

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

120

Abril de 2012



Editorial: Avances, vacíos e incertidumbres en el bosquejo de la reforma tributaria

Actualidad: ¿Cómo va la locomotora de la Vivienda?

Indicadores económicos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 97 77

Fax: 325 97 70

A.A.: 75074

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, D.C., Colombia

DIRECTOR EJECUTIVO

Leonardo Villar

TENDENCIA ECONÓMICA

Editores

Juan Mauricio Ramírez

Leonardo Villar

INVESTIGADORES

Alex Cañas

María Alejandra Peláez

Julio César Vaca

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

laimprenta@etb.net.co

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Avances, vacíos e incertidumbres en el bosquejo de la reforma tributaria

Tras muchas especulaciones, ha empezado a esbozarse el contenido de la reforma tributaria que será presentada a consideración del Congreso durante la segunda legislatura del año. En las ideas planteadas se destacan elementos positivos y coincidencias importantes con lo que FEDESARROLLO considera conveniente para el país. Sin embargo, todavía no se conoce el texto con las normas propuestas y en materia de impuestos, quizás más que en ninguna otra, *el diablo está en los detalles*. Además, existen vacíos en la propuesta que vale la pena resaltar. El más notorio quizás, es que no tiene un carácter integral y no busca incrementar el recaudo tributario en las magnitudes que se requerirían para garantizar que el balance fiscal sea sostenible en el futuro. A esto nos referiremos más adelante.

Los avances

El mayor mérito de la reforma propuesta por el Gobierno radica en el **énfasis a los temas de equidad y progresividad de la estructura tributaria**. Es bien sabido que Colombia tiene una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo. Además, la contribución de la estructura tributaria y de transferencias a la mejora en la situación de equidad es mucho más limitada que la que se tiene en los países avanzados. Así, por ejemplo, según cálculos del Banco Mundial, el índice de Gini construido con ingresos antes de impuestos y transferencias para nuestro país es 0,54, sólo ligeramente superior al del Reino Unido (0,52). En cambio, cuando los datos se miden después de impuestos y transferencias monetarias por parte del sector público, el índice de Gini para Colombia se mantiene igual, en 0,54, mientras en el Reino Unido baja a 0,36¹. Resulta indispensable, en este

¹ Si se incluye el efecto redistributivo del gasto público en educación, salud y otras transferencias en especie (aparte de los impuestos y las transferencias monetarias) el índice de Gini baja en 6 puntos porcentuales en Colombia, mientras en el Reino Unido baja en 24 puntos. Ver Goñi et al (2011), "Fiscal redistribution and Income Inequality in Latin America", World Development, Vol. 39, No 9, Table 1, p. 1560, y Table 4, p. 1565.

contexto, avanzar hacia una estrategia tributaria y de gasto público que contribuya a mejorar la distribución del ingreso en Colombia, como sucede en los países europeos. Este objetivo de la reforma planteada por el gobierno es absolutamente fundamental.

Sin lugar a dudas, el componente del gasto público más regresivo que existe en Colombia es el régimen de pensiones. Estimativos recientes sugieren que el 86,3% del gasto en pensiones con cargo al presupuesto lo recibe el quintil más rico de la población². En este contexto, la propuesta planteada por el Gobierno de **eliminar la exención tributaria de las pensiones superiores a \$13 millones resulta un paso en la dirección acertada**. Este paso es, sin embargo, excesivamente tímido. No existen razones para que el tratamiento tributario de un pensionado sea más generoso que el de un asalariado que obtiene los mismos ingresos. Como regla general, las pensiones deberían tener el carácter de gravables aunque, por supuesto, con beneficios equivalentes a los de cualquier salario; esto es, con un tramo totalmente exento que cubra las pensiones más bajas y con tarifas crecientes para las más altas.

Los cambios más importantes de la reforma están concentrados en la distribución del impuesto de renta entre las empresas y las personas naturales. Colombia tiene dos características indeseables en la estructura de ese impuesto. Por un lado, unas tarifas excesivamente altas para las empresas y, por otro, una contribución demasiado baja de las personas naturales, entre los cuales se encuentran, por supuesto, los propietarios de las empresas. De acuerdo con cifras de la DIAN, el recaudo de impuesto sobre la renta de personas naturales representa apenas 1,1% del PIB, cifra que se compara con 1,8% en el promedio latinoamericano y con 9% del PIB en los países de la OECD.

El Gobierno ha planteado una **reducción de las tarifas de impuesto a las empresas desde el 33% actual hasta 27%**. Esto representa un avance significativo en materia de competitividad y generaría una mayor equidad entre las empresas que hoy pagan el impuesto pleno y aquellas (típicamente grandes) que han accedido a regímenes especiales de excepción y han consolidado sus beneficios mediante contratos de estabilidad jurídica con el Estado. Desde el punto de vista de la tributación empresarial, el gobierno también ha esbozado un régimen simplificado para tenderos y otros pequeños empresarios que ayudaría a incorporarlos en la formalidad.

Paralelamente con la baja en la tributación empresarial, la propuesta esbozada por el gobierno tiene varios elementos que ayudarían a incrementar los impuestos directos que pagan las personas naturales. Uno de ellos consiste en establecer un **impuesto de 4% sobre los dividendos** que reparten las empresas a sus dueños, el cual regiría también para las remesas enviadas a inversionistas del exterior. Con esto se estimula la retención de utilidades en cabeza de las empresas y se garantiza que sus propietarios paguen implícitamente una tarifa de impuestos de 31% sobre las utilidades repartidas. Se trata de un paso en la dirección correcta que, sin embargo, plantea un par de inquietudes. En particular, no es clara la razón para bajar la tributación implícita sobre los dividendos que reciben los dueños de las empresas del 33% actual al 31% en la propuesta, cuando simultáneamente se estarían aumentando significativamente las contribuciones exigidas a los asalariados de niveles altos. Adicionalmente, sería preferible que la tributación sobre los dividendos estuviera vinculada con el ingreso global de los receptores, lo cual permitiría que los grandes propietarios pagaran tarifas mayores que las que pagan los dueños de una microempresa, respetando así

² Núñez, J. (2009), "Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobres y la indigencia", Archivos de Economía, DNP, documento 359.

el criterio de progresividad. Esto podría lograrse si en lugar de gravar con la tarifa de 4% los dividendos se utilizara el sistema que se usa en otros países, por ejemplo Chile, en los cuales los dividendos son ingreso gravable a la tasa general para personas naturales y se permite descontar la parte alícuota que ya se haya pagado en cabeza de la empresa.

