

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4002

MODIFICACIÓN DEL DOCUMENTO CONPES 3897 “MODIFICACIÓN
DEL DOCUMENTO CONPES 3848 IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL
PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA DE TASA DE INTERÉS PARA
CRÉDITOS DE VIVIENDA NO VIS, FRECH NO VIS”

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 25 de agosto de 2020

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidenta de la República

Alicia Victoria Arango Olmos

Ministra del Interior

Claudia Blum

Ministra de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Javier Augusto Sarmiento Olarte

Ministra de Justicia y del Derecho (E)

Carlos Holmes Trujillo García

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo

Ministro de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Ricardo José Lozano Picón

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez

Ministra de Transporte

Carmen Inés Vásquez Camacho

Ministra de Cultura

Ernesto Lucena Barrero

Ministro del Deporte

Mabel Gisela Torres Torres

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria

Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña

Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

El presente documento CONPES somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la modificación del Documento CONPES 3897 *“Modificación del Documento CONPES 3848 importancia estratégica del programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, Frech no VIS”*. A través de esta modificación se ajustan las condiciones del programa Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés para Vivienda Nueva, Frech no VIS y se amplía su periodo de ejecución para las vigencias 2020, 2021 y 2022. Estos ajustes buscan fortalecer al sector edificador y aportar al crecimiento económico del país ante la coyuntura generada por el COVID-19 y así proteger y fortalecer el empleo del sector y el de los 34 subsectores encadenados.

El programa de Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés para Vivienda Nueva-Frech no VIS tiene como objetivo entregar coberturas a la tasa de interés para crédito de vivienda y contrato de *leasing* habitacional, para reducir el costo financiero en la adquisición de vivienda nueva del segmento No VIS que se encuentre en el rango de precios de 135 SMMLV a 500 SMMLV o 150 SMMLV a 500 SMMLV, según sea el caso, de acuerdo con el Decreto 1467 de 2019¹ que establece los topes máximos diferenciados de la Vivienda de Interés Social (VIS). De esta manera durante el periodo 2020-2022 se otorgarán 100.000 coberturas planas a la tasa de interés para la financiación de vivienda nueva urbana, cada una por un valor de 42 SMMLV independiente del valor de la vivienda. Dicho monto se desembolsará a lo largo de los primeros siete años del crédito de vivienda o contrato de *leasing* habitacional.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003² y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015³, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), en sesión del 17 de julio de 2020, emitió el aval fiscal previo sobre esta medida para el proyecto de inversión en mención, para el periodo 2020-2029. A través del presente documento CONPES, se busca obtener los recursos para implementar el programa Frech no VIS como una medida contracíclica durante el periodo 2020-2022, que requiere de una inversión de 3,92 billones de pesos. Estos recursos guardan consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2030 y con el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2020-2023, por lo que no genera impacto fiscal.

¹ Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015 en relación con el precio máximo de la Vivienda de Interés Social.

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Clasificación: O18, R21, R31.

Palabras clave: Coberturas a la tasa de interés, FRECH No VIS, reactivación, medida contracíclica, aval fiscal.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
2.1. Antecedentes.....	10
2.2. Justificación.....	14
2.2.1. Importancia del sector construcción.....	16
2.2.2. Evidencia de política contracíclica	19
3. DIAGNÓSTICO.....	21
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	30
4.1. Objetivo general	30
4.2. Plan de acción	30
4.3. Seguimiento	33
4.4. Financiamiento	34
5. RECOMENDACIONES.....	36
ANEXOS	38
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	38
Anexo B. Aval fiscal	39
BIBLIOGRAFÍA	41

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Variación anual del Indicador de Seguimiento a la Economía ^(a)	15
Gráfico 2. Variación porcentual anual de los ocupados, total nacional	15
Gráfico 3. Encadenamientos hacia atrás de las actividades económicas	17
Gráfico 4. Clasificación sectorial según índices Rasmussen-Hirschman ^(a)	18
Gráfico 5. Iniciaciones de vivienda en el rango de precios 135 a 500 SMLV- Acumulados 12 meses.....	20
Gráfico 6. Crecimiento anual del sector de edificaciones.....	21
Gráfico 7. Empleados en el sector de la construcción (Miles de personas, trimestre móvil) 23	
Gráfico 8. Indicadores líderes de la actividad edificadora 2016-2020	24
Gráfico 9. Indicadores de riesgo de la actividad edificadora 2016-2020	25
Gráfico 10. Índice de Confianza del Consumidor (ICC) disposición a comprar vivienda (balance por estratos)	26
Gráfico 11. Crecimiento anual de la cartera de vivienda bruta	27
Gráfico 12. Tasa de interés de adquisición de vivienda no VIS	27
Gráfico 13. Porcentaje de tipos de proyectos reconocidos con estrategias de sostenibilidad	29
Gráfico 14. Flujo de la inversión para los programas de vivienda 2020-2029	35

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Composición del área causada y el valor agregado del sector de edificaciones	22
--	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de coberturas otorgadas y monto de inversión por cohorte entre segmentos de precios.....	13
Tabla 2. Multiplicador y relación remuneración a asalariados sobre valor agregado de las 12 actividades económicas	19
Tabla 3. Unidades vendidas por mes, octubre 2019-junio 2020	23
Tabla 4. Simulación cuota mensual de crédito de vivienda en pesos con los escenarios sin cobertura, con cobertura en puntos porcentuales y cobertura plana	32
Tabla 5. Simulación cuota mensual de crédito de vivienda en UVR con los escenarios sin cobertura, con cobertura en Puntos Porcentuales y cobertura plana.....	32
Tabla 6. Cronograma de seguimiento.....	34
Tabla 7. Recursos totales para el programa Frech no VIS (2020- 2022).....	34

SIGLAS Y ABREVIACIONES

Camacol	Cámara Colombiana de la Construcción
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDGE	<i>Excellence in Design for Greater Efficiencies</i> (en español, Excelencia en el Diseño para mejores Eficiencias)
Frech	Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria
GEI	Gases de efecto invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
HQE	Haute Qualité Environnementale (alta calidad ambiental)
LEED	<i>Leadership in energy and environmental Design</i> (en español, liderazgo en diseño ambiental y energético)
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PIB	Producto interno bruto
PIPE	Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
VIP	Vivienda de interés prioritario
VIS	Vivienda de interés social

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento CONPES somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la modificación del Documento CONPES 3897 *“Modificación del Documento CONPES 3848 importancia estratégica del Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para Créditos de Vivienda no VIS, Frech no VIS”*. Con esta solicitud se ajustan las condiciones del programa Frech no VIS y se amplía su periodo de ejecución para las vigencias 2020, 2021 y 2022. Estos ajustes buscan fortalecer el sector edificador y aportar al crecimiento económico del país ante la coyuntura generada por el COVID-19 y así proteger y fortalecer el empleo del sector y el de los 34 subsectores encadenados.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003⁴ y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015⁵, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), en sesión del 17 de julio de 2020, emitió el aval fiscal previo sobre esta medida para el proyecto de inversión en mención, para el periodo 2020-2029. A través del presente documento CONPES, se busca obtener los recursos para implementar el programa Frech no VIS como una medida contracíclica durante el periodo 2020-2022, que requiere de una inversión de 3,92 billones de pesos. Estos recursos guardan consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2030 y con el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2020-2023, por lo que no genera impacto fiscal.

Mediante la Resolución 385 de 2020⁶, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015⁷, declaró el estado de emergencia sanitaria debido al COVID-19 en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, y en concordancia adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar su propagación. Sin embargo, la evidencia en la rapidez de la propagación de la enfermedad y su difícil previsibilidad condujo a que el Presidente de la República, en compañía de los ministros, declarara en dos oportunidades el estado de emergencia económica, social y ecológica en el país mediante el Decreto 417 de 2020⁸ y el Decreto

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

⁶ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

⁷ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo país”*.

⁸ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

637 de 2020⁹. Adicionalmente, mediante la Resolución 844 de 2020 se prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020¹⁰.

La crisis generada por la pandemia ha llevado a la economía colombiana por una senda de fuerte desaceleración económica y a su vez a un aumento sin precedentes del desempleo. De acuerdo con el Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE), en mayo del presente año, la producción nacional completó tres meses consecutivos con tasas de crecimiento anual negativas, siendo el último balance de -16,7 %. Además, se contabilizaron cerca de 3,9 millones de empleos destruidos y una tasa de desempleo de 21,4 %; la más alta en los últimos 19 años (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020). Esta situación ha llevado al Gobierno nacional a generar una serie de estrategias orientadas a impulsar la actividad económica y a recobrar el dinamismo empresarial con la reapertura gradual de los sectores económicos, guardando un balance con la estabilidad de la salud pública.

La construcción de vivienda ha sido usada como estrategia para mitigar el impacto de los ciclos económicos descendentes y para impulsar el crecimiento del PIB del país, debido a su efecto catalizador sobre sectores productivos asociados a la industria y los servicios y a sus beneficios asociados a la generación de empleo calificado y no calificado. Además, esta medida ha mostrado dinamizar la comercialización de vivienda en el sector, en el marco del PIPE 1.0 se alcanzaron niveles de ventas de más de 53.000 unidades y, posteriormente, en el marco del PIPE 2.0, se llegó al pico histórico de 59.731 unidades de vivienda no VIS de segmento medio (135 salarios mínimos mensual legal vigente [SMMLV]- 435 SMMLV)¹¹.

De esta manera, la estrategia plasmada en este documento contempla algunas modificaciones en el programa Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés para Vivienda nueva Frech no VIS frente al esquema que se ha usado en anteriores oportunidades, entre las que se destacan: (i) una cobertura plana a la tasa de interés para la financiación de vivienda nueva urbana por un monto de 42 SMMLV, independiente del valor de la vivienda, en contraste con una cobertura basada en puntos porcentuales sobre la tasa de interés, (ii) ampliación del rango superior de precios de vivienda susceptibles de aplicación del

⁹ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

¹⁰ Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID-19. Se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

¹¹ En 2013 se llevó a cabo el lanzamiento del PIPE 1.0, esta estrategia se desarrolló con el fin de impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo con inversiones sectoriales de más de 5 billones de pesos. Posteriormente, en 2015 el Gobierno nacional lanzó el PIPE 2.0 como respuesta al impacto que tuvo la caída de los precios del petróleo en la economía colombiana, en esta oportunidad se preveían inversiones por cerca de 16,8 billones de pesos. En las dos versiones de esta estrategia el sector vivienda fue uno de los más impulsados.

programa, que pasa de 435 SMMLV a 500 SMMLV y (iii) se definirá una distribución de coberturas para compra de primera vivienda e inversión, como también un mecanismo para promover la construcción de viviendas que incluyan criterios de sostenibilidad. Al igual que en la versión anterior, este monto se desembolsará a lo largo de los primeros siete años del crédito de vivienda o del contrato de leasing habitacional.

El presente documento se desarrolla en cinco secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección se presenta el marco normativo, los antecedentes del programa y la justificación. En la tercera, se diagnostica la situación económica actual, sus principales causas y la importancia de la actividad edificadora para el impulso de la economía. En la cuarta sección, se presentan el objetivo del programa, sus características y modificaciones con respecto al Documento CONPES 3897. Por último, se presentan las recomendaciones al CONPES.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

El acceso a una vivienda adecuada se concibe como un elemento central para garantizar el bienestar de la población colombiana. Es por esto que la Constitución Política de Colombia reconoce el acceso a la vivienda como un derecho de carácter social, económico y cultural. En este sentido, el artículo 51 de la Constitución Política establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y, para tal fin, el Estado fijará las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.

