

núcleo central como dicen Boltanski y Chiapello (2002) y Fairclough (2000) el capitalismo se adapta a los nuevos contextos que se le presentan.

Las nuevas formas de acumulación ya no solo se vinculan a la producción de mercancías materiales, sino también a otros factores como: la especulación en los mercados bursátiles (Delgadillo 2018, 622); la expropiación de la riqueza pública mediante el uso del capital y el sistema financiero (Cáceres 2015); la privatización; las expulsiones forzosas de la población; y la transformación de derechos propiedad comunes, colectivos, o estatales en derechos de propiedad individuales auspiciados (Harvey 2003, 145; Delgadillo 2018).

De esta manera, Harvey sostiene que el proceso de acumulación primitiva, previamente identificado por Marx, continúa desarrollándose, pero ahora se manifiesta a través de prácticas contemporáneas como la desposesión, que persigue adquirir activos a bajo costo para luego incorporarlos a estructuras especulativas y obtener beneficios de ellos (Harvey 2003).

En tiempos de crisis, los escenarios de sobreacumulación adquieren protagonismo, lo que puede dar lugar a prácticas como la privatización o la devaluación de los activos de capital e incluso de la fuerza laboral. Estas crisis, ya sean sociales, económicas o financieras, se convierten en oportunidades para la transferencia de propiedad hacia aquellos actores con capacidad adquisitiva (Harvey 2003).

Hoy, el mercado inmobiliario emerge como el componente central de la economía urbana (Janoschka 2016, 3). Opera bajo la lógica neoliberal de transformar economías no financiarizadas (Gago y Mezzadra 2015). Este proceso de desposesión ha dado lugar a un escenario que es difícil diferenciar entre la economía real y la economía financiera (Alexandri y Janoschka 2019). Tanto la ciudad como la vivienda se han convertido en capitales ficticios³³ en el mar de las finanzas del capitalismo neoliberal.

Este panorama se materializó debido a que la banca privada intensificó el proceso de extracción a través de prácticas de despojo y la gestión y manipulación de las crisis de desposesión. Dentro de este contexto, las crisis se relacionan con lo que Harvey (2011)

³³ Títulos financieros.

llama *spatial fix* o arreglos espacio,³⁴ los cuales buscan proporcionar o modelar el territorio mediante “fijaciones/soluciones provisionales espacio-temporales [*fix*] para el problema de la absorción de capital y mano de obra excedente” (Harvey 2014, 154).

A partir de lo mencionado, se entiende que las crisis crean oportunidades para una devaluación significativa de activos vinculados al mercado de la vivienda. Esto beneficia principalmente a quienes han logrado mantener sus activos y pueden adquirir propiedades a precios reducidos (Harvey 2014).

3.8.3 El discurso de la vivienda en propiedad

Según Harvey (2014) otra de las bases fundamentales del neoliberalismo es la propiedad privada, la cual tiene como principal característica el permitir vender lo que ese derecho concede. Es decir, establece un vínculo jurídico entre el dueño y la posesión, siendo este concepto la base de la acumulación capitalista y los procesos de acumulación por desposesión. De ahí que, según este autor, la vivienda en propiedad sea un mecanismo que agudiza las desigualdades (Harvey, 2014). En otras palabras, se ha despojado a la vivienda de su valor social para convertirla en un activo financiero, el cual, al ser una necesidad para todas las personas, se vuelve altamente cotizado, aunque se acceda a ella a través de crédito o alquiler.

Surgiendo el sujeto propietario como una construcción ideológica neoliberal, que, a partir de su vivienda, logra acceder al bienestar, bajo la idea de que ser propietario lo aleja de la dependencia de la redistribución de la riqueza por parte del Estado pero quedando vinculado a una deuda (Santana-Rivas 2020). Esto surge del discurso neoliberal que construyó un significado en términos de que la vivienda debe ser un bien adquirido a partir del ahorro y el esfuerzo, bajo el eslogan "el sueño de la casa propia" (Quinteros Urquieta y Cortés 2022).

Bajo esta lógica, en las últimas décadas la vivienda en propiedad se ha consolidado como una de las principales aspiraciones de los hogares, un fenómeno que ha sido promovido activamente por el propio Estado, como una promesa de estabilidad y

³⁴ Harvey plantea dos formas de entender este *fix*, por un lado, este concepto refiere a que dentro de cada movimiento financiero global una parte del capital siempre queda fijado geográficamente a un sitio específico, por otro lado, el *fix* también hace referencia a los arreglos a las crisis de sobreacumulación manifestados a través de las inversiones a largo plazo materializadas en la expansión territorial (Harvey 2014, 154).

acumulación. Este impulso estatal tiene varios objetivos fundamentales(Arundel y Ronald 2021):

1. Lograr un acceso generalizado a la vivienda, con el objetivo de que esta no sea solo un privilegio, sino un derecho al alcance de un mayor número de personas.
2. Promover una mejor distribución de la riqueza, bajo el criterio de que el acceso a la vivienda contribuye a reducir las desigualdades al permitir que los usuarios construyan patrimonio propio.
3. Brindar seguridad económica, bajo la lógica de que tener una vivienda en propiedad proporciona estabilidad y protección económica, a diferencia del arrendamiento, que no permite acumular capital para el arrendatario, sino para el arrendador(Arundel y Ronald 2021):.

Belsky y Duda (2005), esta porción se ha dado porque la vivienda constituye la base de las economías de los hogares. Sin embargo, la propiedad de esta está condicionada al tipo de acceso que se tiene y a la capacidad económica para adquirirla. Es decir, existen varios riesgos asociados al acceso a la vivienda, vinculados especialmente a la capacidad adquisitiva y de pago de los compradores. (Belsky y Duda 2005).

Así, esta promesa de vivienda propia no se cumple al estar condicionada a la misma lógica de mercado; es decir, deben existir condiciones favorables de empleo, en el mercado de la vivienda y en los subsidios estatales (Arundel y Ronald, 2021). Según estos autores, fue el neoliberalismo el que transformó el concepto de propiedad de la vivienda al convertirla en una mercancía y financiarizarla, despojándola de su valor social y convirtiendo el sueño de tener una vivienda en un instrumento de despojo.

Esta forma de expropiación, además de incidir en el valor de "hogar" de la vivienda, promueve su propiedad, es decir, la seguridad ontológica(Dupuis y Thorns 1998). Al desaparecer el hogar, las personas pierden confianza y seguridad para desarrollarse en su entorno, lo que afecta su bienestar. En este sentido, este concepto es clave, ya que las expropiaciones neoliberales no solo afectan las cuestiones económicas, sino que también desintegran la sociedad, generando una serie de problemas urbanos que se reflejan en la vida cotidiana.

De esta manera, al ser la vivienda un bien costoso, una de las principales herramientas para su acceso es la deuda, a partir de la cual, dentro del sistema neoliberal, se accede al derecho de tener una vivienda.

3.8.4 El lenguaje de las finanzas. La deuda como instrumento de acceso a la vivienda

La evolución global del capitalismo moldeó un nuevo proyecto discursivo que utilizó el lenguaje financiero para cooptar lo social. Durante este proceso, la vivienda social se integró en las corrientes financieras debido a la disponibilidad de activos líquidos por parte de inversores institucionales y fondos de inversión en búsqueda de oportunidades de reinversión. El capital encontró en la inversión global en el mercado de la vivienda una solución para afrontar el dilema de la sobreacumulación.

Con la liberalización del mercado desregulando la banca, finanzas, industrias, apertura de los flujos mundiales de capital, los mercados financieros y los actores se han convertido cada vez más central para el funcionamiento del propio capitalismo (Fields 2015, 148).

En el escenario de liberalización de las economías nacionales, tanto el Estado y los organismos internacionales³⁵ propulsaron al sector financiero con el fin de que este tomara el control de la industria de la construcción (Rolnik 2013).

De ahí que se haya configurado la economía basada en la deuda como uno de los principales marcos narrativos e instrumentos de desposesión en las políticas de vivienda. Esto impulsó la aparición de círculos especulativos con el objetivo de aprovechar la plusvalía (Lazzarato 2011, 25). Lo mencionado condujo, por ejemplo, a que la producción masiva de vivienda social se volviera un sector atractivo para la inversión.

En el ámbito del financiamiento y la construcción de viviendas sociales, la gobernanza neoliberal permitió la participación de actores privados tanto nacionales como internacionales (Alexandri y Janoschka 2019, 7).

Esta situación consolidó los instrumentos financieros y las estrategias especulativas como los pilares fundamentales de la industria inmobiliaria. Por ejemplo, se pueden observar en los mecanismos financieros para acceder a la vivienda, tales como préstamos sobredimensionados, tasas de interés especulativas, securitización de hipotecas, mercados secundarios de hipotecas y la evaluación crediticia de posibles usuarios.

³⁵ Las instituciones de crédito multilaterales como el FMI mediante sus líneas de crédito han contribuido a la financiarización de la vivienda (EAC 2018).

La vivienda se erigió como uno de los pilares de la financiarización, dado que representa un sector que facilita la generación de una gran cantidad de créditos bancarios y actividades financieras. Asimismo, está entrelazada con la economía política global y funciona como un indicador nacional destinado a atraer inversión extranjera (Aalbers 2018, 9).

Dentro de este marco de financiarización, la vivienda tiene un papel. Por un lado, es un pasivo (Fernández y Aalbers 2016) al ser el objeto por el cual se contrae una deuda; por el otro, es un activo que se constituye en un patrimonio el cual asume el papel de garantía de la deuda. Así, la vivienda otorga al deudor la capacidad financiera para ingresar al sistema crediticio a través de una hipoteca, que opera como un instrumento de producción financiera. Esto conlleva a que la riqueza ya no esté arraigada al ámbito local mediante la propiedad, como lo estaba en décadas anteriores, sino que facilite la extracción de recursos y la inversión a nivel global a partir de una propiedad específica (Fields 2015, 148).

La economía de la deuda en el nuevo paradigma de financiamiento neoliberal se convierte en un dispositivo de control biopolítico inherente a la ideología neoliberal. Tiene la capacidad de normalizar la lógica de la financiarización, incluida la especulación financiera, en la vida cotidiana, al generar individuos que se convierten en prisioneros de una deuda (Salinas 2019; García-Lamarca y Kaika 2016).

3.9 Discursos que conforman las políticas de vivienda social

En esta sección del documento, se aborda una clasificación generacional de las políticas de vivienda social en América Latina. Se destaca el papel como difusor del neoliberalismo del Banco Mundial que reorganizó las narrativas y las estrategias habitacionales de la región.

Esta clasificación generacional busca identificar y comprender las diferentes etapas o enfoques que han marcado la evolución de las políticas de vivienda social a lo largo del tiempo.

3.9.1 Generaciones y discurso de las políticas de vivienda social

El análisis del discurso en las políticas de vivienda social actuales requiere una comprensión de su constante evolución. Estos cambios están intrínsecamente

relacionados con las transformaciones en curso en el sistema capitalista, que se adapta y se reconfigura en consonancia con el entorno geográfico para absorber los excedentes de capital (Harvey 2006).

En base a estas premisas y dentro del contexto de las políticas que investigamos, podemos identificar cuatro generaciones de políticas en un período que abarca desde la década de 1960 hasta la de 2010.

La primera generación de políticas de vivienda social se forjó en respuesta a un discurso de capitalismo de bienestar, impulsado por la "Alianza por el Progreso" (Ward 2015). En este período, el Estado asumió roles clave como constructor y planificador (Calderón 2013, 3). Se emplearon diversos instrumentos de financiamiento, como subsidios a la oferta, secciones y células hipotecarias, así como modelos basados en el mutualismo y el cooperativismo (Córdova 2015). Estas políticas se centraron en el discurso de promover el bienestar social y la inclusión.

Esta primera generación reflejó un enfoque más intervencionista por parte del Estado en la provisión de viviendas y se caracterizó por su orientación hacia la garantía de condiciones habitacionales adecuadas para la población. Fue un período en el que se buscó abordar las necesidades básicas de vivienda y mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad.

La segunda generación de políticas de vivienda social, si bien se inscribió en el paradigma del bienestar, se enfocó en la obtención de títulos de propiedad y en la mejora de asentamientos ya existentes mediante el respaldo financiero de proyectos de sitios y servicios (Calderón 2015; Sepúlveda y Fernández 2006). Esta fase reflejó un cambio hacia la promoción de la propiedad de viviendas y la consolidación de la tenencia de tierras, lo que permitió a las comunidades tener un mayor control sobre sus hábitats y el acceso a servicios básicos.

Estas dos generaciones de políticas de vivienda social enfrentaron su declive debido a diversas razones, entre las que se incluyen el colapso del modelo de Bienestar Social, una focalización deficiente en cuanto a los beneficiarios, costos de construcción elevados, la resistencia de la banca privada, pérdidas económicas en la gestión y el incremento en el costo de los terrenos (Calderón 2013, 3).

En las décadas de los ochentas y noventas, el modelo de régimen de Bienestar experimentó su desarticulación hacia la neoliberalización y desregulación de las políticas sociales (Córdova 2015). A partir de ello surge la tercera y cuarta generación de las políticas de vivienda, estructurada alrededor de la creación de cuasimercados, junto al apareamiento del modelo de financiamiento de subsidio a la demanda (Calderón 2013). Así, se “inauguraba la época de la mercantilización de la vivienda, marcada por el choque dramático entre los derechos y el afán de lucro” (Rolnik 2017), al privilegiarse la producción por *stock* de la vivienda alentada por actores internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El nuevo marco que organizó el capitalismo neoliberal se articuló mediante asociaciones público-privadas como instrumentos para la reproducción de la renta del suelo y la captación de los aportes gubernamentales destinados a las poblaciones vulnerables (Hidalgo et al. 2008). Este contexto se desarrolló en medio de las propuestas de organizaciones como las Naciones Unidas (ONU), que durante varias décadas han abogado por conceptos como la vivienda digna, la vivienda como un derecho³⁶ fundamental y el derecho a la ciudad, y que paralelamente a través de sus documentos operativos difunden marcos de gobernanza neoliberal.

En los últimos años surgió una cuarta generación de políticas de vivienda. La cual no rompe con los esquemas de financiamiento de la tercera generación, sino que se traslapa e incorpora un direccionamiento hacia la regeneración física y social de los *inneburbs*.³⁷ En otras palabras, esta perspectiva aborda las demandas de rehabilitación de la vivienda a través de múltiples dimensiones: una dimensión jurídica que implica regularizar títulos de propiedad; una fiscal-financiera que establece un marco para las inversiones públicas y privadas; y, finalmente, una movilización social que abarca la participación de la comunidad, la construcción del hábitat y el reconocimiento de la vivienda y la ciudad como derechos fundamentales.

³⁶ “Facultades, libertades y atributos que tienen todas las personas por su condición humana. Los derechos humanos permiten desarrollar una vida digna y direccionar el ejercicio del poder” (DPE 2019, 1). Sin embargo, el trabajo incrementa a la concepción del derecho la existencia de mecanismos de titularización del derecho, o la existencia de una facultad vinculante (Ríos 2008), es decir, la existencia de un marco institucional para su efectivización.

³⁷ Primeros suburbios o asentamientos informales existentes en una ciudad, que en la actualidad forman el anillo intermedio de la ciudad. Estas áreas fueron en su momento, las primeras áreas de desarrollo que antes se suponían periféricas (Ward 2015, 234).

En tiempos más recientes, ha emergido una quinta generación como se detalla en la tabla 3.1. Esta generación se caracteriza por combinar instrumentos de financiamiento neoliberal con nuevas narrativas de orientación social, todo dentro del marco de la lógica de acumulación por desposesión.

Tabla 3.1. Generaciones de las políticas de vivienda social en Latinoamérica

De las políticas de vivienda a las políticas de reducción de la pobreza e integración social centradas en el hábitat y el derecho a la ciudad						
Políticas	1960	1970	1982	1990	2000	2010
	1G	2G	3G	3G	4G	5G
Modelo de financiamiento	Modelo directo: Estado constructor		Transición, reducción de la intervención directa del Estado	Modelo Abierto: Estado neoliberal, énfasis en la tenencia en propiedad		
Conceptos, propulsados por organismos y organismos internacionales de crédito, y no crédito	Programa Alianza por el Progreso, y CEPAL: Viviendas sociales multifamiliares	ONU: Hábitat I: El “hábitat como enfoque multidimensional al superador al concepto de vivienda” (Miranda)	Banco Mundial: la vivienda como mercancía, alineada a la política económica y no a la social BID: Promoción del modelo Ahorro+bono+Crédito (A+B+C) Promoción de nuevos modelos de gestión y organización del Estado	ONU: Hábitat II: Vivienda adecuada observada como un derecho humano. Participación en el proceso de producción de ciudad y la vivienda Banco Mundial: la vivienda como	- Preocupación por la regeneración de los suburbios primarios o innerburbs. Preocupación por las viviendas usadas y deterioradas. -Hábitat adecuado, enfoque multidimensional que implica el desarrollo humano.	ONU: Hábitat III: Derecho a la vivienda, y a la ciudad

		a 2017: 225).		mercancía, alineada a la política económica y no a la social.	Derecho a la vivienda	
Principal instrumento de acceso a la vivienda	Subsidios a la oferta	Subsidios a la oferta	Subsidios a la demanda Modelo A+ B+ C	Subsidios a la demanda Modelo A+ B+ C	Subsidios a la demanda Modelo A+ B+ C	Subsidios a la demanda Modelo A+ B+ C
Objetivos, y cambio de la política a nivel nacional	Desalojo y realojamiento de asentamientos informales	- Regularización de títulos y mejora de asentamientos - Patrocinio de viviendas mediante proyectos de sitios & servicios, y de unidades básicas	Estado facilitador. Mejorar el acceso a la vivienda mediante el mercado.	Estado facilitador. Mejorar el acceso a la vivienda mediante el mercado. Alianzas público-privadas. Población objetivo: focalización hacia los más pobres.	Estado facilitador. Visión social y de hábitat, regeneración socio física de barrios.	Estado facilitador. Visión social, de hábitat, y de derecho a la ciudad. Construcción física de la vivienda, y construcción de lazos sociales.
	Surgimiento de asentamientos informales como respuesta a la poca efectividad de este tipo de políticas					

Estrategias/ Programas	Estado proveedor (Alianza para el Progreso). Lotes con servicios, mejoramiento de vivienda, Hábitat I (1976)	Lotes con servicios, mejoramiento de vivienda, Hábitat I (1976)	Cuasimer cados Descentra lización Mejorami ento de barrios, Hábitat II. Prioridad a lo local, para mejorar la efectivida d	Cuasimer cados, Mejoramie nto de barrios, construcci ón de calidad.	Cuasime rcados
---------------------------	---	---	---	--	-------------------

Fuente: Calderón 2015; Córdova 2015; Comotto 2014; Gilbert 2004; Ward 2015; Rolnik 2017; Sepúlveda y Fernández 2006.

3.9.2 Los discursos de las políticas de vivienda social latinoamericanas

A continuación, nos adentraremos en el análisis del "caso chileno" como el pilar fundamental que ha moldeado la retórica neoliberal en las políticas de vivienda en la era contemporánea. El enfoque en este caso específico se justifica por su relevancia y significado en la difusión y adopción de los principios del neoliberalismo en el ámbito habitacional. Chile se ha destacado por su temprana implementación de reformas orientadas hacia la liberalización de los mercados de vivienda y la reducción del papel del Estado en este sector.

El laboratorio discursivo del Neoliberalismo en las políticas de vivienda social

A pesar de que el discurso de liberación económica se consolidó en Latinoamérica en la década de los noventa, Chile sirvió como el laboratorio para la experimentación neoliberal (Alexandri y Janoschka 2019, 2; Rolnik 2017). Este país comenzó su transformación discursiva hacia el neoliberalismo tras el derrocamiento de Salvador Allende en 1973, lo que llevó al establecimiento de una extensa dictadura militar basada en discursos antisocialistas y pro-capitalistas. Esta retórica naturalizó una perspectiva financiera de las políticas sociales al poner fin al modelo estatal socialista anterior, que tampoco había demostrado eficacia en el ámbito de la vivienda (Gilbert 2002a), es decir, se creó un marco biopolítico que consideraba a las políticas sociales como

instrumentos de fortalecimiento del mercado (Saavedra y Farías 2014; Hidalgo, s. f.) donde el acceso al bienestar se determinaba por el esfuerzo personal (Francisco Sabatini y Vergara 2018, 1).

La promoción del lenguaje financiero en este país partió con la construcción de un discurso sobre el “desarrollo” (Imilan 2016; Saavedra y Farías 2014; Stecher 2014). En esta retórica se desempaquetó el argumento de la liberación del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada que incluyó: privatización de empresas estatales, bancos, educación y seguridad social; profundos recortes al gasto público; eliminación de aranceles, subsidios y control de precios fueron implementados como un tratamiento de choque para restablecer la política del *laissez-faire* y acelerar la libertad económica (Alexandri y Janoschka 2019, 1).

En este medio, la gobernanza sirvió como el instrumento discursivo e institucional para fortalecer el desarrollo económico a partir de la crítica al socialismo. En este contexto, se conformaron las políticas de vivienda social chilenas influenciadas por el pensamiento Friedman (Alexandri y Janoschka 2019).

Este cambio se sustentó en varios elementos discursivos financieros: 1. Subsidiaridad para grupos de bajos ingresos; 2. Focalización hacia los más pobres; 3. Transparencia y progresividad (Gilbert 2002a); 4. La liberalización del suelo (Francisco Sabatini y Soler 1995; Hidalgo, Zunino, y Borsdorf 2008) y la 5. Provisión de la vivienda por parte del sector privado (Gilbert 2002a); sumados al discurso de la reducción del “déficit habitacional” numérico de la vivienda, mediante el subsidio a la demanda (Ducci 1997; Held 2000; Francisco Sabatini y Wormald 2013). De acuerdo con Held (2000):

“Las nuevas políticas de vivienda social recurren a subsidios a la demanda de vivienda con el objeto de dotar a jefes de hogar y personas de menor ingresos con capacidad de compra. La lógica detrás de estos instrumentos es permitir a sus beneficiarios concurrir al mercado para elegir sus viviendas, sujetos a determinados estándares, precios y disponibilidades” (Held 2000, 10).

Ello permitió “el traspaso de la responsabilidad por la provisión de la vivienda” (Rolnik 2017, 97) hacia el sector privado, bajo el argumento de un sector público ineficiente como causa del sobreprecio de la vivienda (Gilbert 2002a; 2004).

Bajo esta argumentación y a través de justificaciones “técnicas”, en Chile se direccionó las políticas de vivienda social a la reducción del déficit numérico. Para llevar a cabo esta iniciativa se creó un esquema financiero compuesto por: un ahorro por parte del demandante de vivienda, un bono o *voucher* proporcionado por el Estado y un crédito hipotecario gestionado en el sector financiero. Esto significó la reestructuración del papel de la banca pública y privada en la financiación de la vivienda (Gilbert 2002a). Este modelo de financiamiento se conocería más tarde en el mundo, como: el modelo chileno o A+B+C, y serviría como ejemplo para las directrices BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en lo que respecta a su enfoque de políticas de vivienda.

En su momento, este enfoque fue considerado un modelo a seguir, ya que Chile fue el único país en la región que logró reducir significativamente el déficit habitacional para la década de los noventa (Ducci 1997; Held 2000; Gilbert 2001; Rolnik 2013; 2017). El modelo A+B+C se convirtió en una "mejor práctica" (Ducci 1997) que se difundió en toda América Latina e incluso fue promocionado por la revista Time como un "espectáculo de política social" (Gilbert 2002a). De esta manera, se sentaron las bases del discurso habitacional en América Latina, enraizado en la ideología neoliberal.

A partir de la exposición anterior, en esta sección se presenta una clasificación que analiza la evolución de los discursos en las políticas de vivienda en América Latina. La taxonomía discursiva propuesta se organiza en torno al orden discursivo neoliberal, el cual, dependiendo del contexto (país, periodo histórico e ideología política), ha establecido prácticas discursivas específicas. En el ámbito de las políticas de vivienda social, el lenguaje neoliberal ha predominado en gran parte de la región, consolidando un marco hegemónico con variaciones menores.

Este ejercicio taxonómico incluye a los países latinoamericanos que han experimentado una transformación de sus políticas de vivienda hacia una lógica de mercado, ver tabla 3.2, así como aquellos que han adoptado un enfoque mercantil respaldado por disposiciones constitucionales. También considera a los países que han reformulado su discurso en torno a las políticas de vivienda, priorizando los derechos, el hábitat y la ciudad, en el contexto del giro hacia la izquierda en América Latina. A partir de ello, se han elaborado tres categorías, ver tabla 3.2:

a. Discurso financiarizado

Esta categoría discursiva incluye a tres países que estructuraron sus políticas de vivienda en torno a la producción masiva, en contextos sociales y políticos diversos: Chile, que se estableció como referente del discurso económico-financiero aplicado a las políticas de vivienda; México, que adoptó el modelo chileno y se consolidó como un importante productor de viviendas en masa; y Brasil, que también adoptó la lógica de la producción masiva de viviendas, pero bajo una ideología política de izquierda.

En Chile, la vivienda se estableció como una mercancía a nivel global. Se conformó un discurso de una política económica abierta y políticamente despojada (Espinosa 2016). Para implementar esta política se instituyó los subsidios a la demanda y se creó un “sistema único de puntaje que reconoce la vulnerabilidad social y el esfuerzo al ahorro”(Sabatini et al. 2014) que se complementó con el crédito de la banca privada. Esta estrategia condujo a la producción masiva de viviendas, ya que el sector de la vivienda se convirtió en una vía importante para absorber el exceso de capital disponible.

Esto implicó que el déficit habitacional cuantitativo se redujera considerablemente, con la construcción de aproximadamente 20 millones de unidades habitacionales desde la década de los noventa hasta mediados de los años dos mil (Ducci 1997). A pesar de lo mencionado, el discurso habitacional utilizado terminó por consolidar déficits cualitativos que conllevaron a acentuar la destrucción del tejido social de las ciudades chilenas de la mano de varias problemáticas urbanas(Ducci 1997; Rodríguez y Sugranyes 2005; Sabatini y Wormald 2013),³⁸ las cuales surgieron de la retórica de financiar personas y no lugares (Ducci 1997; 1997; Sabatini y Vergara 2018; Rodríguez 2004; Rodríguez y Sugranyes 2005). Esta política además dio como resultado una “medianización con rasgos gentrificadores”(Hidalgo y Borsdorf 2005) y el surgimiento de nuevas centralidades urbanas periféricas, con determinadas lógicas de localización y asiento de los proyectos de vivienda social para los pobres (Hidalgo, Alvarado Peterson, y Rivas 2017, 516).

El discurso de las distintas generaciones de políticas de vivienda social en Chile ha atravesado diversas etapas en las que se han entrelazado el marco financiero y aspectos

³⁸ Las cuales van desde la segregación socio espacial, desempleo, tiempo de movilidad, delincuencia, violencia, estigmatización, pobreza urbana, expansión urbana, ubicación de la vivienda, etc.,(Francisco Sabatini y Wormald 2013) .

técnicos. Estos aspectos han influido en estándares como el tamaño de las viviendas, su ubicación y otros criterios.

En Chile, la formulación de políticas de vivienda social ha estado predominantemente en manos de gobiernos de orientación política de derecha. Aunque estos gobiernos no han buscado incorporar el derecho a la vivienda en la Constitución, han empleado argumentaciones retóricas cercanas a los derechos habitacionales, especialmente al criticar los modelos de construcción masiva.

Por ejemplo, las políticas de vivienda social de orientación neoliberal en el país han experimentado modificaciones en respuesta a críticas relacionadas con la calidad de los materiales de construcción, la segregación espacial y la insuficiente provisión de servicios. Estas políticas han evolucionado hacia un discurso de integración social, con el objetivo de reducir la segregación mediante la garantía de viviendas de calidad y una adecuada ubicación. Sin embargo, este enfoque ha permitido mantener intacta la estructura neoliberal, al conservar los mismos esquemas de financiamiento (Hidalgo, Alvarado, y Rivas 2017).

México fue uno más de los países que emuló el modelo chileno, el cual se adquirió de la mano de los créditos condicionados del BM (Boils 2004). Este proceso implicó una mayor aproximación al discurso financiero y de gobernanza, que comenzó con la desnacionalización del sistema bancario (Rolnik 2013). Estos elementos “se convirtieron en factores decisivos para el diseño y orientación del contenido de las políticas públicas” (Boils 2004, 347). En especial de las políticas de vivienda social, que discursiva e institucionalmente se direccionaron a la búsqueda de rentabilidad, dejando de lado su función social.

Al igual que en Chile esta situación derivó en una aguda problemática social y espacial (Salinas 2015; 2016; 2019). El acceso a la vivienda social en México se direccionó a las personas con capacidad de pago (Paquette y Yescas 2009)³⁹, esta situación causó la expansión de los subsidios y el crédito hipotecario barato, lo cual espacialmente propulsó la desmedida expansión de las ciudades debido a las ubicaciones periféricas de la vivienda (Gilbert 2014; Rolnik 2013).

³⁹ Para el año 2000 se exigía que las personas que adquirían el crédito debían tener no menos de dos salarios mínimos de entrada mensual.

En sí, esta política redujo el déficit cuantitativo de vivienda, a costa de inadecuadas condiciones de habitabilidad (Zicardi y González 2013).

En términos de discurso, la acción pública descrita ha delineado un mercado de vivienda encadenado a esquemas hipotecarios direccionados a abordar los déficits de vivienda cuantitativos, con lo que se dejó de lado la producción espacial de hábitat urbano (Janoschka y Salinas 2017, 48). Debido a las críticas que ha suscitado el modelo mexicano, incluso los gobiernos de derecha han buscado suavizar el discurso financiero que ha caracterizado esta política. Es así, que para 2013 la “Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda” planteó.

controlar la expansión desordenada de las manchas urbanas (Sistema robusto de información geoestadística, perímetros de Contención Urbana; subsidio de ubicación; vivienda cerca del empleo, densificar la ciudad; consolidar las Ciudades (lucha contra la pobreza urbana e inseguridad; mejoramiento de la infraestructura y espacios públicos; generar sentido de identidad y pertenencia ciudadana con el entorno urbano; rescate de los centros históricos y sitios emblemáticos; rehabilitar el parque habitacional existente vivienda de calidad (SEDATU 2013, 2).

A pesar del cambio en la retórica de la política nacional, Salinas y Soto (2019) nos recuerdan que las transformaciones de las políticas se estructuran alrededor de un esquema diseñado para reproducir el capital, ya que la vivienda sigue siendo vista como una mercancía en lugar de un derecho que se pueda garantizar. A pesar de que la Constitución de México garantiza que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (Ríos 2016). Esto último, posiciona a este país en la mitad de nuestra clasificación discursiva, al ubicarse México en la mitad del discurso financiero y el social mercantil.

Otro país que se encuentra en la categoría discursiva intermedia entre "discursos financieros" y "discursos sociales mercantiles" es Brasil. Su discurso sobre políticas de vivienda respondió al esquema promovido por el Banco Mundial, que buscaba facilitar la actuación libre del mercado. Sin embargo, el cambio discursivo significativo ocurrió a partir de 2003, cuando Luiz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia con una plataforma de izquierda que promovió la restauración de las políticas sociales. Este enfoque posicionó al Estado, al menos en el discurso, como el impulsor del crecimiento económico, en contraposición al discurso neoliberal (Sader 2014, 165). Sin embargo,

Lula se convirtió en el heredero y continuista del modelo económico neoliberal disfrazado con la cercanía a los trabajadores(Boito 2003).

Las políticas de vivienda social del Presidente Lula se inspiraron en el “éxito” mexicano de producción masiva de vivienda(Whitaker 2013). Se manejaron dos retóricas: la primera, la formulación de una política de vivienda sostenible que escondía la creación de “paquetes habitacionales” masivos(Rolnik 2017); y la segunda, un discurso de participación social(Magesty 2012).

Estos discurso sirvieron como justificaciones, mientras la política de vivienda social se cargó de instrumentos de mercado (Rolnik 2017; Zapata et al. 2014), lo cual significó, en primera instancia, inyectar capital o fondos públicos masivos al sector inmobiliario entre los años 2006 al 2008, en una cifra de 2000 millones de dólares como una respuesta a la crisis global hipotecaria y financiera de los Estados Unidos de 2008.

El gobierno de Lula implementó el programa habitacional *Minha casa, Minha vida*, el cual pretendía acercar la vivienda a los más desposeídos al reducir el déficit habitacional bajo el paraguas discursivo de ser instrumento de una política social surgido de la participación. Sin embargo, este programa, en el marco de la recesión económica de Brasil en 2008, se convirtió en una política económica contra cíclica con el objetivo de reactivar la economía en lugar de reducir los déficits habitacionales (Zapata et al. 2014; Whitaker 2013; Rolnik 2017).

Este programa de vivienda masiva se estructuró de dos formas: una directa(Barbosa 2014), en que el gobierno contrató al sector privado para la construcción, administración y asignación de las viviendas (Saccucci 2017). Y una indirecta, en la que el gobierno financiaba las viviendas a través de recursos propios entregados a las constructoras(Barbosa 2014). Así, la empresa privada operativizaba la política y el Estado fiscalizaba.

Pese a la reducción del déficit cualitativo, este programa habitacional implicó procesos de gentrificación al expulsar a las personas de los asentamientos de alto valor del centro de las ciudades, hacia la periferia dentro de un marco de la “política de seguridad” (Saccucci 2017). De esta manera, este discurso financiero que roza con lo social fue también usado como un instrumento político para afianzarse en el poder, bajo la lógica de que producir vivienda masiva, es producir la misma cantidad de votos electorales (Whitaker 2013);

Bajo la misma lógica neoliberal, y con la supresión de la vivienda “decorosa” como derecho constitucional (Ríos 2016) en los noventa, las políticas de vivienda social de Perú también se ubican en medio del discurso financiero y del discurso social mercantil, al no experimentar la producción masiva de vivienda, pero si una agresiva liberalización del mercado de suelo y supresión de la contribución de mejoras e impuestos a terrenos sin construir (Calderón 2019, 219).

La vivienda en Perú se posicionó como una mercancía no subsidiada, en principio (D. Torres y Ruiz-Tagle 2019). Es en el año 2000 que este país implementó el manual del BM, que esbozó el discurso del ahorro, subsidio y crédito; la focalización; la vivienda como patrimonio y al sistema financiero como el rector de este proceso (Calderón 2013; Reátegui 2015; Ríos 2016). Esto en medio de un proceso de gobernanza dominado por las elites (Calderón 2012) que impregnaron a las políticas de vivienda social de una lógica económica.

Este tipo de política en mayor parte ha beneficiado a la clase media (Calderón 2019); sumándose a este problema la escasez del suelo para vivienda social, lo que ha impulsado la especulación en los precios del suelo y retóricas que han llevado al aumento del bono de acceso a la vivienda para contrarrestar los elevados precios del suelo.

b. Discurso social mercantil

Esta categoría sitúa a los países que han incorporado el derecho a la vivienda en sus constituciones, pero que han seguido lógicas de mercado, aunque no tan exacerbadas como los países que se sitúan en los “discursos financieros”.

Este es el caso de Colombia, que a partir de la década de los noventa entró en “un proceso de reflexión sobre la vivienda social” (Chiappe de Villa 1999, 7), “centrado [...] en la necesidad de fortalecimiento [...] del mercado de la vivienda y del sector financiero como su principal actor” (Torres 2008, 161). El Estado tomó un nuevo papel de facilitador del mercado bajo la ya mencionada retórica del BM (Chiappe de Villa 1999). Se implementó un discurso orientado hacia los subsidios directos, destacando el “subsidio familiar de vivienda” como una forma de respaldar los esfuerzos de las familias por adquirir una vivienda (Arango 2001, 20).

