

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 19, Issue 3, September, 2015
Quito – Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales
Número 53, Septiembre 2015
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53
(Vol. 19, Issue 3, Sep 2015)

Íconos, Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos, Revista de Ciencias Sociales hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices

CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales, UNAM, México.

e-revist@, Plataforma Open Access de Revistas Científicas Españolas y Latinoamericanas, CSIC, España.

DIALNET, Universidad de la Rioja, España.

DOAJ, Directory of Open Access Journal, Lund University Libraries, Suecia.

FLACSO-Andes, FLACSO, Ecuador

Fuente Académica, EBSCO Information Service, Estados Unidos.

HAPI, Hispanic American Periodical Index, UCLA, Estados Unidos.

IBSS, International Bibliography of the Social Science, ProQuest

Informe Académico, Thompson Gale, Estados Unidos.

LatAm-Studies, International Information Services, Estados Unidos.

LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal - México. RedALyC, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, UAEM, México.

Sociological Abstracts, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Social Science Journals, Sociology Collection, ProQuest.

Ulrich's Periodical Directory, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

Director de FLACSO Ecuador: Juan Ponce

Directora de *Íconos*: Susana Wappenstein

Editora de *Íconos*: María Pía Vera / Jenny Pontón

Asistente editorial: Liliana León

Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

Consejo editorial

Víctor Bretón, Universitat de Lleida, España

Mauro Cerbino, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Hernán Ibarra, Centro Andino de Acción Popular, Ecuador

Catalina León, Universidad de Cuenca, Ecuador

Liisa North, York University, Canadá

Fredy Rivera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Comité asesor internacional

Javier Auyero, University of Texas - Austin, Estados Unidos

Bruce Bagley, University of Miami, Estados Unidos

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca, España

Roberto Follari, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Andrés Guerrero, Honorary Research Fellow, University of Saint

Andrews, Reino Unido

Magdalena León, Universidad Nacional, Colombia

Joan Martínez Alier, Universitat Autònoma de Barcelona, España

Carlos de Mattos, Pontificia Universidad Católica, Chile

Cecilia Méndez, University of California - Santa Barbara, Estados Unidos

Lorraine Nencel, Centro de Estudio y Documentación

Latinoamericana, Holanda

Joan Pujadas, Universitat Rovira i Virgili, España

Luca Queirolo, Università degli Studi di Genova, Italia

Francisco Rojas, University for Peace, Costa Rica

Rob Vos, International Institute of Social Studies, Holanda

Coordinadores del dossier "Cambio de políticas públicas en América Latina"

Guillaume Fontaine y Mauricio Olavarría

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena/Shiti Rivadeneira

Impresión: XXXX

Envío de artículos, información, solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

Suscripciones, pedidos y distribución:

lalibreria@flacso.edu.ec

www.revistaiconos.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro,

Quito-Ecuador

Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: revista de ciencias sociales. -Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 19, Issue 3, September, 2015
Quito - Ecuador

Contenido

Dossier

- Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas**
Presentación del dossier 11-30
Guillaume Fontaine
- Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno.** 31-48
Cecilia Osorio Gonnet
- Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)** 49-66
Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo
- Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva** 67-84
Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas
- El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción.** 85-103
Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez
- Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*** 105-125
Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella
- Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador** 127-149
Marco Antonio Córdova

Temas

Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África 153-170
Paola Andrea Bayle

Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México 171-186
Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez

Reseñas

Teoría y práctica de las políticas públicas
de Gema Pastor Albaladejo, editora 189-192
Edgar Zamora Avilés

Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas
de Bruno Dente y Joan Subirats 193-196
Tania L. Zabala Peñafiel

Manual de análisis y diseño de políticas públicas
de Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director 197-200
Vanessa Montenegro Hidalgo

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación
de André-Noël Roth Deubel 201-204
Luis Carlos Erazo

Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador

*The Transformation of Housing Policy. The System of
Incentives for Housing in the Construction of
Quasi-Markets in Ecuador*

*Transformação das políticas de habitação social.
O sistema de Incentivos para a Habitação na conformação
de quase-mercados no Equador*

Marco Antonio Córdova

Fecha de recepción: enero de 2015
Fecha de aceptación: junio de 2015

dossier

Resumen

Desde un enfoque de neoinstitucionalismo económico, este artículo busca explicar por qué los instrumentos de las políticas de vivienda han incidido en la conformación de modelos de cuasi-mercados en el sector. Para este propósito se plantea analizar –como estudio de caso– la experiencia de Ecuador a partir de la implementación del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) en 1998. Metodológicamente se contempla el análisis de las condiciones de funcionamiento de los cuasi-mercados (estructura de mercado, información, costos de transacción, motivación y selección adversa), así como de un conjunto de criterios de evaluación del modelo (eficiencia, sensibilidad, elección y equidad). Los resultados encontrados evidencian contradicciones entre las lógicas de competencia del modelo de cuasi-mercados de vivienda social y las restricciones de acceso generadas por las condiciones socio-económicas del país.

Descriptor: neoinstitucionalismo económico; instrumentos de políticas públicas; políticas de vivienda social; Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV); cuasi-mercados; Ecuador.

Abstract

Drawing upon a neo-institutionalist economic framework, this article attempts to explain how the public policy instruments for housing policy have shaped the development of quasi-markets in the housing sector in Ecuador. We analyze the case of Ecuador and the implementation of the System of Incentives for Housing (Sistema de Incentivos para la Vivienda-SIV) beginning in 1998. Methodologically the study analyzes the conditions underpinning the functioning of quasi-markets in housing (market structure, information, transaction of

Marco Antonio Córdova. Doctor (c) en Ciencias Sociales con mención en Estudios Andinos por FLACSO, sede Ecuador. Profesor investigador del Departamento de Asuntos Públicos, FLACSO sede Ecuador.
✉ mcordova@flacso.edu.ec

1

costs, motivation and adverse selection), as well as of the evaluation criteria of the model (efficiency, sensibility, choice and equity). The results illustrate contradictions between the logic of competition in the quasi-market model of social housing and the restrictions of access which are the result of the socio-economic conditions of the country.

Keywords: economic neo-institutionalism; public policy instruments; social housing policy; System of Incentives for Housing (SIV); quasi-markets; Ecuador.

Resumo

Desde uma abordagem do neoinstitucionalismo econômico, este artigo procura explicar por que os instrumentos das políticas de habitação incidiram na conformação de modelos de quase-mercados no setor. Para este propósito platea-se analisar –como estudo de caso– a experiência do Equador a partir da implementação do Sistema de Incentivos para a Habitação (SIV, sigla em espanhol) em 1998. Metodologicamente contempla-se a análise das condições de funcionamento dos quase-mercados (estrutura de mercado, informação, custos de transação; moticação e seleção adversa), assim como um conjunto de critérios de avaliação do modelo (eficiência, sensibilidade, eleição e equidade). Os resultados encontrados evidenciam contradições entre as lógicas de concorrência do modelo de quase-mercados de habitação social e as restrições de acesso geradas pelas condições sócio-econômicas do país.

Descritores: neoinstitucionalismo econômico; instrumentos de políticas públicas; políticas de habitação social; Sistema de Incentivos para a Habitação (SIV); quase-mercados; Equador.

En el contexto del paradigma neoliberal de las décadas de 1980 y 1990, muchas de las políticas sociales fueron orientadas hacia el mercado introduciendo elementos de competencia en la provisión, gestión y financiación de determinados bienes y servicios públicos. En ese propósito, se impulsó un conjunto de reformas tendientes a promover la libertad de elección de los usuarios, generar ambientes competitivos, separar la producción de la financiación de los servicios, descentralizar las funciones de gestión e implementar mecanismos de eficiencia.

Sin embargo, la implementación de estas reformas no necesariamente ha significado la disminución de la intervención del sector público que, por el contrario, ha seguido manteniendo un rol relevante en la prestación y regulación de servicios de bienestar en sectores tales como salud, educación, servicios sociales, vivienda de interés social, entre otros. En ese sentido, la introducción de dinámicas de competencia acompañadas de mecanismos de regulación estatal ha determinado la conformación de cuasi-mercados, es decir, formas de economía mixta en las que actores públicos y privados participan en la producción y distribución de servicios de bienestar (Villarroja 2000, 25).

