

**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 1**

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

**Componente 1.2. Documento de resultado del análisis de la calidad y pertinencia de las propuestas de vivienda del Plan CHQ**

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

Junio, 2018

## **Tabla de Contenido**

<b>1. PRESENTACIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE VIVIENDA DEL PCHQ.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1. Análisis del Eje 5/Estrategia 1 .....</b>	<b>3</b>
2.1.1. Análisis de los Proyectos 1 y 2 de la Estrategia 1- Eje 5.....	4
<b>2.2. Análisis del Eje 5/Estrategia 2 .....</b>	<b>6</b>
2.2.1. Análisis de las Gestión Normativa 1, 2 y 3 de la Estrategia 2 del Eje 5. ....	7
<b>3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>8</b>

## 1. Presentación

El presente documento analiza la pertinencia de las propuestas referidas a vivienda del Plan del Centro Histórico de Quito, el cual viene siendo desarrollado por el Instituto Metropolitano de Planificación. Esta es una evaluación previa a la elaboración del modelo de gestión del programa municipal de vivienda en inmuebles de patrimonio histórico en el centro histórico de Quito. En este sentido, el objetivo del presente documento es analizar la sección propositiva relativa a vivienda de arriendo del Plan del Centro Histórico de Quito (PCHQ) y, a partir de las prácticas revisadas en el Informe 1 (Componente 1.1), sugerir alternativas que puedan ser consideradas en el modelo de gestión del programa de arriendo.

## 2. Análisis de las propuestas de vivienda del PCHQ

En relación a vivienda, el PCHQ propone el Eje 5 con dos estrategias, dos proyectos y tres mecanismos de gestión normativa (ver Recuadro 1).

### Recuadro 1: Esquema Eje 5-Estrategias-Proyectos-Gestión Normativa

- 5. **Eje 5: Promoción de la diversidad poblacional y usos de suelo mixto, para priorizar zonas de baja densidad y vivienda de alquiler**
- 5.2. ***Eje 5 / Estrategia 1: Reutilización de edificaciones subutilizadas para usos de vivienda***
  - 5.2.2.1. Proyecto 1: Arriendo de vivienda municipal con carácter social (E5.1-P1)
  - 5.2.2.2. Proyecto 2: Rehabilitación de inmuebles municipales subutilizados para uso de vivienda (E5.1-P2)
- 5.3. **Eje 5 / Estrategia 2: Conservación de la diversidad poblacional existente, mitigando los efectos de la gentrificación**
  - 5.3.2.1. Gestión normativa 1: Derecho de adquisición preferente (entorno: Metro, Av. Pichincha, El Tejar) (E5.2-N1)
  - 5.3.2.2. Gestión normativa 2: Control de arrendamientos con incentivo del 50% del impuesto predial a quienes tengan ocupada la totalidad de la edificación con vivienda (E5.2-N2)
  - 5.3.2.3. Gestión normativa 3: Vivienda patrimonial con carácter social en el CHQ (E5.2-N3)

### 2.1. Análisis del Eje 5/Estrategia 1

El diagnóstico del cual parte el Eje 5 identifica zonas de densidad alta, en las que se determina que existe hacinamiento; zonas de densidad baja en las que se sugiere que existe un potencial para albergar mayor población; y zonas de densidad media, como se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1: Densidad habitacional del Centro Histórico**

	PROBLEMÁTICA	DENSIDAD	HAB/ HA	DENSIDAD	BARRIO
Densidad	Baja densidad en la zona central y media en los bordes.	Densidad baja (hab/ha. 2010)	2389hab/53,6ha	44,6hab/ha	Recoleta, González Suarez y Alameda (bajo la media)
		Densidad alta (hab/ha. 2010)	38.666 hab/212,1ha	182,3hab /ha	San Roque, San Diego, Alameda
		Densidad Media CHQ (hab/ha. 2010)	47.945hab/376ha	127,3hab/ha	

*Elaboración: IMP-Oficina Plan CHQ. Fuente: INEC, 2010. Tomado de: IMP (2018) Plan de Desarrollo Integral del Centro Histórico de Quito (Plan Parcial) – IMP (versión al 18 de junio del 2018).*

