

Territorios 29 / Bogotá, 2013, pp. 95-116
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

Intervención estatal en el mercado del suelo urbano. La reconstrucción del Eje Cafetero: el caso de Armenia*

*State Intervention in Urban Land Market.
The Reconstruction of Colombian Coffee
Production Area: The Case of Armenia*

*A intervenção estatal no mercado do solo urbano.
A reconstrução do Eixo Cafeeiro: o caso de Armenia*

Santiago Alberto Camargo**
Samuel Jaramillo***

Recibido: octubre 21 de 2012
Aprobado: septiembre 9 de 2013

Para citar este artículo

Camargo, S. A., y Jaramillo, S. (2013). Intervención estatal en el mercado del suelo urbano. La reconstrucción del Eje Cafetero: el caso de Armenia. *Territorios*, 29, pp. 95-116.

sección general

* El presente trabajo se apoya en estudios preliminares. Una versión anterior de este texto se encuentra en la publicación seriada: Documentos CEDE (49), Universidad de los Andes, de noviembre de 2011.

** Arquitecto, coordinador del Observatorio de Paz Integral, Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Correo electrónico: camargo.santiago@gmail.com

*** Economista, doctor en Urbanismo. Profesor titular de la Facultad de Economía e investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE), de la Universidad de Los Andes. Correo electrónico: ejaramil@uniandes.edu.co

Palabras clave

Mercado del suelo urbano, política de vivienda, manejo de desastres.

Keywords

Urban land market, housing policy, management of disasters.

Palavras-chave

Mercado do solo urbano, política de moradia, manejo de desastres.

RESUMEN

A raíz del pavoroso terremoto que tuvo lugar en el Eje Cafetero colombiano en 1999, que causó grandes pérdidas humanas y una gran destrucción, sobre todo del inventario inmobiliario, hubo un gran movimiento nacional de solidaridad tanto estatal como privado para socorrer las víctimas. El principal rubro fue de recursos en la forma de subsidios a los afectados para que compraran nuevas viviendas, pero no se tomaron precauciones con respecto al mercado de tierras, a pesar de que la legislación tiene valiosos instrumentos de gestión del suelo. En este estudio se hace una estimación del monto de estos subsidios que en realidad fueron apropiados por los propietarios de los terrenos, en la forma de elevación de precios del suelo y no por los damnificados. El caso es interesante porque lo observado tal vez pueda aplicarse al sistema general de subsidios de vivienda que constituye el eje central de la política gubernamental.

ABSTRACT

Following the dreadful earthquake that took place in the Colombian Coffee production area in 1999, which caused heavy casualties and widespread destruction, especially the housing stock, there was a great national effort of both state and private solidarity to aid the victims. The main items were resources in the form of subsidies to those affected in order that they could buy new homes through the private market. But no precautions were taken with regard to the land market, although the Colombian legislation has interesting management instruments for that purpose. This study estimates the amount of these subsidies that was actually appropriated by the landowners, in the form of rising land prices and did not reach the victims. The case is interesting because the observed phenomena may be able to be extended to the general system of subsidies that is central to government policy of social housing.

RESUMO

A causa do pavoroso terremoto que teve lugar no Eixo Cafeeiro colombiano em 1999, que causou grandes perdas humanas e uma grande destruição, especialmente do stock imobiliário, houve um grande esforço nacional de solidariedade tanto estatal quanto privado para socorrer as vítimas. O principal rubro foram recursos na forma de subsídios aos afetados para que comprassem moradias novas. Más não se tomou nenhuma precaução com respeito ao mercado de terras, a pesar de que a legislação tem interessantes instrumentos de gestão do solo. Neste estudo se faz uma estimação do monto destes subsídios que na realidade foram apropriados pelos proprietários dos terrenos, na forma de elevação de preços do solo e não pelos flagelados. O caso é interessante porque o observado tal vez possa se aplicar ao sistema geral de subsídios à moradia que constitui o eixo central da política governamental.

Introducción

El 25 de enero de 1999, a las 13 horas y 19 minutos, la región occidental de Colombia sufrió el embate de un sismo de 6,2 en la escala de Richter, originado a 10 kilómetros de profundidad. Cuatro horas después, a las 5:40 p. m., se sintió una réplica de 5,8. Esta fue una de las catástrofes más severas sufridas en Colombia en los últimos tiempos. Las pérdidas humanas y materiales fueron cuantiosas: hubo alrededor de 2.000 muertos, 400.000 personas resultaron damnificadas, 150.000 perdieron su vivienda y 100.000 viviendas se vieron afectadas. El terremoto tuvo impacto en veintiocho municipios, entre ellos, tres centros urbanos importantes: Pereira (900.000 habitantes), Armenia (300.000 habitantes) y Calarcá (75.000 habitantes). La mayor parte de las pérdidas se concentró en Armenia, donde hubo 1.500 personas muertas y resultaron destruidas o seriamente deterioradas 50.000 viviendas.

Ante la magnitud de la tragedia, dado que en el país existía una larga y muy negativa tradición en la atención de desastres similares, el Gobierno nacional decidió poner en operación un mecanismo basado en nuevos lineamientos que permitiera superar los riesgos de ineficiencia y corrupción tan frecuentes en el pasado. El 31 de enero de 1999 se creó el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec), con la tarea de reconstruir la zona afectada. Las pretensiones en el diseño de este organismo fueron muy ambiciosas y,

en cierta forma, fue presentado a modo de esbozo de una nueva concepción del Estado, como embrión de una reforma estatal general (Gómez, Castaño y Duque, 2002).

A lo largo de los tres años siguientes, el Forec desarrolló una amplia gama de tareas reestructurativas, entre las que se destacó una vasta actividad inmobiliaria de reparación y construcción de viviendas. Se otorgaron auxilios para recuperar alrededor de 125.000 viviendas y para ello se emplearon mecanismos novedosos acerca de los cuales se tiene la percepción de que lograron resultados muy interesantes, en tanto se atendió a un número apreciable de damnificados y se obtuvieron precios de venta relativamente reducidos. De este total de ayudas, cerca de 80% correspondió a reparaciones o reconstrucciones, que no requirió la adquisición de terrenos. El porcentaje restante fue una serie de acciones de relocalización que exigió compra de terrenos en una cantidad muy apreciable.

El objetivo de este texto es analizar la gestión de estos últimos programas y en particular del aspecto del manejo de la tierra. Nuestra percepción es que el Forec, a pesar de sus pretensiones de inaugurar una nueva forma de operación estatal y de sus acciones reconocidas, evidenció serias limitaciones en lo atinente al manejo del suelo. A pesar de que en nuestro país la Ley 388 de 1997 ofrece una amplia variedad de instrumentos de gestión del suelo, estos no fueron utilizados. El resultado fue un crecimiento muy notable de los precios de la tierra urbana, que absorbió una parte del

monto de los auxilios otorgados a la población damnificada y limitó el alcance de las acciones de reconstrucción.

Por cuestiones de disponibilidad de información y para facilitar el análisis, nos centraremos en lo sucedido en la ciudad de Armenia que, como hemos dicho, fue la ciudad más afectada y donde se concentró la mayor parte de la acción estatal. Examinaremos cómo se desarrolló en esta ciudad la intervención estatal en el manejo de tierras, en particular la acción de la Nación y del municipio en la aplicación de la Ley 388. Intentaremos reconstruir el comportamiento del precio de los terrenos urbanos en este traumático período y su impacto tanto sobre la planificación física de la ciudad durante la reconstrucción, como sobre la operación de los subsidios de vivienda.

