

# **Apoyo técnico en el proceso de definición del programa de vivienda para arriendo en inmuebles de valor patrimonial en la ciudad de Quito - Contractual de Productos y Servicios Externos (PEC)**

## **Informe 3**

Banco Interamericano de Desarrollo  
Instituto Metropolitano de Patrimonio (Quito, Ecuador)

**Informe 3 (TDR):** Informe final de conclusiones y recomendaciones que contenga la propuesta de modelo de gestión una vez discutida y avalada por la municipalidad y el Banco.

Consultor: Guido Borasino Sambrailo  
Contacto: [guido.borasino@pucp.pe](mailto:guido.borasino@pucp.pe)

**Setiembre, 2018**

<b>Presentación .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Documento de la propuesta del modelo de gestión .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Definición de la actuación .....</b>	<b>6</b>
1.1.1. Objetivos del Programa de Vivienda para Arriendo en Inmuebles de Valor Patrimonial (PVAIVAP) .....	6
<b>1.2. Definición del ente coordinador.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3. Gestión de la oferta .....</b>	<b>8</b>
1.3.1. Inmuebles en el CHQ .....	9
1.3.2. Incentivos tributarios para la rehabilitación de inmuebles de valor patrimonial.....	11
1.3.3. Fuentes de Financiamiento de proyectos de inversión en vivienda de interés social .....	13
1.3.4. Modelos de Gestión de la Oferta .....	14
1.3.4.1. Modelo de gestión privada.....	14
1.3.4.2. Modelo de gestión pública.....	16
1.3.4.3. Modelo Asociación Público – Privada (APP) .....	17
1.3.5. Instrumentos complementarios para el funcionamiento del modelo de gestión .....	18
1.3.5.1. Promoción de nuevas fuentes de crédito para desarrolladores .....	18
1.3.5.2. Mecanismos para agilizar los procesos de recuperación de inmuebles en casos de inquilinos morosos .....	18
1.3.5.3. Mecanismos de protección de arrendatarios .....	19
1.3.5.4. Derechos adicionales de construcción transferibles.....	19
1.3.5.5. Subsidios a la rehabilitación y cánones de arrendamiento.....	19
1.3.5.6. Del diseño de las unidades de vivienda del proyecto .....	19
1.3.5.7. Sistema de acceso a información para desarrolladores .....	20
1.3.5.8. Sanciones para la promoción de la participación de inmuebles en el PVAIVAP.....	20
1.3.5.9. Celeridad en el otorgamiento de licencias .....	21
<b>1.4. Gestión de la demanda .....</b>	<b>21</b>
1.4.1. Plataforma de Gestión Local de la Demanda de Vivienda (PGLDV) .....	22
1.4.2. Programa de acompañamiento social (PAS).....	25
1.4.3. Parámetros para la selección de beneficiarios del PVAIVAP .....	28
<b>1.5. Lineamientos metodológicos para el seguimiento y evaluación del modelo de gestión del Programa de Vivienda de Alquiler PVAIVAP .....</b>	<b>29</b>
<b>2. Recomendaciones a las propuestas de vivienda del Plan de Desarrollo Integral del CHQ .....</b>	<b>32</b>
<b>3. Bibliografía.....</b>	<b>36</b>
<b>4. Entrevistas realizadas .....</b>	<b>37</b>

## **Listado de Tablas**

Tabla 1: Objetivos del PDI del CHQ.....	7
Tabla 2: Edificaciones del CHQ según estado de Conservación.....	11
Tabla 3: Cálculo de Incentivo tributario – exoneración tributaria .....	15
Tabla 4: Programa de Acompañamiento Social .....	27
Tabla 6: Cánones de arrendamiento en Quito .....	28
Tabla 7: Indicadores sugeridos para el PVAIVAP .....	30

## **Listado de Cuadros**

Cuadro 1: Incentivos tributarios propuestos por la Ley 107 .....	12
Cuadro 2: Exoneración al IR contemplada en la LOAIPP.....	12
Cuadro 3: Funciones de la Dirección de Gestión de la Demanda.....	23
Cuadro 4: Plataforma de Gestión Local de la Demanda de Vivienda...	25

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 01: Mapeo de Actores .....	35
Gráfico 02: Modelo de Gestión Privada .....	14
Gráfico 03: Modelo de Gestión Pública .....	16
Gráfico 04: Modelo de APP .....	17
Gráfico 05: Esquema de selección y priorización de beneficiarios ....	29

## **Anexos**

Anexo 1: Matriz de Integración del PDI – CHQ con el PVAIVAP (pdf adjunto)	
Anexo 2: Modelos de Gestión.....	(archivo Excel adjunto)
Anexo 3: Mapeo de Actores y Normativa .....	(archivo Excel adjunto)

## **Listado de Abreviaturas**

ACDC: Agencia de Coordinación Distrital de Comercio
APP: Asociación Público – Privada
BIESS: Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
CHQ: Centro Histórico de Quito
CONAFIP: Corporación Nacional de Finanzas Populares
DMQ: Distrito Metropolitano de Quito
EPMHV: Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda
IMP: Instituto Metropolitano de Patrimonio
INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
IVP: Inmuebles de Valor Patrimonial
LOIAPP: Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas
LOOTUGS: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
MDMQ: Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito
PAS: Programa de Acompañamiento Social
PDI: Plan de Desarrollo Integral
PGLDV: Plataforma de Gestión Local de la Demanda de Vivienda
PMHV: Política Municipal de Hábitat y Vivienda
PVAIVAP: Programa de Vivienda para Arriendo en Inmuebles de Valor Patrimonial
SCTPC: Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
SDPC: Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad
SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIS: Secretaría de Inclusión Social
SSG: Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad
STHV: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
ZC: Zonificación de Promoción

## Presentación

El presente documento corresponde al Informe 3 de la consultoría “Apoyo técnico en el proceso de definición del programa de vivienda para arriendo en inmuebles de valor patrimonial en la ciudad de Quito” realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Instituto Metropolitano de Patrimonio (IMP) de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). El informe presenta el modelo de gestión del Programa de Vivienda para Arriendo en Inmuebles de Valor Patrimonial (PVAIVAP) y las principales recomendaciones para su implementación.

La metodología para la elaboración del modelo de gestión contempló la revisión de prácticas internacionales en programas de vivienda, las cuales fueron presentadas en el Informe 1. Posteriormente se efectuó un mapeo de actores, y una revisión de la normativa actual y de la estructura organizativa de la MDMQ. En esta etapa se efectuaron entrevistas con funcionarios del MDMQ y desarrolladores independientes con el fin de identificar las limitaciones que encuentra la actividad inmobiliaria en el CHQ y determinar los roles que los distintos actores pueden desempeñar en el modelo de gestión.

El documento se ha estructurado en dos partes. En la primera parte, la sección 1 presenta la propuesta del modelo de gestión. Aquí se plantean los objetivos del PVAIVAP, se define su vinculación con el Plan de Desarrollo Integral del Centro Histórico de Quito (PDI-CHQ)<sup>1</sup>, se establece el ente coordinador del programa y se presenta un modelo de gestión de la oferta. Es importante destacar que, para este último punto, el PVAIVAP se ha centrado en definir una intervención sobre los inmuebles de valor patrimonial de propiedad municipal. En tal sentido, en la sección 1.3. “Gestión de la Oferta”, el informe identifica las características del parque inmobiliario del CHQ, los mecanismos de financiamiento e incentivos tributarios, y presenta un análisis de las alternativas de desarrollo de una oferta de alquiler bajo tres supuestos: un modelo privado, un modelo público, y un modelo de Asociación Público-Privada. Adicionalmente, en la misma sección, el documento propone instrumentos complementarios los cuales pueden ser considerados para el adecuado funcionamiento del programa. En la sección 1.4., se presenta el modelo de gestión de la demanda, el cual contempla tres componentes: la Plataforma de Gestión Local de la Demanda de Vivienda (PGLDV); el Programa de Acompañamiento Social (PAS); y los parámetros para la selección de los beneficiarios del programa. Finalmente, en la primera sección, se definen lineamientos metodológicos para seguimiento y evaluación del modelo de gestión del PVAIVAP.

En la segunda parte del documento se presentan las recomendaciones a las propuestas de vivienda del PDI-CHQ. Estas consolidan el análisis de la primera sección, destacando los aspectos claves que el programa debe contemplar como también los factores que requieren de estudios más detallados.

El presente estudio brinda a la MDMQ una primera aproximación a los aspectos a considerar en la implementación de un programa de vivienda de alquiler que contribuya al repoblamiento y la dinamización económica del CHQ. Las limitaciones a las cuales se ha enfrentado el presente estudio tienen que ver con la reducida información disponible respecto al mercado de alquiler de vivienda en el CHQ, tanto a nivel de la oferta y demanda formal como informal, y a la heterogeneidad de la información existente respecto a los costos de las intervenciones de rehabilitación de inmuebles

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que el PDI – CHQ es un documento borrador que viene siendo elaborado por el la Oficina del Plan del CHQ.

patrimoniales. Estudios complementarios e intervenciones de tipo piloto podrán ayudar a delinear con mayor precisión la ejecución del PVAIVAP.

## **1. Documento de la propuesta del modelo de gestión**

### **1.1. Definición de la actuación**

El Plan de Desarrollo Integral del Centro Histórico (PDI – CHQ) tiene como objetivo general “incrementar la habitabilidad del Centro Histórico de Quito, para revertir su despoblamiento y revitalizar su patrimonio cultural mediante la generación de espacios seguros de calidad, a través de una planificación integral, urbanística y de gestión patrimonial, garantizando un desarrollo urbano apropiado para racionalizar la inversión de los recursos públicos y privados” (IMP, 2018). Como se aprecia en la tabla 1, el PDI del CHQ establece 8 objetivos específicos. De estos, el objetivo 2 y 3 (resaltados en la tabla 1) se vinculan directamente con el patrimonio cultural y la recuperación de la residencialidad del centro. Estos dos objetivos específicos se traducen en ejes de intervención, los cuales se muestran en el Anexo 1.

El PDI - CHQ entiende los programas como la “integración de acciones urbanísticas que persiguen la consecución del objetivo general y objetivos específicos de la presente ordenanza - en referencia a la ordenanza del Plan Parcial – a través de la producción y/o distribución de bienes y/o servicios para satisfacer necesidades que la población beneficiaria tiene problemas para solventar” (Oficina del Plan del Centro Histórico de Quito, Instituto Metropolitano de Patrimonio, 2018). A su vez, el PDI – CHQ, mediante su Ordenanza, define el “modelo de gestión” como el “acto normativo de carácter administrativo mediante el cual se ordena la ejecución y el direccionamiento estratégico de los proyectos establecidos” y que “establece procesos y parámetros para la implementación y evaluación de proyectos” (Oficina del Plan del Centro Histórico de Quito, 2018). En tal sentido, el modelo de gestión de un programa contempla la “integración de acciones urbanísticas” mediante un “acto normativo” que “ordene la ejecución y el direccionamiento estratégico de los proyectos establecidos”. De esta manera, el modelo de gestión del Programa de Vivienda para Arriendo en Inmuebles de Valor Patrimonial implica la integración de las acciones urbanísticas de, principalmente, los ejes 4 y 5 del PDI – CHQ, con miras a ordenar y dirigir la ejecución del programa<sup>2</sup>.

#### **1.1.1. Objetivos del Programa de Vivienda para Arriendo en Inmuebles de Valor Patrimonial (PVAIVAP)**

El objetivo general del Programa de Vivienda para Arriendo en Inmuebles de Valor Patrimonial es “promover la recuperación de la función residencial del Centro Histórico de Quito y la rehabilitación y conservación de inmuebles municipales de valor patrimonial”.

Los objetivos específicos del programa son los siguientes:

- Promover la rehabilitación y conservación de los inmuebles de valor patrimonial del CHQ
- Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población residente en el CHQ
- Promover el acceso de población vulnerable a vivienda digna en el CHQ
- Promover la oferta de vivienda digna en régimen de arrendamiento en el CHQ

---

<sup>2</sup> Como se verá más adelante, el Programa se vincula de manera instrumental también a otros ejes del PDI - CHQ.

