

Reporte de Hacienda

Programas de vivienda del cuatrienio 2015-2018 y su impacto macroeconómico

En los últimos años el sector de la construcción ha probado ser un importante dinamizador de la actividad económica, en virtud de los múltiples encadenamientos que genera. En medio de la desaceleración económica que tuvo lugar en el 2012 y principios de 2013, la primera versión del PIPE¹ resultó en un impulso importante a la economía, contribuyendo de manera significativa a las tasas de crecimiento de 6,1% y 6,0% observadas en el tercer y cuarto trimestre de 2013.

Los programas de vivienda –urbana y rural– del cuatrienio hacen parte del paquete de medidas de política contracíclica que se han diseñado para enfrentar los choques externos que el país ha recibido, como la caída en los términos de intercambio, y sus efectos adversos sobre la actividad económica. Como se mostrará en detalle en este documento, la apuesta del Gobierno en el sector de la construcción, no sólo contribuye a contrarrestar la desaceleración económica, sino que tendrá importantes beneficios en términos sociales y de equidad.

Aun cuando la construcción de edificaciones ha mantenido una participación promedio cercana al 3% del PIB total durante los últimos diez años, el subsector es uno de los llamados a impulsar el crecimiento agregado de la economía durante el periodo 2015-2018, tanto por sus importantes encadenamientos productivos (representa aproximadamente el 5% del total del consumo intermedio y el 30% de la inversión en formación bruta de capital fijo de la economía) como por las importantes inversiones que hará el Gobierno en los programas de vivienda urbana y rural. De acuerdo con cifras del Ministerio de Vivienda, el monto total de los subsidios y programas de promoción para la construcción de vivienda urbana asciende a \$8,5 billones de pesos. Por su parte, el valor total de los subsidios y programas dirigidos a la construcción y mejoramiento de vivienda rural ascendería a \$3,4 billones de pesos para el cuatrienio, de

Participaron en la elaboración:

Andrés Mauricio Velasco
Director DGPM
MinHacienda

María Lucía Flórez
Asesor DGPM
MinHacienda

Santiago Pulido
Asesor DGPM
MinHacienda

Juan Pablo Celis
Asesor DGPM
MinHacienda

Jorge Alberto Torres
Asesor Viceministerio de Vivienda
MinVivienda

Encuentre en este documento:

Los programas de la política de vivienda

Los beneficios sociales de la política de vivienda

Impacto de los programas de vivienda en materia de crecimiento

El subsector de las edificaciones y sus encadenamientos con la industria

¹El Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) consistió en una iniciativa del Gobierno encaminada a generar inversión en varios sectores transversales - infraestructura, obras civiles, vivienda urbana y rural, industria, turismo y minería- para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico. Una de sus principales medidas fue el otorgamiento de subsidios a la tasa de interés para adquisición de vivienda media, programa que se conoció como FRECH III.

acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por lo tanto, la inversión total que el Gobierno llevará a cabo en los programas de vivienda en el periodo 2015-2018 asciende a \$12 billones de pesos.

Gracias a los programas diseñados, se construirán cerca de 450 mil soluciones de vivienda urbana, de las cuales alrededor de 400 mil se traducirán en viviendas de interés social. De igual forma, se otorgarán más de 380 mil soluciones de vivienda rural, de las cuales se proyecta que más de 85.000 sean construidas en el cuatrienio 2015-2018. De esta forma, se estará contribuyendo a la reducción de brechas sociales y a la eliminación de trampas de pobreza que impiden que el país alcance un crecimiento potencial mayor.

Los programas de la política de vivienda

La actual política de vivienda del Gobierno Nacional engloba una nueva forma de entender y ejecutar los programas de vivienda caracterizada por: **a)** articulación de la política de vivienda urbana y rural con las estrategias de superación de la pobreza extrema, crecimiento económico y generación de empleo; **b)** articulación de las políticas de agua y vivienda; **c)** atención simultánea a los factores determinantes de la demanda y la oferta de vivienda; **d)** adopción de un nuevo modelo de gestión para los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV).