A pesar de lo mencionado, en 1991, la transformación discursiva de las políticas de vivienda social en Colombia se vio respaldada por la incorporación del derecho a una vivienda digna en la Constitución. Esta enmienda estableció al Estado como el principal actor encargado de promover las condiciones necesarias para garantizar este derecho. Se promovieron planes de vivienda, sistemas de financiamiento, así como la asociación y ejecución de programas de vivienda (Ríos 2016). Para el 2000, en medio de la crisis hipotecaria de los Estados Unidos, en Colombia, el Estado subsidió el interés al banco y el sistema financiero “cubría” este valor en apariencia de forma directa a los beneficiarios de la vivienda (Beuf y García 2016, 394). Las soluciones habitacionales se convirtieron en una:

locomotora para el crecimiento y generación de empleo”, vinculada con la generación de empleo especialmente en las zonas urbanas, planteándose: (...)el aumento de la disponibilidad del suelo para la construcción de proyectos de vivienda de interés social; la mejor de los mecanismos de financiación (...) (Gobierno de Colombia 2010, 14).

Además de lo mencionado, se implementaron discursos que enfatizaban la idea de "vivienda gratuita para los pobres". Esta política reforzó una estructura de mercado que priorizó las características cuantitativas de la vivienda, promoviéndola como un motor económico y laboral. Se introdujeron los “Macroproyectos de Vivienda Social Nacional” " como parte del discurso institucional, con el objetivo de facilitar la circulación del capital de las empresas constructoras. Esto condujo a un modelo expansivo de la ciudad, promoviendo la vivienda a gran escala en combinación con sistemas de planificación, gestión y financiamiento del suelo. Sin embargo, en términos cuantitativos, los megaproyectos en Colombia no alcanzaron la misma consolidación que en Chile, México y Brasil.

c. Discurso ilusorio de derechos

En la última década, con el giro hacia la izquierda en América Latina, se consolidó una visión "nueva" de las políticas de vivienda social que buscaba una transición desde el modelo neoliberal hacia una perspectiva social. Algunos de los países que se alinearon a este proceso fueron: Uruguay, Argentina y Ecuador, además de ciudades como Ciudad de México, Bogotá y Quito, que también vivieron un cambio hacia la izquierda, aunque a nivel local.

En el caso de Uruguay, con la llegada de Tabaré Vázquez a la presidencia de la república, se estableció un discurso progresista enfocado en la integración social y la participación ciudadana como ejes principales. No obstante, las políticas de vivienda social mantuvieron una continuidad con las recomendaciones del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como señala Magri (2013a).

Siguiendo la misma línea, José Mujica asumió el poder con un discurso progresista más profundo que el de su antecesor. Durante su mandato, declaró la emergencia habitacional y promovió un discurso de solidaridad dentro de las políticas de vivienda (Magri 2013a). Mujica implementó dos tipos de políticas habitacionales. Por un lado, estableció políticas estatales destinadas a las poblaciones de ingresos bajos y medios, que se centraron en viviendas de interés social. Por otro lado, lanzó el Plan Juntos, orientado hacia los sectores más vulnerables. Este último plan estaba bajo la supervisión directa de la presidencia y surgió como una iniciativa personal de Mujica (Magri 2013a; Lanzaro 2016).

Contrario a este discurso progresista, se promovió un marco discursivo que fomentó las asociaciones público-privadas (Berrutti 2017). El objetivo era estimular la oferta de viviendas para la clase media, con el Estado actuando como facilitador y los bancos como financiadores. Se sostenía que las viviendas debían construirse en áreas urbanas consolidadas en aras del bienestar familiar.

En contraposición, el "Plan Juntos", que no tuvo un éxito significativo, se basó en discursos que enfatizaban la participación social, la inserción social y laboral para reconstruir los lazos sociales deteriorados por la segregación. Puso al barrio y su fortalecimiento en el centro del plan, apelando a la solidaridad tanto de la ciudadanía como de las empresas. El principal problema de este plan fue que no respondía a un marco institucional de plano vinculante, sino dependía de la voluntad de colaboración de las empresas y la comunidad. En general en Uruguay, el discurso habitacional se centró en dos aspectos principales: promover el modelo neoliberal de acceso a la vivienda y, a la vez, un enfoque de marketing acercado al asistencialismo de bienestar (Magri 2013b).

En consonancia con los planteamientos previos, Argentina se sumó al progresismo latinoamericano durante los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Estos presidentes enfocaron su discurso en la revitalización de las políticas sociales,

destacando la importancia de la vivienda, la cual, cabe mencionar, se convirtió en un derecho constitucionalizado en 1994 (Peralta 2017).

Las políticas de vivienda social experimentaron una recentralización y adquirieron un papel destacado en la dinamización de la economía nacional durante estos gobiernos. Se optó por subsidiar la producción en masa de viviendas sociales destinadas a las personas de menores recursos, respaldando este enfoque con el discurso de generar empleo y distribuir ingresos a través de la propiedad de la vivienda.

Durante los años 2004 al 2007, el gobierno argentino alcanzó el pico en la producción de viviendas sociales, estableciendo leves alianzas con el sector privado y permitiendo la participación de los municipios como ejecutores (Barreto 2017).

Otro de los integrantes del giro a la izquierda latinoamericano es Bolivia. Este país incorporó ideas neo desarrollistas bajo el paradigma del “Vivir Bien” que interpeló al Estado neoliberal, por medio del control sobre el mercado (Luna Acevedo 2006, 192-93; López y Chugar 2017).

El primer hito discursivo de las políticas de vivienda social bolivianas se produjo con la Constitución de 2009, que consagró el derecho humano a la vivienda y al hábitat (Gobierno Plurinacional de Bolivia 2009). Es decir, se constitucionalizó la retórica de hábitat y con ello la vivienda adecuada para los bolivianos, en especial para las personas de bajos recursos económicos. Además, se estableció de manera explícita la obligación de proporcionar sistemas de financiamiento basados en la solidaridad y la equidad, como respuesta a las críticas discursivas surgidas en torno al Programa de Financiamiento de la Vivienda de 2004 (FOPEVI 2009; Gilbert 2002b).

Esto se materializó por ejemplo, a través del Programa Nacional de Vivienda Social y Solidaria, que aparte de haber tenido como objetivo la creación de 100.000 soluciones habitacionales, también pretendía crear 120.000 empleos entre directos e indirectos(FOPEVI 2009). Además, se estableció la Agencia Estatal de Vivienda en 2013, que produjo aproximadamente 46,923 viviendas hasta 2017 (López y Chugar 2017).

En términos de discurso, la Constitución boliviana avanzó en garantizar derechos como el acceso a los servicios básicos. Además, reconoce el derecho al medio ambiente, la inclusión de la vivienda dentro del sistema de seguridad social, el derecho a la

propiedad privada siempre que cumpla una función social, la expropiación justificada por razones de utilidad pública, la participación en la formulación de políticas públicas, el control social y la asignación de gastos e inversiones para la provisión de vivienda.

Sin embargo, en la implementación de los programas de vivienda, prevalece la consideración económica, dejando de lado las disposiciones constitucionales como la provisión universal de servicios básicos, el enfoque cooperativo o el marco de producción social de la vivienda. Por ejemplo, en 2012, el 45.8% de las viviendas en Bolivia carecían de infraestructura básica, y, además, se registró un alto índice de hacinamiento (Red Hábitat 2016; Pereira y López 2018, 130:42; Escalera Nava y Córdova Olivera 2016).

Uno de los programas destacados durante el gobierno de Morales fue el Programa de Vivienda Social y Solidaria, que se basó en subsidiar las tasas de interés de los créditos otorgados por las constructoras o instituciones financieras. Sin embargo, este enfoque entró en conflicto con la idea de subsidiar directamente a los beneficiarios o la demanda, ya que reforzaba la noción de la vivienda como una mercancía.

La taxonomía que se ha presentado aquí, resumida en la tabla 3.4, no solo es útil para analizar el discurso habitacional de un país en particular, sino que también puede aplicarse en contextos urbanos al considerar la ideología política como una variable de clasificación. Por lo tanto, al tener en cuenta el giro hacia la izquierda, es posible identificar ciudades dentro de esta categoría, como Ciudad de México, Bogotá y Quito.

En este contexto, en su momento La Ciudad de México introdujo innovaciones discursivas significativas en sus políticas habitacionales, las cuales se respaldaron en la formulación de la Constitución Política de la Ciudad de México y en su declaración sobre el Derecho a la Ciudad en 2008.

Durante la alcaldía de Marcelo Ebrad y en colaboración con diversos grupos sociales, se promulgó la Carta por el Derecho a la Ciudad en 2010. Se forjó un discurso que enfatizó el papel de los ciudadanos en el desarrollo de la ciudad en lugar del mercado. Esto se logró mediante una retórica centrada en la justicia social, la democracia y la equidad., “derecho a un medio ambiente sano, protección a los animales, derecho a la vía pública, derecho al espacio público, derecho a la movilidad” (Gobierno de la Ciudad de México 2017).

Adicionalmente, se promovieron programas de mejora de viviendas y de densificación urbana, basados en principios de mejora urbana, inclusión social y consideraciones medioambientales (Zicardi y Álvarez 2015). Este discurso progresista, en el caso del derecho a la ciudad se convirtió en un “florero que “adorna” la mesa, pues suscribir oficial y públicamente esa Carta no los obliga ni compromete jurídicamente a nada” (Delgadillo 2018, 133).

Algo similar ha sucedido con las políticas de vivienda social, como señala Salinas (2019). Desde el año 2000, bajo la lógica de la producción masiva, han adquirido una doble función. Por un lado, han servido como mecanismo de reproducción del capital y, por otro lado, como mecanismo de control.

El mercado formal de la vivienda, mediante las políticas estatales, busca expandirse hacia las áreas periféricas de baja calidad, para maximizar sus beneficios. Además, se ha consolidado el uso del mecanismo de crédito a través de la deuda como un instrumento de control (Salinas 2019).

En otras palabras, Ciudad de México muestra una faceta discursiva “humanizada” del neoliberalismo, ya que, aunque presenta discursos políticos progresistas, estos no se reflejan en las políticas urbanas implementadas.

En las últimas décadas, Bogotá fue otra de las capitales de la región que experimentó un giro hacia la izquierda bajo el liderazgo de alcaldes como Luis Garzón y Gustavo Petro. Estos líderes introdujeron un discurso progresista y establecieron la política Distrital de Vivienda y Hábitat, que surgió con la creación de la Secretaría Distrital del Hábitat, enmarcada en retóricas relacionadas con el hábitat, además de: “inclusión, ciudad región, financiamiento, cultura del hábitat, derecho a la ciudad, institucionalidad y gestión del ordenamiento territorial” (Secretaría Distrital del Hábitat 2008, 209). Esto posibilitó la construcción de un discurso orientado a garantizar estándares de dignidad en el ámbito de la vivienda, a través de estrategias que promovieron una distribución adecuada del suelo destinado a viviendas de interés social, la regulación de los precios y la reducción de la segregación social.

Para el 2015 mediante la Política Distrital de Vivienda y Hábitat se planteó instrumentos como: 1) Definición de esquemas de financiación hipotecaria, 2) mecanismos de compensación y subsidios sobre la tasa de interés, 3) subsidios para personas en situación de vulnerabilidad, 4) programas de vivienda gratuitas, 5)

subsidios de arrendamientos, 6) generación de stock de vivienda pública para poblaciones en condiciones de alta vulnerabilidad (5).

En esta política, se destacó la introducción de la vivienda gratuita como un componente importante, dirigido a hogares en situaciones de alta vulnerabilidad, como la pobreza extrema, personas desplazadas por conflictos o desastres naturales. Además, se implementaron instrumentos para asegurar la provisión de viviendas adecuadas, como la gestión del suelo, la promoción del hábitat, y la garantía de servicios básicos, entre otros aspectos (Alcaldía Mayor de Bogotá 2015). En otras palabras, la política de vivienda se orientó hacia una mayor integración socioespacial, para asegurar el cumplimiento de los derechos constitucionales vinculados a la vivienda y el hábitat.

Por último, la categoría de "discurso ilusorio de derechos" pone de manifiesto cómo el progresismo latinoamericano ha empleado discursos orientados hacia la promoción de derechos con el fin de mitigar las retóricas neoliberales. Esta categoría se caracteriza por la aparente defensa de los derechos relacionados con la vivienda y el hábitat, sin embargo, en la práctica, las políticas implementadas a menudo no respaldan plenamente estas promesas.

En estos casos, algunos gobiernos nacionales y locales han adoptado un lenguaje progresista que enfatiza la importancia de garantizar viviendas dignas y accesibles para todos. Se han promocionado iniciativas destinadas a reducir los déficits habitacionales y a abordar la segregación social en las ciudades. Sin embargo, en muchos casos, estas políticas han estado marcadas por inconsistencias y contradicciones entre el discurso y la acción real.

A menudo, se han implementado estrategias que favorecen la inversión privada en el sector de la vivienda, lo que puede llevar a la gentrificación y a la marginación de las poblaciones más vulnerables.

Tabla 3.2. Retóricas de las políticas de vivienda social latinoamericanas

3.9.3 Retóricas de las políticas de vivienda social latinoamericanas ⁴⁰		
Discurso financiero Ideología →	Discurso social mercantil →	Discurso ilusorio de derechos ←
<p>La vivienda como elemento central de la política económica (reactivador de la economía) y de trabajo</p> <p>Vivienda en propiedad (patrimonio)</p> <p>Créditos focalizados a familias de bajos ingresos/clase media</p> <p>Promoción del subsidio indirecto</p> <p>Reconocimiento al ahorro</p> <p>Esquemas hipotecarios (deudas a veces impagables)</p> <p>Apolítico, exclusión de la sociedad civil</p> <p>Producción masiva de vivienda</p> <p>Búsqueda de suelo barato</p>	<p>La vivienda como estructura macroeconómica y laboral.</p> <p>Promoción del subsidio directos e indirecto</p> <p>La vivienda como derecho constitucional.</p> <p>Problemática social observada como un problema del mercado.</p> <p>Déficit de vivienda usados como instrumentos de producción del suelo urbano.</p>	<p>La vivienda como elemento central de la política económica y de trabajo. El Estado como facilitador.</p> <p>Retórica acerca de la recuperación de las políticas sociales. La vivienda y la ciudad observada desde los derechos.</p> <p>La vivienda, el hábitat, la ciudad como derecho constitucional</p> <p>Función social de la ciudad, producción social del hábitat</p> <p>Subsidio indirecto, complementado con hipotecas y crédito</p> <p>Solidaridad, democracia</p> <p>Función social de la propiedad</p> <p>Acceso al suelo bien ubicado Derecho al espacio público, derecho a la movilidad</p>
Extractivismo urbano		
Acumulación de capital (deuda como instrumento de dominación y reacomodación del capital)		
Ubicación periférica de la vivienda, segregación socio espacial, mala calidad de la vivienda (materiales, diseño, ubicación), baja densidad, reducción del suelo agrícola, expansión de las redes de infraestructura (mayor gasto de mantenimiento).		
Viviendas abandonadas o demolidas.	Mala calidad de la vivienda	Mala calidad de la vivienda, abandono de vivienda.
Gobernanza		

⁴⁰ Esta taxonomía no clasifica a los discursos habitacionales bajo una lógica de blanco y negro, sino que plantea además que hay matices dentro de los discursos, un determinado país puede entrar en dos categorías al mismo tiempo, o ubicarse en la mitad.

Organismos internacionales +Estado+ Sistema financiero+ Constructores privados +clientes	Organismos internacionales +Estado+ Sistema financiero+ Constructores privados +clientes	Organismos internacionales +Estado+ Sistema financiero Constructores privados +clientes+ participación social
Retórica sobre lo social		
Media	Media	Alta

Fuente: Elaboración propia.

3.10 Conclusiones Macro dimensión

Las políticas de vivienda social actuales en Latinoamérica son el resultado de un marco de desposesión por despojo, en el que la cooptación del Estado y la distribución de sus poderes hacia arriba y hacia abajo juegan un papel crucial, dado que la vivienda se ha convertido en un objeto altamente lucrativo, el cual fue promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo a través de la deuda implantó el discurso neoliberal de la vivienda. Este proceso ha favorecido la búsqueda de libertad económica y la promoción del derecho a la propiedad como uno de los principales ejes de las políticas de vivienda en la región.

En Latinoamérica, se pueden identificar diversos enfoques dentro de un mismo discurso neoliberal, ya que las políticas de vivienda social son un traslape de discursos de varias generaciones. Aunque al principio este discurso puede resultar difícil de comprender, su existencia responde a las adaptaciones propias del capitalismo al contexto nacional, con el objetivo de rearticular el círculo de acumulación. A pesar de esto, los Estados latinoamericanos transformaron sus discursos sobre las políticas de vivienda social durante las décadas de los noventa, adoptando enfoques centrados en el desarrollo, la eficiencia y la modernización. La hegemonía del neoliberalismo habitacional reside en que parte de algunos principios que son incuestionables, como el modelo de financiación de la vivienda.

De esta manera, se ha otorgado especial importancia a los subsidios a la demanda como una de los principales dispositivos dentro de las políticas de vivienda social en la región. Siguiendo a Harvey (2007), este tipo de instrumentos de política promueven la financiarización y la privatización de la vivienda. Además, este tipo de subsidios, entendido desde la perspectiva de Foucault (2005), genera una auto responsabilidad, despolitizando el contexto de la provisión de vivienda y trasladando la responsabilidad del Estado, en términos de garantizar el derecho a la vivienda, a los usuarios. Según

Boltanski y Chiapello (2002), esta situación se puede leer como la promoción de una moral de la competencia, en la que, si no se logra acceder a la vivienda, es culpa de las personas, surgiendo así un discurso de la culpa. Desde la postura de Fairclough (2000), los subsidios a la demanda se plantean como la única forma de acceder a la vivienda, construyendo un lenguaje de auto responsabilidad para acceder a la vivienda social, ya que sino logras el ahorro la culpa no es del Estado sino de la persona.

En esta línea, en América Latina, de forma general, se pueden identificar tres discursos: uno financiarizado, otro social-mercantil y finalmente el que hemos denominado "ilusorio de los derechos". A estos discursos los transversaliza la idea de la vivienda en propiedad, y la vivienda se incorpora como eje central de la economía del país, entre otras características de corte territorial, como la ubicación periférica de la vivienda. Sin embargo, los diferencia el tipo de discurso que mantienen para conservar los mismos instrumentos básicos de financiamiento de la vivienda.

Esto deja ver que la operatividad de las políticas de vivienda en América Latina es muy similar, pero, por el contexto, necesita diferentes discursos que justifiquen su existencia. De ahí que el neoliberalismo actúe como un canal de apropiación discursiva al encerrar o condicionar el marco de acción de las personas o colectivos que intentan modificar el núcleo duro de la política de vivienda social.

3.11 Conclusiones de capítulo

En este capítulo se analizó la influencia del neoliberalismo en las políticas de vivienda social a partir de dos puntos centrales: la meta dimensión, que trató sobre la construcción y difusión discursiva del neoliberalismo, y la macro dimensión, que presenta la teoría de la vivienda y la implementación neoliberal en el contexto de América Latina. A partir de este análisis, podemos destacar algunas conclusiones puntuales:

- El neoliberalismo como construcción discursiva se presenta como un proyecto económico e ideológico que se ha legitimado a través de la academia y los organismos multilaterales. Este modelo se consolidó a partir de la despolitización de la esfera pública, especialmente en las políticas de vivienda social.
- La vivienda como mercancía, a partir de una lógica de despojo, el derecho a la vivienda fue reemplazado por un derecho de propiedad.

- Despolitización y responsabilidad individual: El subsidio a la demanda ha servido como un dispositivo de despolitización y traslado de las responsabilidades del Estado al usuario de vivienda.
- Apropiación discursiva neoliberal y sentido común, la apropiación discursiva neoliberal, junto con la creación de un sentido común, ha consolidado mecanismos de financiamiento de mercado como los únicos medios viables para la provisión de vivienda.
- En América Latina, desde la década de los noventa, con excepción de Chile, las políticas de vivienda social han sido impulsadas por el discurso neoliberal. Es decir, se han transformado en un bien económico a través de procesos de financiarización y del propio modelo de financiamiento.

Finalmente, se puede mencionar que lo que relaciona a estas dos dimensiones de análisis son las bases ideológicas del neoliberalismo, que se interconectan a través del marco discursivo neoliberal. Este proceso puede observarse desde sus bases teóricas hasta su implementación en los distintos países de América Latina, donde ha adoptado diversos matices con el fin de perpetuarse.

Capítulo 4 Meso dimensión: El discurso habitacional de Ecuador

Introducción de capítulo

Este capítulo desarrolla la Meso Nivel del Análisis Discursivo multinivel (ADM), refiriéndose al nivel medio-inferior de este enfoque. Este nivel se centra en explicar la difusión de las políticas de vivienda social neoliberales a nivel nacional. Para ello, analiza el discurso primigenio de las políticas de vivienda social ecuatorianas, hasta llegar a presentar una clasificación de los tipos de discursos asociados a estas políticas. Se identifican tres categorías discursivas: el discurso financiarizado, el discurso socio-mercantil y el discurso ilusorio de derechos. Estas categorías taxonómicas ayudan a entender los cambios contemporáneos en el discurso de las políticas de vivienda de Ecuador.

4.1 Contexto: Estudios sobre la vivienda en Ecuador

Los análisis de las políticas ecuatorianas se han caracterizado por la ausencia de un enfoque discursivo crítico. Han privilegiado aspectos pragmáticos y cuantitativos, dejando de lado la dimensión discursiva como una herramienta clave para comprender los procesos políticos y sociales. Esta carencia ha limitado una comprensión profunda de las motivaciones, ideologías y narrativas subyacentes a estas políticas.

Dentro de este contexto, varios estudios han examinado el proceso de urbanización en el país, destacando la vivienda como un elemento central en dicho proceso (Carrión 1987; CEDIG 1987; Achig 1983). En especial se acercan a estudiar su composición institucional (Carrión 1996), Esto incluye investigaciones que exploran cómo estas instituciones funcionan, cómo se relacionan entre sí y cómo influyen en la formulación y aplicación de políticas de vivienda.

Otras investigaciones relacionadas exploran los efectos de la acción habitacional en diferentes ciudades del país a través de un enfoque que combina el análisis institucional y económico (Aguirre 1984; Rodríguez 1980; Alzamora 2003). Paralelamente, también existen investigaciones que han centrado su atención en el análisis de los déficits de vivienda, rastreando la evolución de las políticas de vivienda social hacia un enfoque más orientado al mercado. Estos estudios examinan minuciosamente la estructura organizativa de estas políticas, su eficacia percibida, su gestión y el impacto que ejercen

de manera estructural en la economía nacional. (Frank 2004; Alianza Internacional de Habitantes 2013; Cadena et al. 2010; Ospina 2010; M. E. Acosta 2009a; De Guzmán y Andino 2008).

En un contexto similar, se incorporan investigaciones especializadas que abordan diversas temáticas, tales como la gobernanza y los incentivos relacionados con la vivienda, como lo evidencian los trabajos de Acosta Paredes (2001) Briones (2011). . Además, se exploran enfoques neoinstitucionales que analizan los cuasimercados, como lo propuesto por Córdova (2015), e investigaciones que hacen relación entre la migración y la vivienda (Pinto y Ruiz 2008); o la incidencia de los actores internacionales en la formulación de las políticas de vivienda social como lo estudia Vaca (2017).

Por otra parte, se destacan investigaciones que se enfocan en el aspecto histórico y la evaluación de cuestiones relacionadas con la habitabilidad. Ejemplos de estas investigaciones incluyen los trabajos Acosta (2009); Bamba y Costa (2016); Hermida et al. (2015) y Rodas (2013). Además, se llevan a cabo estudios que examinan la implementación de iniciativas dirigidas a lograr una vivienda digna, como se refleja en la investigación de Ruiz Pozo, Sánchez, y Pinto (2013). También se investiga la búsqueda del derecho a la vivienda y la construcción de un entorno habitable a través de la participación activa de la ciudadanía, como lo ilustran las contribuciones de Cedrés (2012); Ruiz Pozo (2008; 2010) Gago (2009).

Además, encontramos investigaciones especializadas que se centran en analizar las transformaciones en las políticas de vivienda social que surgieron a raíz de la implementación de la Constitución de 2008, como lo detalla Pinto (2012). Estos estudios se enfocan especialmente en el análisis de la participación social, como se demuestra en las investigaciones de Ruiz (2011b; 2011a); y el Contrato Social por la Vivienda (2008). Por último, aunque en menor medida, se identifica un conjunto reducido de literatura que ha comenzado a cuestionar las políticas de vivienda social adoptadas durante los últimos gobiernos, con contribuciones de Pinto (2012); Quentin (2016) y Durán et al. (2020).

Este análisis breve nos lleva a considerar el análisis del discurso crítico como una perspectiva teórico-metodológica aún no explorada en la investigación sobre vivienda en Ecuador. Esta aproximación se revela como una herramienta capaz de abordar las

áreas temáticas que hasta ahora han permanecido ausentes en la literatura revisada. Entre estas áreas se incluyen el estudio de las dinámicas de poder, la resistencia de los actores involucrados y las configuraciones hegemónicas que influyen en las políticas de vivienda. Al integrar el análisis del discurso crítico, los estudios de vivienda ecuatorianos podrían enriquecerse al explorar y comprender mejor los aspectos fundamentales de poder, las estrategias de resistencia y las estructuras de poder dominantes que subyacen en el contexto de la vivienda. Esto contribuiría a una comprensión más completa y matizada de los desafíos y las oportunidades en el ámbito de la vivienda en el país.

En la siguiente sección del documento se exploran las transformaciones de las políticas de vivienda social ecuatorianas a lo largo de las décadas. Se analiza cómo estas políticas son construcciones discursivas con la capacidad de moldear las geografías urbanas, y cómo el capitalismo ha adaptado su discurso habitacional en diferentes períodos históricos.:

4.1 La génesis del discurso habitacional ecuatoriano

La problemática de la vivienda en Ecuador, en términos de déficits habitacionales, ha sido una característica intrínseca del país y está estrechamente vinculada a una serie de factores. Estos incluyen el rápido crecimiento demográfico, la falta de una planificación urbana adecuada, el desempleo que genera presión económica sobre la población, la limitada disponibilidad de terrenos, la ubicación inadecuada de las viviendas y las prácticas especulativas. (Carrión 1996).

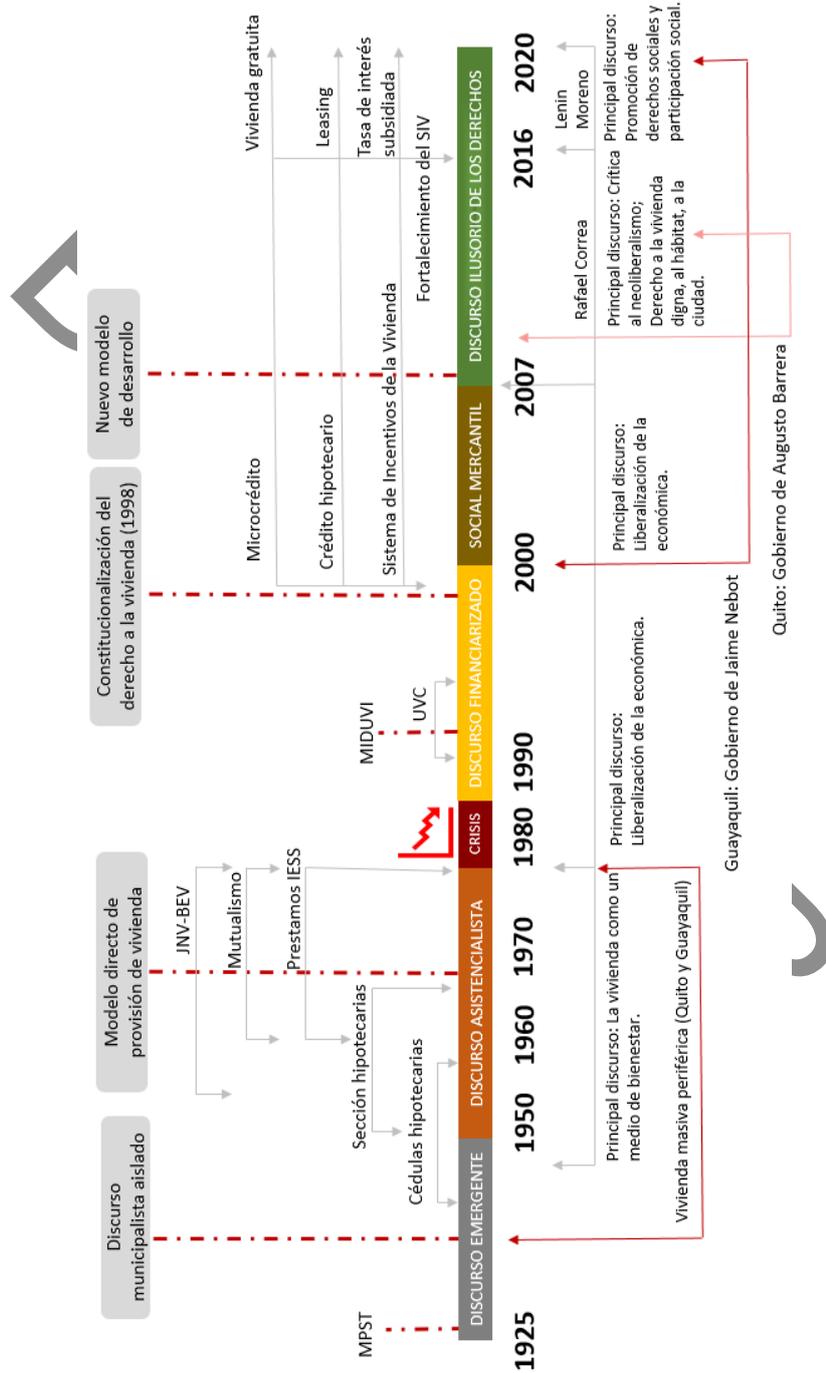
Además, se añaden problemas relacionados con la calidad física deficiente y el diseño de las viviendas, la acumulación de déficits a lo largo del tiempo, y la dirección financiera equívoca de las acciones estatales en esta esfera.

A continuación, presentamos una compilación gráfica (Gráfico 4.1) que sintetiza los principales discursos de las políticas de vivienda social, evidenciando una conformación discursiva marcada por hitos que reconfiguraron la acción habitacional en Ecuador.

Esta revisión permite comprender que el discurso no es únicamente una categoría léxica, sino que abarca dimensiones institucionales e ideológicas. Como se expone en el Gráfico 4.1, las políticas de vivienda ecuatorianas se han articulado dentro del sistema capitalista, tanto en su versión de bienestar como en la neoliberal. Estas vinculaciones

han generado diversas formas de concebir y construir lo que se entiende como vivienda, junto con diferentes modalidades de financiación.

ráfico 4.1. Línea del tiempo de los discursos habitacionales ecuatorianos (2025-2020)



Fuente: Córdova (2015); Durán-Ballén (2005); Gobierno del Ecuador (2017).

4.2 Discursos primigenios

El discurso institucional de la vivienda en Ecuador comenzó en la década de los veinte, tal como se aprecia en la figura 2, En este periodo, emergieron retóricas municipales incipientes, en su mayoría independientes del Estado central. Estas retóricas se expresaron a través de la seguridad social y programas residenciales esporádicos. (Carrión 1996, 5). Este discurso se asoció con la retórica de la "reconstrucción" que surgió en el contexto del terremoto de Ambato de 1947. La iniciativa la lideró el Ministerio de Previsión Social y Trabajo (MPST), creando las "Juntas de Reconstrucción" y las Cajas de Previsión Social de alcance nacional.

Estas entidades fueron responsables de la construcción de los llamados "barrios obreros" en las ciudades de Quito y Guayaquil (Silva 2002, 6). Estos barrios surgieron como respuesta a los emergentes procesos de industrialización a principios del siglo pasado, que llevaron a la ubicación de viviendas cerca de los centros industriales. En el caso de la ciudad de Quito, estos polos industriales se establecieron en la parte sur⁴¹ de la ciudad, en áreas periféricas o parroquias rurales que con el tiempo se convirtieron en sectores populares. Una dinámica similar se observó en la ciudad de Guayaquil.

4.2.1 Dimensión espacial y material del discurso primigenio

El discurso habitacional en Ecuador se materializó físicamente en las periferias de las dos principales ciudades del país, convirtiéndose en un componente esencial de la incipiente industria ecuatoriana del siglo pasado. Estas acciones habitacionales, desde una perspectiva arquitectónica y urbanística, se alinearon con las directrices del Departamento de Planificación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Este organismo fue responsable de establecer las primeras tipologías de viviendas sociales implementadas en el país. Dichas tipologías incluían viviendas adosadas, conocidas como "programas de vivienda", así como soluciones habitacionales en altura, conformadas por bloques múltiples y áreas comunes (Ekos Negocios 2011, 19), que se construyeron principalmente en hormigón y con áreas comunales aproximadas a las que se describen en los ejemplos presentados en la tabla 4.1.

⁴¹ Por ejemplo, el barrio Chimbacalle y la Villaflora en Quito; y La Atarazana (1946) o el Barrio Obrero Seguro (1952) en Guayaquil.

Tabla 4.1. Área de construcción de vivienda de los programas de vivienda en la ciudad de Cuenca

Programas	Metros cuadrados
La Atarazana	66,25m ² a 88,64m ² .
Barrio Obrero del Seguro	66,25m ² a 88,64m ² .

Fuente: Culcay y Maldonado (2016).

Estos discursos, a pesar de su formalización a partir de la década de los cincuenta, tuvieron resultados materiales limitados. Esto dejó una brecha significativa en la coordinación, gestión y acción interinstitucional entre los niveles municipal y nacional en lo que respecta a las políticas de vivienda, una brecha que persiste hasta el día de hoy sin solucionarse.⁴²

Gráfico 4.2. Ubicación del programa habitacional “La Atarazana”



Fuente: Google Maps.

Nota: La imagen ilustra la distancia entre el centro de Guayaquil y la ubicación del programa habitacional “La Atarazana”.

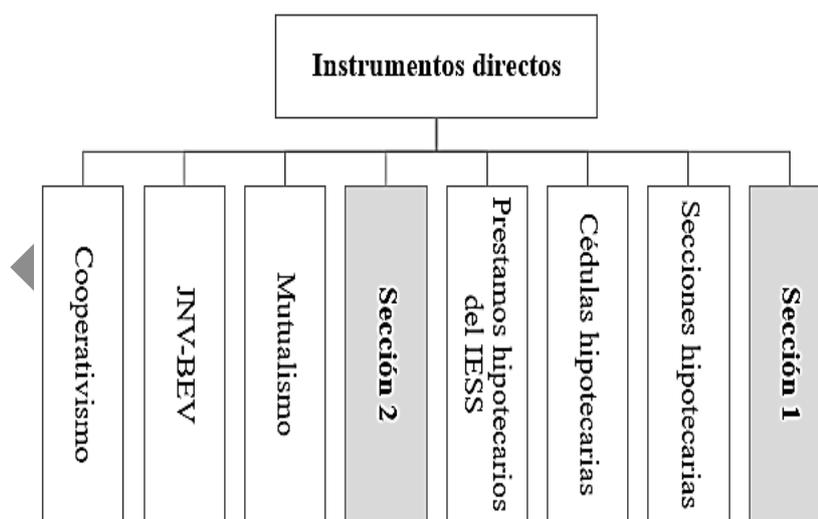
En síntesis, discursivamente, la política de vivienda primigenia se articuló alrededor de las Juntas de Reconstrucción, que actuaron como un mecanismo de gubernamentalidad que regulaba la vida de los trabajadores. Los barrios obreros disciplinaban a los trabajadores, y de la misma forma, este modelo de discurso generó control social mediante la ubicación de la vivienda cerca de los polos industriales con el fin de

⁴² Como un dato a saber, en este periodo se generó el primer censo de vivienda del país con el cual se implementó el termino déficit habitacional.

maximizar la productividad. De la misma manera, este discurso refleja la construcción de una hegemonía, donde se vuelve común que los obreros vivieran en la periferia.

