



Edificaciones e Infraestructura: una recuperación a dos marchas

Desde hace algunas semanas en ANIF hemos avanzado en la socialización de una serie de diagnósticos y propuestas que desarrollamos para los distintos frentes del Plan Nacional de Desarrollo. En el *Informe Semanal 1560* presentamos nuestras ideas en cuanto a *competitividad, infraestructura, tecnología, turismo y vivienda*. Con el fin de profundizar en las distintas materias, desde el 18 de noviembre hemos adelantado una serie de *Comentarios Económicos* independientes dedicados al análisis del diagnóstico, las propuestas y las metas de cada uno de los temas tratados en el informe. Siendo así, este *Comentario Económico del Día* se aborda los temas relacionados con el sector Constructor. La relevancia de la construcción para el país se ve reflejado en el potencial que tiene de impactar las actividades productivas relacionadas, la generación de empleo, el crecimiento del país y sobre todo el bienestar de los hogares. Dado eso, la continuidad y el desarrollo de nuevos programas de vivienda y de infraestructura de transporte es fundamental para el país en estos cuatro años de gobierno.

Vivienda de calidad para todos

Diagnóstico: Si bien el país ha avanzado en acceso a vivienda, falta camino por recorrer, en especial en la calidad de la vivienda

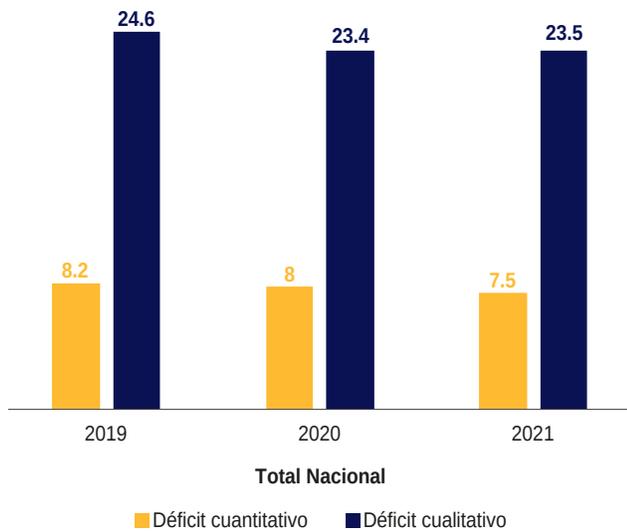
En el 2020, el DANE llevó a cabo una modificación metodológica en la medición del déficit habitacional,

por lo cual en los últimos años se ha observado un salto de alrededor de 20pp frente a los niveles alcanzados con la metodología de 2009. En particular, la metodología actualizada amplía las condiciones de cohabitación, aumenta las situaciones por tipo de materiales en las cuales se considera que un hogar está en condiciones de déficit cualitativo, se reduce de 5 a 4 personas viviendo en una habitación para la condición de hacinamiento, se aumentan los requerimientos para considerar que hay un apropiado acceso a servicios, entre otros cambios. Esto ha incidido en el salto de nivel del déficit habitacional en las cifras más recientes presentadas por el DANE¹.

Teniendo en cuenta estos cambios, en la última versión de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE los resultados en materia del déficit habitacional mostraron disparidades importantes entre el déficit cuantitativo y cualitativo. Del 31% de hogares en déficit habitacional en el 2021, 23.4pp fueron aportados por el déficit cualitativo y los 8.0pp restantes por déficit cuantitativo, (ver Gráfico 1). Es decir, que la mayoría de los hogares en déficit habitacional viven en viviendas con deficiencias que pueden ser mejoradas mediante intervenciones que garanticen condiciones adecuadas, mientras que una menor proporción de hogares habitan viviendas con deficiencias estructurales y de espacio. De esta forma, las condiciones de las paredes (diferentes a

¹ <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/deficit-hab-2020-nota-metodologica.pdf>