Se parte del reconocimiento de las diferencias en materia de acceso a crédito por parte de los hogares y de la problemática derivada de los bajos niveles de ahorro en los segmentos de ingreso más bajos, que hacen inoperante el modelo de cierre financiero para una amplia proporción de la población. Dentro de esta nueva lógica se conformó una batería de instrumentos constituida así:

- **Programa de Vivienda Gratuita** para hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad priorizada. A la fecha, se han culminado más de 100 mil unidades y ya se encuentra en proceso la segunda fase del programa que contempla otras 30 mil VIP² para los hogares dentro del rango objetivo.
- **Casa Ahorro**, dirigido a hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV³ quienes recibirán un SFV de hasta 30 SMMLV (\$20'683.635 de 2016) y un subsidio a la tasa de interés equivalente a 5 p.p.⁴ de la tasa de interés pactada. Los 77.000 hogares beneficiarios deberán aportar el 5% del valor de una VIP a manera de cuota inicial. Cabe mencionar que este aporte puede ser incluso menor, en función de las características socioeconómicas del beneficiario, llegando a un mínimo del 2% del valor de la vivienda.
- **Mi Casa Ya:** Para hogares con ingresos superiores a 2 y hasta 4 SMMLV, quienes recibirán un SFV de hasta 20 SMMLV

² VIP: Vivienda de Interés Prioritario. La categoría aplica para viviendas cuyo valor no supere los 70 SMMLV.

³ SMMLV: Salario Mínimo Mensual Legal Vigente. Para 2016 el salario mínimo decretado es de \$689.455.

⁴ p.p.: puntos porcentuales

(\$13'789.090 de 2016), subsidio a la tasa de interés equivalente a 4 p.p., disminuyendo el aporte mínimo requerido, el cual puede llegar a reducirse al 5,0% del valor de la vivienda. Mediante este mecanismo, se otorgarán 130.000 viviendas de interés social en los próximos 4 años.

- **Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para la adquisición de viviendas nuevas tipo VIP y VIS⁵** para hogares con ingresos de hasta 8 SMMLV (\$5'515.640) con acceso al crédito. Desde la entrada en vigencia de esta medida en el 2012, se han otorgado 170 mil coberturas, apalancando ventas de vivienda por cerca de 10 billones de pesos. El programa cuenta con recursos asegurados para otorgar 130.600 coberturas durante el periodo 2015-2018, de las cuales 98.600 corresponderán al segmento VIS y 32.000 al VIP.
- **Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para la adquisición de No VIS (FRECH PIPE 2.0)** con precio mayor a 135 SMMLV y de hasta 335 SMMLV (entre los \$93'000.000 y \$231'000.000, aproximadamente). Mediante esta figura, ya se financiaron más de 30.400 unidades

de vivienda como parte de la primera versión del PIPE y, a partir de 2016, se financiarán otras 50 mil viviendas de acuerdo al esquema definido en el PIPE 2.0.

- **Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural**, el cual tendrá tres modalidades: i) mejoramiento de vivienda y saneamiento básico; ii) construcción de vivienda nueva y iii) adquisición de vivienda nueva con cargo a los recursos parafiscales administrados por las Cajas de Compensación Familiar. El valor de la solución de vivienda rural será inferior a los 70 SMMLV (\$48'261.850), mientras que el monto del subsidio será entre los 16 (\$11'031.280) y los 55 SMMLV (\$37'920.025 sin incluir el costo del transporte) en función de la modalidad y de la población beneficiada. Bajo este esquema, se otorgarán más de 85.000 viviendas nuevas en zonas rurales y cerca de 33.000 soluciones serán destinadas a mejoramiento de vivienda, durante el cuatrienio 2015-2018.

⁵ VIS: Vivienda de Interés Social. La categoría aplica para aquellas viviendas cuyo precio es superior a los 70 y no excede los 135 SMMLV.