4.3 El discurso asistencialista: el mutualismo y la vivienda

Figura 4.1. Instrumentos de acceso a la vivienda, discurso asistencialista.



Fuente: Córdova (2015).

Es importante destacar que el discurso habitacional en Ecuador durante las décadas de los sesenta y setenta estuvo fuertemente influenciado por dos eventos significativos: primero, el descubrimiento del petróleo 34; y segundo, la dictadura militar.

El primero de estos hitos marcó un rápido crecimiento demográfico y el auge en la construcción debido a la migración del campo a la ciudad (Bamba y Costa 2016; Marcano 2010). Este descubrimiento consolidó a la ciudad de Quito como el núcleo urbano más poblado del país. El segundo hito, como respuesta a esta dinámica, impulsó un aumento significativo en el endeudamiento destinado a la producción de viviendas sociales y al desarrollo urbano en Ecuador. Esto condujo a la creación de la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) mediante el Decreto Supremo No. 162 en 1973, como parte del Plan de Acción del Gobierno Revolucionario Nacionalista. Este plan buscaba, desde un discurso, destacar la preocupación social por parte de la dictadura.

La JNV asumió la responsabilidad de formular políticas de vivienda y coordinar acciones con otros organismos gubernamentales y el sector privado. Además, absorbió

las funciones del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), que se transformó en una entidad puramente financiera bajo la supervisión de la (Acosta 2009; Silva 2002).

4.3.1 Dimensión espacial y material del discurso asistencialista

El enfoque asistencialista en las políticas de vivienda social de Ecuador presentó algunos patrones comunes que influyeron en la reconfiguración de la geografía urbana del país. En primer lugar, se caracterizó por la centralización casi total de las acciones estatales en viviendas masivas en las ciudades de Quito y Guayaquil, y en menor medida en la ciudad de Cuenca⁴³ (Vázquez 1985). En segundo lugar, se destacó la ubicación periférica de los conjuntos habitacionales, que incluían proyectos de viviendas individuales de tipo flexible y progresivo dirigidos principalmente a la clase media (Ekos Negocios 2011, 17). Estas viviendas eran en su mayoría de baja altura y de tipo individual, ocupando extensiones significativas de terreno.

En el gráfico 4.3, se presenta un ejemplo que ilustra la magnitud de los programas implementados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y la Junta Nacional de la Vivienda (JNV).

Gráfico 4.3. Izquierda póster promocional del conjunto habitacional las Acacias de la JNV; derecha una vivienda tipo, ciudades de los “Ceibos” Guayaquil (1968) JNV-BEV



Fuente: Bamba y Costa (2016); Culcay y Maldonado (2016)

⁴³ Por ejemplo: “La Atarazna, una ciudadela construida en 1946 y el “Barrio Obrero del Seguro”, en 1952, que estaba formado por 25 manzanas, con un total de 641 viviendas unifamiliares” (Culcay y Maldonado 2016b, 46).

En general, la implementación del capitalismo de bienestar en Ecuador impulsó la expansión de las ciudades mediante la promoción estatal de viviendas sociales. Esto se tradujo en la creación de dos tipologías urbanas y arquitectónicas que se replicaron en todo el país.

Por ejemplo, en Guayaquil, se observaron grandes complejos de edificios en forma de H⁴⁴ o supermanzanas de viviendas multifamiliares en altura, que coexistían con viviendas unifamiliares de baja altura ubicadas en la periferia de la ciudad (Bamba y Costa 2016). Estas viviendas tenían superficies útiles como las expuestas en la tabla 4.2.

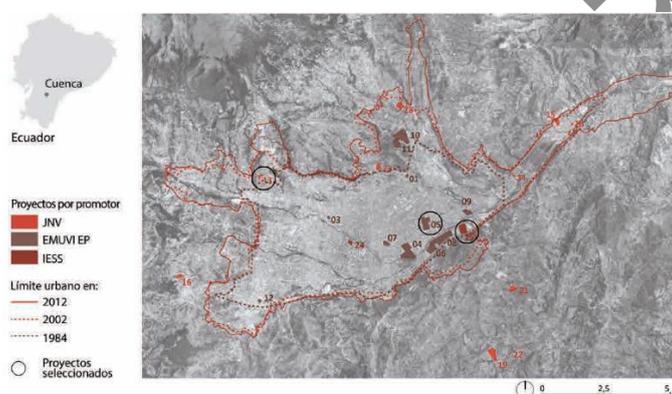
Tabla 4.2. Área de construcción de vivienda de los programas de la JNV-BEV en Guayaquil

Programas	Metros cuadrados
Alegría etapa, 2da. Etapa, Floresta.	10 a 40 m ²
Alegría 3ra. etapa, Floresta 2da, las Acacias.	41 a 50 m ²
Las Acacias 1, La Primavera, Los Sauces, la Pradera.	51 a 70 m ²
La Pradera 11, Mapasingue 11, La Saiba, Los Esteros, La Pradera 1, Los Esteros 11, Sauces 11.	71 a 100m ²

Fuente: Aguirre (1984)

En la ciudad de Cuenca, se observaron patrones similares a los previamente descritos. Por ejemplo, el conjunto habitacional "Las Retamas," construido por la JNV, se localizó a más de dos kilómetros del centro de la ciudad en un momento en el cual esta distancia se consideraba extremadamente periférica. El conjunto tenía 48 viviendas, cada una de 36 metros cuadrados, construidas con hormigón armado y techos de asbesto.

Gráfico 4.4. Ubicación de los programas de vivienda pública en Cuenca.



Fuente: Hermida et al. (2015)

⁴⁴ Observar figura 6.

En líneas generales, el enfoque asistencialista no logró un impacto significativo debido a varios factores, como la ineficiencia en el gasto estatal, la administración deficiente y la mala orientación de la política hacia sectores donde el jefe de familia, su cónyuge y sus hijos estuvieran vinculados a alguna actividad económica y cumplieran con la edad requerida (Vázquez 1985). No obstante, esta intervención estatal continuó durante aproximadamente una década mediante acciones incipientes destinadas a abordar la falta de viviendas en Ecuador (Acosta 2009; Marcano 2010), como se puede observar en la tabla 10 que muestra la cantidad de viviendas construidas desde la dictadura militar hasta la presidencia de Rodrigo Borja.

Tabla 4.3. Viviendas sociales construidas entre 1973 y 1992.

Presidencia de:	Periodo	Viviendas construidas	Modelo de gestión
Dictadura militar	1972-1979	24.273	Ejecución directa.
Jaime Roldós/ Osvaldo Hurtado	1979- 1981/ 1981-1984	35.000 /9.600	Ejecución directa, Instituto de Seguridad Social/ Mutualistas.
León Febres Cordero	1984-1988	36.608	Ejecución directa
Rodrigo Borja Cevallos	1988-1992	84.000 ⁴⁵	Ejecución directa, JNV créditos del BEV.

Fuente: Acosta (2009, 49); Tamayo (2008); Marcano (2010) Ruiz Pozo (2011).

Así, el discurso asistencialista es el resultado de la difusión internacional del modelo de Estado de Bienestar. Es decir, este discurso es el producto de la hegemonía discursiva de los organismos internacionales, en este caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Así, esta política de vivienda social fue una extensión de los intereses internacionales justificada por una construcción discursiva del desarrollo. Este discurso reflejaba una construcción orientada hacia lo social, donde el Estado tenía la obligación de proveerla, una visión adoptada por las potencias dominantes de aquel entonces o la reproducción de relaciones de dominación. Esto demuestra que Ecuador no mantenía una plena independencia en sus políticas públicas.

⁴⁵ "Los programas bandera destinados a la clase media y media-baja fueron Carapungo o Carcelén, en Quito, y Los Sauces, en Guayaquil"(Marcano 2010, 31).

4.4 El discurso financiarizado

Con el agotamiento del discurso asistencialista se dio pasó a una retórica alineada al Conceso de Washington, promovida por las instituciones Bretton Woods y el Banco Interamericano de Desarrollo (Martínez y Reyes 2012), que desempeñaron un papel clave en Ecuador. Este cambio dio lugar a un "discurso financiarizado", como se muestra en la figura 7, que sentó las bases para que el Estado se convirtiera en un facilitador del mercado, lo que implicaba la transferencia de la responsabilidad de la producción y financiamiento de viviendas al sector privado.

De ahí que, en 1992 el discurso financiarizado priorizó el ajuste fiscal y las reformas estructurales de carácter económico e institucional con el proceso de descentralización y el discurso implícito de "gobernanza". Esto se materializó a través de la Ley de Modernización del Estado, que tenía como objetivo financiarizar las áreas sociales del país y buscaba la privatización de sectores estratégicos (Minteguiaga 2013). La vivienda se vio afectada como parte de este proceso, y su reorganización comenzó con la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda⁴⁶ (MIDUVI) en el año de 1992⁴⁷ (Gobierno del Ecuador 1992; Marcano 2010), bajo retóricas que aluden a la "racionalización" y "simplificación" de la estructura administrativa y económica del sector público.

Este cambio transformó por completo el sistema de construcción de viviendas, que pasó a ser responsabilidad del sector privado. La financiación de la vivienda se realizó a través del sistema de refinanciamiento habitacional y se introdujo el uso de la "Unidad de Valor Constante⁴⁸" (UVC) (Durán-Ballén 2005). La UVC era "un instrumento diseñado para fomentar el financiamiento de activos a largo plazo" (Suárez 1994, 165), como la vivienda. Sin embargo, presentaba la desventaja de que los deudores no tenían la capacidad de cubrir el riesgo inflacionario, lo que significaba que cada vez destinaban un mayor porcentaje de sus ingresos para pagar la deuda (Suárez 1994). Como señala Durán-Ballén (2005):

⁴⁶ Siendo el primer ministro de vivienda Francisco Albornoz. Para más detalles revisar el decreto 461: <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/06/Decreto-Ejecutivo-No-1820-Fusion-de-ieos-y-jnv-al-miduvi.pdf>

⁴⁷ Desapareciendo la JNV, convirtiéndose el BEV en banca de segundo piso.

⁴⁸ Creada mediante la "Ley de Mercado de Valores".

El Gobierno Nacional transformó los sistemas de construcción habitacional y de obras de saneamiento, con la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el que transfirió al sector privado la ejecución de programas de vivienda, a través del sistema de refinanciamiento habitacional. Esta decisión se complementó con la creación del Subsidio Habitacional Directo⁴⁹ (Durán-Ballén 2005, 313).

En la tabla 4.4 se puede observar el número de viviendas construidas bajo estos esquemas.

Tabla 4.4. Viviendas sociales construidas entre 1992-2007

Presidencia de:	Periodo	Viviendas construidas	Modelo de gestión
Sixto Durán-Ballén	1992-1996	95.000	Alianzas público-privado/modelo a la demanda
Abdala Bucarán	1996-1997	11.000	
Fabian Alarcón	1997-1998	-----	

Fuente: Marcano (2010), Pazmiño (2004); MIDUVI (2016)

La categoría del discurso financiarizado es fundamental para la difusión del discurso neoliberal en el Ecuador. Este discurso, siguiendo a Foucault(2005), es una expresión de la gobernanza neoliberal, a través de la cual el poder se aleja del Estado para ser administrado por el mercado y sus instrumentos. Así, a partir del ajuste fiscal que experimentó Ecuador en la década de 1990, lo social se externalizó al despolitizarse el Estado y traspasar la provisión de vivienda al mercado. Esta situación provocó que los ciudadanos se convirtieran en sujetos del mercado, sometidos a sus reglas.

Desde la perspectiva de Boltanski y Chiapello(2002), este cambio del capitalismo de bienestar al capitalismo neoliberal implicó una reorganización del sistema de acumulación en Ecuador, especialmente a partir del surgimiento de las alianzas público-privadas, donde la Unidad de Vivienda del Estado (UVC) actuó como parte de un proceso de acumulación por desposesión. Este proceso creó las condiciones para que las empresas privadas accedieran a los recursos del Estado. Además, el uso de la UVC como instrumento de financiamiento aumentó el riesgo de endeudamiento de los

⁴⁹En 1998.

beneficiarios, reforzando la lógica del capitalismo financiarizado, que busca generar deudas con el fin de extraer capital en forma de intereses.

Este cambio en las geografías de poder, en términos de Harvey (2017), a partir del Consenso de Washington en Ecuador, reconfiguró no solo al Estado y a sus políticas públicas, sino que también exacerbó las desigualdades y la exclusión territorial, particularmente en el acceso a la vivienda. El discurso financiarizado es una muestra de cómo las políticas públicas de vivienda social son construcciones que responden a una hegemonía discursiva guiada por retóricas de eficiencia y eficacia. Estas retóricas transformaron la noción de propiedad de la vivienda, desvirtuándola para convertirla en una mercancía.

Siguiendo a Fairclough(2000), este proceso estuvo acompañado de prácticas institucionales que, a través de sus discursos, lograron normalizar la participación del sector privado en la provisión de vivienda.

4.5 El discurso socio mercantil en Ecuador

En medio de un Ecuador afectado por la crisis y en el contexto de la mercantilización, las políticas de vivienda social ecuatorianas experimentaron cambios significativos en 1998 con la implementación del Sistema para el Incentivo de la Vivienda⁵⁰ y la promulgación de la Constitución de la República de 1998. Esta constitución consolidó un discurso socio-mercantil que combinaba derechos sociales con un sistema de economía social de mercado, con el objetivo de fomentar el desarrollo de actividades y mercados competitivos.

Así, esta Constitución reafirmó el derecho a la vivienda de los ecuatorianos⁵¹ (aunque sin una definición específica), añadiendo el derecho constitucional a los servicios básicos con principios de justicia y solidaridad. También estableció el derecho a la propiedad en cualquiera de sus formas, siempre y cuando cumpla una función social, así como el derecho de la población a vivir en un entorno saludable y ecológicamente

⁵⁰ El SIV fue el resultado de un crédito *stand by*, negociado con el BID de la mano del ministro Diego Ponce Bueno en 1997. Habiendo tenido este empréstito, tres fases de desembolso: Fase de implementación del Sistema de Incentivos para la Vivienda I (SIV-1), 62 millones de dólares (primer trimestre de 1998) con una contraparte nacional de 6.600.000 millones; Fase de consolidación (SIV -II), 90 millones de dólares para la fase de consolidación; y la Fase sostenible (SIV-III), que para 2003 esperaba financiamiento con recursos propios (Acosta Paredes 2001).

⁵¹ La primera vez que se hace referencia en una Constitución de la República, al papel del Estado como proveedor de vivienda es en 1945.

equilibrado que garantice el desarrollo sostenible. Además, se introdujo la expropiación como un instrumento para asegurar el derecho a la vivienda.

Estas disposiciones se materializaron a través del Sistema para el Incentivo de la Vivienda (SIV), que se convirtió en el elemento central de la política habitacional ecuatoriana en este contexto discursivo. Esto permitió la implementación del discurso de gobernanza en el sector habitacional, donde la vivienda pasó a ser vista como un medio para generar empleo y un componente macroeconómico crucial.

En su momento parte de la cartera crediticia del BID estaba orientada hacia la implementación de los subsidios a la demanda dentro de la región, en este contexto un país que acogió a los créditos del BID fue Ecuador.

En 1998, el gobierno ecuatoriano obtuvo un préstamo de 62 millones de dólares del BID para poner en marcha un programa de "apoyo al sector vivienda" [BID, 1997]. El objetivo central del programa era desarrollar un sistema de subsidios directos a la demanda, conocido como SIV, para financiar la compra de viviendas de bajo costo por parte de hogares urbanos desfavorecidos. Inicialmente, el sistema otorgaba subsidios de montos variables según los ingresos de los postulantes y el precio de la vivienda en cuestión (Quentin 2016, 59).

La implementación de este modelo se orientó hacia la financiación del 75% del costo de una vivienda. Estos instrumentos de política fueron diseñados específicamente para beneficiar a la clase media, dejando fuera a las personas con ingresos más bajos, para quienes se creó un bono destinado a mejoras en lugar de ello (Frank 2004).

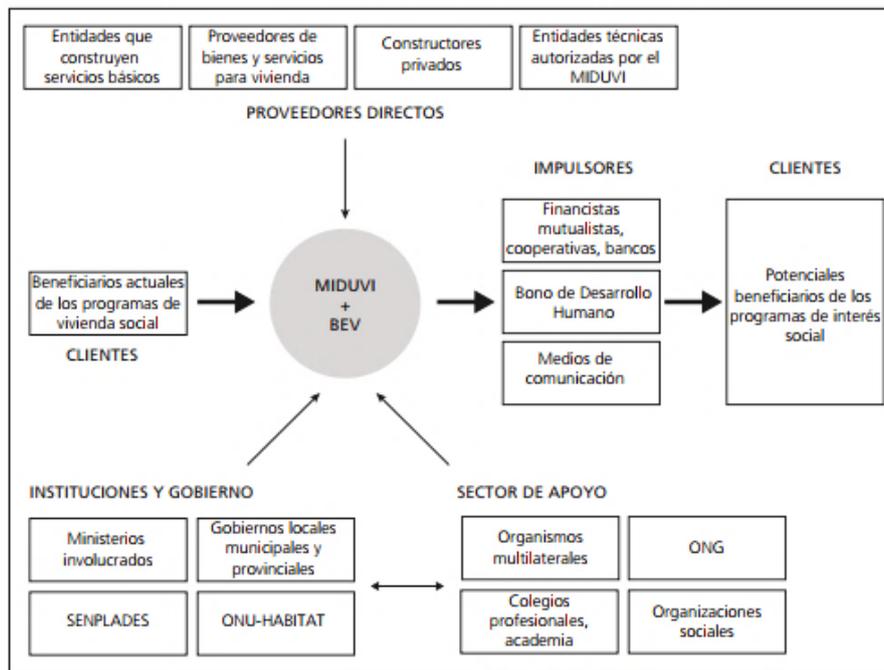
El objetivo fundamental de esta política consistía en fomentar la eficiencia de los mercados mediante la colaboración entre el sector público y el privado. Este modelo se diseñó y estructuró desde el BID y se canalizó hacia el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) que desempeñó el papel central en la recepción y la institucionalización del sistema de incentivos para la vivienda en términos de su ejecución. En paralelo, se impulsó la inclusión financiera de las familias beneficiarias, promoviendo su acceso al sistema financiero.

Uno de los cambios más notables fue la delegación de la construcción de viviendas a empresas privadas. Esta medida se adoptó con el propósito de acelerar el dinamismo del

mercado de la vivienda. Este mercado se percibía como un espacio de gran relevancia tanto en la generación de empleo como en la acumulación de capital.

Como se puede apreciar en la figura 4.2, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) se transformó en un facilitador que permitió a los actores del sector privado abordar la demanda de viviendas, tanto en términos de rehabilitación como de viviendas nuevas.

Figura 4.2. Actores y procesos del SIV.



Fuente: Córdova (2015).

El Estado abandonó como promotor, constructor y entidad financiera, reduciéndose a la gestión y coordinación de la política habitacional (Córdova 2015). A partir del primer semestre de 1998⁵², se implementó el Sistema para el Incentivo de la Vivienda o SIV o A+B+C que estableció al sector privado, como financiero y desarrollador de unidades de vivienda de bajo costo. Este sistema se basaba en un "incentivo económico" proporcionado por el Estado en forma de bono, un ahorro realizado por el futuro beneficiario de la vivienda y un crédito otorgado por una entidad financiera privada. El SIV se convirtió así en:

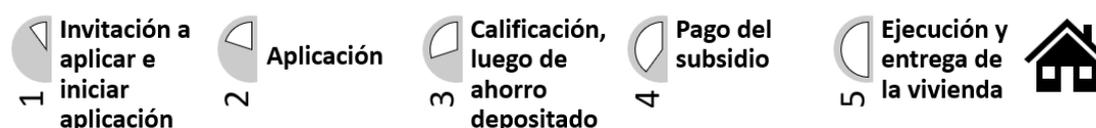
⁵² La fase de implementación se profundizó con el gobierno de Jamil Mahuad.

Un mecanismo de financiación de vivienda de interés social dirigido a población cuyo ingreso mensual no fuese superior a USD \$360, para mejoramiento o adquisición de vivienda nueva cuyo valor ascendiera hasta los USD \$8.000(Ospina 2010, 66).

Este instrumento de política se centró en atender a “los tres quintiles de ingresos más pobres con un mínimo de capacidad crediticia”(Marcano 2010, 3). Al sostenerse, que era evidente la existencia de familias que no podían pagar el precio de una vivienda en mercado habitual, a menos que se les diera acceso al crédito y apoyo gubernamental o no gubernamental (Frank 2004, 171).

En la figura 4.3 se ilustra el proceso para acceder al SIV. Los objetivos principales de este proyecto eran: mejorar la eficiencia de la inversión pública en la provisión de vivienda, establecer un subsidio directo que permitiera a las personas más desfavorecidas acceder a una vivienda y fomentar la participación del sector privado financiero y de la construcción.

Figura 4.3. Procedimiento del Sistema para Incentivo de la Vivienda urbana nueva.



Fuente: Frank (2004),

Con el fin de alcanzar estos objetivos, la Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP) encargada de administrar el SIV persiguió: (i) la modernización institucional, para orientar el discurso legal hacia el mercado; (ii) el fortalecimiento de los créditos hipotecarios a largo plazo, apelando a una retórica que permitiría reducir el control efectuado por la Super Intendencia de Bancos y la Junta Bancaria respecto a los intereses; (iii) la atención a la demanda, y; (iv) el seguimiento y promoción del programa, como se observa en la tabla 4.5.

Tabla 4.5. Componentes y subcomponentes del SIV

Componente	Subcomponente
Modernización legal e	Promoción de cambios en el reglamento municipal
	Fortalecimiento institucional

institucional. del mercado de la vivienda	
Profundización del crédito hipotecario	
Demanda de la vivienda	Mejoramiento de la vivienda urbana Nueva vivienda urbana
Programa de promoción, administración y seguimiento	Promoción Administración Seguimiento

Fuente: Acosta Paredes (2001).

En este contexto, el SIV se introdujo en un marco de gobernanza con el objetivo de mejorar la eficiencia en el sector de la vivienda. También se contó con la participación de actores como la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*, que respaldó el componente de mejora de viviendas hasta el año 2002 y desempeñó un papel fundamental en la implementación de los principios de mercado (Frank 2004).

En esta línea, se estableció un marco de gobernanza multinivel que facilitó el diálogo entre organizaciones internacionales, el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales y la sociedad civil, con un enfoque en el mercado y actores colegiados. Se dio menos prioridad a las organizaciones barriales y a los futuros beneficiarios de la vivienda.

Así se posicionó la retórica de mercado como la principal guía de la política y la solución a los problemas habitacionales ecuatorianos, que pese a mejorar la provisión de vivienda y estar dirigida a la población de bajos recursos, en la práctica benefició a la clase media, al dirigirse los programas de vivienda a hogares con acceso al crédito (Marcano 2010).

En la tabla 4.7 se puede ver el número de bonos entregados entre los años 1998 y 2007.

Tabla 4.6. Bonos entregados de acuerdo con el periodo presidencial.

Presidencia de:	Periodo	Viviendas construidas	Modelo de gestión
Jamil Mahuad	1998-2000	23.883 bonos SIV	Alianzas público privadas
Gustavo Noboa	2000-2002	135.110	

Lucio Gutiérrez	2003-2005	51.752	
Alfredo Palacio	2003-2007	36.455	

Fuente: Marcano (2010), Pazmiño (2004); El Universo (2003); MIDUVI (2016).

En resumen, el período de inestabilidad política que vivió el país entre 1997 y 2006 provocó la erosión de la institucionalidad y la desconfianza hacia las clases políticas, todo ello en un contexto de crecimiento económico en ascenso (Sánchez y Pachano 2020, 4). No obstante, a pesar de la situación mencionada, el proceso de transformación discursiva e institucional de las políticas de vivienda social hacia el mercado siguió un curso lineal, combinado con discursos electorales que consideraban la vivienda y las oportunidades laborales generadas por la construcción como una fuente de votos.

4.5.1 Dimensión espacial y material de los discursos financiarizados y socio mercantiles

Desde una perspectiva espacial y material, tanto el discurso financiarizado como el discurso socio mercantil promovieron condiciones similares de ubicación periférica de la vivienda, como se puede observar en la figura 11, que corresponde a la ubicación del programa nacional masivo de viviendas “Un solo toque⁵³” en el cantón Durán. Este programa incluyó la construcción de 2200 viviendas unifamiliares de una sola planta, hechas de hormigón armado y ubicadas en terrenos de 60m².

Gráfico 4.5. Ubicación programa “un solo toque” en Durán, provincia del Guayas.



Fuente: Google Maps.

⁵³ Cabe señalar que este plan fue el último construido directamente por el Estado en la provincia del Guayas, a través de los primeros instrumentos de mercado aplicados a la vivienda en el país.

En este contexto, la implementación del SIV en Ecuador presenta irregularidades en términos de su distribución geográfica, ya que su financiamiento de viviendas en terreno propio dificulta una visualización concreta del espacio. Además, esta modalidad de financiamiento de la vivienda se ha subdividido en dos grupos dentro de la estructura gubernamental del país:

El primero de estos grupos opera con planes locales promovidos por empresas municipales, donde la acción nacional se limita a otorgar subsidios y establecer normativas generales. Esto es evidente en ciudades como Cuenca (Peláez 2019) y Quito⁵⁴. El segundo grupo se centra en planes nacionales de vivienda que se ejecutan sin coordinación significativa con las autoridades municipales, que tienen sus propias iniciativas de vivienda. Este enfoque es particularmente visible en Guayaquil, donde se adopta un discurso financierizado y se promueve un enfoque pro-mercado en su política habitacional.

En el caso de los planes promovidos por empresas municipales sin intervención habitacional del Estado nacional, Cuenca ofrece un ejemplo significativo a través de su Empresa Municipal de Urbanización y Vivienda (EMUVI). Este modelo de gestión se basa en asociaciones público-privadas y se financia mediante el SIV, con el respaldo adicional de créditos hipotecarios otorgados por instituciones financieras privadas. Es importante destacar que la mayoría de los proyectos impulsados por esta entidad municipal se encuentran en las áreas periféricas de la ciudad, careciendo de conexiones efectivas con el transporte público y presentando deficiencias en términos de áreas verdes y equipamiento urbano⁵⁵. En cuanto a las dimensiones de las viviendas promovidas por EMUVI, varían desde los 40m² hasta los 120m² (Hermida et al. 2015).

Por otra parte, un ejemplo de viviendas construidas siguiendo un discurso financierizado respaldado por el Sistema para el Incentivo de la Vivienda (SIV) es el proyecto municipal "Mucho Lote 148" en Guayaquil, que se llevó a cabo en el año 2001 y ofrecía dos modalidades de compra: la opción de adquirir solo el terreno con servicios o la opción de comprar un terreno con una vivienda (Municipio de Guayaquil 2015, 1).

⁵⁴ Estas ciudades contaron con sus propias empresas públicas de vivienda antes de 2007. Cuestión que en Quito cambió a partir del 2016 y la llegada del programa "Casa para Todos" en 2016.

⁵⁵ En la ciudad de Cuenca, la cobertura de servicios básicos es sumamente alta no siendo esto un problema a tomarse en cuenta en las viviendas financiadas por el SIV.

Este ambicioso proyecto municipal abarcó un área bruta total de 1'894.228,28 metros cuadrados, con una superficie urbanizable de 1'750.961,72 metros cuadrados y un total de 14,152 lotes de terreno, equivalentes a 490 manzanas (Municipio de Guayaquil, 2015). Todas sus fases se ubicaron en la periferia sur de la ciudad, como se puede observar en la figura 4.7.

Gráfico 4.6. Fotografía del programa y su disposición en hilera.



Fuente: Tapia Gutiérrez (2016)

En lo que respecta al tamaño de las viviendas, estas se situaron en terrenos que oscilaban entre los 72 metros cuadrados y los 84 metros cuadrados, con áreas construidas aproximadas de alrededor de 41.30 metros cuadrados. Las viviendas eran sobre todo de hormigón armado y tenían techos de asbesto.

Sin embargo, se presentaron una serie de problemas relacionados con este proyecto, que incluyeron deficiencias en la provisión de servicios básicos, situaciones de hacinamiento, falta de áreas verdes y espacios recreativos, así como cuestiones relacionadas con la habitabilidad (Tapia y Gutiérrez 2016).

Así, el discurso social-mercantil ecuatoriano se inauguró como la segunda etapa del modelo financiarizado, en el que, a partir de 1998, se definió al modelo de desarrollo como un sistema de economía social de mercado. En el marco de la difusión neoliberal, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) actuaron como actores clave en la provisión de instrumentos de mercado, como el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV). Estos organismos proporcionaron las justificaciones morales para su implementación.

Autores como Fairclough (2000) y Foucault (2006) permiten comprender que este cambio discursivo representó un ejercicio de poder a través de las políticas públicas y

del lenguaje. Esto se refleja en el uso del SIV como instrumento para articular las políticas públicas, fusionando la lógica de mercado con el derecho a la vivienda. Este proceso evidencia una reconfiguración de poderes, en la cual el Estado se redujo para dar paso al mercado en la provisión de vivienda, transformando esta última en un mecanismo de acumulación.

El SIV puede entenderse como un dispositivo de gobernanza neoliberal, ya que trasladó el papel de la provisión de vivienda al mercado, asignando al Estado un rol de coordinador de la acción pública. De esta manera, el discurso social-mercantil ecuatoriano permitió la redistribución de los recursos estatales hacia las empresas privadas. Territorialmente, la vivienda obedeció a lógicas de periferización; es decir, vinculó el derecho de propiedad de la vivienda con la ubicación de las personas en la ciudad.

4.6 El discurso ilusorio de los derechos

Como hemos visto, el discurso neoliberal tiene una capacidad adaptativa que parece seguir el viejo adagio "Donde fueres, haz lo que vieres". En este sentido, la más reciente apropiación del discurso neoliberal en Ecuador se presentó en 2008, tras la aprobación de la nueva Constitución en octubre de ese año. Las políticas de vivienda social experimentaron una transformación en su enfoque, centrándose en los derechos y teniendo como pilar fundamental el modelo de desarrollo del "Buen Vivir". Esto marcó una transición en el papel del Estado, que pasó de ser un "Estado social de derechos" a un "Estado constitucional de derechos y justicia".

Según el Plan Nacional de Buen Vivir (PNBV) de 2013, esta transición implicó la garantía inmediata de los derechos, incluso en ausencia de legislaciones secundarias. En línea con esto, el documento constitucional incluyó el "derecho a una vivienda adecuada y digna" como parte de la sección sexta, cumpliendo así con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que ha sido reafirmada por diversos países (Cedrés 2012).

Las reformas constitucionales, que abarcaron los derechos al hábitat, la vivienda y la ciudad, se combinaron con el derecho a la participación ciudadana en asuntos de interés público, como la participación ciudadana⁵⁶ en el desarrollo y la gestión de las ciudades, lo cual se reflejó posteriormente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y

⁵⁶ Artículo 95 y 100.

Gestión de Suelo (LOOTUGS) de 2016. Además, se incluyó el derecho a la propiedad en todas sus formas, para evitar que el mercado sea el único regulador de la propiedad privada. Se buscó dar prioridad a los intereses de la sociedad sobre los intereses del mercado⁵⁷ de suelo e inmobiliario en el caso de la vivienda. Todo esto se complementa con los artículos constitucionales que se detallan en la tabla 4.8:

Tabla 4.7. Artículos constitucionales referentes a la vivienda.

Artículos	Contenido
23	Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad.
66, numeral 2	Las personas tienen derecho a una vida digna que asegure la vivienda y otros servicios sociales necesarios.
261, numeral 6	El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: Las políticas de vivienda.
375	El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual.
376	Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado

Fuente: Gobierno de Ecuador (2008)

Para concretar la idea anterior, la agenda pública de las políticas de vivienda social ecuatorianas (2007-2016), se sustentó en políticas de transferencias directas y subsidios, que buscaban incorporar a los beneficiarios de los bonos al sistema financiero convirtiéndolos en sujetos de crédito Gobierno del Ecuador (2013). Es decir, se fortaleció al SIV mediante el constante elevamiento del monto de los bonos vinculados a la vivienda que en el caso de la subvención para la vivienda nueva pasó de USD 800 a 3600 USD, en 2007; a USD 5000, en 2011 y USD 6000, en 2013.

4.6.1 Los planes de desarrollo nacional y la vivienda

A partir de las precisiones anteriores, el discurso ilusorio de los derechos tomó forma a partir de los “Planes Nacionales de Desarrollo”, que se constituyen en los instrumentos discursivos en los cuales se anclan las políticas públicas y demás acciones del Estado.

⁵⁷ Artículo 66, literal 26.

De ahí, que las presiones políticas y legales citadas en párrafos anteriores quedaron plasmadas en el “Plan Nacional del Desarrollo o del Buen Vivir (PNBV)” (2007-2010; 2009^{LI}-2013; 2013-2017); y “el Plan Toda una Vida” (2017-2021), los cuales se constituyeron en la base que recogió todas las ideas y proyecciones del gobierno (A. Ortiz 2019, 74), exponiendo un nuevo modelo de desarrollo basado en la desmercantilización del bienestar. Estos planes son los textos en donde más claramente se puede observar cómo el discurso ilusorio de los derechos se ha reconstituido, llegándose a cada vez más sofisticadas propuestas discursivas.

4.6.2 La vivienda en los Planes de Desarrollo del “Buen Vivir”

En el primer Plan (2007-2010), el discurso de la vivienda se insertó en varias secciones del documento sin tener un desarrollo específico ni referencias al derecho a la vivienda y a la ciudad establecido constitucionalmente, exhibiéndose como objetivo de la política habitacional, construir 150.000 viviendas nuevas para reducir el hacinamiento.

Ubicándose a la vivienda como uno de los componentes de la “revolución económica productiva” y de las estrategias nacionales de desarrollo, en donde se garantiza “El acceso universal a la vivienda digna y la promoción de la calidad del hábitat” (Gobierno del Ecuador 2009, 59), para lo cual se establece las siguientes políticas y estrategias:

Tabla 4.8. La vivienda en el PNBV (2007-2010).

Política	Estrategia
Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial	
1.6 Garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales, culturales y recreativos de Calidad.	Impulso a programas de crédito para vivienda popular y mejoramiento del hábitat, promoviendo la organización social.
Objetivo 3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población	
3.7. Promover el desarrollo de entornos favorables para la salud y la vida.	Incremento de hogares con vivienda propia, saludable y durable.
Objetivo 7. Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común	
7.4. Construir y mantener una infraestructura que garantice el uso eficiente del espacio público, reglamentar y racionalizar su uso.	Establecimiento del carácter obligatorio de que toda obra –vivienda, carreteras, puentes, etc. – se haga preservando la existencia del espacio público como andenes o cruces peatonales.

Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política	
10.7. Estimular la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil.	Garantizar el acceso a la participación pública y política

Fuente: Gobierno del Ecuador (2007).