Otra propuesta del gobierno para incrementar la tributación de las personas naturales se refiere a la reducción de exenciones para los asalariados de altos ingresos. Se ha planteado la **eliminación de la exención del 25% que tienen todos los salarios y la racionalización de algunos beneficios asociados a la compra de vivienda**. Estas medidas pueden ser positivas para la progresividad del sistema y para aumentar la carga tributaria de personas con altos salarios, que se ubican en el rango más alto de la distribución del ingreso en Colombia. Resulta importante, sin embargo, que la reglamentación detallada no genere sesgos en contra de los asalariados y una preferencia implícita hacia los beneficiarios de rentas de capital que tienen ingresos iguales o superiores.

La equidad y progresividad del sistema tributario también se beneficiaría de las propuestas planteadas por el gobierno en materia de retenciones, las cuales serían menores en varias actividades de servicios típicos de personas de bajos ingresos y que actualmente no permiten que ellas accedan a las devoluciones que les corresponderían.

Igualmente importante para mejorar la estructura de recaudo a través del impuesto sobre la renta es la creación de un **Impuesto Mínimo Obligatorio Nacional (IMAN)**, el cual serviría para sustituir el impuesto sobre renta presuntiva que hoy existe, basado exclusivamente en el patrimonio, por algo más asociado a la capacidad de pago de cada contribuyente. El diseño de este mecanismo plantea, sin embargo, enormes complejidades.

Los vacíos

Como se comentó más arriba, las ideas presentadas por el gobierno para la reforma tributaria no sólo tienen avances y elementos positivos. A juzgar por los anuncios que se han hecho (hasta comienzos del mes de junio), la propuesta adolece de dos fallas protuberantes: i) en términos de su objetivo, no se propone un aumento del recaudo; ii) en términos de su estructura, no ataca integralmente el régimen tributario y no contribuye al desmonte de los impuestos más distorsionantes.

Un propósito altamente deseable para la reforma tributaria que no ha sido contemplado por el Gobierno sería aumentar el recaudo tributario en una magnitud del orden del 1,5% del PIB. Ello llevaría el balance fiscal *estructural* a niveles más acordes con lo que el propio Gobierno y el Congreso de la República plantearon en la Ley de Responsabilidad Fiscal como deseable para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos. Esto permitiría blindar la economía colombiana frente a condiciones externas menos favorables que las que hemos enfrentado en el período reciente y abriría el campo para realizar acciones de política fiscal contracíclica, con aumentos del gasto público, en la eventualidad de un menor ritmo de actividad económica o de unos menores precios de los productos básicos de exportación.

Ciertamente, el déficit fiscal del año 2011 fue inferior al originalmente previsto y las perspectivas para 2012 son razonablemente positivas. En parte, ello es un efecto positivo de la *mini-reforma* tributaria impulsada por el actual gobierno a finales de 2010. Sin embargo, los resultados obedecen también, en buena medida, a condiciones excepcionales que han afectado positivamente el recaudo, tanto por los muy altos ritmos de actividad económica como por unos precios internacionales de nuestros principales productos de exportación, particularmente el petróleo, que se ubicaron muy por encima de lo que estaba previsto. La

posibilidad de una ruptura desordenada de la Zona Euro y una crisis financiera en los países de la periferia europea han hecho evidente que la economía mundial podría volver a un estado de crisis similar al que enfrentamos en 2008, tras la quiebra de Lehman Brothers, y que los precios de los productos básicos podrían bajar de manera dramática, como sucedió en esa ocasión. En las dos últimas semanas del mes de mayo, de hecho, el precio WTI del petróleo crudo cayó más de US\$20 por barril, haciendo evidente que los riesgos en este frente no son despreciables.

Adicionalmente, aumentar el recaudo en cerca de 1,5 puntos porcentuales del PIB llevaría la carga fiscal del país a niveles más acordes con lo que corresponde para un país con el nivel de ingreso que tiene Colombia. Ello a su vez, abriría un espacio importante para que el Estado pueda consolidar su actuación en materia de provisión de bienes públicos y redistribución del ingreso.

De otro lado, la discusión inicial de la reforma se concentró en el hecho de que un aumento en el IVA, en particular para los productos que actualmente tienen las tarifas más bajas, implicaría mayores impuestos pagados por los estratos más pobres de la población como proporción de sus ingresos. Esta discusión es válida pero fue planteada en forma incompleta. En particular, no tuvo en cuenta el impacto redistributivo de los gastos que se pueden financiar con lo que se recaude a través del IVA y el hecho de que la mayor parte del consumo (y del IVA pagado) se concentra en los estratos más altos. Cálculos de Fedesarrollo sugieren que el decil más rico de la población obtiene el 30,5% del beneficio asociado con la exención en el pago del IVA de varios bienes de consumo. Valga decir, una política diseñada para favorecer a los más pobres termina favoreciendo en mayor proporción a los más ricos, pues son estos quienes consumen la mayor parte de los viene exentos. Por esas razones **un aumento en el recaudo a través del IVA puede tener un impacto redistributivo favorable al aumentar la capacidad del Estado**

para atender a los sectores menos favorecidos mediante, por ejemplo, transferencias monetarias o gasto público en salud y educación. Esto último es precisamente lo que explica que los países con mayor capacidad redistributiva utilicen tarifas de IVA bastante altas y generalizadas, pese a que este tipo de impuesto no es en sí mismo progresivo. Así, por ejemplo, los países avanzados que conforman la OECD tienen un IVA promedio de 19% y países reconocidos por el impacto redistributivo de sus gobiernos, como los países escandinavos, lo tienen entre 23% y 25%.

Otro componente de la estructura tributaria cuya ausencia vale la pena destacar es el que corresponde a las **regalías** sobre la explotación minera y de hidrocarburos. En Colombia mantenemos el antiguo criterio de establecer esas regalías con base en las cantidades producidas, cuando en muchos países del mundo se han movido hacia esquemas que las vinculan más directamente con el valor de esa producción o al menos incluyen ajustes en las regalías sobre cantidades para eventos en los que los precios superan umbrales determinados. Esos esquemas son técnicamente más apropiados. Por un lado, permiten que el país obtenga mayores beneficios en las fases de precios altos y que los estímulos a la exploración y la producción sean más estables para las empresas cuando los precios bajan.