Gráfico 1. Déficit habitacional por tipo
%, 2019 - 2021



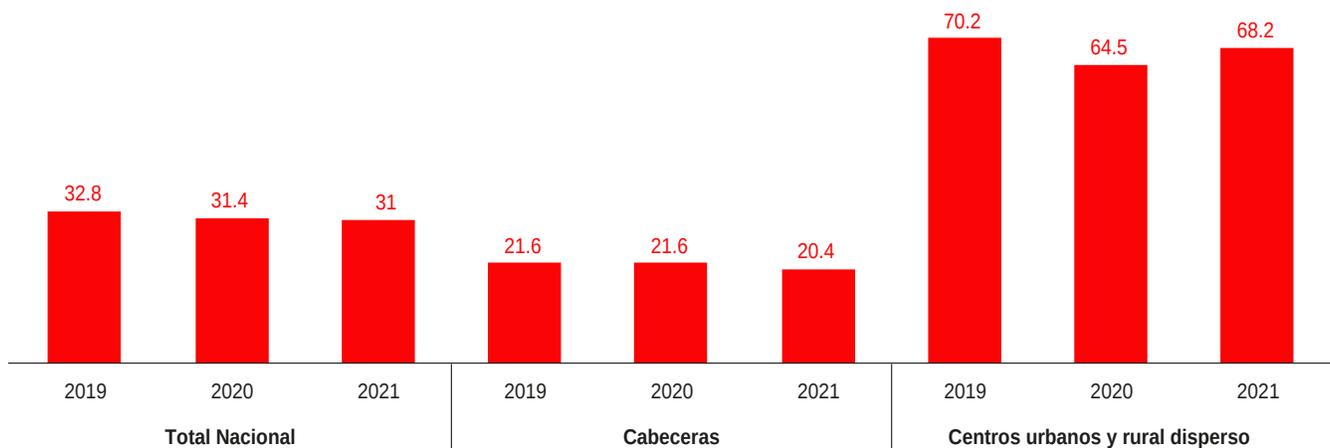
Fuente: elaboración ANIF con base en DANE.

material de ladrillo o derivados) son la principal carencia, seguido del hacinamiento.

Ahora al entrar en el detalle del déficit por área se encuentra que mientras que el déficit habitacional en cabeceras se redujo en la pandemia (de 21.6% en 2020 a 20.4% en 2021), en centros poblados y rural disperso aumentó (de 64.5% en 2020 a 68.2% en 2021), ver Gráfico 2. Además, la periferia sigue siendo la más rezagada en términos de déficit habitacional. Vichada, San Andrés y Guainía registran tasas por encima del 90%.

De la mano del déficit habitacional, algunos elementos adicionales empeoran el problema. A 2021 el 18.3% de los hogares del país accede a su vivienda por medio de senderos o vías de tierra. Además, existe un gran reto entorno a la disponibilidad de suelo urbanizable en el país, que es fundamental para el desarrollo de vivienda y limita la capacidad de generar programas de vivienda.

Gráfico 2. Déficit habitacional total
%, 2019 - 2021



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE.

Ahora, si bien las cifras demuestran que el país aun tiene un reto importante en materia de reducción del déficit, la implementación y ejecución de los programas de vivienda en el país ha resultado en avances significativos en los indicadores. Eso, más allá de representar mejoras en las cifras, se traduce en avances relevantes en la calidad de vida de los colombianos.

Con el fin de evidenciar esas mejoras, el Ministerio de Vivienda aplicó la metodología de cálculo del déficit habitacional de 2009 a los resultados más recientes con el fin de hacerlos comparables. Siendo así, entre 2010 y 2021 el déficit habitacional registró una reducción de 9.2 pp al pasar de estar ubicado en 21.79% a estar en 12.62%, (ver Gráfico 3).