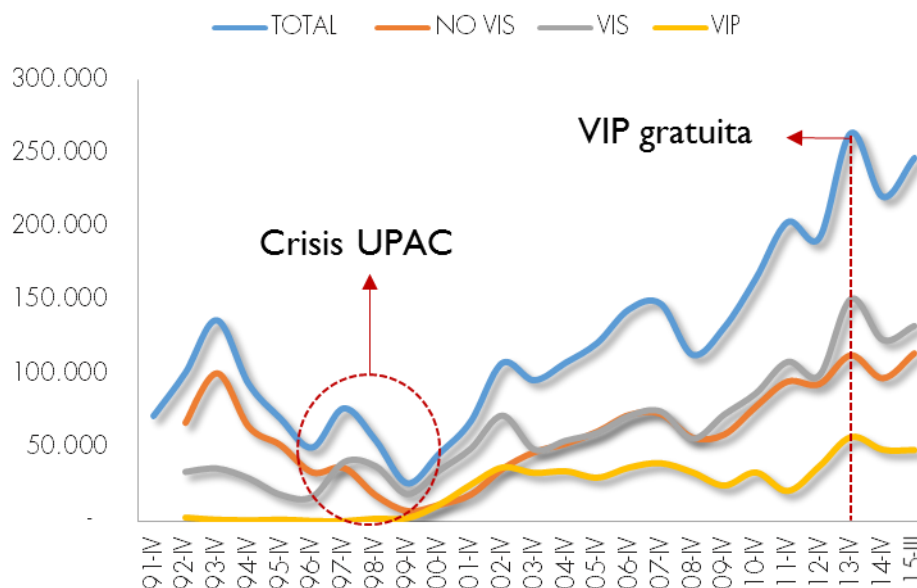
Figura 1: Instrumentos de estímulo para la adquisición de vivienda


Fuente: MinHacienda, MinVivienda, MinAgricultura. Elaboración: DGPM-MHCP.

Los beneficios sociales de la política de vivienda

Uno de los mayores logros de la política de vivienda radica en la drástica reducción del déficit cuantitativo de vivienda urbana, el cual se estimaba en 7% de los hogares al cierre de 2014, representando una reducción de 0,9 p.p. frente a

2010 y de 5,6 p.p. frente al dato del censo de 2005 (12,6%). La explicación de esta sensible reducción radica, por un lado, en los aumentos del ritmo de construcción de vivienda formal para hogares de ingresos bajos y, por otro, a la focalización específica de los programas en los segmentos donde se concentra el déficit de vivienda.

Gráfico 1: Iniciaciones de Vivienda (acumulado 12 meses) - Total Nacional


Fuente: DNP-DDU. Elaboración: MinVivienda

En el periodo 2010-2015 se han alcanzado las mayores escalas de producción de vivienda. De acuerdo con el modelo de iniciaciones ampliado del Departamento Nacional de Planeación, en el periodo comprendido entre agosto de 2010 y septiembre de 2015 se ha iniciado la construcción de 1'157.668 viviendas de las cuales 625.563 son de interés social urbanas y rurales (54% del total).

Impacto de los programas de vivienda en materia de crecimiento

Uno de los aspectos característicos de los programas de vivienda actuales es el de aunar tres objetivos: la consecución de mayor equidad, impulsar el crecimiento económico y contribuir a la reducción del desempleo. La sección anterior de este documento puso de manifiesto cómo el diseño de los programas permitirá que los hogares con

menores ingresos y, por consiguiente, con menores posibilidades de acceso a crédito, accedan a mayores beneficios y oportunidades de adquirir vivienda. En ningún caso, la meta de imprimir equidad en el mercado de vivienda va en contravía de la focalización de recursos en programas que generen un mayor crecimiento económico. La actual política de vivienda responde a esta necesidad a través de los programas diseñados para un amplio y diverso espectro de la población como lo es la clase media.

Es en este segmento donde los multiplicadores económicos de los recursos públicos son más altos teniendo en cuenta que los subsidios otorgados apalancan inversiones de mayor cuantía en comparación con los otros programas de vivienda. Adicionalmente, las viviendas que se construyen se caracterizan por tener un mayor número de encadenamientos productivos. En gran parte, esto obedece al estímulo que el sector de la

construcción de vivienda genera sobre la demanda de otros sectores productivos.