La **falta de integralidad** de la reforma tributaria esbozada por el Gobierno tiene su principal manifestación en el hecho de que no incluye entre sus objetivos el desmonte de los impuestos más distorsionantes que tenemos en el país. Aunque el Gobierno ha planteado una eliminación gradual del Gravamen a las Transacciones Financieras (GMF), lo cual constituiría un avance, no se propone nada en materia de los impuestos asociados a la creación de empleo.

Tal como mencionamos en la edición de marzo de Tendencia Económica, una de las explicaciones de que Colombia mantenga indicadores de informalidad y desem-

pleo atípicamente altos tiene que ver con los sobrecostos que conlleva contratar un empleado. Las contribuciones para salud, cajas de compensación familiar, SENA e ICBF suman en conjunto más del 20% de lo que percibe directamente el trabajador y al menos una porción muy alta de ellas puede ser vista como tributación indirecta. Varios de estos sobrecostos podrían eliminarse en aras de estimular

el empleo y contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad. Las actividades e instituciones correspondientes podrían financiarse con recursos del presupuesto general del gobierno que generen menos distorsiones y no desestimulen el empleo, lo cual, por supuesto, requeriría aumentar el recaudo de otras fuentes. La reforma tributaria sería una excelente oportunidad para moverse en esta dirección.

¿Cómo va la locomotora de la Vivienda?

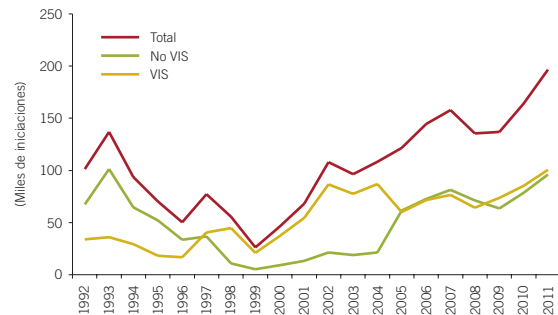
En esta nota se evalúa el dinamismo de la locomotora de la vivienda en términos de las principales metas del sector en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como la iniciación de viviendas (VIS y No VIS), el número de créditos hipotecarios desembolsados y la generación de empleo. Posteriormente se analizan diferentes indicadores de coyuntura con el fin de evaluar una posible desaceleración del sector. Finalmente se analiza la política de construcción de 100 mil viviendas con subsidio pleno que, en opinión de Fedesarrollo, debe hacer parte de una política social integral de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población más vulnerable.

1. El déficit habitacional

Desde la recuperación de la crisis de finales de los noventa, el sector vivienda ha tenido una dinámica creciente (Gráfico 1). Aunque el sector fue afectado por la crisis internacional de 2008 y 2009, la recuperación desde entonces ha sido evidente. Esta ha sido importante tanto en la Vivienda de Interés Social (VIS), como en la vivienda No-VIS¹. La dinámica de la VIS ha sido estimulada por subsidios a las tasas de interés hipotecarias que se establecieron en abril de 2009 como parte de la política anti-cíclica.

Este dinamismo, y la expansión que tuvo el sector antes de la crisis de finales del siglo pasado, están asociados con los considerables avances en las condiciones de

Gráfico 1
NÚMERO DE VIVIENDAS INICIADAS-ACUMULADO
(TOTAL NACIONAL)



Fuente: DPN-DDU.

habitabilidad de los colombianos en los últimos 20 años, especialmente en las zonas urbanas: mientras que en 1993 más del 45% de los hogares urbanos presentaban déficit cuantitativo y/o cualitativo de vivienda, dicha proporción se redujo a 27% en 2005 (Gráfico 2)².

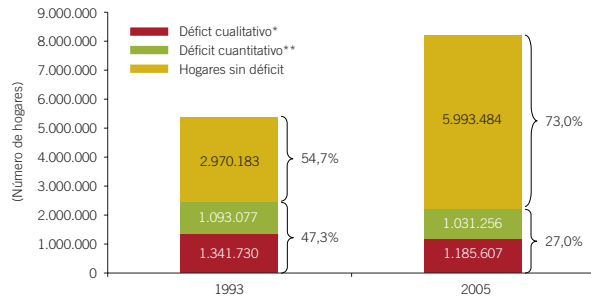
A pesar de estos avances, y del buen dinamismo de la construcción de vivienda durante la mayor parte de la década pasada, un cálculo del DNP con base en la Encuesta de Hogares mostraba que en 2009 el 13% de los hogares (1,2 millones) presentaban déficit cuantitativo de vivienda.

Adicionalmente, se calcula que las viviendas que se inician cada año por parte del mercado formal (alrededor de 158 mil en promedio durante el periodo 2008-2011) sólo cubren cerca del 60% de la formación anual de ho-

¹ La Vivienda de Interés Social (VIS) no excede los 135 SMMLV, mientras el costo máximo de la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) es 70 SMMLV.

² En el sector rural el déficit (cuantitativo y cualitativo) pasó de 78,8% a 68,3% de los hogares entre 1993 y 2005. En este período el déficit cuantitativo incluso aumentó (de 8,8% a 17,2%), mientras que el déficit cualitativo disminuyó de 91,2% a 82,8% de los hogares.

Gráfico 2
DÉFICIT DE VIVIENDA URBANO



Notas tomadas del DANE: Metodología Déficit de Vivienda.

- * El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio (hacinamiento mitigable y cocina), y disponibilidad de servicios públicos domiciliarios.
- ** El déficit cuantitativo de vivienda se refiere a la cantidad de viviendas que se requieren para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento.

Fuente: Censos del DANE y cálculos DNP.

gares urbanos, estimada en 263 mil durante este mismo periodo, por lo que el desequilibrio en términos de flujos es de 105 mil unidades por año.

2. La locomotora de la vivienda: metas y resultados

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) señaló al sector vivienda como una de las cinco locomotoras por su contribución potencial al crecimiento del PIB y del empleo y por su importancia en la lucha contra la pobreza.