En una segunda versión del documento (2009-2013) se parte de algunas orientaciones programáticas que consideran a los planes de vivienda social como promotores de la calidad de vida en términos de brindar dignidad,^[2] refinándose cada vez más el discurso ilusorio de derechos y haciendo mención de las necesidades de la población que deben ser satisfechas a través de la implementación de programas públicos de vivienda social dignos y apropiados cultural y geográficamente, con acceso a todos los servicios básicos, conectividad, equipamiento barrial y seguridad comunal. Entendidos, la vivienda y el hábitat, como derechos que permiten satisfacer las necesidades de protección de las personas y el mejoramiento de su calidad de vida (Gobierno del Ecuador 2009, 122). Así el PNBV se articuló dentro de una lógica que conjuga los objetivos del citado plan con políticas y objetivos concretos, como se puede apreciar en la tabla 4.10:

Tabla 4.9. Políticas habitaciones y de ciudad en el PNBV (2009-2013).

Objetivo 1 del PNBV	Política 1.1	Metas de la política 1.1
Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad	Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).	Aumentar a 71% el porcentaje de hogares cuya vivienda es propia hasta el 2013.
<p>Lineamientos de la política 1.1:</p> <p>f. Establecer mecanismos financieros y no financieros para adquisición de vivienda, con énfasis en población de los quintiles de ingresos más bajos, mujeres jefas de hogar, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y personas discapacitadas.</p> <p>g. Ampliar la cobertura del subsidio público para la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda incorporando criterios de asignación territoriales y sociales.</p>		
Objetivo 3 del PNBV	Política 3.6	Metas de la política 3.6
Mejorar la calidad de vida de la población.	Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables,	Disminuir en un 33% el porcentaje de hogares

	<p>con equidad, sustentabilidad y eficiencia</p>	<p>que viven en hacinamiento hasta el 2013.</p> <p>Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento hasta el 2013.</p> <p>Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas hasta el 2013.</p> <p>3.6.4. Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo hasta el 2013</p>
--	--	--

Lineamientos de la política 3.6:

- a. Coordinar entre los distintos niveles de gobierno para promover un adecuado equilibrio en la localización del crecimiento urbano.
- b. Promover programas públicos de vivienda adecuados a las condiciones climáticas, ambientales y culturales, accesibles a las personas con discapacidades, que garanticen la tenencia segura y el acceso a equipamiento comunitario y espacios públicos de calidad.
- c. Fortalecer la gestión social de la vivienda y la organización social de base en los territorios como soporte de los programas de vivienda.
- d. Implementar estándares intersectoriales para la construcción de viviendas y sus entornos, que propicien condiciones adecuadas de habitabilidad, accesibilidad, espacio, seguridad; que privilegien sistemas, materiales y tecnologías ecológicas e interculturales.
- e. Fortalecer las capacidades locales para la producción de materiales de construcción y de vivienda, promoviendo encadenamientos productivos que beneficien a los territorios y las comunidades.
- f. Promover incentivos a la investigación tecnológica sobre alternativas de construcción de vivienda sustentables, en función del clima y del ahorro energético; y la recuperación de técnicas ancestrales de construcción.
- g. Reformar la normativa de inquilinato y fortalecimiento de las instancias públicas de regulación y control.
- h. Ampliar la cobertura y acceso a agua de calidad para consumo humano y a servicios

<p>de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de residuos.</p> <p>i. Diseñar, implementar y monitorear las normas de calidad ambiental tanto en zonas urbanas como rurales, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y actores relacionados.</p> <p>j. Implementar mecanismos de evaluación y control social del impacto social y ambiental de los programas habitacionales.</p>		
Objetivo 7 del PNBV	Política 7.5	Metas de la política 7.5
<p>Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común</p>	<p>Política 7.5. Impulsar el fortalecimiento y apertura de espacios públicos permanentes</p> <p>de intercambio entre grupos diversos que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valorización de todas las expresiones colectivas.</p>	
<p>Lineamientos de la política 7.5:</p> <p>d. Promover programas de vivienda social que recuperen el patrimonio cultural edificado y que eviten la segregación espacial y el desplazamiento de población residente en áreas urbanas consolidadas.</p>		
Objetivo 7 del PNBV	Política 7.7	Metas de la política 7.7
	<p>Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, equidad de género y respeto cultural.</p>	<p>Triplicar el porcentaje de personas que realiza actividades recreativas y/o de esparcimiento en lugares turísticos nacionales hasta el 2013</p>
<p>a. Desarrollar mecanismos para la gestión del suelo urbano y promover su uso socialmente justo en condiciones equitativas, seguras y sostenibles.</p> <p>b. Reconocer la ciudad como un espacio colectivo de intercambio democrático que cumple una función social.</p> <p>c. Desarrollar mecanismos para la gestión y conservación del patrimonio cultural y natural de los territorios de las ciudades, impulsando las distintas formas de uso, producción y generación del hábitat.</p> <p>d. Diseñar e implementar acciones públicas que privilegien el interés social, cultural y ambiental, garantizando el derecho a la propiedad.</p> <p>e. Impulsar la aplicación de mecanismos de (re)distribución de cargas, beneficios y captación de plusvalías o rentas extraordinarias generadas por la inversión pública.</p>		

- f. Impulsar las distintas formas de producción y gestión social del hábitat.
- g. Respetar el trabajo autónomo en el espacio público permitido por la ley y otras regulaciones.

Fuente: Gobierno del Ecuador (2009)

En este orden de ideas, para 2013 el gobierno de Correa presentó una tercera versión de este plan, el cual al igual que sus antecesores expuso el acceso universal a la vivienda como un punto fundamental para mejorar la calidad de vida y cerrar las brechas de inequidad.

De ahí que se posiciona la recuperación de los espacios públicos, la reducción de los déficits de vivienda y el hacinamiento, como parte de la garantía de una vivienda digna y el ejercicio del derecho a la ciudad.

Discursivamente este plan dio luz sobre el concepto de hábitat, un: “entorno integral y construido en el que la población se asienta y desarrolla sus actividades; por lo tanto, debe ser ambientalmente sano y brindar condiciones de seguridad para la población” Gobierno del Ecuador (2016, 105)

Promoviendo además el ejercicio del derecho a la ciudad y el surgimiento de una “revolución urbana”, y eliminando al mismo tiempo de la sección de políticas, la referente al derecho de la ciudad, que más tarde se retoma en la LOOTUGS.

Además, a diferencia de sus versiones anteriores se precisa más claramente el marco de los asentamientos humanos y el control del uso del suelo, resaltándose los problemas urbanos, como: el desarrollo urbano desordenado, sin planificación ni regulación, la segregación urbana, las prácticas inmobiliarias especulativas y la fragmentación de las ciudades. Situando a los proyectos urbanísticos privados y a sus lógicas como parte de los citados problemas (Gobierno del Ecuador 2016, 106). Es así, que este plan posee las siguientes líneas de acción respecto a la vivienda, hábitat y ciudad:

Tabla 4.10. Políticas habitaciones y de ciudad en el PNBV (2013-2017).

Objetivo del PNBV	Política 3.8	Metas de la política 3.8
Mejorar la calidad de vida de la población.	Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente.	Meta 3.8. Reducir el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento al 7,0% a nivel nacional y rural al 8,0%.
<p>a. Garantizar el acceso libre, seguro e incluyente a espacios, infraestructura y equipamiento público y comunitario de manera sostenible.</p> <p>b. Impulsar desde los gobiernos autónomos descentralizados el adecuado y eficiente ordenamiento territorial, la planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales.</p> <p>c. Establecer mecanismos intersectoriales con los distintos niveles de gobierno, para prevenir impedir los asentamientos humanos irregulares, sobre todo en zonas de riesgo o protegidas.</p> <p>d. Establecer y difundir prácticas solidarias y de respeto a los derechos que eviten posibles conflictos en los ámbitos familiares y comunitarios.</p> <p>e. Impulsar la implementación de planes de salud y seguridad ocupacional en las empresas públicas y privadas.</p> <p>f. Garantizar seguridad y vigilancia del entorno y protección ciudadana en eventualidades.</p> <p>g. Incentivar la conformación de barrios o comunidades seguras, promoviendo la organización y la participación comunitaria activa en los servicios de vigilancia, protección y seguridad ciudadana, fortaleciendo los lazos de confianza, respeto mutuo, cooperación y solidaridad, para la conformación de barrios y comunidades seguras.</p> <p>h. Difundir y vigilar el cumplimiento de las normas y los estándares de comportamiento humano, seguridad, protección y producción de bienes o servicios, para prevenir y evitar posibles daños y/o contaminación ambiental, así como la propagación de epidemias o casos de violencia.</p> <p>i. Fortalecer o potenciar el adecuado uso de los recursos endógenos para un desarrollo productivo local que permita a la población el acceso a fuentes de trabajo digno.</p> <p>j. Promover nuevos modelos urbanísticos y de asentamientos humanos ecológicos, con principios de sostenibilidad y sustentabilidad, como modelos de urbanización planificada y ordenada y garantes de calidad de vida.</p> <p>k. Generar espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones con respecto a la planificación y a la priorización de intervenciones locales.</p> <p>l. Promover e incentivar la recuperación y restauración de las construcciones, edificaciones y barrios patrimoniales.</p> <p>m. Promover la difusión y la práctica de hábitos, costumbres y tradiciones que permitan recuperar la identidad cultural de los pueblos, siempre que estos no atenten contra los derechos, la seguridad y la vida de las personas</p>		
Objetivo del PNBV	Política 3.9	Metas de la política 3.9
Mejorar la calidad de vida de la población.	Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna.	Meta 3.9. Reducir el déficit habitacional cuantitativo nacional al

		9,0%, y el rural en 5,0 puntos porcentuales.
--	--	--

Lineamientos de la política 3.9:

- a. Promover el desarrollo de programas habitacionales integrales accesibles a personas con discapacidad y adecuados a las necesidades de los hogares y las condiciones climatológicas, ambientales y culturales, considerando la capacidad de acogida de los territorios.
 - b. Incentivar una oferta de vivienda social que cumpla con estándares de construcción y garantice la habitabilidad, la accesibilidad, la permanencia, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos de los beneficiarios: transporte público, educación, Salud, etc.
 - c. Generar instrumentos normativos y sus correspondientes mecanismos de aplicación, para regular y controlar el alquiler de vivienda y permitir un acceso justo.
 - d. Promover la construcción de viviendas y equipamientos sustentables que optimicen el uso de recursos naturales y utilicen la generación de energía a través de sistemas alternativos.
 - e. Definir, normar, regular y controlar el cumplimiento de estándares de calidad para la construcción de viviendas y sus entornos, que garanticen la habitabilidad, la accesibilidad, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos de los habitantes, como mecanismo para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.
 - f. Generar estrategias de mejoramiento de viviendas deterioradas y en condiciones inadecuadas, riesgosas o de hacinamiento.
 - g. Promover la organización y responsabilidad familiar y comunitaria, para garantizar su participación en la obtención de vivienda nueva o mejorada y en el mantenimiento oportuno y adecuado de las viviendas y sus entornos que evite el deterioro y los consecuentes riesgos.
 - h. Generar programas que faciliten los procesos de legalización de la tenencia y propiedad del suelo y las viviendas, con principios de protección y seguridad.
- Promover el acceso equitativo de la población a suelo para vivienda, normando, regulando y controlando el mercado de suelo para evitar la especulación.

Fuente: Gobierno del Ecuador (2013)

4.6.3 La vivienda en la LOOTUGS

Otro de los componentes del discurso ilusorio de los derechos es la LOOTUGS, que forma parte de las precisiones legales de la Constitución del 2008, habiendo sido el MIDUVI y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), quienes la esbozaron, siendo aprobada en 2016 con el fin de materializar en el territorio los derechos: a la vivienda, al hábitat, a la ciudad, entre otros, previstos en la Constitución ofreciéndose varios mecanismos de planificación a los gobiernos locales (Mejía 2019; Gobierno del Ecuador 2015).

Así, el discurso que justificó la existencia de esta ley parte argumentalmente del esfuerzo del gobierno por controlar los impactos de urbanización, centrándose especialmente en la búsqueda de la regulación de los procesos especulativos de los mercados de suelo como una forma de lograr el acceso a la vivienda, al hábitat, y la titularización del derecho a la ciudad garantizando el “Buen Vivir” (Gobierno del Ecuador (2016))

En otras palabras, esta Ley estableció: Herramientas específicas para el ordenamiento territorial, y el planeamiento y gestión del suelo; Homogeneizó conceptos y estableció a la vez una institucionalidad para garantizar la planificación sistemática de las ciudades (Gobierno del Ecuador 2016). Reafirmando la tarea del Gobierno Central y de los gobiernos locales de gestionar nuevos proyectos inmobiliarios de carácter social mediante asociaciones público privadas e instrumentos, como: “el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zona de interés social, el anuncio de proyecto, las afectaciones, el derecho de superficie y los bancos de suelo” (Gobierno del Ecuador 2016, 46).

Esta situación creó un nuevo espacio legal e instrumental para las políticas de vivienda social ecuatorianas como se observa en la tabla 4.12:

Tabla 4.11. Las políticas de vivienda social en la LOOTUGS⁵⁸.

Fines	Artículo 5.- Principios rectores.	Artículo 6.- Del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo
<p>Orientar las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, a la vivienda adecuada y digna;</p> <p>Promover el eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural y urbano para consolidar un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional</p>	<p>6. El derecho a la ciudad. Comprende los siguientes elementos:</p> <p>a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.</p> <p>b) La gestión democrática de las ciudades.</p> <p>c) La función social y</p>	<p>Las competencias y facultades públicas a las que se refiere esta Ley estarán orientadas a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía. En particular los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El derecho a un hábitat seguro y saludable. 2. El derecho a una vivienda adecuada y digna. 3. El derecho a la ciudad. 4. El derecho a la participación ciudadana.

⁵⁸ En 2022 se derogó los artículos 85, 86, 87, 88, 89 de esta ley debido a la implementación de la Ley Orgánica de vivienda de interés social.

Establecer mecanismos que permitan disponer del suelo urbanizado necesario para garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y digna, bajo lógicas de gobernanza.	ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. 7. La función pública del urbanismo.	5. El derecho a la propiedad en todas sus formas.
---	--	---

Fuente: Gobierno del Ecuador (2016)

4.6.4 El Plan “Toda una vida” y “Misión Casa para Todos”

Contemporáneamente a la implementación de la LOOTUGS, Ecuador experimentó la culminación del periodo presidencial de Rafael Correa y el comienzo del mandato presidencial de Lenín Moreno, quien ajustó el discurso ilusorio de los derechos mediante un nuevo Plan de Desarrollo denominado: “Toda una Vida” (PDTV), el cual transversaliza la universalización de la vivienda como parte fundamental de una vida digna y el desarrollo humano integral, buscándose la reducción del hacinamiento y de los déficits habitacionales a través del acceso masivo a créditos “inclusivos” para la vivienda. A lo que se suma la búsqueda de la cohesión territorial, mediante el fortalecimiento del derecho a la ciudad y la inclusión de la variable riesgo a la planificación y el ordenamiento territorial con el fin de titularizar el derecho al hábitat. De ahí que la política habitacional se enmarca en el eje: “derecho para todos durante toda la vida” que prevé el “acceso a vivienda, servicios básicos y espacio público”, como factores para lograr una vida digna en condiciones de igualdad, especialmente para los factores más vulnerables.

Tabla 4.12. Las políticas de vivienda social en el PDTV.

Eje 1: “Derechos para Todos Durante Toda la Vida”		
Eje del PDTV	Políticas	Metas a 2021
Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.	1.8 Garantizar el acceso a una vivienda adecuada y digna ^[4] , con pertinencia cultural y a un entorno seguro, que incluya la provisión y calidad de los bienes y servicios públicos vinculados al hábitat: suelo, energía, movilidad, transporte, agua y saneamiento,	i) Incrementar de 53% a 95% el número de hogares con vivienda propia y digna que se encuentran en situación de extrema pobreza a 2021.

	calidad ambiental, espacio público seguro y recreación.	ii) Incrementar el índice de habitabilidad a 2021.
	1.9 Garantizar el uso equitativo y la gestión sostenible del suelo, fomentando la corresponsabilidad de la sociedad y el Estado, en todos sus niveles, en la construcción del hábitat.	
	1.15 Promover el uso y el disfrute de un hábitat seguro, que permita el acceso equitativo a los espacios públicos con enfoque inclusivo.	

Fuente: Gobierno del Ecuador (2017)

En relación con el eje 1, el Plan estructura algunas intervenciones emblemáticas correspondientes a la vivienda, como lo es: “Casa para todos”, que busca garantizar el derecho al hábitat seguro y saludable y a una vivienda digna, independientemente de la situación económica de las familias Gobierno del Ecuador (2017). Siendo este documento, refinado y completo dentro de las innovaciones discursivas de las políticas de vivienda social ecuatorianas, al conjugar varios ejes temáticos sentados en principios internacionales y bases legales de carácter nacional que abarcan, por ejemplo: cohesión social y equidad; marcos urbanos y gobernanza; desarrollo espacial y segregación; ecología urbana y medioambiente; vivienda urbana y servicios básicos.

De ahí que esta intervención se organiza a partir de cuatro componentes: i) Uso y gestión del suelo para un hábitat seguro y saludable; ii) Acceso a vivienda adecuada y digna con pertinencia cultural; iii) Modelos de financiamiento; iv) mecanismos para construcción de comunidad participativa. Siendo algunas de las cuestiones más relevantes, la amplia y abierta búsqueda por la participación de actores e inversionistas privados en la política habitacional. Ver tabla 4.14.

Tabla 4.13. Componentes y estrategias de la “Misión Casa para Todos”.

Misión Casa para Todos		
Componente	Estrategia	Institución
Uso y gestión del suelo para	Mantener un catastro de terrenos como potenciales espacios para construcción de vivienda de interés social.	
	Identificar terrenos para construcción en territorios priorizados, en relación con la población con mayor necesidad de vivienda.	

un hábitat seguro y saludable.	Caracterización de los terrenos para construcción a través de criterios, técnico urbanístico, financiero y legal.	MIDUVI
	Acuerdos con constructores privados que aporten con predios para la construcción de vivienda.	
	Generación de alianzas estratégicas con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para la dotación de servicios básicos en los terrenos donde se construirán proyectos habitacionales de la Misión Casa para Todos.	
Acceso a vivienda adecuada y digna con pertinencia cultural	Disminución del déficit habitacional cuantitativo mediante el acceso a vivienda nueva.	MIDUVI MIES
	Articular con los GAD la ejecución de viviendas de interés social en el marco de los planes de ordenamiento territorial y uso de suelo.	MIDUVI GAD's
	Verificar el cumplimiento de la Norma Ecuatoriana de Construcción en los proyectos habitacionales, así como la pertinencia cultural, ambiental y social de los territorios.	MIDUVI EEEP EPCPT
	Diseño de las tipologías de vivienda de acuerdo con las características de la población beneficiaria.	MIDUVI
	Aplicación de sistemas constructivos para provisión de vivienda de acuerdo con las realidades territoriales y culturales de la población beneficiaria.	MIDUVI
	Implementar en todos los proyectos habitacionales espacios públicos y de recreación con accesibilidad universal.	MIDUVI EPCPT
Modelo de -Financiamiento	Ejecutar alianzas público-privadas con constructores privados para que intervengan en predios públicos y privados	MIDUVI EPCPT
	Diseño de productos -financieros para adquisición de vivienda con tasa de interés preferencial.	BANCA PÚBLICA MEF
Mecanismos para construcción de comunidad participativa	Elaborar un proyecto de inversión, que permita canalizar los recursos necesarios para la construcción de viviendas de interés social.	MIDUVI MEF

Fuente: Gobierno del Ecuador (2018)

El modelo de financiamiento de la vivienda en la etapa progresista

En este contexto, junto a la innovadora retórica que caracteriza los lineamientos políticos, legales y de planificación en las políticas de vivienda social durante el periodo 2007-2018, se observa una continuidad y fortalecimiento del Sistema para el Incentivo

de la Vivienda (SIV). A partir de 2007, este sistema experimentó un aumento significativo en todas sus variantes. Por ejemplo, en el caso de la vivienda nueva, los montos pasaron de USD 500 en 2005 a USD 3600 en 2007. Además, se llegó a ofrecer cobertura del 100% para viviendas de hasta USD 23000 en 2018, como parte de la "Misión Casa para Todos".

Así pues, durante el periodo mencionado, el Sistema para el Incentivo de la Vivienda (SIV⁵⁹) contó con dos reglamentos de funcionamiento que detallan el proceso para acceder a una vivienda y un hábitat dignos.

En su primera versión, establecida mediante el acuerdo ministerial 027-15, se crearon tres tipos de bonos parciales: el Bono Inmobiliario para la adquisición de vivienda, los Bonos Generales y los Bonos Focalizados. Estos bonos se complementaban con un aporte mínimo y un crédito adicional, dividido en tres categorías de acciones: el Bono Inmobiliario para la adquisición de vivienda, la Intervención General y la Intervención Focalizada, como se detalla en la tabla 4.16.

Además, este marco de financiamiento contempla el financiamiento para varios tipos de producción de vivienda social, como:

Tabla 4.14. Tipos de proyectos de producción de vivienda social.

Tipo de proyecto	Detalle
1. Proyectos en Terreno Individual	Proyectos en Terreno Individual.
	Construcción de Vivienda individual en terreno propio.
	Construcción de Vivienda colectiva en terreno propio.
	Construcción de Vivienda nueva con adquisición de terreno
	Mejoramiento o Reposición de vivienda
2. Proyecto Integral de Vivienda	

Fuente: Gobierno Nacional del Ecuador

Tabla 4.15. Tipos de bonos dentro del SIV.

Clases de intervención	Tipos de bonos		Valor del bono	Precio o valor máximo de la vivienda	Aporte mínimo del postulante	Financiamiento o aporte adicional del postulante

⁵⁹ Además de agregar el sistema de incentivos de la vivienda Manuela Espejo (SIVME).

Bono inmobiliario/Adquisición de vivienda			USD 6.000	USD 25.000	5% del valor de la vivienda	
			USD 5.000	USD 30.000		
			USD 4.000	USD 40.000		
Intervención general	BONO Construcción de vivienda nueva en terreno propio	Urbana	USD 6.000	USD 30.000	2SBU ⁶⁰	Obligatorio
		Rural		USD 30.000		
		Amazónica	USD 8.000	USD 30.000	1,5 SBU	
	BONO Mejoramiento de vivienda	Urbana	USD 2.000	USD 30.000	1 SBU	
		Rural	USD 2.000	USD 30.000		
BONO DE TITULACIÓN / Terreno y/o Vivienda			Hasta USD 400	Hasta USD 30.000		La diferencia entre el valor del perfeccionamiento y el valor del bono
Intervención focalizada	BONO MANUELA ESPEJO / Construcción de Vivienda nueva con adquisición de terreno		USD 14.700	USD 30.000	3 SBU	Optativo
	BONO MANUELA ESPEJO / Construcción de vivienda nueva en terreno propio		USD 7.200	USD 30.000	2 SBU	
	BONO MANUELA ESPEJO / Mejoramiento de vivienda		USD 3.200		1 SBU	
	BONO EMERGENCIA/ Construcción de Vivienda nueva con adquisición de terreno (Reasentamiento)		Hasta USD 13.500	USD 30.000	USD 900	

⁶⁰ Salario básico unificado.

	BONO EMERGENCIA/ Reposición de vivienda	Hasta USD 6.000		1,5 SBU	
--	---	-----------------	--	---------	--

Fuente: MIDUVI (2015)

La segunda versión del documento⁶¹, reestructuró el marco subsidiario como se exhibe en la tabla 4.16. Presentó algunas novedades relevantes, como el aumento del rango de precios de viviendas que entran dentro de la categoría de Viviendas de Interés Social (VIS), que pasó de USD 40,000 a USD 70,000. Además, se introdujeron las viviendas totalmente subvencionadas o gratuitas, el leasing habitacional o arriendo con opción de compra, y la tasa de interés preferencial o subsidiada. Estos cambios no son insignificantes en el discurso institucional de la política habitacional, ya que forman parte del nuevo enfoque del marco ilusorio de derechos, como se muestra en la tabla 4.17 (ver anexos).

Además, para el año 2017, en medio de una crisis económica, y como medida contra cíclica, el MIDUVI decidió apoyar a la banca para incentivar la construcción a través del decreto 035-20. Esta iniciativa buscaba estimular la economía mediante un efecto multiplicador que dinamizara el mercado laboral y la economía en general.

Tabla 4.16. Nuevos instrumentos del SIV.

Segmento	Características del bono	Viviendas de hasta USD \$
1	Viviendas totalmente subvencionadas por el Estado, direccionadas a la población en pobreza extrema ⁶² .	21.000,00
2	Viviendas parcialmente subvencionadas por el Estado (COPAGO), direccionadas a sectores poblacionales que presentan condiciones para pago de aportes mensuales.	21.000,00 a 40.000,001
3	Viviendas subsidiadas en la tasa de interés; direccionadas a sectores poblacionales que evidencian mejores condiciones para pago de aportes mensuales y que pueden acceder a un crédito hipotecario.	\$40.001 hasta \$70.000
4	Ampliación de vivienda y adecuaciones, construcción de viviendas de pueblos y nacionalidades del Ecuador, titularidad del suelo, obras de agua y saneamiento en terreno propio	≤ 6.000,00; 21000; 600; 1500

Fuente: MIDUVI (2018, 029-18)

⁶¹ Acuerdo ministerial 029-18

⁶² Se prioriza a: personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, raras o huérfanos; personas adultas mayores; familias expuestas a situaciones de violencia; y núcleos familiares monoparentales.

Además, esta versión del documento se diferencia de su predecesora al introducir una segmentación de las viviendas de interés social, dividiéndolas en tres categorías:

1. Primer segmento: primera y única vivienda de interés social. Se subsidia todo el costo de la unidad habitacional y está dirigida para personas en situación de pobreza y vulnerabilidad;
2. Segundo segmento: primera y única vivienda con modalidad de arrendamiento con opción de compra; o la primera y única vivienda desde: USD 21.000 hasta USD 40.000, financiada con una hipoteca de largo plazo; se otorga subsidio inicial del Estado y se subvenciona la tasa de interés del crédito.
3. Tercer segmento: primera y única vivienda desde: USD 41.000 hasta USD 70.000, se otorga subvención a la tasa de interés del crédito hipotecario a 15, 20 o 25 años plazo (MIDUVI 2018, 029-18).

En esta nueva categorización, el discurso ilusorio de los derechos se adaptó nuevamente, haciendo hincapié en el discurso social que acompaña a la política. Puedes ver los ajustes del SIV a partir de 2011 en la tabla 4.18, donde se incluyen las condiciones de habitabilidad relacionadas con las características arquitectónicas de las viviendas.

4.6.5 Quito

En el caso de la ciudad de Quito se formuló la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV) en el año 2010 anclada a las normativas locales como las expuestas en la figura 13, al “Régimen del Buen Vivir” y a acuerdos internacionales, como: la Declaración universal de los Derechos Humanos, artículo 25; al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículos 11 y 12; y la definición internacional del derecho a la vivienda, que lo entiende como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad” (MDMQ 2010, 6).

Además, la PMHV tiene una concepción propia de lo que constituye una vivienda adecuada, que engloba aspectos como, seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, acceso a agua potable, acceso a saneamiento, posibilidad de manutención, área suficiente para vivir, habitabilidad, ubicación, durabilidad de la unidad habitacional, gestión de riesgo y adecuación cultura. También se considera a la vivienda de interés social como parte integral del desarrollo.

De esta manera, otras de las características de la PMHV se pueden observar en la tabla número 4.19:

Gráfico 4.7. Normativas locales, Quito.



Fuente: Municipio Metropolitano de Quito (MDMQ).

Tabla 4.17. Nuevos instrumentos del SIV.

Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda	
Principios básicos	Objetivos específicos
<p>Enfoque de derechos y entre sus principios destaca los siguientes:</p> <p>Integralidad del hábitat, desarrollo comunitario integral, universalidad, solidaridad, derecho a la ciudad, accesibilidad económica, eficacia y eficiencia institucional, participación ciudadana, calidad de diseño y construcción, innovación, crecimiento progresivo y vivienda productiva.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituir los mecanismos descritos en la Constitución, las leyes y la normativa metropolitana, para la correcta administración del hábitat y la vivienda. 2. Promover y fomentar proyectos de hábitat y vivienda para la ciudadanía, con énfasis en los sectores de atención prioritaria, desde una visión integral, con el fin de fortalecer el desarrollo comunitario integral, la auto gestión comunitaria y el sistema de economía solidaria 3. Generar reserva de suelo y promover su oferta para el desarrollo de vivienda de interés social bajo criterios de ordenación territorial, dotación de infraestructuras y equipamientos. 4. Desarrollar vivienda de nueva planta construida a través de los diferentes modelos de gestión que reporten los mejores beneficios para la comunidad interesada. 5. Desarrollar el régimen especial para la vivienda de alquiler y otros mecanismos de contratación inmobiliaria, en atención al derecho ciudadano a la vivienda digna. 6. Desarrollar el sistema de albergues y establecer el Sistema Metropolitano de prevención del riesgo. 7. Contribuir a la recuperación de la ciudad existente, mediante la reparación del espacio urbano y áreas residenciales que se encuentren deterioradas o sub-utilizadas, favoreciendo la oferta de vivienda existente.
<p>5. Lineamientos de la política:</p> <p>5.1 Definición de grupos meta o beneficiarios: Diversas familias que se encuentran en indefensión respecto a la vivienda.</p>	

5.2 Integralidad del Hábitat: La vivienda como el instrumento fundamental para el desarrollo de políticas sobre asentamientos humanos y hábitat (relación con el ambiente y una visión integral del desarrollo humano).

5.3 Sustentabilidad Ambiental: Evitar huella ecológica.

5.4 Gestión Participativa: Participación social efectiva, para el desarrollo de programas de vivienda que incluya grupos o individuos que serán apoyados en su capacidad de organización.

5.5 Gestión Municipal del Suelo: El municipio generará suelo, regulará el mercado de tierras, incorporará reservas de suelo, etc.

5.6 Compactación Urbana: El municipio promoverá, auspiciará, o colaborará con iniciativas que promuevan la compactación, densificación y utilización del suelo vacante.

5.7 Continuidad Territorial: El municipio defenderá la continuidad territorial y estética de la ciudad.

5.8 Incentivos: El municipio incentivará el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social a través de varios mecanismos de promoción como la exención o rebaja de tributos municipales.

5.9 Implementación y Tramitación: Se crearán los mecanismos legales y administrativos adecuados, para la implementación territorial de esta política.

Fuente: MDMQ (2010)

En lo que respecta al modelo de gestión, la política de la PMHV establece que el municipio no se involucra directamente en la construcción de viviendas, sino que se centra en la promoción de alianzas público-privadas. Esta política se divide en cuatro tipos de acciones, como se muestra en la tabla 4.20:

Tabla 4.18. Modelos de Gestión de la PMHV.

Modelos de Gestión de la PMHV	
Privado individual	Incentivo para la inversión privada orientada al Buen Vivir
Inmobiliario	Promoción de iniciativas inmobiliarias/derecho a la rentabilidad
Municipal	MDMQ como agente de gestión integral de proyectos/modelos de asociación privada y de economía solidaria
Autogestión comunitaria	Autogestión comunitaria y cooperativa

Fuente: MDMQ (2010)⁶³

⁶³ La elaboración es propia, se cita de esta manera por cuestiones de formato.

4.6.6 Guayaquil

Es importante tener en cuenta que Guayaquil ha experimentado una intervención masiva en viviendas por parte del Estado nacional desde principios del siglo pasado. Sin embargo, esta dinámica cambió con la implementación del SIV y la retirada del Estado como constructor de viviendas en 1996. Esta tendencia se revirtió en 2011 durante el gobierno de Rafael Correa con la introducción del programa habitacional "Socio Vivienda" y el "Programa Nacional de Desarrollo Urbano", que promovió la construcción de comunidades y se alineaban con el primer reglamento de operación del SIV mencionado anteriormente. Además, se adoptó el esquema A+B+C, que otorgó un papel importante al sector privado en la política de viviendas. Estos programas se financiaron a través de bonos de diversos programas, como Urbano, Urbano marginal, Emergencia, Manuela Espejo, Socio Vivienda, Mi Primera Vivienda y Ciudad Victoria(Sánchez 2015).

En paralelo a la dimensión nacional de la política habitacional nacional, el municipio de Guayaquil posee una política habitacional propia, constituida e implementada en 2001. Esta política se ha orientado bajo un discurso e instituciones de corte neoliberal, y se ha alineado con el turismo como uno de los principales motores económicos de Guayaquil. En esta ciudad se llegó a considerar a la vivienda como un "producto" masivo,⁶⁴ que debe ser entregado en propiedad a las familias⁶⁵. Esto se hace con la intención que estas puedan adquirir un patrimonio propio y, al mismo tiempo, participar en las dinámicas del mercado cuando estas viviendas sean objeto de una segunda comercialización, lo que a su vez generaría plusvalía(Nebot 2015).

Bajo esta retórica, la gestión de la vivienda se organiza mediante alianzas público-privadas que garantizarían la "eficiencia" de provisión de la vivienda, la cual tiene por objetivo: el vivir bien, según manifiesta Nebot(Municipio de Guayaquil 2008). Esta "eficiencia" se concretaría, en parte, al no comprometer el presupuesto municipal dentro de esta actividad(Sánchez 2015, 84), más allá de la gestión de alianzas estratégicas.

⁶⁴ La idea principal idea detrás de la política habitacional guayaquileña, es proveer vivienda de muy bajo costo con el fin de no afectar las debilitadas economías familiares-

⁶⁵ En sus varios discursos Nebot siempre ha apelado especialmente al derecho a la propiedad privada o lo que él llama el derecho a la prosperidad.

De esta manera, los métodos de gestión de la política habitacional en Guayaquil se basan en la subasta pública de macro lotes⁶⁶. Estos métodos tienen sus raíces legales en 2006, cuando se implementó la "Ordenanza que establece el procedimiento para la venta de inmuebles municipales mediante el mecanismo de subasta pública para los terrenos destinados a usos comerciales y de bienestar general del programa habitacional Mucho Lote en sus siete etapas". Esta ordenanza abrió la puerta al municipio para promover un programa de viviendas mixtas, que incluye lotes con servicios y lotes con viviendas construidas. Estos programas se financian a través de créditos bancarios y cuentan con la colaboración de constructoras y promotoras inmobiliarias respaldadas por el municipio (Municipio de Guayaquil 2008).

La asignación de macro lotes se realiza a través de un proceso que enfatiza la transparencia, en el cual el mejor postor resulta ganador de la subasta. Este proceso involucra a los actores y dinámicas descritos en la tabla 25, en la que se observa claramente el uso de un lenguaje financiero que se aparta de los preceptos constitucionales.

⁶⁶ Área promedio de 8 hectáreas.

Gráfico 4.8. Modelo de gestión de la política municipal habitacional guayaquileña.

Procesos de Gestión		Proceso	Naturaleza del actor
	1. Subasta de macro lote/ concurso.	Concurso público abierto llevado a cabo por la Junta de Remates de Bienes Inmuebles Municipales.	Público
	2. Adjudicación a empresas constructora.	Entrega de carta oficial de formalización de la adjudicación.	Privado
	3. Productora de bienes en el sector de la construcción.	Alianzas estratégicas con el municipio.	Privado
	4. Comercialización.	Promoción privada de los programas de vivienda.	Privado
	5. Financiamiento.	Directo por parte de la constructora, Sociedad Financiera interamericana, bancos, IESS, bonos del Estado.	Público/Privado
	6. Asignación del producto.	Proceso de selección de familias.	Público

Fuente: Municipio de Guayaquil.