El artículo consta de tres partes: la primera hace un breve recuento sobre la situación de Armenia previa a la catástrofe y las expectativas de acción en su momento, las transformaciones que tuvo a causa del terremoto y las líneas generales de acción del Forec. La segunda parte analiza las acciones del Forec respecto al mercado de tierras y su eventual impacto sobre los movimientos de los precios del suelo. La tercera parte ilustra las lecciones y conclusiones que se derivan del proceso.

1. Armenia, antes e inmediatamente después del terremoto

1.1 La magnitud del desastre en Armenia

La ciudad de Armenia, centro de la producción cafetera colombiana, contaba para 1999 con 300.000 habitantes. La extensión del municipio era de 12.133 hectáreas de las cuales 2.253 (19%) eran urbanas y 9.878 (81%) rurales.

El casco urbano de la ciudad se desarrolló sobre un gran nacimiento de quebradas y riachuelos, lo que genera múltiples corrientes de agua subterránea y una topografía rica en microcuencas. Esta configuración física conllevó dificultades para la urbanización, debido a las fuertes y continuas pendientes a las que da lugar. Las cañadas amplifican las ondas sísmicas en casos de terremotos y su topografía provoca sobrecostos en los procesos de urbanización, toda vez que exige la construcción de muros de contención y obras de adecuación especial para su edificación. Esto mismo hace que la proporción utilizable de la tierra bruta para la construcción sea mucho menor a la correspondiente en ciudades construidas sobre una topografía plana.

El efecto del terremoto fue demoledor sobre la ciudad: alrededor de 1.500 muertos y un colapso generalizado del parque inmobiliario. En el campo de la vivienda, el primer censo informó que 20.129 edificaciones fueron afectadas de manera parcial, 11.303 edificaciones afectadas seriamente y 10.507 unidades quedaron en condición

inhabitable. Con respecto al tipo de tenencia, la información recopilada después del terremoto indicó que un 47,15% de ellas era vivienda ocupada en propiedad, en arriendo un 30,72% y 22,13% tenía otra forma de tenencia¹ (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE], Red de Solidaridad Social y Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1999).

El impacto del terremoto no fue uniforme en toda el área de la ciudad: los principales daños se presentaron en el centro, lugar que aglutinaba las principales actividades comerciales, financieras y gubernamentales y también había un número importante de viviendas. Allí la destrucción fue aguda y se desplomaron o quedaron inservibles muchos de los edificios más representativos de la ciudad (la sede de la Alcaldía, la del Concejo y la de la Gobernación, el Banco de la República y varios edificios comerciales, cerca de cincuenta edificios construidos en altura). El terremoto también fue muy destructivo en la zona sur de la ciudad, lugar de asentamiento predominante de grupos populares: barrios enteros, tanto informales como producidos por el Estado fueron prácticamente destruidos y allí se concentró la mayor parte de las pérdidas humanas. En el norte de la ciudad, que es la zona habitada por población de altos ingresos, también hubo daños y víctimas, pero en una escala mucho menor.

Como consecuencia, en los días que siguieron al desastre hubo grandes movimientos de población y de actividades en el espacio que alteraron, al menos de

modo provisional, el patrón socio-espacial previo de la ciudad. Un contingente importante de población salió hacia ciudades y poblados vecinos o hacia el área rural, donde fueron albergados temporalmente por familiares y amigos. Otro tanto puede decirse de grupos que se desplazaron de las zonas más afectadas hacia las áreas que habían sufrido menos daños, para ser albergados por parientes y amigos. Pero hay un elemento que causó gran impacto: un grupo muy importante de población que perdió su vivienda y no tenía opciones de alojamiento ocupó vías, parques y predios privados en donde se construyeron albergues temporales. Se calcula que alrededor de 14.000 hogares estuvieron en esta situación. Algunas actividades, como el mercado general de la ciudad, tuvieron que operar provisionalmente en sitios de espacio público. Buena parte de los establecimientos privados financieros y comerciales, así como las principales oficinas públicas emigraron por un tiempo a la zona norte —que estaba menos destruida— y para ello arrendaron inmuebles dedicados a otros fines, sobre todo inmuebles residenciales.

La ciudad sufrió un colapso en su infraestructura colectiva. Una parte muy importante de las instalaciones educativas fue destruida, los hospitales tuvieron daños severos, las sedes centrales de servicios como bomberos y Policía se derrumbaron. Los servicios de agua potable, de energía y de comunicaciones se interrumpieron por daños graves, en especial la red de acueducto y alcantarillado, en parte por obsolescencia previa y en parte por la acción del sismo,

¹ Adicionalmente se realizó un censo por parte de Fedecafé y una evaluación de la Cepal.

lo que evidenció que requería una reconstrucción y renovación substancial.

1.2 El Plan de Ordenamiento Territorial

Un día antes del terremoto, el Concejo municipal había aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial (que se conoció como Porte). En él se habían hecho las estimaciones de necesidades de suelo para la construcción de vivienda. En términos generales, en el diagnóstico del Porte se afirmaba que:

Existía una severa limitación en la capacidad de la estructura de producción de vivienda para atender las necesidades potenciales de la ciudad durante la vigencia del plan (hasta el 2006): mientras que la demanda potencial total era de 42.589 viviendas, de acuerdo a las proyecciones de población, se estimaba que se ofrecerían apenas 3.256, es decir el 7,7%. Incluso esta oferta no satisfacía la demanda efectiva total (que era de 10.137 unidades de vivienda) sino en un 32,11%. Esto desde luego era más agudo para los grupos de menores ingresos: su demanda potencial era de 21.000 unidades y la oferta apenas alcanzaba a 1.336, es decir el 6,3%. La demanda efectiva de estos grupos era de 3.765 unidades de tal manera que la oferta solo cubriría el 35,5% (Alcaldía municipal de Armenia, 1999).

Tabla 1. Oferta y demanda de vivienda en Armenia según el Porte

Demanda	
Demanda potencial total	42.589
Demanda potencial estrato 1 y 2	21.000
Demanda efectiva total	10.137
Demanda efectiva de menos de \$400.000 de ingreso	3.765
Demanda efectiva de más de \$400.000 de ingreso	6.362
Oferta	
Oferta total	3.256
Oferta privada	2.556
Oferta pública	700
Oferta entre 2 y 4 salarios mínimos	1.336
Oferta-demanda	
Oferta total-demanda potencial total	-39.333
Oferta total-demanda efectiva total	-6.881
Oferta entre 2 y 4 SM-demanda potencial 2 y 4 SM	-19.664
Oferta entre 2 y 4 SM-demanda efectiva 2 y 4 SM	-2.429

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial (Porte). Diagnóstico (1999)

El Plan de Ordenamiento definió cuatro ejes para desplegar su política: el primero fue el de la construcción de viviendas nuevas para el mercado formal con ingresos medios y altos. Se planeó que esta oferta debería adelantarse en el sector norte y sur de la ciudad, para lo cual se disponía de 157,5 hectáreas dentro del área urbana. El

segundo eje correspondía a la vivienda de interés social, dirigido a los hogares con ingresos bajos, que se desarrollaría mediante varios planes parciales. El tercer eje consistía en adelantar un plan de mejoramiento de vivienda en los estratos 1 y 2. Para el efecto, se daría prioridad a la reubicación de hogares que estaban en zonas de alto riesgo. El plan indicó que existían 258 hectáreas en zonas de alto riesgo. El cuarto eje era promover la vivienda rural y, en general, la vivienda asociativa, modalidad en la que hogares con bajos ingresos se agrupan y con el apoyo estatal se convierten en promotores de proyectos para su propio uso. Para ello se propuso la realización de un plan de villas productivas autosuficientes.