**Tabla 1: Objetivos del PDI del CHQ**

Objetivo General	Objetivos específicos
Incrementar la habitabilidad del Centro Histórico de Quito, para revertir su despoblamiento y revitalizar su patrimonio cultural mediante la generación de espacios seguros de calidad, a través de una planificación integral, urbanística y de gestión patrimonial, garantizando un desarrollo urbano apropiado para racionalizar la inversión de los recursos públicos y privados	Fomentar una cultura de uso del espacio público que garantice espacios seguros de calidad.
	Preservar el patrimonio cultural como un mecanismo de desarrollo que proteja las identidades colectivas.
	Fortalecer, propiciar y diversificar el uso residencial.
	Fomentar una movilidad sostenible, eficiente y universalmente accesible, que priorice al peatón y reduzca las emisiones.
	Promover el desarrollo de la economía local, para incrementar su competitividad a nivel metropolitano, nacional e internacional.
	Mejorar los índices de calidad ambiental y fomentar los procesos de mitigación y adaptación al cambio climático, considerando el patrimonio ambiental
	Empoderar a los ciudadanos como sujetos activos en la generación de procesos de planificación participativa y propositiva, impulsando su corresponsabilidad en la gestión del territorio.
Propiciar un desarrollo social para todos los habitantes del centro, tomando en cuenta las necesidades de la población más vulnerable.	

## 1.2. Definición del ente coordinador

El ente coordinador del Programa de Vivienda para Arriendo en Inmuebles de Valor Patrimonial (PVAIVAP) debe ser la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV). Dicha entidad tiene como objetivo definir estrategias territoriales para el Distrito Metropolitano de Quito (Oficina del Plan del Centro Histórico de Quito, 2018). Es responsable de la *formulación y aplicación de políticas públicas territoriales, de usos del suelo, de hábitat, de patrimonio edificado y vivienda, bajo conceptos de sostenibilidad, inclusión, calidad, universalidad, que promueva la convivencia, la apropiación y la identidad ciudadana en el marco del buen vivir* (Oficina del Plan del Centro Histórico de Quito, 2018, pág. 39). La STHV tiene las siguientes competencias a nivel metropolitano:

- La rectoría en control patrimonial y emisión de directrices en materia urbanística y de espacio público
- Generar políticas públicas para el planeamiento del territorio y establecer normativa para regular el uso y la forma de ocupación del suelo.
- Gestionar, resolver, capacitar, coordinar y asesorar de manera efectiva, a instancias públicas y privadas, con el objetivo de regular y normar el crecimiento urbano en el territorio del DMQ
- Generación de políticas y lineamientos en espacio público y desarrollo sostenible.

La STHV como ente rector tiene bajo su cargo, entre otras entidades, a la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV) y al Instituto Metropolitano de Patrimonio (IMP). Estas características organizacionales posicionan a la STHV como un actor con las competencias y que cuenta con las entidades ejecutoras necesarias para cumplir con el rol de ente coordinador del PVAIVAP. Además, en la estructura orgánica funcional de la MDMQ, la STHV se ubica en el segundo nivel de jerarquía municipal y al mismo nivel que otras secretarías que cuentan con competencias de control, gestión social, y de desarrollo económico. Dichas competencias resultan complementos necesarios para el correcto funcionamiento del PVAIVAP.

Para un adecuado funcionamiento de un programa de vivienda de alquiler en inmuebles de valor patrimonial, se deben contemplar mecanismos para gestionar la oferta y la demanda. A continuación, se sugieren aspectos centrales a considerar dentro del programa a nivel de la oferta y demanda.

### 1.3. Gestión de la oferta

La gestión de la oferta comprende los procesos necesarios para la rehabilitación de los inmuebles municipales de valor patrimonial, la producción de la vivienda, y la administración y mantenimiento del inmueble. El PVAIVAP deberá considerar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación de inmuebles de valor patrimonial, y los mecanismos de gestión financiera para la administración y mantenimiento de los inmuebles.

En tal sentido, se ha realizado un mapeo de los actores que participan en el sector vivienda en Quito y en el desarrollo de inmuebles de valor patrimonial. La metodología utilizada para la clasificación de los actores ha considerado 7 categorías.

- *Rol: describe sus responsabilidades y funciones.*
- *Sector: categoriza a los actores según “sociedad civil”, “sector público”, “sector privado”.*
- *Nivel: categoriza a los actores según “Municipal”, “Gobierno Nacional”*
- *Alcance: categoriza a los actores según el ámbito de influencia que ejercen (“Zonal”, “Metropolitano”, “Nacional”)*
- *Rubro de actividad: Turismo/cultura, inmobiliario, comercio, finanzas, gestión pública, gestión social*
- *Vinculación con mercado de vivienda: describe cómo el actor está vinculado a los componentes del mercado. Para esto se definieron tres categorías: regulación, que indica si el actor desempeña un rol regulador del mercado<sup>3</sup>; oferta, que indica que el actor realiza acciones vinculadas a la generación de oferta de vivienda; demanda, que indica que el actor realiza acciones vinculadas a la gestión de la demanda.*
- *Oportunidad para el programa: describe la oportunidad que el rol del actor representa para el PVAIVAP.*

El mapeo de actores se presenta a detalle en el **Anexo 3** (archivo de Excel adjunto). En el **gráfico 1** se categoriza a los actores en función a “Sector”, “Nivel”, y “Vinculación con Mercado de Vivienda”. Se diferencian los actores con competencias reguladoras y ejecutoras PVAIVAP a nivel de cada una de las fases del programa. Estas fases se han distinguido en función de las etapas de rehabilitación y administración de los proyectos de vivienda de alquiler.

---

<sup>3</sup> Con fines metodológicos, los actores del sector “sociedad civil” que persiguen fines de resguardo o preservación del patrimonio histórico se han considerado en la sección del gráfico correspondiente a “regulación”.

Adicionalmente, es importante considerar que el MDMQ en la Política Municipal de Hábitat y Vivienda (PMHV), aprobada mediante Resolución N° 094 del Concejo Metropolitano, estableció cuatro modelos de gestión y define los roles del MDMQ en cada uno de estos.

- *Privado Individual.* Este modelo consiste en la participación de los propietarios individuales como inversionistas en proyectos de vivienda. El rol de la MDMQ se restringe a la “generación del marco normativo y un ambiente estimulante para la inversión inmobiliaria privada”, velando por la “aplicación de la normativa vigente” (Secretaría del Concejo Metropolitano, 2010, pág. 21)
- *Inmobiliario.* Este modelo se caracteriza por la participación de actores del sector privado: los promotores privados, a quienes se les otorga el rol de “estructurar y ejecutar el proyecto de vivienda y vigilar el manejo equilibrado de los segmentos negocio y servicio”; las instituciones financieras, “quienes aprovisionarán los recursos de origen privado y canalizarán los de origen público, brindando respaldo a los promotores”. El rol del MDMQ en este modelo es el de “administrar el manejo equilibrado de los segmentos negocio y servicio” (Secretaría del Concejo Metropolitano, 2010, pág. 21)
- *Municipal.* Este modelo se caracteriza por la participación activa del MDMQ en la gestión integral de los proyectos mediante asociaciones con actores del sector privado y de la economía solidaria. Se contempla la abstención del MDMQ en la construcción de vivienda, limitando su rol al de gestor o facilitador de los proyectos, fomentando el involucramiento de los diversos actores privados, públicos y de la sociedad civil.
- *Autogestionario Comunitario.* Este modelo contempla la participación de los actores de la sociedad civil y economía solidaria en la producción de vivienda. En este caso el MDMQ se desenvuelve como articulador de los actores y brinda asistencia técnica a las organizaciones autogestionarias.

Si bien el funcionamiento de estos modelos de gestión no se desarrolla en el documento de la PMHV, estos delinean los roles que el MDMQ desempeña en vinculación con los actores del sector inmobiliario. No obstante, el enfoque de la PMHV está orientado a la creación de vivienda en régimen de tenencia en propiedad. Por este motivo, para el caso del programa de vivienda de alquiler en inmuebles municipales de valor patrimonial, se requiere definir nuevos mecanismos de articulación entre los distintos actores.

### **1.3.1. Inmuebles en el CHQ**

En el CHQ existen dos tipos de inmuebles: de propiedad pública y de propiedad privada. Promover la rehabilitación y creación de vivienda de alquiler en cada uno de estos tipos de inmuebles requiere de mecanismos y estrategias distintas. Además, otros aspectos que complejizan más estas acciones, a diferencia de las intervenciones inmobiliarias convencionales, tienen que ver con las distintas características y factores que influyen en la inversión en inmuebles de valor patrimonial. Tres categorías se han considerado para el presente informe: tipo de propiedad, grado de protección y estado de conservación.

En relación al tipo de propiedad, los inmuebles pueden ser:

- *inmuebles de propiedad pública municipal: son los inmuebles de propiedad del MDMQ o de entes adscritos a este*
- *inmuebles de propiedad pública no municipal: son inmuebles de propiedad de otras entidades públicas*
- *inmuebles de propiedad privada individual: inmuebles que son de propiedad de personas naturales*
- *inmuebles de propiedad privada corporativa: inmuebles de propiedad de personas jurídicas*

Los inmuebles a su vez pueden caracterizarse en función del *grado de protección* y los *Estados de Conservación*. El MDMQ, mediante la ordenanza N° 260, establece tres categorías para definir el nivel de protección del Inmueble de Valor Patrimonial (IVP):

- *Edificaciones con protección absoluta- De alta valoración arquitectónica clasificadas dentro del inventario de arquitectura monumental.*
- *Edificaciones con protección parcial- Edificaciones susceptibles de modificación para recuperar o mejorar sus condiciones de habitabilidad.*
- *Edificaciones con catalogación negativa - Edificaciones que no presentan valores arquitectónicos representativos ni relevantes.*

Además, los Estados de Conservación son los siguiente<sup>4</sup> (Instituto Metropolitano de Patrimonio, 2018, pág. 98):

- *Bueno”: las construcciones en perfecto estado de conservación tanto de su estructura soportante, como en todos sus componentes constructivos, materiales y acabados;*
- *“Regular”: aquellas construcciones que pueden presentar filtraciones de humedad o ataque de insectos y hongos xilófagos, que van deteriorando progresivamente el inmueble, causando desprendimientos de enlucidos, daños en carpinterías, herrerías o herrajes, deterioros en cubiertas y pinturas, etc., pero no presentan problemas de tipo estructural;*
- *“Malo”: las construcciones que además de presentar las patologías del conjunto anterior en forma más apreciable, presenten daños en sus estructuras soportantes, ya sean de cubiertas, entresijos y muros debido a: asentamientos diferenciales, pudriciones, oxidaciones, cuarteaduras producidas por sismos, falta de mantenimiento, etc., defectos que, de no ser detenidos y reparados, pueden provocar el colapso del edificio o partes del mismo;*

---

<sup>4</sup> Para fines de la presente investigación, se han utilizado las categorías de los Estados de Conservación a los que se refiere el PDI. No obstante, el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural establece tres categorías: “Sólido, cuando el inmueble se encuentra mantenido y conservado en un porcentaje del 75% al 100%; Deteriorado: cuando el inmueble presenta deterioro desde un 25 % hasta un 75%; Ruinoso: cuando el inmueble está deteriorado en un rango superior al 75% y es susceptible de ser intervenido integralmente” (Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, 2011, p. 39)

- “Ruinas”: las edificaciones donde sólo se conservan elementos soportantes o parte de ellos (muros, columnas, arcos, etc.), y los otros componentes de la edificación han colapsado o desaparecido.

En el CHQ existen un total de 5287 inmuebles. La tabla 2 muestra el estado de conservación de los inmuebles del CHQ.

**Tabla 2: Edificaciones del CHQ según estado de conservación**

ESTADO DE CONSERVACIÓN POR PREDIO Y EDIFICACIÓN - CHQ		
	N° Lotes	Porcentaje
Sin Catalogación	741	14.0
Bueno	2209	41.8
Regular	2232	42.2
Malo	102	1.9
Ruina	3	0.1
	<b>5287</b>	<b>100</b>

*Tomado de Instituto Metropolitano de Patrimonio (2018, p. 105) Elaboración: IMP-Oficina Plan CHQ. Fuente: IMP-Dirección de Inventario, 2017*

Para los fines de la presente consultoría, la propuesta del presente informe se centra en los inmuebles de propiedad pública municipal.

### **1.3.2. Incentivos tributarios para la rehabilitación de inmuebles de valor patrimonial**

Actualmente existen un conjunto de incentivos diseñados con el objetivo de promover la rehabilitación de los inmuebles de valor patrimonial. La Ley de Incentivos Tributarios para la Conservación de las Áreas Históricas de Quito (Ley N° 107) estableció distintos incentivos para fomentar que los propietarios, sean estas personas jurídicas o no, rehabiliten los inmuebles (ver cuadro 1). Es importante distinguir dos posibles escenarios bajo lo que establece la Ley 107 para el caso de un inmueble de propiedad privada. En un primer escenario, la propiedad del inmueble la mantiene el propietario inicial. En tal caso, dicho propietario accedería solo a los beneficios 2 y 3. En un segundo escenario, la propiedad del inmueble es transferida mediante venta a un desarrollador. En dicho caso, adicionalmente el nuevo propietario podría acceder al beneficio que establece el artículo 1.

