

Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

La intervención Estatal en el mercado del Suelo
Urbano. La reconstrucción del Eje Cafetero:
El caso de Armenia

Santiago Alberto Camargo
Samuel Jaramillo

49

NOVIEMBRE DE 2011

Serie Documentos Cede, 2011-49
ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Noviembre de 2011

© 2011, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–CEDE
Calle 19A No. 1 – 37 Este, Bloque W.
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 3233
infocede@uniandes.edu.co
<http://economia.uniandes.edu.co>

Ediciones Uniandes
Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158
infeduni@uniandes.edu.co

Edición y prensa digital:
Cadena S.A. • Bogotá
Calle 17 A N° 68 - 92
Tel: 57(4) 405 02 00 Ext. 307
Bogotá, D. C., Colombia
www.cadena.com.co

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL MERCADO DEL SUELO URBANO. LA RECONSTRUCCIÓN DEL EJE CAFETERO: EL CASO DE ARMENIA

Santiago Alberto Camargo*

Samuel Jaramillo**

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 stock inmobiliario, hubo un gran esfuerzo nacional de solidaridad tanto estatal como privado para socorrer las víctimas. El principal rubro fueron recursos en la forma de subsidios a los afectados para que compraran nuevas viviendas. Pero no se tomó ninguna precaución con respecto al mercado de tierras, a pesar de que la legislación tiene interesantes 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 a la vivienda que constituye el eje central de la política gubernamental de vivienda social.

Palabras clave: Mercado del suelo urbano, política de vivienda

Clasificación JEL: R14

* Arquitecto. Coordinador del Observatorio de Paz Integral Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. 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 ejaramil@uniandes.edu.co

STATE INTERVENTION IN URBAN LAND MARKET .THE RECONSTRUCTION OF COLOMBIAN COFFEE PRODUCTION AREA: THE CASE OF ARMENIA

Santiago Alberto Camargo*

Samuel Jaramillo**

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.

Key words: Urban land market; housing policy

JEL Classification: R14

* Architect Coordinator of the Integral Peace Observatory of the Development and Peace Program.
Camargo.santiago@gmail.com

** Economist. Ph D in Urbanism. Titular Professor of the Economic Department and researcher of the Studies Center for Economic Development CEDE of the Universidad de los Andes. Bogota.
ejaramil@uniandes.edu.co

LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL MERCADO DEL SUELO URBANO. LA RECONSTRUCCIÓN DEL EJE CAFETERO: EL CASO DE ARMENIA¹.

Santiago Alberto Camargo*

Samuel Jaramillo**

1. INTRODUCCIÓN.

El 25 de enero de 1999, a las 13 horas 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 PM, 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 materialmente. El terremoto tuvo impacto en 28 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, y 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 como esbozo de una nueva concepción del Estado, como embrión de una reforma estatal general. (Gómez, Castaño *et al* 2002)

A lo largo de los tres años siguientes el FOREC realizó una gama amplia de tareas reconstructivas pero entre ellas se destacó una vasta actividad inmobiliaria de reparación y construcción de viviendas. Se dieron 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 que se atendió a un número apreciable de damnificados y que se obtuvieron precios de venta relativamente reducidos. De este total de ayudas, alrededor del 80% correspondió a reparaciones o reconstrucciones, lo cual no requirió la adquisición de terrenos. El 20% restante fueron acciones de relocalización que exigieron compras de terrenos en una cantidad muy apreciable.

El objetivo de este texto es precisamente el análisis de la gestión de estos últimos programas y en particular del aspecto del manejo de la tierra. Nuestra percepción es la de que el FOREC, a pesar de sus pretensiones de inaugurar una nueva forma de operación estatal, y de que en muchos aspectos tuvo realizaciones reconocidas,

¹ El presente trabajo se apoya en parte en una investigación elaborada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, de la Universidad Nacional de Colombia, bajo la coordinación general de Jorge Iván González, con la participación, entre otros, de la economista Pilar Sánchez. Puede consultarse en: González 2003.

evidenció serias limitaciones en lo atinente al manejo del suelo. A pesar de que en nuestro país la Ley 388 de 1997 ofrece un amplio arsenal 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, lo cual, obviamente, 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 tuvo que concentrarse 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 en lo que respecta 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 realizado.

2. ARMENIA, ANTES E INMEDIATAMENTE DESPUÉS DEL TERREMOTO.

2.1 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.