En el caso del sector de la vivienda social, los cuasi-mercados han tenido un carácter residual respecto a la totalidad de la provisión del mercado inmobiliario con-

centrándose en ámbitos relacionados con: i) la inversión en nuevos planes sociales de vivienda; ii) la asignación de hogares a las vacantes de vivienda; y iii) la gestión de las reservas existentes de vivienda social (Bramley 1993). Las reformas introducidas en este sector han supuesto no solo el direccionamiento de subsidios hacia las familias de menores recursos, sino sobre todo la formación de un mercado competitivo en el que los gobiernos locales y estatales se han convertido en los compradores y las asociaciones de vivienda, cooperativas y particulares se han constituido en proveedores del servicio.

En América Latina, región en la cual los déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda han constituido históricamente una problemática estructural, la configuración de cuasi-mercados a partir de la década de 1990 está relacionada con la transformación del papel del Estado en la política habitacional, declinando su rol regulador para convertirse en un organismo facilitador y articulador del conjunto de acciones realizadas bajo su intervención.

Esto supuso la implementación de políticas de vivienda instrumentalizadas a través de sistemas de incentivos, de esquemas de financiamiento gestionados por fuera de los organismos nacionales y de una oferta anclada a promotores y empresarios privados. Este es un fenómeno ampliamente abordado en la literatura de las políticas urbanas (Gonzales 1999; CEPAL 2002; Schteingart y Patiño 2006; Bonduki 2009; Paquette y Yescas 2009; Siclari 2009; Cuervo y Jaramillo 2010; Calderón 2012; Flores 2012), no obstante, han sido poco exploradas las explicaciones sobre cómo se han configurado estos cuasi-mercados.

Por tanto, es pertinente preguntarse ¿por qué los instrumentos de las políticas de vivienda han incidido en la conformación de modelos de cuasi-mercados en el sector? Desde un enfoque de neoinstitucionalismo económico (North 1993), se esboza como hipótesis que las transformaciones de los instrumentos de políticas hacia formas de economía mixta estructuran incentivos y limitaciones en la dinámica de intercambio del área de la vivienda social. Para este propósito, el artículo analiza –como estudio de caso– la experiencia de Ecuador, en tanto la implementación del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) en 1998 se inscribe en la lógica de transformación de las políticas de vivienda social que la investigación busca indagar.

El documento desarrolla en una primera sección una discusión teórico-metodológica sobre la noción de cuasi-mercados que permita delimitar las categorías de análisis. En un segundo acápite, se esbozan los antecedentes de la política de vivienda en Ecuador. En la tercera parte, se desarrolla el análisis de las condiciones de funcionamiento de los cuasi-mercados, en términos de la estructura de mercado, información, costos de transacción, motivación y selección adversa. Finalmente, en la cuarta sección, se evalúa el modelo de cuasi-mercados en función de factores como eficiencia, sensibilidad, elección y equidad.

El concepto de cuasi-mercados

En su concepción ortodoxa, el concepto de economía hace referencia a “la manera en que las sociedades utilizan recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuir las entre los distintos individuos” (Samuelson 2010, 4). Esto implica que los bienes son limitados respecto al conjunto de deseos y necesidades, por lo que la utilización de recursos debe ser eficiente. De ahí la importancia de entender cómo funcionan las distintas formas de organización de la economía. Así por un lado, en una *economía de mercado*, las decisiones acerca de la producción y el consumo son tomadas por los individuos y empresas privadas a través de un intercambio voluntario mediado por un sistema de precios. Mientras que, por otro lado, en una *economía autoritaria*, el gobierno toma la mayoría de decisiones económicas importantes mediante su propiedad de recursos y su poder de coerción para imponerse. No obstante, la realidad de las sociedades contemporáneas no puede ser circunscrita de manera específica en una de estas dos categorías, por el contrario, empíricamente puede observarse que la vida económica de la mayoría de las sociedades articula elementos de las dos esferas, dentro de una lógica de *economía mixta*, en la cual si bien las decisiones son tomadas por el mercado, existe una intervención importante del gobierno direccionada a supervisar su funcionamiento (Samuelson 2010, 8-9).

Es precisamente esta última noción la que permite aproximarse al análisis de los cuasi-mercados, entendidos estos como aquellas formas de economía mixta que, hacia finales de la década de 1980, se implementaron en algunas áreas estratégicas del estado de bienestar en países como Gran Bretaña o Estados Unidos. Esto implicó la introducción de una serie de reformas que transformaron las lógicas de prestación de algunos servicios públicos a través de procesos de descentralización de la toma de decisiones y de la implementación de mecanismos de competencia en la provisión de bienes y servicios. Así, el Estado pasaba a ser solamente un comprador de servicios de bienestar, reemplazando sistemáticamente la provisión por un sistema de proveedores independientes que compiten entre sí dentro de un mercado interno o cuasi-mercado (Le Grand y Bartlett 1993).

Las formas de financiamiento también fueron transformadas, así en algunos casos, una agencia estatal centralizada continuaba actuando como el principal comprador, mientras que en otros casos, un presupuesto asignado —o *voucher*— podía ser entregado directamente a los potenciales usuarios o más comúnmente a agentes actuando en su favor, quienes asignarían el presupuesto como ellos decidieran entre varios proveedores en competencia. Estas formas de cuasi-mercados fueron impulsadas generalmente por gobiernos conservadores y se implementaron principalmente en áreas de servicios de salud, educación, vivienda social, transporte público, entre otras (Le Grand y Bartlett 1993).

Más allá de las controversias generadas por el carácter radical de estos cambios, es evidente el impacto que tuvieron durante las siguientes décadas, redefiniendo el sentido de la provisión de bienestar tanto de los gobiernos centrales como locales. Aunque los gobiernos siguen pagando por estas actividades, no necesariamente las proporcionan de manera directa, lo que implica que son reemplazados principalmente por una variedad de agencias semi-independientes que compiten por captar potenciales usuarios.

En ese orden de ideas, los cuasi-mercados se configuran como mercados en la medida que reemplazan a los proveedores estatales monopólicos con lógicas de competencia independiente, es decir, introducen una lógica de mercado sujeta a dinámicas de oferta y demanda. De una parte, en términos de oferta, al igual que en un mercado convencional, hay competencia entre empresas productoras o proveedores de servicios. De esta manera, se observa en los cuasi-mercados instituciones independientes (universidades, hospitales, asociaciones de vivienda social, entre otros) compitiendo por consumidores, pero a diferencia del mercado, no necesariamente están enfocadas en maximizar sus beneficios ni son propiedad privada, lo que en cierta manera dificulta identificar claramente sus objetivos. De otra parte, en lo que se refiere a la demanda, en un cuasi-mercado el poder adquisitivo del consumidor no se expresa en términos de dinero, sino en la capacidad de elección de los individuos a través de un mecanismo de *voucher* que el usuario canjea por un determinado bien o servicio dentro del sistema asignado (Le Grand y Bartlett 1993).

En definitiva, el rasgo característico de un modelo de cuasi-mercado es la coexistencia, por un lado, de una estructura de mercado sujeta a una lógica de competencia en la que consumidores y proveedores sean incapaces de influir por sí solos en los precios; y por otro lado, de ciertos mecanismos de intervención (presupuestos, contratos, estándares de calidad, etc.) del sector público, que le permiten al Estado mantener el control y poder de regulación de las relaciones entre proveedores y compradores de servicios de bienestar (Villarroya 2000, 26).