Con el fin de capturar estos efectos, se calcularon los multiplicadores para cada uno de los programas de vivienda (Tabla 1). Este cálculo permite conocer el valor apalancado por cada peso que el gobierno invierte. De esta manera, se puede tener una aproximación al valor real generado por las políticas, teniendo en cuenta que el valor final de los bienes producidos gracias a la intervención del gobierno incorpora el valor agregado de cada uno de los sectores que intervinieron en su producción.

En el marco del programa "Mi Casa Ya", por ejemplo, se otorgarán 130.000 viviendas de interés social en los próximos 4 años. Cada unidad de VIS tiene un valor cercano a los 108 SMMLV (equivalente a \$74'461.086)⁶. Es decir, que para el final del periodo, el valor de la totalidad de viviendas construidas bajo este mecanismo será cercano a los **10,5 billones de pesos** (ajustado por la inflación y por el incremento del salario mínimo). Los recursos que el gobierno destinará durante el cuatrienio para este programa serán alrededor de **3,3 billones de pesos**. Por lo tanto, cada peso invertido en este programa se traducirá en más de 3 pesos su valor.

El programa de subsidio a la tasa de vivienda media (anti-cíclico), es el que registra un mayor multiplicador de la inversión (mayor a 10 veces). Al traducir este multiplicador en crecimiento económico, se evidencia que este programa generaría una contribución al PIB del cuatrienio de casi 0,3 p.p., de los 1,1 p.p. (ver Gráfico 2) que generarían los programas de vivienda en su

conjunto. Esta contribución es significativa si se considera que el FRECH anti-cíclico cuenta con un tercio de los recursos destinados a "Mi Casa Ya"⁷, programa al que equipara en materialización de valor agregado.

Tabla 1: Multiplicadores de los programas de vivienda

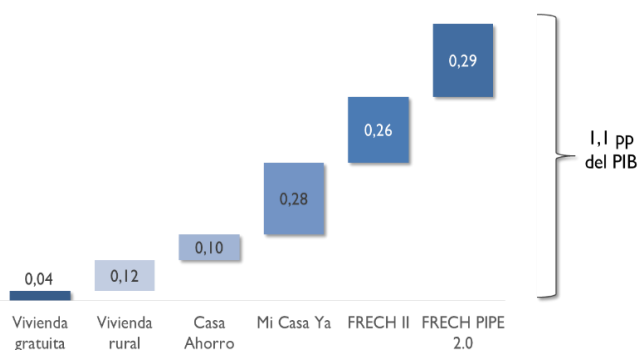
Subsidio tasa de vivienda media (anti-cíclico)	10,9
Subsidio a la tasa de vivienda VIP y VIS	8,1
Mi Casa Ya	3,2
Casa Ahorro	2,5
Subsidio de vivienda rural	1,2
Vivienda gratuita	1,0

Fuente: DGPM-MHCP

De los 1,1 p.p. que aportarían los programas de vivienda al crecimiento durante el cuatrienio, es de esperar que la mayor parte se materialice entre 2016 y 2017: en 2016 se iniciará la construcción de la mayor parte de las viviendas contempladas en cada uno de los programas, y en 2017 se generarán los capítulos constructivos de mayor valor agregado para una proporción importante de las mismas.

⁶ El valor promedio de la vivienda se calculó tomando la línea base de FRECH II.

⁷ Se tiene presupuestado un valor de \$1,0 billón para el programa de FRECH PIPE 2.0 y de 3,3 billones para "Mi Casa Ya".

Gráfico 2: Contribución de los programas de vivienda al PIB del cuatrienio 2015-2018


Fuente: DGPM-MHCP

Para calcular el impacto de los programas de vivienda en el PIB de edificaciones de 2016, se elaboró un escenario base -sin política-, para lo cual se tomó como referencia los metros cuadrados correspondientes a las iniciaciones de 2015, publicadas por el CEED (Censo de Edificaciones) del DANE. A estas iniciaciones se les sustrajo las generadas gracias a las coberturas otorgadas en este año, cálculo que se obtuvo a partir de la información de marcación de coberturas a la tasas de interés generada por CIFIN y de la elasticidad de las ventas a las iniciaciones⁸.