La geografía del casco urbano presenta la particularidad de ser un gran nacimiento de quebradas y riachuelos, lo que genera múltiples corrientes de agua subterránea y una topografía rica en microcuencas. Esta configuración física presenta dificultades para la urbanización debido a las fuertes y continuas pendientes a que da lugar. Las cañadas amplifican las ondas sísmicas en casos de terremotos y su topografía genera 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 que lo normal.

El efecto del terremoto fue demoledor sobre la ciudad. Hubo alrededor de 1.500 muertos y el parque inmobiliario sufrió un colapso generalizado. En el campo de la vivienda, el primer censo informó que fueron afectadas parcialmente 20.129 edificaciones, afectadas totalmente 11.303 y quedaron en condición inhabitable 10.507 unidades. Del conjunto de viviendas averiadas 24.540 viviendas eran propias, 15.998 viviendas estaban en arriendo y 11.522 tenían otra forma de tenencia². (DANE. Red de Solidaridad. DNP 1999)

El impacto del terremoto no fue uniforme en toda el área de la ciudad: los principales daños se presentaron en el centro de la ciudad, lugar que aglutinaba las principales actividades comerciales, financieras y gubernamentales. Allí 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 50 edificios construidos en altura). De otro lado, el terremoto 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 materiales y 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 de lo anterior, en los días que siguieron inmediatamente al desastre hubo grandes movimientos de población y de actividades en el espacio que alteraron, al menos provisionalmente, el patrón socioespacial 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 relativamente menos daños, para ser alojados por parientes y amigos. Pero hay un elemento que causó mucho 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 temporalmente a la zona norte que estaba menos destruida, y para ello arrendaron inmuebles dedicados originalmente a otros fines, sobre todo inmuebles residenciales.

La ciudad sufrió un colapso en su infraestructura colectiva. Una parte muy importante de las instalaciones educativas fueron destruidas, los hospitales sufrieron mucho, 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 se evidenció que la red de acueducto y alcantarillado, en parte por obsolescencia previa, y en parte por la acción del sismo, requería una reconstrucción y renovación muy substancial.

² Adicionalmente se realizó un censo por parte de Fedecafé y una evaluación de la CEPAL.

2.2 El Plan de Ordenamiento Territorial.

Un día antes del terremoto, el Concejo Municipal había aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial (que se conoce como PORTE). En él se habían hecho las estimaciones de necesidades de suelo para la construcción de vivienda. En términos generales el diagnóstico del PORTE en este campo era el siguiente:

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%³.

OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDA EN ARMENIA SEGÚN PORTE	
DEMANDA	
Demanda potencial total	42.589
Demanda potencial estrato 1y 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

³ Alcaldía Municipal de Armenia. Plan de Ordenamiento Territorial. Acuerdo 001 del 24 de enero de 1999.

El plan de ordenamiento definió cuatro ejes para desarrollar su política de vivienda. El primero fue el de la construcción de viviendas nuevas para el mercado normal, que deberían desarrollarse en los sectores norte y sur de la ciudad, y para lo cual se disponía de 157,5 hectáreas dentro del área urbana. El segundo eje correspondía a la vivienda de interés social, para el que el PORTE delimitó varios planes parciales. El tercer eje consistía en desarrollar un plan de mejoramiento de vivienda en los estratos 1 y 2. Para el efecto, se daría prioridad a la relocalización de hogares que estaban en zonas de alto riesgo. El plan definió que existían 258 hectáreas en zonas de alto riesgo. El cuarto eje consistía en promover la vivienda rural, y en general la vivienda asociativa. Para ello se propuso la realización de un plan de villas productivas autosuficientes.

La cantidad de suelos necesaria 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.

REQUERIMIENTOS Y DISPONIBILIDAD DE TIERRA URBANA EN ARMENIA SEGÚN 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		

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

Los efectos del terremoto, cambiaron totalmente el escenario y las estimaciones realizadas por el plan de ordenamiento. El déficit habitacional aumentó enormemente, pues como se ha dicho, la conflagración inhabilitó total o parcialmente más de 50.000 viviendas y se hizo perentoria la necesidad de acelerar de manera substancial el proceso de producción de vivienda.