A partir de este diagnóstico, la estrategia que se plantea es promover la densificación de las zonas identificadas con densidad baja, mediante la reubicación de la población hacinada en las zonas de densidad alta. Al respecto, la estrategia menciona<sup>1</sup>: “Para mantener una densidad de 300 hab/ha las manzanas deberían estar habitadas por 16.800 personas, lo que en este caso puntual arroja un excedente de 5.537 personas, quienes podrían libremente relocarse o ubicarse en lugares donde haya mejor calidad habitacional y no exista hacinamiento”. Además, el PCHQ toma en cuenta la proyección de crecimiento poblacional de Quito (+2,2 %) y establece como objetivo alcanzar una densidad de 150 hab/ha al 2030. Esto implica revertir la tendencia de crecimiento del centro de – 2,2 % a +2,1%. El PCHQ calcula un potencial de 1486 unidades de vivienda en base al área subutilizada.

La estrategia busca promover el uso mixto, combinando áreas residenciales con zonas comerciales. En tal sentido, el Proyecto 1, “Arriendo de vivienda municipal con carácter social” contempla el uso de los inmuebles de propiedad municipal para generar una oferta de vivienda de alquiler, priorizando el acceso a los sectores de menores recursos (quintiles 1 y 2).

### 2.1.1. Análisis de los Proyectos 1 y 2 de la Estrategia 1- Eje 5

Los proyectos se sustentan en información de diagnóstico con alto grado de detalle. Se identifica que la tenencia de vivienda en el CHQ presenta un 49 % de arriendo actualmente. Esto refleja una tendencia más alta que en la provincia<sup>2</sup> y en el país<sup>3</sup> en general, en tanto los porcentajes de hogares alquilando alcanzan 36,9 % y 21,4 % respectivamente.

<sup>1</sup> Plan de Desarrollo Integral del Centro Histórico de Quito (Plan Parcial) – IMP (versión al 18 de junio del 2018). Elaboración: IMP-Oficina Plan CHQ. Fuente: INEC, 2010 (p. 121)

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (n.d.). *Resultados del Censo 2010 de Población y Vivienda en el Ecuador*. Quito: INEC, p.7.

<sup>3</sup> Censo De Población Y Vivienda (Cpv-2010) Total De Hogares Con Viviendas Particulares Con Personas Presentes Por Provincia, Cantón Y Parroquia De Empadronamiento, Según Tenencia De Vivienda. (2018). [Archivo excel] [www.ecuadorencifras.com](http://www.ecuadorencifras.com), Quito.

Distintas investigaciones vienen sustentando los beneficios de las políticas de vivienda de alquiler como mecanismo para afrontar los déficits<sup>4</sup>, los cuales se resumen en el recuadro 2. En tal sentido, la estrategia de generar vivienda en arriendo es una alternativa pertinente de política pública para la atención del déficit y el repoblamiento del CHQ.

Recuadro 2: Beneficios y retos de la vivienda en arriendo como política pública

<p style="text-align: center;"><b>Beneficios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Flexibilidad y movilidad (respecto al lugar de residencia para grupos sociales que no se han consolidado laboralmente ni económicamente: jóvenes, migrantes, ancianos, etc.)<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Requiere de menor inversión para los hogares</li><li>✓ Contribuye a la formación de ciudades compactas</li></ul></li><li>✓ Es más económico para los gobiernos generar subsidios para arriendo que para propiedad.<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Contribuye a la reactivación de centralidades</li></ul></li></ul> <p style="text-align: center;"><b>Retos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Lograr un equilibrio adecuado entre la protección al arrendador y la protección al arrendatario.<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Desarrollar modelos de gestión sostenibles</li></ul></li></ul>
---

En base a: (Blanco, Fretes Cibils and Muñoz, 2014); Gilbert, A. (2015); Peppercorn, I. and Taffin, C. (2013)