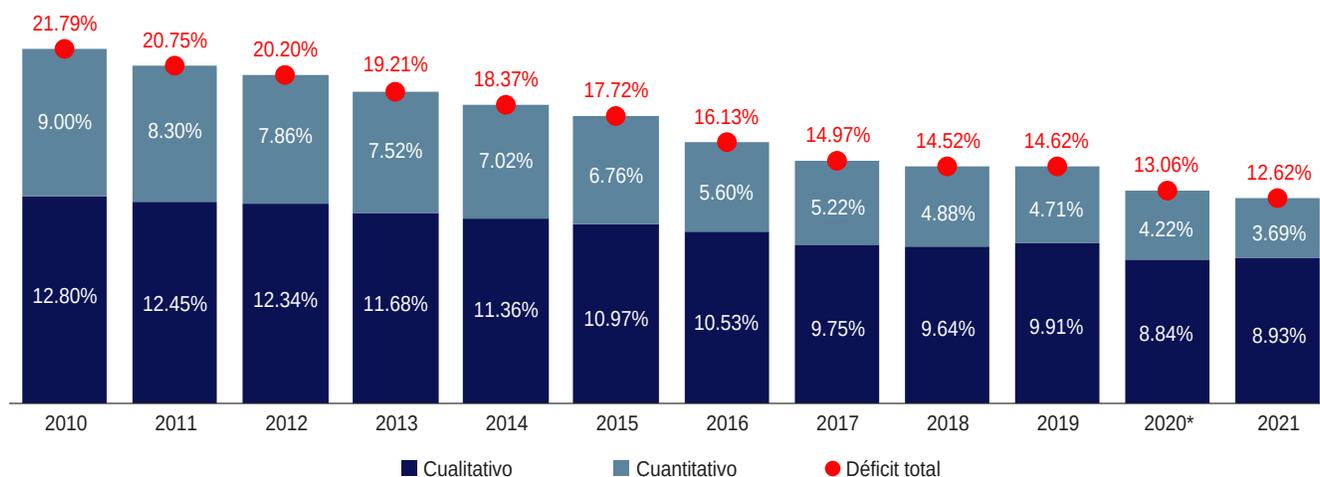
Al revisar la composición del déficit, como era de esperarse, los mayores avances se han concentrado en el déficit cuantitativo. A corte de 2021 se ubicaba en 3.7%, lo que implica una disminución de más de 5pp respecto al resultado de 2010. En contraste, las mejo-

ras en el déficit cualitativo no han sido tan evidentes. Si bien el déficit en 2021 era de 8.9%, la disminución tan solo ha sido de 3.9pp.

En estas condiciones, la política de vivienda en distintas administraciones se ha centrado en reducir el déficit habitacional de forma progresiva teniendo como principal programa “Mi Casa Ya”. Cuando se creó Mi Casa Ya, 46.3% de todos los hogares tenían ingresos menores a dos salarios mínimos y el 76.7% estaban en el umbral de ingresos entre 0 y 4 salarios mínimos. Es en este segmento que se ha concentrado la oferta de la política pública, consistente con el hecho de que en este grupo poblacional se concentra el 92.1% del déficit habitacional.

Al mismo tiempo, coincide este segmento de ingresos con una mayor incidencia del arrendamiento. El 34.9% de los hogares con ingresos entre 0 y 2 salarios mínimos eran propietarios de una vivienda. Ese porcentaje aumenta al 40.3% en el rango de 2 a 4

Gráfico 3. Déficit habitacional urbano 2010 - 2021 (metodología 2009)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

salarios, a 52.3% entre 4 a 8 salarios y más de 8 salarios alcanza ya niveles del 65.9%. Los hogares más pobres son los que tienen menor posibilidad de acceso a la tenencia de un bien inmueble.

Dado lo anterior y desde la construcción continua de la política de vivienda entre administraciones (particularmente desde la administración Santos y Duque), se han fortalecido las capacidades de actuación del gobierno nacional para reducir con diversos instrumentos de política el déficit habitacional en Colombia. Sumado a lo que fue la construcción de Mi Casa Ya, también se han articulado el FRECH VIS y No VIS como instrumentos complementarios enfocados a incrementar el acceso a un mayor segmento de la población a vivienda nueva. En la siguiente gráfica se muestra las asignaciones anuales de subsidios de vivienda a la demanda en sus distintas modalidades, (ver Gráfico 4).

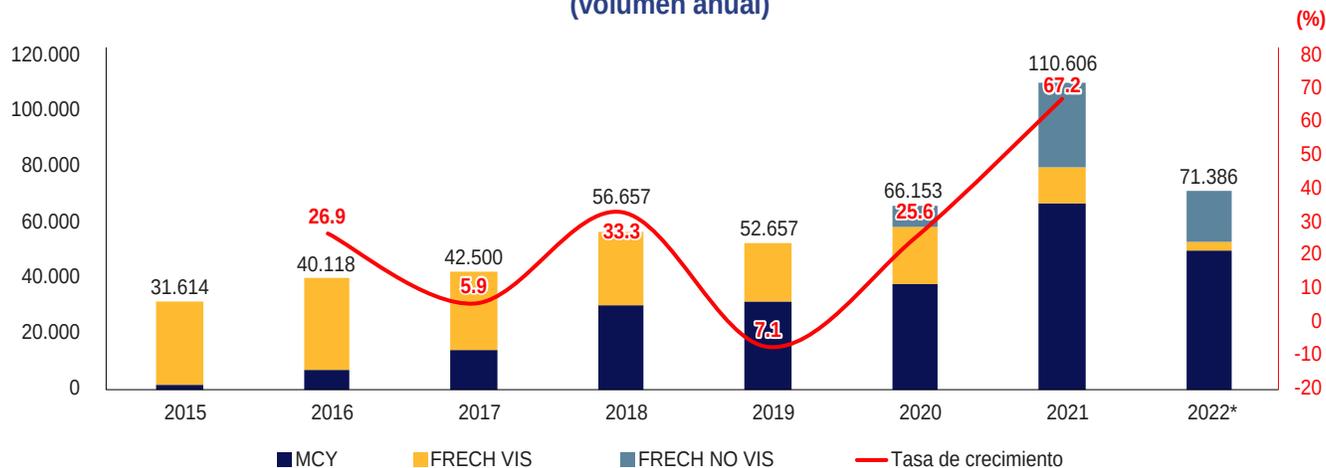
Sumado a esto, se han estructurado planes de mejoramientos cualitativos de vivienda, buscando corregir esta condición en las zonas más necesitadas