Las principales metas del PND para la locomotora de la vivienda fueron la construcción de un millón de unidades de vivienda (60% correspondientes a VIS), la habilitación de 7 mil hectáreas de suelo urbano para VIS, y el desembolso de 780 mil nuevos créditos para vivienda nueva y usada (otorgados tanto por la Banca Especializada en Créditos Hipotecarios, BECH, como por el Fondo Nacional del Ahorro, FNA). La meta del millón de viviendas, que representa un incremento del 80% frente al cuatrienio anterior (560.300 viviendas entre 2006 y 2010), contemplaba

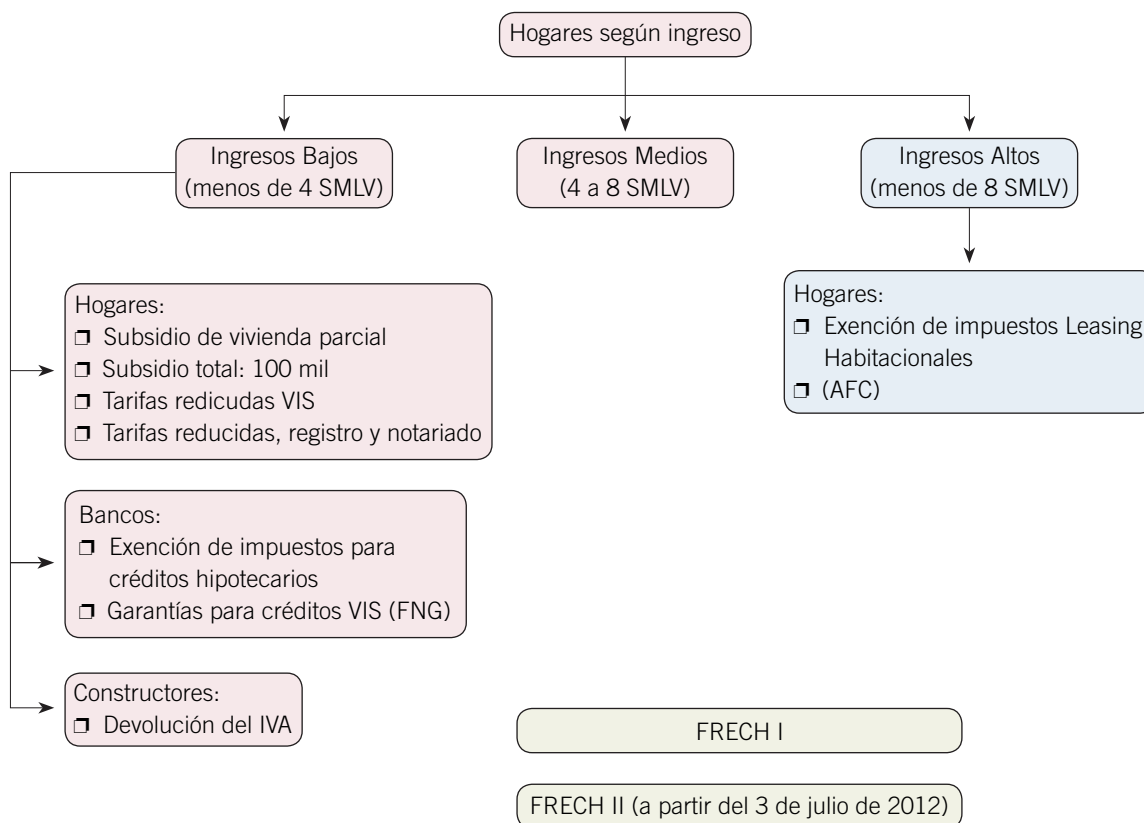
el desarrollo de 27 macroproyectos de vivienda en ciudades grandes e intermedias y la construcción de viviendas para las familias más afectadas por la emergencia invernal.

El PND identificó como principales restricciones al crecimiento del sector la baja disponibilidad de suelo para VIS, la limitación en el acceso a la financiación y la baja articulación entre el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), el otorgamiento de crédito y la generación de oferta. Con el fin de superar estos obstáculos, se planteó una estrategia compuesta por cuatro programas; a) subsidios, b) instrumentos de financiación, c) instrumento para fomentar el ahorro y d) instrumentos de gestión de suelo.

Los diferentes instrumentos pueden ser agrupados de acuerdo con su demanda o uso relativo por parte de los hogares clasificados por nivel de ingreso (Esquema 1): hogares con ingresos bajos (menos de 4 SMLMV), hogares de ingresos medios (entre 4 y 8 SMLMV) y hogares de ingresos altos (más de 8 SMLMV).

Entre estos instrumentos sobresale la utilización de los subsidios parciales a las tasas de interés para VIS, en los programas de Fonvivienda y de las Cajas Familiares de Compensación para hogares con ingresos menores a 4 SMMLV, que ahora se complementan con subsidios plenos para el otorgamiento de 100.000 viviendas de interés prioritario (VIP) para los sectores más pobres, de acuerdo con el nuevo instrumento que el Gobierno presentó en la ley. Se incluyen así mismo las garantías de créditos y exención de impuestos para los bancos que otorgan créditos hipotecarios a este segmento de la población; el otorgamiento de coberturas condicionadas para créditos de vivienda con recursos del Fondo de Reservas para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) para los hogares de ingresos medios, y las exenciones tributarias para leasing habitacional y cuentas Ahorro y Fomento a la Construcción (AFC) en los hogares con ingresos superiores a 8 SMMLV.

Esquema 1
INSTRUMENTOS PARA LA POLÍTICA DE VIVIENDA



Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Urbano.

En el caso del FRECH, a enero de 2012 se habían destinado \$1,2 billones en subsidios (eufemísticamente llamados “coberturas hipotecarias”), con los cuales se apalancó el desembolso de 136.132 créditos por valor de \$5,4 billones, para una inversión total en vivienda de \$9,5 billones. Cerca del 70% de estas coberturas se asignaron a viviendas con valor inferior a 135 SMMLV como se muestra en el Cuadro 1.

De acuerdo con información del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT), por cada 2,5 viviendas vendidas se otorgó un cupo de cobertura condicionada a la tasa de interés, de tal manera que el 40% de las unidades

Cuadro 1
CUPOS DE COBERTURAS SEGÚN VALOR DE LA VIVIENDA

| Valor de las viviendas en SMMLV | Beneficio en puntos porcentuales | Número de cupos |
|---------------------------------|----------------------------------|-----------------|
| 0 - 70 | 5 | 29.221 |
| 70 - 135 | 5 | 65.315 |
| 135 - 235 | 4 | 24.065 |
| 235 - 335 | 3 | 17.531 |
| Total | | 136.132 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

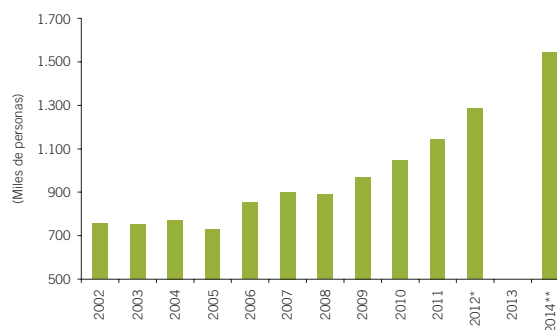
vendidas entre abril de 2009 y febrero de 2012 obtuvo un cupo de cobertura a la tasa de interés.

