

**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)**

RESÚMEN EJECUTIVO

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

Consultor: Guido Borasino Sambrailo
Contacto: guido.borasino@pucp.pe

Setiembre, 2018

Tabla de contenido

1.	Introducción	3
2.	Informe 1.....	3
2.1.	Informe 1. Componente 1.1.....	3
2.2.	Informe 1. Componente 1.2.....	5
3.	Informe 3.....	6
3.1.	Gestión de la Oferta	6
3.2.	Gestión de la demanda	7
3.3.	Recomendaciones a las propuestas de vivienda del Plan de Desarrollo Integral del CHQ	9

1. Introducción

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), consiste en una evaluación de alternativas, sugerencias y pautas generales para la implementación de un programa de vivienda de alquiler en la base a los inmuebles de propiedad municipal considerados de valor patrimonial en el Centro Histórico de Quito. La consultoría ha contemplado la elaboración de los siguientes documentos:

Informe 1, compuesto por los siguientes documentos:

- Documento “*Componente 1.1. Resultado del análisis de las mejores prácticas y lecciones aprendidas en el desarrollo de modelos de gestión de unidades habitacionales para arriendo, generadas mediante la reutilización de edificaciones patrimoniales municipales*”
- Documento “*Componente 1.2. Documento de resultado del análisis de la calidad y pertinencia de las propuestas de vivienda del Plan CHQ*”

Informe 2, compuesto por el siguiente documento:

- “*Documento de recomendaciones a las propuestas de vivienda del Plan CHQ y documento borrador de la propuesta del modelo de gestión*”

Informe 3¹, compuesto por el siguiente documento

- “*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*”

A continuación, el presente documento resume las principales ideas, propuestas y sugerencias de cada uno de estos documentos, con el fin de guiar a los lectores en la comprensión de la investigación realizada.

2. Informe 1

El informe 1 se dividió en dos componentes:

2.1. Informe 1. Componente 1.1.

El **Componente 1.1. del Informe 1** de la consultoría es resultado de una revisión de prácticas de programas sociales de adquisición de vivienda y de arriendo, y de prácticas de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de inmuebles patrimoniales con fines residenciales. Dicho documento reseña las prácticas en función a tres categorías generales, las cuales se enumeran a continuación:

¹ El informe 3 consiste en la integración de las recomendaciones y observaciones hechas por los funcionarios de la Oficina del Plan CHQ con quienes se trabajó en coordinación. Por ende, en el presente documento se resume el informe 3, el cual integra las observaciones realizadas y consiste en el entregable final de la presente consultoría. Para mayor detalle de las observaciones realizadas y el procesamiento de las mismas e inclusión en el informe 3 se puede acceder al documento complementario “Respuesta a Observaciones del Informe 2”.

- *Preparación de la oferta de vivienda y gestión de la demanda*, en la que se destacan experiencias y lecciones aprendidas respecto a las siguientes prácticas:
 - Prácticas para la generación de una oferta de vivienda social, entre las que se contemplan alternativas para el financiamiento del mejoramiento, rehabilitación o construcción. En dicha sección del documento², se destaca la experiencia de la ONG Hábitat para la Humanidad con el proyecto “Alquileres Tutelados” (Argentina) como mecanismo para demostrar la viabilidad económica de la vivienda de alquiler para los sectores excluidos; la experiencia de Fundasal en la construcción de viviendas subsidiadas administradas por las cooperativas de ayuda mutua; la experiencia del programa “Arrendar una Vivienda” (Chile) en el impulso de la oferta mediante subsidios a propietarios e incentivos a promotores; y la experiencia del Programa de Rehabilitación de Hebrón (Palestina) en el uso de incentivos tributarios y mecanismos de articulación de actores para la promoción de la oferta de vivienda de alquiler en inmuebles de valor patrimonial.
 - Prácticas para la identificación y focalización de beneficiarios³, en las que se destaca la estrategia del programa “Alquileres Tutelados” para afrontar la limitación que encuentran los sectores de bajos recursos para acceder al mercado privado de vivienda de alquiler debido a la exigencia de una garantía; la estrategia de Fundasal (El Salvador) al contemplar la participación de la misma comunidad en los procesos de selección de beneficiarios; y el caso del Registro Social de Hogares en Chile como instrumento de caracterización socioeconómica de gran alcance.
 - Prácticas de participación de la sociedad civil en organización de la demanda y en identificación de necesidades para la creación de vivienda adecuada⁴, en las que se destacan las experiencias de El Salvador y Tailandia donde un enfoque participativo permite la articulación con actores de los distintos niveles de gobierno para lograr una vivienda acorde a las necesidades de los beneficiarios.
- *Prestación del servicio de arriendo, mantenimiento y control, subsidios y otros instrumentos financieros de promoción de la oferta*, en la que se hace referencia a experiencias y lecciones aprendidas respecto a las siguientes prácticas:
 - Prácticas en la prestación del servicio de arriendo, cobro de renta, administración de la propiedad y mantenimiento de la calidad de las edificaciones⁵, en las que se describe la experiencia del proyecto “Alquileres Tutelados” en Argentina que contempló la participación de los beneficiarios en la administración de los edificios; el caso chileno en el que organizaciones no gubernamentales participan en los proyectos de rehabilitación de viviendas patrimoniales para fines de alquiler; y, por último, se alude la experiencia del Programa “Ayni” en el cual se capacita a las juntas directivas y propietarios para impulsar el mantenimiento adecuado de las edificaciones y promover la buena convivencia.