Tabla 2: Coberturas e entregar durante 2016

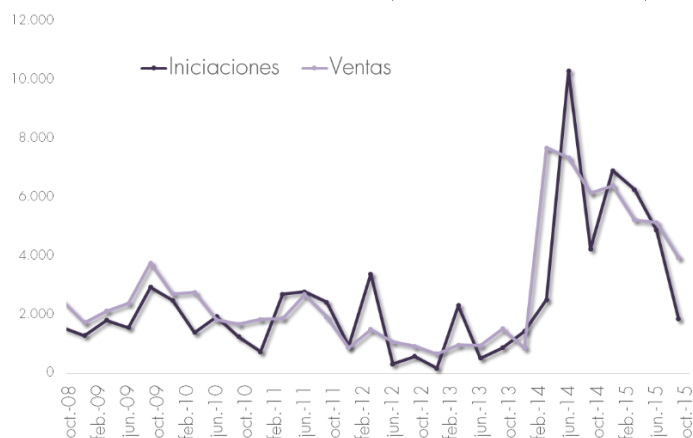
Segmento	Programa	Número de coberturas 2016
VIP	Frech II-VIP	8.500
	Casa Ahorro	51.500
	Total VIP	60.000
VIS	Frech II-VIS	25.000
	Mi Casa Ya	37.500
	Total VIS	62.500
No VIS	FRECH PIPE 2.0	25.000
Total		147.500

Fuente: MinVivienda. Elaboración: DGPM-MHCP

Los gráficos que se muestran a continuación muestran la alta correlación contemporánea que existe entre las ventas e iniciaciones, observación que motiva la estimación de regresiones simples con especificaciones particulares para cada uno de los segmentos.

Gráfico 3: Ventas vs. Iniciaciones trimestrales (Unidades)

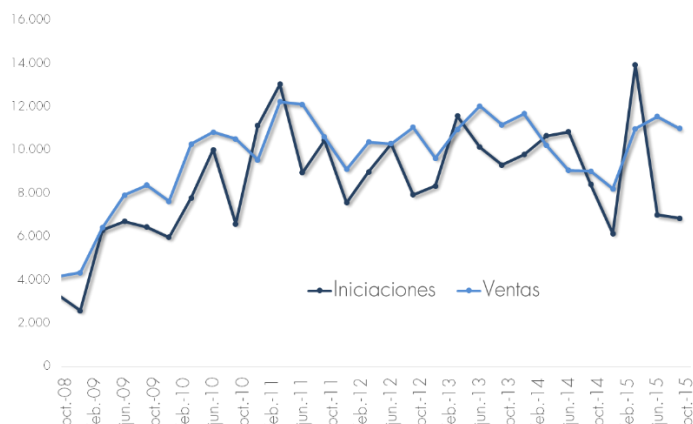
Valor vivienda: <70 SMMLV (hasta \$48'261.850)



Fuente: Camacol. Elaboración: DGPM-MHCP

Gráfico 4: Ventas vs. Iniciaciones trimestrales (Unidades)

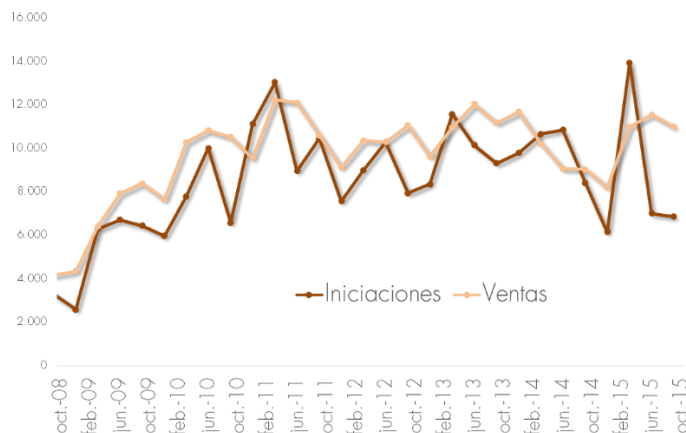
Valor vivienda: 70-135 SMMLV (Entre \$48'261.850 y \$93'076.425)



Fuente: Camacol. Elaboración: DGPM-MHCP

⁸ Cobertura brindada se asocia a venta realizada.