La cantidad de suelos requerida para suplir estas necesidades de vivienda y sus complementos fue estimada por el plan en 180,28 hectáreas netas. Se calculaba que había una disponibilidad de 157,5 hectáreas en el área urbana.

Sobre esta base se delimitó como suelo de expansión un área que, en principio, permitiría atender la demanda de vivienda.

Los efectos del terremoto cambiaron por completo el escenario y las estimaciones del Plan de Ordenamiento. El déficit habitacional aumentó enormemente, pues, como se ha dicho, la conflagración inhabilitó más de 50.000 viviendas y se hizo perentoria la necesidad de acelerar de manera substancial el proceso de producción de vivienda.

1.3 El Forec y sus líneas de acción

El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec) se creó mediante decreto presidencial una semana después del terremoto. Sus funciones principales fueron captar los recursos financieros para la reconstrucción, diseñar una estructura gerencial para la orientación y ejecución de dichos recursos y desarrollar

Tabla 2. Requerimientos y disponibilidad de tierra urbana en Armenia según el Plan de Ordenamiento (Porte)

Requerimientos de suelo según demanda (hectáreas)					
	Vivienda	Vías locales	Zonas verdes	Equipamiento	Total
2000	29,89	7,45	5,96	4,48	48,04
2003	41,93	10,45	8,37	6,28	67,40
2006	40,96	10,20	8,17	6,14	65,84
Total	112,78	28,10	22,50	16,90	180,28
Disponibilidad de tierra urbana (hectáreas)					
Total: 157,5	Norte: 31,6		Sur: 125,9		

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial (Porte). Diagnóstico (1999)

² *Los subsidios podían aplicarse también a la compra de vivienda usada.*

un sistema de contratación con entidades públicas y privadas para la ejecución de los proyectos físico-ambientales y socio-económicos.

Su acción se orientó bajo los siguientes principios básicos: integralidad del desarrollo, participación comunitaria, transparencia, celeridad, eficiencia, sostenibilidad y descentralización. Para su acción se delimitaron los siguientes ejes estratégicos de intervención: atención a las necesidades de vivienda y restitución de los equipamientos públicos, fortalecimiento del tejido social, reactivación económica, recuperación ambiental y políticas públicas.

En lo que respecta a lo inmobiliario, el Forec combinó diversas modalidades de operación, pero en todas ellas obedeció al concepto de otorgar un papel central al mercado. Se decidió utilizar como instrumento primordial el mecanismo de los subsidios directos al consumidor. Este dispositivo, que ya se había adoptado en la política de vivienda social del Gobierno nacional para el país, tuvo varias justificaciones: frente al esquema tradicional de suministro estatal de viviendas y su asignación administrativa, esta modalidad brinda al usuario la libertad de escoger el producto y promueve la competencia entre los proveedores privados, lo que, en teoría, debería generar precios más bajos, viviendas de mejor calidad y más adaptadas a las necesidades sentidas de los usuarios. En conjunto, al inicio se aprobaron para el Eje Cafetero — en todas las modalidades de actuación (reparación, reconstrucción o relocalización,

reubicación y arrendatarios)— 126.106 subsidios, cuyo valor ascendió a 696.449 millones (unos 387 millones de dólares). Luego se introdujo una ley encaminada a la reconstrucción, que se conoce como Ley Quimbaya, en la cual se aprobaron subsidios adicionales por valor de 47.600 millones (26,4 millones de dólares).

De este total, alrededor de 99.000, es decir, un 80% de los subsidios entregados y cerca de 65% del total de la inversión en subsidios de vivienda, se orientaron hacia la reparación de viviendas deterioradas (Programa de mejoramiento) o de reconstrucción de ellas (Programa de construcción de vivienda nueva en sitio propio) que, como hemos dicho, no requerían la compra de terrenos, pues se hicieron sobre suelos adquiridos por sus propietarios con anterioridad al terremoto. Por el contrario, las operaciones de relocalización y reubicación, así como la aplicación de subsidios de vivienda para arrendatarios, que representaron 25.000 casos (unos 241.500 millones o 134 millones de dólares), o sea, alrededor de 20% del total y 35% del monto de inversión en vivienda, de las cuales, en una parte substancial, implicaban la producción de viviendas nuevas, exigieron la compra de suelo para su posterior desarrollo y construcción. Para tener una idea de lo que significa esta cifra de 25.000 viviendas, recuérdese que el Porte preveía una producción total durante toda la vigencia del plan de 3.256 unidades.²

Existen varios aspectos de la operación del Forec que es importante destacar. Uno

de ellos es que, en buena parte por la misma movilización social de los afectados, el Forec incluyó en sus ayudas no solo a los propietarios que perdieron sus viviendas, sino también a los inquilinos que ocupaban viviendas destruidas. A los primeros se les otorgó un subsidio de \$12.000.000 (6.700 dólares) y a los arrendatarios \$5.900.000 (3.300 dólares). De otra parte, se introdujo un interesante mecanismo para organizar tanto la oferta como la demanda y su encuentro. A esto se le llamó vitrina inmobiliaria. Empresarios privados, ONG y organizaciones populares ofrecían sus soluciones, las cuales eran comparadas por los usuarios potenciales que, con los subsidios respectivos, escogían las que más les convenían. El Forec impuso un precio máximo a las diferentes soluciones, equivalente al monto de los subsidios. Por medio de estas reglas de competencia se lograron soluciones de vivienda a los precios mencionados, que eran mucho más bajos de los que predominaban en ciudades similares. A los beneficiarios del subsidio de \$12.000.000 se les ofreció por ese monto, en promedio, una vivienda de 44 metros cuadrados construidos en lotes de 56 metros cuadrados.³ A los segundos se les ofreció un lote de 37 metros cuadrados de terreno equipado con un núcleo básico de alrededor de 16 metros cuadrados de construcción. Los damnificados que contaban con un lote recibieron un subsidio de \$8.000.000 (4.500 dólares) y con ello podían adquirir una edificación similar a la primera, de 44 metros cuadrados de construcción.

2. La acción del Forec y el mercado del suelo

Desafortunadamente para nuestros propósitos, la información sobre el mercado del suelo en Armenia (como en casi todas nuestras ciudades) y, en particular sobre los precios, es muy deficiente, lo que impide un seguimiento preciso de su desenvolvimiento. Pero esta evolución fue tan notable, que intentaremos reconstruir esta secuencia a partir de evidencias fragmentarias e indirectas que ilustran el proceso vivido.

2.1 Los precios del suelo urbano en Armenia antes de la catástrofe

No se tienen datos precisos sobre la trayectoria de los precios comerciales de los terrenos urbanos de Armenia en los años previos al terremoto. Sin embargo, existen buenas razones para pensar que estaban decayendo.