### Cuadro 1: Incentivos tributarios propuestos por la Ley 107

**Art. 1.-** Las personas naturales o jurídicas que rehabiliten, restauren o realicen obras de conservación y mantenimiento de edificaciones ubicadas en las áreas históricas del Distrito Metropolitano de Quito, con la autorización de la Comisión de Áreas Históricas, concluida dicha restauración, podrán **deducir del valor imponible por concepto de impuesto a la renta, hasta el 20%**, anual del total de la inversión realizada y certificada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, hasta por un lapso máximo improrrogable de cinco años.

**Art. 2.-** Las propiedades rehabilitadas, restauradas o en las que se hayan realizado obras de conservación y mantenimiento, debidamente autorizadas por la Comisión de Áreas Históricas, gozarán de la **exoneración del 100% del impuesto predial urbano y sus adicionales, durante un lapso de cinco años**, contado a partir del año siguiente al de la terminación de las obras.

**Art. 3.-** El traspaso de dominio de bienes raíces ubicados en las áreas históricas del Distrito Metropolitano de Quito, estará **exento del impuesto de alcabalas**, si son rehabilitados o restaurados en el lapso de los dos años posteriores al de la transferencia. Esta exoneración se hará efectiva una vez concluida la rehabilitación o restauración, mediante nota de crédito emitida por el Municipio del Distrito Metropolitano.

Fuente: Ley de Incentivos Tributarios para la Conservación de las Áreas Históricas de Quito (Ley N° 107)

Adicionalmente, la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas (LOIAPP) en el 2015 estableció reformas a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. De esta manera, la LOIAPP incluyó la exoneración tributaria que se muestra en el cuadro 2 en los casos de proyectos de asociación público-privada.

### Cuadro 2: Exoneración al IR contemplada en la LOIAPP

**Art.9.3.** Exoneración del impuesto a la renta en el desarrollo de proyectos públicos en asociación público-privada.- Las sociedades que se creen o estructuren en el Ecuador para el desarrollo de proyectos públicos en asociación público-privada ("APP"), gozarán de una **exoneración del pago del impuesto a la renta durante el plazo de diez años contados a partir del primer ejercicio fiscal** en el que se generen ingresos operacionales establecidos dentro del objeto de la APP, de conformidad con el plan económico financiero agregado al contrato de gestión delegada, siempre que el proyecto se realice en uno de los sectores priorizados por el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas y cumplan con los requisitos fijados en la ley que regula la aplicación de los incentivos de las APP. Están exentos del impuesto a la renta durante el plazo de diez años contados a partir del primer ejercicio fiscal en el que se generen los ingresos operacionales establecidos dentro del objeto de la APP, los dividendos o utilidades que las sociedades que se constituyan en el Ecuador para el desarrollo de proyectos públicos en APP, paguen a sus socios o beneficiarios, cualquiera sea su domicilio.

Fuente: Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público – Privadas.

### 1.3.3. Fuentes de Financiamiento de proyectos de inversión en vivienda de interés social

Fuente de financiamiento pública: las instituciones públicas que financian proyectos de vivienda en Ecuador son principalmente el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) y BANECUADOR. El MDMQ, mediante la EPMHV, puede recibir financiamiento público para el desarrollo de proyectos de vivienda. Actualmente, los proyectos de vivienda nueva que desarrolla la EPMHV se financian en gran parte mediante las hipotecas de los beneficiarios. Por ejemplo, el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) financia el 77 % de las hipotecas de los proyectos de la EPMHV<sup>5/6</sup>.

Fuente de financiamiento de cooperación internacional: Otra fuente de financiamiento para proyectos de vivienda es la cooperación internacional. No obstante, en la mayoría de casos esto requiere de la mediación de un actor público que actúe como banca de segundo piso. Las posibilidades de obtener dicho financiamiento por parte de las entidades públicas dependen de la calificación crediticia que tenga la institución<sup>7</sup>.

Fuente de financiamiento privado: la tercera alternativa para el financiamiento de proyectos inmobiliarios de vivienda social es obtener financiamiento de una institución financiera privada. En este caso, igualmente, la posibilidad de repago del crédito dependerá de la rentabilidad de la operación (administración) del inmueble destinado a alquiler.

Fuente de financiamiento del sector financiero popular y solidario: la cuarta alternativa para financiar la rehabilitación del inmueble implica la participación de las organizaciones del sector asociativo y cooperativista y/o de la Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIP). En estos casos, la posibilidad de repago del crédito dependerá de la rentabilidad de la operación (administración) del inmueble destinado a alquiler.

---

<sup>5</sup> Información provista por la Gerencia de Desarrollo Social y Gestión de la Demanda de la EPMHV (información al 18 de julio del 2018).

<sup>6</sup> No obstante, en los casos de inmuebles de valor patrimonial de propiedad pública el financiamiento mediante 'bien futuro' de los proyectos de la EPMHV no aplicaría, por el hecho de que la legislación restringe la venta. La alternativa es contemplar fuentes de financiamiento de instituciones financieras públicas que puedan otorgar crédito a la EPMHV o al IMP. En este caso, instituciones públicas como BANECUADOR pueden participar como financistas. El repago del mismo estaría condicionado a la rentabilidad que se alcance en la fase de administración del inmueble.

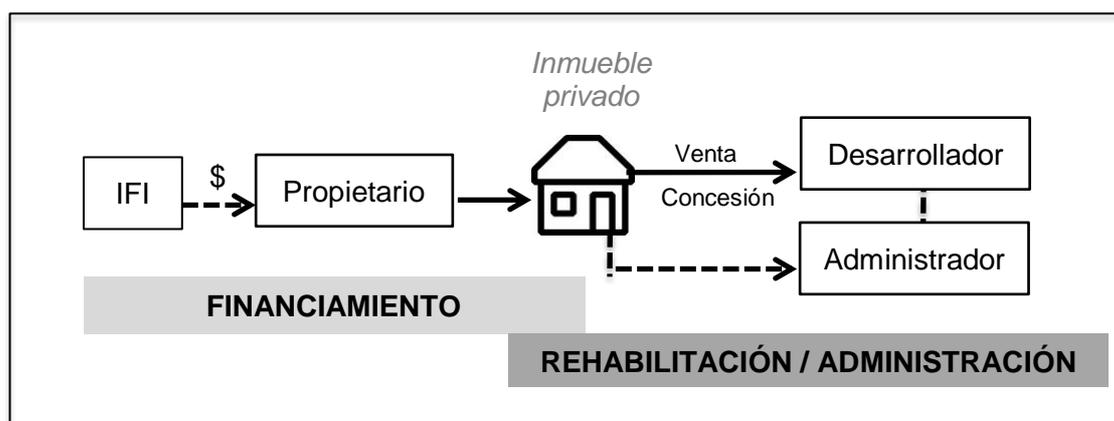
<sup>7</sup> Estudios previos han realizado estimaciones con préstamos de cooperación internacional a un interés de 4 %. En dichas simulaciones se ha contemplado la venta de la mitad de las unidades y la disposición para arriendo del restante. El modelo contemplaba que al 40 % de los departamentos de 2 dormitorios y al 60 % de 3 dormitorios se les otorgue un subsidio del 50 %. La rentabilidad del proyecto bajo esas condiciones resultaba negativa.

### 1.3.4. Modelos de Gestión de la Oferta

A continuación, se delimitan las características generales de los principales modelos de gestión de la oferta de vivienda para un programa de alquiler sobre inmuebles de valor patrimonial. Se contemplan el tipo de inmueble y los tipos de actores que intervienen. Con el fin de evaluar la viabilidad de las alternativas de intervención para la gestión de la oferta del programa de vivienda de alquiler en inmuebles municipales de valor patrimonial, se establecen proyecciones para cada modelo de gestión sobre la base de información de las intervenciones realizadas por el IMP e información recogida en entrevistas a actores del sector.

#### 1.3.4.1. Modelo de gestión privada

Gráfico 02: Modelo de gestión privada



Fuente: Elaboración Propia

En este modelo el financiamiento, el desarrollo y la administración son ejecutados por el sector privado. En un caso convencional de inmuebles que no sean patrimonio cultural, la compra del inmueble es atractiva para los inversionistas en tanto existe flexibilidad sobre el tipo de desarrollo en el que se puede incursionar. No obstante, por las condiciones de protección y el nivel de deterioro, las intervenciones en estos inmuebles suelen ser mucho más costosas y de mayor riesgo. Por este motivo, distintos entrevistados han relatado que las instituciones financieras privadas no suelen otorgar créditos para la compra de inmuebles de más de 30 años de antigüedad<sup>8</sup>.

En los casos en los que los propietarios desarrollen el inmueble, estos pueden acceder al beneficio estipulado en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 107 (ver [cuadro 1](#)), dependiendo de si el propietario es una persona jurídica o natural. En los casos en los que los propietarios (personas naturales) inviertan en la rehabilitación de los inmuebles, estos pueden acceder a los beneficios que estipulan los artículos 2 y 3 de la Ley 107. La [tabla 3](#) muestra una simulación de la exoneración del impuesto de alcabala. Como se aprecia en la tabla 3, el nuevo propietario del inmueble obtiene una exoneración de US\$ 3,365. No obstante, esta no es significativa en comparación con los montos de inversión para rehabilitación y compra.

<sup>8</sup> Entrevistas a desarrolladores y profesionales del medio realizadas para la presente investigación.

Por otra parte, en los casos en los que los desarrolladores adquieran inmuebles con el fin de rehabilitarlos y administrarlos<sup>9</sup>, el artículo 1 de la Ley 107 contempla la deducción de hasta el 20% de lo invertido en rehabilitación sobre el valor imponible por concepto de impuesto a la renta, lo que supone un beneficio adicional para que personas jurídicas desarrollen proyectos de rehabilitación.

**Tabla 3: Cálculo de incentivo tributario - exoneración tributaria<sup>10</sup>**

RUBRO	VALOR
Valor del predio(catastro)	US\$ 231,000
% a transferirse	100 %
Precio estimado de la venta actual <sup>11</sup>	US\$ 336,523
Valor del predio cuando fue adquirido por el vendedor	US\$ 200,000
Mejoras o valores invertidos en el predio	US\$ 0
Valor pagado por contribución especial de mejoras	US\$ 0
Fecha aprox. de inscripción en el Registro de la Propiedad	Enero 1991
Tarifas previstas en la ley	4 % <sup>12</sup>
<b>Impuesto Alcabala</b>	<b>US\$ 3,365</b>
Valor impuesto predial anual	US\$ 47.04
<b>Valor exoneración art. 2</b>	<b>US\$ 237</b>
<b>Total exoneraciones</b>	<b>US\$ 3602</b>

Fuente: Elaboración propia

#### 1.3.4.1.1. Simulación para modelo de gestión privada

En base a estimaciones sobre los datos de la experiencia de rehabilitación del ex Hotel Colonial, en el “Anexo 2 – Modelo de Gestión Privada (Hoja 1)” se realizó una estimación de la rentabilidad de un proyecto bajo las condiciones que se han delineado previamente para el modelo de gestión privada. En este caso, se ha contemplado la compra de un inmueble de protección parcial y de grado de conservación regular por parte de un desarrollador privado. El proyecto desarrolla 27 viviendas de alquiler en un área construida de 2732 m<sup>2</sup>. La inversión contempla la compra del inmueble, la intervención en rehabilitación, los costos administrativos de registro de la propiedad, el mantenimiento anual del inmueble y un pago por concepto de administración al operador del inmueble por un 15 % del valor invertido anual. Así mismo, se han contemplado las exoneraciones que establecen los artículos 2 y 3 de la Ley 107,

No obstante, el resultado indica que para recuperar la inversión al año 10 (VAN=0)<sup>13</sup>, el proyecto debería contemplar un canon de arrendamiento de US\$ 858.9, valor que se encuentra muy por encima del canon promedio de US\$ 157 para Quito (INEC, 2013), lo que dificulta considerablemente la rentabilidad del proyecto y la posibilidad de atender la demanda de vivienda de la población vulnerable en este modelo.

<sup>9</sup> El valor del inmueble va a depender de su ubicación, del grado de conservación, de la zonificación otorgada, y de las limitaciones impuestas por el nivel de protección

<sup>10</sup> Los cálculos se han estimado siguiendo la metodología que dispone la Dirección Metropolitana Tributaria en la Calculadora Tributaria, disponible en

[http://consultamdmq.quito.gob.ec/MDMQ\\_DMT\\_Calculador/transferencia.aspx](http://consultamdmq.quito.gob.ec/MDMQ_DMT_Calculador/transferencia.aspx)

Se ha tomado como referencia el promedio del valor catastral de los inmuebles del Centro Histórico, en base a la información de catastro del año 2018 y el valor promedio comercial de los inmuebles estimado en un estudio previo.