Desde esta perspectiva, para analizar los cuasi-mercados es necesario tener en cuenta un conjunto de elementos que permitan identificar tanto las condiciones de funcionamiento del modelo así como sus parámetros de evaluación, tal como se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Matriz analítica de los cuasi-mercados

Ámbito de análisis	Concepto	Descriptorios	Dimensión empírica
Condiciones de funcionamiento	Estructura de mercado	- Competencia en el mercado - Precios (oferta-demanda)	- Tipo de compradores y proveedores - Regulaciones, subsidios
	Información	- Costos y calidad de servicios	- Mecanismos de control de comportamiento
	Costos de transacción e incertidumbre	- Costos <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>	- Términos de negociación, cumplimiento de acuerdos
	Motivación	- Consideraciones económicas, bienestar de los usuarios - Principal-agente	- Rentabilidad del sector, tipo de servicios - Tipo de intermediación
	Selección adversa	- Discriminación de usuarios - Correspondencia necesidad-consumo	- Tipos de exclusión - Niveles de cobertura
Criterios de evaluación	Eficiencia	- Eficiencia relativa - Eficiencia productiva	- Minimización costos - Cumplimiento objetivos
	Sensibilidad	- Calidad de servicio al cliente	- Niveles de satisfacción de usuarios
	Elección	- Incremento de opciones para el consumidor	- Tipo de servicio y oferta
	Equidad	- Servicio determinado por la necesidad	- Niveles de acceso, recursos individuales

Fuente: elaboración propia con base en Bartlett y Le Grand 1993.

Las políticas de vivienda social en Ecuador

La problemática de la vivienda en Ecuador y en la región en general se ha configurado como un fenómeno de orden estructural relacionado con al menos cuatro dimensiones: i) una acelerada urbanización experimentada desde la segunda mitad del siglo XX; ii) una estructura social caracterizada por marcadas inequidades socio-económicas; iii) una escasa inversión social resultante de déficits presupuestarios acumulados; iv) una escasez de suelo, en tanto que por definición es un bien escaso no reproducible que deriva en una dinámica urbana de carácter especulativo. Sin embargo, pese a los aspectos estructurales señalados, las políticas de vivienda han sido diseñadas e implementadas a partir de una lectura reduccionista enfocada en el déficit cuantitativo habitacional (Carrión 1996).

Si bien las políticas de vivienda tienen su antecedente en la década de 1920, concretamente en algunos programas residenciales impulsados desde el ámbito municipal y de la seguridad social, no es sino hasta finales de la década de 1960 cuando se empieza a configurar una política en el estricto sentido. Así, en el contexto del paradigma keynesiano de corte desarrollista imperante en la región, donde la figura del Estado asumía todas las funciones en el desarrollo de políticas sociales, se impulsó

mediante decreto un modelo de mutualismo fundamentado en el ahorro y el crédito a largo plazo como plataforma para la construcción de proyectos de vivienda. Este esquema de política, denominado “llave en mano”, se profundizó en el gobierno de la dictadura militar durante la década de 1960 gracias a las rentas del emergente sector petrolero y, aunque la proyección de viviendas construidas estaba prevista en alrededor de 280 mil unidades, solo se llegaron a ejecutar cerca de 25 mil. En general, la política tuvo una baja cobertura, focalizada básicamente en la clase media, sector con posibilidades de acceder a crédito, por lo que su impacto frente a las elevadas tasas de crecimiento poblacional fue residual (Acosta 2009).

En definitiva, esta primera etapa de la política de vivienda en Ecuador se caracterizó, de un lado, por la implementación de un esquema financiero sustentado en la captación del ahorro interno mediante un sistema privado que promovía el cooperativismo y mutualismo, y de otro lado, por una acumulación de recursos del sector público mediante la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Esquema que permitió al Estado ejercer una intervención directa a través de la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), organismo creado en 1973 con el objetivo de centralizar la coordinación del proceso en su totalidad (Carrión 1996).

Durante la década de 1980, aplicando el mismo esquema de financiación, planificación y ejecución directa del Estado, se construyeron, en el Gobierno constitucional de Oswaldo Hurtado, 35 mil viviendas con el IESS y 9.600 a través de mutualistas; el BEV y la JNV entre 1980 y 1984 entregaron alrededor de 11 mil unidades; mientras que en la administración del Presidente Rodrigo Borja se impulsaron importantes programas habitacionales direccionados a la clase media y media-baja, que bordearon las 84 mil viviendas (Acosta 2009).

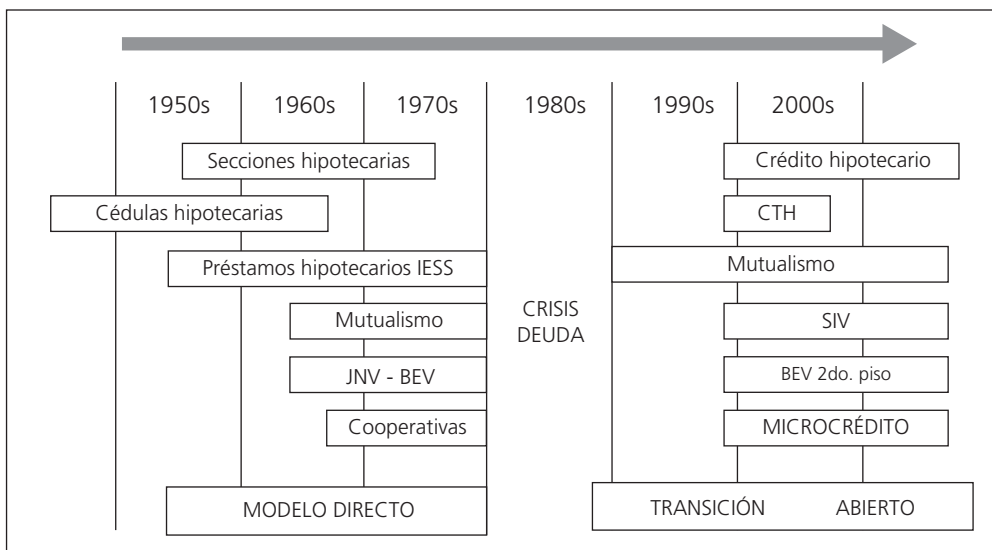
En la década 1990, dentro del contexto económico de corte neoliberal, las políticas de vivienda experimentaron importantes transformaciones expresadas no solo en la desregulación del sector, sino además en la incorporación de actores privados en la financiación, promoción y construcción de programas habitacionales de interés social. Se empezó a configurar un conjunto de políticas que redefinieron el enfoque centrado en la oferta hacia un esquema que se focalizó en la demanda.

En el caso de Ecuador, este cambio de paradigma en la política de vivienda se comenzó a instrumentalizar a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en 1993, instancia alrededor de la cual se reorganizó la institucionalidad vinculada con el sector bajo los preceptos de eficiencia y subsidiaridad promovidos por los organismos multilaterales dentro del contexto de la nueva gestión pública. En este contexto, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se implementó en 1998 el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV),¹

1 En general, los objetivos del SIV están direccionados a: i) apoyar a las familias de menores ingresos para acceder a espacios habitacionales; ii) fomentar la construcción de conjuntos habitacionales densificados con acceso a espacios comunitarios

como el principal mecanismo de la política estatal de vivienda. En ese sentido, el nuevo modelo de política (figura 1) se inscribe en la transición de una economía direccionada desde el Estado hacia otra centrada en el mercado, en cuyo contexto opera un cambio de roles, tanto del Estado, que deja de ser constructor inmobiliario y prestamista final para convertirse en ente regulador, como del sector privado, que crea instancias integradas al mercado de capitales para captar ahorro y distribuir ingresos (Carrión 1996).

Figura 1. Modelos e instrumentos de políticas de vivienda en Ecuador



Fuente: Acosta 2009.

Este es precisamente el punto de inflexión para analizar a continuación en qué medida el SIV ha impulsado un modelo de cuasi-mercados en la prestación de vivienda social.