La referencia más importante al respecto es la coyuntura del sector de la construcción a escala nacional. En efecto, a partir de 1995, en Colombia se vivió una de las recesiones más agudas y prolongadas de la industria de la construcción en los últimos tiempos. En parte como reflujo de un auge previo de enorme expansión que generó precios inmobiliarios muy elevados y quizá una sobreproducción generalizada y, en parte, como reflejo de un severo estancamiento macroeconómico, la edificación en el país entró en un proceso de desplome en la producción y en los precios de los

³ A los propietarios o poseedores de viviendas en zonas de riesgo o de difícil urbanización se les ofreció un subsidio de \$8.000.000 y se les reconoció una suma adicional de \$4.000.000 a cambio del lote que ocupaban.

inmuebles (Cuervo y Jaramillo, 2010). Esto se agravó por circunstancias propias de la rama: el sistema de financiación hipotecaria de vivienda (el llamado sistema UPAC) que había operado durante veinticinco años y que había sobrevivido a crisis de distinto tipo, en esta ocasión colapsó. Muchos constructores quebraron, una gran cantidad de deudores hipotecarios perdió su vivienda y las entidades financieras tuvieron grandes pérdidas. El reemplazo de este sistema financiero ha sido muy accidentado y, de hecho, tuvo que ser reestructurado de manera profunda durante un período muy prolongado. Como era de esperar, la demanda por terrenos urbanos descendió abruptamente y así mismo sus precios. En Bogotá, de la cual se tienen registros precisos, entre 1995 y 1999 (año del terremoto) el precio promedio de la tierra urbana, en términos reales, se contrajo a un nivel de 56% del alcanzado en su pico más alto (siguió cayendo hasta 2002, cuando su nivel fue 47% de lo alcanzado en 1995) (Jaramillo, 2004).

Con menos precisión, este desplome se observó en muchas otras ciudades colombianas y no parece haber razones para pensar que Armenia hubiera sido una excepción. Al contrario, existen razones para pensar que la situación debió haber sido aún más grave en Armenia. La región, cuya economía depende en buena parte de la producción cafetera, vivía una crisis económica general aún más severa que el resto del país por la contracción de los precios internacionales del grano, que se manifestó en la región en un incremento

sin precedentes del desempleo y una aguda caída de los ingresos.

Los datos referentes a las licencias de construcción en Armenia ratifican lo dicho. A partir de 1994, año de mayor solicitud de licencias para construcción de vivienda, se observa un decrecimiento en tal solicitud, al pasar de 540.514 metros cuadrados en dicho año a 80.842 metros cuadrados en 1997, es decir, cayó a un nivel de 14,9% del original. En 1998 hubo un ligero repunte y las licencias alcanzaron 186.664 metros cuadrados, que apenas representaron un 34,4% de lo alcanzado cuatro años antes.

Existe una fuente de información sobre los precios del suelo, que son los datos catastrales, mas deben interpretarse con mucho cuidado, sobre todo en esta fase. Se sabe que los precios catastrales en Colombia son muy inferiores a los precios inmobiliarios comerciales. Durante mucho tiempo, en el país hubo un pacto tácito de que estas estimaciones se fijaban en una proporción cercana a un 50% del valor comercial. Si esto fuera así, a partir de los datos catastrales se podría tener una idea de la evolución relativa de los precios comerciales e incluso una idea de su monto. No obstante, en esta época, finales de la década del noventa, en todos los municipios del país comienza a introducirse una práctica que altera esta convención. La presión fiscal derivada de los cambios en las reglas de juego administrativas llevó a los municipios a elevar la estimación de estos avalúos catastrales con respecto a los valores comerciales para aumentar sus recaudos. Esto pudo verse incluso en ciu-

dades como Bogotá, en las que, a pesar de que los precios del suelo estaban cayendo, los avalúos comerciales se ajustaron con el ritmo de la inflación o por encima de ella. Para Bogotá, se estima hoy en día que los precios catastrales deben oscilar entre un 80 y un 90% del valor comercial.

Para Armenia, en los años 97 y 98, los avalúos catastrales se ajustaron en una proporción muy cercana a la inflación (lo que implicó que, en pesos constantes, crecieran en 1997 en 0,22% y disminuyeron en 1998 en -0,6%). En 1999 se da un crecimiento que no es despreciable: un 5,3% en términos reales; esto es difícil de interpretar como un incremento en la misma medida de los precios de mercado, sino que más bien debe ser tomado como el efecto de la búsqueda de la Administración de aumentar sus recaudos (la prueba es que, en el año siguiente, cuando existen indicios de que los precios aumentaron, como una medida de ayuda a la ciudad se decretó la congelación nominal de los precios catastrales, lo cual implicó una caída real de -8,5%). Sin embargo, los avalúos catastrales nos pueden dar una muestra de la magnitud de los precios comerciales. Para efectos catastrales, la ciudad fue dividida en diecisiete zonas homogéneas. La zona 17 se refiere al área más periférica, que para nosotros es la pertinente, pues allí se desarrollaron los proyectos de vivienda social. Para 1999, el precio catastral por metro cuadrado de tierra en esta zona se tasó en \$1.574. Si consideramos que la proporción de los precios catastrales con respecto a los comerciales hubiera sido el mencionado 50%, el precio comercial en

esta área hubiera sido de \$3.048. Si, como puede pensarse, esta proporción para este año ya era mayor, el precio de la tierra en la periferia debió ser aún más bajo.

De otro lado, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, encargado de hacer las tasaciones catastrales, también hace esporádicamente otros avalúos, denominados “especiales”, sobre los lotes específicos en donde alguna agencia del Estado debe hacer alguna transacción. Estos avalúos especiales sí son elaborados con el criterio de reflejar el precio comercial. En los años previos al terremoto se hicieron muy pocos avalúos especiales en la Zona 17. Entre 1996 y 1997, solo un avalúo, que parece ser muy excepcional, arrojó un precio por metro cuadrado de \$9.600. El resto mostró un promedio de \$3.200, parecido a lo que hemos visto a partir de los avalúos catastrales y que coincide además con la estimación del precio por metro cuadrado de suelo agrícola de muy buena productividad (González, 2003). Los precios de tierra agrícola en la zona cafetera son muy elevados y muy cercanos a los precios de la tierra periurbana, lo que se manifiesta en que es frecuente encontrar cafetales en explotación casi dentro del tejido urbano.

2.2 Los precios del suelo en los primeros meses después del terremoto (enero-mayo 1999). El efecto “pánico”

En los primeros meses después del terremoto el clima en la ciudad era de confusión, caos y temor. Las posibilidades de inversiones generales eran mínimas y menores

aun en el campo inmobiliario. Como se ha dicho, muchas personas abandonaron la ciudad; el miedo de nuevos movimientos sísmicos y la ahora evidente vulnerabilidad de la ciudad ante esos riesgos no animaban la demanda por edificaciones ni por tierra para construir. Algo que agravó esta situación fue el poco cubrimiento de los seguros sobre las edificaciones. En otras circunstancias esto podría haber animado un poco la demanda, pero en Armenia se constató que menos de 10% de las edificaciones afectadas estaba amparada por algún seguro.