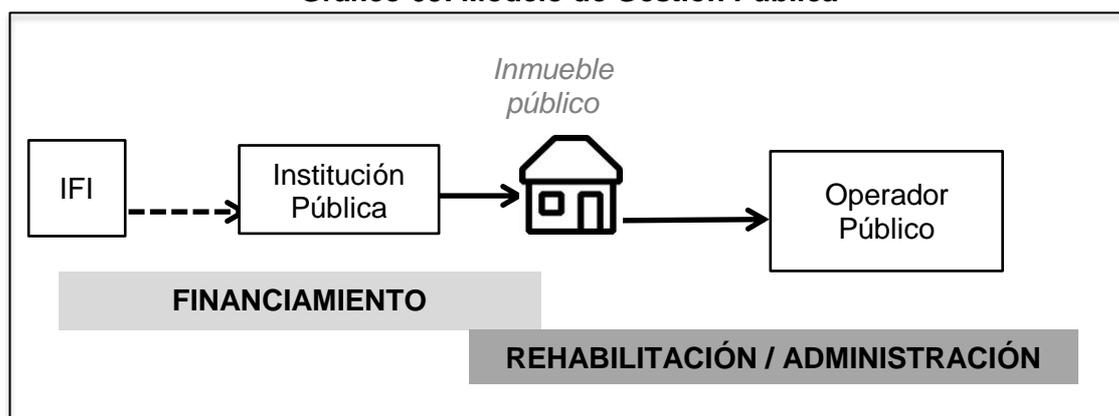
<sup>11</sup> Este dato ha sido estimado en función a la información recabada por Dávalos (2017)

<sup>12</sup> 1era transferencia a partir del 2006 – dedicada a actividad inmobiliaria

<sup>13</sup> En las proyecciones se define el momento en que el valor de VAN es igual a cero como mecanismo para determinar el año en que el proyecto de inversión empieza a otorgar rentabilidad.

### 1.3.4.2. Modelo de gestión pública

Gráfico 03: Modelo de Gestión Pública



Fuente: Elaboración propia

En los casos en los que la propiedad del inmueble de valor patrimonial es de una institución pública, la reglamentación vigente prohíbe la venta<sup>14</sup>. En este caso la municipalidad debe mantener la propiedad del bien y la rehabilitación y administración es responsabilidad pública. La rentabilidad de los proyectos públicos de inversión en vivienda de alquiler en inmuebles de valor patrimonial está sujeta a la capacidad de la gestión pública de acceder a fuentes de financiamiento de bajo interés y a la eficiencia en la rehabilitación y operación de los inmuebles.

Las fuentes de financiamiento más comunes en este modelo son el financiamiento público y la cooperación internacional. No obstante, la posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento de cooperación internacional va a depender de la calificación crediticia de las instituciones públicas.

#### 1.3.4.2.1. Simulación para el modelo de Gestión Pública

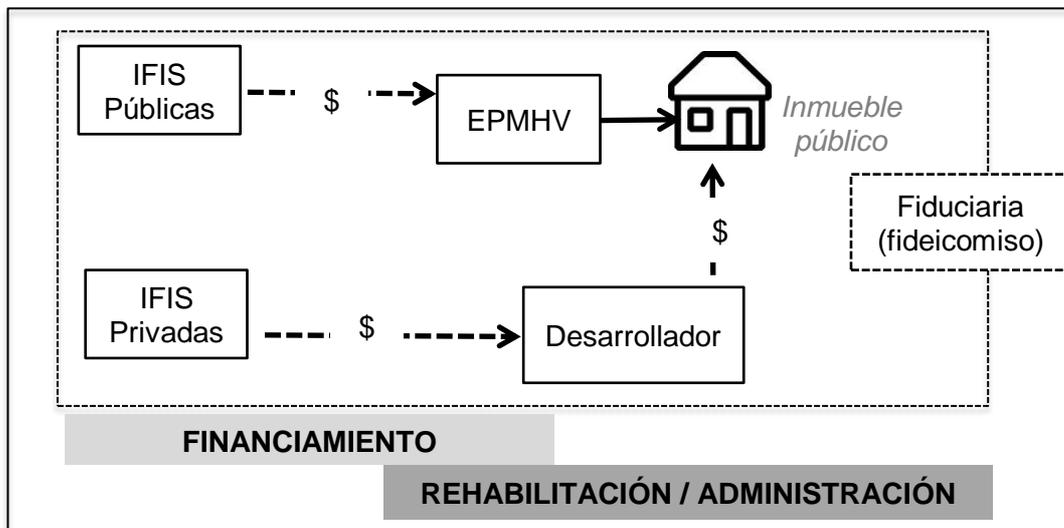
De la misma forma que en el caso del modelo anterior, en base a estimaciones sobre los datos de la experiencia de rehabilitación del ex Hotel Colonial, en el "Anexo 2 – Modelo de Gestión Pública (hoja 2)" se realizó una estimación de la rentabilidad de un proyecto bajo el modelo de gestión pública de la oferta. En este caso, la diferencia en la inversión radica en que no se incurre en costos de compra del inmueble, en tanto el propietario es la entidad pública, en este caso el MDMQ mediante el IMP o la EPMHV. No obstante, para lograr un proyecto rentable con las condiciones que implica el caso del Hotel Colonial, se requeriría de un canon de alrededor de US\$ 747 para las 27 unidades de vivienda durante un plazo de 10 años (VAN = "0" en año 10). Contemplando un canon de US\$ 157<sup>15</sup>, el proyecto alcanzaría un VAN de cero pasado el año 50. Como se vio en el caso anterior esto implica una gran dificultad para atender la demanda de vivienda, la cual es efectiva para niveles de cánones más bajos.

<sup>14</sup> Esto se establece en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Cultura.

<sup>15</sup> Promedio de alquiler en Quito (INEC, 2013)

### 1.3.4.3. Modelo Asociación Público – Privada (APP)

Gráfico 04: Modelo de APP



Fuente: Elaboración Propia

En tanto los objetivos del programa contemplan la rehabilitación de inmuebles de valor patrimonial y la atención de las necesidades de vivienda de la población vulnerable, es necesario idear mecanismos que permitan darle sostenibilidad económica a la gestión de la oferta de vivienda. Reducir el nivel de inversión pública en rehabilitación y administración de la vivienda mediante el involucramiento de actores privados en proyectos que ofrezcan rentabilidad pero que al mismo tiempo permitan alcanzar los objetivos del programa es una alternativa que debe evaluarse.

En tal sentido, la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera entiende las APPs como la “modalidad de gestión delegada por la que el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados encomiendan al gestor privado, la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada” (Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, 2016, pág. 4). En el caso de los inmuebles de valor patrimonial de propiedad municipal, un modelo de APP implicaría una concesión para la rehabilitación y administración de los inmuebles. Esto permite al MDMQ compartir los riesgos del proyecto con el gestor privado. Las fuentes de financiamiento pueden ser tanto de fuentes públicas o privadas. Además, en esta asociación puede intervenir una fiduciaria o administrador del contrato de coparticipación, mediante la constitución de un fideicomiso. En este caso, es importante que el MDMQ establezca un porcentaje mínimo de unidades de vivienda social para los proyectos de APP. Este porcentaje deberá definirse en función a los flujos de los proyectos, los cuales a su vez dependerán del grado de protección, el grado de deterioro, la ubicación, y otras características de los inmuebles objeto de intervención.

#### 1.3.4.3.1. Simulación para el modelo de Asociación Público - Privada

Para la simulación de este modelo de gestión se han tomado dos casos. En el primer caso (ver “Anexo 2 - Hoja Modelo APP 2 inmuebles”), se considera implementar el modelo de APP con dos inmuebles de propiedad municipal. Ambos inmuebles se otorgan al privado para su operación. No obstante, el primer inmueble

se entrega rehabilitado y el segundo inmueble sin rehabilitar. El primero contiene 27 unidades de vivienda y puede ser ofertadas en un canon de arriendo de máximo US\$ 400, mientras que el segundo contiene 33 unidades de vivienda y pueden ser ofertadas en máximo US\$ 90. En este caso, el proyecto arroja un VAN de cero al año 14. Si se consideran exoneraciones tributarias<sup>16</sup>, el proyecto arroja un Van de cero al año 13.

De esta manera, el MDMQ puede desarrollar un mecanismo para reducir el costo de inversión y de esta forma el riesgo en los proyectos, atender las necesidades de la población vulnerable y promover la diversidad de grupos sociales al momento de recuperar la residencialidad del CHQ. No obstante, es necesario realizar estudios de pre factibilidad para definir escenarios con información más precisa para justificar emprender en los procedimientos formales para realizar una APP.

### **1.3.5. Instrumentos complementarios para el funcionamiento del modelo de gestión**

Los modelos de gestión presentados en este documento muestran la complejidad de definir un modelo de gestión de vivienda de alquiler en inmuebles patrimoniales que permita atender las necesidades de vivienda al mismo tiempo que alcanzar rentabilidad en su operación. Las principales limitaciones a nivel económico radican en los altos costos de la rehabilitación. Por tal motivo, es necesario que el PVAIVAP implemente otros instrumentos de financiamiento que permitan incrementar la rentabilidad de la inversión en vivienda sobre inmuebles de valor patrimonial. El programa puede contemplar las siguientes alternativas:

#### **1.3.5.1. Promoción de nuevas fuentes de crédito para desarrolladores**

Buscar créditos de cooperación internacional que puedan respaldar las operaciones a través de una banca de segundo piso. Instituciones financieras como el Banco de Desarrollo del Ecuador y BANECUADOR pueden cumplir dicho rol que permita financiar operaciones con intereses menores al 4 %, obteniendo recursos de la cooperación internacional.

#### **1.3.5.2. Mecanismos para agilizar los procesos de recuperación de inmuebles en casos de inquilinos morosos**

Para el adecuado funcionamiento de un programa de vivienda de alquiler, uno de los aspectos críticos es la seguridad en la recuperación del inmueble por parte de los propietarios o administradores. Comúnmente, los procesos de recuperación del inmueble tardan considerablemente, lo que conlleva a la pérdida de ingresos por parte del administrador o propietario<sup>17</sup>. Para esto, el programa debe contemplar mecanismos para agilizar los procesos de recuperación de inmuebles. Una alternativa es establecer la obligatoriedad del registro notarial de los contratos de alquiler e implementar un mecanismo de supervisión de pagos que permita a los administradores verificar el historial de pagos de cánones de alquiler de la población. Adicionalmente, otras legislaciones, como por ejemplo en España, han establecido mecanismos como el *desahucio express*, el cual consiste en que el propietario interpone una

---

<sup>16</sup> En las estimaciones solo se han contemplado las exoneraciones del artículo 2 y 3 de la Ley 107, por lo que si se consideran las deducciones a la renta tanto de la Ley 107 como de la LOIAPP la rentabilidad puede ser mayor.

<sup>17</sup> En Lima, por ejemplo, a mayo del 2018, se estimó que existe un retraso de 4 a 5 meses en el pago de los cánones de arriendo del 26 % de los hogares que alquilan vivienda (RPP, 2018).

demanda tras un mes de impago, la cual se notifica al inquilino y si este no presenta un alegato entonces se procede al desalojo (Femmine, 2015).

#### **1.3.5.3. Mecanismos de protección de arrendatarios**

En el Informe 1 de la presente consultoría se reseñaron algunos mecanismos cooperativos para asegurar el pago del arrendamiento de las familias beneficiarias en caso de no poder cubrir el canon una vez iniciado el contrato. Establecer un pago complementario mensual como fondo de seguridad social en las cuotas de arrendamiento es una alternativa para proteger al arrendatario como también al arrendador. No obstante, las condiciones por las cuales los beneficiarios acceden a este seguro deben estar claramente estipuladas y deben ser supervisadas por el MDMQ.

#### **1.3.5.4. Derechos adicionales de construcción transferibles**

Los bienes inmuebles de valor cultural son un bien público que debe ser preservado. La creación de un sistema de intercambio de derechos de construcción sobre la base de inmuebles de valor patrimonial puede resultar como un mecanismo que permita incrementar la rentabilidad de las inversiones en vivienda. Para esto el MDMQ debe contemplar dentro de su plan urbano la reserva de edificabilidad en zonas de potencial desarrollo, con miras a promover la inversión en el mercado de derechos de construcción. Esto significa definir zonas generadoras de derechos edificatorios en el CHQ y zonas receptoras en áreas de la ciudad con potencial a soportar una intensificación del uso del suelo (COS). Este mecanismo debe funcionar de tal manera que los recursos obtenidos mediante la venta de derechos de edificabilidad de los predios de valor patrimonial se destinen a su rehabilitación. De esta forma, los derechos de edificación transferible se constituyen como un mecanismo para solventar la inversión en rehabilitación.