4.7 Dimensión espacial y material de los discursos ilusorios de los derechos

Los programas de vivienda que presentamos a continuación se originan en discurso alineados a marcos del derecho a la vivienda y a la ciudad; espacial y materialmente se alinean totalmente a la tipología de discurso financiarizado.

Un ejemplo en el caso de Quito son dos programas habitacionales emblemáticos: "Ciudad Quitumbe" y "Ciudad Bicentenario", promovidos por las respectivas empresas metropolitanas de vivienda de los alcaldes de turno, como se detalla en la tabla 29.

En el primer ejemplo, estamos ante un proyecto de vivienda a gran escala ubicado al sur de Quito en un área de nueve mil hectáreas. Este proyecto se presenta bajo la retórica de crear las urbanizaciones más modernas de la ciudad y utiliza un sistema de ejecución muy similar al modelo guayaquileño (El Universo 2006). Es decir, el municipio adquirió macrolotes y los vendió a promotores inmobiliarios para desarrollar el proyecto como lo manifestó el ex gerente de Quito vivienda:⁶⁷ "Nosotros no teníamos los recursos para llevar a cabo un proyecto tan ambicioso como éste. Por esta razón, a través de negociaciones con los promotores impulsamos la dotación de vivienda a bajos

⁶⁷ Empresa que gestiona la vivienda social en la alcaldía de Paco Moncayo.

precios”(El Universo 2006). Los proyectos los forman bloques de vivienda de la periferia sur de Quito, como muestra la figura 4.4, y cuentan con servicios básicos.

Figura 4.4.Ubicación del conjunto “Bosques de Quitumbe”.



Fuente: Google Maps.

Tabla 4.19.Programas de vivienda por alcaldía (2000-2014).

Paco Moncayo	Número de viviendas	Augusto Barrera	Número de viviendas
Paraíso del Sur	200	Ciudad Bicentenario	2.123
Ceremonia	36	Bellavista de Carretas	634
San Gabriel de Quitumbe	102	La Mena	408
Bosques de Quitumbe	36	Victoria del Sur	1132
El Garrochala real	-----		
Ciudad Bicentenario (proyecto)	-----		

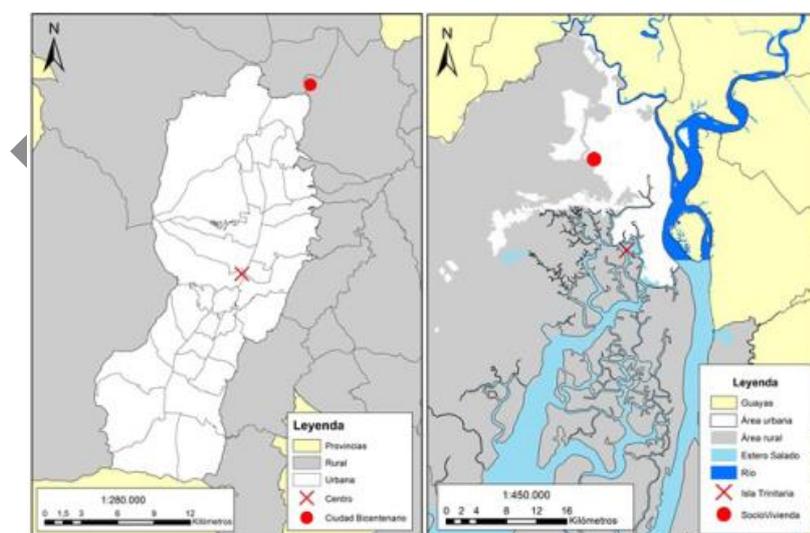
Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

En el segundo caso, conocido como "Ciudad Bicentenario", se siguió la lógica de ubicar los conjuntos habitacionales en la periferia, una característica histórica de las políticas

de vivienda en Ecuador. Este proyecto se encuentra al nororiente de la ciudad de Quito, en la periferia de la parroquia Pomasqui (Campoverde 2015),, como se muestra en la figura 4.5.

En términos de tipología, las viviendas se dividen en casas de 41, 58 o 74 m², así como edificaciones en altura que incluyen departamentos dúplex de 72 a 80 m² y departamentos simples de 50 m² construidos en hormigón armado.

Figura 4.5.Ubicación del Programa “Ciudad Bicentenario” y del programa “Socio Vivienda 1”.



Fuente: Durán et al. (2020)

Nota: A la derecha, ubicación de “Ciudad Bicentenario”; a la izquierda ubicación del programa “Socio Vivienda 1”.

Este programa habitacional se incorporó al SIV y experimentó desafíos y problemáticas inherentes al enfoque neoliberal en la vivienda. Estos problemas se reflejaron en la ubicación de las viviendas, su diseño, la baja calidad de los materiales utilizados, la falta o insuficiencia de servicios básicos y el tamaño reducido de las viviendas, como se discutió en un estudio reciente (Durán et al. 2020).

En situaciones similares se encontraron otros programas habitacionales masivos del gobierno nacional en la ciudad de Guayaquil, especialmente en "Socio Vivienda 1 y 2", que se ubicaron en el noreste de la ciudad, como se muestra en la figura 16. Estos programas se caracterizaron por tener bloques de departamentos de tan solo 18 m² cada uno y casas unifamiliares de 45 m²(MIDUVI 2015b). Estos proyectos enfrentaron problemas como la falta de vías de acceso, inundaciones debido a un sistema de canalización de aguas pluviales inadecuado y diseños deficientes en términos de espacio

habitables, lo que contribuyó a la segregación socioespacial en la zona (Sánchez 2015; Durán et al. 2020)..

Esta misma situación, pero aún más agravada en términos de periferización de la vivienda social, se está replicando con el actual programa "Casa para Todos" promovido por el gobierno de Lenin Moreno, a pesar de que este programa se presenta en el marco del discurso ilusorio de los derechos.

En el caso de Quito, por ejemplo, se ha iniciado la construcción de 618 viviendas en San Francisco de Huaracay como parte del plan habitacional del mismo nombre. Este programa se considera como el programa habitacional del Estado más distante jamás construido en relación con el centro de negocios de la ciudad.

Figura 4.6. Distancia del CBD de Quito al programa "San Francisco de Huaracay", Quito.



Fuente: Google Maps.

Nota: La imagen ilustra la distancia del CBD de Quito al programa "San Francisco de Huaracay".

4.8 Conclusión meso dimensión

Algunas de las principales de la meso dimensión son las siguientes: desde la creación de las políticas públicas de vivienda social, su diseño, ajustes o cambios han estado influenciados por la incidencia de organismos internacionales de desarrollo. A partir del cambio en el modelo de desarrollo global, del Estado de bienestar al neoliberalismo, el concepto de propiedad de la vivienda se mercantilizó.

Asimismo, se puede clasificar el discurso de la vivienda en tres tipos: el financiarizado, el socio-mercantil y el ilusorio de los derechos. A través del primero, se difundió el neoliberalismo habitacional en Ecuador, se consolidaron las alianzas público-privadas y surgieron los primeros dispositivos de gobernanza neoliberal, como lo fue el UVC. En el segundo tipo de discurso, la política habitacional del Ecuador adoptó el SIV, dispositivo que modeló el financiamiento de la vivienda social. Finalmente concluimos con el discurso ilusorio de los derechos.

La característica teórica del discurso ilusorio de los derechos radica en que la política cambia en la retórica, pero no en su esencia. El caso ecuatoriano es especial en este sentido, ya que, antes de que la política pública se transformara, cambió el modelo de desarrollo, sustentado en discursos altamente críticos con el capital. Sin embargo, esta política, observada a través de categorías teóricas como poder, hegemonía, crítica, justificaciones y resistencia, revela las relaciones de poder presentes en ella.

El espíritu del capitalismo: En primer lugar, se observa la cooptación del Buen Vivir. En términos de Boltanski y Chiapello(2002), el nuevo espíritu del capitalismo, o la ideología que proporciona las justificaciones para que este funcione, se apropia de las críticas y crea nuevas justificaciones para legitimarse. Así, se puede entender que el neoliberalismo utiliza discursos como los derechos o la justicia social, lo cual sirve para desarticular las críticas mientras consolida la hegemonía neoliberal. En el marco de estas justificaciones y legitimaciones, las políticas de vivienda social están diseñadas para parecer transformadoras, en el sentido de traer innovaciones como el derecho al hábitat, a la vivienda y a la ciudad. Sin embargo, su implementación refuerza la mercantilización de la vivienda.

Desde el enfoque del discurso de Fairclough(2000): Aunque la Constitución de 2008 proclama la centralidad de los derechos, el discurso que la compone está subsumido en la lógica neoliberal. De esta manera, aunque las políticas de vivienda social articuladas

en este periodo parecen progresistas, se estructuran en torno a narrativas que promueven la participación del mercado como mediador de los derechos. En este caso, el derecho a la vivienda se articula, además, desde una perspectiva centrada en la propiedad de la vivienda.

Desde la perspectiva de David Harvey(2014) y la acumulación por desposesión: Se observa, por un lado, una clara mercantilización de la vivienda. A pesar de que el discurso del Estado la promueve como un derecho, en la práctica, las personas se ven obligadas a participar en los circuitos financieros para acceder a ella, quedando, además, endeudadas. Asimismo, se puede destacar que es el Estado quien termina siendo el promotor de la expropiación discursiva del derecho a la vivienda. Además, territorialmente, la vivienda social se sitúa en la periferia de las ciudades, lo que complejiza la vida cotidiana de las personas al alejarles de servicios y oportunidades.

Desde la gubernamentalidad y la biopolítica(Foucault 2005b): Esta transformación del Estado y la reforma de las políticas públicas de vivienda moldean a los usuarios o futuros habitantes de la vivienda social, en primer lugar, como “sujetos endeudados”, responsables de sí mismos y biopolíticamente controlados mediante la gestión de la población a través de bonos. Asimismo, tanto la Constitución como los planes de desarrollo y las leyes específicas sobre vivienda social de este periodo actúan como dispositivos de gubernamentalidad. Aunque se legitima la acción del Estado bajo el ideario de los derechos, en realidad, estas políticas terminan disciplinando y normalizando el mercado entre los usuarios, reforzando así la lógica neoliberal.

Capítulo 5 . Micro dimensión: El discurso habitacional neoliberal en Ecuador

Introducción de capítulo

En este capítulo se analiza el discurso mediático del diario El Comercio con el fin de indagar sobre la difusión del neoliberalismo habitacional en la sociedad. Además, se examina el discurso gubernamental que propició el cambio en las políticas de vivienda social. Por último, se estudia el discurso del colectivo social Contrato Social por la Vivienda, con el objetivo de comprender cómo inciden en el proceso de las políticas públicas y, en particular, para determinar si existió un verdadero cambio en las políticas analizadas.

5.1 El discurso del diario el Comercio y la difusión neoliberal

Para comprender la hegemonía discursiva relacionada con el desplazamiento neoliberal, se analiza el Diario El Comercio como una herramienta clave para entender cómo el discurso neoliberal sobre la vivienda va más allá del marco gubernamental. A través de este análisis, se evidencia cómo el medio contribuye a la construcción de un sentido común de mercado, promoviendo la idea de la propiedad privada como un derecho natural y la única vía legítima para acceder a la vivienda.

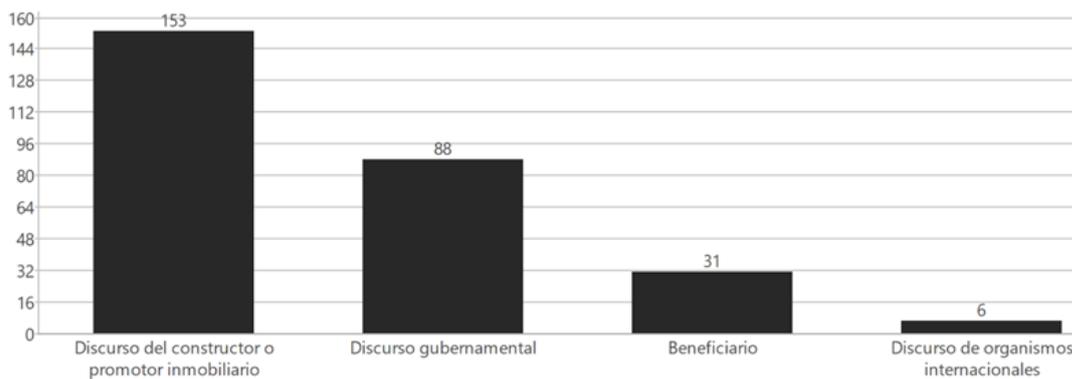
Aunque el discurso mediático no tiene un carácter vinculante dentro del contexto institucional, es posible analizarlo desde una perspectiva crítica, viéndolo como un vehículo para la transmisión de dispositivos ideológicos y enunciados. En esta línea, se ha realizado un análisis del discurso mediático para entender cómo este medio de comunicación configura el tema de la vivienda en Ecuador. Esto, teniendo en cuenta que la función principal de un diario es informar sobre las diversas problemáticas que ocurren en un espacio territorial determinado.

Una de las características más destacadas del discurso promovido por el diario El Comercio es que la mayoría de los análisis se pueden encuadrar dentro de categorías de codificación específicas. Estas categorías incluyen términos como mercado, neoliberalismo, derechos y propiedad, así como conceptos como biopolítica neoliberal y financiarización, entre otros.

Esta tendencia se evidencia en que este periódico prácticamente excluye las voces críticas que plantean interrogantes sobre la problemática de la vivienda en Ecuador. El Comercio otorga protagonismo a cuatro categorías de actores:

- a. Los principales sujetos-fuente del periódico son los constructores o promotores inmobiliarios.
- b. El discurso gubernamental, que engloba las declaraciones presidenciales, ministeriales, de alcaldes y funcionarios públicos.
- c. La opinión de los beneficiarios de viviendas cabe señalar que estas opiniones no llegan a consolidarse como un discursos propiamente dichos, sino que más bien se constituyen como un marco testimonial para promover la obra del Estado.
- d. Instituciones internacionales, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo.

Gráfico 5.1. Discursos y testimonios presentes en el diario el Comercio.



Fuente: Diario El Comercio.
Elaboración: Propia

El diario El Comercio, a través de una sección especial, elabora una retórica en torno a la vivienda en propiedad, con el propósito de promover proyectos inmobiliarios privados. Esto se logra mediante guías de proyectos, artículos y segmentos del periódico relacionados con el sector de bienes raíces, con un enfoque particular en la ciudad de Quito.

Esta oferta y promoción se evidencia en la constante formulación de declaraciones que resaltan los precios y las opciones de financiamiento disponibles para acceder a una vivienda. En este contexto, se destaca la promoción de ferias inmobiliarias, en las que participan tanto constructores como financistas, tanto del sector público como privado.

En el evento se puede hacer la reserva de una casa con montos de 300, 500 y hasta USD 1 500. El mayor financista de los proyectos habitacionales a la ciudadanía es el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIEES), según comenta Nicolas Kigman, asesor comercial de la urbanización Milán⁶⁸.

Cerca del 90% del corpus analizado se centran en la promoción de proyectos inmobiliarios privados, prestando especial atención a los mecanismos de acceso, como el crédito hipotecario y los créditos directos ofrecidos por las empresas constructoras. En menor medida, también se aborda la temática de la vivienda de interés social (VIS), aunque esto se enfoca principalmente en el otorgamiento del bono de vivienda. **En este contexto, el periódico suele recurrir a los beneficiarios de este instrumento como fuente.**

Es la primera vez que Elizabeth Paucar siente que puede tener casa propia. Sus USD 7 000 de ahorro no eran suficientes para la entrada de una vivienda, pero se enteró de que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) entregará 40 000 bonos de USD 5 000 cada uno. Al sumar estos dos rubros, esta mujer de 35 años cree que podría cubrir el 30% de una casa de unos USD 40 000. Para financiar el resto tiene previsto solicitar un préstamo hipotecario al Banco del Pacífico, cuya tasa de interés es del 5%. Pero antes de pedir el bono, Elizabeth debe buscar una vivienda en los planes habitacionales que registra el MIDUVI⁶⁹.

En lo que respecta a la ubicación de las viviendas, este aspecto se convierte en un punto fundamental en la promoción inmobiliaria de El Comercio, y se pueden identificar dos tipos de argumentos.

Por un lado, en la promoción de proyectos privados de vivienda, se resalta la periferización de las viviendas como una ventaja de estos proyectos inmobiliarios. Por otro lado, en lo que concierne a la vivienda social, se presenta un discurso que omite abordar la cuestión de la ubicación, ya que no se mencionan ni las ventajas ni las desventajas de que estos proyectos de vivienda social se ubiquen en la periferia.

5.1.1 El Comercio y la Ley de Plusvalía

A partir del año 2016, los principales enfoques temáticos críticos de El Comercio tomaron una posición contraria a la "Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el

⁶⁸ "Feria Hábitat facilita la reserva", Diario el Comercio, 2011.

⁶⁹ "Plan de vivienda arrancará con un presupuesto de USD 500 millones", Diario el Comercio 2017.

Valor de la Tierra y Fijación de Tributos", promulgada en el Registro Oficial en ese mismo año y conocida comúnmente como la Ley de la Plusvalía⁷⁰. El periódico se posicionó a favor de la derogación de esta ley después de que esta fuera oficialmente registrada: "Con la aprobación de la denominada Ley de Plusvalía, los inversionistas privados que intervenían en la actividad se han retirado dejando proyectos en planificación sin posibilidades de concreción"⁷¹.

Al otorgar un papel preponderante al sector inmobiliario, se gestó un discurso que señalaba una crisis en el mercado de bienes raíces, la cual, según se argumentó, solo podría superarse mediante la revocación de la mencionada Ley. Este planteamiento encontró respaldo en las declaraciones gubernamentales, lo que reforzó la narrativa en torno a la derogación de la legislación como solución.

De esta forma, El Comercio destacó, a través de las palabras de funcionarios gubernamentales y del propio presidente Lenín Moreno, la importancia de derogar la Ley de Plusvalía. Asimismo, promocionó la Ley de Fomento Productivo y los beneficios fiscales otorgados por el gobierno al sector inmobiliario, debido a su estrecho vínculo con las políticas de empleo. Este enfoque se refleja en el siguiente fragmento del periódico El Comercio:

El presidente Moreno le respondió que analizarán las reformas lo más rápido posible. Recordó que la Ley de Plusvalía hirió al sector, que

está pasando una etapa difícil, está saliendo de un agujero que lo introdujo el deseo de confrontación, la estigmatización de toda actividad productiva". "Alguien dirá que el Gobierno está extremadamente preocupado por los empresarios, yo voy a decirles que sí, que estamos preocupados de que los empresarios puedan producir. Pero ustedes señores empresarios no son la causa principal, ustedes no son nuestro objetivo (...) el objetivo principal es el de generar trabajo para los más pobres, viviendas para los más pobres"⁷².

En El Comercio, la vivienda social se percibe como un componente de una política contra cíclica. Esto se refleja en la perspectiva presentada por los constructores y el gobierno (durante el período de 2007 a 2019), que la consideran como un medio para

⁷⁰ La Ley de Plusvalía fue derogada por medio del Registro Oficial del 21 de marzo de 2018.

⁷¹ "Plan de vivienda arrancará con un presupuesto de USD 500 millones", Diario el Comercio, 2017.

⁷² "Lenín Moreno ofició la entrega de 1 400 viviendas de Casa para Todos", Diario el Comercio, 2018.

reactivar el empleo y la economía del país, tal como lo afirmó el ex presidente de la República, Rafael Correa:

Hemos crecido casi cuatro veces más que el promedio de Latinoamérica. Tenemos la tasa de desempleo más baja. Hablan de crisis y lo mínimo para eso es tener dos semestres de decrecimiento. Nosotros no hemos tenido ninguno, pero para asustarnos la oposición nos habla de crisis. Fue una reunión para el último plan de vivienda nacional. Vamos a darle más impulso este año, no solo por la necesidad social sino para dinamizar la economía nacional. A través de la construcción se genera empleo y la plata se queda en el país porque el componente importado es bajo⁷³.

Es evidente que este medio de comunicación actuó como un instrumento de biopolítica neoliberal al amplificar las voces del mercado inmobiliario, llegando incluso a expresar la insatisfacción del sector en relación con la Ley de Plusvalía. En este contexto, la crítica social que este periódico permitió fue limitada en cuanto a cuestionar las características de los programas de vivienda social. Por lo tanto, se puede afirmar que el papel desempeñado por "El Comercio" durante los años analizados fue principalmente propagandístico. En consecuencia, se ha observado que este diario está compuesto por numerosos enunciados que reflejan una ideología orientada hacia el mercado.

De esta manera, respecto al poder y a la hegemonía, el poder no solo se ejerce por la fuerza, sino también mediante la producción, difusión y control del conocimiento (Foucault 2005b; 2006). Sustentándonos en estas evidencias, El Comercio actúa como un instrumento clave para reforzar la hegemonía neoliberal y la ideología del mercado. Esto se refleja en el planteamiento indiscutible o la naturalización de la vivienda en propiedad.

En el marco de la crítica, este diario presenta una deficiencia sustantiva en cuanto al cuestionamiento del modelo neoliberal de provisión de vivienda social. Tampoco critica la ubicación marginal ni ningún otro elemento de carácter territorial. La crítica aquí se presenta como un espacio de demanda para que los inversionistas o constructores tengan mejores posibilidades e instrumentos para proveer la vivienda. En el marco de la resistencia ocurre algo similar a lo que sucede con la crítica: sin embargo, se les da voz

⁷³ "Reunión detalles plan vivienda nacional", El Comercio, 2015.

a los usuarios de la vivienda de interés social con el fin de justificar el modelo estatal de provisión de vivienda.

El Comercio, además de refrendar el modelo neoliberal habitacional a partir del derecho de propiedad, también promueve el uso de la política de vivienda con fines contracíclicos. Además, promueve la narrativa de que el sector de la construcción genera oportunidades de trabajo, lo que naturaliza la política de vivienda social como una forma de dinamizar la economía y de solución para las crisis, sin presentar en ningún momento cuestionamientos a los problemas relacionados con la vivienda.

5.2 Una ventana de oportunidad para la transformación del discurso habitacional neoliberal.

Para comprender el origen de la reformulación de las políticas de vivienda a nivel nacional, es esencial analizar dos tipos de discursos que hicieron lo posible. Por un lado, el discurso político del partido Alianza País (2007-2014), y por el que proviene de los actores sociales, en particular, el del colectivo "Contrato Social por la Vivienda" (CSV), el cual ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de varios de los cambios contemporáneos en esta política.

5.2.1 El discurso gubernamental: El Buen Vivir

La oportunidad que se abrió para que los grupos sociales hicieran eco de sus demandas en torno a vivienda y a la ciudad se presentó con la elección de Rafael Correa Delgado como presidente en 2007. La magnitud de este aparente cambio creó nuevos enunciados y un nuevo orden del discurso e interpeló a la gubernamentalidad neoliberal⁷⁴.

Así, se transformó al Estado de un Estado social de derecho, a un Estado constitucional de derecho, con esto, la Constitución de la República se posicionó como la norma suprema del Estado y se ubicó a los derechos humanos sobre la legislación ordinaria. La nueva Constitución incorporó el concepto del Buen Vivir como eje vertebrador del desarrollo y de las políticas públicas.

⁷⁴ Concepto propuesto por el partido Alianza PAÍS, hace referencia a la búsqueda de un cambio radical en el país y la refundación de la patria mediante la participación ciudadana y la devolución de la voz política a los movimientos sociales.

De esta manera, Estado recuperó su rol planificador y las políticas públicas se estructuraron desde la noción del Buen Vivir⁷⁵. Lo notable de este escenario, es que según Acosta⁷⁶ y Cajas Guijarro (2018) “el *Buen Vivir* no es una alternativa de desarrollo y progreso (en el fondo capitalistas), sino una alternativa *al* desarrollo y *al* progreso.”(Alberto Acosta y Cajas Guijarro 2018, 33). El Buen Vivir, desde su postura principal, es un proyecto incompatible con el capitalismo y su idea intrínseca de progreso. En pocas palabras, el Buen Vivir no se considera un modelo de desarrollo en el sentido tradicional, sino más bien una filosofía que, si se aplicara, se alejaría de los instrumentos económicos, financieros y políticos propios del capitalismo neoliberal⁷⁷. En la práctica, como adaptación ideológica y política, esta filosofía se convirtió:

Más <<en>> *marketing* que un concepto que tenga vigencia en las políticas reales. El *buen vivir* aparece en todos los documentos del sector público, no hay un documento del sector público que no tenga incorporado el tema del *buen vivir* como un eslogan(Albero Acosta 2014, 104).

En este sentido Ortiz Lemos (2019) sostiene que el Buen Vivir es una construcción antropológica y propagandística de carácter académico que pretende dotar de carácter moral a la ciudadanía. Sin embargo, esta construcción no tendría arraigo entre la población ecuatoriana, ni específicamente dentro del sector indígena, al cual se reconstruye académicamente sin tener en cuenta la heterogeneidad del mismo.

Cortes (2021) va más allá de la postura de Ortiz Lemos (2019), al señalar que el Buen Vivir es un replanteamiento del dispositivo de desarrollo, que no llegó a cuestionar el modelo de crecimiento económico (Cortez 2021). Otra particularidad del proyecto político de Alianza País (AP) es que el discurso que construyó su plan de gobierno, la Constitución Política, los planes de desarrollo y sus acciones públicas se basa en los siguientes componentes:

Figura 5.1.Elementos que componen el discurso de la Revolución Ciudadana.

⁷⁵ Según Cortes(2021) el Buen Vivir es un dispositivo de desarrollo que se ha parta del *sumak kawsay* en cuanto este último concepto se relaciona con el “ejercicio político de resistencia y recreación de utopías”(Cortez 2021, 118)

⁷⁶ Alberto Acosta, es uno de los teóricos y militantes que se encargaron de dar forma a la concepción del Buen Vivir y al proyecto político de Alianza País.

⁷⁷Un sistema económico social y solidario.



Fuente: Elaboración propia.

a. *La revolución*, en términos discursivos, significó anteponer la palabra mencionada a cada acción pública y política, con el fin de marcar un antes y un después del neoliberalismo. Este término, en el contexto de las elecciones de 2007, se sostenía en frases como: 'volver a tener patria', y luego de las elecciones, 'la patria ya es de todos' (Mancero Acosta 2017). El objetivo fue crear un imaginario de la construcción de un nuevo país desde lo colectivo, a partir del modelo de desarrollo del Buen Vivir, que para algunos representó el post-neoliberalismo.

b. *La confrontación* y los valores positivos (Van Dijk 1996), implicaron la construcción retórica ambivalente de amigos y enemigos, generando un discurso antagónico (Laclau y Chantal 1987, 225). El primer grupo lo conformaron los sectores afines al régimen, mientras que el segundo se estructuró en un amplio espectro que abarcó desde la prensa hasta los sectores de mayor poder económico que no se alinearon con el proyecto político. Más allá de estos 'enemigos', en términos teóricos, el correísmo, y en especial Rafael Correa, posicionó a la ideología neoliberal como una enemiga estructural del país, a la cual había que combatir desde el Estado. Como ejemplo, sostuvo lo siguiente:

“muchas otras barbaridades se hicieron en nombre del neoliberalismo, de este fundamentalismo de mercado, de las ideas del “Consenso” de Washington” (Correa 2008a, 12).

“El proyecto neoliberal se fundamenta en el supuesto de que el individuo busca su propio interés y satisfacción personal”(Correa 2008a, 17).

En el marco geopolítico, el socialismo del siglo XXI cuestionó las imposiciones foráneas, especialmente las de los Estados Unidos y los organismos internacionales. Esta crítica buscó “dar la vuelta a la página del neoliberalismo y terminando la sumisión con el Fondo Monetario Internacional(FMI), el Banco Mundial y el *Wall*

Street buscándose hacer una carta de compromiso, no con los organismos multilaterales de crédito, sino con el pueblo ecuatoriano” (Alianza País 2006, 44).

c. *La participación ciudadana*⁷⁸, fue el otro elemento político discursivo⁷⁹ de AP el cual se puede catalogar como la principal retórica dentro de la construcción discursiva del citado movimiento. Para entender este componente, es necesario tener en cuenta que la participación ciudadana institucionalizada y el fenómeno social de la participación vinculada a la acción colectiva (Dávila 2019), no son lo mismo, a pesar de tener en común al ciudadano. De forma indistinta a lo mencionado, la terminología se encuentra presente en documentos de AP previo a su acenso al poder, y de la incorporación estatal de este tipo de lenguaje.

De esta manera, al haber ganado la presidencia en 2007, AP incorporó este tipo de enunciados, hasta institucionalizarlos a través de la reforma constitucional de 2008, los planes de gobierno y la reformulación de las políticas públicas.

Un ejemplo de la importancia de la participación en la construcción del gobierno de la Revolución Ciudadana es este párrafo proveniente de su plan de gobierno.

Con la participación ciudadana del campo y las urbes haremos un gran acuerdo nacional para construir oportunidades para todas y todos, donde prime el interés común sobre el particular, y donde los ciudadanos y las ciudadanas tengan garantizados sus derechos a una buena vida (Alianza País 2006, 4).

En esta línea, la incorporación de la participación ciudadana al discurso gubernamental sirvió, además, como un instrumento de legitimación de las políticas del gobierno.

Como cita Salamea (2014) discursiva e institucionalmente, la participación se construyó desde una visión de ciudadanía individual, que significó entender al ciudadano como un átomo sin identidad social. Por lo tanto, no se buscó construir organización social, sino una ciudadanía pasiva, sin capacidad de decisión (Salamea 2014). Respecto a esto Enríquez (2011) menciona.

⁷⁸ Según Dávila (2019), la participación ciudadana en Ecuador surge apartada de la estructura estatal y como un instrumento de movilización social y autogestión popular en la década del ochenta. Entre la década de los noventa hasta mediados del dos mil, la participación ciudadana entró en la agenda de la gestión pública local al ser establecida constitucionalmente como la cuarta función del Estado (Dávila 2019).

⁷⁹ El discurso de la participación ciudadana tiene una estrecha relación con el concepto de democracia participativa. Este enlace se instrumentalizó en el año de 2010, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que según su artículo 1 busca establecer las bases de la democracia participativa, la rendición de cuentas y el control social.

La ciudadanía activa –que verdaderamente [tuvo] la capacidad de decisión– [fue] formada por la tecno burocracia, los intelectuales desertores de posiciones críticas y de izquierda (hoy empleados del Gobierno), la burocracia meritocrática y la alta oficialidad de las FFAA (Enríquez 2011, 113)

d. Los derechos humanos (DDHH) son otro componente fundamental de la construcción discursiva de AP. Para comprender esta terminología, se debe considerar su carácter subjetivo y polisémico o polivalente, ya que su significado cambia según el emisor del discurso y el contexto (Whyte 2019, 3). De ahí, cabe tener en cuenta, que el gobierno de Rafael Correa entendió a los derechos como “los principios, facultades y condiciones inherentes al ser humano que permiten alcanzar sus proyectos de vida con dignidad, es decir, se constituyen en una prerrogativa, poder o facultad de actuar o exigir (Ministerio del interior 2012, 11).

5.2.2 La vivienda en el discurso político de AP en 2006: El Estado facilitador

Desde el inicio del discurso de AP, la vivienda se erigió como un asunto fundamental. Como exploraremos más adelante, esta base del discurso político de AP se forjó en colaboración con diversas organizaciones sociales, que encontraron en este proyecto y en la asamblea constituyente una ventana de oportunidad para incorporar estos temas en la agenda pública.

Más allá de un cambio del modelo de desarrollo neoliberal hacia el Buen Vivir, los enunciados que componen el discurso de AP sobre la vivienda entran en continua contradicción con la noción de lo que ellos entienden por Buen Vivir.

Esta conformación argumentativa se puede rastrear hasta el Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007-2011, que es uno de los puntos que marca el despojo discursivo de lo social, donde la vivienda se inscribió en el eje de la “revolución económica y productiva”, que, contrario a los planteamientos del modelo del Buen Vivir, se posicionó dentro de la “Política sectorial de fomento a la inversión generadora de empleo.

Es decir, se vio a la vivienda como uno de los sectores que mayor empleo proporciona y, por antonomasia, mayor capital produce. Así, los planteamientos de desarrollo urbano y vivienda tuvieron cuatro objetivos específicos:

- Consolidar la misión del Estado en la política de vivienda y urbana como planificador, regulador y facilitador, antes que como constructor de viviendas; la

ejecución debe estar a cargo del sector privado (empresarial, profesional, cooperativo).

- Hacer de la política habitacional uno de los ejes de la reactivación económica del país y generador de empleo.
- Convertir la política habitacional en un instrumento para el mejoramiento de la calidad de vida, del hábitat y del desarrollo de la organización comunitaria y cooperativa.
- Fortalecer el sistema de subsidios de vivienda (SIV).
- Bono de 3.600 dólares, para vivienda nueva. 60 mil en 4 años.
- Bono de 1.000 dólares para mejoramiento de vivienda y sectores marginales 140 mil en 4 años.
- Bono de 1.500 dólares para mejoramiento integral de barrios 40 mil en 4 años.
- Bono de escrituración de lotes 160 mil en 4 años 39 (Alianza País 2006, 39).

Incluso se llegó a plantear el fomento del mercado de capitales a través de la emisión de cédulas hipotecarias para los proyectos de vivienda del Estado, lo que, en otras palabras, significaba elevar las hipotecas al mercado de la bolsa de valores. Este discurso se humanizó a partir de retóricas de participación ciudadana y hábitat.

5.2.3 El discurso político de Rafael Correa sobre el sector habitacional:

Competencia de mercado

En el acta 16 de la Asamblea Constituyente del año 2008, dentro de la sección informe de la nación el presidente Correa menciona:

En vivienda también tuvimos grandes éxitos, se han atendido sesenta mil ciento veinticuatro familias con los diversos tipos de bono. Se construyeron cerca de veinticinco mil nuevas viviendas en el dos mil siete, y vamos a alcanzar la meta de doscientas mil viviendas hasta el dos mil diez. El programa del bono está funcionando tan bien, que es ejemplo para toda América Latina.

Este Gobierno que, supuestamente, es izquierdista, enemigo de la empresa privada, no ha construido una sola casa, todo lo hacemos con constructores privados que los pusimos a competir, a mejorar sus ofertas, que son escogidos por los propios grupos, las propias cooperativas que reciben bono. Entonces es un proceso tremendamente transparente donde toda casa la hace, exclusivamente, el sector privado, no se mete en absolutamente,

en la construcción, el Gobierno, tan solo da el bono, me parece, incluso directamente al constructor, como parte de pago (Correa 2008b, 65-66).

El discurso del expresidente en esta disertación claramente presenta declaraciones que se alinean con la lógica de mercado. En este sentido, parece que la ruptura con las políticas de organismos internacionales como el Banco Mundial en el ámbito de la vivienda no se estaba cuestionando durante la Asamblea Constituyente, ya que el propio presidente de la República habló de un distanciamiento del dogma neoliberal, al mismo tiempo que empleaba tecnologías de gobernanza neoliberal para la implementación y gestión de las políticas de vivienda social. Paralelamente, al mostrar su respaldo al mercado y a su política de bonos, mencionó:

rompiendo ese criterio de que la vivienda es una limosna, no un derecho y que si era para los pobres teníamos que darle una basura, porque tiene la obligación de vivir y dormir poco menos que como a perros. La vivienda debe ser digna, sin opulencia, pero digna, por eso el bono de la vivienda actualmente, en el Gobierno de Revolución Ciudadana es 3.600 dólares, daremos cuantos bonos sean necesarios, monto total entregado dependerá de capacidad de construcción de la empresa privada, del Gobierno, de los municipios, de la cooperativa de vivienda, etcétera (Correa 2007, 90).