Este pánico general tenía una contraparte más específica en el mercado de la tierra. Como se ha dicho, en los primeros momentos después del terremoto hubo grandes movilizaciones de población damnificada que se vio obligada a buscar refugio de manera espontánea y ocuparon de hecho terrenos públicos y privados. La magnitud de este desplazamiento fue muy considerable: en el levantamiento de albergues temporales se utilizaron alrededor de 300 hectáreas. Esta demanda insolvente, que no se manifestaba por la vía del mercado, generó otro temor en los propietarios, sobre todo en aquellos terrenos con ventajas para la urbanización: su tenencia ociosa o en espera de un mejor momento para su realización implicaba el riesgo de que fueran tomadas, con gran incertidumbre acerca de si se podría hacer efectivo un pago posterior y, en el mejor de los casos, por cantidades y en momentos inciertos. Esto implicaba más bien una presión sobre los propietarios para vender con prontitud sus terrenos aun a precios bajos, para evitar esta eventualidad.

Este tiempo no fue muy prolongado y no existen registros detallados de los precios de los terrenos en este lapso, pero en su momento fue muy nítida la percepción de que los precios de los terrenos cayeron a un punto muy bajo.

2.3 El impacto en el precio del suelo de los anuncios y las acciones del Forec

La creación misma del Forec y su anuncio de otorgamiento de subsidios a los damnificados (mayo de 1999) hicieron cambiar esta situación. Al principio fueron meras expectativas, pues los recursos oficiales todavía no estaban disponibles y las primeras acciones de este organismo se orientaron a otras tareas urgentes de reconstrucción. Mas este anuncio bajó la presión de la amenaza de ocupaciones forzadas y animó la anticipación de que, en el futuro mediato, iba a existir una demanda apreciable de tierras para las edificaciones previstas. Los propietarios de los terrenos utilizables comenzaron a elevar sus precios, al anticipar esta demanda anunciada.

Unos meses más tarde, en septiembre, una acción del Forec aceleró este movimiento alcista de los precios. Tal vez presionado por la necesidad de dar soluciones prontas, ya que frente a ello había muchas expectativas y grupos muy amplios de población que completaban meses en situaciones de alojamiento muy precario, el Forec decidió emprender un programa de construcción de vivienda piloto, que además sirviera como pivote para su programa de vivienda. Para ello, adquirió un extenso

lote en el área de expansión urbana. Se trataba de un terreno no urbanizado, que no contaba con servicios públicos. Lo notable del asunto fue que el Forec pagó por él \$13.000 por metro cuadrado, es decir, un precio cuatro veces mayor de aquel al cual nos hemos referido.

Una vez instalada la vitrina inmobiliaria, se desencadenó una intensa actividad de oferentes de soluciones de vivienda que aspiraban a captar la demanda inducida por los subsidios y se reanimó la demanda por tierra para la construcción. El Forec no dio ninguna orientación sobre la localización de los proyectos (solo pedía que llenaran los requisitos de seguridad) ni empleó herramientas para regular este mercado de compraventa de tierras. Confió en que el mercado se encargaría de realizar estas asignaciones. No es de sorprender, entonces, que los precios del suelo rústico en esta área de expansión se elevaran: no lo hicieron en términos generales hasta el grado de la mencionada transacción del Forec, que era anormalmente alta, pero se estabilizaron en magnitudes superiores a los que quizá tenían antes de la catástrofe:

[...] los precios brutos de tierra para vivienda popular en Armenia oscilan (en el 2000) entre \$7.000 y \$12.000 por metro cuadrado. Hubo un dato a \$5.000 y otro a \$16.000 por metro cuadrado como datos extremos. La media podría situarse entre \$8.000 y \$9.000 (Borrero, 2000).

Esta apreciación del experto en avalúos inmobiliarios Óscar Borrero arroja

un precio promedio de \$8.500 por metro cuadrado, que implica una multiplicación de casi 2,5 veces el precio de los terrenos periféricos en unos pocos meses (el precio aumentó en un 165%).

Este parece haber sido el talón de Aquiles de la gestión del Forec y de las autoridades involucradas en este asunto: hubo negligencia al no introducir medidas que controlaran el crecimiento de los precios del suelo y tampoco se hizo algo para recuperar para la comunidad una parte o la totalidad de sus incrementos (Maldonado, 2011). Esto permitió que, en medio de semejante catástrofe, en la que el grueso de la población padeciera enormes sufrimientos e ingentes pérdidas humanas y económicas, un grupo muy reducido de agentes pasivos se beneficiara de manera estrambótica. Se puede decir que, a pesar de los esfuerzos innegables de la comunidad, del Gobierno y del Forec por ayudar a los afectados, parte de los subsidios utilizados para este fin se filtraron y fueron a parar a manos de los propietarios territoriales.

A continuación presentamos un cálculo muy sucinto y simplificado, pero ilustrativo, del impacto que este asunto pudo tener sobre los subsidios.

Comparemos el precio al que se transó una edificación de 44 metros cuadrados de construcción con y sin lote: cuando se ofrecía con el terreno, se vendió a \$12.000.000;⁴ Cuando se vendió sin terreno, se cobraron \$8.000.000. Es decir, el precio del espacio construido neto en los dos casos fue de esos \$8.000.000, lo que da un precio por metro cuadrado de

⁴ Todas estas cifras, así como los cálculos, se refieren a pesos corrientes del año 2000.

\$181.800. Si suponemos una utilidad de 10%, el costo total de esos 44 metros cuadrados fue de \$7.272.720 y el costo por metro cuadrado fue de \$165.289. Tenemos información de que el precio por metro cuadrado de urbanización (incluida la utilidad) fue de \$40.000 (Borrero, 2000). Sin utilidad, el costo de equipamiento por metro cuadrado fue entonces de \$36.363,6. La inversión necesaria para urbanizar los 56 metros cuadrados de lote fue de \$2.036.363,6 y este equipamiento se vendió por \$2.224.000 por lote. El precio de la tierra rústica fue de \$8.500 por metro cuadrado. Como hemos dicho, dadas las características geomorfológicas de la tierra en Armenia, la relación entre área neta y área bruta es muy baja, alrededor de 30% (empleamos 29,6%). Esto quiere decir que por metro cuadrado de tierra rústica neta el constructor pagó \$28.716,2. Si a esto se suma la renta asociada con este precio en el período (10%) la tierra se cobró al usuario a \$31.587,80. El lote de 56 metros cuadrados lo pagó el promotor en \$1.608.108 y el usuario en \$1.768.919.

La inversión total del constructor fue de \$10.917.191, así: el costo de construcción fue de \$7.272.720, el costo de urbanización fue de \$2.036.363,6 y el precio del área neta de tierra rústica fue \$1.608.108. El precio de venta equivalió a los mencionados \$12.000.000, así: \$8.000.000 correspondieron al espacio construido, \$2.240.000 a la urbanización y \$1.768.919 a la tierra (tabla 3).

Ahora bien, supongamos que el precio del área bruta de terreno rústico que hubiera pagado el promotor hubiera sido de \$3.500 por metro cuadrado y no los \$8.500 que efectivamente pagó. Esto implica que habría pagado \$11.824 por metro cuadrado de área neta y \$662.162,2 por cada lote, en lugar de \$1.608.108,1. Si su inversión en los rubros de construcción y urbanización no hubiera variado, eso quiere decir que en esas condiciones su inversión total hubiera sido de \$9.971.245,8. Con un rendimiento de 10%, el mismo inmueble anterior de 44 metros cuadrados de construcción y 56 metros cuadrados de lote hubiera podido ofrecerse en \$10.968.370,4.