El impacto acerca de la efectividad de los subsidios a las tasas de interés hipotecarias sobre la demanda de vivienda es corroborada por estudios econométricos como el de Hofstetter, Tovar y Urrutia (2010)³ que muestra que esta herramienta estimuló la demanda por créditos hipotecarios, y que impulsó los desembolsos para vivienda VIS en 36% y para vivienda No-VIS en 38%.

El seguimiento a las metas del PND muestra que entre el cuarto trimestre de 2010 y el cierre de 2011, se había iniciado la construcción de 279.933 unidades de viviendas nuevas, de las cuáles el 51% fueron VIS. Estos datos sugieren, por lo tanto, un buen ritmo en el sector hacia el cumplimiento de la meta del millón de viviendas, aunque la construcción de VIS está un poco por debajo de la meta del 60%. En 2012, en términos de la meta propuesta, se debería esperar la iniciación de 255.000 nuevas viviendas. Esta cifra resulta similar a las unidades construidas durante año y medio de gobierno y representa un aumento del 29,6% con respecto a lo realizado durante 2011.

De otro lado, el PND esperaba que el sector de la construcción (incluyendo obras civiles) generaría 511.000 empleos nuevos entre 2011 y 2014. Esta es una meta ambiciosa, si se tiene en cuenta que entre 2006 y 2010 se crearon 194.100 empleos en el sector (Gráfico 3) al tiempo que el PIB de construcción de vivienda y edificaciones creció 4,7% en promedio por año (6,6% incluyendo obras civiles). En 2011 se generaron 98.100 empleos y la cifra anual más reciente (empleo generado entre el trimestre febrero-abril de 2011 y el trimestre febrero-abril de 2012) es de cerca de 187 mil empleos. Por supuesto, el resultado

Gráfico 3
EMPLEO EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN



Nota: El dato para cada año se calcula como el promedio de los cuatro trimestres móviles que suman el año (enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre, octubre-diciembre).

* Para 2012 corresponde a lo corrido entre mayo de 2011 y abril de 2012.

** Para 2014 corresponde a la meta de empleo del PND en la construcción
Fuente: DANE y DNP.

final para 2012 va a depender de que se mantenga este dinamismo en el resto del año.

En síntesis, la locomotora de la vivienda va andando, y va andando a un buen ritmo en términos de viviendas iniciadas, empleo generado y créditos otorgados. Estos resultados están asociados con el buen comportamiento de la economía colombiana y con el incremento en los ingresos reales de los hogares, pero también con la utilización de instrumentos de política.

3. ¿Se está desacelerando la construcción de vivienda?

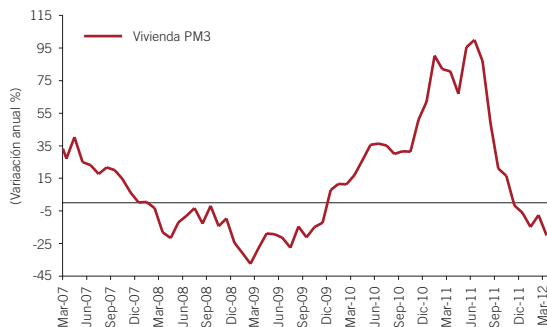
El comportamiento de algunos indicadores recientes sugeriría la posibilidad de una desaceleración en el sector de construcción de edificaciones. En efecto, las licencias de construcción aprobadas en los tres primeros meses de 2012 decrecieron en 22,2% en comparación con sus niveles de 2011(Gráfico 4A). Los datos más recientes

³ Hofstetter et al. (2010). Effects of a Mortgage Interest Rate Subsidy: Evidence from Colombia. Documentos Cede, Bogotá Colombia.

de otros indicadores como la producción y despacho de cemento (Gráfico 4B) también muestran una desaceleración importante e incluso crecimientos negativos en el último bimestre (-0,8% y -0,1% en marzo y abril de 2012 respectivamente).

Gráfico 4
INDICADORES DE CONSTRUCCIÓN

A. Licencias de construcción aprobadas
(Área - M²)



B. Producción y despacho de cemento

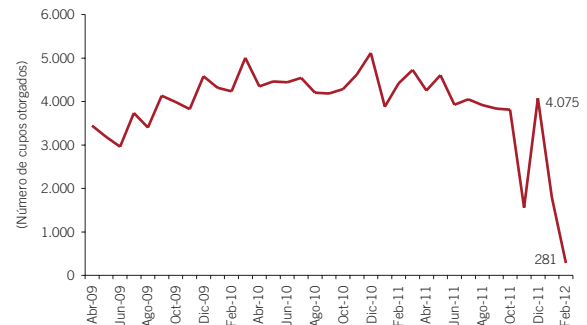


Fuente: DANE.

El crecimiento negativo de licencias de construcción está probablemente asociado con un efecto estadístico debido a un represamiento de licencias a finales de

2010 por la entrada en vigencia de normas de sismo-resistencia que sólo pudieron ser incorporadas dentro del normal funcionamiento de las curadurías urbanas en los primeros meses de 2011. La dinámica del sector pudo haberse visto afectada también por el ciclo político (entrada de nuevos alcaldes) y por el agotamiento de los cupos de cobertura condicionada (subsidios a la tasa de interés) del FRECH (Gráfico 5), todo lo cual se puede haber reflejado en parte en el comportamiento de las licencias y de la producción y despacho de cemento en el primer trimestre del año⁴.

Gráfico 5
OTORGAMIENTO DE CUPOS DE COBERTURA
CONDICIONADA



Fuente: Cálculo realizado a partir del reporte semanal de la CIFIN-Aso-bancaria.

Sin embargo, los resultados del Censo de Edificaciones para el primer trimestre del año muestran que el área en proceso de construcción creció 7,6% jalonado por los nuevos proyectos de apartamentos. De hecho hubo un crecimiento del 35,9% del área censada **nueva** en proceso, liderada por los apartamentos, que participan con el 53% del área total censada y cuya área mostró una variación anual de 64,9%.