Con el fin de avanzar en el cumplimiento de este mandato constitucional y como resultado de la crisis económica de finales de los noventa, se expidió la Ley 546 de 1999¹², que sentó las bases para desarrollar un sistema especializado de financiación de vivienda, generó instrumentos para promover el ahorro y planteó una serie de medidas para garantizar la estabilidad y correcto funcionamiento de este sistema. En esta misma ley, mediante el artículo 48, se autorizó la creación del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (Frech), administrado por el Banco de la República con el fin de aliviar las condiciones de financiamiento ante fluctuaciones de la inflación o como un mecanismo para estabilizar la economía en momentos de desaceleración.

¹² Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.

Producto de la crisis financiera global originada en Estados Unidos en 2008, la economía colombiana recibió un fuerte coletazo que frenó el ritmo de crecimiento de los años precedentes, derivado del alto precio de las materias primas a nivel global. Por este motivo, se adelantaron una serie de medidas de reactivación dentro de las cuales se incluyó la creación del programa Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés, que se reglamentó mediante el Decreto 1143 de 2009¹³. Allí se estableció que la cobertura a la tasa de interés para la adquisición de vivienda nueva urbana es una permuta financiera calculada sobre la tasa de interés pactada en créditos nuevos otorgados por establecimientos de crédito a deudores individuales de crédito de vivienda o de contratos de leasing habitacional de vivienda nueva y que se otorgaría durante los primeros siete años de vida del crédito. Este incentivo generó una dinamización en los indicadores líderes del sector en el segmento de vivienda social y en el segmento medio en el que las viviendas alcanzaban los 335 SMMLV; de acuerdo con el Censo de Edificaciones del DANE (2010) las iniciaciones de vivienda social y no VIS crecieron un 17,3 % y 28,0 % anual, respectivamente durante el año 2010.

Tras observar la efectividad del instrumento, en el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011¹⁴ se estipuló que el Gobierno nacional podría dar continuidad a este instrumento no solo como una herramienta para reactivar la economía, sino como un instrumento adicional al Subsidio Familiar de Vivienda para profundizar el acceso al sistema financiero y a una vivienda digna a los hogares del país. Es así como con la expedición del Documento CONPES 3725 *Importancia estratégica del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda segunda generación*¹⁵ (Frech II) y se realizó la expedición del Decreto 1190 de 2012¹⁶ con el objetivo de facilitar mediante este instrumento la compra de vivienda de interés prioritario (VIP) y vivienda de interés social (VIS) para hogares con ingresos de hasta 8 SMMLV.

Posteriormente en el año 2013 y como parte del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE 1.0), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público implementó un programa contracíclico de cobertura a la tasa de interés, conocido como FRECH III o FRECH contracíclico, el cual fue reglamentado a través del Decreto 701 de 2013¹⁷ y que se dirigió a viviendas nuevas con valor superior a los 135 SMMLV y hasta 335 SMMLV. Para este programa se estableció una cobertura a la tasa de interés de 2,5 puntos porcentuales (p.p.)

¹³ Por el cual se reglamenta el artículo 48 de la Ley 546 de 1999.

¹⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

¹⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3725.pdf>.

¹⁶ Por el cual se reglamenta el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, en materia de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas.

¹⁷ Por el cual se reglamentan los artículos 48 de la Ley 546 de 1999 y 123 de la Ley 1450 de 2011, en lo que respecta a la política contracíclica para el ofrecimiento de una cobertura de tasa de interés para vivienda nueva.

durante los siete primeros años del crédito de vivienda o contrato de leasing habitacional. Los resultados indican que durante los años 2013 y 2014 el programa otorgó 30.272 coberturas para viviendas no VIS de segmento medio por un valor de 430.000 millones pesos (Tabla 1).

Luego, en el año 2016, en respuesta a los retos que enfrentaba el crecimiento económico del país debido a la coyuntura internacional, la caída de los precios del petróleo, la volatilidad en los mercados financieros y el bajo crecimiento de algunos de los socios comerciales más importantes del país, se lanzó el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo 2.0 (PIPE 2.0), bajo el cual se incluyó el programa Frech no VIS con el fin de aprovechar la capacidad de jalonamiento que tiene la actividad edificadora sobre la economía. En este sentido, se declaró de importancia estratégica el Programa de Cobertura condicionada de Tasa de Interés para créditos de vivienda no VIS mediante el Documento CONPES 3848 y se expidió el Decreto 2500 de 2015¹⁸ en los que se determinó una cobertura de 2,5 p.p. a la tasa de interés para la adquisición de vivienda nueva valorada entre 135 y 335 SMMLV para los años 2016 y 2017.

Por último, en el Documento CONPES 3897 se realizó una modificación del Documento CONPES 3848¹⁹ en el que se amplió el límite superior del valor de las viviendas sujetas de atención hasta 435 SMMLV, se eliminó la separación de otorgamiento de coberturas por segmento de precios y se propuso ampliar la medida hasta el año 2019. A través de la Resolución 4929 de 2018²⁰ emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se suspendió el programa Frech no VIS y la colocación de 20.000 coberturas a la tasa de interés para el año 2019, debido a las restricciones presupuestales que existían para las siguientes vigencias. El Gobierno nacional decidió priorizar los programas de vivienda liderados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, focalizando los recursos en beneficiarios de hogares más vulnerables. De esta manera, en el marco del PIPE 2.0, el programa Frech no VIS entregó 57.108 coberturas para vivienda de hasta 435 SMMLV entre 2016-2018, con una inversión de 1,4 billones (Tabla 1).

Con lo descrito hasta este punto es evidente como el programa Frech no VIS ha sido usado como un instrumento de reactivación económica ante diferentes choques que han impactado el aparato productivo del país, asimismo, de acuerdo con las necesidades y

¹⁸ Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, con el fin de establecer las condiciones y requisitos de la cobertura condicionada de tasa de interés en el marco del Programa Frech no VIS.

¹⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3848.pdf>.

²⁰ Por la cual se modifica la Resolución 0201 de 2016, modificada por la Resolución 2758 de 2017, relacionada con la cobertura de la tasa de interés del Programa Frech no VIS a que se refiere el Decreto 1068 de 2015..

procesos de retroalimentación, se ha realizado una serie de ajustes al funcionamiento operativo y a los parámetros de esta política. La Tabla 1 presenta el número y monto de la inversión asociada al otorgamiento de coberturas del programa Frech no VIS en sus diferentes cohortes desagregadas por segmentos de precios de vivienda.

Tabla 1. Número de coberturas otorgadas y monto de inversión por cohorte entre segmentos de precios

Programa	Segmento de valor de las viviendas (SMMLV)	Cobertura de tasa (puntos porcentuales)	Coberturas (unidades)	Monto de la inversión (millones de pesos)
Frech I	135-235	4	24.060	243.410
	235-335	3	17.531	176.580
Frech no VIS / PIPE 1.0	135-235	2,5	14.648	430.000
	235-335	2,5	15.624	
Frech II no VIS / PIPE 2.0	135-435	2,5	57.108	1.483.655

Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Mediante la Resolución 385 de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria debido al COVID-19 en todo el territorio nacional y en concordancia adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar su propagación. Posteriormente, dada la evolución del virus fue necesario declarar en dos oportunidades el estado de emergencia económica, social y ecológica en el país y prorrogar la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020. Esta pandemia, entre otros aspectos manifiesta la importancia de promover una vivienda que responda al bienestar de los hogares y favorezca ciudades más resilientes.

Al respecto, los pactos transversales de sostenibilidad y equidad del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 plantean estrategias para impulsar y promover acciones que impacten positivamente el ambiente y la sociedad con la provisión de infraestructura y edificaciones sostenibles y el objetivo de promover la modernización e innovación de las prácticas gerenciales y los procesos constructivos. Es por esto que es necesario poner en marcha un programa Frech no VIS que además de aportar en la reactivación económica, se encuentre alineado con los compromisos internacionales en materia ambiental (Objetivos de Desarrollo Sostenible, Nueva agenda Urbana, entre otros), que promueva la articulación de acciones del Gobierno nacional (en materia de crecimiento verde, edificaciones sostenibles, economía circular, entre otros) y contribuya a la generación de viviendas integrales que mitiguen los

efectos negativos en el medio ambiente y se adapten a las nuevas necesidades de un hábitat sostenible.

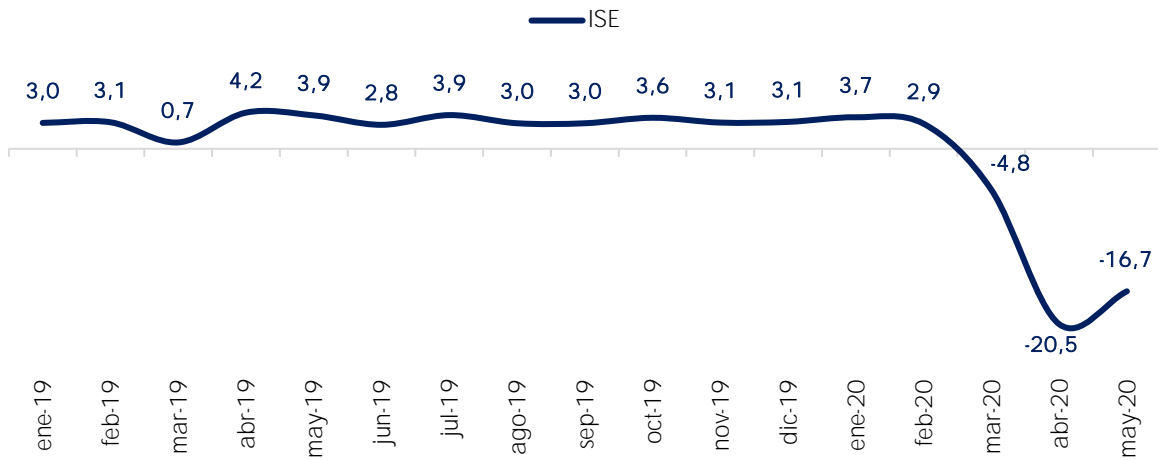
2.2. Justificación

Al inicio del año 2020, los fundamentales macroeconómicos mostraban una dinámica creciente de la economía colombiana en línea con un crecimiento de 3,7 %, tal y como se estableció en el Plan Financiero 2020. No obstante, con la llegada del COVID-19 a Colombia fue necesario implementar medidas de aislamiento preventivo que, sumadas a la incertidumbre global, implicaron una revisión del pronóstico de crecimiento del PIB desde 3,7 % a -5,5 %²¹. En este contexto, se espera que los sectores económicos más afectados por la crisis sean comercio (-11,2 %), construcción (-16,1 %), y arte, entretenimiento y recreación (-28,2 %). Así las cosas, el menor crecimiento también se reflejará en una fuerte contracción del consumo privado (-5,7 %) y la inversión (-17,7 %). Las mismas fuerzas afectarán el mercado laboral colombiano con una reducción en la tasa de ocupación, una mayor tasa de inactividad y una mayor tasa de desempleo.