No obstante, si bien ambos objetivos están vinculados (atención del déficit y repoblamiento del CHQ) es necesario distinguirlos para precisar instrumentos que permitan alcanzar ambas metas. Por una parte, se deben diseñar mecanismos para promover la oferta y, simultáneamente, para asegurar el acceso de la demanda a la vivienda<sup>5</sup>. El PCHQ, si bien contempla mecanismos para generar oferta de vivienda de alquiler, debe también plantear estrategias de gestión de la demanda<sup>6</sup> de vivienda. El Proyecto 1 consiste en un mecanismo de generación de oferta. Como se indica en el documento, “*la propuesta de vivienda patrimonial con carácter social propone utilizar unidades de vivienda de titularidad del Municipio de Quito que han sido rehabilitadas con fines de arriendo para proveer de vivienda digna a grupos de atención prioritaria, a la población en situación de pobreza o en situación de vulnerabilidad, que reside en la ciudad*”.<sup>7</sup> Así mismo, el Proyecto 2 redundante en la generación de oferta en tanto propone la rehabilitación de inmuebles municipales subutilizados para destinarlos a vivienda.

<sup>4</sup> Ver: (Blanco, Fretes Cibils and Muñoz, 2014); Gilbert, A. (2015); Peppercorn, I. and Taffin, C. (2013)

<sup>5</sup> El Componente 1.1. del Informe 1 del presente trabajo ha consistido en un reporte de prácticas que se orientan a alcanzar dichas metas.

<sup>6</sup> En la presente consultoría se entiende por *gestión de la demanda* a los procesos necesarios para la identificación, organización, selección y priorización de beneficiarios.

<sup>7</sup> *Plan de Desarrollo Integral del Centro Histórico de Quito (Plan Parcial) – IMP (versión al 18 de junio del 2018). Elaboración: IMP-Oficina Plan CHQ. Fuente: INEC, 2010 (p. 128)*

Ambos proyectos son pertinentes como parte de la política pública. Sin embargo, es importante también considerar estrategias para promover que la demanda acceda a la vivienda.

El Proyecto 1 busca destinar los inmuebles patrimoniales de propiedad municipal a la atención de la demanda de la población vulnerable, mientras que el Proyecto 2 apunta a rehabilitar los inmuebles municipales subutilizados e identifica un total de 26. En relación a la pertinencia de estas propuestas como mecanismos para la generación de oferta, se distinguen dos niveles de análisis: 1) la sostenibilidad económica de la generación de un stock de vivienda municipal; 2) la adecuación de las viviendas a las necesidades de la demanda.

Respecto al primer punto, el reto de los Proyectos 1 y 2 es desarrollar un modelo de gestión que permita el mantenimiento de la calidad de la vivienda pública generada. Como muestra la revisión de experiencias internacionales al respecto,<sup>8</sup> la vivienda pública de alquiler implicó fuertes presiones financieras para los países que la implementaron, por los gastos de inversión en su generación y mantenimiento, llevando a que en muchos casos las viviendas se ofertaran en venta, acabando en manos de la clase media. Al mismo tiempo, la calidad de la vivienda pública se deterioró, por el costo de mantenimiento que implicaba, generando la estigmatización de zonas y el fenómeno conocido como *guetización*. Por ende, el reto de la propuesta es encontrar un modelo de gestión que asegure su sostenibilidad económica.

Respecto al segundo nivel de análisis, la adecuación de las viviendas a las necesidades de la demanda requiere de un análisis detallado de las características de los beneficiarios futuros. Si bien el PCHQ considera desarrollar “estudios adicionales de demanda por usuarios para orientar un diseño de unidades habitacionales que se adecúen al mercado existente”, este es solo uno de los componentes de las necesidades de la demanda. También es importante entender otros aspectos, como, por ejemplo, los modelos de pago de renta más adecuados para la población objetivo (periodicidad de pagos, medio de pago, etc.) y los modelos de gestión social (organización, representación, etc.) que respondan mejor a la cultura de los beneficiarios.

## **2.2. Análisis del Eje 5/Estrategia 2**

La Estrategia 2 plantea conservar la diversidad poblacional existente, mitigando los efectos de la gentrificación. A diferencia de la Estrategia 1 en la que se contemplan proyectos, en la Estrategia 2 las propuestas son principalmente normativas. La sección 5.3.1. Desarrollo de la Estrategia 2, identifica la demanda potencial según quintiles de ingreso. Así, se consideran que para atender la demanda de los quintiles 1 y 2 se requieren generar 1,384 unidades de vivienda adicionales, las cuales se alcanzarían mediante la

---

<sup>8</sup> Gilbert, A., Rental housing: The international experience, *Habitat International* (2015), <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.11.025>

rehabilitación de inmuebles. Para asegurar que dichas viviendas se destinen a un uso social se plantean 3 mecanismos normativos, los cuales se analizan a continuación.