**Gráfico 5: Ventas vs. Iniciaciones trimestrales
(Unidades)**

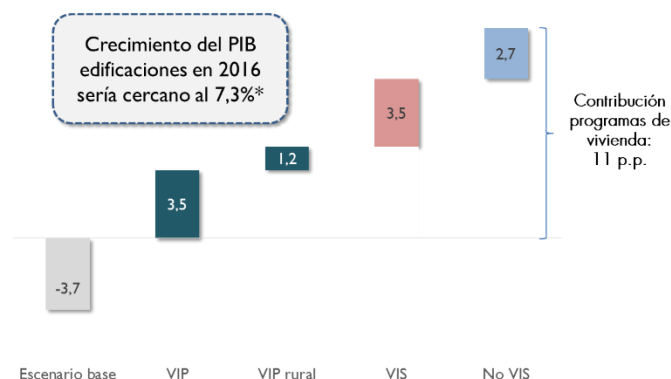
 Valor vivienda: 135-335 SMMLV
 (Entre \$93'076.425 y \$230'967.425)


Fuente: Camacol. Elaboración: DGPM-MHCP

Para obtener las iniciaciones de 2016, se consideró el número de coberturas que se otorgarán durante este año (las cuales se resumen en la Tabla 2), se contempló que cerca de 7.500 viviendas VIP empezarán a causarse por concepto de las viviendas gratuitas que otorgará el Gobierno⁹, y que más de 19.300 soluciones de vivienda rural empezarán a ser construidas durante este año. Las iniciaciones obtenidas fueron causadas teniendo en cuenta la duración promedio de los capítulos constructivos característicos de cada uno de los segmentos y los coeficientes de incidencia de cada uno de ellos. Una vez se obtuvieron los metros cuadrados causados, se imputaron factores de ajuste con el fin de capturar las diferencias de valor agregado generado por cada uno de los segmentos de vivienda. Los factores de ajuste fueron obtenidos calculando una razón entre la participación de cada uno de los

estratos en la causación y la participación de los mismos en la producción a constantes. Lo anterior se realizó buscando tener una aproximación a la metodología establecida por el DANE para el cálculo del PIB de edificaciones, lo cual permite simular un escenario relativamente cercano al cálculo efectivo del valor agregado de la actividad.

Este proceso arrojó como resultado que los programas dirigidos a la población con ingreso bajo y bajo-medio tendrían un efecto sobre el PIB de edificaciones de 2016 de aproximadamente 8,3 p.p. Por su parte, el FRECH contracíclico contribuiría en alrededor de 2,7 p.p. al sector en este mismo periodo de tiempo (Gráfico 6).

Gráfico 6: Efecto (en p.p.) de los programas de vivienda en el PIB de edificaciones de 2016


*No incorpora los efectos de los programas de edificaciones no residenciales. Fuente: DGPM-MHCP

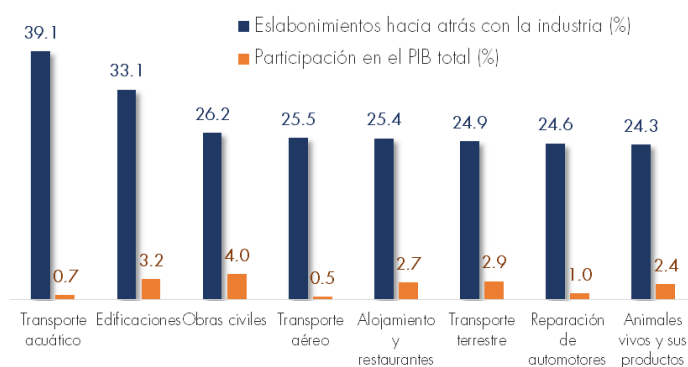
⁹ Dato aproximado teniendo en cuenta que, durante el cuatrienio, se otorgarán 30.000 soluciones de vivienda urbana gratuita.