No solo se hace posible el acceso a la vivienda, si no, que el sector inmobiliario, que nunca decreció hoy se fortalece con la posibilidad de oferta a la gran demanda social, con la enorme movilización de mano de obra y recursos de la construcción que esta actividad conlleva (Correa 2016).

El discurso del presidente Correa en relación con la vivienda estatal presenta dos enfoques divergentes. Por un lado, se aboga por el uso del mercado como respuesta a los desafíos de la vivienda, mientras que, por otro, se enfatiza la importancia de garantizar el derecho fundamental a la vivienda para todos los ciudadanos.

Esta narrativa política, en cierto grado, contribuyó a validar un discurso a favor del mercado, promovido tanto por el Banco Mundial como por el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta legitimación se produjo en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente de 2007, donde se reformuló el discurso sobre la vivienda en el ámbito jurídico y político de Ecuador.

En este sentido, para entender las contradicciones del discurso gubernamental y el de Rafael Correa, realizamos un análisis desde Foucault, Boltanski, Chiapello, Fairclough

y Harvey. Así, desde la primera perspectiva, se presenta la gobernanza neoliberal como la forma de acceso a la vivienda mediante el mercado y la competencia, considerados la mejor manera de lograrlo. De ahí que exista una contradicción en principio, porque por un lado se buscó el fortalecimiento del Estado y, paralelamente, se promovió el mercado. En este contexto, los bonos de vivienda se presentan como tecnologías de poder que disciplinan a los usuarios en las normas y la civilidad neoliberales.

A esto se suma la justificación para conservar estos instrumentos, presentándolos como eficientes y midiendo su efectividad por el número de viviendas construidas, y no por su calidad. A partir de estos argumentos, el expresidente legitima la acumulación por desposesión, en la que se elimina la posibilidad de que los más vulnerables accedan a la vivienda. Además, defiende la redistribución de los recursos estatales hacia el sector privado, bajo esta lógica, que continúa planteando la exclusión de los más desposeídos del mercado de la vivienda.

Desde un marco de los estudios de la hegemonía, estos discursos construyen consenso y legitimidad del mercado, al presentarse como una forma de justicia social, lo cual invisibiliza las lógicas del neoliberalismo habitacional y sus consecuencias territoriales. En este mismo sentido, este discurso refuerza el poder del sector privado y defiende la idea de que, una vez más, es el sector privado y los mecanismos neoliberales la única solución para poder acceder a una vivienda. Además, se destaca la competencia entre constructores, que es uno de los principios fundamentales del neoliberalismo habitacional, junto a la ya intrínseca idea de la vivienda como propiedad.

5.2.4 La ciudad, el hábitat y la vivienda en la Constitución de 2008

Para entender la enmienda específica que ocurrió en 2008 en relación con el hábitat y la vivienda, en contraposición a la Constitución de 1998, es importante notar que el marco constitucional de 1998, en su Capítulo 2 sobre los derechos civiles, en su artículo 20, establecía la garantía del “derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios” (Gobierno del Ecuador 1998, 8).

Es decir, que la reforma constitucional de 2008 se dio primero en el marco de un nuevo modelo de desarrollo, ampliando el concepto del derecho a la vivienda, el cual se

extendió hacia el hábitat, además de adoptarse el concepto de derecho a la ciudad. La sección cuarta y sexta sobre Hábitat y Vivienda cita:

Sección sexta

Hábitat y vivienda

Art. 30.- las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Gobierno de Ecuador 2008, 17).

Sección cuarta

Hábitat y vivienda

Art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.
3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.
4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.
5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares,

con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.

7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.

El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda (Gobierno del Ecuador 2008, 114).

El Contrato Social por la Vivienda (CSV)

Dentro de este contexto, la enmienda constitucional fue forjada de manera colaborativa, aprovechando el marco de participación ciudadana facilitado por el gobierno de esa época. En este proceso, el principal actor de la sociedad civil fue el Contrato Social por la Vivienda. El cual es un colectivo independiente de “organizaciones e instituciones sociales, no gubernamentales, empresariales, académicas y también por personas y grupos de profesionales, cuyo quehacer está vinculado con la vivienda popular y el derecho a la ciudad y al hábitat” (Ruiz Pozo y Pinto 2009).

un espacio de participación, de acción crítica, de cohesión voluntaria para incidir en políticas de vivienda y defender el derecho al hábitat; es un espacio de relación interinstitucional, de intercambio de iniciativas, de análisis y de generación de propuestas colectivas” (CSV 2008, 1),

El programa Paso a Paso como un marco de disciplinamiento neoliberal

Según Ruiz Pozo, Sánchez, y Pinto (2013, 472) el CSV surge como respuesta a la eliminación de la proforma presupuestaria la partida del Sistema para el Incentivo de la Vivienda(SIV) que logró se restituido gracias a su poder de organización y cabildeo del colectivo. Este evento no debe subestimarse, dado que plantea la pregunta de por qué un grupo social comprometido con la promoción del derecho a la vivienda respaldó la continuidad del principal mecanismo de financiamiento del enfoque neoliberal en la provisión de viviendas.

Lo anterior se puede explicar desde el surgimiento del programa de carácter no gubernamental Paso a Paso en 2001. Este nace de la colaboración entre El Centro de Investigaciones CIUDAD⁸⁰ (Ecuador) y DESCO (Perú), con el apoyo de IEPALA (España) y KATE (Alemania) (Ruiz Pozo, Sánchez, y Pinto 2013, 472). Su objetivo fue facilitar el acceso a la vivienda para familias de escasos recursos económicos, a través de alianzas con entidades privadas como Eco Arquitectos que actuaba como constructor y la cooperativa de la Cámara de Comercio de Quito que era prestamista (Quentin 2016)

Este programa se sustentó en tres componentes y cinco elementos claves, los primeros son (Ruiz Pozo y Sánchez 2011): i. Fondo rotativo y crédito, el cual buscó prologar la permanencia de esta iniciativa; ii. Capacitación, fue un espacio de educación financiera; e iii. Incidencia política, donde se promovió la articulación de actores con el fin de intervenir en los procesos de formulación de política pública como sucedió con el CSV.

Los segundos (Ruiz Pozo y Sanchez 2011): i. Focalización a sectores más vulnerables, o las familias con ingresos menores a la canasta básica; ii. Trabajo priorizado con la población organizada, el programa trato de trabajar con todos los tipos de población; iii. Aprovechamiento de oportunidades de contexto, el programa Paso a Paso se sustentó en la vigencia del SIV y en el marco de gobernanza de este sistema.; iv. Alianzas estratégicas, se buscó generar un marco de alianzas entre actores públicos y privados; y el v. Enfoque más allá de la vivienda, este programa participó como parte del CSV.

De esta manera, se entiende que el programa Paso a Paso, además de incorporar una dimensión social, se estructuró sobre un fundamento ideológico y de disciplinamiento neoliberal el cual requería la presencia del modelo de financiamiento a la demanda para poder funcionar. Lo relevante de este programa, es que dentro de sus estrategias buscó crear asociaciones con actores clave con el finde de llegar a incidir sobre la acción pública a través de dispositivos ideológicos.

En consecuencia, el programa Paso a Paso representaba una estrategia de respaldo al Sistema de Incentivos por la Vivienda (SIV). Debido a esta situación, la eliminación de la partida presupuestaria que financiaba el SIV en 2005 fue el desencadenante de la creación del CSV, del cual dos de sus fundadores fueron el Centro de Investigaciones CIUDAD y Eco Arquitectos. Sobre esto un miembro del CSV menciona:

⁸⁰ Organización sin fines de lucro.

Tiene que ver con que a través de ese incentivo el programa Paso a Paso si generó vivienda para los sectores de menores recursos económicos a través de alianzas estratégicas. Para las familias de menor ingreso quintil uno o quintil dos no hay otra manera de acceder a la vivienda, no tiene otra manera porque sus recursos no les van a permitir acceder a una vivienda.

No estoy de acuerdo con el sistema de incentivos, pero también dentro del Contrato Social hay criterios diversos, tenemos este punto de encuentro del derecho a la ciudad, a la vivienda y al hábitat, pero no quiere decir que estemos de acuerdo en todas las cosas (Entrevista D).

5.2.5 El discurso del Contrato Social de la Vivienda (CSV)

El Contrato Social por la Vivienda se define como

Un espacio de participación, de acción crítica, de cohesión voluntaria para incidir en políticas de vivienda y defender el derecho al hábitat; es un espacio de relación interinstitucional, de intercambio de iniciativas, de análisis y de generación de propuestas colectivas(CSV 2008, 1) .

Es decir, es un colectivo con vínculos con varios tipos de organizaciones, que van desde el sector social, el privado, la academia y organizaciones no gubernamentales. Como principio, tienen como fundamento debatir sobre la cuestión de la vivienda e incidir en las políticas de vivienda(Ruiz 2021). De ahí que, como colectivo, fueron uno de los principales actores del cambio o transformación de las políticas públicas de vivienda social.

A partir de la conformación formal del CSV, este colectivo amplió su número de miembros (ver tabla inferior), logrando establecer una amplia red de incidencia política. Ruiz (2011) denomina todo este proceso como una fase de reivindicación, que implicó la movilización de la sociedad, o un proceso político de lucha por influir en la agenda pública, que comenzó con la exigencia al gobierno nacional de mantener el SIV

Tabla 5.1.Miembros del CSV para 2009.

Organizaciones sociales	ONG	Instituciones privadas
Asociación de Mujeres Luchando por la Vida Asociación de Vivienda Alianza de Mujeres	AESCO - Ecuador ACJ - Asociación Cristiana de Jóvenes	Cooperativa de ahorro y crédito FOND Vida Cooperativa de ahorro y crédito CoopCCQ

Asociación Vida Vivienda –CONFEUNASSC Asociación de Vivienda Paseos del Pichincha – AVIPP Confederación Nacional de Barrios –CONBADE Confederación Nacional Campesina-CNC “Eloy Alfaro” FORO URBANO Acción por la Vida - Red de Vivienda Mujeres Cobijando nuestros sueños	Asociación Solidaridad Acción - ASA Centro de Investigaciones CIUDAD - Proyecto PASO A PASO Ecosur Fundación Hogar de Cristo Fundación Mariana de Jesús FUNHABIT Grupo Social FEPP Hábitat Para la Humanidad - Ecuador Somos Ecuador	Eco Arquitectos & Asociados CCQ-Cámara de la Construcción de Q
Academia	Multilaterales	Otros
Instituto de Planificación Urbana y Regional, Universidad Santiago de Guayaquil – IPUR	ONU-HABITAT	Profesionales independientes

Fuente: Ruiz Pozo y Pinto (2009).

Desde su creación, el CSV se mantuvo firmemente comprometido con la participación en el diálogo sobre los desafíos relacionados con la ciudad, la vivienda y el hábitat.

Esto se logró mediante la organización de mesas de discusión y reuniones de trabajo que involucraron a una amplia gama de actores relacionados con el ámbito de la vivienda. El enfoque constante fue influir en las políticas de vivienda a través de la construcción de una agenda común, que culminó en la elaboración del documento titulado "Demanda ciudadana: Por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución". Dicho documento fue presentado a la Asamblea Constituyente el 8 de noviembre de 2007 (Ruiz Pozo y Pinto 2009).

Los debates sobre las políticas de vivienda se llevaron a cabo en varias mesas constituyentes, que incluían temas como "derechos fundamentales," "organización y participación social ciudadana y sistemas de representación," "ordenamiento territorial y asignación de competencias," "trabajo, la producción e inclusión social," y la "mesa de régimen de desarrollo" (Ruiz Pozo 2011, 7). En estas mesas, los representantes del CSV desempeñaron un papel significativo al promover la inclusión en los debates de temas relacionados con el derecho a la vivienda, el hábitat, el derecho a la ciudad, la función

social y ambiental de la propiedad, así como la participación ciudadana en los asuntos públicos (Cedrés 2012). Estos principios reflejaron las composiciones discursivas que surgieron previamente en la academia y en foros sociales, y que culminaron en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2005.

La demanda ciudadana que presentó la agenda del CSV se articuló en tres puntos: la constitucionalización del derecho universal de la vivienda, la ciudad y el hábitat; la elaboración participativa de una política de vivienda acorde al derecho a la ciudad y el hábitat; y la promulgación de una Ley de vivienda con un sustento institucional financiero.

En este contexto, esta demanda al Estado aborda temas relacionados con los derechos, la regulación del suelo, la participación ciudadana, entre muchos otros. Sin embargo, a la vez abogan por el fortalecimiento de la gobernanza neoliberal, en términos de promover la producción masiva de vivienda de buena calidad; también se incluyen propuestas como el aumento del bono de la vivienda o la ampliación de la oferta de crédito.

El loable esfuerzo del Estado Ecuatoriano en la implementación y mantenimiento del sistema de subsidios para la vivienda es insuficiente mientras no se complementen con la acción de otros actores:

- a. de los gobiernos locales en la provisión de suelo urbano habilitado, la definición y actualización de marcos regulatorios y mecanismos de severo control y al mismo tiempo de incentivos que promuevan el uso racional del suelo vacante, la captación social de la plusvalía, la oferta de vivienda social y la organización comunitaria;
- b. del sector financiero en la ampliación y adecuación de oferta de crédito para vivienda, especialmente para sectores medios y pobres de la sociedad;
- c. del sector de la construcción en la incursión en productos habitacionales masivos, de buena calidad constructiva y estética y con márgenes de ganancia moderados que permitan ampliar el mercado;
- d. y especialmente de las organizaciones y otros actores sociales como ONGs, centros académicos, organismos gremiales en la definición,

implementación, evaluación y veeduría social relacionada con la política habitacional (CSV 2008, 18-19).

El resultado del cabildeo se observa en “evidentemente incremento de los valores del subsidio, hay un volumen de ejecución de vivienda que es abismal en términos de lo que se venía haciendo” (Entrevista H). Sin embargo, con la constituyente el cambio es “simbólico, es decir en el discurso, tienes a la Constitución que incorpora el derecho a la vivienda, a la ciudad, de la función social de la propiedad. En los planes de gobierno hay también una modificación en términos discursivos. Pero a nivel operativo, es decir lo que se concreta, ya en el ministerio no hay nada” (Entrevista K).

Un actor clave exfuncionario del MIDUVI manifiesta:

Quizás sin mucho conocimiento estaba convencido de que estaba haciendo transformaciones significativas en el 2013 al sistema de incentivos a la vivienda, en realidad no hubo ninguna los mecanismos operativos del sistema vienen exactamente iguales desde el 98. Tienes tres modalidades construcción en terreno propio, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda (entrevista D).

En este contexto, la demanda al Estado abarca temas como los derechos, la regulación del suelo y la participación ciudadana, entre otros. Sin embargo, también abogan por el fortalecimiento de la gobernanza neoliberal, promoviendo la producción masiva de vivienda de buena calidad, lo cual puede parecer contradictorio. Además, se incluyen propuestas como el aumento del bono de la vivienda y la ampliación de la oferta de crédito.

Continuando con la línea argumental, cabe señalar que el cambio constitucional y la ruptura discursiva con el modelo neoliberal provocaron un cambio en la estructura institucional que merece ser destacado. Por ejemplo, los nuevos lineamientos sobre el derecho a la ciudad, la vivienda y el hábitat fueron establecidos dentro de las estrategias y objetivos de los Planes de Desarrollo y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, es importante señalar que, dentro de estos instrumentos desarrollados en páginas anteriores, la dinámica sigue siendo la misma, ya que toda política u objetivo político continúa alineado con la gobernanza neoliberal.

Así posible abordar diversos tipos de transformaciones institucionales, como la reconfiguración de los roles desempeñados por el ministerio, la evolución de la banca

pública y la mejora de los estándares de calidad de la vivienda. Sin embargo, es importante destacar que no se puede hablar de un cambio sustancial en los mecanismos de financiamiento, ya que, a pesar de su creciente diversificación, siguen arraigados en el mismo modelo de financiamiento de base.

En este sentido, el discurso del CSV presenta una interesante tensión contrahegemónica entre las demandas ciudadanas y el neoliberalismo habitacional, es decir, un colectivo que influye en las políticas públicas pero se topa con un marco ideológico que no es fácil de cambiar.

Analizando este discurso desde las posturas de Boltanski y Chiapello (2002), el CSV vive en una tensión constante entre la búsqueda de justicia social y las prácticas neoliberales. Aunque hay una extensa lucha social por el derecho al hábitat y la vivienda, sus acciones se encuentran condicionadas por un marco neoliberal que restringe su capacidad de transformación. Por un lado, no se cuestiona el Sistema de Incentivos a la Vivienda (SIV), que se ha naturalizado como el único mecanismo de acceso a la vivienda; por otro, tampoco se problematiza la concepción de la vivienda como propiedad privada. En este marco, el CSV, a pesar de su lucha, opera dentro de un sistema que perpetúa relaciones de poder y desigualdades estructurales.

Desde Harvey (2014), el CSV puede interpretarse como una forma de resistencia frente a los procesos de acumulación por desposesión, ya que busca contrarrestar los efectos más perjudiciales del modelo neoliberal. Sin embargo, al no cuestionar la lógica subyacente de acumulación capitalista, sus acciones terminan reproduciendo el sistema que intentan transformar. La defensa de los subsidios y los créditos para vivienda refuerza la estructura capitalista existente, lo que limita su capacidad para promover un cambio radical. Para Harvey, el derecho a la ciudad implica un desafío profundo a las estructuras capitalistas; en este sentido, aunque el CSV fomenta este derecho, lo hace desde un marco que no desafía al capitalismo neoliberal en su esencia.

Desde Fairclough (2000), se puede observar cómo el CSV participa en la construcción de una hegemonía discursiva que legitima la vivienda como derecho fundamental. Sin embargo, este discurso está imbricado con un lenguaje que adopta las lógicas neoliberales en las políticas habitacionales. Esta contradicción discursiva entre los objetivos del CSV y los instrumentos que promueven —como los subsidios o el

crédito— evidencia cómo la mercantilización de la vivienda persiste, reproduciendo las dinámicas que el colectivo pretende transformar.

Finalmente, desde Foucault, podemos comprender que las políticas de vivienda no se limitan al ámbito institucional, sino que operan a través de una estructura de poder que configura las prácticas discursivas y regula las relaciones sociales. En este sentido, el CSV se constituye como una práctica discursiva que busca desafiar las políticas de vivienda social predominantes. Sin embargo, su acción se ve restringida por la gobernanza neoliberal, que delimita los márgenes de acción y refuerza las dinámicas de poder existentes.

5.3 Conclusiones micro dimensión

El análisis de la meso dimensión nos deja algunas conclusiones importantes. La primera es que la difusión del discurso neoliberal ha llegado a la etapa de hegemonización y naturalización; es decir, ha creado un sentido común de mercado en las personas.

En este sentido, el diario El Comercio actuó como un instrumento de promoción de las políticas habitacionales neoliberales, sirviendo como amplificador del mercado inmobiliario y fomentando la naturalización de la propiedad privada. Además, se utilizó la política de vivienda social como un instrumento de estabilización económica o una herramienta contracíclica. Esta parte del estudio muestra que la hegemonía neoliberal ha trascendido a otras áreas de la vida.

En el marco del Buen Vivir, este se presentó como una alternativa al neoliberalismo, pero no cuestionó el modelo económico de fondo. Además, las políticas de vivienda social promovidas por Alianza PAÍS reflejan esa contradicción.

Desde el propio gobierno, a través del discurso oficial, se legitimó el bono de vivienda, el cual se utilizó como una tecnología de poder para disciplinar a los usuarios y someterlos a las lógicas del mercado.

De la misma forma, la efectividad de las políticas de vivienda social se midió de manera cuantitativa, consolidando la hegemonía del sector privado. Esto se tradujo en una lógica simplista que redujo el análisis al número de viviendas construidas, sin considerar su calidad.

Finalmente, respecto a las organizaciones de la sociedad civil (CSV), aunque han actuado como agentes de cambio dentro de las políticas públicas de vivienda, terminan respaldando instrumentos de mercado. Además, las CSV no desafían el modelo habitacional neoliberal, ya que operan bajo un marco de restricciones impuestas por el propio capitalismo neoliberal.

BORRADOR

Capítulo 6 Conclusiones

Esta tesis ha propuesto un análisis del cambio en las políticas públicas desde un enfoque crítico, argumentando que tanto las políticas como los fenómenos relacionados con ellas, incluido el cambio, están influenciados por luchas por el poder y la imposición o permanencia de una determinada hegemonía. A través de un marco teórico fundamentado en los trabajos de Michel Foucault, David Harvey, Luc Boltanski, Ève Chiapello y Norman Fairclough, se ha abordado cómo conceptos clave como: el poder, el discurso, la crítica, la hegemonía y la resistencia permiten comprender el funcionamiento del neoliberalismo habitacional. Esta perspectiva crítica ha permitido analizar cómo el neoliberalismo ha condicionado las políticas públicas de vivienda social en Ecuador entre 2007 y 2021, contribuyendo a reforzar la hegemonía neoliberal en este ámbito.

La investigación ha desarrollado el modelo de Análisis Multidimensional del Discurso (AMD), el cual ofrece una respuesta estructural y desde abajo a la pregunta de investigación. Este análisis se organiza en varias dimensiones: una dimensión *meta*, que examina el neoliberalismo teórico; una dimensión *macro*, que estudia la difusión discursiva del neoliberalismo a través de los organismos multilaterales en la región latinoamericana; una dimensión *meso*, que analiza el contexto y la difusión discursiva a nivel nacional; y una dimensión *micro*, centrada en el análisis del discurso de los actores que impulsaron el cambio en la política o que reproducen la hegemonía neoliberal.

Estas dimensiones multidimensionales revelan que los procesos de gobernanza neoliberal no pueden explicarse únicamente a nivel nacional o local. La investigación demuestra cómo el AMD integra diversas perspectivas para explicar tanto el cambio como la permanencia de la política de vivienda social en Ecuador. En este caso, la permanencia de la política responde a un marco hegemónico neoliberal, que articula las políticas públicas a través de estructuras globales y locales de poder.

El análisis ha explicado cómo el capitalismo neoliberal, como proyecto discursivo en constante transformación, ha despojado al Estado de sus funciones tradicionales, promoviendo un modelo de gobernanza que descentraliza el poder estatal y lo somete a las dinámicas del mercado. Este proceso, basado en la acumulación por desposesión, también se refleja en el plano discursivo, donde las críticas sociales son expropiadas y

resignificadas para fortalecer las lógicas neoliberales, limitando las posibilidades de un cambio estructural.

De esta manera, la *meta* dimensión ha permitido identificar al neoliberalismo como una construcción académica que se basa en principios como la libertad y la despolitización. Se presenta como una ideología y un marco de gubernamentalidad que ejerce poder mediante la creación de un sentido común de mercado, sustentado en justificaciones discursivas que presentan los instrumentos de mercado como la mejor opción. Este neoliberalismo tiene un núcleo adaptativo que le permite mimetizarse con el entorno social y político.

El análisis de la dimensión *meta* también reveló cómo el neoliberalismo se convirtió en una corriente hegemónica a partir de una crisis, siendo difundido a través de la educación y de organismos multilaterales, como el Banco Mundial. Estos organismos actuaron como vehículos del neoliberalismo y de la acumulación por despojo, utilizando instrumentos como créditos condicionados y consultorías para intervenir en los Estados sin afectar aparentemente su soberanía. El discurso neoliberal se difundió en el sector de la vivienda, inicialmente de manera directa, sin justificaciones sofisticadas, pero más tarde con discursos más elaborados que apelaron al apoyo de poblaciones empobrecidas y la promoción de los derechos de propiedad.

Por su parte, ONU-Hábitat, aunque también es un difusor del discurso neoliberal de la vivienda utiliza justificaciones más sofisticadas, como el derecho al hábitat y a la vivienda digna. Sin embargo, al igual que otros organismos internacionales, propone el mercado y los modelos de gobernanza neoliberal como solución, convirtiéndose en un promotor de ideologías de mercado de carácter más sofisticado que las del Banco Mundial.

En América Latina, el BID desempeñó un papel crucial en la difusión del discurso neoliberal a través de la crisis de la deuda y los préstamos condicionados. En este contexto, la investigación ha identificado la construcción de una gubernamentalidad geopolítica, articulada a través de tecnologías de poder como la gobernanza, junto con las justificaciones discursivas que le dieron sustento.

Respecto a la dimensión *macro*, se observó que las políticas de vivienda social en Latinoamérica son el resultado de un proceso de acumulación por despojo, vinculado a la desarticulación del Estado. Se identificaron tres tipos de discursos neoliberales en la región: el discurso financiarizado, que clasifica a los países con políticas de vivienda social altamente mercantilizadas; el discurso socio-mercantil, que se acerca a los derechos sin estar específicamente reconocidos; y el discurso ilusorio de los derechos, que agrupa a los países que han constitucionalizado el derecho a la vivienda. Esta clasificación ilustra la diversidad de enfoques neoliberales en la región, los cuales varían según el contexto político y los procesos de resistencia contrahegemónica en cada país.

Finalmente, respecto al nivel macro, la vivienda en propiedad y los subsidios a la demanda se presentaron como instrumentos clave que promueven la financiarización de la vivienda y la redistribución de la riqueza del Estado al sector privado. Estos mecanismos, al trasladar la provisión de vivienda del Estado al mercado, también trasladan la responsabilidad del acceso a la vivienda del Estado a los individuos, reforzando la lógica neoliberal de la competencia y limitando las soluciones estructurales al problema de la vivienda.

Este análisis subraya cómo la apropiación discursiva neoliberal ha establecido un sentido común de mercado que limita las posibilidades de cambio estructural y favorece la consolidación de un modelo de gobernanza neoliberal en el ámbito de la vivienda en Ecuador y Latinoamérica.

En cuanto a la dimensión meso, o nivel nacional, se identificó que discursivamente la política de vivienda primigenia de Ecuador se articuló alrededor de las Juntas de Reconstrucción, las cuales funcionaron como un mecanismo de gubernamentalidad que regulaba la vida de los trabajadores. De este modo, las soluciones habitacionales se ubicaban estratégicamente cerca de los polos industriales. En el marco de la política asistencialista, se concluyó que el discurso habitacional fue resultado de la difusión internacional del modelo del Estado de Bienestar. Es decir, este discurso fue producto de la hegemonía discursiva impuesta por organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Así, esta política de vivienda social fue una extensión de los intereses internacionales, justificada por una construcción discursiva del desarrollo. Este

discurso reflejaba una visión orientada hacia lo social, donde el Estado asumía la obligación de proveer vivienda, adoptada por las potencias dominantes de la época, o la reproducción de las estructuras de poder que las respaldaban.

Respecto al discurso financiarizado ecuatoriano, este dio prioridad al ajuste fiscal y fue fundamental para la difusión del discurso habitacional neoliberal en Ecuador. El cambio del capitalismo de bienestar al capitalismo neoliberal implicó una reorganización del sistema de acumulación del país. En este contexto, destaca la Unidad de Vivienda del Estado (UVC) como parte de un proceso de acumulación por desposesión, al incrementar el riesgo de endeudamiento de los beneficiarios.

Este cambio en las geografías de poder reconfiguró no solo al Estado y sus políticas públicas, sino que también intensificó las desigualdades y la exclusión territorial, especialmente en el acceso a la vivienda. El discurso financiarizado ilustra cómo las políticas públicas de vivienda social son construcciones que responden a una hegemonía discursiva, impulsada por retóricas de eficiencia y eficacia. Estas retóricas transformaron la noción de propiedad de la vivienda, pervirtiéndola hasta convertirla en una mercancía.

En el marco del discurso social-mercantil, el cambio discursivo representó un ejercicio de poder neoliberal, manifestado en el uso del SIV como herramienta para articular las políticas públicas, fusionando la lógica del mercado con el derecho a la vivienda, o en otras palabras mercantilizando el derecho a la vivienda. Además, el SIV puede entenderse como un dispositivo de gobernanza neoliberal, ya que transfirió la responsabilidad de la provisión de vivienda al mercado, asignando al Estado el rol de coordinador de la acción pública. De este modo, el discurso social-mercantil ecuatoriano facilitó la redistribución de los recursos estatales hacia las empresas privadas.

En el marco del discurso ilusorio de los derechos, el caso se vuelve interesante porque la construcción de la política de vivienda social se dio dentro de un modelo de desarrollo que interpela al neoliberalismo, a partir del concepto del Buen Vivir. En este sentido, se identificó la cooptación neoliberal del discurso de los derechos y la justicia social. En este contexto, las políticas de vivienda social ecuatorianas de 2008 están construidas a partir de los conceptos de derecho al hábitat, la vivienda y la ciudad; sin embargo,

instrumentalmente reflejan y refuerzan un modelo de mercado. Esto se entiende, en la medida que el discurso del Buen Vivir fue creado dentro de una lógica de mercado.

Básicamente, el discurso gubernamental se manejó dentro de una lógica de contradicciones. Por un lado, se promovió el derecho a la vivienda y, por otro, se impulsó al mercado como la solución más eficiente para la provisión de vivienda. Es decir, se ejecutó en la práctica una gobernanza neoliberal como la forma de acceso a la vivienda, en la cual los bonos de vivienda se manejaron como tecnologías de disciplinamiento. Además, este discurso presentó el modelo de mercado como eficiente bajo una retórica cuantitativa, en donde se apeló a la libre competencia entre constructores como la mejor forma de proveer vivienda.

De ahí que el gobierno del presidente Correa construyó una forma de legitimidad de mercado contraria a todo el marco discursivo de la Constitución, los planes de gobierno y las políticas públicas. Es decir, este proceso respondió a una resignificación neoliberal en donde los derechos actúan como significantes vacíos, que son llenados por justificaciones de mercado.

En el contexto del cambio de modelo de desarrollo, se presentó el discurso del Contrato Social por la Vivienda (CSV), el cual plantea una tensión entre las demandas ciudadanas y el neoliberalismo habitacional. Es decir, mientras en el marco discursivo se presentan innovaciones como el derecho a la vivienda, al hábitat y a la ciudad, que fueron constitucionalizadas, en la práctica no hay una conexión real con las ideas que promueven. A partir de un análisis crítico, se llega a la conclusión de que, a pesar de que este colectivo ha tenido una gran lucha social, incluso de carácter contrahegemónico, se encuentran condicionados por la hegemonía neoliberal, que, como hemos expuesto, es una gran construcción que, por su naturaleza, permite el cambio sin que se cuestione su núcleo duro.

El discurso promovido por el Contrato Social por la Vivienda no cuestiona o critica el Sistema de Incentivos de la Vivienda, que, bajo una lógica de naturalización del mercado, se ha consolidado como el dispositivo hegemónico de acceso a la vivienda. En consecuencia, tampoco cuestiona el modelo de vivienda en propiedad, lo que refuerza las estructuras existentes sin modificar sus fundamentos. En otras palabras, la constitucionalización de los derechos mencionados y la conservación del esquema de financiamiento evidencian cómo la hegemonía neoliberal ha apropiado conceptos que

son el resultado de una profunda lucha social. Este despojo discursivo actuó como un dispositivo que permitió crear nuevas justificaciones para la continuidad del SIV.

Otra cuestión importante que destacar es que no se trata de una simplificación centrarse únicamente en el sistema de financiamiento y el derecho de propiedad. Más bien, se trata de poner en debate aspectos que, aunque parecen obvios, permanecen invisibilizados dentro del complejo marco institucional que compone las políticas de vivienda social. Así, más allá de comprender la complejidad de las políticas de vivienda social ecuatorianas, estos dos puntos mencionados resultan fundamentales cuando se discute un cambio en las políticas. En este sentido, puede hablarse únicamente de una adaptación discursiva de las políticas de vivienda como una forma de interpelar al modelo neoliberal habitacional.

Es decir, cualquier acción promovida por algún actor para impulsar un cambio en las políticas de vivienda, que contemple el rediseño o la modificación del modelo neoliberal de acceso a la vivienda y la vivienda en propiedad, está destinada a enfrentar una situación similar. Esto se debe a que dicha transformación es un proceso complejo, dado que el neoliberalismo constituye un proyecto discursivo sumamente elaborado, sostenido a través de un marco institucional, tanto formal como informal, que resulta difícil de superar.

Respecto al análisis del Diario *El Comercio*, que sirve como una forma de visualizar la difusión del neoliberalismo habitacional en la sociedad, se concluye que el diario actuó como una caja de resonancia del mercado, consolidándose como un instrumento de biopolítica neoliberal. Incluso llegó a mostrar rechazo hacia la ley de la plusvalía. En el contexto de la crítica, se encontró que la misma estaba limitada, y más bien se pudieron observar numerosos enunciados que reflejaban una ideología promercado. De esta manera, se concluye que a través de este diario se ejercía un poder de disciplinamiento de mercado en términos de difusión y control del conocimiento a partir de esto, este Diario sirvió para consolidar la hegemonía de la vivienda en propiedad al integrar la vivienda social dentro de las medidas de la política económica.

Retomando la pregunta de investigación: ¿De qué manera se construyó y transformó el discurso de las políticas de vivienda social en Ecuador entre 2007 y 2021, y cómo estas

transformaciones contribuyeron a reforzar la hegemonía neoliberal en el ámbito de la vivienda?

Se concluye que las políticas de vivienda en el período analizado experimentaron un cambio en las justificaciones discursivas que sustentaban el neoliberalismo habitacional ecuatoriano. Es decir, se pasó de un modelo discursivo orientado hacia el mercado a lo que hemos denominado un modelo ilusorio de los derechos. Esto implicó la articulación de una nueva retórica sobre el hábitat, la vivienda y la ciudad, surgida a partir de un proceso de lucha ciudadana.

En cuanto a los instrumentos de la política, como se observa en las tablas de la sección correspondiente, la política de vivienda vivió el auge de la construcción masiva de viviendas en Ecuador, lo cual es contradictorio no solamente con el discurso sino también con el Estado que se suponía era de corte centralista. Respondiendo a la otra parte de la pregunta de investigación, esta transformación discursiva reforzó el modelo del Sistema Integral de Vivienda (SIV) al ofrecer nuevas justificaciones para su funcionamiento, esta vez alineadas con el discurso político de la época, de corte progresista, que utilizó la vivienda como un instrumento para dinamizar la economía.

Además, el estudio identificó a los organismos multilaterales como las estructuras de poder que han modelado las políticas habitacionales de Ecuador. Estos han actuado como vehículos de la ideología neolibe

ral, dentro de un marco que aparentemente no afecta la soberanía del país, ya que no establecen relaciones vinculantes. Asimismo, hemos explicado por qué esta retórica también constituye un discurso que les ha permitido acercarse a los gobiernos con el fin de influir en sus decisiones.

Respecto a los objetivos específicos, se han identificado, como mecanismos de legitimación y justificaciones discursivas que estructuran las políticas de vivienda social, en el caso ecuatoriano, las razones que sustentan las políticas de vivienda neoliberales están especialmente vinculadas a la economía, particularmente desde una perspectiva financiera. Otra cuestión central mencionada es el papel de la gobernanza neoliberal, que ha servido para crear los marcos de interacción público-privada. Esta gobernanza también se ha constituido en el eje central de la despolitización de la acción

pública sobre la vivienda social, lo cual responde al principio neoliberal primordial de separar la política del mercado, bajo el argumento de la eficiencia y la eficacia.