Al tratarse de una pandemia global, la oferta y la demanda mundial también se reducirán sustancialmente lo que conducirá a una caída importante en el comercio internacional que, a su vez, impactará las exportaciones e importaciones colombianas. Ambas se contraerían en mayor medida que el PIB. A la fecha, varios indicadores evidencian la crisis económica que enfrentará el país en los próximos años. Por una parte, indicadores de producción como el Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE) muestra contracciones de la actividad económica desde el mes de marzo. Como se ve en el Gráfico 1, a pesar de los crecimientos positivos en los meses de enero y febrero, la tendencia se revierte luego de la declaración del estado de emergencia (17 de marzo de 2020) y la implementación de las medidas de aislamiento (25 de marzo de 2020). Así, en abril de 2020, la actividad económica toca fondo registrando una contracción de 20,5 %, la más fuerte desde que se hace la medición del índice (año 2005).

²¹ Estas cifras corresponden al escenario macroeconómico presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.

Gráfico 1. Variación anual del Indicador de Seguimiento a la Economía^(a)

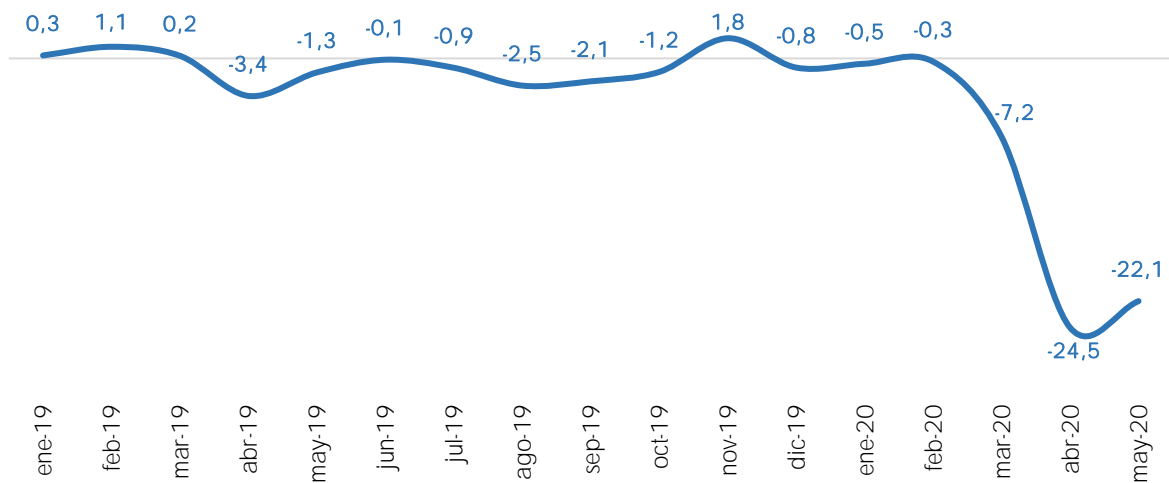


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación a partir de información del DANE (2020).

Notas: ^(a) Serie corregida de efecto estacional y calendario publicada el 17 de junio de 2020.

Algo similar se observa en las cifras del mercado laboral, cuya dinámica se ve agravada por los efectos derivados del COVID-19. De hecho, al observar el comportamiento de los ocupados se evidencia que el choque negativo sobre el mercado laboral también se da a partir de marzo, pero es en abril cuando toca el punto más bajo en lo corrido del año. En este mes el número de ocupados cayó un 24,5 % e implicó la pérdida de alrededor de 2,4 millones de empleos (Gráfico 2). Así las cosas, en lo observado hasta la fecha, la tasa de desempleo alcanzó niveles superiores al 20 %; no observados desde 2002.

Gráfico 2. Variación porcentual anual de los ocupados, total nacional



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación a partir de información del DANE (2020).

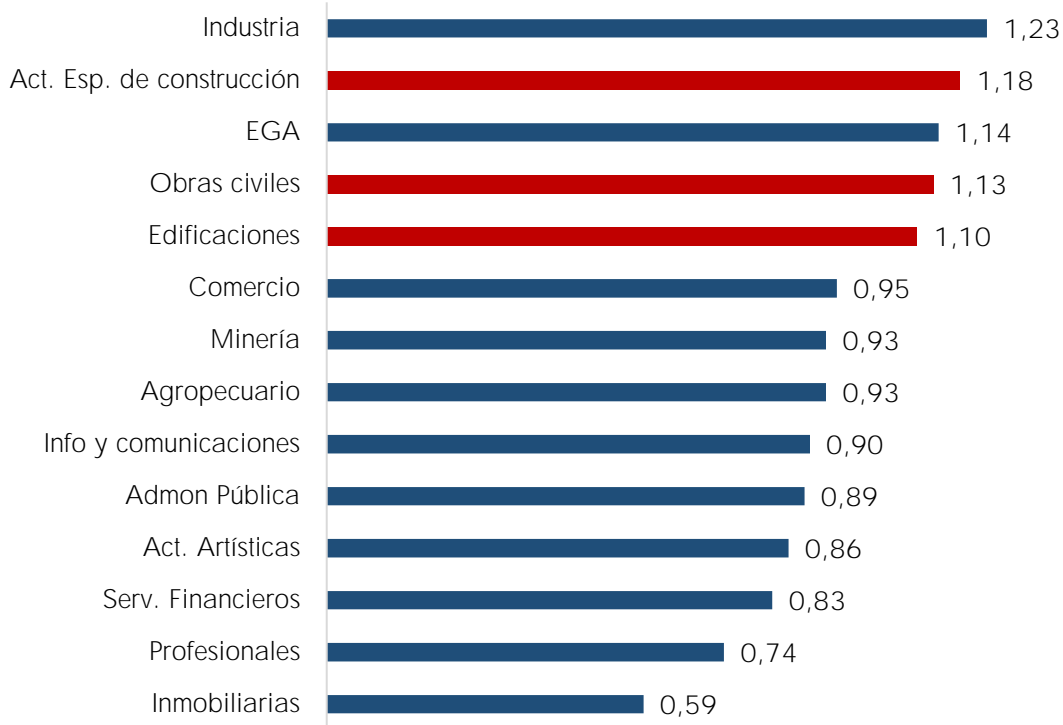
2.2.1. Importancia del sector construcción

La actividad de la construcción representó el 6,3 % del PIB, aproximadamente, en el año 2019. Esta actividad se divide en tres grandes subsectores: edificaciones residenciales y no residenciales, con un peso del 2,9 % del PIB; obras civiles, con un 1,9 % del PIB, y actividades especializadas de construcción, con 1,5 % del PIB. El subsector que más participa es el de edificaciones residenciales y no residenciales, que en el 2019 presentó una caída de 8,6 % y en el primer trimestre del 2020 cayó 18,0 % en la serie desestacionalizada.

De acuerdo con las cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), en el 2019 la actividad de la construcción participó con el 6,8 % de los ocupados del total nacional y, específicamente, edificaciones participó con el 4,2 %. Por otro lado, bajo la coyuntura actual, las cifras más recientes del 2020 muestran que entre enero y mayo la participación promedio fue de 6,3 % (1.240.938 ocupados) para el sector de construcción y de 3,8 % en el subsector de edificaciones (753.246 ocupados). Lo anterior revela la importancia de esta actividad para el empleo del país.

Para clasificar los distintos sectores económicos según su capacidad dinamizadora de la economía, se utilizan los índices Rasmussen Hirschman. Estos indicadores permiten identificar los sectores que juegan un papel clave en el proceso de crecimiento y desarrollo económico. La actividad de edificaciones y obras civiles son consideradas como *sectores impulsores*, que presentan altos encadenamientos hacia atrás, es decir, importantes demandantes de insumos intermedios (Gráfico 3), y las actividades especializadas como un *sector clave*, esto es, que demanda y provee insumos intermedios para el resto de los sectores económicos del país (Gráfico 4).

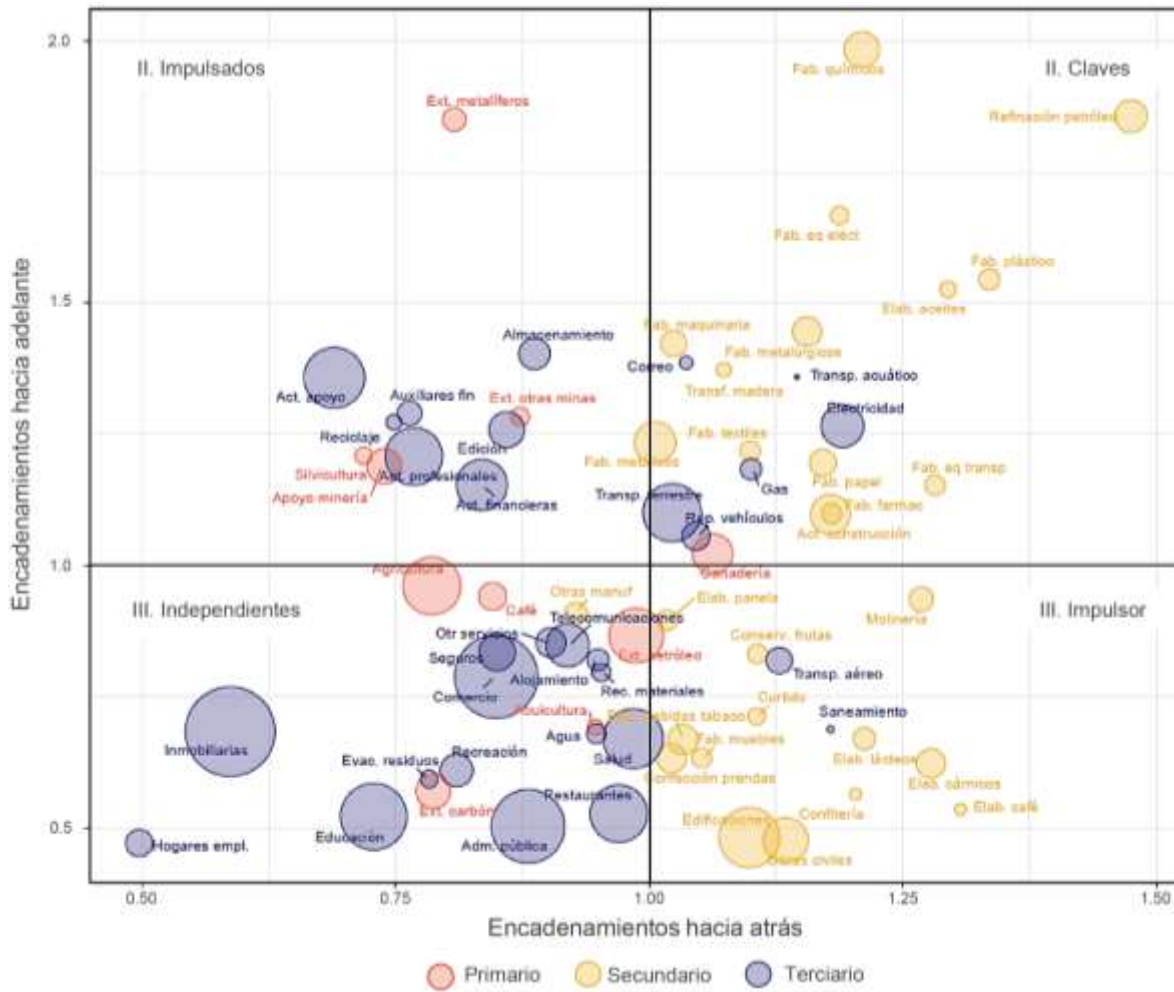
Gráfico 3. Encadenamientos hacia atrás de las actividades económicas



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de información del DANE (2020).