Tabla 3. Escenario A1: real

Lote de 56 m ² , área construida de 44 m ² , precio total de \$12.000.000				
	Costo x m ²	Precio x m ²	Costo total	Precio total
Construcción	165.289,1	181.818,0	7.272.720,0	8.000.000,0
Urbanización	36.363,6	40.000,0	2.036.363,6	2.240.000,0
Tierra bruta	8.500,0	9.350,0		
Tierra neta	28.716,2	31.587,8	1.608.108,1	1.768.918,9
Total			10.917.191,7	12.000.000,0

Fuente: elaboración propia

Esto es, una diferencia de \$1.040.540,5. Podría decirse, entonces, que esta cifra es la parte del subsidio que fue a parar a los propietarios territoriales en virtud de esta alza en los precios del suelo. En este caso, el monto representa un 9,49% del subsidio otorgado (tabla 4).

Imaginémonos este otro escenario: supongamos que el precio del suelo rústico hubiera sido de \$3.500 y que, de todas maneras, se hubiera otorgado un subsidio por \$12.000.000. ¿Cuántos metros cuadrados adicionales de construcción

se habrían podido ofrecer a los usuarios, si lo ahorrado en precio del suelo se hubiera dedicado a construir más área? La diferencia, en términos de costo del lote, hubiera sido de \$945.945,9 (es decir, 1.608.108,1-662.152,2). Esto, al costo unitario por metro cuadrado de construcción (\$165.289,1), habría permitido construir 5,7 metros cuadrados adicionales. Se hubiera ofrecido una solución (en el mismo lote) no de 44 metros cuadrados de construcción, sino de 49,72. Un incremento de 13% del área construida ofrecida (tabla 5).

Tabla 4. Escenario A2: hipotético

Lote de 56 m ² , área construida de 44 m ² , precio total de \$10.968.370				
	Costo x m ²	Precio x m ²	Costo total	Precio total
Construcción	165.289,1	181.818,0	7.272.720,0	8.000.000,0
Urbanización	36.363,6	40.000,0	2.036.363,6	2.240.000,0
Tierra bruta	3.500,0	3.850,0		
Tierra neta	11.824,3	13.006,8	662.162,1	728378,4
Total			9.991.245,8	10.968.370,4

Fuente: elaboración propia

Tabla 5. Escenario A3: hipotético

Lote de 56 m ² , área construida de 49,72 m ² , precio total de \$12.000.000				
	Costo x m ²	Precio x m ²	Costo total	Precio total
Construcción	165.289,1	181.818,0	8.218.173,6	9.039.991,0
Urbanización	36.363,6	40.000,0	2.036.363,6	2.240.000,0
Tierra bruta	3.500,0	3.850,0		
Tierra neta	11.824,3	13.006,8	662.162,1	728.378,4
Total			10.916.699,4	12.000.000

Fuente: elaboración propia

Para el caso del programa con subsidios de \$5.900.000 se puede hacer un análisis similar (tabla 6 y 7).

La diferencia entre el precio que se cobró por esta solución y lo que se hubiera podido cobrar si los precios del suelo no hubieran subido fue de \$756.249,6 (5.900.000-5.143.735,4). En este caso, un 12,8% del subsidio se desvió hacia los propietarios del suelo. Si el dinero ahorrado en pagar ese precio del suelo anormalmente alto se hubiera dedicado a producir más espacio construido, se habrían podido

suministrar 21,4 metros cuadrados de construcción, es decir, un 24,1% más de lo que se ofreció (tabla 8).

Sobre esta base, cabe realizar el siguiente ejercicio para conocer la magnitud de recursos que estuvieron en juego en estas decisiones. En el caso de Armenia, se aplicaron alrededor de 4.000 subsidios de reubicación, o sea, se aplicaron \$48.000 millones (26,7 millones de dólares). En consecuencia, se puede afirmar que alrededor de \$4.162 millones (2,3 millones de dólares) se transfirieron a los propietarios

Tabla 6. Escenario B1: real

Lote de 37 m ² , área construida de 17,239 m ² , precio total de \$5.900.000				
	Costo x m ²	Precio x m ²	Costo total	Precio total
Construcción	165.289,1	181.818,0	2.849.418,8	3.134.360,7
Urbanización	36.363,6	40.000,0	1.345.454,5	1.480.000,0
Tierra bruta	8.500,0	9.350,0		
Tierra neta	28.716,2	31.587,8	1.168.749,3	1.285.624,3
Total			5.363.622,7	5.900.000,0

Fuente: elaboración propia

Tabla 7. Escenario B2: hipotético

Lote de 37 m ² , área construida de 16,23 m ² , precio total de \$5.143.735,4				
	Costo x m ²	Precio x m ²	Costo total	Precio total
Construcción	165.289,1	181.818,0	2.849.418,8	3.134.360,7
Urbanización	36.363,6	40.000,0	1.345.454,5	1.480.000
Tierra bruta	3.500,0	3.850,0		
Tierra neta	11.824,3	13,006,7	481.249,7	529.374,7
Total			4.676.123,1	5.143.735,4

Fuente: elaboración propia

Tabla 8. Escenario B3: hipotético

Lote de 37 m ² , área construida de 21,4 m ² , precio total de \$5.900.000				
	Costo x m ²	Precio x m ²	Costo total	Precio total
Construcción	165.289,1	181.818,0	3.536.932,1	3.890.625,3
Urbanización	36.363,6	40.000,0	1.345.454,5	1.480.000,0
Tierra bruta	3.500,0	3.850,0		
Tierra neta	11.824,3	13,006,7	481.249,7	529.374,7
Total			5.363.636,4	5.900.000

Fuente: elaboración propia

del suelo y no llegaron a los beneficiarios finales. En el caso de los subsidios para arrendatarios, en la ciudad de Armenia se aplicaron unos 12.000 subsidios para arrendatarios, por \$70.800 millones (39, 3 millones de dólares). Cerca de \$9.075 millones (5 millones de dólares) se transfirieron a los propietarios del suelo y no entraron al circuito productivo. Sumados los tipos de subsidios para vivienda nueva, solo en la ciudad de Armenia hubo una transferencia de dineros públicos a propietarios particulares del suelo de una magnitud aproximada a los \$13.237 millones (7,35 millones de dólares).

Consideraciones y conclusiones

A partir de esta sucinta reconstrucción de los hechos, estimamos conveniente hacer algunas consideraciones sobre los determinantes de estos resultados para extraer algunas lecciones sobre maneras alternativas de actuar. Es más, el caso de Armenia y su

desastre fue una situación límite y excepcional, pero tal vez por su misma agudeza nos permite ver con mayor nitidez los fenómenos que ocurren en condiciones normales. Quizá algunas de nuestras consideraciones y conclusiones puedan tener un alcance más amplio.