En cuanto al análisis del discurso de Alianza País (AP), como ya se mencionó, se trata de un discurso cargado de críticas al neoliberalismo, con retóricas vinculadas a los derechos, pero a la vez contradictorio, ya que todo su esquema de financiamiento para el acceso a la vivienda se sustentó en los bonos y la producción masiva de viviendas. Haciendo una analogía, el discurso de la vivienda de AP funciona de manera similar al *greenwashing* o ecoblanqueo utilizado por las empresas para vender productos supuestamente ecológicos. En este caso, podríamos entenderlo como un lavado de derechos o *rightwashing*, cuya raíz se encuentra en la lucha realizada por el CSV.

En este sentido, la investigación ha permitido explicar las relaciones de poder y los mecanismos discursivos e institucionales que facilitan la difusión del neoliberalismo habitacional. El análisis de las cuatro dimensiones ha revelado la complejidad del entramado discursivo neoliberal, el cual construye un sendero de dependencia y configura un marco de hegemonía, justificaciones y expropiaciones discursivas que se tornan difíciles de cambiar debido a su naturalización a través de procesos de gubernamentalidad y biopolítica, los cuales han logrado gestionar y disciplinar a los ciudadanos.

Además, el estudio de El Comercio muestra cómo la hegemonía neoliberal en la cuestión habitacional actúa en varias dimensiones, buseando posicionar el ideal de la vivienda en propiedad y legitimar a la empresa privada como el único proveedor de viviendas, mientras despoja a los ciudadanos de su derecho a la vivienda.

En cuanto al aporte del Análisis Multidimensional del Discurso (AMD) al Análisis de Políticas Públicas, se plantea como una herramienta para examinar las políticas públicas desde una perspectiva crítica que permita visibilizar las relaciones de poder inherentes a estas políticas. En este sentido, el AMD facilita, en primer lugar, la identificación de las justificaciones y críticas discursivas que sustentan las políticas públicas; la detección de las hegemonías discursivas presentes; y, además, desde una perspectiva foucaultiana, posibilita reconocer las técnicas de biopolítica que subyacen en estas políticas. Asimismo, contribuye a comprender que las políticas públicas responden a procesos de acumulación por despojo.

Finalmente, como líneas abiertas que deja esta investigación, se plantea la indagación de: ¿Cómo las políticas de vivienda neoliberales en Ecuador se confrontan con las realidades sociales y urbanas en el discurso institucional y las prácticas de los actores involucrados? El objetivo sería analizar las discrepancias entre el discurso oficial de las políticas de vivienda y las prácticas reales, utilizando el AMD para identificar cómo los discursos de "acceso", "derecho" y "mercado" se contraponen a las condiciones de exclusión, precariedad y desigualdad.

BORRADOR

6.1 Anexos:

Tabla 6.1. Fases del discurso de la gobernanza.

	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Características	Diseño del discurso neoliberal (1970 a 1980).	Implementación del Consenso de Washington (1980-1990) como una técnica de gobierno.	Post Consenso de Washington, se busca nuevos discursos que apropiar.
Discurso de la gobernanza	Discurso promercado, aún no se difunde al mundo. Políticas anti-inflación; desarrollo corporativo del bienestar; desregulación del mercado del capital.	“Buena gobernanza” (el "buen gobierno" como tecnología de poder y disciplinamiento. Transformación del Estado, mercantilización de las políticas de vivienda. Derechos de propiedad: derechos seguros sin costos excesivos y disponibles para el sector informal; surgimiento masivo de "organizaciones de la sociedad civil".	Gobernanza es central-> Promovida por el Banco Mundial, FMI, OCDE e iniciativas de la Unión Europea /crítica al libre mercado sin control del Estado: Se discute cómo la sociedad civil debe satisfacer las necesidades de las empresas.
Movimientos sociales	Resistencia social especialmente en el sur global.	Consolidación y difusión en el Sur global.	Surgen formas de articulación global que promueven el activismo ciudadano, cuestionando el discurso hegemónico.

Fuente: Modificado de De Angelis (2005, 236)

Tabla 6.2. Actores entrevistados

Nombres	Nivel	Formato
Entrevistado A	Sector privado/BID	Online
Entrevistado B	Estado subnacional/Municipio de Quito	Online
Entrevistado C	Sociedad Civil/CSV	Online
Entrevistado D	Sociedad Civil/CSV	Online

Entrevistado E	Academia	Online
Entrevistado H	Sociedad Civil/CSV	Online
Entrevistado I	Sociedad Civil/CSV	Online
Entrevistado J	Estado nacional/Miduv	Online
Entrevistado K	Constructor	Online

Fuente: Entrevistas a actores.

Tabla 6.3. Papel de los actores de la política propuesta por el BM.

Consumidores de la vivienda	Productores de vivienda	Instituciones financieras	Gobiernos locales	Gobierno central
<p>Proporcionar un: Un alojamiento individual. Hacer que los mercados funcionen para cada hogar. Costo de la vivienda no mayor a los ingresos familiares Espacio habitable y adecuado. Estructuras seguras que cubran la</p>	<p>Garantizar: Suministro de terrenos a precios razonables. Las redes de infraestructura . Proporcionar materiales de calidad. Disponer de financiamiento adecuado.</p>	<p>Sistema financiero disponible para facilitar créditos a los hogares Se permite competir por depósitos en igualdad de condiciones con otras instituciones financieras; Se minimiza el papel del crédito dirigido. La institución financiera no</p>	<p>Garantiza infraestructura de calidad. Proporcionar normas de calidad ambiental. Garantizar la participación ciudadana en acciones que puedan afectar el bienestar de los habitantes de las viviendas.</p>	<p>Garantizar: Viviendas adecuadas y asequibles para “todos”. Los subsidios se focalizarán para hogares que no puedan costearse una vivienda mínima. Planificación e integración social y económica nacional. Controlar de forma regular el sector de la</p>

<p>necesidad de cobijo.</p> <p>Ubicación que proporcione buen acceso al empleo.</p> <p>Tenencia legal segura.</p> <p>Libertar de elección entre opciones de vivienda.</p> <p>Proporcionar información adecuada disponible para garantizar una elección correcta.</p> <p>Participación política de los consumidores de vivienda en cuanto a temas que afectan su vivienda y barrios.</p>	<p>Mantener incentivos para la inversión, incluso en vi</p>	<p>tiene el papel de competir con los subsidios sino de complementarlos</p> <p>·</p> <p>Los préstamos tienen tasas de interés reales positivas con suficiente margen para mantener la salud institucional.</p>	<p>Procurar una ubicación de la vivienda cerca al lugar de trabajo, y a redes de infraestructura</p> <p>·</p> <p>Obtener recursos económicos a partir de la vivienda (vía tasas).</p>	<p>vivienda contribuye hacia objetivos sociales y económicos amplios: (i) aliviar la pobreza; (ii) controlar la inflación; (iii) generar ahorro del hogar y movilización del hogar productivo recursos; (iv) generar empleo y crecimiento de los ingresos; (v) permitir la movilidad social y espacial; (vi) aumento de la productividad; (vii) generar crecimiento de la inversión; (viii) acumulación nacional riqueza; (ix) reducir el déficit de la balanza de</p>
---	---	--	---	--

				pagos; (x) reducir el déficit presupuestario del gobierno; (xi) desarrollo de lo financiero sistema; y (xii) proteger el medio ambiente.
--	--	--	--	--

Fuente: Banco Mundial (1993).

Tabla 6.4. Cronología de los bonos SIV y áreas mínimas de vivienda (2011-2019).

Año	Base legal	Descripción del subsidio	Valor del subsidio	Valor máximo de la vivienda	Aporte del beneficiario	Área mín. (m ²)
26-02-19	Acuerdo Ministerial No. 004-19	Vivienda nueva multifamiliar de interés social, segmentos 1, 2, 3:				
		Multifamiliar segmento 1. subsidio total	57,56 SBU	57,56 SBU	57,56 SBU	57
		Multifamiliar segmento 2.1. subsidio parcial	parcial	57,56 SBU	no específica	57
		Multifamiliar segmento 2. subsidio parcial	parcial	57,57 - 101,52 SBU	no específica	57
		Multifamiliar segmento 3. tasa interés preferencial para	subsidio tasa interés crédito hipotecario	101,53 - 177,66 SBU	no específica	49

Año	Base legal	Descripción del subsidio	Valore del subsidio	Valor máximo de la vivienda	Aporte del beneficiario	Área mín. (m ²)
		crédito hipotecario				
25-01-18	Acuerdo Ministerial 002-1	Vivienda nueva subvencionada 100%	Hasta 12.500 casa + 7.500 urbanización + 3.000 otros	23.000 (viv+urb)	ninguno	49
		Vivienda nueva subvencionada parcial (copago \$20, 40,60)	1.880 11.260 10840 / + 7.500 urb + 3000 otros	24.250 25.500 26.750 (viv+urb)	\$20, 40, o 60 mensuales por 20 años	
24-08-15	Acuerdo Ministerial 027-15 publicado en el registro oficial No. 597 de 29 de septiembre de 2015. Reglamento Sistema Incentivos de la Vivienda	1. Bono Inmobiliario	6.000 5.000 4.000	25.000 30.000 40.000	5% valor vivienda	36
		2. Bonos Generales:				
		2.1 Vivienda nueva en terreno propio	6.000 8.000	30.000	1,5 a 2 SBU	36
		2.2 Mejoramiento Vivienda	2.000	3.000	1 SBU	36
	Acuerdo Ministerial	N/A Reglamento para la calificación de proyectos inmobiliarios de vivienda de interés Social				36

Año	Base legal	Descripción del subsidio	Valor del subsidio	Valor máximo de la vivienda	Aporte del beneficiario	Área mín. (m ²)
23-06-14	0013. Reglamento para la calificación de proyectos inmobiliarios de vivienda de interés social					
12-07-13	Acuerdo Ministerial 201-2013. Normas de Procedimiento aplicables al Sistema de Vivienda Urbana	Vivienda nueva (departamento)	2.500 3.500 5.000 6.000	25.001-30.000 20.001-25.000 15.001-20.000 hasta 15.000	2.529 1.978 723 434	40
		Mejoramiento de Vivienda	2.000	30.000	300	N/A
25-07-12	Acuerdo Ministerial 0109	Nueva Vivienda	5.000	20.000 (terreno y vivienda)	10% valor vivienda	36
		Construcción vivienda en terreno propio	hasta 5.000	15.000	10% valor vivienda	
		Mejoramiento de Vivienda	hasta 1.500	15.000	10% valor bono	N/A

Año	Base legal	Descripción del subsidio	Valor del subsidio	Valor máximo de la vivienda	Aporte del beneficiario	Área mín. (m²)
23-03-12	Acuerdo Ministerial 081	Nueva Vivienda	hasta 5.000	-----	ninguno / 5% bono / 8% bono	36
		Mejoramiento de Vivienda	hasta 5.000	-----	10 % bono	N/A
14-07-11	Decreto Ejecutivo 821	Nueva Vivienda	5.000	20,000 (terreno y vivienda)	10 % valor vivienda	36
		Construcción vivienda en terreno propio	hasta 5.000	20.000	10 % valor vivienda	
		Mejoramiento de Vivienda	hasta 1.500	15000	10 % valor bono	N/A

Fuente: Urresta (2020)

Formatos de documentos referentes a las entrevistas

Guion de entrevista, tipo I Actores de organismos internacionales

Texto introductorio

Esta entrevista, forma parte de la investigación doctoral: “” del estudiante Víctor Antonio Peláez de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador.

Se persigue conocer, cuáles han sido los cambios discursivos que han experimentado las políticas de vivienda social a nivel nacional y local. Concretamente, se busca entender la manera en cómo se definieron e implementaron discursivamente conceptos como: el derecho a la vivienda, el derecho a la ciudad, la función social y ambiental de la tierra, además de las estrategias de financiamiento de acceso a la vivienda social.

Para profundizar en lo anterior, el estudio centra su atención en administraciones nacionales y subnacionales que se han presentado como políticamente disruptivas frente a las formas tradicionales de gobierno.

De esta manera, esta entrevista se inscribe en el caso de estudio de Ecuador, indagando sobre aspectos como: el problema de la vivienda, la participación del sector privado en la construcción de las políticas habitacionales, el objetivo de la difusión de conceptos vinculados a los derechos y el papel de los organismos internacionales en la construcción de los mecanismos de financiamiento de las políticas habitacionales.

En el marco de la investigación, necesitamos grabar todas las entrevistas para poder transcribirlas y analizarlas propiamente. Todas las entrevistas se analizarán de forma anónima, y a partir del análisis que efectuemos no será posible trazar ninguna relación entre tu persona y el contenido del análisis que hacemos. Asimismo, si en algún momento te parece que tocamos un tema delicado, podemos interrumpir la grabación y reanudarla más adelante. Entonces, ¿te parece bien que comencemos la grabación y con ello la entrevista?

Pregunta inicio

Para comenzar la entrevista me gustaría pedirte que me describieras brevemente la función que tienes o tuviste en [nombre del organismo]. ¿Cómo definirías el rol que desempeñas o desempeñaste?

[Instrucciones adicionales]

En el caso de personas que ya no estén vinculadas al organismo:

¿En qué contexto social y político del país o de la ciudad estuviste más cerca a la temática de la vivienda?

Bloque 1: La problemática de la vivienda en Ecuador

1. ¿Cómo describirías la problemática de la vivienda en Ecuador y como corresponda], y cuáles son los aspectos más relevantes para destacar?
2. ¿Cuál ha sido el papel de tu organización respecto a la temática de la vivienda social en el país?

Bloque 2: Cambio en la política habitacional

3. ¿En tu experiencia, cuáles han sido los puntos de inflexión en los que las políticas de vivienda social ecuatorianas han cambiado? Por favor, puedes explayarte en las principales ideas que tu consideres.
4. ¿Qué tipo de discursos (temáticas) y acciones respecto al tema de la vivienda ha promovido tu organización y por qué?

[Instrucciones adicionales]

Pregunta de profundización: ¿De dónde surge estas temáticas?

5. ¿Cómo se han construido internamente el discurso de la vivienda promovido por tu organización?
6. ¿De qué manera los discursos de tu organización se han interrelacionado con el accionar del Estado nacional y subnacional ecuatoriano en términos de políticas públicas?
7. Respecto a la promoción de temáticas proderechos, ¿cuáles han sido las posturas de tu organización para la materialización efectiva de las mismas?
8. En el contexto de los instrumentos de financiamiento de la política habitacional, y con el fin de materializar los discursos que promueven: ¿Han promovido algún tipo de mecanismo específico dentro del gobierno nacional?

Bloque 3: Reflexión:

9. Cambiando de temática, y teniendo presente el contexto de la implementación de un marco de derechos, la función social y ambiental de la propiedad en 2008: ¿cómo observas la evolución e implementación de estas políticas entre 2008 y la actualidad?

10. ¿Cuáles son los elementos que tu consideras se tienen que cambiar dentro de las políticas de vivienda social para poder reducir efectivamente los déficits de vivienda y para efectivizar los derechos que se encuentran constitucionalizados?

4. Pregunta final

En principio, esto es todo lo que te quería preguntar. Como última duda quisiera saber si existe algún tema que no hemos mencionado todavía pero que te parece importante relacionar con el contenido de la entrevista y mi investigación doctoral. O algún comentario adicional que te parece importante hacer.

Guion de entrevista, tipo II **Actores estatales (nacionales)**

Pregunta inicio

Para comenzar la entrevista me gustaría pedirte que me describieras brevemente la función que tienes o tuviste en [Gobierno nacional o el gobierno local]. ¿Cómo definirías el rol que desempeñas o desempeñaste?

[Instrucciones adicionales]

En el caso de personas que ya no estén vinculadas al organismo:

¿En qué contexto social y político del país o de la ciudad estuviste más cerca a la temática de la vivienda?

Bloque 1: La problemática de la vivienda en Ecuador

1. ¿Cómo describirías la problemática de la vivienda en Ecuador [como corresponda]?, ¿cuáles son los aspectos más relevantes para destacar?
2. ¿Cuál ha sido el papel del gobierno nacional o del municipio respecto a la temática de la vivienda social en el país?

Bloque 2: Cambio en la política habitacional

3. ¿Qué puntos crees tú que han marcado el cambio de la retórica de las políticas de vivienda social ecuatorianas?
4. ¿A partir de qué contextos se comenzó a pensar en una reestructuración de las políticas habitacionales?

[Instrucciones adicionales]

De ser un funcionario público del gobierno de Lenin Moreno. En el marco de la Constitución de la República y de la Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo: ¿Qué instrumentos de política se han diseñado para garantizar la vivienda digna y adecuada?

5. ¿De qué manera entraron en la agenda de políticas los derechos: de la vivienda, al hábitat, ¿de la ciudad?, ¿qué actores conformaron este cambio?, ¿cuál fue el papel del Banco Interamericano de Desarrollo?
6. ¿Cuáles fueron los espacios habilitados por el Estado para definir estos conceptos?, ¿hasta qué punto intervino?

[Instrucciones adicionales]

Más allá de la participación social, ¿de qué manera la sociedad civil ha participado en la implementación de la política habitacional?

Para el contexto local, ¿cuáles fueron los canales por los que la “Política Municipal de Hábitat y Vivienda” se articuló de los conceptos ya mencionados?, ¿qué papel tuvo la sociedad civil y los actores del mercado?

7. ¿De qué manera se han titularizado los derechos respecto al hábitat y la vivienda existentes en la Constitución de la República y las respectivas leyes?
8. ¿Por qué razón se optó por continuar con el Sistema de Incentivos de la Vivienda?,

Bloque 3: Reflexión

9. En un marco prospectivo respecto a la política habitacional, ¿Qué acciones pueden tomar los gobiernos para una efectiva titularización de los derechos establecidos en la constitución y leyes secundarias?
10. Respecto al sistema de financiamiento de la vivienda, ¿cuáles crees que son alternativas al sistema de incentivos de la vivienda que claramente está diseñado para la clase media?

4. Pregunta final

En principio, esto es todo lo que te quería preguntar. Como última duda quisiera saber si existe algún tema que no hemos mencionado todavía pero que te parece importante

relacionar con el contenido de la entrevista y de nuestro proyecto de investigación. O algún comentario adicional que te parece importante hacer.

Guion de entrevista, tipo III
Actores de la sociedad civil (Colectivos)

Pregunta inicio

Para comenzar la entrevista me gustaría pedirte que me describieras brevemente la función que tienes o tuviste en [Gobierno nacional o el gobierno local]. ¿Cómo definirías el rol que desempeñas o desempeñaste?

[Instrucciones adicionales]

En el caso de personas que ya no estén vinculadas al organismo:

¿En qué contexto social y político del país o de la ciudad estuviste más cerca a la temática de la vivienda?

Bloque 1: La problemática de la vivienda en Ecuador

1. ¿Cómo describirías la problemática de la vivienda en Ecuador [como corresponda]?, ¿cuáles son los aspectos más relevantes para destacar?
2. ¿Cuál ha sido el papel de los colectivos sociales en las políticas de vivienda social contemporáneas?, ¿por qué razón ustedes se interesaron por esta temática?

Bloque 2: Cambio en la política habitacional

3. ¿Qué puntos crees tú que han marcado el cambio de la retórica de las políticas de vivienda social ecuatorianas?
4. Dentro de este cambio, ¿qué papel tuvieron y tienen ustedes como actores sociales interesados en la temática de la vivienda social?

[Instrucciones adicionales]

Para los entrevistados cercanos al grupo de la sociedad civil “Contrato Social por la Vivienda” o los líderes o líderes barriales ¿a partir de qué pensamiento o ideas construyeron su discurso y propuestas?

Para los constructores, ¿cómo y qué los impulsó a participar de este cambio?

5. ¿Qué significa para ustedes el derecho al hábitat, a la vivienda y a la ciudad, teórica y prácticamente?
6. Dentro de su intervención en la reformulación de las políticas de vivienda social a nivel nacional o formulación a nivel local, ¿de qué manera los derechos citados anteriormente se articularon con los instrumentos de financiamiento?
7. ¿Por qué razón se optó por continuar con el Sistema de Incentivos de la Vivienda, además de profundizar el esquema de gobernanza junto a la desarticulación del papel del Estado en materia de vivienda?
8. De acuerdo con tu experiencia, a qué se debe el “nuevo modelo” de políticas de vivienda social reproduzca constantemente los déficits cualitativos.
9. En este marco, más allá de la promoción retórica de los “derechos” y de su implementación escrita en los cuerpos legales específicos al tema, ¿qué acciones han tomado para que los derechos por los que han trabajado se efectivicen?

Bloque 3: Reflexión

10. En materia habitacional frente a la no aplicación de los derechos constitucionalizados, ¿qué acciones son necesarias para efectivizar los discursos implementados legalmente?, ¿cuáles crees que pueden ser opciones que replacen el Sistema de Incentivos de la Vivienda?

4. Pregunta final

En principio, esto es todo lo que te quería preguntar. Como última duda quisiera saber si existe algún tema que no hemos mencionado todavía pero que te parece importante relacionar con el contenido de la entrevista y de nuestro proyecto de investigación. O algún comentario adicional que te parece importante hacer.

Guion de entrevista, tipo IV
Actores de la sociedad civil (sector inmobiliario)

Introducción al proyecto

Pregunta inicio

Para comenzar la entrevista me gustaría pedirte que me describieras brevemente la función que tienes dentro de tu empresa. ¿Cómo definirías el rol que desempeñas?

Bloque 1: La problemática de la vivienda en Ecuador

1. ¿Cómo describirías la problemática de la vivienda en Ecuador [como corresponda]?, ¿cuáles son los aspectos más relevantes para destacar?

Bloque 2: Cambio en la política habitacional

2. ¿Qué puntos crees tú que han marcado el cambio de la retórica de las políticas de vivienda social ecuatorianas?
3. Dentro de este cambio, ¿qué papel tuvieron y tienen ustedes como actores sociales interesados en la temática de la vivienda social?

[Instrucciones adicionales]

4. ¿Qué significa para ustedes el derecho al hábitat, a la vivienda y a la ciudad, teórica y prácticamente?
5. ¿Cuál ha sido el papel del sector privado en la construcción de la vivienda social?,
6. ¿Qué opinas del Sistema de Incentivos de la Vivienda?
7. De acuerdo con tu experiencia, a qué se debe el “nuevo modelo” de políticas de vivienda social reproduzca constantemente los déficits cualitativos.

Bloque 3: Reflexión

8. En materia habitacional frente a la no aplicación de los derechos constitucionalizados, ¿qué acciones son necesarias para efectivizar los discursos implementados legalmente?, ¿cuáles crees que pueden ser opciones que replacen el Sistema de Incentivos de la Vivienda?

4. Pregunta final

En principio, esto es todo lo que te quería preguntar. Como última duda quisiera saber si existe algún tema que no hemos mencionado todavía pero que te parece importante relacionar con el contenido de la entrevista y de nuestro proyecto de investigación. O algún comentario adicional que te parece importante hacer.

Análisis Global

Entrevista

Datos formales

Entrevistador:

Fecha entrevista:

Duración:

Lugar:

Entrevistado:

Género:

Edad (aprox.):

Detalles

Descripción del aspecto y las modalidades de la persona (extensión – 5 a 10 líneas):

Descripción de la situación y del desarrollo de la entrevista (extensión – 5 a 10 líneas):

▪

Grandes temas de la entrevista (en puntos clave):

▪

Descripción del contenido de la entrevista (extensión – entre media página y página entera):

Citas recordadas o apuntadas:

▪

Descripción de los aspectos de la entrevista que no se pueden rescatar de la grabación (gestos, sentimientos etc.):

▪

Primera evaluación y reflexiones personales sobre la entrevista (extensión – aprox. 10 líneas):

Lista de siglas y acrónimos

ACD, Análisis Crítico del Discurso

A+B+C, Ahorro, Bono y Crédito

AP, Alianza País

APP, Análisis de las Políticas Públicas

AMD, Análisis Multidimensional del Discurso

BM, Banco Mundial

BEV, Banco Ecuatoriano de la Vivienda

BID, Banco Interamericano de Desarrollo

BIESS, Bando del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

CBD, Central Business District

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CSV, Contrato Social por la Vivienda

COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

DD. HH, Derechos Humanos

GAD, Gobierno Autónomo Descentralizado

GTZ, *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*

ECD, Estudios Críticos del Discurso

EMUVI, Empresa Municipal de Urbanización y Vivienda

IESS, Instituto de seguridad Social

JNV, Junta Nacional de la Vivienda

LOOTUGS, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

MIDUVI, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
ONU, Organización de las Naciones Unidas
PDTV, Plan de Desarrollo Toda una Vida
PP, Políticas Públicas
PMHV, Política Municipal de Hábitat y Vivienda
MPST, Ministerio de Prevención Social y Trabajo
MDMQ, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
RC, Realismo Crítico
SBU, Salario Básico Unificado
SIV, Sistema de Incentivos de la Vivienda
SIVME, Sistema de Incentivos Manuela Espejo
UVC, Unidad de Valor Constante
VIP, Vivienda de Interés Público
VIS, Vivienda de Interés Social

Lista de Referencias

- Aalbers, Manuel. 2018. "A conversation about land rent, financialisation and housing". *Urban Studies* 55 (8): 1821-35.
- Achig, Lucas. 1983. *El proceso urbano de Quito (Ensayo de interpretación)*. Quito, Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43021.pdf>.
- Acosta, Albero. 2014. El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Un diálogo con Alberto Acosta Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*.
- Acosta, Alberto, y John Cajas Guijarro. 2018. *Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo*. Quito, Ecuador: CAAP.
- Acosta, María Elena. 2009. "Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70. Análisis, balance y aprendizajes." Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- . 2009a. "La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared". *Ecuador Debate*, 2009a.
- Acosta Paredes, Kattia. 2001. "The Housing Incentive in Ecuador. Assessment of Quality Management in Urban Low- Income Housing". *HDM Advanced International Training Programme "Architecture and Development"*, 2001. <http://www.hdm.lth.se/fileadmin/hdm/alumni/papers/ad2001/ad2001-04.pdf>.
- Aguirre, Rosario. 1984. *Estado y Vivienda en Guayaquil*. Vol. 4. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2015. "Política Distrital de Vivienda y Hábitat".
- Alexandri, Georgia, y Michael Janoschka. 2019. "Neoliberalism". En *Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, JohnWiley&Sons Ltd, 1-11.
- Alianza Internacional de Habitantes. 2013. *Políticas alternativas de vivienda América Latina y el Caribe*. Paul Maquet Makedonski. Buenos Aires, Argentina: Cooperativa Chilavert.
- Alianza País. 2006. "Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011".
- Alzamora, Jacqueline. 2003. "Crédito hipotecario para vivienda en el Ecuador: la necesidad de un financiamiento a largo plazo". *Apuntes de Economía*, n.º 34.
- Arango, Gilberto. 2001. "La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. Herencias y retos". En *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado Colombiano*, P. Brand. Bogotá, Colombia: TM editores.
- Arku, Godwin. 2006. "The Housing and Economic Development Debate Revisited: Economic Significance of Housing in Developing Countries". *Journal of Housing and the Built Environment* 21 (4): 377-95. <https://doi.org/10.1007/s10901-006-9056-3>.
- Arundel, Rowan, y Richard Ronald. 2021. "The False Promise of Homeownership: Homeowner Societies in an Era of Declining Access and Rising Inequality". *Urban Studies* 58 (6): 1120-40. <https://doi.org/10.1177/0042098019895227>.
- Ávila, Mariela. 2010. "Biopolítica: Neoliberalismo y subjetividad". *Paralaje*, n.º 5, 1-12.
- Bamba, Juan Carlos, y Alejandro Costa. 2016. "Apropiaciones, delimitaciones, negociaciones en el espacio colectivo. Caracterización multiescalar de la vivienda social en Guayaquil (1940-1970)". *dearq*, n.º 19, 20-29.
- Banco Mundial. 1993. *Housing enabling markets to work*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bang, Henrik, y Eva Sørensen. 1999. *The everyday maker: Democracy, citizen action, and participation*. University Press.

- Barbosa, Nelson. 2014. "Diez años de política económica". En *Lula y Dilma: diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil*, Emir Sader y Ana María Costa. Quito; Madrid: Universidad de Posgrado del Estado-IAEN: Traficantes de Sueños.
- Baringo, David. 2013. "La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración". *Espacio abierto* 16 (3): 119-35.
- Barreto. 2017. "Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con períodos recientes." *Revista Pensum* 3.
- Baumgartner, F. 2013. "Ideas and Policy Change". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 26 (2): 239-58.
- Béland, Daniel, y Mitchell A. Orenstein. 2009. "How Do Transnational Policy Actors Matter?" En . Montreal, Canada.
https://www.researchgate.net/publication/237341762_How_Do_Transnational_Policy_Actors_Matter.
- Belsky, Eric S., y Mark Duda. 2005. "The Financial Returns to Low-Income Homeownership". En , 35.
- Berrutti, Felipe. 2017. "Los efectos de la ley de promoción de vivienda de interés social". la diaria. 3 de junio de 2017. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/6/los-efectos-de-la-ley-de-promocion-de-vivienda-de-interes-social/>.
- Beuf, Alice, y Charlotte García. 2016. "La producción de vivienda social en Colombia: un modelo en tensión". En *Procesos urbanos en acción. ¿desarrollo de ciudades para todos?*, Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez y Jaime Erazo, 3:393-420. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Bevir, Mark, y Rod Rhodes. 2003. *Interpreting British governance*. London, UK: Routledge.
- Boils, Guillermo. 2004. "El Banco Mundial y la política de vivienda en México". *Revista mexicana de sociología* 66 (2): 345-67.
- Boito, Armando. 2003. "A hegemonia neoliberal no governo Lula". *Reportagem*, n.º 44, 25.
- Boltanski, Luc. 2011. Sobre Sociología, crítica y emancipación.
———. 2017. "Un nuevo régimen de justificación: la ciudad proyecto". *Revista de la Carrera de Sociología*, 2017.
- Boltanski, Luc, y Ève Chiapello. 2002. *El Espíritu del nuevo capitalismo*. AKAL.
- Brenner, Neil. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. OUP Oxford.
———. 2017. "La globalización como reterritorialización: El re-escalamiento de la gobernanza urbana en la Unión Europea". En *Neil Brenner: Teoría urbana crítica y políticas de escala*, Editor Álvaro Sevilla Buitrago, 9:63-112. Barcelona: Icaria, Col. Espacios Críticos.
- Brenner, Neil, Jamie Peck, y Nick Theodore. 2011. "¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas / After Neoliberalization? Methodological Strategies for the Investigation of Contemporary Regulatory Transformations. | Brenner | Urban". *Urban*, n.º 01, 21-40.
- Brenner, Neil, y Nick Theodore. 2017. "Las ciudades y las geografías del neoliberalismo realmente existente". En *Neil Brenner: teoría urbana crítica y políticas de escala*, Editado por Álvaro Sevilla, 113-59. Barcelona: Icaria, Col. Espacios Críticos.
- Brennetot, Arnaud. 2015. "The geographical and ethical origins of neoliberalism: The Walter Lippmann Colloquium and the foundations of a new geopolitical order".

- Political Geography*, Special Issue: Historical Geographies of Internationalism, 49 (noviembre):30-39. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2015.06.007>.
- Briones, Francisco. 2011. "Sistema de Incentivos a la Vivienda, ¿funcionó?"
- Cáceres, Daniel M. 2015. "Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina". *Journal of Agrarian Change* 15:116-47. <https://doi.org/10.1111/joac.12057>.
- Cadena, Félix, Mónica Ramos Chalén, Marcela Pazmiño, y Oscar Mendoza. 2010. "Los Determinantes de la Demanda de Vivienda en las ciudades de Guayaquil, Quito y Cuenca: Un Análisis Multinomial". *Escuela Superior Politécnica del Litoral*, 12.
- Cairney, Paul. 2012. "The Advocacy Coalition Framework". En *Understanding Public Policy Theories and Issues*, 200-218. London, UK.
- Calderón, Julio. 2012. "Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)". En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Jaime Erazo Espinosa, 95-118. Quito-Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- . 2013. "Políticas de vivienda y mercados de suelo urbano en Perú." *Lincoln Institute of Land Policy*, 1-37.
- . 2015. "Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú". *EURE (Santiago)* 41 (122): 27-47. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612015000100002>.
- . 2019. "Política de vivienda y gestión de suelo urbano. Casos de Corea, Colombia y Perú (1990-2015)". *Territorios*, n.º 40, 2019. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6608>.
- Campoverde, Carlos. 2015. "Análisis y diagnóstico de las nuevas políticas de vivienda social en Ecuador. Contraste con la experiencia de Amsterdam". Universidad Politécnica de Cataluña.
- Capano, Giliberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 11 (1): 7-31.
- Carrión, Fernando. 1987. "La urbanización ecuatoriana". *Mondes en Développement* 15 (60): 113-27.
- . 1996. "La penuria de la vivienda en el Ecuador". *Fe y Justicia*, n.º 1.
- Castells, Manuel. 2014. *La cuestión urbana*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- CEDIG. 1987. *El espacio urbano en el Ecuador. Red Urbana, Región y Crecimiento*. Juan León y Pierre Peltre. Vol. II. Quito, Ecuador: IGM de Ecuador.
- Cedrés, Laura. 2012. "La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad". En *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa, 187-207. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador, Instituto de la Ciudad, CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409025748/gthi2-10.pdf>.
- Celikates, Robin, y Jeffrey Flynn. 2023. "Critical Theory (Frankfurt School)". En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, editado por Edward N. Zalta y Uri Nodelman, Winter 2023. Metaphysics Research Lab, Stanford University. <https://plato.stanford.edu/archives/win2023/entries/critical-theory/>.
- Chiapello, Eve, y Norman Fairclough. 2002. "Understanding the new management ideology. A transdisciplinary contribution from Critical Discourse Analysis and New Sociology of Capitalism". *Discourse & Society* 12 (2): 185-208.

- Chiappe de Villa, María Luisa. 1999. "La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa". *SERIE Financiamiento del desarrollo* 80:1-56.
- Clapham, David. 2017. "Housing Theory, Housing Research and Housing Policy". *Housing, Theory and Society* 35 (2): 163-77.
- Clasen, Siegel. 2007. *Investigating Welfare State Change: The "dependent Variable Problem" in Comparative Analysis*.
- Coates, Dermot, Paul Anand, y Michelle Norris. 2015. "A capabilities approach to housing and quality of life: The evidence from Germany". *Open Discussion Papers in Economics*, n.º 78.
- Comotto, Sabrina. 2014. "El rol de los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina". Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.
- Córdova, Marco. 2015. "Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 53:127-49.
- Correa, Rafael. 2007. "Intervención del presidente de la república, Rafael Correa en el aniversario del natalicio de Eloy Alfaro en Montecristi."
- . 2008a. "Intervención conferencia magistral sobre el Socialismo del Siglo XXI". En , 44. Teherán.
- . 2008b. "Intervención del señor economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República". En , 9-75. Montecristi, Ecuador.
- . 2016. "Presidente Correa y ministra Duarte inauguraron primera etapa del plan habitacional Divino Niño, en el sur de Quito". *MIDUVI* (blog). 2016. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/presidente-correa-y-ministra-duarte-inauguraron-primera-etapa-del-plan-habitacional-divino-nino-en-el-sur-de-quito/>.
- Cortez, David. 2021. *Sumak kawsay y buen vivir, ¿dispositivos del desarrollo?* Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador. <https://ulibros.com/sumak-kawsay-y-buen-vivir-dispositivos-del-desarrollo-bg9x7.html>.
- Cruz-Rubio N. 2011. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". *Administración y Desarrollo*, 2011.
- CSV. 2008. "Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución". *Contrato Social por la Vivienda* (blog). 2008. <https://csvecuador.wordpress.com/demanda-ciudadana/>.
- Cuenya, Beatriz. 2010. "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX". *Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, n.º 12, 61-71.
- Culcay, Ma. Belén, y Verónica Maldonado. 2016a. "Prototipo de vivienda social sostenible diseño de una vivienda de interés social de clima frío para la ciudad de cuenca". Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.
- . 2016b. "Prototipo de vivienda social sostenible diseño de una vivienda de interés social de clima frío para la ciudad de cuenca". Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.
- Dahlberg, Lincoln. 2014. "Capitalism as a discursive system?" *Critical discourse studies*.