#### **1.3.5.5. Subsidios a la rehabilitación y cánones de arrendamiento**

La revisión de prácticas realizada en el *Informe 1* de la presente consultoría mostró que en la mayoría de caso las estrategias que se orientan a rehabilitar inmuebles de valor patrimonial y atender necesidades de vivienda de población de bajos recursos cuentan con un componente alto de subsidios. En tal sentido, sumados a los otros mecanismos que se presentan en este documento, el PVAIVAP debe contemplar el otorgamiento de subsidios para la rehabilitación y la subvención de parte de los cánones de arrendamiento de los beneficiarios pertenecientes a grupos vulnerables y de atención prioritaria. Se requieren mayores estudios para determinar qué inmuebles en el centro histórico, tanto de propiedad pública o privada, cuentan con qué características a nivel de grados de protección, nivel de deterioro, dimensiones entre otras que supongan menores costos de creación de vivienda. Dicho análisis permitirá concentrar las intervenciones en los inmuebles que presenten mejores condiciones y mayor potencial para convertirse en vivienda de alquiler como parte del PVAIVAP.

#### **1.3.5.6. Del diseño de las unidades de vivienda del proyecto**

Comprender las condiciones de habitabilidad actuales de la población prioritaria puede brindar luces sobre mecanismos innovadores para atender el déficit de vivienda. La población de bajos recursos suele habitar espacios de baja calidad y de alto grado de vulnerabilidad física. En tal sentido, por ejemplo,

desarrollar diseños de unidades de vivienda de dimensiones menores a las que la normativa actual estipula puede resultar un mecanismo para reducir costos de producción de vivienda sobre inmuebles de valor patrimonial. Además, es conveniente estudiar el mercado informal de cuartos de alquiler para encontrar tipologías que se conviertan en la competencia formal de esas unidades. Para esto, se debe estudiar qué elementos de la vivienda son más susceptibles a transferirse a un régimen de propiedad común. Por ejemplo, comprender si las cocinas o los servicios higiénicos pueden independizarse de las unidades de vivienda que se alquilan. Al respecto, el MDMQ considera la vivienda social como “aquella que siendo propuesta por el sector público o privado tenga como objetivo básico la oferta de soluciones tendientes a disminuir el déficit habitacional de sectores populares” (Ordenanza Metropolitana 172 que establece el régimen administrativo del suelo en el distrito metropolitano de Quito, 2011, pág. 222) Esta definición abre la posibilidad de innovar en el diseño de las unidades de vivienda.

#### **1.3.5.7. Sistema de acceso a información para desarrolladores**

EL PVAIVAP debe considerar la creación de un sistema de acceso a la información para desarrolladores con el fin de que estos puedan evaluar alternativas de inversión. Facilitar el acercamiento de los inversionistas a los propietarios de inmuebles, sean estos privados o públicos, es una estrategia que puede contribuir a dinamizar el sector inmobiliario en el CHQ. Al mismo tiempo, el MDMQ debe establecer espacios de discusión sobre las propuestas y alternativas con los desarrolladores que han intervenido inmuebles con fines de vivienda y con los que tengan el interés. Adicionalmente, el sistema de información requiere que se emprendan estudios más detallados de la demanda de vivienda en Quito y también de la oferta informal de cuartos y vivienda de alquiler, con miras a conocer en mejor medida el mercado, las necesidades de la población y los mecanismos alternativos que surgen para atenderlas.

#### **1.3.5.8. Sanciones para la promoción de la participación de inmuebles en el PVAIVAP**

Los inmuebles que se encuentran en estado de “ruina” pueden ser expropiados por la municipalidad, de acuerdo a lo que establece la ordenanza N° 260. Este mecanismo implica un desincentivo al abandono, en tanto el propietario corre el riesgo de perder la propiedad del bien. No obstante, el 44 % de inmuebles se encuentran en nivel de deterioro de malo o regular, lo que requiere de mecanismos coercitivos para promover que los inmuebles se preserven y se destinen a usos que conlleven a dinamizar el CHQ, en este caso usos residenciales.

En el CHQ existen 36 predios municipales que no cumplen con el uso para el cual fueron rehabilitados, 56 predios privados sin uso y 5 predios estatales (gobierno central e IESS) subutilizados, lo que hacen un total de 97 predios en un área de 122,663 m<sup>2</sup> (Instituto Metropolitano de Patrimonio, 2018, pág. 122) El PVAIVAP contempla que el MDMQ reglamente un *procedimiento de declaratoria de desarrollo prioritario de inmuebles de valor patrimonial (IVP)* que se encuentran en estado de conservación “malo” y “regular”. El artículo 64 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) establece la Declaración de Desarrollo y Construcción Prioritaria como un instrumento para la expropiación del bien luego de un período mínimo de 3 años tras haberse notificado al propietario. En base a esta normativa, el

mecanismo puede contemplar la expropiación o la determinación de incrementos de las tasas a las que está sujeta la propiedad. Si bien este mecanismo funciona actualmente solo para los casos de inmuebles en estado de “ruina”, se puede considerar la alternativa de incrementar las cargas tributarias progresivamente con el fin de promover su rehabilitación. El objetivo de este mecanismo es incentivar que el inmueble se disponga en el mercado para su posterior desarrollo/rehabilitación y conversión en vivienda. Este mecanismo debe implementarse simultáneamente a los incentivos y subsidios a la rehabilitación, de tal forma que no supongan solamente la implementación de cargas sobre los propietarios, sino que se brinden facilidades para rehabilitar el inmueble.

#### **1.3.5.9. Celeridad en el otorgamiento de licencias**

Los proyectos de intervención en patrimonio histórico requieren de aprobaciones especiales. La Comisión de Áreas Históricas es la encargada de “velar por la protección y conservación de las áreas históricas del Distrito Metropolitano e informar al Concejo Metropolitano sobre los planes, programas proyectos e intervenciones arquitectónicas y urbanísticas desarrolladas en las áreas históricas protegidas (...)” (Concejo Metropolitano de Quito, 1997). En las entrevistas realizadas para la elaboración del presente informe, distintos actores privados que han desarrollado intervenciones de rehabilitación en el centro indicaron que el procedimiento para el otorgamiento de licencias es engorroso y se extiende por un período muy largo de tiempo (de entre 6 a 12 meses), lo que afecta el flujo del proyecto inmobiliario. En tal sentido, el PVAIVAP debe contemplar mecanismos de coordinación intra-gubernamental entre la Administración Zonal Manuela Sáenz y la Comisión de Áreas Históricas con el fin de lograr mayor eficiencia en el otorgamiento de las licencias que estipula la Ordenanza N° 260<sup>18</sup>.

#### **1.4. Gestión de la demanda**

La gestión de la demanda se refiere a los procesos necesarios para la identificación, organización, selección y priorización de beneficiarios. En esta sección, se delinea un esquema de operación del PVAIVAP que permita gestionar la demanda, identificando los roles de los actores principales, definiendo aspectos generales a considerar para la identificación y calificación de beneficiarios al programa, y se plantean instrumentos de gestión de la información que faciliten la identificación de la demanda potencial de vivienda

A continuación, se presenta un mecanismo de gestión de la demanda para el PVAIVAP. El objetivo de este mecanismo es facilitar que la oferta y la demanda se encuentren, es decir, que exista coherencia entre las características de la vivienda producida y las necesidades de la población. Así, este objetivo general del mecanismo de gestión de la demanda tiene dos objetivos específicos:

- *facilitar el acceso de la población demandante de vivienda a la oferta existente*

---

<sup>18</sup> La ordenanza del plan parcial que viene trabajando la Oficina del Plan Del CHQ ha contemplado la creación de beneficios en el otorgamiento de licencias para los casos en los que se determina una Zonificación de Promoción (ZC).

- *promover la creación de una oferta de vivienda adecuada a las necesidades de la población demandante*
- *promover el mantenimiento y la buena convivencia en los complejos de vivienda de propiedad horizontal*

Para el cumplimiento de estos objetivos se proponen dos instrumentos:

- *Plataforma de gestión local de la demanda de vivienda (PGLDV)*
- *Programa de acompañamiento social (PAS) y fortalecimiento de capacidades para la buena convivencia y mantenimiento de las viviendas*

#### **1.4.1. Plataforma de Gestión Local de la Demanda de Vivienda (PGLDV)**

Para el cumplimiento de los objetivos mencionados, se propone la creación de una Plataforma de Gestión Local de la Demanda de Vivienda (PGLDV). Esta consiste en un mecanismo de gestión de la información de las necesidades de vivienda de la población y de identificación de organizaciones vinculadas a actividades económicas en el CHQ. Dicha plataforma tiene como fin actuar de nexo entre los actores que operan del lado de la oferta de vivienda y la demanda.

El MDMQ, mediante la EPMVH, será el administrador de la PGLDV. Sus responsabilidades serán las siguientes:

- *Administrar el registro de potenciales beneficiarios y clientes identificando características socioeconómicas*<sup>19</sup>
- *Identificar asociaciones y organizaciones vinculadas a actividades económicas en el CHQ y registrarlas como demanda potencial*
- *Desarrollar estudios para conocer las características de las unidades de vivienda más óptimas para los diferentes grupos de la población y sistematizar dicha información*

En la estructura organizacional actual del MDMQ, la EPMHV cuenta con las funciones y responsabilidades operativas para dirigir la PGLDV. La Dirección de Gestión de la Demanda de la Gerencia de Desarrollo Social y Gestión de la Demanda de la EMPHV tiene como objetivo “apoyar a las familias y organizaciones interesadas en vivienda a través de asesoría en la elección de vivienda adecuada a sus necesidades y posibilidades, incentivo al ahorro, tramitación de los subsidios habitacionales –según el caso- y apoyo a la gestión del crédito complementario para el financiamiento de su vivienda”. Además, dicha dirección es responsable de las funciones que se mencionan en el cuadro 3. Estas son compatibles con la administración de la PGLDV.

---

<sup>19</sup> Este registro se detalla en mayor medida en la “identificación y calificación de beneficiarios”

### Cuadro 3: Funciones de la Dirección de Gestión de la Demanda de la EPMVH

1. *Recopilación de las necesidades detectadas en las Secretarías y Administraciones Zonales*
2. *Recopilación de las necesidades de la comunidad recibidas en la Empresa*
3. *Caracterización y análisis de las demandas formuladas*
4. *Caracterización de la comunidad demandante de soluciones (condiciones económicas, sociales, culturales, vulnerabilidad, proveniencia geográfica y preferencias de localización)*
5. *Generación y administración de banco de aspirantes*
6. *Calificación de aspirantes (análisis socio-económico de las familias necesitadas de soluciones)*
7. *Generación y administración de banco de aspirantes calificados*
8. *Promoción del ahorro previo*
9. *Apoyo a la gestión de bonos*
10. *Apoyo a la gestión de créditos*
11. *Ejecución de procesos de asignación y entrega de soluciones habitacionales*

Tomado de: (EPMHV, 2018)

La PGLDV debe consolidar la información de la población que administran las distintas entidades municipales. En el presente estudio se han identificado las siguientes agencias, secretarías y direcciones que pueden aportar información a la PGLDV:

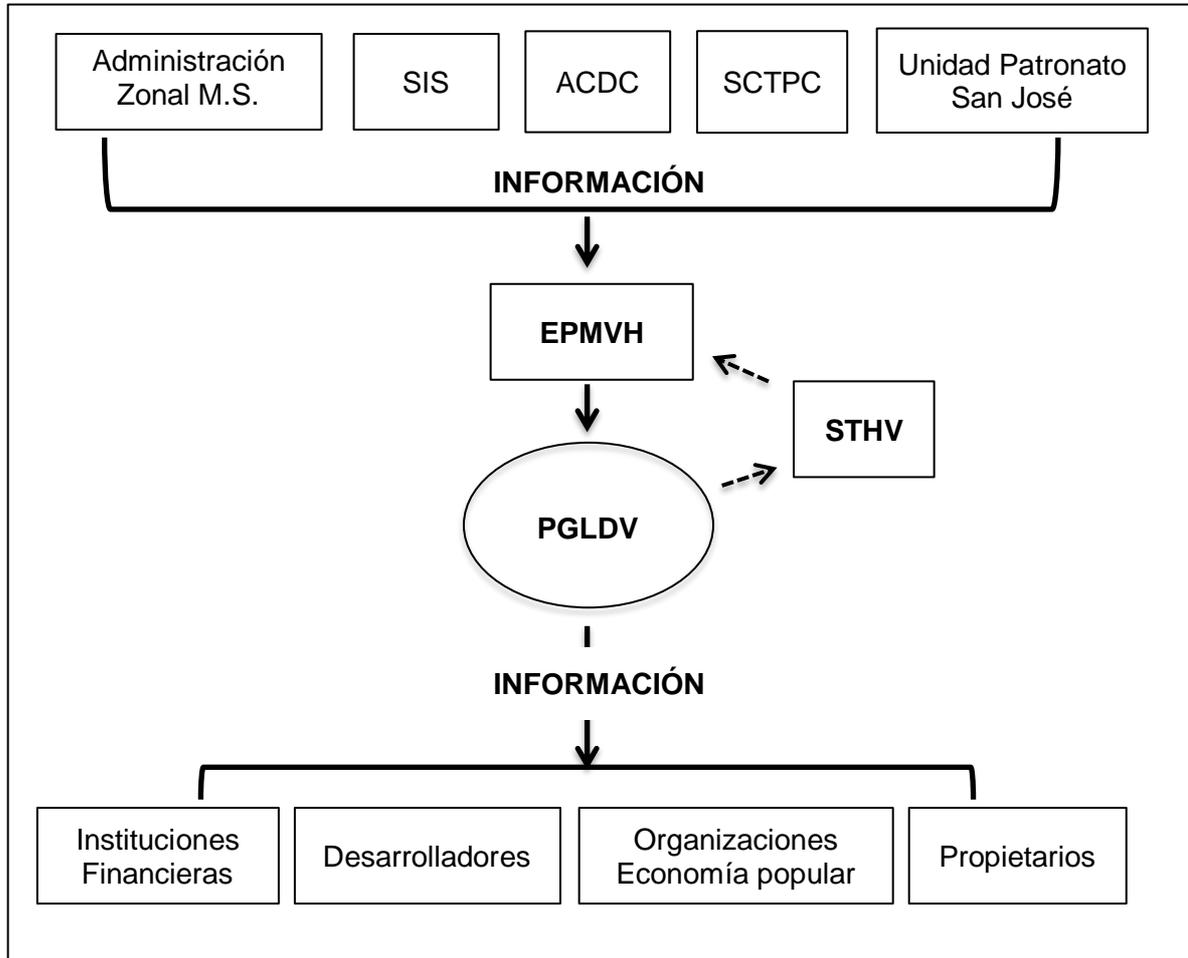
- Agencia de Coordinación Distrital de Comercio (ACDC): Es responsable de “coordinar y ejecutar las políticas y competencias en la gestión de comercio dentro del Distrito Metropolitano de Quito” (Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, 2018). La ACDC administra el Catastro de Comercio, donde se registra información socioeconómica, legal y comercial de los comerciantes, mercaderes y feriantes del distrito de Quito. El catastro de comercio contempla el levantamiento de información sobre condiciones de la vivienda. Actualmente, la ACDC viene desarrollando la actualización de la información catastral de los comerciantes, la cual se sistematizará en una plataforma geográfica digital.
- Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (SCTPC): La SCTPC tiene como función “coordinar y articular la implementación de las políticas municipales, transversalizar las políticas de participación ciudadana y control social en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la emisión de lineamientos y directrices; así como

de la supervisión de la gestión, en el ámbito de sus competencias, de los entes de nivel operativo y unidades especiales, para la coordinación de la gestión en el territorio” (*Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, 2018*). La SCTPC establece los lineamientos que las Administraciones Zonales implementan en los sistemas de participación ciudadana.

- Secretaría de Inclusión Social (SIS): es la “instancia sectorial del MDMQ encargada de avanzar hacia una ciudad más incluyente a través de la formulación, programación, ejecución, gestión, y evaluación de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones, con el propósito de garantizar la inclusión social de los grupos en condiciones de exclusión” (*Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, 2018, pág. 11*) Junto con la SCTPC, la SIS “promueve el fortalecimiento de la participación de los grupos sociales en los diferentes barrios, comunas y parroquias en cada administración zonal, para la conformación y fortalecimiento de los Consejos Consultivos de Derechos, asambleas y otros mecanismos de participación zonal de cada uno de los grupos de atención prioritaria”. Además, la Ordenanza Metropolitana N° 274, creó la Unidad Patronato Municipal San José, constituyéndose como el ente operativo y ejecutor de la política de inclusión social. En tal sentido, la SIS conjuntamente con la SCTPC, las administraciones zonales y la Unidad Patronato San José se encuentran vinculadas a las organizaciones de la sociedad civil y la población, lo que las ubica como actores importantes para recaudar información sobre potenciales beneficiarios del PVAIVAP.
- Administración Zonal Manuela Sáenz: la administración zonal Manuela Sáenz es la entidad administrativa más cercana a la población del CHQ. Su función es “asistir a la comunidad; implementando las políticas municipales, articulando y ejecutando los planes, programas, proyectos y servicios, para contribuir al desarrollo sostenible de su jurisdicción con la participación activa de la ciudadanía, bajo la rectoría de las correspondientes instancias municipales”. Las administraciones zonales coordinan las instancias de participación ciudadana. En el caso del CHQ, estas consisten en 5 Cabildos: Monjas Puengasí, Itchimbía, Centro Histórico, San Juan, La Libertad. Estas instancias de participación permiten un acercamiento a los actores que participan en el CHQ. La PGLDV debe implementarse en vinculación con la administración zonal Manuela Sáenz con el fin de integrar la información de la demanda potencial de vivienda de los grupos de estos 5 cabildos.
- Unidad Patronato San José: es un ente “dependiente de la Alcaldía Municipal, con autonomía administrativa y financiera, cuya finalidad esencial es la ejecución de las políticas de protección social definidas por la municipalidad a favor de los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos jóvenes, adultos mayores, y familias del comercio minorista, en el ámbito del Distrito Metropolitano de Quito” (*Concejo Metropolitano de Quito, 2008*). Es un brazo ejecutor de la Secretaría de Inclusión Social. En tal sentido, su vinculación con los grupos de atención

vulnerables ubica a esta entidad como un potencial actor para articular la demanda de vivienda con la oferta mediante el registro de potenciales grupos de beneficiarios en la PGLDV.

**Cuadro 4: Plataforma de Gestión Local de la Demanda de Vivienda**



Adicionalmente, la gestión de la información por parte de la EPMVH es un recurso para el cumplimiento de la responsabilidad del MDMQ en la PGLDV de “desarrollar estudios para conocer las características de las unidades de vivienda más óptimas para los diferentes grupos de la población y sistematizar dicha información”. En tal sentido, la STHV brindará asistencia en el desarrollo de dichos estudios a partir de la información consolidada por la PGLDV. La participación de la STHV se orientará a innovar en la gestión de la PGLDV y en la creación de vivienda en inmuebles de valor patrimonial.

#### 1.4.2. Programa de acompañamiento social (PAS)

EL PVAIVAP debe contemplar la implementación de un programa de acompañamiento social (PAS). El programa de acompañamiento social debe perseguir los siguientes objetivos:

- *Promover la buena convivencia entre los arrendatarios de vivienda*

- *Promover el adecuado mantenimiento de las áreas comunes y unidades de vivienda de arriendo*
- *Promover la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios del PVAIVAP*

Cada uno de estos objetivos se traduce en acciones específicas del PAS.

El primer objetivo, implica la creación de una *estrategia de sensibilización sobre la convivencia en propiedad horizontal*. Para esto, en base a las entrevistas realizadas para el presente informe, se ha identificado que la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad (SSG) del MDMQ implementa el Proyecto de Prevención Ciudadana y Convivencia Pacífica el cual se orienta a promover la convivencia pacífica y la buena vecindad. No obstante, la SSG reconoce las limitaciones para actuar dentro de los condominios o proyectos de vivienda de propiedad horizontal, en tanto no puede ingresar si exista la voluntad de los propietarios, no se obtenga el permiso de las juntas directivas, o no se cuente con el apoyo de la Policía Municipal en los casos que ameriten. Las principales limitaciones que la SGS refiere se encuentran vinculadas a falta de sensibilización de los vecinos sobre la normativa de propiedad horizontal.

La *estrategia de sensibilización sobre la convivencia en propiedad horizontal* puede implementarse mediante dos mecanismos, los cuales dependerán del modelo de gestión de los proyectos de vivienda, en tanto estos sean implementados mediante gestión pública o gestión de APP. En el caso del modelo gestión pública, la SSG deberá fortalecer el Proyecto de Prevención Ciudadana y Convivencia Pacífica para intervenir en los inmuebles de propiedad horizontal de propiedad municipal.<sup>20</sup> Personal de la SSG mencionó en las entrevistas realizadas para esta consultoría que, en muchos casos, los vecinos de los condominios de propiedad horizontal no conocían los reglamentos de convivencia y la legislación respectiva, lo cual contribuye al incremento de conflictos internos. En tal sentido, la *estrategia de sensibilización sobre la convivencia en propiedad horizontal* debe contemplar campañas de sensibilización continuas para los arrendatarios y potenciales arrendatarios, como también capacitaciones respecto al manejo de conflictos internos que contribuyan a que los vecinos conozcan sus derechos y deberes al momento de vivir en propiedad horizontal como arrendatarios.

En el caso del modelo de gestión mediante APP, el contrato deberá establecer las responsabilidades de las partes en la implementación del Programa de Acompañamiento Social (PAS). En este caso, las responsabilidades podrán ser compartidas dependiendo de lo que acuerden las partes. En tal sentido, es importante que el MDMQ establezca los componentes mínimos que deberá contener el PAS y que la contraparte implementará.

El segundo objetivo implica la creación de una *estrategia de fortalecimiento de capacidades en juntas directivas para el adecuado mantenimiento de las áreas comunes y de las unidades de vivienda de arriendo*. El PVAIVAP debe contemplar sanciones para los arrendatarios que deterioran los inmuebles tales como la retención de garantías o expulsión del programa, pero al mismo tiempo debe sensibilizar respecto al cuidado adecuado de las unidades de

---

<sup>20</sup> La experiencia del Programa de Acompañamiento Social AYNÍ reseñada en el *Informe 1 Componente 1.1* (p.20) puede servir de ejemplo para el diseño de una estrategia de sensibilización a los arrendatarios.

vivienda y los espacios de uso común. El PVAIVAP debe contemplar la conformación de juntas de arrendatarios en los inmuebles que albergan las unidades de vivienda como mecanismo de organización y representación. La SSG conjuntamente con la EPMHV debe implementar la estrategia para el cumplimiento del segundo objetivo del PAS.

El tercer objetivo implica la creación de una *estrategia de integración de programas sociales y económicos* que implementa el MDMQ con el objetivo de incrementar la calidad de vida de los beneficiarios del PVAIVAP en un largo plazo. Esta estrategia responde al tercer objetivo del PVAIVAP, el cual es “promover el acceso de la población más vulnerable a vivienda digna”. Para esto, el PVAIVAP debe procurar que su población beneficiaria sea, al mismo tiempo, beneficiaria de los programas que contribuyen a incrementar los ingresos económicos y reducir la vulnerabilidad de los grupos de atención prioritaria. La Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad (SDPC), la Agencia de Promoción Económica - CONQUITO, y la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio (ACDC) deben articular esfuerzos para atender las necesidades relativas a empleo y productividad de la población beneficiaria del PVAIVAP. Dentro de esta estrategia se deben considerar iniciativas de formación en oficios relativos a la rehabilitación del patrimonio. Reactivar la Escuela Taller es una alternativa que permitiría dotar a la población con las capacidades para la rehabilitación del patrimonio a la vez que brindar fuentes de empleo<sup>21</sup>.

**Tabla 04: Programa de Acompañamiento Social**

Objetivo	Estrategia	Entidades Responsables	
		Modelo Público	Modelo APP
Promover la buena convivencia entre los arrendatarios de vivienda	<i>Estrategia de sensibilización sobre la convivencia en propiedad horizontal.</i>	SSG	SSG y/o Administrador inmobiliario
Promover el adecuado mantenimiento de las áreas comunes y unidades de vivienda de arriendo	<i>Estrategia de fortalecimiento de capacidades en juntas directivas para el adecuado mantenimiento de las áreas comunes y de las unidades de vivienda de arriendo</i>	SSG y EPMHV	SSG, EPMHV y/o Administrador inmobiliario
Promover la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios del PVAIVAP	<i>Estrategia de integración de programas sociales y económicos</i>	SDPC, CONQUITO, ACDC	SDPC, CONQUITO, ACDC y/o Administrador inmobiliario

<sup>21</sup> En el Informe 1 (componente 1.2.) de la presente consultoría se reseña la experiencia de Palestina y el programa de repoblación de la antigua ciudad de Hebrón, el cual contempló la formación de capacidades en la rehabilitación de inmuebles históricos como mecanismo de creación de empleo y reducción de rentas de arrendamiento.