Condiciones de funcionamiento de los cuasi-mercados de vivienda

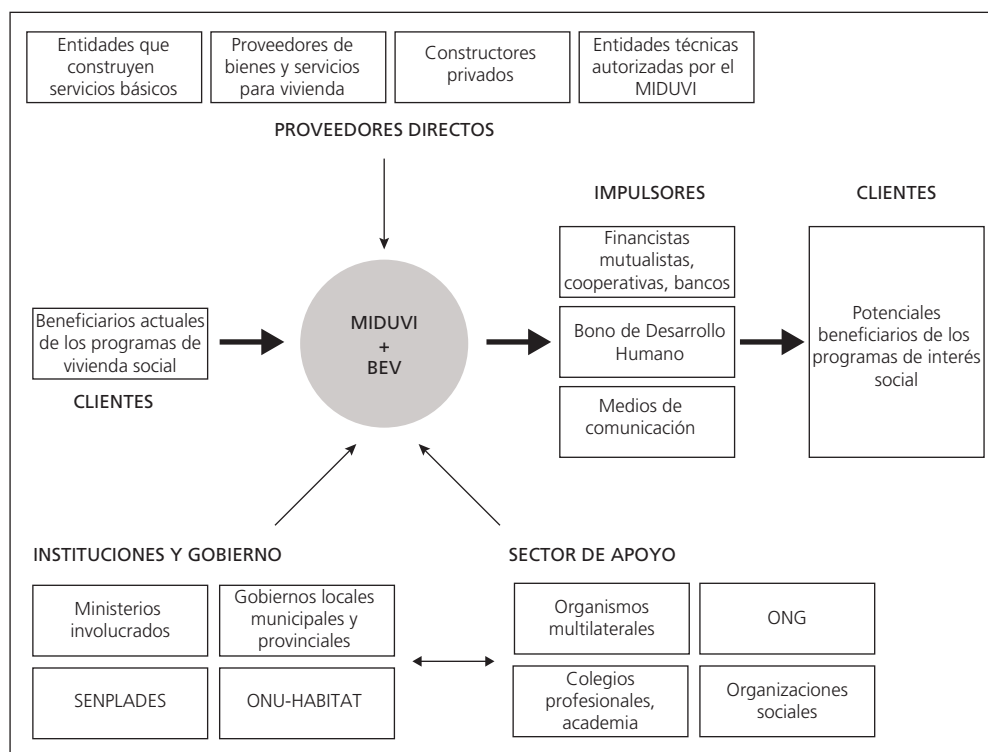
Estructura de mercado

La primera condición de un cuasi-mercado es que exista competencia, esto es, que en la prestación de un servicio concurren diversos proveedores y consumidores en cuya

y equipamientos; iii) contribuir a la producción de vivienda de interés social con calidad urbana. Entre sus principales estrategias se identifican: i) fortalecer el sistema de incentivos y fomentar el crédito a familias de bajos ingresos; ii) establecer prioridad de asignación de bonos a viviendas en conjuntos habitacionales densificados y con estándares de calidad urbana; iii) establecer líneas de crédito preferenciales para constructores; iv) establecer alianzas estratégicas entre el sector público, privado y la economía popular y solidaria para incrementar la oferta (MIDUVI 2011).

lógica la asignación del servicio se vuelve eficiente en tanto responde a las necesidades y deseos de los usuarios (Bartlett y Le Grand 1993, 19). En el caso de la política de vivienda de Ecuador, el esquema impulsado desde la década de 1990 ha determinado que la gestión y coordinación del servicio se mantenga a cargo del Estado, mientras que la provisión en términos de financiación y producción del mismo se encuentra operada por un conjunto de proveedores privados. En ese sentido, como se observa en la figura 2, se ha configurado un modelo de cuasi-mercados conformado por actores de diversos ámbitos articulados alrededor de la coordinación del MIDUVI.

Figura 2. Instituciones y procesos involucrados en el SIV



Fuente: Marcano 2010.

Un elemento importante en el modelo de cuasi-mercados se refiere a la necesidad de mecanismos idóneos de entrada y salida en el mercado, de tal forma que el ingreso de nuevos proveedores no sea costoso y las salidas puedan ser procesadas sin mayores dificultades. Proceso finalmente condicionado por la autoridad pública, lo que generalmente genera algunas dificultades (Villarroya 2000). El sistema en Ecuador se encuentra regulado por el MIDUVI a través de un mecanismo de calificación para oferente o proveedor, vinculado con el Registro Único de Proveedores (RUP). Pueden participar organizaciones jurídicamente reconocidas (ONG, consorcios, asocia-

ciones, profesionales independientes), así como personas naturales. Los proveedores están sujetos al cumplimiento de una serie de obligaciones de carácter administrativo, jurídico y técnico (MIDUVI 2012).

De otra parte, en un mercado convencional los precios juegan un papel fundamental en la lógica de intercambio voluntario y libre competencia, reflejando y condicionando la interacción entre la oferta y la demanda (Friedman y Friedman 1987). No obstante, en un modelo de cuasi-mercados los precios suelen estar determinados por formulas específicas administradas por la agencia compradora, a través de procesos de negociación contractual entre los compradores y proveedores (Villarroya 2000). En el caso del esquema ecuatoriano, el precio máximo de las viviendas y el valor del bono están determinados en función del poder adquisitivo de cada uno de los quintiles (cuadro 2).

Cuadro 2. Bono diferenciado para vivienda nueva 2010

Tipo de bono	Ingreso familiar máximo			Precio máximo de la vivienda		Valor del bono (USD)	Ahorro mínimo inicial	Aporte adicional máximo estimado (crédito)
	Q	Veces SBU	Total (USD) 2010	Veces SBU	Total (USD) 2010			
Adquisición de vivienda	Q1	1	240	50	12 200	7 000	1 200	3 800
	Q2	1,5	360	64	15 300	6 000	1 530	7 770
	Q3	2,25	540	86	20 700	4 000	2 898	13 802
	Q4	3,75	900	129	31 000	3 000	6 200	21 800
Construcción en terreno propio	Q1	1	240	40	5 000	5 000	960	3 640
	Q2	1,5	360	55	4 000	4 000	1 320	7 880
	Q3	2,25	540	67	3 000	3 000	2 240	10 760
	Q4	3,75	900	101	2 000	2 000	4 840	17 360

Fuente: Ruiz 2010.

Información

Una condición necesaria para que los cuasi-mercados operen con eficiencia es que tanto proveedores como compradores tengan acceso a información precisa y adecuada en relación con costos de operación y calidad de los servicios. Esto implica además que los consumidores puedan conocer con precisión el tipo de servicio ofertado (Bartlett y Le Grand 1993, 24). En el caso ecuatoriano, de una parte, el sector privado vinculado con el desarrollo de vivienda en calidad de proveedor ha encontrado dificultades de información relacionadas con aspectos tales como una excesiva complejidad y demora de trámites de aprobación, dispersión de las instituciones competentes, exageradas cargas tributarias gravadas a transferencia de dominio de

propiedad, un marco legal y tributario anacrónico (Urbana Consultores 1999). Factores que han coadyuvado no solo a un incremento de los costos de transacción, sino además a una falta de motivación para participar en el proceso. Y de otra parte, el Estado, en su condición de comprador, también ha tenido problemas de información relacionados con la calidad de las viviendas, incumplimiento de plazos de entrega, actos de corrupción, entre otros, consecuencia de la falta de mecanismos efectivos para monitorear y evaluar los distintos programas.

Un importante problema de información se presentó en 2002, cuando se implementó un sistema paralelo de subsidios a la oferta a través de un fideicomiso del BEV, direccionado a la compra de proyectos de un limitado grupo de promotores cercanos al gobierno. Este mecanismo no solo generó confusión entre los proveedores y usuarios en la medida en que se desplegaron un conjunto de procedimientos contradictorios, superponiendo la asignación de bonos con el financiamiento directo a los promotores, sino que, sobre todo, derivó en una politización del subsidio con prácticas poco transparentes y clientelares (De Guzmán 2006, 7).

Otro problema que puede presentarse en los cuasi-mercados es el compartimiento oportunista del proveedor para sacar ventaja de la información y reducir los costos a expensas de la calidad. Así, la mayoría de programas habitacionales desarrollados en el país, en su intención de reducir los costos unitarios de producción, se han implantado en lugares periféricos de las ciudades desprovistos de servicios básicos, equipamiento comunitario, transporte público, etc. Falta de información que, a largo plazo, ha generado como consecuencia que los costos de infraestructura y equipamiento tengan que ser cubiertos por el Estado a través de inversiones posteriores, así como también por los propios usuarios mediante los gastos en los que tienen que incurrir por concepto de transporte o abastecimiento informal de determinados servicios.