en distintas ciudades del país. Aunque existía anteriormente de forma desarticulada, en la pasada administración se construyó el programa Casa Digna, Vida Digna que concentró los esfuerzos del gobierno nacional en esta materia. El programa tenía como ejes principales los mejoramientos de entorno, los mejoramientos de vivienda, la titulación de predios y la construcción de conexiones intradomiciliarias. Con esto en mente, entre el Ministerio de Vivienda, el DPS y el Ministerio de Agricultura se beneficiaron 644.732 hogares². A estos programas se les ha dado continuidad con un cambio de nombre (la nueva administración renombró el programa a “Cambia mi Casa”) abriendo espacios para que estos mejoramientos puedan extenderse a zonas rurales con amplias necesidades y de difícil acceso.

Dado el desempeño positivo de la política pública en la reducción del déficit habitacional, son positivas las

² Minivienda (2022).

Gráfico 4. Asignación de subsidios familiares de vivienda (volumen anual)



*2022 con corte al 2 de septiembre

Fuente: elaboración ANIF con base en Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda.





señales del gobierno de darle continuidad a programas de administraciones anteriores. Particularmente, la continuación de Mi Casa Ya y de Cambia Mi Casa (con un formato muy similar a Casa Digna, Vida Digna) es una noticia positiva en el propósito de seguir la senda de reducción del déficit habitacional, un componente fundamental para la lucha contra la pobreza en el país añadiendo en el proceso más puestos de trabajo y más crecimiento.

Como también se pudo observar en gráficas anteriores, el mayor rezago en esta materia continúa siendo las zonas rurales. Particularmente desde que el Ministerio de Vivienda asumió todas las competencias de vivienda con el anterior Plan Nacional de Desarrollo, se ha tenido que construir la política de vivienda rural desde cero. El anterior gobierno tuvo dificultades para adelantar su proceso de vivienda rural, aunque dejó marcada una ruta hacia viviendas con mayores subsidios y mejoras locativas de vivienda. La presente administración podría acelerar los resultados en la materia utilizando lo dejado por la anterior administración, aunque el esfuerzo para cerrar brechas entre lo urbano y lo rural se demorará más de un gobierno con los presupuestos de inversión actuales.

Gran parte del éxito de la política de vivienda en la última década ha sido la continuidad y el fortalecimiento de las políticas exitosas. Esto se ha dado de gobierno a gobierno, ministro a ministro, lo que ha ido fortaleciendo como un todo al sector frente a otros que no han gozado de esta condición. En la última década, se ha facilitado el acceso a las personas de menores ingresos a la vivienda. Se han hecho esfuerzos para que los hogares marginados tengan la posibilidad de hacer mejoramientos de sus viviendas actuales, mejorar sus entornos con nuevos equipamientos y se ha legalizado la tenencia de sus hogares. Esta noción de “construir sobre lo construido” por encima del “comenzar desde cero” debería mantenerse en un momento en el cual el sector todavía tiene mucho que aportar para llegar al objetivo del déficit habita-

cional cero. La nueva administración ha dado señales positivas en el sector edificador de continuar con la política existente. Con los distintos matices de cada gobierno, lo cierto es que en vivienda, se ha construido una política de estado que es deber de todos los actores cuidar y fortalecer.