### 1.4.3. Parámetros para la selección de beneficiarios del PVAIVAP

Los parámetros para la selección de beneficiarios del PVAIVAP deberán contemplar lo estipulado en la Política Pública Municipal para la Inclusión Social, la cual responde a la definición de los grupos de atención prioritaria que establece la Constitución: niñas, niños y adolescentes; jóvenes; personas adultas mayores; pueblos y nacionalidades indígenas; pueblos afros; mujeres; LGTBI; Movilidad Humana; y personas con discapacidad; personas con experiencia de vida en calle. La vivienda de interés social que se genere en el PVAIVAP deberá contemplar la atención prioritaria de los grupos vulnerables identificados en la Constitución. La SIS y la SCTPC junto con las administraciones zonales implementan mecanismos de participación para la identificación y atención de las poblaciones vulnerables. Este debe ser un primer mecanismo para la selección de beneficiarios.

En tanto el segundo objetivo del PVAIVAP es “mejorar las condiciones de habitabilidad de la población residente en el CHQ” es importante contemplar en el esquema de priorización de beneficiarios la variable de ubicación territorial. Al 2013, se identificó un hacinamiento de 11,5 % (Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 2015, p. 14) y en el 2016 se identificaron 56 ha de manzanas con densidades superiores a los 300 hab/ha, lo que sugería un excedente de 5537 personas sobre el nivel de densidad óptimo. En tal sentido, el lugar de residencia y la condición de la vivienda debe ser un segundo parámetro para la selección de beneficiarios del PVAIVAP.

En tercer lugar, es importante contemplar la variable de ingreso económico para la selección de beneficiarios y el acceso a los tipos de vivienda que se produzcan mediante el PVAIVAP. Para esto es necesario elaborar un mecanismo de clasificación socioeconómica o hacer uso del Registro Social administrado por el SENPLADES. Este mecanismo puede servir como instrumento para la clasificación de los potenciales beneficiarios del programa. La información de la Encuesta Nacional de Alquileres (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2013) permite conocer los cánones de arriendo promedio en Quito. Como se puede apreciar en la tabla 06, más del 50 % de la población que arrienda en Quito paga cánones de arrendamiento de entre 51 y 150 US\$. Además, es importante destacar que el ingreso promedio de las familias en el CHQ es de US\$ 510, por debajo del promedio de los US\$ 841 para el DMQ (Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 2015, p. 14)

**Tabla 06: Cánones de arrendamiento en Quito**

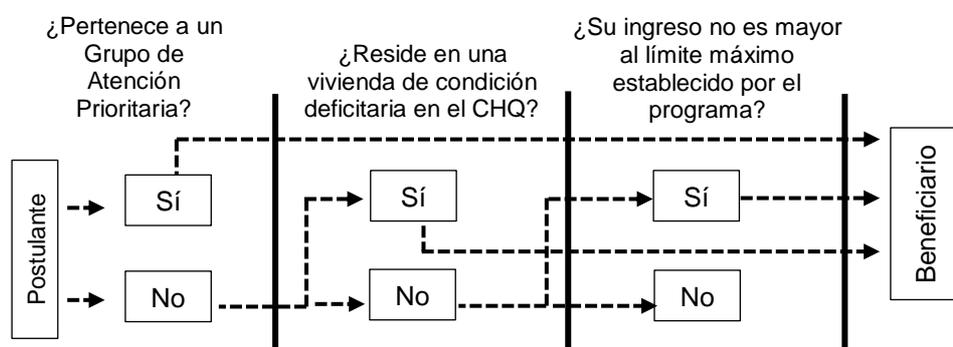
US\$	%
0 - 50	11.6%
51- 100	35.0%
101-150	26.2%
151-200	13.4%
201-250	5.4%
251-300	3.9%
301-350	1.7%
350 a más	2.8%

Fuente: Encuesta Nacional de Alquiler (INEC, 2013)

De esta forma, los parámetros para la selección de beneficiarios deben basarse en un criterio de priorización que tome como primer factor la calificación de

grupo de atención prioritaria; como segundo factor, la condición deficitaria de la vivienda del CHQ; y como tercer factor el nivel de ingresos. El programa debe priorizar la atención prioritaria de la población vulnerable, por lo que este debe ser el primer filtro con el cual se califica al postulante al programa. En tanto este no cumpla con esta condición, se deberá evaluar si el postulante reside en el centro y si la vivienda que habita presenta hacinamiento o alguna condición deficitaria que la califican como parte del déficit de vivienda. Si la vivienda es catalogada como deficitaria el postulante es considerado apto. Por último, si el postulante no reside en el CHQ, se deberá evaluar su nivel de ingresos. Para esto es necesario que el programa realice un estudio más detallado de la capacidad de pago de alquiler de vivienda de la población. Una vez determinada esta capacidad de pago, el programa podrá establecer el rango de ingresos de los beneficiarios de atención prioritaria.

**Gráfico 05: Esquema de selección y priorización de Beneficiarios**



Fuente: Elaboración propia

### 1.5. Lineamientos metodológicos para el seguimiento y evaluación del modelo de gestión del Programa de Vivienda de Alquiler PVAIVAP

Los lineamientos para el seguimiento y evaluación del PVAIVAP deben vincularse directamente con los objetivos. En tal sentido, se deben definir indicadores de desempeño y de resultado. Los primeros deben enfocarse en evaluar el avance en la implementación de las acciones que se traza el programa. Los segundos deben centrarse en medir el impacto del programa sobre la población objetivo del programa. Para el caso del PVAIVAP, estos últimos deben centrarse en conocer el impacto sobre el patrimonio construido y las condiciones de vida de los beneficiarios, con especial énfasis en la población de atención prioritaria.

La tabla 07 sugiere algunos indicadores para medir el impacto del PVAIVAP. El monitoreo de estos indicadores debe efectuarse con una periodicidad de al menos un año. Para el inicio del programa se requiere del desarrollo de una línea de base que permita identificar los valores de estos indicadores. Los indicadores de resultado, además, requieren de la elaboración de un índice de habitabilidad para el CHQ que permita identificar condiciones mínimas para definir una unidad de vivienda como “vivienda adecuada y digna”. En tal sentido, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo define la “vivienda digna”<sup>22</sup> “aquella que cuenta simultáneamente con los servicios de agua segura y saneamiento adecuado; electricidad de la red pública; gestión integral de desechos;

<sup>22</sup> Esta definición se corresponde con la propuesta por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CDESC de ONU (Naciones Unidas Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CDESC, 1991)

condiciones materiales adecuadas; con espacio suficiente; ubicadas en zonas seguras; con accesibilidad; seguridad en la tenencia; asequible; y, adecuada a la realidad cultural” (Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, 2016, pág. 6). No obstante, esta definición requiere vincularse con indicadores concretos, los cuales además servirán para guiar el diseño de las viviendas en el CHQ<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> La Oficina del Plan del CHQ viene trabajando en la elaboración de un Índice de Habitabilidad que contempla estos aspectos.

**Tabla 07: Indicadores sugeridos para el PVAIVAP**

Objetivos	Indicadores de desempeño	Indicadores de resultado
Promover la rehabilitación y conservación de los inmuebles de valor patrimonial del CHQ	Número de inmuebles rehabilitados	Nivel de conservación de los inmuebles de valor patrimonial del CHQ
	Número de propietarios que hacen uso de incentivos contemplados en la Ley 107	
	Número de Desarrolladores que hacen uso de los incentivos contemplados en la Ley 107	
	Número de APP implementadas para la rehabilitación de inmuebles con fines de vivienda de alquiler	
	Número de Desarrolladores que hacen uso de los incentivos contemplados en la Ley de APP	
	Tiempo promedio de emisión de licencia de intervención en IVP	
Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población residente en el CHQ	Porcentaje de población con más de 10 años viviendo en el CHQ que mejora sus condiciones habitacionales	Índice de Habitabilidad en el CHQ
	Cantidad de población que se muda a viviendas rehabilitadas del CHQ	Nivel de satisfacción con la vivienda y el entorno
	Número de personas registradas en la PGLDV	Grado de reducción promedio de vulnerabilidad social de los beneficiarios según tiempo de permanencia en el PVAIVAP
	Número de personas que participan en PAS	Grado de reducción promedio del nivel de vulnerabilidad social tras 1 año de egresar del PVAIVAP
Promover el acceso de población vulnerable a vivienda digna en el CHQ	Número de personas catalogadas como población vulnerable que accede a vivienda social de alquiler en inmuebles de valor patrimonial en el CHQ	Población de atención prioritaria que accede a vivienda digna mediante el PVAIVAP
	Número de personas que acceden a vivienda mediante la PGLDV	Porcentajes de beneficiarios que reducen nivel de vulnerabilidad social tras 2 años en el PVAIVAP
Promover la oferta de vivienda digna en régimen de arrendamiento en el CHQ.	Incremento anual de la oferta de vivienda social de alquiler en CHQ	Total de unidades en arrendamiento en el CHQ que cumplen con la calificación de vivienda digna
	Número de inmuebles rehabilitados que se destinan a vivienda social de alquiler en el CHQ	Total de unidades en arrendamiento en el CHQ que cumplen con la calificación de vivienda adecuada y digna destinadas a la atención de población vulnerable
	Número de inmuebles de valor patrimonial que se destinan a vivienda de alquiler	

## **2. Recomendaciones a las propuestas de vivienda del Plan de Desarrollo Integral del CHQ**

La propuesta de vivienda del Plan del Centro Histórico de Quito debe promover la creación de un marco institucional para la dinamización del mercado de vivienda de alquiler. La rehabilitación y puesta en valor del patrimonio histórico de propiedad municipal es un primer paso para lograr este objetivo. En tal sentido, las recomendaciones están enfocadas en los componentes que se han considerado como esenciales, por un lado, para promover la oferta y, por otro, para gestionar la demanda.

Recomendación 1: *Desarrollar estudios de pre-factibilidad para proyectos de vivienda de alquiler mediante APPs haciendo uso de los inmuebles de propiedad municipal*

Las proyecciones financieras de la estructuración de los proyectos han mostrado el potencial de las asociaciones público-privadas para desarrollar proyectos rentables de vivienda de alquiler en inmuebles de valor patrimonial. El modelo de gestión de la oferta mediante APP permitiría al MDMQ reducir costos de rehabilitación haciendo uso de inmuebles de su propiedad. Mediante la concesión de inmuebles rehabilitados, conjuntamente con inmuebles no rehabilitados, se genera un modelo de negocio que permite rentabilidad en la operación del privado y que reduce el riesgo de la operación del MDMQ. Las proyecciones financieras preliminares realizadas para el modelo de APP muestran que la ‘explotación’ de los inmuebles por parte del privado puede generar una rentabilidad suficientemente atractiva como para incentivar al privado a responsabilizarse por la rehabilitación y por la operación de la vivienda de alquiler.

No obstante, estas proyecciones han sido realizadas sobre la base de estimaciones de costos de diversas fuentes y en base a la experiencia de rehabilitación del IMP. Por este motivo, es necesario profundizar el estudio financiero para evaluar la factibilidad de los proyectos de inversión y definir criterios para la creación de APPs. Esto permitirá delinear las condiciones de los contratos de APP de tal manera que se encuentre un equilibrio en el beneficio de los actores que intervienen, tanto públicos como privados.

Asimismo, es importante que los estudios de pre-factibilidad ahonden en conocer la capacidad de pago de los potenciales beneficiarios del programa y la disposición de población de distinto nivel socio-económico a alquilar vivienda en el CHQ. Esto requiere también conocer en mejor medida el mercado informal de alquiler de vivienda. En tanto el programa pretende “mejorar las condiciones de habitabilidad de la población residente en el CHQ” y “promover el acceso de población vulnerable a vivienda digna” es necesario identificar las condiciones que suponen la principal competencia de un programa de acceso a vivienda formal: el mercado informal de alquiler. Conocer las condiciones de las unidades que se ofertan en este mercado, los cánones que se pagan por estas, los problemas que afrontan los inquilinos, etc. son aspectos que permitirán crear una oferta más adecuada a las necesidades de la población.

Recomendación 2: *Instaurar incentivos al sector privado y difundir el uso de los que se encuentran vigentes para promover su involucramiento en el mercado inmobiliario de vivienda de alquiler*

Las proyecciones financieras han mostrado que los beneficios de la Ley 107 no representan un incentivo significativo para las inversiones en rehabilitación. La exoneración del predial y el impuesto de alcabala no representa un porcentaje importante del monto que se requiere para adecuar los inmuebles de valor patrimonial a vivienda. No obstante, la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas contempla exoneraciones adicionales en el impuesto a la renta por 10 años

para los proyectos públicos que se ejecuten mediante APPs, superando el incentivo que establece la Ley 107.