- Dávila, Víctor Hugo Torres. 2019. "Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador". *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 6 (2): 111-37. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2019.4215>.
- Davis, Joseph. 2000. *Identify and social change*.
- De Angelis, Massimo. 2005. "The Political Economy of Global Neoliberal Governance". *Review (Fernand Braudel Center)* 28 (3): 229-57.
- De Guzmán, Alberto, y José Andino. 2008. "Elementos para la formación de un nuevo modelo de financiamiento de vivienda en el Ecuador".
- De Mattos, Carlos. 2014. "Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI".
- Deleuze, Gilles. 1987. *Foucault*. Les Editions de Minuit. Barcelona, España: Paidós.
- Delgadillo, Manuel. 2018. "Financiarización global de la vivienda: lucro y desplazamientos sociales". *Economía, Sociedad y Territorio* XXIII (57): 621-27.
- Dezalay, Yves, y Bryant Garth. 2002. "Los Chicago Boys como sujetos extraños: la creación y la exportación de la contrarrevolución". En *La internacionalización de las luchas de poder*, 121-52. UNAM.
- Donoso, Rosa. 2018. *Affordable Condominium Housing*.
- Ducci, María Elena. 1997. "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa". *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* XXIII (69): 293-310.
- Duguit, León. 1912. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*.
- Dupuis, Ann, y David C. Thorns. 1998. "Home, Home Ownership and the Search for Ontological Security". *The Sociological Review* 46 (1): 24-47. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.00088>.
- Durán, Gustavo, Manuel Bayón, Alejandra Bonilla Mena, y Michael Janoschka. 2020. "Vivienda social en Ecuador: violencias y contestaciones en la producción progresista de periferias urbanas". *Revista INVI* 35 (99): 34-56.
- Durán-Ballén, Sixto. 2005. *A mi manera... Los años de Carondelet*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- EAC. 2018. *Housing financialization trends, actors and processes*. Rosa-Luxemburg-Stiftung. Brussels, Belgium.
- Ekos Negocios. 2011. "Tratectoria del sector de la vivienda en la historia del Ecuador", 2011.
- El Universo. 2003. "Gutiérrez propone plan habitacional con recursos del IESS - FEB. 18, 2003 - Economía - Históricos - El Universo". 2003. <https://www.eluniverso.com/2003/02/18/0001/9/7EC5EF67739D45159FC9D00DB03AFDA5.html>.
- . 2006. "Ciudad Quitumbe avanza a buen paso". *El Universo*, 2006. <https://lahora.com.ec/noticia/508824/ciudad-quitumbe-avanza-a-buen-paso>.
- Engels, Federico. 2017. *Contribución al problema de la vivienda*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Enríquez, Julio. 2011. "La revolución neoconstitucional de Correa". Malaidea. 2011.
- Escalera Nava, Natali, y Pamela Córdova Olivera. 2016. "Déficit habitacional cualitativo: Una aproximación para el caso boliviano". *Investigación & Desarrollo* 2 (16): 68-86.
- Espinosa, Alejandra Sofía Rivas. 2016. "Reflexiones en torno a la política pública de vivienda en Chile: entre el proceso y la mercancía, entre lo técnico y lo social". *Revista Temas Sociológicos*, n.º 20, 47-79. <https://doi.org/10.29344/07196458.20.158>.

- Fairclough, Norman. 1989a. *Language and power*. New York, United States of América: Longman Group UK.
- . 1989b. *Language and power*. London: Logman.
- . 1992. *Discourse and Social Change*. London: Polity.
- . 1995. *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Londres y Nueva York: Longman. <https://www.felsemiotica.com/descargas/Fairclough-Norman-Critical-Discourse-Analysis.-The-Critical-Study-of-Language.pdf>.
- . 2000a. “Language and neo-liberalism”. *Discourse & Society*, 2000.
- . 2000b. “Representaciones del cambio en el discurso neoliberal”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.º 16, 13-15.
- . 2003. *Analysing Discourse*. Routledge.
- . 2004. *Analysing discursive: Textual analysis for social research*. New Fetter Lane, London: Routledge.
- . 2008. “El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades”. *Discurso & Sociedad* 2 (1): 170-85.
- Fernandez, Rodrigo, y Mauel Aalbers. 2016. “Financialization and Housing: Between Globalization and Varieties of Capitalism”. *Competition & Change*; 20 (2): 71-88.
- Fields, Desiree. 2015. “Contesting the Financialization of Urban Space: Community Organizations and the Struggle to Preserve Affordable Rental Housing in New York City”. *Journal of Urban Affairs* 37 (2): 144-65. <https://doi.org/10.1111/juaf.12098>.
- Fischer, Frank. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Frank Fischer y John Forester. Duke University Press. http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/POLICY%20ANALYSIS%20The%20Argumentative%20turn%20in%20policy%20analysis%20and%20planning.pdf.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito-Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- FOPEVI. 2009. *Política Estatal de Vivienda. Una propuesta construida desde la Sociedad Civil Organizada*. La Paz-Bolivia.
- Foucault, Michel. 1975. *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.
- . 1978. *The History of Sexuality*. Richard Taylor. Estados Unidos: Pantheon Books.
- . 1985. *Contestación al Círculo de Epistemología en El discurso del poder*. Folios.
- . 2005a. *El orden del discurso*. Fabula.
- . 2005b. *El orden del discurso*. Fabula.
- . 2006. *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- . 2013. *La arqueología del saber*. Siglo XXI.
- Frank, Daphne. 2004. “A market-based housing improvement system for lowincome families – the Housing Incentive System (SIV) in Ecuador”. *Environment&Urbanization* 16 (1): 171-84.
- Friedman, Milton. 1951. “Neo-Liberalism and Its Prospects”. *Farmand*, 1951.
- Friedman, Milton Friedman con la colaboración de Rose D. 2022. *Capitalismo y libertad*. Traducido por Cristina Casabón.
- Gago, Pablo. 2009. “Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad”. En *Inter/secciones*

- urbanas: origen y contexto en América Latina*, Jaime Erazo, 137-53. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura.
- Gago, Verónica, y Sandro Mezzadra. 2015. “Para una crítica de las operaciones extractivas del capital”. *Revista Nueva Sociedad*, 15.
- García, Eva, y Michael Janoschka. 2016. “Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica”. *Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid*.
- García-Lamarca, Melissa, y Maria Kaika. 2016. “Mortgaged lives’: the biopolitics of debt and housing financialisation”. *Transactions* 41 (3): 313-27. <https://doi.org/10.1111/tran.12126>.
- Geertz, Clifford. 1992. “Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura.” En *La Interpretación de las culturas*, 19-40. Barcelona, Gedisa.
- Gerring, J. 2017. “The Case Study: What it is and What it Does?” En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press.
- Gilbert, Alan. 2001. *La vivienda en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2002a. “Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy”. *Housing Studies* 17 (2): 305-24.
- . 2002b. “Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy”. *Housing Studies* 17 (2): 305-24. <https://doi.org/10.1080/02673030220123243>.
- . 2004. “Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa”. *Habitat International*, n.º 28, 13-40.
- . 2014. “Housing the urban poor”. En *Development studies*. New York: Routledge.
- Gobierno de Colombia. 2010. “Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014”.
- Gobierno de Ecuador. 2008. “Constitución de Ecuador”.
- Gobierno de la Ciudad de México. 2017. “Constitución política Ciudad de México”.
- Gobierno del Ecuador. 1992. “Registro Oficial 1”.
- . 1998. “Constitución Nacional del Ecuador”.
- . 2009. *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf.
- . 2013. *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/PNBV-2013-2017.pdf>.
- . 2016. “Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo”.
- . 2017. *Plan Nacional de Desarrollo Toda Una Vida 2017-2021*. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/PNBV-2013-2017.pdf>.
- . 2018. *Toda una Vida: Intervención emblemática, “Casa para Todos”*. Quito, Ecuador: Secretaría Técnica Plan Toda una Vida. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/PNBV-2013-2017.pdf>.
- Gobierno Plurinacional de Bolivia. 2009. “Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia”.

- Gottdiener, Mark, Hole Randolh, y Colby King. 2019. *The New Urban Sociology*. Routledge. New York.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2004. "The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 6 (1): 3-14.
- H3A. 2016. "Manifiesto de Quito". https://www.flacso.edu.ec/flax15/_upload/habitatIII/Manifiesto_Quito.pdf.
- Habermas, Jürgen. 1988. *Teoría de la acción comunicativa*. Santafé de Bogotá, Colombia: Taurus.
- Hábitat. 1976. "The Vancouver Declaration On Human Settlements".
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-96.
- Harvey, David. 1977. *Urbanismo y desigualdad social*. España Editores, S. A. España: Siglo XXI.
- . 2003. *The New Imperialism*. Oxford;New York: Oxford University Press.
- . 2004. "The "New" Imperialism: Accumulation by Dispossession". *Actual Marx*, 71-90.
- . 2006. "Una geografía urbana posible". En , 6. Buenos Aires, Argentina.
- . 2007a. *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- . 2007b. *Espacios del Capital. Hacia una Geografía Crítica*. Madrid: Akal.
- . 2007c. "Las grietas de la ciudad capitalista". *Cuadernos del CENDES* 24 (65): 131-38.
- . 2014. *Diecisiete contradicciones del capitalismo*. IAEN. Quito-Ecuador: IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Hayek, F. A. 2011. *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*. Editado por Ronald Hamowy. Chicago.
- Held, Gunter. 2000. "Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia". *SERIE Financiamiento del desarrollo* 96.
- Henilane, Inita. 2016. "Housing concept and analysis of housing classification". *Baltic Journal of Real Estate Economics Construction Management*, n.º 4, 168-79.
- Hermida, María Augusta, Natasha Cabrera, Pablo Osorio, y Sebastián Vanegas. 2015. "Valoración de conjuntos de vivienda social en Cuenca (Ecuador) a través de indicadores de densificación sustentable". *Revista Hábitat Sustentable* 6 (2): 6-29.
- Hidalgo, Rodrigo. 2010. "Los centros históricos y el desarrollo inmobiliario: las contradicciones de un negocio exitoso en Santiago de Chile". *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 331 (85). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-85.htm>.
- . s. f. "La vivienda social en Chile: La acción del Estado en un siglo de planes y programas".
- Hidalgo, Rodrigo, Peterson Alvarado, Paula Quijada, y Daniel Santana. 2017. "Estado y propiedad: la política de vivienda social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile". *Revista de ciencias sociales*, n.º 32, 11-33.
- Hidalgo, Rodrigo, Voltaire Christian Alvarado Peterson Alvarado Peterson, y Daniel Santana Rivas. 2017. "La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano?" *Cad. Metrop* 19 (39): 513-35.

- Hidalgo, Rodrigo, Voltaire Alvarado, y Daniel Santana. 2017. "La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano?" *Cad. Metrop* 19 (39): 513-35.
- Hidalgo, Rodrigo, y Axel Borsdorf. 2005. "La exclusión y el desarrollo de la ciudad moderna en América Latina: de la polarización a la fragmentación el caso de Santiago de Chile". *Gheographilcalia*, n.º 48, 5-29.
- Hidalgo, Rodrigo, Axel Borsdorf, Hugo Zunino, y Lily Álvarez. 2008. "Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: Precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria". En . Barcelona, España.
- Hidalgo, Rodrigo, Hugo Zunino, y Axel Borsdorf. 2008. "Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria". *Scripta Nova* XII (270): 113.
- Howlett, Michael, y Gilberto. Capano. 2009. "Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1): 1-5.
- Imilan, Walter. 2016. "Políticas y luchas por la vivienda en Chile: El camino neoliberal", 1-21.
- Janoschka. 2002. "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". *EURE* 27 (85): 11-29.
- Janoschka, Michael. 2011a. "Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana". *Investigaciones Geográficas* 76:118-32.
- . 2011b. "Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana". *Investigaciones Geográficas* 76:118-32.
- . 2016. "Neoliberalización y financiarización de la vivienda. Una crítica a los mecanismos claves de acumulación y expulsión." Presentado en Ciclo de conferencias reposicionando la geografía crítica en México, Ciudad de México.
- Janoschka, Michael, y Luis Salinas. 2017. "Peripheral urbanisation in Mexico City. A comparative analysis of uneven social and material geographies in low-income housing estates". *Habitat International*, n.º 70, 43-49.
- Janoschka, Michael, Jorge Sequera, y Luis Salinas. 2014. "Gentrificación en España y América Latina. Un diálogo crítico". *Revista de Geografía Norte Grande*, n.º 58, 7-40.
- Jenkins-Smith, Hank, Daniel Nohrstedt, Christopher Weible, y Karin Ingold. 2018. "The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program". En , 135-71. <https://doi.org/10.4324/9780429494284-5>.
- Kingdon, Jhon. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*.
- Laclau, Ernesto, y Moufle Chantal. 1987. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Lanzaro, Jorge. 2016. "EL CENTRO PRESIDENCIAL EN URUGUAY: 2005-2015". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 25 (SPE): 121-42.
- Laval, Christian, y Pierre Dardot. 2015. *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona.
- Lazzarato, Maurizio. 2011. *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Amorrortu. Argentina.
- Lefebvre, Henri. 2013. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing Libro.

- López, Carlos, y Irma Chugar. 2017. "La vivienda social producida por el Estado vs. el vivir bien en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia". *Arquitecturas E urbanismos do sul - maloca* 1 (1).
- Luna Acevedo, Héctor. 2006. "GIRO IDEOLÓGICO CAMBIO POLÍTICO EN BOLIVIA DENTRO EL PARADIGMA PLURILINGÜE Y MULTIÉTNICO". *Temas Sociales*, n.º 27, 175-94.
- Magesty, Fernando. 2012. "La experiencia de Brasil: Política de financiamiento de la vivienda social". En *Políticas de financiamiento de la vivienda social en América Latina*, 184. Quito-Ecuador.
- Magri, Altair. 2013a. "El plan Juntos de emergencia habitacional en Uruguay: respuesta gubernamentales cuando el estado no alcanza sus metas". *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 32, 133-50.
- . 2013b. "El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia en Uruguay".
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociolog". *Theory and Society*, n.º 29, 507-48.
- Mancero Acosta, Mónica Patricia. 2017. "“¡Avanzamos, patria!” La invención de la nación en el correísmo". *Revista mexicana de sociología* 79 (2): 319-44.
- Marcano, Luis. 2010. "La Política de Vivienda Social y su Impacto en el Bienestar: el caso de Ecuador". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach". *Political Studies* 48 (1): 4-21.
<https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>.
- Martínez Rangel, Rubí, y Ernesto Soto Reyes Garmendia. 2012. "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina". *Política y cultura*, n.º 37 (enero), 35-64.
- MDMQ. 2010. "Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV)".
- Merkel, Wolfgang. 2008. "Descentralización e integración regional: experiencias europeas*". En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, 51-68. Quito, Ecuador: FLACSO.
- MIDUVI. 2015a. "Acuerdo Ministerial No. 027-15". MIDUVI.
- . 2015b. "Socio Vivienda crece con obras de la Revolución Ciudadana". 2015.
- . 2016. "Gestión Nacional 2015". <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Informe-Rendicion-de-Cuentas-a-la-ciudadania-2015.pdf>.
- . 2018. "Acuerdo Ministerial No. 029-18". MIDUVI.
- Ministerio del interior. 2012. "Manual de derechos humanos".
<https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/12/Manual-de-Derechos-Humanos.pdf>.
- Minteguiga, Analía. 2013. "Neoliberalismo: hegemonía, transición y salida. Reflexiones a Partir Del Campo De La política Social En Ecuador". *Estado & Comunes, Revista De políticas Y Problemas Públicos* 1 1 (1): 125-54.
- Miranda Gasull, Virginia. 2017. "El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos." *Territorios*, n.º 36, 217-38.
- Municipio de Guayaquil. 2008. "Rendición de cuentas 2000-2008, Jaime Nebot".
- . 2015. "Programa Habitacional Municipal Mucho Lote 1". 2015.
<https://guayaquil.gob.ec/anuncio/52>.
- Nebot, Jaime, dir. 2015. *Entrega de casas en el plan habitacional "Mi Lote"*. Guayaquil, Ecuador. <https://www.youtube.com/watch?v=2boXsIYpoco>.

- Núñez, Marta Susana López de. 2021. "El enunciado en la "arqueología" de Foucault. Una aproximación interdisciplinaria desde la lingüística (y la filosofía del lenguaje) hacia la historia". *Nordeste*, n.º 1 (mayo), 120-39.
- ONU. 1996. "Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos". <http://habitat.aq.upm.es/aghhab/aproghab.html#B>.
- . 2017. "Los usos mixtos del suelo y sus beneficios".
- Ortiz, Andrés. 2019. "Cuando las teorías se encarnan". En *Crónicas del Socialismo del Siglo XXI*, María Paz Gómez y María Amparo Sotomayor, 9-72. Quito, Ecuador: Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda.
- Ortiz, Edgar. 2015. "Biopolítica y neoliberalismo: Biopoder totalizante". *Xihmai* 10 (19): 1-28.
- Ortiz, Edgar, y Guillermo Pereya. 2007. "Biopolítica en el contexto neoliberal: perfiles sobre las tecnologías del biopoder". *Ciencias e interculturalidad* 14 (1).
- Ortiz Lemos, Andrés. 2019. *Crónicas del Socialismo del Siglo XXI*. Quito, Ecuador: Libre Razon. <https://www.amazon.com/-/es/Libre-Raz%C3%B3n-ebook/dp/B0833CMCJ8>.
- Ospina, Óscar. 2010. *Dolarización y desarrollo urbano. Mercado de vivienda nueva en Quito*. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- Paquette, Catherine, y Mabel Yescas. 2009. "Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate." *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, n.º 3, 15-26.
- Pazmiño, Lucía. 2004. "El papel de las Fuerzas Armadas en las crisis de febrero de 1997 y enero de 2000". Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2532/1/T0310-MELA-Pazmiño-El%20papel%20de.pdf>.
- Peck, Jamie, Neil Brenner, y Nik Theodore. 2018. "Actually Existing Neoliberalism". En *Handbook of Neoliberalism*, Primera edición, 3-15. SAGE.
- Peláez, Víctor Antonio. 2019. "Informe 4. Construyendo hábitat, cohesión y capacidades: la vivienda social en Cuenca". En *Recomendaciones de políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en Cuenca*, Copilador Gustavo Durán, 79-102. Quito-Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- Peralta, Carolina. 2017. "El acceso a la vivienda digna. Déficit habitacional y gestión de políticas públicas en Córdoba." *Revista Vivienda y Ciudad* 4:49-72.
- Pereira, René, y Daniel López. 2018. *Análisis de situación de las políticas sobre hábitat urbano y vivienda en Bolivia*. Vol. 130. La Paz-Bolivia: Carlos Revilla.
- Peters, B Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *The American Political Science Review* 94 (2): 251-67.
- Pinto, Vanessa. 2012. "Vivienda sin ciudad: Análisis del subsidio a la demanda en Ecuador y su impacto urbano". Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- Pinto, Vanessa, y Lucia Ruiz. 2008. "Migración, Remesas y Vivienda. Una mirada desde las administraciones zonales Eloy Alfaro y Calderón del Distrito Metropolitano de Quito". Fundación Esperanza. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Quentin, Aurélie. 2016. "La politique du logement en Équateur: de la bonne gouvernance au Buen Vivir, un tournant postnéolibéral ?" *Cahiers des Ameriques Latines*, n.º 83, 53-73.

- Quinteros Urquieta, Carolina, y Rodrigo Cortés. 2022. “El sueño de la casa propia: entre la ilusión neoliberal y la resistencia colectiva”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 15.
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/35921>.
- Rädiker, Stefan, y Udo Kuckartz. 2021. “Construyendo un marco de codificación”. En *Análisis de Datos Cualitativos con MAXQDA. texto, audio y video*, MACQDAPRESS. Berlin, Alemania.
- Rashid, Yasir, Ammar Rashid, Muhammad Akib Warraich, Sana Sameen Sabir, y Ansar Waseem. 2019. “Case Study Method: A Step-by-Step Guide for Business Researchers”. *International Journal of Qualitative Methods* 18 (enero):1609406919862424. <https://doi.org/10.1177/1609406919862424>.
- Reátegui, Ana. 2015. “Determinantes de la satisfacción familiar con la vivienda en segmentos de bajos ingresos: El rol del subsidio del Estado.” España: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Red Hábitat. 2016. “Agenda Urbana Bolivia. Propuestas Comités Populares Hábitat III.” Red Hábitat.
- Rhodes, Rod. 1997. *Understanding Governance*. Open University Press.
- . 2006. “Policy Network Analysis”. En *The Oxford handbook of public policy*, Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin, 425-47. Oxford University Press.
- Richardson, Jeremy. 2000. “Pressure groups and parties and social movements: a “haze of common knowledge” or the empirical advance of a discipline?” En *The British Study of Politics in the Twentieth Century*, J. Hayward, B. Barry, and A. Brown, 181-222. Oxford: : Oxford University Press for the British Academy.
- Ríos, Silvia de los. 2016. “El derecho a la vivienda y las declaraciones constitucionales”. *Revista INVI* 23 (62). <https://doi.org/10.4067/invi.v22i59.422>.
- Rodas, Ana. 2013. “La habitabilidad en la vivienda social en Ecuador a partir de la visión de la complejidad: elaboración de un sistema de análisis”. En , 1-10.
- Rodríguez, A. 1980. *Explotación y miseria urbana: la lucha por la tierra y la vivienda en Guayaquil / Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas*. Guayaquil, Ecuador.
- Rodríguez, Alfredo. 2004. “Sitios donde se ubican casas sociales tienen altas tasas de violencia familiar”. *La Tercera*.
- Rodríguez, Alfredo, y Ana Sugranyes. 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones Sur. Santiago de Chile.
- Rodríguez, Tanía. 2017. “De los discursos biopolíticos y necropolítico al discurso de subsistema”. *Revista Filosofía* LVI (144): 147-52.
- Rojas, Eduardo. 2006. “Sharpening the Bank’s Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean Background Paper for the Implementation of the Social Development Strategy”. Inter-American Development Bank.
- Rolnik, Raquel. 2013. “Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights”. *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (3): 1058-66.
- . 2017. *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago, Chile: Boitempo.
- Rolnik, Raquel, y Luís Dapena. 2014a. “Neoliberalismo reciente: la financialización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. El pensamiento de Raquel Rolnik en el marco del Séptimo Foro Urbano Mundial en Medellín”. *Bitácora Urbano Territorial* 1 (24): 79-88.

- Rolnik, Raquel, y Luis Dapena. 2014b. “Neoliberalismo reciente: la financiarización de la vivienda propio y el derecho a la vivienda”. *Bitacora* 1 (24): 95-200.
- Roth, André-Noël. 2007. “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo metodológico”. *Revista Ciencia Política*, n.º 3, 123-42.
- Rubio, y Alfredo Rosero. 2010. “El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, André-Noël Roth Deubel, 183-212. Bogotá, Colombia.
https://scholar.google.es/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=pvq2pcAAAAAJ&citation_for_view=pvq2pcAAAAAJ:u5HHmVD_uO8C.
- Ruiz, Lucia. 2011a. “Actores sociales, incidencia política, fortalecimiento y capitalización. La ampliación del margen de maniobra del colectivo “Contrato Social por la Vivienda””. En . España, Madrid.
- . 2011b. “Los actores sociales en la construcción de la política de vivienda: cinco años de acción del Contrato Social por la Vivienda en Ecuador 2005-2010”. Tesis para Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- . 2021. “El CSV una Coalición Promotora de la Agenda de Derechos a la Vivienda, la Ciudad y el Hábitat: Aprendizaje, Movilización de Recursos y Estrategias en el Proceso Postneoliberal 2005 al 2017 en Ecuador”. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- Ruiz Pozo. 2010. “Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada. Consultoría MIDUVI-CP-001-2010”.
- Ruiz Pozo, Silvana. 2008. “El Contrato Social por la Vivienda: por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat”. *Revista Vivienda Social y Desarrollo*, n.º 24, 37-42.
- Ruiz Pozo, Silvana, y Vanessa Pinto. 2009. “El contrato social por la vivienda – CSV en Ecuador”. socioeco.org. 2009. https://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-1472_es.html#:~:text=El%20Contrato%20Social%20por%20la%20Vivienda%20C%20est%20conformado%20por%20organizaciones,la%20ciudad%20y%20al%20hábitat.
- Ruiz Pozo, Silvana, y Nancy Sánchez. 2011. “Apoyo y alianzas estratégicas que han hecho posible los logros del programa Paso a Paso”.
- Ruiz Pozo, Silvana, Nancy Sánchez, y Vanessa Pinto. 2013. “Los lugares del hábitat y la inclusión”. En *Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna*, Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa, 471-516. Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- Rumié, Sebastián. 2019. “Chicago Boys en Chile: neoliberalismo, saber experto y el auge de una nueva tecnocracia”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 2019.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182019000100139.
- Saavedra, Juan, y Fernando Farías. 2014. “Construcción neoliberal de la política social chilena en el discurso de Pinochet”. *Florianópolis* 17 (1): 22-30.
- Sabatier, P. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Sciences* 21:129-68.
- . 1993. “Top-down and bottom-up approaches to implementation research”. En *The Policy Process: A Reader*, M. Hill, 266-93.

- Sabatini, F, Isabel Brain, Antoine Casgrain, Pía Mora, y Ignacia Polanca. 2014. “El alquiler en una política dinámica habitacional en Chile”. En *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido*, 272. Inter-American Development Bank.
- Sabatini, Francisco, y Fernando Soler. 1995. “Paradoja de la planificación urbana en Chile”. *Revista EURE XXI* (62): 61-73.
- Sabatini, Francisco, y Luis Vergara. 2018. “¿Apoyo a lugares o apoyo a personas? Dos proyectos chilenos de vivienda socialmente integrada”. *INVI* 33 (94): 9-48.
- Sabatini, Francisco, y Guillermo Wormald. 2013. “Segregación de la vivienda social: reducción de oportunidades, pérdida de cohesión”. En *Segregación de la vivienda social: ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca*, F. Sabatini, G. Wormald & A. Rasse (Eds.), 12-31. Santiago, Chile:
- Saccucci, Erika. 2017. “Análisis del programa Mi Casa Mi Vida en Córdoba y São Paulo*”. *Territorios*, n.º 37.
<https://revistas.urosario.edu.co/xml/357/35752420008/html/index.html>.
- Sader, Emir. 2014. “La construcción de la hegemonía posneoliberal”. En *Lula y Dilma: diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil*, Emir Sader y Ana María Costa. Quito; Madrid: Universidad de Posgrado del Estado-IAEN: Traficantes de Sueños.
- Saegert, Susan. 2016. “Rereading “The Housing Question” in Light of the Foreclosure Crisis”. *ACME: An International Journal for Critical Geographies* 15 (3): 659-78.
- Salamea, Marco. 2014. “Una “revolución” sin ciudadanía”. En *La restauración conservadora del correísmo*, editado por Juan Cuvi, Primera edición, 15-26. Quito, Ecuador: Montecristi Vive.
- Salinas Arreortua, Luis Alberto, y Lisette Soto Delgado. 2019. “Política de Vivienda en México: entre la expansión y el retorno al centro”. *Investigaciones Geográficas*, n.º 99 (julio). <https://doi.org/10.14350/ig.59751>.
- Salinas, Luis. 2015. “Política de vivienda social y gestión metropolitana en la expansión de la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”. *Cuadernos Geográficos* 55 (2): 217-37.
- . 2016. “Políticas de vivienda social y gestión metropolitana en la expansión de la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”. *Cuadernos Geográficos* 55 (2): 217-37.
- . 2019. “Vivienda social en la periferia de la Ciudad de México como mecanismo de acumulación de capital y control social”. *Revista de Urbanismo*, n.º 40, 1-13.
- Salinas, Luis Alberto. 2019. “Vivienda social en la periferia de la Ciudad de México como mecanismo de acumulación de capital y control social”. *Revista de Urbanismo*, n.º 40 (junio). <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2019.52243>.
- Sánchez, Bertha. 2015. *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. Quito-Ecuador: Unidad Editorial de FLACSO Ecuador.
- Sánchez, Francisco, y Simón Pachano. 2020. “Introduction”. En *Assessing the Left Turn in Ecuador*, Francisco Sánchez y Simón Pachano, 1-14. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Santana-Rivas, Daniel. 2020. “Geografías regionales y metropolitanas de la financiarización habitacional en Chile (1982-2015): ¿entre el sueño de la vivienda y la pesadilla de la deuda?” *EURE (Santiago)* 46 (139): 163-88.
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612020000300163>.

- Santos, Boaventura de Sousa. 2007. "Más allá de la gobernanza neoliberal el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas". En *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Editores Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez, 31-60. Cuajimalpa: Anthropos Editorial.
- Schaffrin, André. 2013. "Policy Change: Concept, Measurement, and Causes An Empirical Analysis of Climate Mitigation Policy". Alemania: Universität zu Köln.
- Secretaría Distrital del Hábitat. 2008. "Política Integral del Hábitat 2007-2017". *Bitácora* 12 (1): 209-30.
- SEDATU. 2013. "Política Nacional Urbana y de Vivienda".
- Sepúlveda, Rubén, y Raúl Fernández. 2006. *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda*. Centro Cooperativo Sueco.
- Sequera, Jorge. 2014. "Ciudad, espacio público y gubernamentalidad neoliberal". *Urban*, n.º 7, 69-82.
- Silva, Pablo. 2002. "Análisis de los resultados de los censos de población y vivienda y su importancia en la formulación de lineamientos para una política de vivienda". Quito, Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales. <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/135/3/Tesis-Silva.pdf>.
- Spicker, Paul. 2017. "The Real Dependent Variable Problem: The Limitations of Quantitative Analysis in Comparative Policy Studies". *SOCIAL POLICY & ADMINISTRATION*, 52 (2).
- Stecher, Antonio. 2010. "El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo. Discusiones desde América Latina". *Univ. Psychol.* 9 (1): 93-107.
- . 2014. "Fairclough y el lenguaje en el Nuevo Capitalismo: Análisis de las dimensiones discursivas del mundo del trabajo". *Psicoperspectivas* 13 (3): 19-29.
- Suárez, Leonardo. 1994. "La unidad de valor constante (UVC)". *Ecuador Debate*, n.º 31, 165-68.
- Talavera, Pedro. 1985. "El modelo neoliberal: Aspectos teóricos y su aplicación en el cono sur latinoamericano". *Boletín Americanista* 35:137-51.
- Tamayo, Eduardo. 2008. *Resistencias al autoritarismo: Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988)*. Quito, Ecuador: Agencia Latinoamericana de Información ALAI.
- Tapia, Fabricio, y Julio Gutiérrez. 2016. "Evolución histórico-social de la parroquia urbana el recreo del cantón Durán y su incidencia en el desarrollo actual en la provincia del Guayas." Universidad de Guayaquil.
- Topalov, Christian. 1979. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol 1979.
- Torres, Carlos. 2008. "Reflexiones sobre hábitat y vivienda en Colombia, 1990-2008". En *Pensando "en clave" de hábitat. Una búsqueda por algo más que un techo.*, Carlos Mario Yory, Cesar Rodríguez García ... [et al.], 132-76. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, Diana, y Javier Ruiz-Tagle. 2019. "¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Lima (1996-2015)". *EURE (Santiago)* 45 (136): 5-29. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000300005>.
- Urra, E, y S Sandoval. 2018. "El análisis del discurso crítico en las investigaciones de salud". *Enfermería Universitaria*. 15 (2): 199-211.

- Urresta, Diego. 2020. “Análisis Arquitectónico de la Vivienda Colectiva de Interés Social en la ciudad de Quito – Ecuador”. Valencia, España: Universidad Politécnica de Valencia.
- Vaca, Javier. 2017. “Incidencia de los Organismos Internacionales en las políticas públicas de hábitat y vivienda: el caso de ONU hábitat y Quito”. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. <https://pdfs.semanticscholar.org/44a1/41868cc555959a81988f1b45091af7f3df04.pdf>.
- Vago, Steven. 1999. *Social Change*. New Jersey: Managing Editor.
- Van Dijk, Teun. 1996. “Análisis del discurso ideológico”, 1996.
- . 2008. *El discurso como interacción social*. Compilador Teun Van Dijk. Clade- Ma. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Varesi, Gaston Angel. 2016. “Introducción a la perspectiva gramsciana de la hegemonía. Intelectuales, partidos y relaciones de fuerzas”. En *Hegemonía y lucha política en Gramsci*, 9-81. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Luxemburg.
- Vázquez, Fausto. 1985. “Vivienda de interes social en el Ecuador. Posibilidad de que el IEDD logre eliminar la vivienda marginal, proporcionando vivienda al afiliado de poco ingreso.” IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4300/1/V%C3%A1quez%20Moraes%20Fausto.pdf>.
- Vivares, Ernesto. 2013. “La economía política de los bancos regionales de desarrollo”. En , 359. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Ward, Peter. 2015. *Políticas habitacionales para los hogares urbanos de América Latina, de cara a Hábitat III*. Peter M. Ward, Edith Jiménez Huerta y Mercedes Di Virgilio, Coordinadores. New York, Estados Unidos: Routledge.
- Whitaker, João. 2013. “Experiencias internacionales de producción de vivienda social, Brasil”. En *Habitabilidad y políticas de vivienda en México*, Alicia Zicardi, 39-46. México: Universidad Nacional Autónoma de México. http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1447.pdf.
- Whyte, Jessica. 2019. *The Morals of the Market: Human Rights and the Rise of Neoliberalism*. Verso Books.
- Williamson, John. 2004. “The Strange History of the Washington Consensus”. *Journal of Post Keynesian Economics* 27 (2): 195-206.
- Yardimci, Pinar, Zeynep Karaçor, y Sevilay Konya. 2017. “Welfare and governance crises of neoliberal globalization: the new institutional economics perspective”. En *DIEM : Dubrovnik International Economic Meeting*, 361-80.
- Yin, Robert K. 1994. “Discovering the Future of the Case Study. Method in Evaluation Research”. *Evaluation Practice* 15 (3): 283-90. <https://doi.org/10.1177/109821409401500309>.
- Zapata, Alejandra, Rafael de Acypreste, Raquel Cerqueira, y Renata do Nascimento. 2014. “Política de vivienda en Brasil: Puntos de inflexión y desafíos”.
- Zicardi, A, y Lucia Álvarez. 2015. “Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de izquierda”. En *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*, Editores Fernando Carrión y Paúl Ponce, 367-405. Quito-Ecuador: Quinta Avenida.
- Zicardi, Alicia, y Arsenio González. 2013. “Política de vivienda y municipios en México”. En *Habitabilidad y políticas de vivienda en México*, Alicia Zicardi. México: Universidad Nacional Autónoma de México. http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1447.pdf.

- Zittoun, Philippe. 2009. "Understanding Policy Change as a Discursive Problem".
Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 11 (1): 65-82.
- . 2015. "Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective". *Public Policy and Administration* 30 (3-4): 243-60.

BORRADOR