Los encadenamientos hacia atrás representan la capacidad de un determinado sector de estimular la actividad productiva en los otros sectores a través de las compras de insumos procedentes de estos sectores. Los encadenamientos, tanto hacia atrás como hacia adelante, reflejan el impacto promedio de arrastre de un sector hacia el resto de la economía que resulta de un aumento unitario de la demanda final de dicho sector, con respecto al promedio de los estímulos sobre toda la economía generado por un aumento unitario de la demanda final de todos los sectores. Es decir, los valores del índice que son superiores (inferiores) a 1 indican los sectores que tienen mayor (menor) poder de arrastre que el promedio de la economía.

Gráfico 4. Clasificación sectorial según índices Rasmussen-Hirschman^(a)



Fuente: DANE (2020).

Nota: ^(a) año base 2015.

En detalle la actividad de edificaciones residenciales y no residenciales demanda unos insumos intermedios principalmente de actividades industriales como la fabricación de productos elaborados de metal, maquinaria y equipo, madera, sustancias químicas básicas, caucho, plástico, coquización, refinación de petróleo y mezcla de combustibles; así como actividades de extracción de minerales no metálicos y otras minas y canteras, y otras actividades de servicios, como el financiero y los profesionales.

En comparación con las demás actividades económicas, la construcción es la segunda actividad con mayor multiplicador. Por cada peso que aumente la demanda final del sector construcción, se generan 2,29 pesos en el total de la economía. Asimismo, el sector construcción tiene una relación entre la remuneración a los asalariados y el valor agregado

generado de 0,56 que es superior al promedio de la economía, lo que indica que es un sector intensivo en mano de obra como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2. Multiplicador y relación remuneración a asalariados sobre valor agregado de las 12 actividades económicas

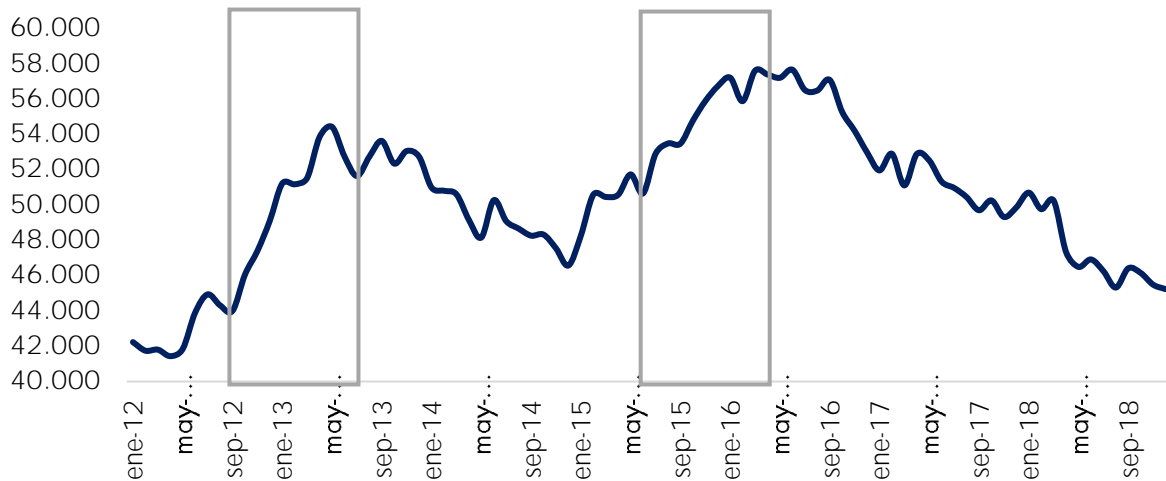
Actividad	Multiplicador	Remuneración a asalariados/valor agregado
Agropecuario	1,75	0,8
Minería	1,69	0,43
Industria	2,34	0,49
EGA	2	0,26
Construcción	2,29	0,56
Comercio	2,03	0,54
Información y Comunicaciones	1,79	0,36
Servicios Financieros	1,64	0,41
Inmobiliarias	1,18	0,13
Actividades Profesionales	1,47	0,65
Administración Pública	1,67	0,79
Actividades Artísticas	1,36	0,74
Promedio economía	2,02	0,52

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de información del DANE (2020).

2.2.2. Evidencia de política contracíclica

Desde los anuncios de los programas PIPE 1.0 y PIPE 2.0 que brindaron coberturas a la compra de vivienda en el rango medio de precios, se observó un crecimiento en el número de iniciaciones de vivienda en el segmento de entre 135 SMMLV y 500 SMMLV (Gráfico 5). Al detallar el indicador de este segmento un año antes y después del anuncio se encuentra que las iniciaciones promedio mensuales pasaron de 3.838 a 4.363 en PIPE 1.0 y de 4.409 a 4.711 en PIPE 2.0, lo que se traduce en crecimientos de 13,7 % y 6,9 %, respectivamente. Lo anterior, muestra la capacidad del programa para movilizar volúmenes de actividad en obra, lo que a su vez implica una mejor dinámica en toda la cadena del sector, que favorece la creación de empleo, la demanda de insumos y la generación de valor agregado.

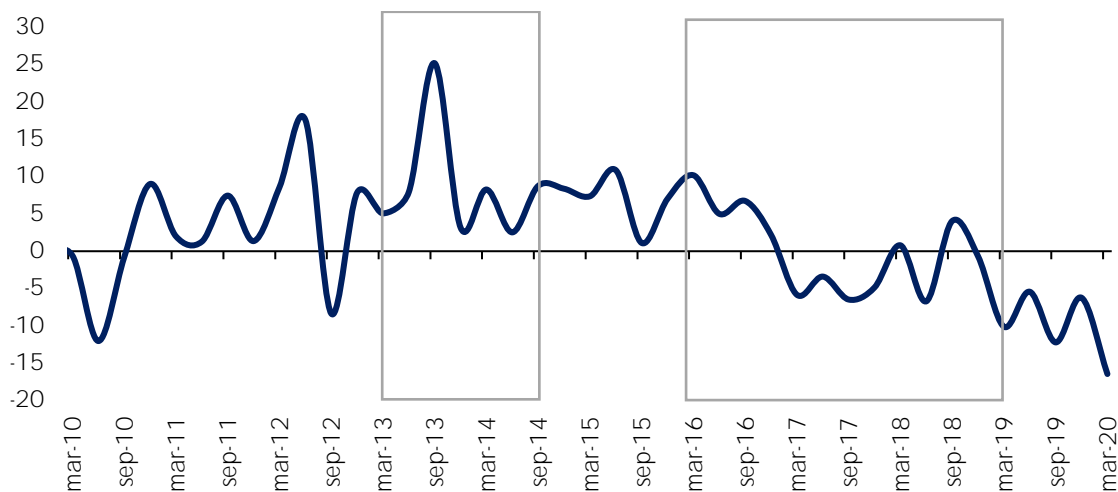
Gráfico 5. Iniciaciones de vivienda en el rango de precios 135 a 500 SMLV-
Acumulados 12 meses



Fuente: Departamento Nacional de Planeación a partir de información de Coordinada Urbana, Camacol (2020).

Igualmente, el Gráfico 6 muestra que los periodos con cobertura de Frech no VIS del PIPE 1.0 coincide con un crecimiento del sector edificaciones, ya que en 2013 este sector creció 10,3 %, cuando se implementaron los programas Frech II y el inicio de Frech no VIS PIPE 1.0. De igual manera, en 2016 el sector edificaciones creció 6,0 %, año en el cual se dio inicio al Frech no VIS PIPE 2.0. A pesar de las medidas implementadas, durante el año 2017 se presentaron decrecimientos económicos del 5,1 %, explicados por la dinámica del sector no residencial y la dinámica del segmento residencial de precios altos. Por otra parte, el bajo desempeño del sector de edificaciones en 2019 y en el primer trimestre de 2020 muestra la necesidad de reactivar este sector, que como se expuso anteriormente, presenta el mayor multiplicador sobre la producción económica, tiene altos encadenamientos hacia atrás y es un gran generador de empleo.

Gráfico 6. Crecimiento anual del sector de edificaciones



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación a partir de información del DANE (2020).

Con lo expuesto hasta este punto se evidencia que la pandemia del COVID-19 ha tenido importantes implicaciones sobre la actividad productiva, por lo que es necesario generar acciones para mitigar estos impactos y reactivar la economía. Así las cosas, es necesario retomar el programa Frech no VIS teniendo en cuenta su probada efectividad como medida contracíclica en el sector de la construcción y sus efectos en la generación de valor agregado, empleo y como dinamizador de la economía.

3. DIAGNÓSTICO

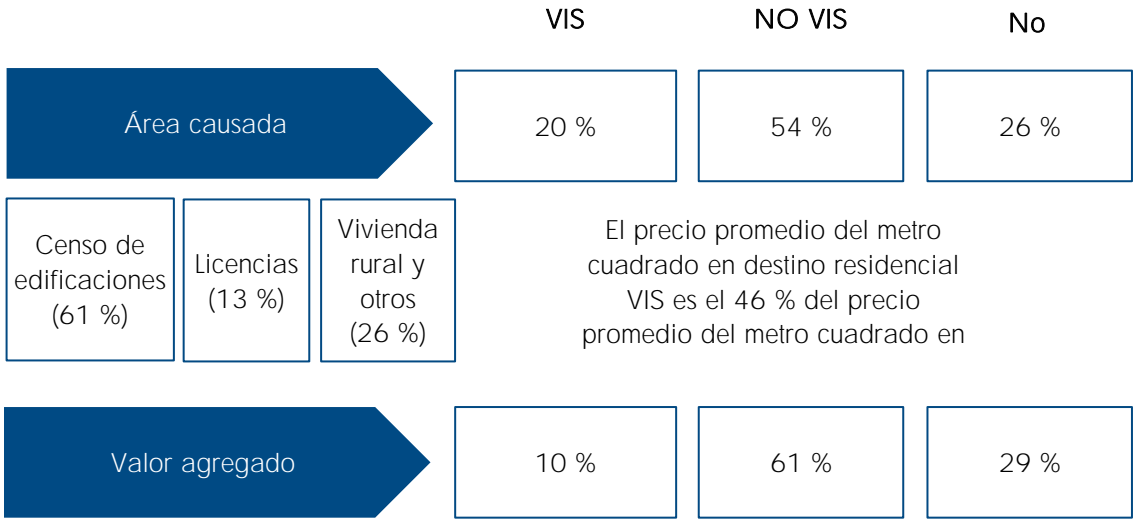
Como se observó anteriormente, en el primer trimestre del año el sector de construcción fue el que más restó a la economía, con una caída del 9,2 %, cifra que se explica por un crecimiento del 7,4 % de obras civiles y contracciones del 11,6 % de actividades especializadas y del 18,0 % del subsector de edificaciones. Este comportamiento contrasta con las señales de mejor desempeño que empezaban a mostrar los indicadores líderes sectoriales antes de crisis causada por el COVID-19 que frenó esta dinámica e impactó fuertemente a esta rama económica.