2.3 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 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, obedeciendo al concepto de otorgar al mercado un papel central, se decidió utilizar el mecanismo de los subsidios directos al consumidor. Este instrumento, que ya se había adoptado en la política de vivienda social del gobierno nacional para el país, tiene varias justificaciones: frente al esquema tradicional de suministro estatal de viviendas y su asignación administrativa, esta modalidad le otorga al usuario libertad de escogencia del producto, y promueve la competencia entre los proveedores privados, lo que teóricamente debe resultar en menores precios, viviendas de mejor calidad y más adaptadas a las necesidades sentidas de los usuarios. En conjunto, se aprobaron inicialmente 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 de pesos. (387 millones de dólares aproximadamente) Ulteriormente 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 el 80% de los subsidios entregados y alrededor del 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 adquisición de terrenos, pues ellas se realizaron sobre suelos adquiridos con anterioridad al terremoto por sus propietarios. Por el contrario, las operaciones de relocalización y reubicación, así como la aplicación de subsidios de vivienda para arrendatarios, que representaron 25.000 casos, (alrededor de 241.500 millones de pesos 134 millones de dólares) es decir alrededor del 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.⁴ Para tener una idea de lo que significa esta cifra de 25.000

⁴ Los subsidios podían aplicarse también a la compra de una vivienda usada.

viviendas, recuérdese que el PORTE preveía una producción total durante toda la vigencia del plan de 3.256 unidades.

Existen varios aspectos de la operación del FOREC que es importante destacar. Una de ellas es la de que, en buena parte por la misma movilización de este tipo de afectados, el FOREC incluyó en sus ayudas no solamente 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 de pesos (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 la Vitrina Inmobiliaria. De una parte, empresarios privados, ONG,s y organizaciones populares ofrecían sus soluciones, las cuales eran comparadas por los usuarios potenciales que, utilizando los subsidios respectivos, escogían las que más les convenían. El FOREC impuso un precio máximo a las diferentes soluciones, que era equivalente al monto de los subsidios. A través de estas reglas de competencia se lograron soluciones de vivienda a los precios mencionados, que eran apreciablemente más bajos de los que predominaban corrientemente en ciudades similares. A los beneficiarios del subsidio de 12'000.000 de pesos, por ese monto, en promedio, se les ofreció una vivienda de 44 metros cuadrados construidos en lotes de 56 metros cuadrado en promedio.⁵ A los segundos se les ofreció un lote de 37 metros cuadrados de terreno equipado con un núcleo de construcción de alrededor de 16 metros cuadrados de construcción. Los damnificados que contaban con un lote recibieron un subsidio de \$8'000.000 de pesos (4.500 dólares) y por ello podían adquirir una edificación similar a la primera, de 44 metros cuadrados de construcción.

3. 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 aquí intentaremos reconstruir esta secuencia a partir de evidencias que son fragmentarias e indirectas, pero que ilustran el proceso vivido.

3.1 Los precios del suelo urbano en Armenia antes de la catástrofe.

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

⁵ Literalmente 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.

La referencia más importante al respecto es el hecho de que tal parece haber sido el caso a nivel nacional. 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 probablemente una sobre producción generalizada, y en parte como reflejo de un severo estancamiento macroeconómico, la edificación en el país durante ese tiempo entró en un proceso de desplome en la producción y en los precios de los inmuebles. Pero esto se agravó por circunstancias propias de la rama: el sistema de financiación hipotecaria de vivienda (el llamado Sistema UPAC) que había operado durante 25 años y que había sobrevivido a crisis de distinto tipo, en esta ocasión colapsó. Muchos constructores quebraron, una gran cantidad de deudores hipotecarios perdieron sus viviendas 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, para 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 del 56% del alcanzado en su pico más alto (siguió cayendo hasta el 2002 en que su nivel fue el 47% de lo alcanzado en 1995) (Jaramillo 2004). Con menos precisión, este desplome se observó en muchas otras ciudades colombianas. No parece haber razones para pensar que en esto Armenia haya 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 fuertemente 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 una ampliación 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 la solicitud de licencias, al pasar de 540.514 m² en dicho año a 80.842 m² en 1997, es decir que cayó a un nivel del 14,9% del original. En 1998 hubo un ligero repunte y las licencias alcanzaron 186.664 m² que sin embargo apenas representó el 34,4 % del nivel de 4 años antes.

Existe una fuente de información sobre los precios del suelo, que son los datos catastrales. Pero estos deben interpretarse con mucho cuidado, particularmente 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 al 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. Pero justamente en esta época, finales de los años 90, comienza en todos los municipios del país 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 ir elevando la estimación de estos avalúos catastrales con respecto

a los valores comerciales para aumentar sus recaudos. Esto pudo verse incluso en ciudades como Bogotá, en las que a pesar de que como se ha dicho, los precios del suelo estaban cayendo, los avalúos comerciales se fueron ajustando 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 el 80 y el 90% del valor comercial.