En primer lugar, tal vez esa sea nuestra conclusión fundamental, lo que observamos parece ser el resultado de una clara asimetría en el tratamiento que el Forec dio al mercado final de la vivienda y lo que hizo u omitió en el mercado del suelo. Aun desde su concepción liberal, que confía en el mercado como mecanismo de operación y asignación, en lo que se refiere a la vivienda final no se le dejó operar de manera espontánea: hubo una preocupación por organizar ese proceso de tal manera que existiera una cierta transparencia y que se acentuara la competencia. Debemos recordar que el Forec introdujo una medida de clara intervención: fijó un precio máximo al cual deberían someterse los oferentes. Sin duda, con ello se obtuvieron logros

significativos no solo para Armenia, sino para el país en general; se hizo evidente que incluso por medio de la iniciativa privada se podían ofrecer soluciones de vivienda con precios moderados. Esto tuvo una repercusión importante en el plano nacional, pues fue un antecedente importante para la operación de los mercados de vivienda social. En los años siguientes, cuando el sector seguía padeciendo una crisis tan aguda, sobre todo en las capas más altas de la demanda, muchos empresarios privados incursionaron en el sector de vivienda social, ayudados por subsidios a la demanda. Los procedimientos experimentados en el Eje Cafetero demostraron que era posible aumentar la eficiencia y emplear métodos adecuados, que les permitieron actuar en este sector sin que esto implicara renunciar a una rentabilidad normal.

En cambio, en lo que respecta al mercado de la tierra no se introdujo ningún mecanismo de regulación, a pesar de que se tenía plena conciencia de que se trataba de una situación muy peculiar, con un choque de demanda excepcional. El resultado, como hemos visto, es que los propietarios de los terrenos tenían el control sobre este factor que estaba muy limitado y pudieron aprovechar la ventaja que les daba esta situación privilegiada para elevar sus precios y capturar una parte de los recursos públicos destinados al alivio de las dificultades de la población. A una conclusión similar para la política de vivienda chilena llegan Brain y Sabatini (2006).

Es interesante detenerse en cuál fue la respuesta de los promotores ante el aumen-

to en los precios del suelo, porque ella le da una cierta invisibilidad al proceso especulativo. Al parecer no existió efecto alguno, pues lo cierto es que las viviendas se vendieron a los precios establecidos por el Forec, pero, como hemos visto en el ejercicio presentado, la reacción de los inversores fue restringir la cantidad del producto ofrecido (y tal vez la calidad). ¿No pasará algo similar con la política de vivienda social nacional, en la que se han reducido los precios de las viviendas destinadas a la población de bajos ingresos, pero se ha llegado a límites tan preocupantes en los tamaños y las características de las soluciones ofrecidas?

También es importante reflexionar sobre la acción del Forec de hacer la referida transacción de compra de un terreno sin urbanizar a un precio tan elevado, incluso mayor que el que arrojara el mercado más adelante. Esto, sin duda, estimuló el alza de los precios y aumentó las expectativas de los propietarios que se vieron incentivados a retener sus tierras. El argumento, desde luego, es la premura y la urgencia de empezar alguna acción visible. El caso es interesante porque no se trata de una acción aislada. De hecho, es una práctica muy generalizada de agencias estatales que requieren tierra para sus acciones. Con frecuencia, desde una óptica unilateral —para un gran proyecto vial o de servicios, por ejemplo—, sus directivos estiman que el impacto de comprar unos terrenos caros afecta muy poco la lógica de un gran proyecto y que el impacto de las demoras o las dificultades de obtenerlo por otra vía es mayor. Pero con ello afectan de manera

desastrosa el mercado de tierras, al elevar el precio para otras operaciones estatales. Digamos que el caso de Armenia ilustra muy bien la reflexión de que una política de tierras, en particular de vivienda social, pasa por la necesidad de dotarse de un mecanismo racionalizador de las adquisiciones de terrenos por parte del Estado.

Surge la pregunta: con todo lo inconveniente que fue esta situación, ¿había alguna manera de evitarla? En una economía como la nuestra, que opera sobre la base del mercado y se respeta el derecho a la propiedad, ¿había algo que hacer? Creemos que sí. Nuestra estructura jurídica establece que la propiedad no es un derecho ilimitado: por el contrario es una función social, que también implica deberes. La situación de la catástrofe del Eje Cafetero es un ejemplo superlativo de que las necesidades apremiantes de la mayoría deberían imponerse sobre privilegios de grupos restringidos. Mas, incluso en épocas normales, algo similar podría pensarse con respecto a las necesidades habitacionales de la población más pobre, que siguen siendo de una precariedad extrema en nuestras ciudades.

Asimismo, como hemos adelantado, la legislación específica y, en particular, la Ley 388, proporciona a las autoridades una batería de instrumentos para regular el mercado de tierras urbanas y asegurar que la propiedad cumpla su función social. No queremos minimizar las dificultades prácticas de la puesta en marcha de estas herramientas, más en una circunstancia tan traumática como la del sismo en el Eje Cafetero, pero bien vale explorar las líneas

de acción potenciales que pudieron haberse empleado y que podrían usarse en condiciones normales.

En primer lugar, está el recurso de ampliar la oferta de terrenos urbanos. A menudo se afirma que la tierra es un bien irreproducible, por lo que su oferta es inelástica y este es el argumento que se utiliza para explicar que el precio de los terrenos sea inevitablemente alto (Miszynsky, 1978). Mas esto no es rigurosamente cierto. La cantidad de suelo urbano se puede ampliar mediante la conversión de suelo rural en urbano. Claro está que este procedimiento tiene exigencias: se requiere disponer de recursos para el equipamiento de estas tierras, para que puedan ser utilizadas como lotes urbanos (servicios públicos, vialidad, etc.). Cuando hay escasez de estos recursos de infraestructura, se limita la oferta de tierra urbana y los propietarios de los terrenos que sí están dotados (o son susceptibles de una pronta dotación) pueden aprovechar la escasez para elevar los precios.⁵ La oferta de terrenos urbanos tiene otra limitación: la retención que de sus lotes hacen los propietarios, en general con fines especulativos, a la espera de que la escasez de tierras permita precios más elevados o de futuras valorizaciones en virtud de los planes de inversión pública en redes primarias y vialidad. La retención misma hace realidad la expectativa, pues agudiza la escasez⁶ (Jaramillo, 2009).

En Armenia esto sucedió de forma clara. Un conjunto muy considerable de los terrenos que gozaban de las mejores condiciones de localización y que tenían mayores posibilidades de dotación no fue-

⁵ En países como Estados Unidos, en donde la dotación de infraestructura urbana con frecuencia va mucho más adelante que la demanda inmediata, los precios de las tierras periféricas son sorprendentemente bajos. En contraste, en las ciudades de países latinoamericanos, en donde existe una crónica penuria de infraestructura, los precios de la tierra de expansión son elevadísimos, a veces superiores a los estadounidenses, lo cual es muy inesperado, dadas las agudas diferencias en los ingresos de la población (Smolka, 2006).

⁶ La Administración tomó una medida que, ante esta situación de escasez, tal vez presionó hacia arriba los precios del suelo. Hemos visto que la proporción de aprovechamiento de los terrenos en Armenia es muy baja (entre 28% y 30%, en contraste, por ejemplo, con Bogotá, que es alrededor de 70%). Dados los estragos del sismo, se exigieron medidas que lo restringían aún más, como por el retiro de 12 metros del borde de las pendientes, entre otras. En circunstancias de no escasez, esto debe provocar el descenso de los precios de los terrenos, pues la renta obtenida de las edificaciones debe repartirse en un área ⇒

bruta mayor, pero, ante la escasez, la agudizó y permitió el alza de los precios de los terrenos urbanizados o susceptibles de urbanizar.