De manera particular, la caída en edificaciones se explica por una baja dinámica de área causada²² que decreció un 23,3 % en el primer trimestre, aunque la mayor caída se presentó en el segmento residencial con un 28,4 %, impulsada por la caída del 29,9 % del

²² El área causada hace referencia a los metros cuadrados avanzados en una obra de construcción de una edificación entre una medición y otra. Este elemento es uno de los componentes del valor de la producción del subsector edificador y se obtiene a través del Censo de Edificaciones (CEED) del DANE.

segmento no VIS. Todo esto cobra relevancia si se tiene en cuenta que la vivienda no VIS tiene un peso del 61 % dentro del valor agregado de las edificaciones, lo que indica que las caídas en este segmento tienen importantes repercusiones sobre el PIB del sector (Figura 1). Adicionalmente, en ese mismo trimestre, el área paralizada residencial presentó un incremento del 31 %.

Figura 1. Composición del área causada y el valor agregado del sector de edificaciones

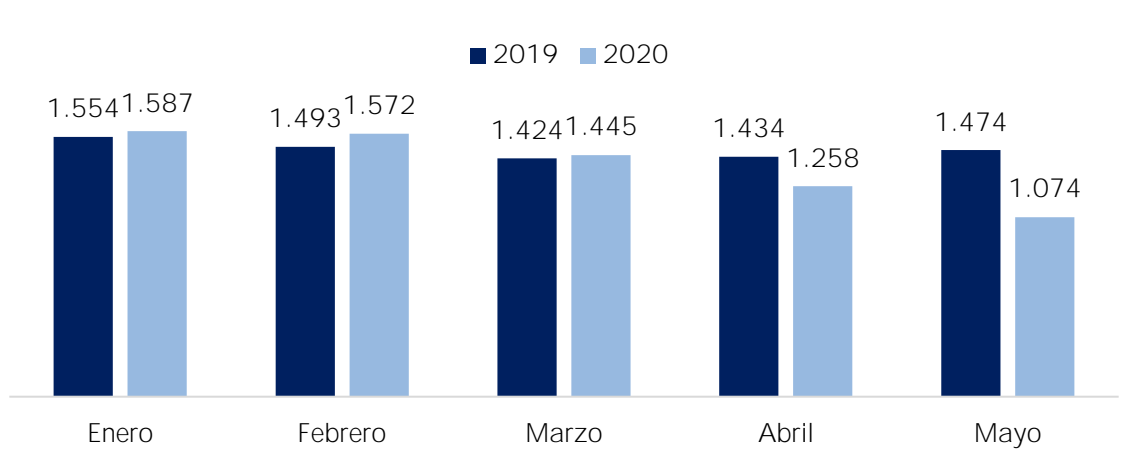


Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a partir de información del DANE (2019).

Nota ^(a) Los porcentajes corresponden a la participación de cada segmento. Cifras promedio 2017-2019.

El empleo del sector también se ha visto impactado por la coyuntura actual. En el periodo marzo-mayo de 2020, el sector de la construcción empleó más de 1,07 millones de personas. De estas, cerca del 59 %, es decir más de 633 mil ocupados, correspondieron al subsector de edificaciones residenciales y no residenciales, cifras que frente al mismo periodo de 2019 representan una pérdida de 400.000 y 266.000 empleos, respectivamente (Gráfico 7). Este resultado reciente contrasta con las cifras registradas en el trimestre móvil diciembre 2019-febrero 2020, en el que en promedio se generaron 123.000 nuevos empleos en el subsector edificador, así como con las cifras de 2019, cuando las edificaciones fueron un sector líder con un promedio anual de 929.000 empleos y se ubicó entre los primeros sectores en creación de puestos de trabajo, con un promedio de 28.000 nuevas personas empleadas.

Gráfico 7. Empleados en el sector de la construcción (Miles de personas, trimestre móvil)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Departamento Nacional de Planeación a partir de información del DANE (2020).

Ahora bien, además de las implicaciones a nivel de los indicadores macroeconómicos, la dinámica sectorial registró una desaceleración importante frente a los datos de 2019 y los dos primeros meses de 2020, de acuerdo con cifras de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) y Coordinada Urbana. Los primeros dos meses del año mostraron un incremento en el número de viviendas vendidas para los segmentos VIS y no VIS, pero la coyuntura de la pandemia frenó esta tendencia en el ritmo de comercialización (Tabla 3).

Tabla 3. Unidades vendidas por mes, octubre 2019-junio 2020

Ventas			
Fecha	VIS	135 a 500 SMMLV	Más de 500 SMMLV
oct-19	11.186	4.261	1.070
nov-19	10.363	4.244	968
dic-19	12.846	4.155	972
ene-20	13.090	5.178	1.042
feb-20	11.370	5.130	1.429
mar-20	6.501	2.533	567
abr-20	3.810	1.475	258
may-20	5.920	2.082	333
jun-20	8.860	3.478	574

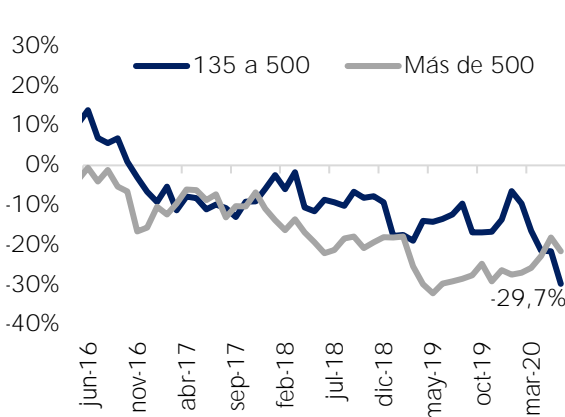
Fuente: Coordinada Urbana, Camacol. Cálculos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Departamento Nacional de Planeación (2020).

Así, durante los primeros seis meses del año, las iniciaciones de obra para el segmento no VIS reflejaron una caída del 48,7 % y del 28,2 % en el acumulado doce meses, con corte a junio. Esta caída fue aún mayor en la vivienda de rango medio (135-500 SMMLV), que presentó una disminución del 50,6 % anual en el año corrido y del 29,7 % anual en los últimos doce meses (Gráfico 8).

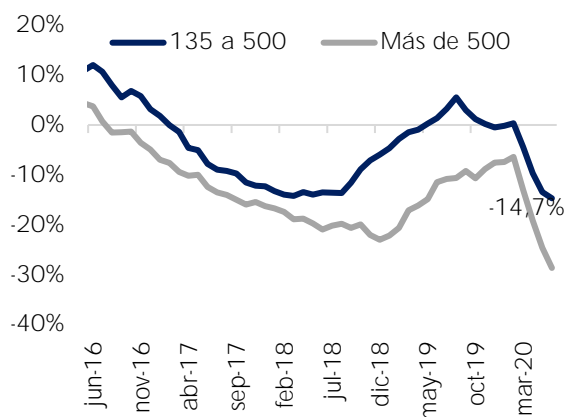
Esta tendencia también se evidencia en las ventas, que registraron en el agregado no VIS una contracción del 31,0 % anual en los primeros seis meses del año y del 17,6 % en el acumulado anual. Las ventas no VIS de segmento (135-500 SMMLV) presentaron un comportamiento similar con un descenso del 27,7 % en el primer semestre del año y del 14,7 % en el año completo. Esta caída se debe a los registros de los meses de marzo, abril y mayo, meses en los que las ventas de ese segmento sumaron 6.090 unidades, 7.559 menos en comparación con las 13.649 unidades comercializadas en 2019.

Gráfico 8. Indicadores líderes de la actividad edificadora 2016-2020

Panel A. Variación anual de iniciaciones de obra



Panel B. Variación anual en ventas



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Departamento Nacional de Planeación a partir de información de Coordinada Urbana, Camacol (2020).

Notas: ^(a) junio de 2016 a junio de 2020. ^(b) Las variaciones son calculadas sobre las series acumuladas de doce meses.

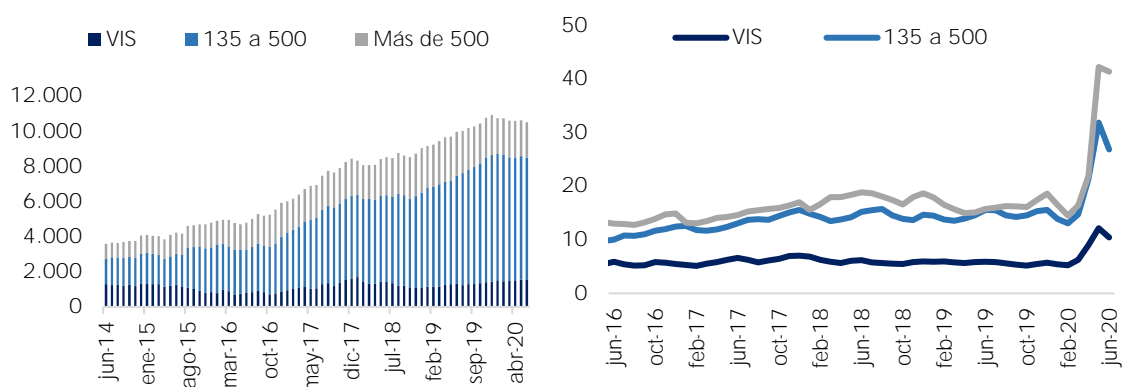
Los indicadores de riesgo del mercado también evidencian la incertidumbre ocasionada por la pandemia producto de un aumento de los niveles de rotación del inventario

y de las unidades terminadas por vender²³. El tiempo para comercializar la oferta en inventario total pasó de 9,4 meses en junio de 2019 a 16,1 meses en el mismo mes de 2020 (Gráfico 9). Asimismo, el porcentaje de oferta que se encuentra terminada sin vender creció de 9.978 unidades en 2019 a 10.532 unidades en junio de 2020 (Gráfico 9).

Para el segmento no VIS medio (135-500 SMMLV), rango en el que se concentra el mayor porcentaje de unidades terminadas sin vender (67 %), se registró un incremento del 13,1 % frente al mes de junio de 2019 al pasar de 6.150 a 6.959 unidades. Asimismo, la rotación de inventarios para ese segmento aumentó en más de un año, al pasar de 13,9 meses a 26,9 meses entre enero y junio de 2020 (Gráfico 9).

Gráfico 9. Indicadores de riesgo de la actividad edificadora 2016-2020

Panel A. Unidades terminadas por vender Panel B. Rotación de inventarios (meses)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Departamento Nacional de Planeación a partir de información de Coordinada Urbana, Camacol (2020).