El subsector de las edificaciones y sus encadenamientos con la industria

Habiendo comentado el impacto esperado de los programas de vivienda tanto sobre el subsector de edificaciones como sobre el PIB agregado, es importante mencionar la alta interrelación que existe entre el subsector de edificaciones y el sector industrial, considerando que es prioritario para el Gobierno generar condiciones propicias para dinamizar el comportamiento de este último.

De acuerdo con la información suministrada por la matriz insumo-producto publicada por el DANE, el subsector de las edificaciones es el segundo que mayor proporción de eslabonamientos directos hacia atrás tiene con la industria (Gráfico 7)¹⁰. Es decir, la actividad económica de las edificaciones es una de principales demandantes de insumos industriales como proporción de su producción total.

Gráfico 7: Eslabonamientos directos hacia atrás de los diferentes subsectores de cuentas nacionales con el sector industrial

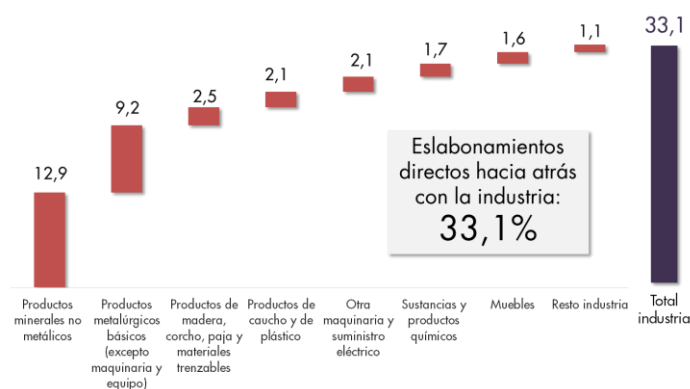


Fuente: DANE. Elaboración: DGPM-MCHP

Por este motivo, se espera que el dinamismo inyectado en la actividad de edificaciones redunde en una contribución importante al crecimiento del sector industrial tanto en el corto como en el mediano plazo.

Al interior del sector industrial, los productos de minerales no metálicos son los que cuentan con una mayor interdependencia con las edificaciones (Gráfico 8). La mayor demanda de este grupo de insumos se traducirá (tal y como ocurrió en la primera versión del FRECH anti-cíclico) en un dinamizador de este subsector. Otro subsector directamente encadenado con las edificaciones es el de productos metalúrgicos básicos, el cual representa el 9,2% del total del valor de la producción de edificaciones.

Gráfico 8: Eslabonamientos directos hacia atrás de las edificaciones con el sector industrial



Fuente: DANE. Elaboración: DGPM-MCHP

¹⁰ De acuerdo con la información suministrada por la matriz insumo-producto de 2013 del DANE, el subsector de transporte acuático demanda de la industria el equivalente al

39,1% del total de su producción. Esta alta participación de insumos industriales obedece, principalmente, a la demanda de productos de la refinación de petróleo.

Conclusiones

Los programas de vivienda contemplados para el cuatrienio 2015-2018 prometen ser un importante motor de equidad y crecimiento económico: no sólo ofrecen mayores beneficios para los segmentos de la población con mayores dificultades de acceso a crédito, sino que generan incentivos para la construcción de viviendas con un alto valor agregado.

En su conjunto, los programas aportarían un crecimiento de 1,1 p.p. a lo largo del cuatrienio y

aportarían más de 11 p.p. al PIB de edificaciones en 2016. La segunda versión del FRECH anticíclico y "Mi Casa Ya" se posicionan como los programas con mayor contribución al crecimiento económico.

El subsector de edificaciones cuenta con encadenamientos importantes con la industria por lo cual, impulsando la vivienda, el Gobierno también está activando uno de los sectores que más retos y oportunidades enfrenta en esta nueva realidad económica.