Para Armenia, en el año 97 y el 98 los avalúos catastrales se ajustaron en una proporción muy cercana a la inflación (lo que implicó que en pesos constantes crecieron en 1997 en 0,22% y disminuyeron en el 98 en -0,6%). En 1999 se da un crecimiento que no es despreciable: el 5,3% en términos reales. Pero esto es difícil de interpretar como un incremento en la misma medida de los precios de mercado, sino que más bien esto 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 como veremos existen indicios de que los precios aumentan, como una medida de ayuda a la ciudad se decretó la congelación nominal de los precios catastrales, lo cual implicó una caída real -8,5%). Sin embargo, los avalúos catastrales nos pueden dar un orden de magnitud del nivel de los precios comerciales. Para efectos catastrales, la ciudad fue dividida en 17 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 consideráramos 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, que es el encargado de hacer las tasaciones catastrales, también realiza esporádicamente otros avalúos denominados “especiales,” sobre los lotes específicos en los que alguna agencia del Estado deba hacer alguna transacción. Estos avalúos especiales sí son elaborados con el criterio de que reflejen el precio comercial. Desafortunadamente en los años previos al terremoto se realizaron 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, mostraron 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. (Los precios de tierra agrícola en la zona cafetera son comparativamente muy elevados y muy cercanos a los precios de la tierra periurbana, lo que se manifiesta en que muy corrientemente se encuentran cafetales en explotación prácticamente dentro del tejido urbano).

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

En los primeros meses después del terremoto, como es de esperar, el clima en la ciudad era de confusión y de temor. Las posibilidades de inversiones generales eran mínimas, y menores aún en el campo inmobiliario. Como se ha dicho, muchas

personas abandonaron la ciudad, y el miedo de nuevos movimientos sísmicos, y la ahora evidente vulnerabilidad de la ciudad ante esos riesgos, no animaban ciertamente la demanda ni 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 del 10% de las edificaciones afectadas estaba amparada por algún seguro.

Pero este pánico a nivel 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 de gentes que se vieron obligadas a buscar refugio de manera espontánea, ocupando de hecho terrenos públicos y privados. La magnitud de esto fue muy considerable: en la erección de albergues temporales se ocuparon alrededor de 300 hectáreas. Esta demanda insolvente, que no se manifestaba por la vía del mercado generó otro temor en los propietarios, particularmente 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 ocupadas, con gran incertidumbre sobre si posteriormente se podría hacer efectivo un pago, y en el mejor de los casos, por cantidades y en momentos inciertos. Esto implicaba más bien una presión sobre los propietarios para vender rápidamente sus terrenos, aún 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 nivel especialmente bajo.

3.3 El impacto en el precio del suelo de los anuncios y las acciones del FOREC.

La creación misma del FOREC, y sobre todo su anuncio de que se otorgarían 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. Pero este anuncio bajó la presión de la amenaza de ocupaciones forzadas y animó la anticipación de que en el futuro mediano iba a existir una demanda, y apreciable, de tierras para las edificaciones previstas. Los propietarios de los terrenos utilizables comienzan a elevar sus precios, anticipando esta demanda anunciada.

Sin embargo unos meses más tarde, en septiembre de 1999, una acción del FOREC va a acelerar 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 completaban meses en situaciones de alojamiento muy precario, el FOREC decidió emprender un programa de construcción de vivienda piloto, que además sirviera como pivote inicial para su programa de vivienda. Para ello decidió adquirir un extenso lote de terreno 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 este lote \$13.000 pesos por metro cuadrado. Es decir, un precio cuatro veces mayor de aquel al cual nos hemos referido.

Una vez instalada la Ventana Inmobiliaria, se desencadenó una intensa actividad de oferentes de soluciones de vivienda que aspiraban a captar la demanda inducida por los subsidios, y como es esperable, se reanimó la demanda por tierra para la construcción. El FOREC no dio ninguna orientación sobre la localización de los proyectos (fuera de que llenaran los requisitos de seguridad) ni empleó ninguna herramienta para regular este mercado de compraventa de tierras, que como era de esperarse, era especialmente agitado. 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 nivel de la mencionada transacción del FOREC, que obviamente era anormalmente alta, pero se estabilizaron en magnitudes sensiblemente superiores a los que presumiblemente 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 Oscar Borrero, que arroja un precio promedio de \$8.500 pesos por metro cuadrado implica una multiplicación de alrededor de dos veces y media 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. Se fue negligente en introducir alguna medida que controlara el crecimiento de los precios del suelo y tampoco se hizo nada para recuperar para la comunidad una parte o la totalidad de sus incrementos. Esto permitió que en medio de semejante catástrofe, en la que el grueso de la población padeció enormes sufrimientos e ingentes pérdidas humanas y económicas, un grupo muy reducido de agentes, absolutamente pasivos, se beneficiaron de manera estrambótica. Se puede decir que a pesar de los esfuerzos innegables de la comunidad, el gobierno y el 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 significar sobre los subsidios.

Tenemos la fortuna de poder comparar 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, como hemos dicho, a \$12'000.000 de pesos⁶. Cuando se vendió sin terreno, se cobró \$8.000.000. Es decir que el precio del espacio construido neto en los dos casos presumiblemente fue de esos \$8'000.000, lo que da un precio por metro cuadrado de \$181.800. Si suponemos una utilidad del 10%, el costo total de

⁶ Todas estas cifras, así como los cálculos se refieren a pesos corrientes del año 2000.

esos 44 M2 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 (incluyendo la utilidad) fue de \$40.000. Sin utilidad el costo de equipamiento por metro cuadrado fue entonces de \$36.363,60. La inversión necesaria para urbanizar los 56 m2 de lote fue entonces de \$2'036.363,6 y este equipamiento se vendió por \$2'240.000 por lote. El precio de la tierra rústica, como hemos dicho fue de \$8.500 por metro cuadrado. Como hemos dicho, dadas las características geo-morfológicas de la tierra en Armenia, la relación entre área neta y área bruta es muy baja, alrededor del 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 a este precio en el período (10%) la tierra se cobró al usuario a \$31.587,80. El lote de 56 m² lo pagó el promotor a \$ 1'608.108 y el usuario a \$1'768.919. Así, la inversión total del constructor fue de \$10.917.191: \$7'272.720 el costo de construcción, \$ 2'036.363,6 el costo de urbanización y \$ 1'608.108 el precio del área neta de tierra rústica. El precio de venta equivalió a los mencionados \$12'000.000: \$8.000.000 correspondieron al espacio construido, \$2'240.000 a la urbanización y 1'768.919 a la tierra.

Escenario A1: real, lote de 56 m2, Área construida de 44 m2 Precio Total de 12'000.000				
	Costo x m2	Precio x m2	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

Ahora bien, supongamos que el precio del Área bruta de terreno rústico que hubiera pagado el promotor hubiera sido de \$3.500 x m2 y no los 8.500 que efectivamente pagó. Esto implicaría que habría pagado \$11.824 por metro cuadrado de área neta y hubiera pagado por cada lote \$662.162,2 en lugar de los 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 del 10% el mismo inmueble anterior de 44 m2 de construcción y 56 m2 de lotes hubiera podido ofrecerse en 10'968.370,4. Es decir, 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 este monto representa el 9,49% del subsidio otorgado.

Escenario A2: hipotético, lote de 56 m2, Área construida de 44 m2 Precio Total de 10'968.370				
	Costo x m2	Precio x m2	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

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 hubieran podido ofrecer adicionalmente a los usuarios, si lo que se hubiera 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) hubiera permitido construir 5,7 m2 de construcción adicionales. Es decir, que se hubiera podido ofrecer una solución (en el mismo lote) no de 44m2 de construcción, sino de 49,72. Un incremento en el 13% del área construida ofrecida.

Escenario A3: hipotético, lote de 56 m2, Área construida de 49,72 m2 Precio Total de 12'000.000				
	Costo x m2	Precio x m2	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

Para el caso del programa con subsidios de \$5'900.000 se puede hacer un análisis similar:

Escenario B1: real, lote de 37 m2, Área construida de 17,239 m2 Precio Total de 5'900.000				
	Costo x m2	Precio x m2	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

Escenario B2: hipotético, lote de 37 m2, Área construida de 16,23 m2 Precio Total de 5'143.735,4				
	Costo x m2	Precio x m2	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

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). Es decir, en este caso el 12,8% del subsidio se desvió hacia los propietarios del suelo. Haciendo el ejercicio anterior, si el dinero ahorrado en pagar ese precio del suelo anormalmente alto se hubiera dedicado a producir más espacio construido, se hubieran podido suministrar 21,4 metros cuadrado de construcción, es decir 24,1% más de lo que efectivamente se ofreció.

Escenario B3: hipotético, lote de 37 m2, Área construida de 21,4 m2 Precio Total de 5'900.000				
	Costo x m2	Precio x m2	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

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, es decir, se aplicaron 48.000 millones de pesos (26,7 millones de dólares). En consecuencia se puede afirmar que alrededor de 4.162 millones de pesos (2,3 millones de dólares) se transfirieron a los propietarios del suelo y no llegaron a los beneficiarios finales. En el caso de los subsidios para arrendatarios, en la ciudad de Armenia se aplicaron alrededor de 12.000 subsidios para arrendatarios, es decir se aplicaron \$70.800 millones de pesos (39, 3 millones de dólares). En consecuencia se puede afirmar que alrededor de 9.075 millones de pesos (5 millones de dólares) se transfirieron a los propietarios del suelo y no entraron al circuito productivo. Sumando los tipos de subsidios para vivienda nueva se puede afirmar que 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 de pesos (7,35 millones de dólares)

4. 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 sin duda fue una situación límite y excepcional, pero tal vez por su misma agudeza nos hace posible ver con mayor nitidez fenómenos ocurren continuamente en condiciones normales: quizás algunas de nuestras consideraciones y conclusiones puedan tener un alcance más amplio.

En primer lugar, y 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 de una parte al mercado final de la vivienda y lo que hizo, u omitió, en el mercado del suelo. Aún 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 absolutamente espontánea: hubo una preocupación por organizar ese proceso de tal manera que existiera una cierta transparencia y que efectivamente 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 a través 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, particularmente 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 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 del mercado, a pesar de que se tenía plena conciencia de que se trataba de una situación muy peculiar, donde existía un choque de demanda excepcional. El resultado, como hemos visto, es el de que los propietarios de los terrenos, que tenían el control sobre este factor que estaba seriamente limitado, 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.

Es interesante detenerse en cuál fue la respuesta de los promotores ante el aumento en los precios del suelo, porque ella le da una cierta invisibilidad al proceso especulativo. Aparentemente no existió ningún efecto, pues lo cierto es que las viviendas se vendieron a los precios establecidos por el FOREC. Pero como hemos visto en el ejercicio que presentamos, la reacción de los inversores fue restringir la cantidad del producto ofrecido (y posiblemente la calidad). ¿No pasará algo similar con la política de vivienda social a nivel nacional, en la que se ha logrado reducir 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 detenerse en 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 arrojará 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 por que no se trata de una acción aislada. De hecho, es una práctica muy generalizada de agencias estatales que requieren de 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 mínimamente 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 a veces desastrosa el mercado de tierras elevando el precio para otras operaciones estatales. Digamos que el caso de Armenia ilustra muy bien la reflexión de que una política de tierras, y 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 entonces 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 donde 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 desde luego es un ejemplo superlativo en que las necesidades apremiantes de la mayoría deberían imponerse sobre privilegios de grupos restringidos. Pero 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.

Así mismo, y como hemos adelantado, la legislación específica, y particularmente 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 práctica 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 tal vez puedan 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 tanto su oferta es completamente inelástica y este es el sustento, que se juzga inevitable, de que los precios de los terrenos sean altos. Pero 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 que se disponga de recursos para el equipamiento de estas tierras, para que efectivamente puedan ser utilizados como lotes urbanos (servicios públicos, vialidad, etc). Es cuando hay escasez de estos recursos de infraestructura cuando se limita la oferta de tierra urbana y cuando los propietarios de los terrenos que sí están dotados (o son susceptibles de una pronta dotación) pueden aprovechar la escasez de ellos para elevar los precios.⁷ Pero la oferta de terrenos urbanos tiene otra limitación: la retención que de sus lotes hacen los propietarios, generalmente con fines especulativos, esperando que la escasez de tierras permita precios más elevados o esperando futuras valorizaciones en

⁷ En países como Estados Unidos, en los cuales 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 que existe una crónica penuria de infraestructura, los precios de la tierra de expansión son elevadísimos, a veces superiores a los norteamericanos, lo cual es muy inesperado, dadas las agudas diferencias en el nivel de ingresos de la población. Véase Smolka 2006

virtud de los planes de inversión pública en redes primarias y vialidad. La retención misma hace realidad la expectativa, pues agudiza la escasez.⁸

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 fueron ofrecidos. Los programas que efectivamente 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 en los costos incurridos por no haber hecho ninguna intervención en el mercado del suelo debería adicionarse los sobrecostos de haber tenido que utilizar las tierras más alejadas y más difíciles de equipar.

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”, obligando así a sus propietarios a sacarlos al mercado. Esto podría haberse organizado ampliando 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.⁹

Por otro lado también hubiera sido 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 las erogaciones del equipamiento corren parcial o totalmente por parte de los propietarios (a cargo de sus beneficios, pues sus terrenos, de todas maneras se valorizan). Los beneficios de una política de este tipo no son solamente directos, sino sobre todo indirectos, porque permiten abatir los precios generales de los terrenos.

⁸ La administración tomó una medida que ante esta situación de escasez, tal vez presionó los precios del suelo aún más arriba. Hemos visto que la proporción de aprovechamiento de los terrenos en Armenia es muy baja (entre el 28% y el 30% en contraste, por ejemplo de Bogotá, que es alrededor del 70%) Dados los estragos del sismo, se exigieron medidas que restringían aún más esto.: retiro de 12 metros del borde de las pendientes, etc. En circunstancias de no escasez, esto debe hacer descender los precios de los terrenos, pues la renta obtenida de las edificaciones debe repartirse en un área bruta mayor. Pero ante la escasez, esto la agudizó aún más, permitiendo el alza de los terrenos urbanizados o susceptibles de urbanizar.

⁹ 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 lo permite 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, una programación de los suelos que van a irse incorporando 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.

A nivel general, en situaciones normales, las dos líneas de política tienen posibilidades de acción y desde luego parecen convenientes. Presionar 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.

Finalmente, 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? ¿Hubiera 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 absolutamente uniforme: en medio de tantas pérdidas, hemos visto que los propietarios de los terrenos urbanizables tuvieron en realidad ganancias más que razonables: hemos visto que en el trascurso de pocos meses vieron multiplicar el valor de sus terrenos en dos y media veces, y en ocasiones más. Lo irrazonable parece más bien que no contribuyeran con algo de estos beneficios tan abultados a las necesidades acuciantes de sus conciudadanos.

Finalmente, y con una lógica parecida, se hubieran podido utilizar otro instrumento provisto por la Ley: la Participación en Plusvalías. Aunque la proporción recuperable por esta vía es limitada (como máximo el 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, y particularmente las que se apoyan en los subsidios al consumidor requieren como una base indispensable una política decidida de 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 cuentan 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.

Bibliografía

Alcaldía Municipal de Armenia. 1999 Plan de Ordenamiento Territorial. Acuerdo 001 del 24 de enero de 1999.

Borrero, Oscar 2000 *Informe Final sobre el valor del suelo en Armenia y transferencias de derechos de construcción de la zona de la falla*. Bogotá

DANE-Red de Solidaridad-DNP. 1999 *Dimensión social y económica de los efectos del terremoto del Eje Cafetero: Diagnóstico para la reconstrucción -Informe Final-*. Bogotá.

Brain, Isabel y Francisco Sabatini. 2007 “Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional contribuyendo al deterioro de la calidad y localización de la vivienda social” en *Prourbana* Santiago de Chile

Gómez, Daniel, Patricia Castaño y Jorge Duque. 2002 *Reconstrucción del Eje Cafetero Colombiano: Balance y Perspectiva*. CIDER-DNP-Universidad Tecnológica de Pereira-Universidad del Quindío-FOREC.

González, Jorge Iván. 2003 *El FOREC como “modelo” de intervención del Estado”* Armenia.. Universidad Nacional de Colombia-Red de Solidaridad Social. Colección Armenia - Enfoques de la reconstrucción No. 6.

Jaramillo, Samuel 2004 *Precios inmobiliarios en el mercado de vivienda en Bogotá 1970-2004*. Documento CEDE No 42 UNIANDES Bogotá

Maldonado, María Mercedes. 2011 “Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá” en Salazar, Clara (Coordinadora) *Regularización del suelo urbano en América Latina. El debate en un contexto de libre mercado*. El Colegio de México.

Smolka, Martim, 2003 “Informalidad, Pobreza urbana y precios de la tierra” en *Land Lines*. LILP Enero Boston, Ma