² Ver sección 2.1.1. del Informe 1: *Componente 1.1.*

³ Ver sección 2.1.2. del Informe 1: *Componente 1.1.*

⁴ Ver sección 2.1.3. del Informe 1: *Componente 1.1.*

⁵ Ver sección 2.2.1. del Informe 1: *Componente 1.1.*

- Prácticas de subsidios a la demanda, acceso al crédito y otros instrumentos financieros de promoción de la oferta de vivienda social⁶, en las que se hace alusión a los mecanismos de diferenciación y focalización de los subsidios del programa “Arrendar una Vivienda” de Chile; a los instrumentos de incentivos tributarios utilizados por el Gobierno de Seattle (USA) con el fin de promover la inversión de actores privados en la rehabilitación de vivienda patrimonial; y la experiencia del proyecto “Baan Mankong” mediante el otorgamiento de crédito de forma cooperativa.
- *Control de rentas, estrategias anti-gentrificación, promoción del empleo y acceso a fuentes de ingreso complementarias*, en la que se destacan las siguientes prácticas:
 - *Prácticas de instrumentos de control de rentas y estrategias anti-gentrificación*⁷, en las que se describe la experiencia del programa de rehabilitación de la ciudad de Hebrón donde los beneficiarios participantes de los proyectos de rehabilitación obtienen prioridad y seguridad de tenencia por un determinado período; a la experiencia del gobierno de Seattle mediante el uso de incentivos tributarios de mayor impacto condicionados a la creación de mayor número de unidades de vivienda social; y a la experiencia del programa chileno en la implementación de mecanismos de control de los cánones de vivienda y la calidad de la misma.
 - *Prácticas de promoción de empleo y acceso a fuentes de ingreso complementarias*⁸, en las que se reseña las experiencias en Palestina y en El Salvador para brindar fuentes de ingreso complementarias a los beneficiarios de los programas de vivienda social.

Las experiencias a las cuales hace referencia el Informe 1, en su componente 1.1., brindaron ideas para el planteamiento posterior del modelo de gestión del programa en el Informe 2.

2.2. Informe 1. Componente 1.2.

El **Componente 1.2. del Informe 1** *Documento del resultado del análisis de la calidad y pertinencia de las propuestas de vivienda del Plan CHQ* analiza la pertinencia de las propuestas referidas a vivienda del Plan del Centro Histórico de Quito. El documento concluye que los proyectos y gestiones normativas que propone el Plan CHQ son relevantes y pertinentes. Sin embargo, se sugiere que es necesario ahondar en la definición de los mecanismos de incentivos, tales como los créditos tributarios, en la evaluación financiera de las propuestas, y en los mecanismos de gestión de la demanda⁹. Estos factores se desarrollan con mayor precisión en la propuesta de modelo de gestión, la cual se presenta en el informe 3.

⁶ Ver sección 2.2.2. del Informe 1: *Componente 1.1.*

⁷ Ver sección 2.3.1. del Informe 1: *Componente 1.1.*

⁸ Ver sección 2.3.2. del Informe 1: *Componente 1.1.*

⁹ En la presente consultoría se entiende por *gestión de la demanda* a los procesos necesarios para la identificación, organización, selección y priorización de beneficiarios.

3. Informe 3

El informe 3 presenta el modelo de gestión del Programa de Vivienda para Arriendo en Inmuebles de Valor Patrimonial (PVAIVAP) y las principales recomendaciones para su implementación.

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

El ente coordinador del PVAIVAP debe ser la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV) en tanto cumple el rol dentro del MDMQ de 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 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 necesarias para actuar como ente coordinador.

3.1. Gestión de la Oferta

A partir de la evaluación de tres modelos de gestión (público, privado, y asociación público – privada) se sugiere que existe potencial en el modelo de asociación público – privada como mecanismo para el desarrollo del programa de vivienda de alquiler. La comparación entre los distintos modelos de gestión refleja que mediante el mecanismo de APP el MDMQ puede reducir los costos de rehabilitación urbana de inmuebles que no han sido rehabilitados a la fecha, al mismo tiempo que reducir los costos de operación de los proyectos de vivienda de alquiler. No obstante, es necesario que este análisis se profundice mediante el desarrollo de estudios de pre-factibilidad. Así mismo, se sugiere evaluar la implementación de instrumentos y mecanismos complementarios para el funcionamiento del modelo de gestión. Se proponen los siguientes:

- Promoción de nuevas fuentes de crédito para desarrolladores
- Mecanismos para agilizar los procesos de recuperación de inmuebles en casos de inquilinos morosos
- Mecanismos de protección de arrendatarios