En línea con el comportamiento de los indicadores sectoriales, la Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) de Fedesarrollo con corte a junio refleja una caída de la confianza de los hogares, en particular, la disposición a comprar vivienda registró un balance de -34,1²⁴. Aunque es importante mencionar que exhibe una mejora moderada, ya que esta cifra

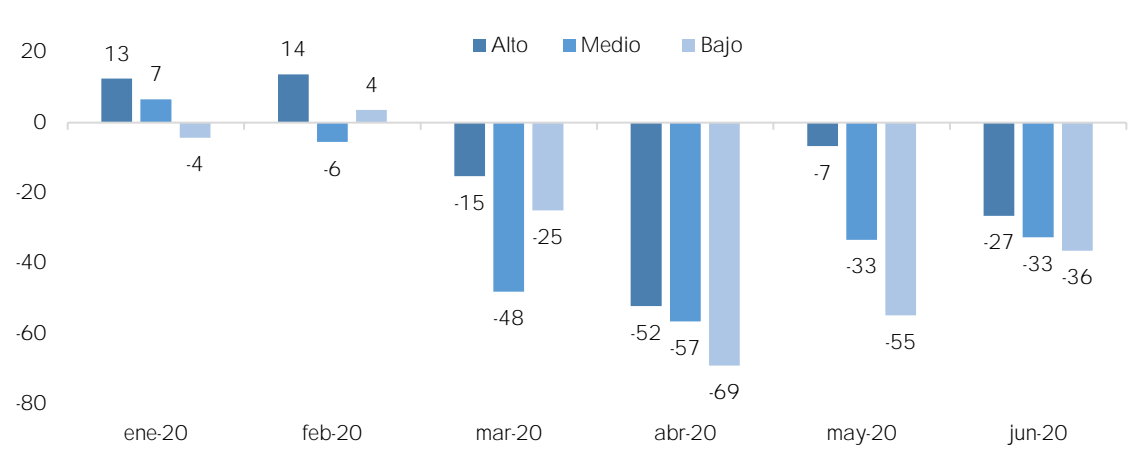
²³ La rotación de inventario es el tiempo, medido en meses, que tarda en venderse la oferta o unidades disponibles en el mercado si el comportamiento de las ventas se mantiene con los ritmos observados recientemente. La rotación de inventarios se calcula dividiendo la oferta sobre el promedio ventas de tres meses.

²⁴ Esta encuesta indaga si los consumidores piensan que es buen momento (+), ni bueno ni malo (=), o un mal momento (-) para adquirir vivienda. Se utiliza el método de balance, también llamado saldos netos, que ayuda a resumir las respuestas de preguntas de opción múltiple realizadas en las encuestas de opinión. De esta manera, las respuestas que no reportan ningún cambio (como "normal" o "igual") se ignoran, y el balance se obtiene calculando la diferencia entre los porcentajes de encuestados que dan respuestas favorables y los que dan respuestas desfavorables. Fedesarrollo.

representa un incremento de 28,2 p.p. frente al mes de abril, que registró el valor mínimo del indicador en los últimos 5 años (-62,3 %).

Los resultados del indicador de disposición a comprar vivienda para estrato medio muestran también un balance negativo, siendo el mes de abril el más bajo con un balance de -57 %, cabe mencionar que este registro resulta 49 puntos por debajo del mes de marzo de 2019. Asimismo, el segmento medio fue el estrato que tuvo una reacción (negativa) más rápida a la coyuntura actual, pues durante el primer mes de la emergencia presentó una contracción de 42,6 p.p. (febrero vs. marzo 2020), comparados con las caídas del orden de 28,9 y 21,4 p.p. de los segmentos alto y bajo, respectivamente (Gráfico 10).

Gráfico 10. Índice de Confianza del Consumidor (ICC) disposición a comprar vivienda (balance por estratos)



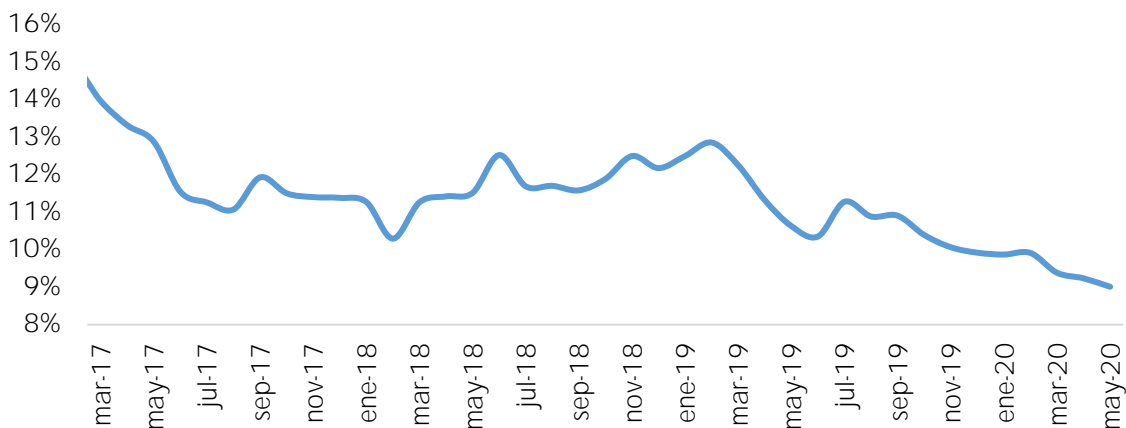
Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Departamento Nacional de Planeación a partir de información de Fedesarrollo (2020).

De acuerdo con la dinámica sectorial y la menor disposición de los hogares a comprar vivienda, en materia de crédito se observa un menor ritmo de crecimiento de la cartera bruta, pasando de variaciones del 10,6 % en mayo de 2019 al 9 % en mayo de 2020 (Gráfico 11). Al respecto, cabe destacar que a partir de la información de la Superintendencia Financiera y el DANE, la cartera de vivienda cuenta con una participación cercana al 14 % dentro de la cartera total y el 70 % se concentra en viviendas no VIS, segmento que ha mantenido una participación estable en los últimos años, por lo cual, cualquier afectación en este segmento impacta de manera importante el ritmo del sector.

En línea con lo anterior, el Informe de Estabilidad Financiera del Banco de la República (2020) atribuye la reducción en el crecimiento de la cartera al panorama ocasionado por la emergencia sanitaria y al cambio repentino de las condiciones económicas de los hogares. De igual forma, menciona que, dada la coyuntura para el segundo semestre de 2020, más

del 71,4 % de los bancos esperan aumentar las exigencias para otorgar nuevos préstamos de vivienda, lo cual reduciría el número de créditos aprobados. De materializarse esta expectativa, la cartera de los hogares podría continuar exhibiendo desaceleraciones en los próximos meses, de aquí la importancia de contar con este estímulo para facilitar e incentivar la compra de vivienda.

Gráfico 11. Crecimiento anual de la cartera de vivienda bruta



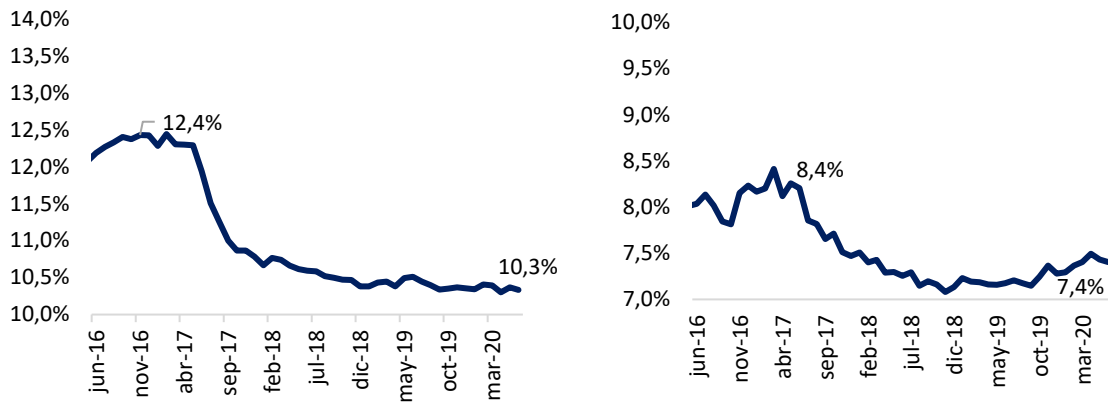
Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Departamento Nacional de Planeación a partir de información de la Superintendencia Financiera (2020).

Pese a lo anterior, es importante destacar que los niveles de tasa de interés del mercado para vivienda no VIS son los más bajos de los últimos años (Gráfico 12). En junio la tasa de interés en pesos es de 10,3 %, más de 2 puntos por debajo de la cifra de 2016, y de 7,4 % en unidades de valor real (UVR), 1 punto por debajo del año 2017. Estas condiciones en los costos del crédito resultan muy favorables para la compra de vivienda no VIS y más aún en el marco de esta medida de reactivación a través de la cual se reduce el valor de la cuota del crédito mensual gracias a la cobertura a la tasa de interés.

Gráfico 12. Tasa de interés de adquisición de vivienda no VIS

Panel A. Colocación en pesos

Panel B. Colocación en UVR



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Departamento Nacional de Planeación a partir de información de la Banco del República (2020).

Teniendo en cuenta este panorama se puede observar que la actividad de construcción de edificaciones no ha sido ajena al impacto que ha tenido el COVID-19 sobre el aparato productivo del país, así lo reflejan los indicadores de actividad, financieros y de disposición de compra por parte de los hogares. Sin embargo, dada la relevancia de esta actividad para movilizar otros sectores económicos y su intensidad en el uso de mano de obra, a través de la implementación del programa Frech no VIS, existe una gran oportunidad de dinamizar este sector y contribuir al crecimiento económico del país en los próximos años desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental.

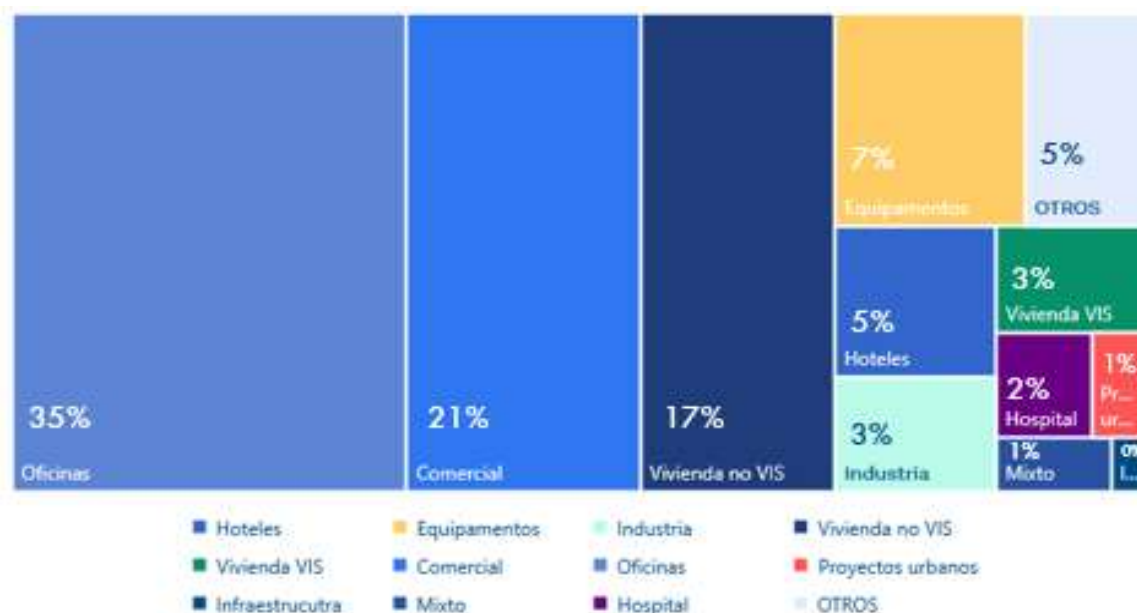
En términos de impacto ambiental, el sector de la construcción genera el 30 % de las emisiones de CO² y produce residuos que equivalen a más del 20 % del total de materiales empleados en las obras, además consume el 60 % de los recursos naturales no renovables y el 40 % de la energía del país (DANE, 2020). A su vez, de acuerdo con cálculos realizados por la Superintendencia de Servicios Públicos el sector residencial es el mayor consumidor de agua en áreas urbanas representando el 79 % del total, muy por encima de los sectores comercial (11 %), industrial (5 %) y oficial (3 %) (DNP, 2014).