Costos de transacción e incertidumbre

Las políticas anteriores a la década de 1990 estuvieron enfocadas en resolver el déficit cuantitativo de unidades habitacionales a través de una agencia gubernamental que asumía todas las funciones del proceso. Este esquema demostró ser ineficaz, no solo porque el valor de construir nuevas viviendas terminaba siendo mayor que el del mercado, sino por los elevados costos administrativos implícitos en el esquema de subsidios indirectos entregados por el Estado. De otra parte, existía una alta incertidumbre en razón de que el flujo de inversiones hacia el sector de la vivienda estaba condicionado por la coyuntura de la economía nacional (Drosdoff s/f).

Las transacciones en la lógica de los cuasi-mercados son generalmente complejas y multidimensionales, en tanto implica la provisión de un conjunto de sofisticadas actividades de servicios. Estos costos pueden ser *ex ante* (negociación y establecimiento

de controles) y *ex post* (cumplimiento de los acuerdos y penalidades) del intercambio (Bartlett y Le Grand 1993, 27). En el caso ecuatoriano, el financiamiento habitacional se estructura alrededor de tres elementos: i) el Estado provee un subsidio directo a la demanda mediante un criterio de focalización de la pobreza, eliminando el anterior subsidio cruzado a la oferta; ii) el sector privado provee créditos a través de una banca comercial multipropósito; iii) el usuario aporta con ahorro propio. Este nuevo esquema implica una compleja operación articulada en distintas dimensiones, que si bien elimina los excesivos costos anteriormente recargados en las funciones del Estado, no es menos cierto que genera otro tipo de costos imputados tanto a proveedores como a usuarios.

En ese sentido, es importante tener en cuenta la lógica de generación de estos costos respecto a la dinámica de operación del SIV.² Así, puede observarse que a inicios de la década de 1990, la reforma generó un sistema de subsidios focalizados en familias de bajos ingresos, cuya operación implica costos para el Estado y para los usuarios. De igual forma, al incorporarse el sector privado en la construcción de la vivienda, en servicios de asesoramiento y en actividades bancarias, se generan costos de transacción para compradores, proveedores y usuarios. De otra parte, la reestructuración del BEV en una institución financiera de segundo piso y la consecuente conformación de un mercado hipotecario secundario, si bien hicieron sostenible su operación y generó liquidez en el sector, también conllevó costos de transacción para compradores y proveedores.

En los primeros años de implementado el SIV, se evidenciaba que las cargas por concepto de trámites e impuestos conexos a la provisión de vivienda social representaban costos excesivamente altos que afectaban no solo el precio de los programas habitacionales, sino además el grado de participación del sector privado debido a los riesgos implícitos en los procesos de aprobación y construcción. Así, se identificaban costos de hasta un 72% sobre el precio normal de la vivienda, derivado de gastos financieros (41%), impuestos y otros colaterales (24%), y trámites de aprobación y construcción exigidos por municipios y otras entidades (7%) (Urbana Consultores 1999).

En otro orden de ideas, los costos también pueden incrementarse por la incertidumbre y riesgo que subyace a las demandas futuras del servicio, limitando la capacidad de planificación de compradores y proveedores, así como la eficiencia de su operación. En el caso ecuatoriano, existen dos factores que han coadyuvado a neutralizar la incertidumbre. Por un lado, más allá de la postura ideológica de los distintos gobiernos, ha existido continuidad en la política, manteniendo vigente el esquema

2 El proyecto del SIV en su primera fase tenía un costo de USD 68,6 millones y fue financiado con un préstamo del BID por USD 62 millones otorgado en 1998. El primer desembolso fue de USD 30 millones, a un plazo de 25 años con tres años de gracia, con una tasa de interés variable. La segunda parte de USD 32 millones se otorgó a 40 años de plazo y 10 de gracia, con una tasa del 1% (los 10 primeros años) y del 2% (para el período restante).

De otra parte, la distribución del gasto se articuló alrededor de cuatro componentes: 1) la modernización institucional del mercado, con un presupuesto de USD 1,75 millones; 2) la profundización de la oferta crediticia hipotecaria, donde se asignaron USD 750 mil; 3) el fortalecimiento de la demanda habitacional, con una inversión total de USD 57 millones; 4) gastos administrativos, por un valor de USD 4 millones (Briones 2011).

del SIV hasta la actualidad. Por otro lado, la dolarización de la economía nacional en el año 2000 ha permitido una relativa estabilidad en el mercado hipotecario reduciendo y estabilizando las tasas de interés, que se ha visto a su vez reflejada en un sostenido desarrollo inmobiliario (Ospina 2010).

Motivación

Las motivaciones de los proveedores están relacionadas con aspectos de carácter financiero inherentes a la naturaleza de mercado del modelo, esto es, oportunidades de rentabilidad (Bartlett y Le Grand 1993, 30). Se observa en ese sentido que el modelo ecuatoriano si bien presenta avances importantes con la apertura del financiamiento, no necesariamente ha logrado atraer la participación del sector privado hacia un esquema de otorgamiento de créditos hipotecarios de bajo monto, lo que evidencia una falta de motivación de parte de los proveedores del mercado financiero. De hecho, a inicios de la década de 2000, solo el 20% del crédito colocado era de largo plazo, es decir, existía una escasa especialización crediticia y un desinterés para financiar programas de vivienda popular (Alzamora 2003).

Existen además problemas de motivación cuando los proveedores no necesariamente persiguen maximizar sus beneficios, es decir, no responden a los incentivos del mercado, y por lo tanto, se observa ambigüedad en sus objetivos. Este podría ser el caso de varias organizaciones no gubernamentales y fundaciones que operan en calidad de proveedores, como por ejemplo la Fundación Acción de Cristo, ECOSUR, entre otras, cuyas motivaciones se encuentran en el ámbito del servicio social sin fines de lucro, lo que puede limitar su acción efectiva dentro de una lógica de competencia.

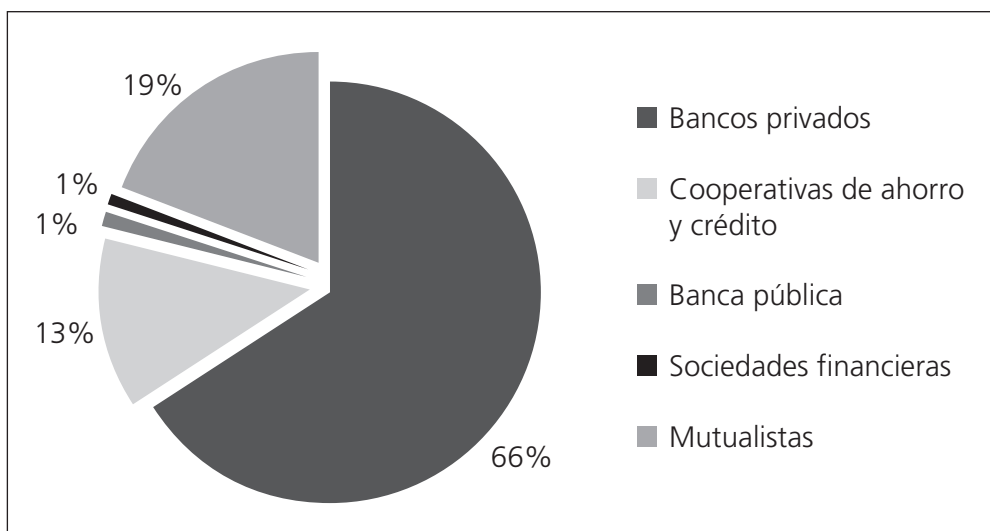
De otra parte, las motivaciones de los compradores están relacionadas con la búsqueda del bienestar de los usuarios. Surgen problemas cuando el comprador y el usuario del servicio son distintos, en razón de que dentro de una relación principal-agente se dificulta asegurar una actuación en interés del usuario. Esta situación se presenta inevitablemente en esquemas como el del SIV, donde el Estado, en calidad de comprador, actúa como intermediador entre los proveedores y los usuarios, lo que puede generar una brecha de implementación de la política.