Otros mecanismos de promoción de la actividad inmobiliaria en proyectos de vivienda de alquiler mediante APPs deben orientarse a facilitar el acceso a crédito para desarrolladores. Las entrevistas realizadas para este informe como también estudios previos (Dávalos, 2017) han mostrado la dificultad que impone el acceso crédito debido a las altas tasas de interés. Como se sugiere en este informe, gestionar créditos de cooperación internacional a tasas atractivas para los proyectos de inversión es una alternativa que debe evaluarse. Instituciones públicas que puedan cumplir el rol de banca de segundo piso tales como el Banco de Desarrollo del Ecuador y BanEcuador pueden acceder a estos créditos y administrar su uso en los proyectos que se estructuran en modalidad de APP. Para esto, es necesario que el MDMQ profundice en el análisis de alternativas para la gestión de créditos para proyectos que puedan ser administrados mediante otros mecanismos alternativos de financiamiento o mediante fideicomiso. Mediante este mecanismo se podrán establecer las condiciones que deberán cumplir las distintas partes involucradas, tales como la inversión que efectúan las partes, la cantidad mínima de vivienda social de alquiler y los cánones de arrendamiento que deberán mantenerse.

Adicionalmente, existen limitaciones de carácter burocrático que restringen el involucramiento de actores en la rehabilitación del CHQ. Estos tienen que ver principalmente con el otorgamiento de licencias para intervenir en inmuebles de valor patrimonial. Es importante que el PVAIVAP establezca procedimientos simplificados para el otorgamiento de licencias. En el Informe 1 de la presente consultoría se revisó el caso de implementación de incentivos a desarrolladores en Seattle. Tanto el “*Zoning Code Relief*” o el “*Building Code Relief*” son mecanismos que se han implementado en dicha administración que permiten a los desarrolladores sustentar ante el municipio exoneraciones a ciertas regulaciones estipuladas por la zonificación o los reglamentos de diseño y construcción. De esta manera, los desarrolladores evidencian los aspectos normativos que limitan la rentabilidad de sus proyectos, y la municipalidad evalúa estas solicitudes y tiene la facultad de establecer las exoneraciones. Estas exoneraciones, para el caso del PVAIVAP, pueden estar sujetas a la inclusión de un mayor número de viviendas de interés social. La municipalidad, mediante la implementación de este mecanismo, accede al beneficio de conocer con mayor detalle la estructuración financiera de los proyectos del sector privado y conocer las limitaciones normativas que restringen la rehabilitación de los inmuebles de valor histórico y la creación de vivienda social.

Recomendación 3: Vincular el programa a una estrategia de creación de empleo e inclusión social mediante la articulación con otros programas municipales y del gobierno nacional.

El programa tiene como objetivo específico “promover el acceso de población vulnerable a vivienda digna en el CHQ”. Por este motivo, es importante que el programa de vivienda se vincule con las estrategias de inclusión social y creación de empleo que permitan a la población beneficiaria incrementar sus ingresos y reducir la vulnerabilidad. Las experiencias revisadas en el Informe 1 han mostrado casos en los que la rehabilitación del patrimonio es al mismo tiempo una fuente de empleo y de acceso a oportunidades para el pago del canon de vivienda para los beneficiarios. La reactivación de la Escuela Taller del MDMQ es un factor que debe ser evaluado como mecanismo de formación de capacidades en la población del CHQ. Conforme el programa dinamice la actividad inmobiliaria en el CHQ, se requerirá de personas capacitadas en oficios para la rehabilitación y mantenimiento de los inmuebles.

Adicionalmente, las actividades que desarrolla la Municipalidad a través de la Agencia de Promoción Económica (CONQUITO) pueden resultar una oportunidad para el PVAIVAP. Se enfoca en dos líneas de trabajo: empleabilidad y capacitación. Esta agencia ha desarrollado convenios para la formación en temas vinculados a la construcción, mediante convenios con universidades, cámaras y gremios. Además, cuenta con plataformas de empleo que permiten a empleadores acceder a una base de datos de contratación. Esta vinculación es de suma importancia para el programa para asegurar que los beneficiarios incrementen sus ingresos y puedan acceder a mejores viviendas.

El PVAIVAP, como se ha sugerido en la primera parte de este informe, debe contemplar un Programa de Acompañamiento Social que integre los mecanismos de promoción del empleo, fortalecimiento de capacidades para la gestión de los espacios comunes, y sensibilización para la convivencia en propiedad horizontal. De esta manera, los beneficiarios no solo acceden a una solución habitacional, sino que su paso por el PVAIVAP es una oportunidad para la vulnerabilidad social. Un enfoque integral de intervención es clave para el éxito del programa.

*Recomendación 4: Implementar un proyecto piloto que permita al MDMQ generar los lineamientos para la implementación del PVAIVAP a mayor escala*

Actualmente, el MDMQ cuenta con inmuebles de propiedad municipal que han sido rehabilitados y se encuentran subutilizados. Existen dos inmuebles de propiedad municipal<sup>24</sup> que han sido rehabilitados por el IMP. Es importante que el MDMQ desarrolle un proyecto piloto, haciendo uso de dichos inmuebles, que permita conocer con mayor certeza los costos, las limitaciones y las oportunidades que afrontan los distintos actores que intervienen en un modelo de gestión de vivienda de alquiler mediante APP. Como se ha mostrado en las proyecciones, una estrategia de concesión de “paquetes de inmuebles” en los que se otorguen inmuebles rehabilitados y no rehabilitados puede resultar atractiva en términos de inversión para desarrolladores y administradores de inmuebles. El piloto debe permitir conocer a detalle la inversión en la que incurren los distintos actores con el fin de delinear mecanismos que permitan equilibrar la rentabilidad de una asociación de este tipo para los actores públicos y privados.

Es importante también que el piloto que se desarrolle permita conocer las limitaciones que enfrenta la gestión de la demanda. La Plataforma de Gestión Local de la Demanda de Vivienda (PGLDV) y el Programa de Acompañamiento Social (PAS) deben implementarse en esta primera fase. Esto permitirá al MDMQ conocer los costos, afinar los instrumentos de recolección de información de la demanda, y definir estrategias de gestión para el PAS.

La experiencia chilena vista en el Informe 1 mostró que la generación de oferta de vivienda de alquiler en inmuebles rehabilitados en la fase de proyecto piloto se ha efectuado mediante la articulación con Organizaciones No Gubernamentales. Por una parte, esto puede ser una alternativa que permita mayor flexibilidad en la modificación del programa una vez implementado, en tanto el municipio y la ONG no persiguen fines de lucro. Sin embargo, lo esencial en la fase de piloto es que los actores que intervienen cumplan los roles tal y como se desenvolverían en el contexto de una APP. Es

---

<sup>24</sup> Uno se encuentra en la zona de San Diego (Nro. Predio 534932) y el otro en la zona de San Sebastián (Nro. Predio. 131171). Contemplando un área promedio por unidad de vivienda de 50 m<sup>2</sup>, y destinando el 30 % del área construida de dichos inmuebles para zonas comunes, en base estos dos inmuebles municipales se podrían generar 21 unidades de vivienda como parte del proyecto piloto.

importante, en tal sentido, conocer qué actores del sector privado tienen interés en estructurar una APP con el MDMQ para la fase piloto. Esta debe contemplar la transparencia en el acceso a información financiera de ambos actores y permitir conocer claramente las limitaciones operativas que enfrentan. De esta manera el piloto cumplirá con el objetivo de delinear de mejor manera el PVAIVAP.

### 3. Bibliografía

- Secretaría del Concejo Metropolitano. (2010). *Política Municipal de Vivienda y Hábitat*. Quito, Ecuador: Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito.
- Instituto Metropolitano de Patrimonio. (2018). Plan de Desarrollo Integral del Centro Histórico de Quito. *versión borrador al 14 mayo del 2018*. Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. (2011). *Instructivo para fichas de registro e inventario*. INPC, Quito.
- Concejo Metropolitano de Quito. (1997). *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (libro 1)*. Ordenanza Municipal, Quito.
- Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, Art. 8 (2016).
- Dávalos, P. (2017). *Subcomponente 3: Propuesta de costos de intervención en rehabilitación y potencialidades de aprovechamiento, costo social y económico del patrimonio cultural construido, costo de suelo y de producción de vivienda*. Instituto Metropolitano de Patrimonio, Quito.
- Ordenanza Metropolitana 172 que establece el régimen administrativo del suelo en el distrito metropolitano de Quito, Ordenanza 172 (27 de Junio de 2011).
- EPMHV. (29 de julio de 2018). *Empresa Pública de Hábitat y Vivienda*. Recuperado el 29 de julio de 2018, de EPMHV: <http://www.epmhv.quito.gob.ec/index.php/qs2/coordinaciones-departamentales/16-gestion-de-la-demanda>
- Agencia de Coordinación Distrital de Comercio. (29 de julio de 2018). *Agencia de Coordinación Distrital de Comercio*. Recuperado el 29 de julio de 2018, de [comercio.quito.gob.ec](http://www.comercio.quito.gob.ec): <http://www.comercio.quito.gob.ec/homepage/quienes-somos>
- Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito. (29 de julio de 2018). *Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana*. Recuperado el 29 de julio de 2018, de [quito.gob.ec](http://www.quito.gob.ec): <http://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-coordinacion-territorial-y-participacion#direccion-metropolitana-de-coordinacion-de-la-gestion-en-territorio>
- Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito. (2018). *Políticas Públicas para la Inclusión Social*. Quito, Ecuador: Secretaría de Inclusión Social.
- Concejo Metropolitano de Quito. (2008). *Ordenanza Metropolitana 0274 que sustituye el Capítulo VIII del Título II del Libro I del Código Municipal, relacionado con el Patronato Social de Amparo San José*. Quito, Ecuador.
- Naciones Unidas Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CDESC. (1991). *Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (art. 11 (1) del Pacto)*, 13 de diciembre de 1991, E/1992/23.
- RPP. (7 de Mayo de 2018). *Porcentaje de inquilinos que se atrasan en pagar sus alquileres subió a 26%*. Obtenido de RPP Noticias: <https://rpp.pe/economia/economia/porcentaje-de-inquilinos-que-se-atrasan-en-pagar-sus-alquileres-subio-a-26-noticia-1121136>
- Femmine, L. D. (16 de octubre de 2015). *¿Qué hacer si el inquilino de tu piso deja de pagarte el alquiler?* Obtenido de El País: [https://elpais.com/economia/2015/10/06/actualidad/1444142542\\_999752.html](https://elpais.com/economia/2015/10/06/actualidad/1444142542_999752.html)
- Oficina del Plan del Centro Histórico de Quito, Instituto Metropolitano de Patrimonio. (2018). *Asesoría Legal Técnica para el Desarrollo del Borrador de Proyecto de Ordenanza para un Plan Urbanístico Complementario para el Centro Histórico de Quito, Fase 6*. . Quito.
- Oficina del Plan del Centro Histórico de Quito. (2018). *Documento borrador de la Ordenanza del Plan Parcial del CHQ (versión a Julio 2018)*. Quito.

#### 4. Entrevistas realizadas

<b>Nombre</b>	<b>Organización / Área</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha</b>
Cristina Mesías	Secretaría de Seguridad Ciudadana - MDMQ	Directora	11/07/2018
Paco Pabón & Gabriela Cevallos	Secretaría de Inclusión Social - MDMQ	Directores	12/07/2018
Rafael Carrasco	MIDUVI	Subsecretario de Vivienda	12/07/2018
Gabriela Narváez	Secretaría de Coordinación Territorial	Directora Jurídica	12/07/2018
Diego Erazo	Empresa de Hábitat y Vivienda - MDMQ	Gerente de Gestión de la Demanda	13/07/2018
Vanessa Rosero	CONQUITO	Dirección de Economía Popular y Solidaria	13/07/2018
Wendy Almeida	Dirección metropolitana de Participación Ciudadana	Dirección metropolitana de Participación Ciudadana	16/07/2018
Ana Pumalpa	Agencia de Coordinación Distrital de Comercio	Directora	16/07/2018
Yadira Álvarez	MCM + A Arquitectos	Arquitecta Socia	21/07/2018
Mario Burbano	Casa Para Todos	Ex Consejero del Programa Casa Para todos	26/07/2018
Fernando Soto	Klein Soto Arquitectos	Arquitecto	02/08/2018
Luis López	López Arquitectos	Socio	02/08/2018

Gráfico 01: Mapeo de actores