Propuesta: Articular programas de vivienda para proveer soluciones habitacionales especialmente en zonas de rurales, así como hogares de menores ingresos

Para lograr la articulación e integralidad de los programas de vivienda se debe:

Propender por el mejoramiento de las condiciones actuales de las viviendas colombianas.

Para eso necesario aumentar la provisión de vivienda nueva y mejoras en la calidad de las viviendas existentes. De tal forma que se logren cerrar las brechas regionales.

Promover los programas de acceso a vivienda de interés social e interés prioritario.

Mejorar la infraestructura complementaria del acceso a la vivienda.

Lo anterior requiere: crear un marco legal que regule los planes de construcción vía otorgamiento de predios en suelo urbanizable; posicionar los programas de arriendo con opción de compra como una de las principales herramientas para el otorgamiento de créditos; ampliar la cobertura y acceso de instrumentos financieros para la financiación de vivienda; brindar tasas preferenciales a grupos poblacionales de menores ingresos, aumentar las coberturas por parte del FNG – Fondo Nacional de Garantías; y la actualización catastral y de los POT (Plan de Ordenamiento Territorial) regionales para conocer el estado actual de los suelos.





Siendo así, se propone que los departamentos tengan un indicador de seguimiento en la reducción del déficit habitacional. De tal forma que con este se puede tener acceso a recursos dependiendo de los avances conseguidos.

Metas: Las metas propuestas están encaminadas en lograr importantes avances en soluciones de vivienda.

- Para 2026, lograr que los departamentos históricamente olvidados como Vaupés, San Andrés y Guainía reduzcan su déficit habitacional a menos del 90%.
- En el próximo cuatrienio, el mínimo de otorgamiento de subsidios de vivienda deberá ubicarse por encima de los 51.000 subsidios VIS por año.
- Reducción del déficit cualitativo nacional alrededor del 20%.

De esta forma, con las propuestas se traza la ruta de cierre de brechas entre centro y periferia. A su vez, se pone en el centro del debate el déficit cualitativo y se amplían los mecanismos que facilitan el acceso a soluciones de vivienda.

Infraestructura para acercar mercados

Diagnóstico: A pesar de los avances en materia de infraestructura, existe un vacío importante que dificulta la conectividad y competitividad.

Colombia ha realizado avances importantes en las últimas décadas en materia de infraestructura, pero todavía presenta rezagos evidentes que se alejan de la realidad que debería ser de acuerdo al nivel de ingreso del país.

Dicho lo anterior, Colombia presenta una deficiencia notoria en su infraestructura multimodal. La red fé-

rea se encuentra en su mayor parte inactiva (63%) o subutilizada. El transporte fluvial presenta un desarrollo insuficiente por las restricciones de carga derivadas de los insuficientes esfuerzos de dragado y la dificultad de tener embarcaciones con mayor capacidad de carga (solo en 39% de las rutas fluviales están habilitadas permanentemente para este tipo de embarcaciones). En un punto de vista menos negativo, ha sido positivo los avances de terminales aéreas en el país y la construcción de carreteras en los planes 3G y 4G.

Aunque los avances y el mejoramiento de la red vial primaria han sido relevantes, al 30 de septiembre de 2022 el programa 4G presentaba un avance promedio de 66% en la ejecución de las obras establecidas. La red todavía requiere de avances importantes en extensión (solo tiene 17.9 mil km), calidad (hay 2,2 mil km de red no pavimentada a cargo del INVIAS-Instituto Nacional de Vías) y doble calzada. A su vez, hay un déficit de infraestructura complementaria de los corredores viales (puentes, andenes, bahías de parqueo, etc.) que afecta la velocidad de tránsito y los beneficios posibles que podría generar la infraestructura en los costos logísticos de la economía. Sumado a lo anterior, continúan existiendo grandes disparidades en la red vial con las condiciones claramente diferenciadas entre la red primaria, la red secundaria y la terciaria.

En un apartado adicional, es necesario mencionar la importancia de las obras civiles. La relevancia de las obras de infraestructura va más allá de la conectividad que brinda entre regiones y los efectos que tiene sobre competitividad. El desarrollo de obras civiles cuenta con una gran capacidad de generar empleo y encadenamientos (hacia adelante y atrás) con otros sectores. Lo que hace que se vuelva una actividad clave para el desarrollo. Con los proyectos 4G son 123 mil los empleos directos e indirectos que se han creado. Se estima que los proyectos 5G generarán más de 543 mil empleos.