El sector vivienda ha sido uno de los sectores con menor inversión de gasto público en la financiación para la adaptación y mitigación climática, el monto total de financiamiento público del sector ha sido de solo 1.500 millones de pesos entre 2011 a 2019, frente al total de 13,13 billones para el mismo periodo para el total de sectores (DNP, 2020). Que de acuerdo con las estimaciones existe un potencial de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) de 0,18 millones de toneladas CO² equivalente al año 2030, con la implementación de las medidas de ahorro de agua y energía en vivienda nueva de la Resolución 0549 de 2015 (excluyendo vivienda VIS y VIP). Sin embargo, solo el 40 % de los

nuevos productos financieros otorgados para la adquisición o construcción de edificaciones nuevas, cumplen con criterios de adaptación al cambio climático (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2020).

De acuerdo con el Módulo de Sostenibilidad del Censo de Edificaciones, en el primer trimestre de 2020, de las obras en construcción el 49,4 % de los proyectos afirma incluir estrategias de eficiencia energética, el 37,1 % estrategias de ahorro de agua y solo el 2,5% aplicaron a un sistema de energía alternativa (DANE, 2020). En este contexto, en Colombia, aproximadamente el 17 % de los proyectos que incluyen criterios de sostenibilidad, a través de un sistema de medición y reconocimiento, corresponden a vivienda no VIS, este porcentaje apenas asciende a 20 % al incluir la vivienda social (Gráfico 13).

Gráfico 13. Porcentaje de tipos de proyectos reconocidos con estrategias de sostenibilidad



Fuente: Departamento Nacional de Planeación a partir de información de directorios del USGBC, CCCS, IFC, Camacol, Cerway, Terao, Alcaldía de Bogotá, 2019 (Incluye obras certificadas construidas y pre certificadas en diseño publicadas no confidenciales de los estándares LEED, EDGE, HQE, CASA y de Ecurbanismo de Bogotá).

Por otro lado, desde la banca privada en los últimos años han surgido algunas iniciativas para otorgar beneficios económicos con tasas preferenciales para la financiación de crédito constructor, individual y de remodelación. Desde 2017, para el caso de crédito constructor se han financiado 135 proyectos certificados en construcción sostenible²⁵ (CCCS,

²⁵ Proyectos en certificación final y en certificación de diseño en EDGE, LEED o CASA.

2020) (IFC, 2020). Sin embargo, los incentivos con recursos del Gobierno nacional para la financiación de la vivienda con parámetros de construcción sostenible son incipientes y no responden a una creciente demanda de este tipo de proyectos.

Por lo anterior, desde el aspecto ambiental, esta política representaría una oportunidad de incluir criterios de sostenibilidad para la mitigación de los efectos negativos sobre el medio ambiente, a través del uso racional de recursos naturales, la provisión de viviendas integrales, la innovación, la adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Otorgar coberturas a la tasa de interés del crédito de vivienda y de contrato de *leasing* habitacional para la adquisición de vivienda urbana nueva no VIS, con el fin de impulsar el sector de la construcción, promover el empleo y dinamizar la economía ante la coyuntura que ha impuesto el COVID-19.

4.2. Plan de acción

El programa Frech no VIS para el periodo 2020 a 2022 consiste en otorgar 100.000 coberturas a la tasa de interés que faciliten la financiación de vivienda urbana nueva no VIS, a través de créditos de vivienda y contratos de *leasing* habitacional otorgados por establecimientos de crédito y cajas de compensación familiar, según sea el caso, para la financiación de vivienda. En este sentido, se otorgarán 20.000 coberturas en el año 2020, 40.000 en el 2021 y 40.000 en el 2022.

La cobertura se asignará por los primeros 7 años del crédito de vivienda u operación de contrato de *leasing* habitacional y equivaldrá a 42 SMMLV. Además, será aplicable para adquisición de vivienda nueva urbana mayor a 135 SMMLV y hasta 500 SMMLV, salvo en el caso de los municipios de los que trata el Decreto 1467 de 2019²⁶, donde el rango será mayor de 150 SMMLV y hasta los 500 SMMLV. El monto total de la cobertura será igual para todos los valores de vivienda.

La medida propuesta considera una modificación en la forma de aplicación de la cobertura, ya que anteriormente, esta se otorgaba en puntos porcentuales sobre la tasa de interés pactada del crédito de vivienda o contrato de *leasing* habitacional. La nueva propuesta considera un monto fijo de cuarenta y dos SMMLV. Esta modificación responde a

²⁶ Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015 en relación con el precio máximo de la Vivienda de Interés Social.

tres razones a saber: (i) progresividad, (ii) apoyo al cierre financiero de los hogares y (iii) certeza en el gasto fiscal.

En materia de progresividad, la cobertura plana garantiza que se entregue un valor uniforme a las familias sin importar el valor de la vivienda que adquieran. En el esquema anterior, a las viviendas de mayor valor obtenían un mayor beneficio en la cobertura puesto que correspondían a créditos de vivienda más cuantiosos que, por lo tanto, generaban mayores intereses. Por ejemplo, para una vivienda de 200 SMMLV, una cobertura del 3 % significaba un desembolso total equivalente a 26 SMMLV durante los primeros 7 años del crédito. En comparación, una vivienda de 435 SMMLV que, con la misma cobertura de 3 %, obtenía un beneficio equivalente de 57 SMMLV durante todo el periodo. De esta manera, un valor fijo para todos los rangos de vivienda garantiza que no exista regresividad en la asignación del beneficio.

Adicionalmente, la modalidad y el valor seleccionado de la cobertura mejora el porcentaje de ingresos que el hogar destina a la cuota mensual y facilita el cierre financiero a las familias. Al realizar el cambio de cobertura en puntos porcentuales a cobertura plana, el porcentaje del ingreso del hogar destinado para el pago de la cuota mensual del crédito disminuía sustancialmente para todos los rangos de vivienda y solo en el segmento de vivienda de valor de 500 SMMLV aumentaba un punto porcentual frente a la cobertura equivalente de 3 %.

Por ejemplo, para un hogar con ingresos mensuales de 5 SMMLV que adquiere una vivienda de 200 SMMLV, la cuota mensual sin cobertura es de 1.288.716 pesos y el porcentaje del ingreso del hogar destinado a la cuota mensual del crédito de vivienda es de 29 %. De manera equivalente, para el mismo hogar, con el mismo valor de vivienda, la cobertura de 3 % le significaba una cuota mensual de 1.060.434 pesos y un porcentaje de ingresos destinados al pago mensual del crédito de 24 %. Con la cobertura plana de 42 SMMLV, se generaría para este hogar una cuota mensual de 849.815 pesos lo que equivale a destinar solamente el 19 % de sus ingresos en el pago mensual del crédito de vivienda. La Tabla 4 resume los distintos escenarios de cuota para distintos rangos de hogares en los casos de créditos de viviendas en pesos sin cobertura, con cobertura de 3 puntos porcentuales y cobertura plana de 42 SMMLV. La tendencia de disminución de porcentaje del ingreso destinado a la cuota se mantiene para los créditos en UVR como lo señala la Tabla 5.

Tabla 4. Simulación cuota mensual de crédito de vivienda en pesos con los escenarios sin cobertura, con cobertura en puntos porcentuales y cobertura plana

Ingreso hogar (SMMLV)	Valor vivienda (SMMLV)	Cuota mensual sin beneficio	Cuota mensual cobertura (3 %)	Cuota cobertura plana (42 SMMLV)	Cuota mensual sin beneficio/ingreso (%)	Cuota mensual cobertura a 3 %/ingreso (%)	Cuota mensual cobertura a plana /ingreso (%)
5	200	1.288.716	1.060.434	849.815	29	24	19
8,4	335	2.158.600	1.776.227	1.719.698	29	24	23
11	435	2.802.958	2.306.445	2.364.056	29	24	24
12,6	500	3.221.791	2.651.086	2.782.889	29	24	25

Fuente: Cálculos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Departamento Nacional de Planeación. Cálculos para 2020.

Nota: Sistema de cuota fija en pesos. Se supone que los hogares ahorran el 30 % del valor de la vivienda para cuota inicial (LTV 70 %). Las simulaciones están hechas para créditos a 15 años. La cobertura es igual para cualquier crédito. Para el cálculo del beneficio se resta la cobertura mensual a una cuota calculada en condiciones de mercado.

Tabla 5. Simulación cuota mensual de crédito de vivienda en UVR con los escenarios sin cobertura, con cobertura en Puntos Porcentuales y cobertura plana

Ingreso hogar (SMMLV)	Valor vivienda (SMMLV)	Cuota mensual sin beneficio	Cuota mensual cobertura (3%)	Cuota cobertura plana (42 SMMLV)	Cuota mensual sin beneficio/ingreso (%)	Cuota mensual cobertura a 3 %/ingreso (%)	Cuota mensual cobertura a plana /ingreso (%)
4,3	200	1.094.495	886.797	655.594	29	23	17
7,3	335	1.833.279	1.485.385	1.394.378	29	23	22
9,4	435	2.380.527	1.928.783	1.941.626	29	23	24
10,6	500	2.736.238	2.216.992	2.297.337	29	24	25

Fuente: Cálculos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Departamento Nacional de Planeación. Cálculos para 2020.

Nota: Sistema de cuota fija en UVR. Se supone que los hogares ahorran el 30 % del valor de la vivienda para cuota inicial (LTV 70 %). Las simulaciones están hechas para créditos a 15 años. La cobertura es igual para cualquier crédito. Para el cálculo del beneficio se resta la cobertura mensual a una cuota calculada en condiciones de mercado. Para el ejercicio en UVR se modifica el ejemplo de ingreso del hogar para poder comparar escenarios de pesos y UVR sobre cuota mensual sin beneficio sobre el ingreso en 29 % para todos los escenarios

El tercer factor que motivó el cambio de cobertura en puntos porcentuales a cobertura plana se fundamentó en que el contar con una cobertura plana garantiza certeza sobre los costos finales del programa desde el momento de su definición.

Así las cosas, al lograr una mayor progresividad con la cobertura plana, así como un mejor cierre financiero para los hogares que pueden acceder a los valores de las viviendas aquí descritas y una mayor certeza de costo fiscal, es viable ampliar el tope de las viviendas hasta 500 SMMLV y con esto dar un mayor dinamismo a la medida como herramienta de reactivación económica ya que alrededor del 80 % de la oferta de no VIS se encuentra dentro este rango.

Por otra parte, las estimaciones realizadas con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2018) dan cuenta de una demanda potencial con cerca de 1.030.000 hogares urbanos no propietarios con ingresos superiores a 4 SMMLV que podrían acceder al programa y absorber los cupos propuestos. Adicionalmente, para impulsar la demanda se da la posibilidad de que hogares propietarios puedan acceder a una de estas coberturas, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá expedir las resoluciones de distribución de coberturas respectivas entre los dos grupos de hogares anteriormente descritos.