Selección adversa

Esta condición se refiere a una forma de discriminación mediante la cual los proveedores o compradores podrían excluir a determinados usuarios del servicio para dar preferencia a aquellos cuya operación sea menos costosa. A diferencia de los mercados convencionales donde la recepción del servicio está condicionada por la capacidad

del usuario para pagarlo, en los cuasi-mercados el consumidor recibe el servicio de manera gratuita o por cargo, por lo que se establece una correspondencia entre necesidad y consumo (Bartlett y Le Grand 1993, 31). No obstante para el caso ecuatoriano, en la medida en que el modelo combina un subsidio directo a la demanda no reembolsable con un crédito hipotecario de largo plazo en condiciones de mercado y el ahorro previo del adquirente, el propio sistema genera una suerte de selección adversa estructural. Esto en razón de que las condiciones históricas de pobreza permiten el acceso a la vivienda solo a aquellos sectores con posibilidades de crédito y ahorro. Esto implica que en tanto la estructura del mercado hipotecario se concentra en la banca privada (gráfico 1), el sistema opera como en un mercado convencional, es decir, en función de la capacidad de pago del usuario.

Gráfico 1. Estructura del mercado hipotecario en Ecuador, 2004



Fuente: Acosta 2009.

En esta lógica, al no separar la porción de mercado de vivienda que carece de capacidad adquisitiva de aquella que puede insertarse en el mercado a través de intermediarios privados, el mecanismo de subsidio habitacional directo pierde su utilidad como palanca para transformar la demanda potencial en demanda efectiva. La selección adversa opera en términos de que, si bien el modelo otorga el subsidio directo, no necesariamente garantiza que las instituciones financieras privadas concedan el respectivo crédito hipotecario complementario a los sectores de menores ingresos, restando así la eficacia del instrumento ya que eleva el número de subsidios adjudicados que no se cobran (Gonzales 2005).

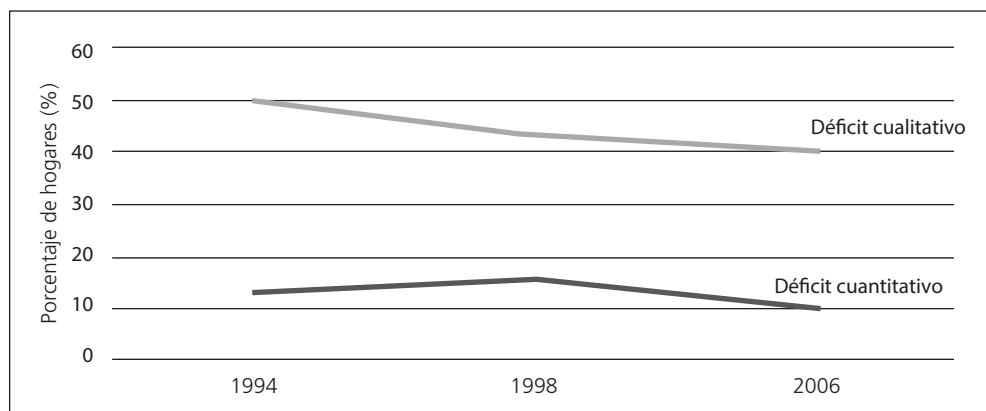
Criterios de evaluación de los cuasi-mercados de vivienda

Eficiencia

Criterio entendido, por un lado, en términos de que un servicio eficiente es aquel que minimiza el costo total del servicio entregado, y por otro lado, cuando las actividades de un proveedor están organizadas de tal forma que el costo de provisión de un servicio está minimizado (Bartlett y Le Grand 1993, 14). El análisis en Ecuador evidencia que no solamente se ha generado nuevos costos de transacción resultado de la diversificación de la operación y complejidad institucional, sino que no necesariamente se ha logrado minimizar el costo del servicio, lo que en última instancia puede asumirse como ineficiencia en la asignación y distribución de los recursos.

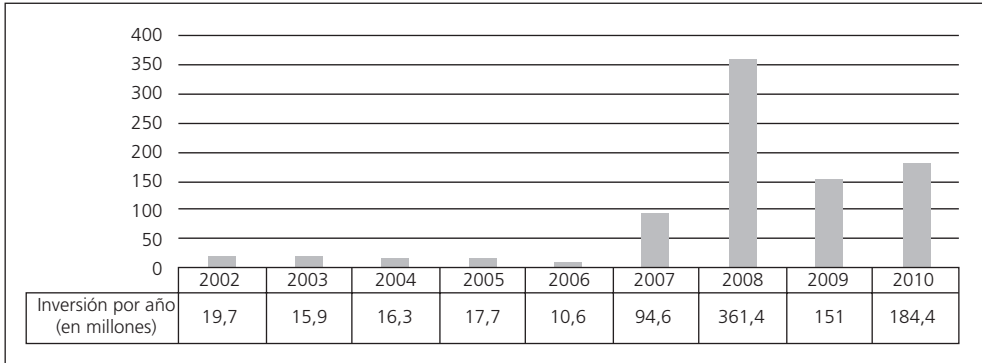
De otra parte, en lo referente a la eficiencia productiva, el esquema está orientado a generar la mayor inclusión posible de usuarios a la prestación, de ahí precisamente la idea de canalizar la oferta a través de mecanismos de mercado, complementados con subsidios focalizados en los sectores de menores recursos. Sin embargo, las condiciones económicas del país presentan problemas estructurales que repercuten en una escasa capacidad adquisitiva de grandes segmentos de la población, situación que impide que una potencial demanda de usuarios de vivienda se convierta en demanda efectiva, distorsionando la lógica del modelo de cuasi-mercados. De ahí que, pese al importante incremento del financiamiento hipotecario cercano al 30% desde el año 2000 (De Guzmán y Andino 2008), de la inversión en el sector de la vivienda experimentada al final de la década de 2000 (gráfico 2) y del avance en términos de disminución del déficit habitacional (gráfico 3), solamente se pueda hablar de una eficiencia productiva moderada, en tanto el acceso de grandes sectores de la población aún sigue siendo residual.

Gráfico 2. Déficit habitacional en Ecuador, 1994-2005



Fuente: Marcano 2010, 5.

Grafico 3. Inversión en vivienda 2003-2010



Fuente: Ruiz y Sánchez 2011.

En ese sentido, según datos de 2005 (cuadro 3), el desempeño del programa de vivienda social en términos de focalización evidencia, por una parte, que existe una subcobertura superior al 99% cualquiera sea el criterio seleccionado (quintiles, pobreza o salario mínimo), es decir, casi la totalidad de hogares elegibles o potenciales beneficiarios del programa (familias por debajo del umbral establecido por la norma) no reciben una solución de vivienda, lo que refleja lo pequeño que ha sido el programa respecto al tamaño del problema. Mientras que, por otra parte, existe una filtración que oscila entre el 19% y 67%, esto es, porcentajes importantes de beneficios entregados a hogares que no son elegibles para el programa (Marcano 2010, 16).

Cuadro 3. Subcobertura y filtración del SIV

	Subcobertura	Subcobertura (cero filtración)	Filtración
Según quintiles	99,5	99,4	19,2
Según pobreza	99,7	99,1	66,1
Según ingreso mínimo (tres salarios mínimos)	99,5	98,3	67,4

Fuente: Marcano 2010, 17.