### **2.2.1. Análisis de las Gestión Normativa 1, 2 y 3 de la Estrategia 2 del Eje 5.**

La Gestión Normativa 1 propone el Derecho de Adquisición Preferente como mecanismo para la Municipalidad de Quito en caso un propietario decida vender su predio. Este instrumento se reglamentará en la Ordenanza del Plan Parcial, basado en el marco normativo que provee la LOOTUGS. En tanto esta ley provee de dicho instrumento, la Municipalidad puede asegurar la adquisición del bien. No obstante, el diagnóstico no contempla una evaluación financiera referencial de la adquisición de un bien mediante este mecanismo legal. Conviene que el PCHQ considere un modelo referencial de actuación en este caso para que se estime la inversión municipal para la generación del stock de vivienda que se busca.

La Gestión Normativa 2, como mecanismo para promover la ocupación del CHQ, propone un “control de arrendamientos con incentivo del 50% del impuesto predial a quienes tengan ocupada la totalidad de la edificación con vivienda”. No obstante, en la descripción de la propuesta se sugiere un 25 % de descuento en el impuesto predial urbano para quienes destinen el 80 % a un uso habitacional y 100 % en caso la propiedad se encuentre bajo el régimen de propiedad horizontal. Más allá de esta contradicción, la propuesta no muestra un análisis de flujos financieros para determinar el 50 % o 25 % de descuento en el impuesto predial. Además, no indica sobre el valor de qué año del inmueble se establecerá ese descuento<sup>9</sup>. Es importante considerar estos aspectos para evaluar la pertinencia de la propuesta, por lo que se detallarán en mayor medida en la elaboración de los informes siguientes (Modelo de Gestión) de la presente consultoría. Por otra parte, la Gestión Normativa 2 debe también considerar promover la mixticidad de usos en los inmuebles, otorgando la posibilidad de que los beneficiarios realicen actividades productivas y comerciales que les permitan incrementar sus ingresos y conlleven a la dinamización del CHQ.

La Gestión Normativa 3 se orienta a regular el arrendamiento de unidades de vivienda con carácter social. En tal sentido, define la *vivienda patrimonial con carácter social* en el CHQ como “las unidades de vivienda dentro del área de intervención de titularidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que han sido rehabilitadas con fines de arriendo o enajenación y que se emplean para proveer de vivienda digna a grupos de atención prioritaria, a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad que residan en el Centro Histórico de Quito, a fin de mantener la mixtura social del área de intervención”. Se propone crear una empresa pública inmobiliaria para la gestión de las viviendas y administración del

---

<sup>9</sup> En el Componente 1.1 del Informe 1, se reseñan experiencias que hacen uso de mecanismos de descuento de este tipo tales como el caso de Seattle y La Antigua Ciudad de Hebrón.

banco de suelo. En relación a esta propuesta, si bien se considera pertinente la creación de la Empresa Pública Inmobiliaria, es necesario que su actuación no se reduzca a la atención de las demandas de los quintiles 1 y 2, si no que pueda intervenir con fines más amplios de tal manera que su actuación pueda ser sostenible tanto financieramente como políticamente. La búsqueda de la mixticidad de usos y grupos sociales en el espacio urbano y la protección del derecho a la vivienda digna son objetivos consecuentes con la búsqueda de la sostenibilidad urbana. En base a este argumento, se podría sustentar que la actuación de la empresa pública sea más amplia.

### **3. Conclusiones y recomendaciones**

Los proyectos y gestiones normativas que propone el PCHQ se orientan a asegurar la provisión de vivienda. No obstante, es importante también que el PCHQ contemple mecanismos de organización e identificación de la demanda, los cuales a su vez promoverán el desarrollo de viviendas con las características que la población que pretende atender requiere. Además de este aspecto, el análisis realizado en el presente documento concluye que los proyectos y gestiones normativas son relevantes y pertinentes, aunque se debe ahondar en la definición de los mecanismos de incentivos como los créditos tributarios y en la evaluación financiera de las propuestas.