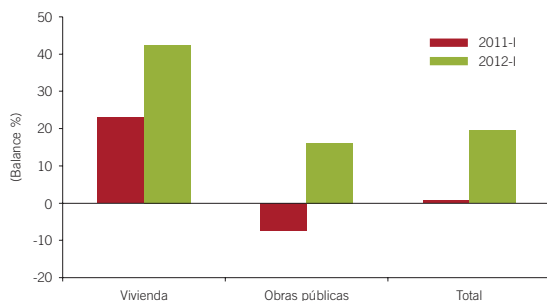
⁴ Existe un rezago de entre 6 meses y un año entre la dinámica de las licencias de construcción y el área efectivamente construida, que es la variable más directamente relacionada con el PIB de construcción de edificaciones.

Adicionalmente, las construcciones diferentes a vivienda (principalmente oficinas, comercio, bodegas y hoteles), que participan con el 26% del área total censada pero que tienen un peso mayor en el valor agregado del sector, aumentaron el área nueva en proceso en 19% con respecto al primer trimestre de 2011. Adicionalmente, los resultados de la Encuesta de Construcción de Fedesarrollo del mes de febrero de 2012 (que recoge expectativas para el siguiente trimestre), sugieren que las perspectivas para la construcción son favorables (Gráfico 6).

El comportamiento de los créditos hipotecarios tampoco sugiere una desaceleración del sector: la cartera hipotecaria (ajustada por titularizaciones), continúa creciendo a tasas superiores al 16% anual (Gráfico 7). Adicionalmente, a pesar del agotamiento de los cupos de cobertura condicionada, en el primer trimestre del año el número de créditos VIS continuaba creciendo a tasas cercanas al 6% anual (Gráfico 8).

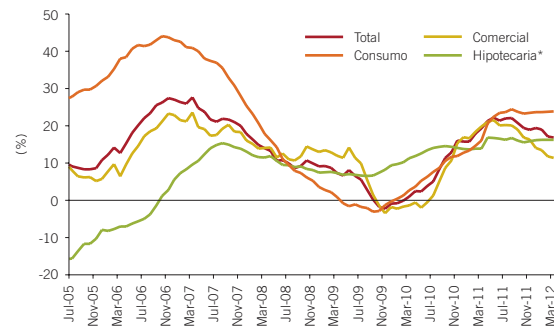
En síntesis, hay indicadores mixtos en el sector de la construcción de edificaciones que probablemente reflejan tanto efectos estadísticos, como el impacto del agotamiento de los recursos en el FRECH para financiar cupos de

Gráfico 6
EXPECTATIVAS DE CONSTRUCCIÓN PARA EL SIGUIENTE TRIMESTRE



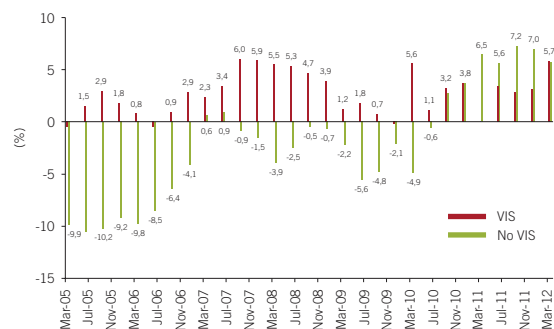
Nota: Balance de la pregunta "Comparando éste trimestre, con el próximo trimestre (abril-junio) probablemente construirán: más, menos, igual".
Fuente: Encuesta trimestral de Construcción - Fedesarrollo.

Gráfico 7
CRECIMIENTO REAL ANUAL DE LA CARTERA



* Ajustada por titularizaciones.
Fuente: Superfinanciera. Cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 8
VARIACIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS SEGÚN RANGO DE VIVIENDA



Fuente: DANE, periodicidad trimestral.

cobertura condicionada sobre créditos hipotecarios. Sin embargo, otros indicadores sectoriales permanecen en niveles saludables. Las decisiones recientes del Gobierno Nacional para asignarle \$1,4 billones al FRECH y la aprobación en el Congreso del Proyecto de Ley para la construcción de 100 mil viviendas para población con baja capacidad de ahorro y sin acceso a crédito, “des-traba” algunas de estas restricciones y le brinda nuevo combustible a la locomotora de la vivienda. La celeridad con la cual se otorguen las nuevas coberturas amparadas

con los recursos del FRECH y la entrada en ejecución de la política de las 100 mil viviendas incidirán de manera directa en la dinámica del sector, y podrían compensar, al menos parcialmente, alguna tendencia a la desaceleración que se podría esperar para el segundo semestre.

4. La vivienda como política social y la estrategia de las 100 mil viviendas

Entre 2010 y 2011 hubo una importante reducción en las tasas de pobreza (de 37,2% a 34,1%) y de pobreza extrema (de 12,3% a 10,6%), ambas medidas por ingresos. Una medición más integral de la pobreza es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que se basa en diferentes dimensiones en las cuáles típicamente se presentan carencias en los hogares en situación de pobreza

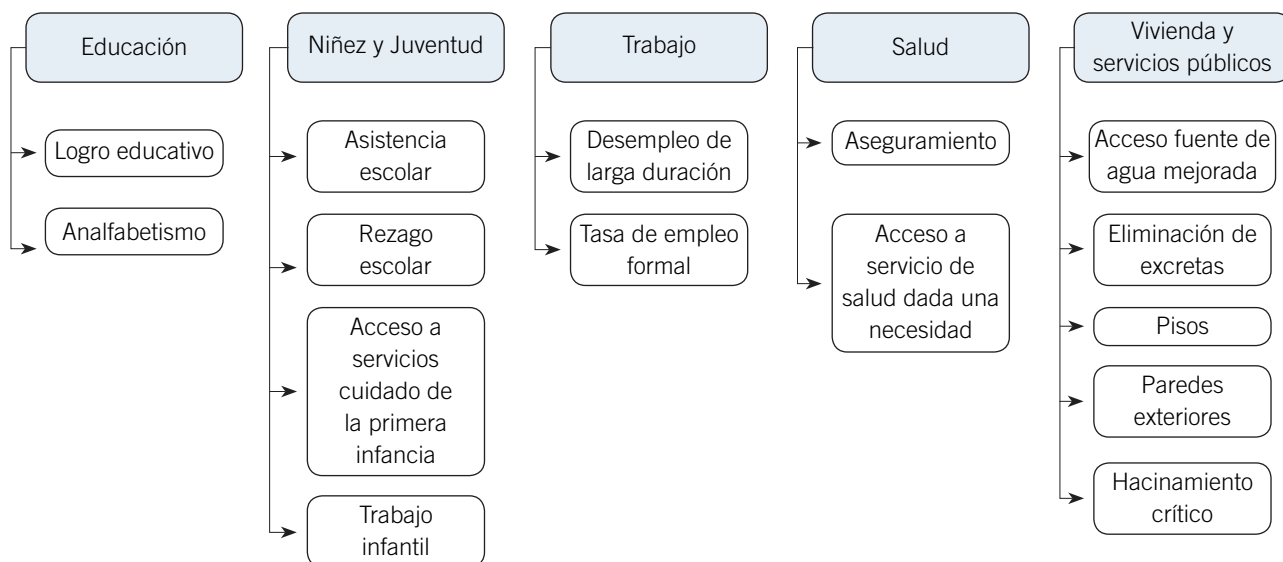
(Esquema 2)⁵. Este índice pasó de 30,4% a 29,4% entre 2010 y 2011 (la meta a 2014 es 22%).