Ojalá en el desarrollo de nuevos proyectos claves en la economía y que se venían planificando en anteriores administraciones, prime el criterio de continuar las obras que requiere el país más allá de cualquier otro tipo de consideraciones. Los retrasos en la infraestructura no solamente se sienten en el sector constructor. Sus ramificaciones en los distintos sectores son notorias por lo cual, bajo cualquier escenario, se deben continuar y potenciar.

Para esto, será clave mantener y fortalecer la figura de las APPs (Asociaciones Público Privadas) e incentivar participación de privados y garantizar cumplimiento de metas de ejecución al INVIAS. Para esto es necesario por parte del sector de integrar mejor la planeación de proyectos con las necesidades de los entes territoriales para que sean actores claves en el diseño y ejecución los proyectos. Para esto es fundamental mejorar la capacidad del FDN – Financiera de

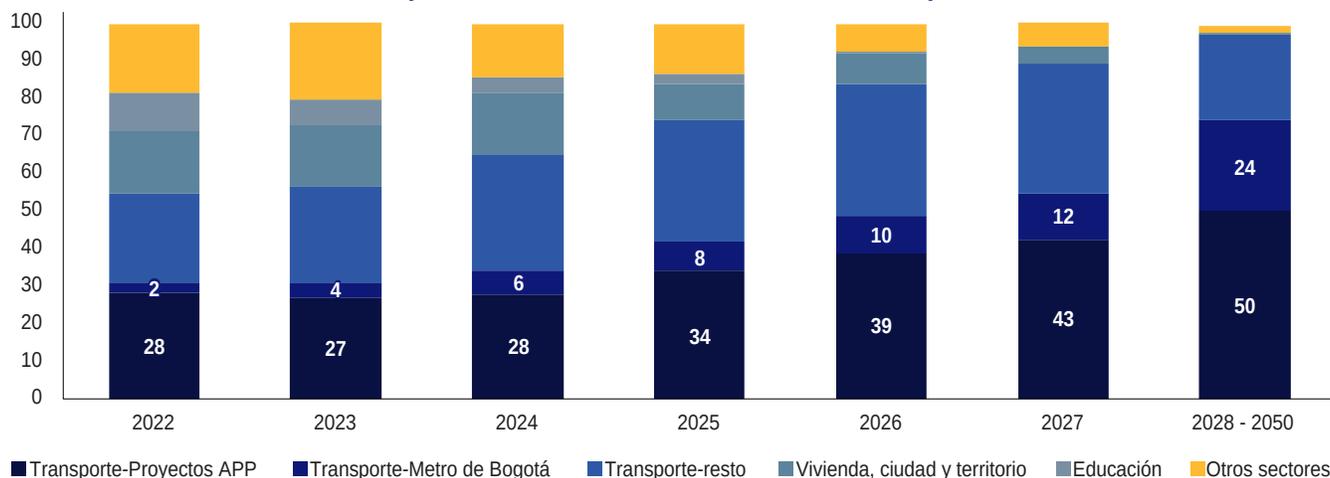
Desarrollo Nacional y la institucionalidad de tal forma que permita establecer programas de Estado.

Se deben estructurar incentivos y mecanismos a través del nuevo fondo de desarrollo regional para el desarrollo de infraestructura con recursos propios. Crear un marco jurídico y figuras presupuestales que permitan hacer megaproyectos financiados por los departamentos. Estructurar planes de desarrollo regionales que vayan de la mano de las metas de desarrollo. Así como, ampliar y fortalecer la red terciaria.

A su vez, es necesario que se mantenga el instrumento de las vigencias futuras. Sin exceder los niveles racionales para las vigencias, ha sido un elemento necesario para el apalancamiento financiero de

³ MFMP 2022.

Gráfico 5. Proyectos de inversión autorizados con Vigencias Futuras (% del total de VF autorizadas, 2022 - 2050)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MFMP 2022.



distintas obras de infraestructura para Colombia. En este sentido, teniendo en consideración que el sector de transporte representa cerca del 82.8% de las vigencias futuras (que a 2022 representan un 10.9% del PIB³), es necesario que se siga haciendo este apalancamiento cuidando siempre en el proceso la sostenibilidad fiscal, (ver Gráfico 5).