Sensibilidad

Este criterio está concebido en función de la calidad del servicio al usuario. Precisamente una de las mayores críticas a la burocracia del anterior estado de bienestar era la poca atención prestada a las preocupaciones de la ciudadanía, por lo que muchas de las motivaciones de las reformas de los cuasi-mercados estuvieron direccionadas a mejorar la calidad del servicio articulándolo con un criterio más amplio de eficiencia

productiva (Bartlett y Le Grand 1993, 15). La experiencia ecuatoriana durante las últimas décadas evidencia una deficiente y desarticulada gestión de la institucionalidad del sector tanto en términos de una falta de complementariedad de las acciones ejecutadas por los distintos actores públicos, privados y comunitarios, así como de una insuficiente articulación de los niveles nacional, regional y local. Las respuestas, por lo tanto, han sido tradicionalmente aisladas, insuficientes y poco sustentables, reflejando que pese a que se constituye en una problemática sensible, no necesariamente han existido objetivos y acuerdos mínimos (Ruiz 2010). Estos argumentos expresan precisamente la falta de sensibilidad que ha caracterizado al sector de la vivienda, cuyas contradicciones se vuelven más visibles en contextos de competencia, donde las interacciones e interés adquieren mayor complejidad.

Es evidente que existen limitaciones de la política habitacional sustentada en el SIV respecto a la garantía del derecho a la ciudad (Gago 2009; Cedrés 2012; Pinto 2012), siendo iniciativas aisladas como la del Contrato Social por la Vivienda, las que han impregnado de un sentido social a las políticas del sector (Ruiz 2011; Ruiz y Sánchez 2011).

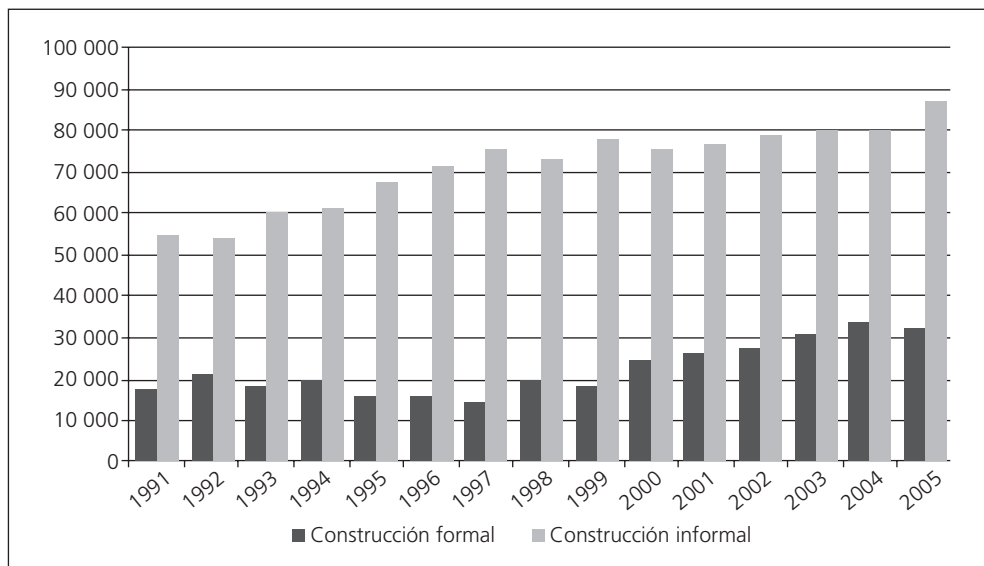
Elección

143

Criterio referido al incremento del rango de opciones para el consumidor más allá de aquellas ofertadas por el Estado (Bartlett y Le Grand 1993, 16), bajo la consideración que los cuasi-mercados de vivienda social proporcionan modestas ventajas de elección, tanto a nivel de las decisiones de inversión sobre el tipo de proceso y gestión ofertado por los proveedores, como a nivel del usuario individual (Bramley 1993, 178).

La evaluación del caso ecuatoriano evidencia que la poca participación del sector privado, tanto en la provisión de financiamiento como de construcción de viviendas, de alguna manera restringe la ampliación de opciones de elección. Así, en la medida en que el mercado de vivienda social se muestra poco rentable, existe un limitado número de proveedores, reduciendo por lo tanto las opciones de compra del Estado, no solo en términos de la cantidad de ofertantes sino además en cuanto a la calidad del servicio. De otra parte, conforme se observa en el gráfico 4, el sector de la construcción formal –en el que estaría incluida la provisión de vivienda social– pese al incremento que experimenta en la década de 2000, se mantiene muy por debajo de la construcción informal. Situación que da cuenta de que las opciones de elección de los usuarios se encuentran mayormente por fuera de la oferta circunscrita en la prestación formal del esquema de la política de vivienda. Este desfase de la oferta formal respecto al mercado informal se explica por la baja capacidad adquisitiva de grandes sectores de la población y su dificultad de acceso a los mecanismos formales de crédito.

Gráfico 4. Construcción formal e informal en Ecuador, 1991-2005



Fuente: De Guzmán s/f.

Equidad

Si bien este criterio no aparece de manera explícita en las reformas de los cuasi-mercados, es importante en la medida en que imputa la idea de un servicio equitativo determinado primordialmente por la necesidad y no por factores irrelevantes como ingreso, clase, género, etnia, entre otros (Bartlett y Le Grand 1993, 17). En el caso de análisis, conforme lo explicitan los lineamientos programáticos del MIDUVI, el objetivo básico de las políticas está enfocado en satisfacer la demanda de los sectores sociales de menores ingresos en materia de hábitat y vivienda a través de la participación del sector privado en la construcción de viviendas de interés social y de la promoción de una oferta de crédito hipotecario (MIDUVI 2012).

Detrás de una política de bienestar subyace por supuesto un sentido de equidad y redistribución que busca contrarrestar los desequilibrios estructurales de la sociedad. No obstante, es pertinente cuestionarse en qué medida los mecanismos de cuasi-mercados implementados en sociedades altamente desiguales no terminan reproduciendo las lógicas de exclusión, en términos de restricciones de acceso al crédito, en tanto por ejemplo conforme lo muestra la estructura de ingresos, la mayoría de hogares no estaría en capacidad de financiar su vivienda sin contar con algún tipo de subsidio del Estado (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Recursos potenciales de los hogares para financiar vivienda

Quintiles	Ingresos de los hogares urbanos				Crédito
	Ingreso promedio de los hogares (USD)	Ingresos en salarios	Porcentaje del gasto para vivienda	Disponibilidad para vivienda (cuota) (USD)	Crédito posible 14% 8 años (USD)
1	223,14	1,33	0,20	44,63	2569
2	392,90	2,34	0,25	98,23	5654
3	536,80	3,20	0,30	161,04	9270
4	748,79	4,46	0,30	224,64	12 931
5	1601,56	9,53	0,30	480,47	27 658

Fuente: De Guzmán s/f.

El éxito de Chile, considerada una de las experiencias paradigmáticas de la región en cuanto a políticas de vivienda, radica en el sostenido crecimiento económico del país en las últimas décadas, que ha permitido a los distintos gobiernos estructurar un proceso de largo plazo. Modelos de economía mixta como los cuasi-mercados son sostenibles no solo en función de una sólida institucionalidad, sino sobre todo de una oferta y demanda solvente. En el caso ecuatoriano, por el contrario, los elevados niveles de informalidad del mercado laboral constituyen un condicionante para estructurar una demanda de crédito calificada, lo que a su vez determina la constricción de la oferta hipotecaria hacia sectores de menor riesgo, generando un círculo vicioso de exclusión.

145

Conclusiones

Durante las últimas dos décadas se observa en Ecuador importantes transformaciones en el modelo de prestación de servicios de bienestar. En el ámbito específico de las políticas de vivienda de interés social, los cambios operaron en términos de la implementación de esquemas que combinan subsidios focalizados en la demanda con la incorporación de proveedores del sector privado. Lógica en la que subyace no solo una redefinición del rol del Estado hacia funciones de facilitador y regulador sino, sobre todo, la emergencia de nuevas formas de acción pública articuladas con una dinámica de mercado. En ese sentido, puede argumentarse que los instrumentos de las políticas de vivienda, concretamente el Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV) implementado en 1998, ha inducido la conformación de modelos de cuasi-mercados en el sector, en tanto, si bien el Estado ha mantenido el control y coordinación del servicio, no obstante, se han generado lógicas de competencia en el nivel de la provisión.