Como se observa en el Cuadro 2, la reducción de la pobreza multidimensional en 2011 se logró gracias a avances, principalmente, en educación y salud; no así en las condiciones de habitabilidad. En efecto, para el total nacional, las variables asociadas con vivienda y servicios públicos no mostraron ningún avance significativo, e incluso hubo un deterioro en la disposición de eliminación de excretas (Cuadro 2).

Estos resultados sugieren la necesidad de focalizar mucho más los esfuerzos de la política de vivienda de tal manera que logre impactar la población con carencias en habitabilidad, tanto cuantitativas como cualitativas. Este es

Esquema 2

DIMENSIONES DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM)



Fuente: DANE.

⁵ Se define como pobre un hogar con carencias en 5 de los 15 indicadores que componen el IPM.

Cuadro 2
RESULTADOS DEL IPM 2010-2011*
(TOTAL NACIONAL)

| Variable | 2010 | 2011 |
|--|------|------|
| Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia | 11,8 | 10,8 |
| Analfabetismo | 13,2 | 12 |
| Desempleo de larga duración | 9,9 | 9,1 |
| Sin aseguramiento en salud | 21 | 19 |
| Sin acceso a fuente de agua mejorada | 11,6 | 12 |
| Inasistencia escolar | 4,6 | 4,8 |
| Trabajo informal | 80,9 | 80,4 |
| Hacinamiento crítico | 15,1 | 14,2 |
| Bajo logro educativo | 55,4 | 54,6 |
| Material inadecuado de paredes exteriores | 3 | 3,2 |
| Material inadecuado de pisos | 6,3 | 6,3 |
| Rezago escolar | 35,1 | 34,1 |
| Trabajo infantil | 4,6 | 4,5 |
| Inadecuada eliminación de excretas | 12 | 14,5 |
| Barreras de acceso a servicios de salud | 6,9 | 8,2 |

* Corresponde al porcentaje de personas que viven en hogares con privaciones en cada una de las variables que componen el IPM.

Fuente: DANE y cálculos propios.

el objetivo de la estrategia de las 100 mil viviendas nuevas con subsidio pleno, destinadas a hogares con baja capacidad de ahorro y grandes dificultades para acceder a crédito.

La implementación exitosa de esta política requiere tener en cuenta algunos elementos críticos, como lo sugieren programas similares en otros países como Minha Casa Minha Vida (Mi Casa Mi Vida) en Brasil:

❑ Costos asociados a la provisión de suelo urbanizable: los cambios legislativos y en los procedimientos de registro de la propiedad no suelen ser suficientes para garantizar costos moderados del suelo para proyectos

de vivienda. Estos están más asociados con la escasez de suelo urbanizable y en particular con la provisión de infraestructura, especialmente de servicios públicos.

❑ Con el fin de darle mayor flexibilidad a la política debe admitirse la posibilidad de que en un mismo proyecto inmobiliario se combine la utilización de subsidios plenos y parciales.

❑ Debe establecerse alguna contraprestación por la vivienda, con el fin de generar un incentivo para filtrar la demanda hacia aquellos hogares que en verdad están dispuestos a participar y beneficiarse del programa⁶.

⁶ En el caso de Brasil, para los hogares de más bajos ingresos se estipula un pago mensual correspondiente al 10% de los ingresos del hogar, sin ser inferior en ningún caso a 50 reales por mes.

- ❑ Los mecanismos de protección y aseguramiento contra riesgos son cruciales para evitar que factores adversos (tanto naturales como socio-económicos) afecten la sostenibilidad de los beneficios que recibe el hogar (por ejemplo, mecanismos de aseguramiento en caso de pérdida del empleo). Otro caso es la sostenibilidad de los beneficios en caso de disolución del hogar por separación o divorcio⁷.
- ❑ Se deben considerar cuidadosamente las medidas que impiden que el hogar pueda disponer del inmueble (más allá de su uso) durante un período de tiempo. Aunque el propósito es evitar una utilización indebida de los beneficios, estas medidas implican una “inmovilidad espacial” que puede restringir las oportunidades laborales del hogar.

De otro lado, la oferta de vivienda nueva para poblaciones vulnerables no es, ni puede ser, el único componente de una política social integral de vivienda, entre otros factores por las propias preferencias de los hogares. Por ejemplo, una encuesta aplicada a beneficiarios de programas de mejoramiento de vivienda para desplazados, señalaba que el 68% de ellos querían permanecer en la misma vivienda.

El déficit cualitativo en vivienda es generalizado en el sector rural, y en el sector urbano corresponde, casi en su totalidad, a hogares en situación de pobreza extrema. En los casos en los cuales la vivienda del hogar se ubica en zonas mejorables con riesgos mitigables, una forma costo-efectiva de mejorar las condiciones de habitabilidad de la población en situación de pobreza es a través del mejoramiento o renovación de la vivienda existente.

A este respecto, la evaluación del “Programa de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad para la población en situación de desplazamiento”, implementado entre 2005 y 2008 y con un costo de intervención entre 2 y 8 SMMLV por hogar, mostró impactos significativos sobre calidad de vida, capital social y generación de ingresos de los beneficiarios⁸.

El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad requiere también del cambio de hábitos de vida y de conductas al interior del hogar que le permita mitigar los riesgos tanto dentro del hogar como en su entorno. La experiencia del Programa de Vivienda Saludable como componente del Programa de Mejoramiento de Vivienda es un buen ejemplo de una política en esta dirección que tuvo resultados significativos sobre la población.