⁷ El Forec pudo haber establecido con el municipio una expropiación administrativa generalizada de los predios que el Plan de Ordenamiento consideraba aptos para desarrollar. Este mecanismo es permitido por la ley y fue utilizado ampliamente después de la Segunda Guerra Mundial en Francia y Alemania. Esto tiene diversas ventajas: permite generar nuevos desarrollos concentrados y una programación de los suelos que van a incorporarse en función del sistema matriz de redes de servicios públicos, del transporte masivo de pasajeros, de la localización de los puestos de trabajo, es decir, de una planificación funcional de la ciudad.

ron ofrecidos. Los programas que se desarrollaron se tuvieron que hacer en terrenos más alejados y de difícil equipamiento. La ausencia de una acción más decidida en la gestión del suelo también se manifestó en resultados menos buenos en términos de planificación. Tal vez a los costos incurridos por no haber hecho ninguna intervención en el mercado del suelo deberían adicionarse los sobrecostos del uso de tierras más alejadas y más difíciles de urbanizar.

Frente a esto existen recursos en nuestra legislación. En el caso de Armenia, el Concejo de la ciudad tenía potestad para declarar la “condición de urgencia” y, a partir de ella, delimitar los predios objeto de planes parciales que cumplieran con las condiciones para ser urbanizados y construidos. Estos predios podrían haber sido declarados de “desarrollo y construcción prioritarias”, para obligar a sus propietarios a sacarlos al mercado (Artículo 52, Ley 388 de 1997). Esto podría haberse organizado al ampliar la vitrina inmobiliaria a las transacciones de terrenos. En el límite, existe el recurso de la expropiación, que tiene varios mecanismos, entre ellos, la expropiación por vía administrativa que garantiza la agilidad, sin duda algo crucial en el caso de Armenia (Artículo 70, Ley 388 de 1997) (Maldonado, 2011).⁷

Por otro lado, también era pensable que al menos una parte de los recursos destinados a las ayudas inmobiliarias se hubieran orientado a la creación de suelo urbano. La legislación también da la posibilidad de realizar acciones de este tipo con erogaciones muy bajas o nulas por parte del Estado:

los esquemas de repartición de cargas y beneficios permiten el desarrollo de áreas en las cuales los costos del equipamiento corren parcial o totalmente a cargo de los propietarios (en relación con sus ganancias, pues sus terrenos, de todas maneras, se valorizan). Los beneficios de una política de este tipo no son solo directos, sino sobre todo indirectos, porque permiten abatir los precios generales de los terrenos.

En situaciones normales, las dos líneas de política tienen posibilidades de acción y, desde luego, parecen convenientes. Combatir la retención de terrenos para que ingresen en el mercado e inducir la ampliación de terrenos urbanizados nuevos mediante el esquema mencionado son líneas de acción que parecen decisivas para evitar las distorsiones que, como hemos visto, surgen de una política basada de manera unilateral y exclusiva en los subsidios al consumidor.

Por último, también existían herramientas para ser aplicadas *a posteriori*. Esto en el siguiente sentido: si el incremento en los precios no se hubiera podido evitar, existen en la legislación varios instrumentos para recuperar para la comunidad y el Estado parte de estos aumentos.

Para la construcción de algunas obras de vialidad e infraestructura, se hubiera podido utilizar la Contribución de Valorización. ¿Es esto un despropósito? ¿Habría sido irrazonable cobrar este gravamen en una situación de catástrofe? No debemos confundirnos al respecto. El terremoto ocasionó enormes pérdidas a grupos muy amplios de la población, pero esto no fue

uniforme: en medio de tantas pérdidas, hemos visto que los propietarios de los terrenos urbanizables tuvieron en realidad ganancias más que razonables, pues en el transcurso de pocos meses vieron multiplicar el valor de sus terrenos en 2,5 veces o más. Lo irrazonable parece más bien que no contribuyeran con algo de estos beneficios tan abultados a las necesidades acuciantes de sus conciudadanos. Con una lógica parecida, se hubiera podido utilizar otro instrumento provisto por la ley: la participación en plusvalías (Artículo 85, Ley 388 de 1997). Aunque la proporción recuperable por esta vía es limitada (como máximo un 50%), dada la magnitud de los incrementos su monto global no hubiera sido despreciable. En la situación concreta de Armenia había condiciones precisas para emplearla, pues varios terrenos periféricos fueron incorporados como terrenos urbanos, un causal explícito para emplear este mecanismo.

Reiteramos, entonces, nuestra conclusión central: las políticas de vivienda social, en particular aquellas que se apoyan en los subsidios al consumidor, requieren una decidida intervención en el mercado del suelo y su gestión. Su ausencia puede restarle mucha eficacia a las acciones propuestas y favorecer indebidamente a terceros. En el país se cuenta con las herramientas jurídicas para realizar estas tareas en el mercado del suelo. Todo esto se manifestó de manera aguda en el caso de los programas de reconstrucción del Eje Cafetero, pero las lecciones que de allí pueden extraerse parecen tener plena validez para la política urbana y de vivienda general en el país.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía Municipal de Armenia. (1999). *Acuerdo 001 del 24 de enero de 1999, "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Armenia 1999-2006"*. Armenia.
- Borrero, Ó. (2000). *Informe final sobre el valor del suelo en Armenia y transferencias de derechos de construcción de la zona de la falla*. Bogotá.
- Brain, I., y Sabatini, F. (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional contribuyendo al deterioro de la calidad y localización de la vivienda social. *Prourbana*, 4, 2-13.
- Congreso de la República. (1997). *Ley 388, "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá: *Diario Oficial* No. 43.091, 1997.
- Cuervo, N., y Jaramillo, S. (2010). Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. En S. Jaramillo (ed.), *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*. (pp. 249-292). Quito: Olacchi.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE], Red de Solidaridad Social y Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (1999). *Dimensión social y económica de los efectos del terremoto del Eje Cafetero: diagnóstico para la reconstrucción. Informe final*. Bogotá.
- Fundación Antonio Restrepo Barco. (2001). *Convirtiendo la tragedia en oportunidad. Sistematización del trabajo reali-*

- zado por la *Fundación Restrepo Barco en la Zona 1 de Armenia*. Bogotá: Forec.
- Gómez, D., Castaño, P., y Duque, J. (2002). *Reconstrucción del Eje Cafetero colombiano: balance y perspectiva*. Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes, Departamento Nacional de Planeación.
- González, J. I. (2003). El Forec como “modelo” de intervención del Estado. En J.C. Ortega Bermúdez (coord.). *Armenia, enfoques de la reconstrucción: 6*. Armenia: Universidad Nacional de Colombia.
- Jaramillo, S. (octubre, 2004). Precios inmobiliarios en el mercado de vivienda en Bogotá 1970-2004. *Documentos CEDE* (42), 1-87.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. (2a. ed). Bogotá: Ediciones Universidad de los Andes, CEDE.
- Maldonado, M. M. (2012). Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá. En C. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México D. F.: El Colegio de México.
- Miszynsky, D. (1978). Special Assesments. En D. Hagman y Miszynsky D. *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*. Washington D. C.: American Planning Association.
- Smolka, M. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Land Lines. LILP*, 15 (1).
http://lincolninst.edu/pubs/011/825_informalidad01-03.doc