- Derechos adicionales de construcción transferibles
- Subsidios a la rehabilitación y cánones de arrendamiento
- Innovación en el diseño de las unidades de vivienda
- Sistema de acceso a información para desarrolladores
- Sanciones para la promoción de la participación de inmuebles en el PVAIVAP
- Celeridad en el otorgamiento de licencias

3.2. Gestión de la demanda

En relación a la gestión de la demanda, se propone un mecanismo de gestión de la demanda que cumpla los siguientes objetivos:

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

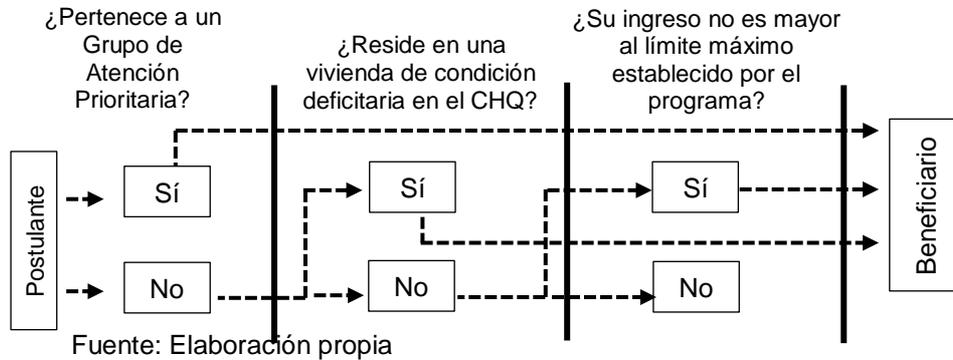
- *Plataforma de gestión local de la demanda de vivienda (PGLDV)*, la cual consiste en un mecanismo de gestión de la información de las necesidades de vivienda de la población y de identificación de organizaciones vinculadas a actividades económicas en el CHQ. Dicha plataforma tiene como fin actuar de nexo entre los actores que operan del lado de la oferta de vivienda y la demanda. Esta será administrada por la Empresa Pública Metropolitana de Vivienda y Hábitat.
- *Programa de acompañamiento social (PAS)*, que se oriente a i) *promover la buena convivencia entre los arrendatarios de vivienda;* ii) *promover el adecuado mantenimiento de las áreas comunes y unidades de vivienda de arriendo;* iii) *promover la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios del PVAIVAP*¹⁰

Adicionalmente, se proponen los parámetros para la selección de beneficiarios del PVAIVAP. Se propone que el programa priorice la atención de la población vulnerable, por lo que la evaluación de esta condición debe ser el primer filtro con el cual se califica al postulante al programa. En segundo nivel de prioridad se deberá conocer si el postulante reside en el centro y si la vivienda que habita presenta hacinamiento o presenta alguna condición deficitaria. 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

¹⁰ Los mecanismos para cumplir cada uno de estos objetivos se detallan en la sección 1.4.2. del Informe 3.

prioritaria. El siguiente esquema resume dicho procedimiento para la selección y priorización de beneficiarios:

Esquema de selección y priorización de beneficiarios



Por último, se proponen los siguientes indicadores para el monitoreo y evaluación del programa:

Indicadores sugeridos para el monitoreo y evaluación

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	

3.3. Recomendaciones a las propuestas de vivienda del Plan de Desarrollo Integral del CHQ

En el informe 3 se proponen las siguientes recomendaciones para las propuestas de vivienda del PDI – CHQ:

Recomendación 1: *Desarrollar estudios de pre-factibilidad para proyectos de vivienda de alquiler mediante APPs haciendo uso de los inmuebles de propiedad municipal.* Las estimaciones financieras, las cuales se adjuntan en archivos Excel, han mostrado potencial del modelo de gestión de APP. Sin embargo, es necesario desarrollar estudios de pre-factibilidad y conocer con más detalle la capacidad de pago de cánones de arrendamiento de los distintos niveles socioeconómicos de la población con potencial a residir en el CHQ.

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.* Entre estos se consideran los incentivos tributarios que establece la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas. Adicionalmente, es necesario evaluar la promoción de financiamiento para la rehabilitación de vivienda a tasas de interés inferiores a los actuales. Los préstamos de cooperación internacional mediante la gestión de bancas de segundo piso son alternativas que deben evaluarse. Por último, es necesario que se agilicen los procedimientos de obtención de licencias para las inversiones en rehabilitación.

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.* 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. Alternativas como la reactivación de la Escuela Taller como mecanismo de formación de capacidades en la población del CHQ para la rehabilitación de inmuebles o la articulación con

los programas de la Agencia de Promoción del Empleo (Conquito) deben evaluarse en mayor medida. En términos generales, el enfoque de intervención del programa debe partir por comprender no solo la promoción de una solución habitacional, sino también la creación de oportunidades para reducir desde distintos frentes 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. Para esto se sugiere que la MDMQ evalúe una intervención haciendo uso de los inmuebles rehabilitados mediante un esquema de APP. Se propone ensayar un modelo de gestión de APP que contemple la operación por parte privados de “paquetes de inmuebles” que permitan obtener rentabilidad a los actores privados, al mismo tiempo que generar un stock de vivienda de alquiler social.*