También es fundamental la intervención para mejorar el entorno del hogar a través de intervenciones en el espacio público como ordenamiento urbano, servicios públicos domiciliarios, recuperación y protección ambiental, accesibilidad y movilidad, etc. Un buen ejemplo de este tipo de intervenciones en zonas mejorables con riesgos mitigables es el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

En síntesis, una política integral de vivienda para poblaciones vulnerables requiere involucrar a los hogares como sujetos activos de la política. Esto implica la necesidad de hacer un diagnóstico inicial de la situación habitacional del hogar, y la elaboración conjunta de un “plan de vida” del hogar en términos habitacionales.

Más allá de la construcción de las viviendas y su dotación adecuada de infraestructura, la estrategia de las 100

⁷ En el programa de Brasil en caso de la disolución del hogar, por separación o divorcio, la titularidad del bien queda en manos de la mujer.

⁸ Econometría S.A. (2010), Evaluación estratégica de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. Estudio contratado por Acción Social, Bogotá, Colombia.

mil viviendas es y debe ser una política de lucha contra la pobreza extrema, y como tal, debe hacer parte de las estrategias de la Red Unidos. Más aún, debe ser parte de una estrategia integral de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población más vulnerable que involucre temas de mejoramiento de vivienda y de cambios educativos al interior del hogar, de intervenciones en el entorno del hogar, y de movilidad y conexión con los sitios de

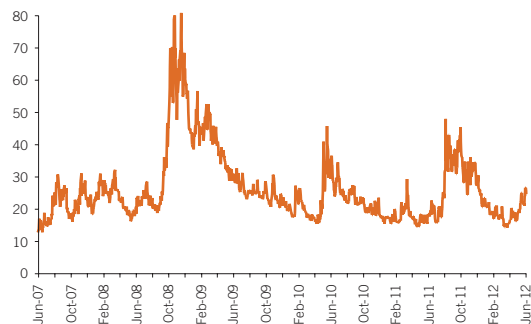
trabajo. Resulta de la mayor importancia que la estrategia del Gobierno incorpore estos elementos de integralidad que se requieren para mejorar efectivamente las condiciones de habitabilidad de la población más vulnerable. De otra forma, el relativo estancamiento que ha tenido este componente del Índice de Pobreza Multidimensional podría mantenerse hacia el futuro.

EXPECTATIVAS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PARA EL SIGUIENTE TRIMESTRE



Fuente: Encuesta de Construcción - Fedesarrollo.

ÍNDICE VIX



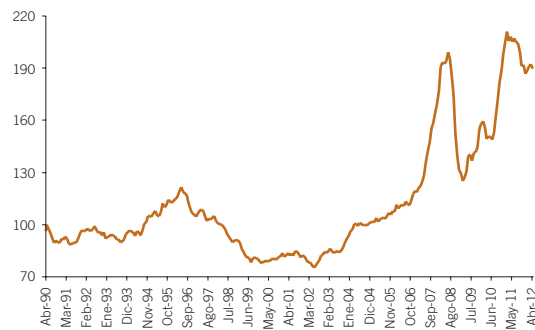
Fuente: Bloomberg.

TASA REPRESENTATIVA DEL MERCADO (COP/USD)



Fuente: Bloomberg.

ÍNDICE DE PRECIOS DE ALIMENTOS (01 ABRIL 1990 = 100)



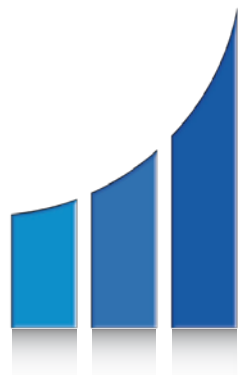
Fuente: FAO.

PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

| Institución | Proyección PIB (%) | |
|----------------------|--------------------|------|
| | 2012 | 2013 |
| Fedesarrollo | 5,2 | 4,9 |
| Consensus (promedio) | 5,0 | 5,1 |
| Más alto | 5,6 | 6,0 |
| Más bajo | 4,3 | 4,5 |

Fuente: *Latin Focus Consensus Forecast*, mayo.

**1^{ER} CENTRO
DE PENSAMIENTO
EN COLOMBIA**
4^º en Latinoamérica y 29 en el ranking de Think Tanks de Política Económica
Doméstica a Nivel Mundial.



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

ENCUESTAS DE OPINIÓN

EMPRESARIAL: Expectativas de inversión, evolución de inventarios, uso de capacidad instalada.

AL CONSUMIDOR: Disposición de compra de bienes, perspectivas económicas de los hogares.

SOCIAL A HOGARES: Calidad de vida, seguridad social, empleo y educación, servicios públicos.

PROSPECTIVA ECONÓMICA

Proyecciones macroeconómicas y sectoriales de corto y mediano plazo.

COYUNTURA ECONÓMICA

Investigación Económica y Social.

PUBLICACIONES: Libros y cuadernos

TENDENCIA ECONÓMICA

CONFERENCIAS GREMIALES

EVENTOS EN ALIANZA

INFORMES OFICINA COMERCIAL

E-mail: comercial@fedesarrollo.org.co - Tel. (571) 3259777
Ext. 332 - 340 - 365 - Calle 78 No. 9 - 91 - Bogotá - Colombia



1^{ER} CENTRO DE PENSAMIENTO EN COLOMBIA

4º en Latinoamérica y 29 en el ranking de Think Tanks de Política Económica Doméstica a Nivel Mundial.

SUSCRÍBASE A PROSPECTIVA ECONÓMICA AÑO 2011-2012

Publicación de circulación anual, una entrega impresa con tres actualizaciones trimestrales virtuales. Única publicación con proyecciones macroeconómicas y sectoriales de corto y mediano plazo, análisis de escenarios (optimista vs pesimista), perspectiva independiente del impacto de la política pública sobre las variables macroeconómicas y sectoriales.



PUBLICACIÓN IMPRESA NOVIEMBRE 2011

- + Tres actualizaciones trimestrales vía internet durante el año 2012.
- + Envío resultados de 1 Encuesta de Opinión Fedesarrollo por 3 meses.
- + Pauta publicitaria.

CONTÁCTENOS OFICINA COMERCIAL
Tel. (571) 3259777 Ext. 340/365/332
E-mail: comercial@fedesarrollo.org.co
BOGOTÁ / COLOMBIA