Desde esta perspectiva, el análisis de las condiciones de funcionamiento del modelo de cuasi-mercados ha permitido identificar los avances y las contradicciones que

la política de vivienda social ha experimentado tras la implementación del SIV. De esta manera, se evidencia la conformación de una estructura de mercado en la que, si bien existe competencia en el sector privado, existen fallas y desequilibrios generados, de una parte, por problemas de información en el orden de una compleja y desarticulada institucionalidad por ejemplo, y de otra parte, producidos por los costos de transacción implícitos en el proceso de operación en todos los niveles (compradores, proveedores y usuarios). Es preciso anotar, sin embargo, en referencia a la incertidumbre, que el sistema ha logrado consolidar cierta estabilidad tanto en términos políticos, mediante el apoyo mantenido al proceso, como en términos económicos a través del impulso de la dolarización al crecimiento del sector inmobiliario.

No obstante, uno de los mayores problemas del esquema del SIV en relación con su estructura de mercado ha sido principalmente la escasa participación y consolidación de la oferta de financiamiento de parte del sector privado generada no solo por la falta de motivación en términos de la rentabilidad del sector, sino sobre todo por las restricciones estructurales de acceso a crédito de la mayoría de la población del país. Esto podría entenderse en última instancia como una selección adversa estructural inducida por los propios mecanismos del sistema, en razón de que la concreción del subsidio está condicionada al otorgamiento del crédito, restringiendo las posibilidades que la demanda potencial se convierta en demanda efectiva.

En ese sentido, la evaluación del cuasi-mercado configurado alrededor de la política de vivienda en Ecuador presenta un balance relativamente negativo. Así, en términos de su eficiencia, el esquema no solo que exhibe elevados costos en la prestación del servicio, sino que además evidencia importantes déficits en términos de cobertura y focalización de la población objetivo. Situación que refleja las limitaciones de la política respecto a la magnitud de la problemática de la vivienda en el país, así como una ausencia de compromisos de largo plazo que, más allá de las soluciones reduccionistas enfocadas en la disminución del déficit cuantitativo de unidades habitacionales, permita generar respuestas integrales sobre la problemática del hábitat.

Si bien el balance general de la política de vivienda muestra importantes avances en términos de inversión y disminución del déficit cuantitativo por ejemplo, no obstante, las ciudades se siguen desarrollando alrededor de estrategias de construcción informal, de manera marginal a la infraestructura y equipamiento urbano, reproduciendo así los patrones de segregación socio-espacial. Es pertinente cuestionarse en qué medida los modelos de cuasi-mercados no se vuelven contradictorios dentro de sociedades marcadas por inequidades sociales y económicas de carácter estructural, en tanto no existen las condiciones de igualdad que exige la lógica del mercado.

Bibliografía

- Acosta, María Elena. 2009. “Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70. Análisis, balance y aprendizajes”. Tesis para Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- Alzamora, Jacqueline. 2003. “Crédito hipotecario para vivienda en el Ecuador: la necesidad de un financiamiento a largo plazo”. *Apuntes de Economía* 34. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Bartlett, Will & Julian Le Grand. 1993. “The Theory of Quasi-Markets”. En *Quasi-Markets and Social Policy*, editado por Julian Le Grand & Will Bartlett, 68-92. Londres: MacMillan.
- Bonduki, Nabil. 2009. “Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el Gobierno de Lula”. En *Intersecciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, coordinado por Jaime Erazo, 95-135. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- Bramley, Glen. 1993. “Quasi-Markets and Social Housing”. En *Quasi-Markets and Social Policy*, editado por Julian Le Grand & Will Bartlett, 154-182. Londres: MacMillan.
- Briones, Francisco. 2011. “Sistema de Incentivos a la Vivienda, ¿funcionó?”. Documento electrónico. Acceso el 10 de mayo de 2015.
http://www.ecuadorlibre.com/index.php?option=com_content&view=article&id=734:ace-no-199-qsistema-de-incentivos-a-la-vivienda-ifuncionoq&catid=2:analisis-de-coyuntura-economica&Itemid=11
- Calderón, Julio. 2012. “Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)”. *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, coordinado por Jaime Erazo, 95-115. Quito: FLACSO Ecuador / FLACSO / Instituto de la Ciudad.
- Carrión, Fernando. 1996. “La penuria de la vivienda en el Ecuador”. *Fe y Justicia* 1: s/n.
- Cedrés, Laura. 2012. “La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad”. *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, coordinado por Teolinda Bolívar y Jaime Erazo, 187-207. Quito: FLACSO Ecuador / FLACSO / Instituto de la Ciudad.
- CEPAL. 2002. “El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina”. *Serie Financiamiento del Desarrollo* 122. Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas.
- Cuervo, Nicolás y Samuel Jaramillo. 2010. “Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado”. *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*, editado por Samuel Jaramillo, 249-292. Quito: OLACCHI.
- De Guzmán, Alberto. 2006, no publicado. *La vivienda en el Ecuador. Aportes para la discusión*. Documento de trabajo. Quito.

- De Guzmán, Alberto. s/f, no publicado. *Caracterización del sector vivienda. Documento de trabajo*. Quito.
- De Guzmán, Alberto y José Andino. 2008. *Elementos para la formación de un nuevo modelo de financiamiento de vivienda en el Ecuador. Documento de trabajo*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Financiamiento de Vivienda.
- Drosdoff, Daniel. s/f. *Movilizando recursos del sector privado para mejorar vivienda de familias de menores ingresos*. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Flores, Ana Raquel. 2012. "Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy". *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, coordinado por Jaime Erazo, 145-167. Quito: FLACSO Ecuador / FLACSO / Instituto de la Ciudad.
- Friedman, Milton y Rose Friedman. 1987. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Barcelona: Editorial Grijalbo.
- 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". *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, coordinado por Jaime Erazo, 137-153. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- Gonzales, Gerardo. 2005. "El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina". *Revista de la CEPAL* 85, 115-129.
- Gonzales, Gerardo. 1999. "Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas". *Revista de la CEPAL* 69, 139-161.
- Le Grand, Julian & Will Bartlett. 1993. "Introduction". En *Quasi-Markets and Social Policy*, editado por Julian Le Grand & Will Bartlett, 1-12. Londres: MacMillan.
- Marcano, Luis. 2010. *La política de vivienda social y su impacto en el bienestar: el caso de Ecuador. Documento para discusión*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda (MIDUVI). 2011. Sistema de Incentivos para la Vivienda. Documento de difusión.
- _____. 2012. Página web oficial. Acceso el 10 mayo.
www.miduvi.gob.ec
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ospina, Óscar. 2010. *Dolarización y desarrollo urbano. Mercado de vivienda nueva en Quito*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya Yala.
- Paquette, Catherine y Mabel Yescas. 2009. "Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate". *Centro-h* 3, 15-26.
- Pinto, Vanessa. 2012. "Viviendas sin ciudad: análisis de la política habitacional ecuatoriana a partir del 2008 y su influencia en Quito". Tesis para Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

- Ruiz, Lucía. 2011. “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.
- Ruiz, Silvana. 2010. “Documento de política nacional de hábitat sustentable, asentamientos humanos y vivienda adecuada”. Consultoría MIDUVI.
- Ruiz, Silvana y Nancy Sánchez. 2011. *Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna. Una década de acción por la vivienda y el hábitat*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Samuelson, Paul. 2010. *Microeconomía con aplicaciones a Latinoamérica*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Schteingart, Martha y Luis Patiño. 2006. “El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales”. En *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, coordinado por René Coulomb y Martha Schteingart, 153-191. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Siclari, Paola. 2009. “Instrumentos de integración social en la nueva política habitacional y urbana en Chile”. *Centro-h 3*: 63-75.
- Urbana Consultores. 1999, no publicado. *Ecuador: removiendo obstáculos críticos para la provisión de vivienda de interés social. Estudio de casos en Quito, Guayaquil y Machala*. Quito: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Villarroya, Ana. 2000. “La financiación de los centros concertados”. España: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.