De la misma manera, con el fin de promover la construcción de vivienda sostenible en el país y aportar a la reactivación económica con enfoque de crecimiento limpio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación, deberá determinar un mecanismo (porcentaje de cupos o incentivo) para incluir el componente de sostenibilidad en la construcción de edificaciones residenciales dentro de la presente política y expedir la reglamentación necesaria en 2021 para iniciar su aplicación a más tardar en el primer trimestre de 2022, teniendo en cuenta los recursos otorgados en el aval fiscal y las metas propuestas.

Por último, de acuerdo con la información de Coordinada Urbana-Camacol, la oferta de vivienda de entre 135 SMMLV y 500 SMMLV es de cerca de 62.000 unidades. De estas el 61 % están en preventa, el 28 % en construcción y el 11 % se encuentra terminada. Por lo anterior, se prevé que el 89 % de la oferta será absorbida por viviendas que entrarían en construcción a partir del segundo semestre en adelante y que, por lo tanto, generarían empleo y valor agregado para la economía.

4.3. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan las entidades

responsables de cada acción, los periodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades concernidas en este documento CONPES y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 6.

Tabla 6. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2020
Segundo corte	Junio de 2021
Tercer corte	Diciembre de 2021
Cuarto corte	Junio de 2022
Quinto corte	Diciembre de 2022

Fuente: DNP (2020).

4.4. Financiamiento

El programa cobertura condicionada a la tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, Frech no VIS destinará 3,92 billones de pesos para otorgar 100.000 coberturas entre los años 2020 y 2022, que serán garantizadas por medio de vigencias futuras ordinarias previstas en la Ley 819 de 2003. De acuerdo con el aval fiscal otorgado, el requerimiento de recursos guarda consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2030 y con el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2020-2023. En la Tabla 7 se presentan los recursos requeridos para cada vigencia y en el Gráfico 14 el flujo de inversión total hasta el año 2029.

Tabla 7. Recursos totales para el programa Frech no VIS (2020- 2022)

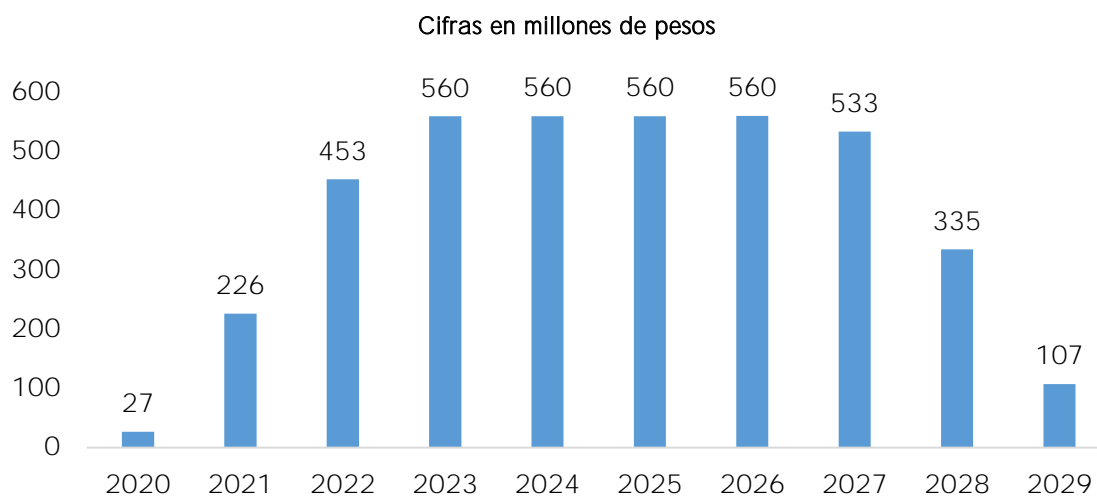
Cifras en millones de pesos

Vigencia	2020 20 mil coberturas	2021 40 mil coberturas	2022 40 mil hogares	Total 100 mil hogares	Costos operativos	Total costo
2020	26.334	-		26.334	683	27.017
2021	105.336	119.820		225.156	712	225.868
2022	105.336	221.206	125.811	452.354	739	453.093
2023	105.336	221.206	232.267	558.809	765	559.574

Vigencia	2020 20 mil coberturas	2021 40 mil coberturas	2022 40 mil hogares	Total 100 mil hogares	Costos operativos	Total costo
2024	105.336	221.206	232.267	558.809	788	559.597
2025	105.336	221.206	232.267	558.809	811	559.621
2026	105.336	221.206	232.267	558.809	836	559.645
2027	79.002	221.206	232.267	532.475	861	533.336
2028		101.386	232.267	333.653	886	334.539
2029		-	106.456	106.456	913	107.369
Total	737.355	1.548.444	1.625.867	3.911.666	7.993	3.919.659

Fuente: Aval fiscal conferido por el Confis el 17 de julio de 2020.

Gráfico 14. Flujo de la inversión para los programas de vivienda 2020-2029



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la modificación del Documento CONPES 3897 *“Modificación del documento CONPES 3848 Importancia estratégica del Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para Créditos de Vivienda no VIS, Frech no VIS”* en relación con los ajustes a las condiciones del programa Frech no VIS y la ampliación de su periodo de ejecución para las vigencias 2020, 2021 y 2022.
2. Declarar de importancia estratégica la modificación del Documento CONPES 3897, según lo mencionado en el presente documento.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 6.
 - b. Finalizar y divulgar los resultados de la evaluación del programa cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, Frech no VIS.
4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Expedir la reglamentación correspondiente que permita la implementación del Programa Frech no VIS con las consideraciones señaladas en este documento.
 - b. Realizar los ajustes pertinentes en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (Suifp) al proyecto de inversión BPIN 2015011000331 *Distribución coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva, nacional*, de acuerdo con las modificaciones señaladas en este documento.
 - c. Adelantar la solicitud de las vigencias futuras ordinarias para el proyecto de inversión *Distribución coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva, nacional*, respetando en todo caso su Marco de Gasto de Mediano Plazo sectorial y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación y hasta los montos que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.
 - d. Monitorear continuamente el *Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para Créditos de Vivienda no VIS, Frech no VIS*, de tal manera que la

distribución de las coberturas pueda ser ajustada oportunamente, atendiendo cambios en las condiciones de mercado o cualquier otro factor que refleje la necesidad de dicho cambio.

- e. Otorgar las coberturas a la tasa de interés del programa Frech no VIS a los hogares que cumplan con las condiciones establecidas por los decretos reglamentarios, de acuerdo con los recursos disponibles.
- f. Con apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y del Departamento Nacional y Planeación diseñar un mecanismo para la promoción de inclusión de criterios de sostenibilidad en la construcción de inmuebles residenciales. Dicho mecanismo podrá corresponder a la destinación de un porcentaje del número de las coberturas a la tasa de interés a otorgar o un monto adicional al valor de la cobertura para la adquisición de viviendas con criterios de sostenibilidad.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel adjunto.

Anexo B. Aval fiscal

Y al día de esta fecha firmada digitalmente en: <https://sede.estrategia.mincian.gov.co>
 Firmado electrónicamente por Ley 527 de 2000 y Decreto 2664 de 2015.



5.3.0.1. Grupo de Hacienda, Gobierno y Estadística

Doctor
JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 Bogotá, D.C.



Radicado: 2-2020-033222
 Bogotá D.C., 23 de julio de 2020 14:27

Radicado entrada 1-2020-061940
 No. Expediente 899/2020/SITPRES

Asunto: Aval Fiscal – FRECH No VIS

Respetado doctor Zárate:

En atención al radicado No. 1-2020-061940 del 14 de julio de 2020, de manera atenta me permito comunicarle que el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS en sesión del día 17 de julio de 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.8.1.7.1.2. del Decreto 1068 de 2015, el Artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el Artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, otorgó el Aval Fiscal para el proyecto de inversión "Distribución Coberturas de Tasa de Interés para Financiación de Vivienda Nueva Nacional" para el Programa de Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés para vivienda nueva – FRECH No VIS.

El detalle de los recursos por tramo se presenta a continuación:

Vigencia	Millones de pesos corrientes					
	2020	2021	2022	Total	Costos operativos	Total Costo
	20 mil hogares	40 mil hogares	40 mil hogares	100 mil hogares		
2020	\$ 26,334	\$ -	\$ -	\$ 26,334	\$ 683	\$ 27,017
2021	\$ 105,336	\$ 119,820	\$ -	\$ 225,156	\$ 712	\$ 225,868
2022	\$ 105,336	\$ 221,206	\$ 125,811	\$ 452,354	\$ 739	\$ 453,093
2023	\$ 105,336	\$ 221,206	\$ 232,267	\$ 558,809	\$ 765	\$ 559,574
2024	\$ 105,336	\$ 221,206	\$ 232,267	\$ 558,809	\$ 788	\$ 559,597
2025	\$ 105,336	\$ 221,206	\$ 232,267	\$ 558,809	\$ 811	\$ 559,621
2026	\$ 105,336	\$ 221,206	\$ 232,267	\$ 558,809	\$ 836	\$ 559,645

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 Código Postal 111711
 PQR: (571) 381 1700
 Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910371
 Atención al ciudadano atencionciudadano@minhacienda.gov.co
 Carrera 6 No. 60-38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co



Y validar su contenido llamando al número 1122 o visitando el sitio web www.confis.gov.co

Vigencia	Millones de pesos corrientes					
	2020	2021	2022	Total	Costos operativos	Total Costo
	20 mil hogares	40 mil hogares	40 mil hogares	100 mil hogares		
2027	\$ 79,002	\$ 221,206	\$ 232,267	\$ 532,475	\$ 861	\$ 533,336
2028	\$ -	\$ 101,386	\$ 232,267	\$ 333,653	\$ 886	\$ 334,539
2029	\$ -	\$ -	\$ 106,456	\$ 106,456	\$ 913	\$ 107,369
Total	\$ 737,355	\$ 1,548,444	\$ 1,625,867	\$ 3,911,666	\$ 7,993	\$3,919,659

Cordialmente,

CLAUDIA MARCELA NUMA PAEZ
Secretaria Ejecutiva CONFIS.

BOYBIO: Omar Montoya Hernández/Carlos Zambreno Rodríguez
ELAGORO: Rafael Pizarro Muela.

Firmado digitalmente por: CLAUDIA NUMA PAEZ

Directora General del Departamento Público Nacional

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
P.O. Box (571) 361 1700
Atención al Ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 3000 010071
atencionciudadano@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 50- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República. (2020). *Reporte de Estabilidad Financiera: I semestre 2020*. Bogotá D.C.
- CCCS. (2020). *¿Cómo va la construcción sostenible en Colombia? Que ha pasado en el país después de 12 años de presencia del CCCS. XII Jornada Académica. Realidades y Retos de las Edificaciones Sostenibles. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, (pp. 9-11).*
- DANE. (2020). *Primer Reporte de Economía Circular*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/ambientales/economia-circular>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Boletín Técnico Matriz insumo producto 2015*. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Boletín Técnico: Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE) mayo 2020*. Bogotá D.C.
- DNP. (2014). *Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios de la Superintendencia de Servicios Públicos*.
- DNP. (2020). *Retrieved from Sistema de Medición, Reporte y Verificación (MRV) del Financiamiento Climático en Colombia*.
- IFC. (2020). *presentacion (DAVIVIENDA): Primera cumbre virtual para latinoamerica: Reactivando el sector constructor con edificios verdes*.
- MVCT. (2020). *Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial vivienda, ciudad y territorio, y agua y saneamiento básico (PIGCCS) (Borrador)*.