Propuesta: Formular y ejecutar los proyectos de infraestructura es fundamental para el desarrollo del país

Para lograr que el país cuente con una infraestructura de transporte consistente con su nivel de desarrollo es necesario:

Estructurar y diseñar el plan de desarrollo de infraestructura multimodal de transporte de largo plazo (vial, férrea, fluvial, aérea).

Para eso es clave mantener y fortalecer la figura de las APPs (Asociaciones Público Privadas) e incentivar participación de privados. Garantizar cumplimiento de metas de ejecución al INVIAS. Integrar a los entes territoriales para que sean actores claves en el diseño y ejecución del plan. Mejorar la capacidad del FDN – Financiera de Desarrollo Nacional. Fortalecer la institucionalidad de tal forma que permita establecer programas de Estado.

Fortalecer la capacidad local y regional para el desarrollo de obras estratégicas.

Ahí se debe estructurar incentivos y mecanismos a través del nuevo fondo de desarrollo regional para el desarrollo de infraestructura con recursos propios. Crear un marco jurídico y figuras presupuestales que permitan hacer megaproyectos financiados por los departamentos. Estructurar planes de desarrollo regionales que vayan de la mano de las metas de desarrollo. Así como, ampliar y fortalecer la red terciaria.

Mantener el esfuerzo fiscal para financiar grandes proyectos de infraestructura

(Del 13.2% del PIB de 2021 comprometido en vigencias futuras*, 79.6% del total corresponde al sector transporte).

Realizar un censo detallado sobre la infraestructura de transporte con la que cuenta el país actualmente y el estado de la misma.

Metas: Articular una infraestructura multimodal que reduzca las brechas regionales y brinde oportunidades de inserción en el mercado nacional e internacional

- En el marco del plan de desarrollo de infraestructura multimodal
 - Para 2023 se deben trazar las metas de ejecución de corto plazo (2022-2026) de las 5G (como mínimo un porcentaje de avance de 30%) y los proyectos del INVIAS.
 - Estructurar el plan de mediano (2022-2030) y largo plazo (2022-2050) en 2024 para desarrollar una visión de Estado entorno al desarrollo de la infraestructura.
- Los avances en materia de competitividad regional deben desprenderse de las mejoras en la red vial terciaria. Se debe llegar a un porcentaje de pavimentación entre 10% y 15% y disminuir en 4pp – 6pp el porcentaje de red terciaria que se encuentra en tierra (en la actualidad está en 24%).
- Para 2024 se debe lograr tener un censo de la infraestructura de transporte, que especifique tipo de superficie y la condición en que se encuentra.

De esta forma, con las propuestas se traza la ruta de desarrollo de la infraestructura multimodal. Así mismo, se pone en el centro de la discusión la relevancia de los entes territoriales en el desarrollo de



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF

la infraestructura. Además, se evidencia la necesidad que tiene el país de conocer la infraestructura con la que cuenta y el estado en el que está.

Conclusión

El país debe dar un paso importante en acceso a vivienda. Si bien es cierto que los programas del gobierno como los subsidios a tasas de interés y entrega de vivienda gratuita han ido en esa vía, el déficit habitacional sigue siendo alto, particularmente en los departamentos más alejados para los cuales no se ha logrado construir una solución viable de política pública. Por eso, encontrar mecanismos de mercado, como la flexibilización de un marco legal que regule las condiciones del suelo urbanizable en las que se encuentren construcciones de condiciones subóptimas, son una ventana de oportunidad para solucionar los problemas de vivienda digna. No se debe

retroceder en el portafolio de programas que han funcionado, como son los esquemas de subsidio de demanda y los mejoramientos cualitativos de vivienda, reconociendo que entre más se acerque el país a menores niveles de déficit cualitativo, mayor será el reto del sector público y privado para avanzar en el propósito del déficit habitacional cero.

Ahora, como se señaló en el *Comentario Económico del 18 de noviembre*, la competitividad del país depende en gran medida de los avances que se realicen a nivel de infraestructura. De esta forma, lograr avances en esta materia solo es posible si se cuenta con una red de infraestructura que facilite el transporte de mercancías hacia otras latitudes. Explotar el transporte multimodal y otros medios de transporte que el país no tiene suficientemente desarrollado no solo mejorará el tiempo de traslado de los productos, sino también abaratará costos, lo que en últimas incentivará la producción nacional.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF
Camila Ciurlo A.

Investigadores

José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.

Fabián Suárez N.
Samuel Malkún M.
Alejandro Lobo C.
María Camila Carvajal P.



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF