

Territorios 33 / Bogotá, 2015, pp. 191-206  
ISSN: 0123-8418  
ISSNe: 2215-7484

# Lógica de las Organizaciones Populares de Vivienda en Medellín, una mirada desde las políticas públicas. Enfoques y evolución, 1950-2014

*Logic of Affordable Housing Association in Medellín, Approach from Public Politics. Focusing and Development, 1950-2014*

*Lógica dos mutirões de moradia em Medellín, uma olhada desde as políticas públicas. Enfoques e evolução, 1950-2014*

Diana Carolina Orozco Herrera\*

Recibido: 31 de mayo de 2014  
Aprobado: 24 de abril de 2015  
Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ33.2015.08](https://dx.doi.org/10.12804/territ33.2015.08)

Para citar este artículo:

Orozco, H. D. C. (2015). Lógica de las organizaciones populares de vivienda en Medellín, una mirada desde las políticas públicas. Enfoques y evolución, 1950-2014. *Territorios*, 33, 191-206. Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ33.2015.08](https://dx.doi.org/10.12804/territ33.2015.08)



\* Arquitecta Constructora,  
Universidad Nacional de  
Colombia, Sede Medellín.  
Investigadora del Semi-  
llero de Investigación en  
Construcción y Ciencia,  
Facultad de Arquitectura,  
Universidad Nacional de  
Colombia, Sede Medellín.  
Correo electrónico: [dcorozco@unal.edu.co](mailto:dcorozco@unal.edu.co)

**Palabras clave**

*Organizaciones populares de vivienda, política pública, institucionalidad, vivienda social, prácticas asociativas.*

**Keywords**

*Affordable housing association, public politics, institutional, social housing, associative practice.*

**Palavras-chave**

*Mutirões de Moradia, política pública, institucionalidade, moradia social, práticas associativas.*

**RESUMEN**

Para entender, hoy en día, lo que implican las relaciones entre el Estado y la formas asociativas que se gestan en la ciudad de Medellín, como alternativa a la construcción de vivienda para los sectores de más bajos recursos, hay que partir de la forma en la que el Estado y sus instituciones han concebido los procesos sociales habitacionales, gestados a partir de 1950, y cómo, sobre estos, se ha impuesto un perfil económico y social, donde lo importante es la toma de decisiones en función de unas cifras económicas. Es allí, en esa toma de decisiones gubernamentales y en esas condiciones coyunturales, donde se deben alinear las formas de actuación de las organizaciones populares de vivienda, teniendo en cuenta que estas reivindican, en su proceso productivo, aspectos sociales, de participación ciudadana y acción comunitaria con miras a obtener un bien básico y de necesidad como lo es la vivienda.

**ABSTRACT**

To understand today the implications between the state and the way that the people associate that are generated in Medellín city, like a alternative to housing construction for the low source people, it's necessary to begin from the way how the state and its institutions had considered the social housing process that are generated since 1950 and how about have been imposed a social and economic profile, where the important part is the decision making function of some economics figures. Is there on that governmental decision making and that juncture conditions where it must be lined up the actuation ways of the affordable housing association, knowing that this associations claim the productive process on social aspects, citizen participation and community action in order to obtain a necessary and basic patrimony like it is the housing.

**RESUMO**

Para entender hoje em dia, o que implicam as relações entre o Estado e as formas associativas que se gestam na cidade de Medellín, como alternativa à construção de moradia para os setores de recursos mais escassos, tem que partir da forma como o Estado e as suas instituições têm concebido os processos sociais habitacionais gestados a partir de 1950 e como sobre estes tem-se imposto um perfil económico e social, onde o importante é a tomada de decisões em função de cifras económicas. É ali, nessa tomada de decisões governamentais e nessas condições conjunturais onde devem-se alinhar as formas de atuação dos Mutirões de Moradia, tendo em conta que estas associações reivindicam em seu processo produtivo aspetos sociais, de participação cidadã e ação comunitária a fim de obter um bem básico e de necessidade como o é a moradia.

## Contextualización

Este ejercicio investigativo se deriva del trabajo de tesis desarrollado para optar al título de Arquitecta Constructora. En tanto, al ser abordado desde la carrera de Construcción, como campo de conocimiento en constante interacción con otras disciplinas y ciencias, se inscribe bajo las líneas de profundización en hábitat y vivienda. Esta profundización requiere una mirada de complejidad frente a los fenómenos urbanos y territoriales, ya que implica una constante relación y conexión de conceptos, actores y prácticas en función de un proceso propio de la profesión.

Para definir la intención de la investigación, se toma el proceso de producción de vivienda desde miradas económicas, políticas y sociales, lo que pretende evidenciar la acción colectiva y el rol de las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) en Medellín dentro de este proceso. A su vez, esta identificación de roles tiene en cuenta que estas prácticas asociativas, desde sus primeras intervenciones y manifestaciones, fueron evolucionando hasta obtener un reconocimiento que implicó un marco de acción bajo el enfoque de la política pública y el accionar, en materia de vivienda, de las instituciones gubernamentales.

Este direccionamiento por parte del Estado ha permitido unas posibilidades y formas de actuación de las OPV frente al proceso productivo de la vivienda. Actuaciones que se ubican a partir del año 1950 como referentes importantes de la historia del país. Derivado de esto, se busca enten-

der esta forma organizativa y sus implicaciones en el medio actual.

En suma, la identificación, el recuento histórico y la proyección de las OPV en el proceso productivo de la vivienda bajo la mirada institucional representan el eje principal de la investigación. Lo que genera la pregunta: ¿Cómo el Estado ha dimensionado la esencia de las organizaciones populares de vivienda y ha influido en su modo de actuación por medio de sus instituciones gubernamentales y las políticas públicas establecidas? Esta pregunta busca enmarcarse y desarrollarse dentro de los puntos importantes de la investigación, partiendo de las naturalezas ideológicas y los enfoques de los actores implicados.

Por consiguiente, la investigación es abordada desde tres aspectos fundamentales para la mirada compleja que exige el estudio. Estos aspectos son el conjunto de circunstancias, el campo de acción y la rivalidad de los actores implicados que, simultáneamente, definen el concepto de contexto, según Pécaut, referenciado por Figue (2006).

De esta manera, se hace necesario enfocar la revisión histórica, no solo desde una descripción de acontecimientos lineales y aislados sino desde una identificación del sentido de las acciones que allí se ejecutaron, esto para poder entender la situación actual, lo que implica una exploración de los intereses y motivaciones de las OPV y el Estado, de las estrategias e ideologías con las cuales estos instauraron sus procesos, tanto individuales como colectivos, y de las rivalidades y convergencias que se genera-

ron a causa de la imposición de esos sentidos. Todo lo anterior, teniendo en cuenta que siempre fueron regidos por las situaciones coyunturales de la ciudad y el país.

### **1. El escenario de la ciudad de Medellín a partir de 1950: consolidación de un perfil social y económico**

Como punto de partida, se sitúa el año de 1950. Año clave, en la medida en que se comienzan a gestar dos procesos que marcaron significativamente la realidad territorial, no solo de Medellín, sino del país en general: el paso de lo rural a lo urbano y el paso de lo tradicional a lo moderno. Estos procesos son inherentes a la naturaleza de las ciudades y desde comienzos del siglo xvii se empezaron a gestar en Europa, principalmente en ciudades como Londres y París, ciudades en donde esta transición estuvo fuertemente influenciada por hechos de carácter contestatario; en el caso de Londres con la revolución industrial y en París con una revolución social.

En cambio, en Latinoamérica el proceso de transición y consolidación de las ciudades se comienza a dar a finales de los siglos xix y comienzos del xx, después de las respectivas luchas independentistas frente a la España colonizadora. A pesar de esta constante en los países latinoamericanos, Colombia logra marcar, contundentemente, una diferencia frente a los procesos urbanos y de ocupación emprendidos en el continente, en el sentido que, como lo referencian Palacios y Safford (2002), la

población nacional en el siglo xx se multiplicó por diez; la transición demográfica se generó de manera veloz, debido al rápido ascenso y posterior descenso de las tasas de crecimiento poblacional, en un periodo no mayor a veinte años; y las luchas partidistas generaron una ola de violencia, pero a la vez una ola de pacificación, derivada de la instauración del pacto político: Frente Nacional.

Estos acontecimientos, de gran relevancia e importancia para la historia del país, centraron la atención gubernamental en hechos de poder y control social, lo que hizo que se desatendieran y tuvieran menos relevancia aspectos relacionados con la desigualdad social, económica y territorial. Sin embargo, a pesar de que estos hechos son de carácter nacional, en un país con un sistema político centralizado como Colombia, se evidencian los efectos de dichos hechos en las principales ciudades. Estas ciudades viven los procesos urbanos de manera muy similar y su direccionamiento gubernamental y planificador, en cuanto al territorio, responde a la naturaleza estatal y a la lógica de sus acciones, sin importar mucho el partido político que gobierne en cada una de ellas.

En consecuencia, en el transcurso de estos procesos y su posteridad, se fue consolidando un perfil social y cultural de la ciudad, afectado por la formación y vocación económica del país, instaurada, principalmente, por la intervención de organismos multilaterales. Es por eso que, en este perfil, la introducción de elementos de planificación moderna como *La Misión*

Currie, Lebrety y Cepal<sup>1</sup> producen un primer diagnóstico del país basado en cifras e indicadores, que instauraron el concepto de déficit como cuantificación objetiva de los problemas sociales en función del desarrollo y el crecimiento económico.

Para efectos de la investigación, el problema asociado con la vivienda, desde esta visión económica:

[...] se ha centrado desde los años cincuenta en la relación entre el costo de la vivienda y los ingresos de las personas para adquirirla; allí se inicia el tratamiento del “hábitat y la vivienda” en su escala macro como un problema de desarrollo (Fique, 2006, p. 30).

Así pues, en este perfil, no se puede desconocer la prevalencia de la informalidad, como una consecuencia de la economía capitalista derivada del desempleo, sobre un porcentaje considerable de la población trabajadora —fenómeno que aún es constante y característico en Medellín y el país en general—.<sup>2</sup> Así mismo, fenómenos, asociados con esta forma instintiva de generar recursos, como la ocupación del territorio y la forma de vida de los sectores populares, reflejan, según Fique (2006), “el alcance y la magnitud de la crisis social generada por el capitalismo y es consustancial al grado de dependencia y atraso de la formación económica-social colombiana” (p. 30), instaurada a partir de esta mitad del siglo xx y que cobra relevancia a la hora de analizar los procesos actuales, urbanos y territoriales, emprendidos por las OPV.

## 2. Las organizaciones populares de vivienda, de la concepción espontánea a su consolidación

Dentro de la misma informalidad, mencionada anteriormente, se gesta una informalidad territorial, caracterizada por una ocupación informal y aleatoria del suelo por parte de población de bajos ingresos. Todo en pro de construir una vivienda como máxima expresión de seguridad, salubridad, estabilidad y consolidación de su núcleo familiar.

Es allí, en esos territorios progresivamente ocupados y fragmentados, donde se evidencian, en un principio, las carencias habitacionales de manera independiente. Cada familia que pretende habitar allí es consciente de la necesidad y de la obligación de producir su propio espacio habitacional, por lo que recurren a prácticas autoconstructivas para concebirlo y materializarlo. El éxito de esta práctica depende, directamente, de la familia autoproductora, en la medida en que cuente con una fuerza de trabajo, unos recursos y un tiempo que le permitan, finalmente, ocupar el espacio transformado, materializado y adecuado a sus necesidades y posibilidades.

A su vez, esas carencias habitacionales y sus medios de confrontación constituyen el común denominador de muchas más familias asentadas en el mismo territorio. Esta constante configura comunidades para que el ser social enfrente su realidad, no solamente en el seno familiar sino en el seno de una confraternidad que consolide espacios de vecindad para la ciudad. Por

<sup>1</sup> Estas misiones hacen parte de un conjunto de visitas especializadas, conformadas por estudiosos teóricos y prácticos, las cuales han impulsado la creación de instituciones y la implementación de normas entorno a diferentes aspectos coincidentes entre los países en vías de desarrollo, relacionado con el manejo de las políticas públicas en miras al crecimiento económico (Rojas, 2007).

<sup>2</sup> Según el DANE (2014), al mes de febrero, se estimaron 1 748 000 personas dedicadas a alguna actividad económica en la ciudad de Medellín, de las cuales 800 000 pertenecen al sector informal de la economía, lo que equivale, aproximadamente, a un 46% de la población total ocupada.

consiguiente, en la confrontación a estas carencias, se marcan caminos para la salida del marginalismo de esas comunidades.

De esta realidad, surge la llamada Acción Colectiva,

[...] como un proceso comunicativo, interactivo y concertado, que inaugura nuevos canales de comunicación y participación, y recrea las relaciones entre medios y fines, conforme se articulan y reconfiguran las relaciones de poder en el contexto territorial, cultural, económico y político en el que se desenvuelven (Melucci, citado en Vélez González, 2012, p. 21).

Es ahí, donde el problema habitacional se afronta, ya no por medio de procesos de autoconstrucción individuales y aislados, sino por procesos de autogestión colectivos, llevados a cabo por los mismos habitantes. De esto se deriva el principio asociativo, que obedece a una naturaleza intrínseca del ser humano y es consecuente a la cultura del país, al provenir de las raíces indígenas con la denominada Minga y, desde España, con el Convite (Ramírez, 1981).

Desde que comienzan estos procesos, autónomos, de ocupar el territorio, surgen de manera espontánea diversas formas organizativas de la población en torno a estos. Aquellas formas se presentan y consolidan en la medida en que la comunidad es consciente del proceso que afronta al construir su espacio habitable; es por esto que, de acuerdo con sus capacidades y posibilidades, tanto económicas como físicas, las personas allí implicadas tratan de introdu-

cir elementos de racionalidad y planeación a los procesos productivos de la vivienda.

Una consecuencia directa de esta situación es que ya coexiste una responsabilidad y un trabajo de grandes proporciones, por lo que cada autogestor no debe asumirla de manera individual. Es allí, donde la asociación de autogestores se constituye como un elemento de soporte, en lo que se denomina una organización popular de vivienda (OPV). Denominación que le da un giro completo al paradigma de ilegalidad, vulnerabilidad y marginalidad, desde el mismo perfil social y económico de la ciudad, creado por la informalidad de los procesos habitacionales.

En Medellín, los orígenes de estas organizaciones pueden encontrarse en la invasión ilegal de terrenos y en la acción comunitaria desarrollada posteriormente para su consolidación. Las Juntas de Acción Comunal (JAC), creadas con el fin de jalonar el desarrollo local, podría considerarse como la primera modalidad básica de organización popular de vivienda, que, con algún grado de estructuración de sus acciones, logra la consolidación de asentamientos en términos de servicios públicos, espacios de recreación, salud e infraestructura. En ese momento inicial, se presentaron dos tipos de formas organizativas de base: las juntas de vecinos y los comités de vivienda (Vélez, 2012).

Así las cosas, y de manera contundente, la lógica mercantil de la construcción privada, vista desde el mismo perfil de la ciudad, se invierte en la lógica comunitaria de las OPV. Esta es la característica funda-



mental que adquiere esta alternativa y le permite ser visible, desde sus inicios, ante otros procesos de producción de vivienda social. Esto debido a que, en los proyectos habitacionales del mercado privado de la construcción, los lazos comunitarios y sociales solo comienzan a gestarse en el mismo momento que las familias demandantes ocupan las viviendas. Por el contrario, en los proyectos gestionados desde las OPV, “el trabajo comunitario solidifica y crea lazos de unidad de tal forma que la ocupación de las viviendas apenas es un momento de la dura brega” (Santana & Casasbuenas, 1981, p. 226).

Lo anterior enriquece social y culturalmente a la ciudad, en el sentido que solidifica relaciones importantes y necesarias dentro de dinámica social que allí se debe manifestar.

### **3. El Estado y su validación de la acción urbana (la política pública)**

Desde la identificación del perfil social y económico de la ciudad, mencionado en repetidas ocasiones anteriormente, el Estado, como principal responsable de garantizar los derechos fundamentales de la población, se configura como el actor clave que dinamiza y a la vez pacifica el proceso productivo de vivienda a estudiar.

Para esto, hay que tener en cuenta que, desde lo plasmado en las líneas de la constitución y en la denominación de Estado Social de Derecho, la solución de problemáticas habitacionales es parte fundamental del discurso estatal. Ya que, desde esta

postura, se aboga, principalmente, por la igualdad de condiciones y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Siguiendo con esta línea gubernamental, la herramienta con la que el Estado valida todo lo mencionado anteriormente es la política pública, que, sin desligarla de un concepto más general, como lo es en sí la política, se podría definir, según André Noël Roth Deubel (citado en Vélez, 2008) de manera general como una “estrategia de acción y decisión política que legitima intereses ciudadanos enfocados a modelar lo público con fines organizativos, territoriales y políticos” (p. 77).

Adicional a esto, en esa mirada táctica y estrategia que Roth plantea, y Vélez (2008) retoma, la política pública adquiere un carácter vinculante e interactivo, en el sentido en que, a partir de coyunturas, se da una dinámica que intenta ser de mutuo beneficio para el Estado y la población. Es por esto que la política pública refleja la capacidad de construir problemas y presentar salidas y alternativas en la perspectiva de sociedades organizadas, en la medida en que se transforma en una construcción de objetos de investigación que facilitan la interacción de ambas partes.

A la vez, se debe tener en cuenta que estas no deben ser vistas como mecanismos para resolver problemas, sino que deben responder a una gestión de problemas por parte de las comunidades, para así orientar el comportamiento de estas en función de modificar esa situación percibida como insatisfactoria (Vélez, 2008).

Es allí, finalmente, y volviendo al perfil social y económico de la ciudad y la misma lógica del mercado, donde se puede concebir la relación de las políticas públicas y las partes implicadas (Estado-Comunidad) como una forma de intercambio de intereses, supervivencias y poder. Ya que, por medio de las instituciones gubernamentales, el Estado oferta condiciones específicas de actuación para los conjuntos de población, en este caso las OPV.

Pero, esta oferta, a la vez que conoce y dimensiona los potenciales sociales, comunitarios y de gestión de las poblaciones implicadas, limita la participación y los intereses del común agremiado, en función de unos intereses más compatibles con enfoques privados y de rentabilidad económica que con enfoques de bienestar e inclusión participativa.

Por tanto, para analizar la magnitud y los alcances de este intercambio, se parte desde la apertura económica, como hecho político y consecuencia directa del perfil social y económico adoptado. Derivado de este hecho, se adoptan, desde ambas instancias (Estado-Comunidad), unas tendencias y unos modos de actuación, que se vuelven determinantes para abordar el problema de la vivienda.

Esta acción globalizadora, como se verá a continuación, divide la temporalidad, establecida para el estudio (1950-2014), en dos grandes periodos, cada uno diferenciado y marcado por la forma como el Estado asume los problemas asociados con la vivienda y la forma como las OPV intentan dar solución a estos.

#### **4. La política pública antes de la apertura económica (1950-1989). Institucionalización y reglamentación de las prácticas comunitarias**

En este periodo de consolidación progresiva de la ciudad se introducen elementos con los cuales se condicionan los modos de vida y de habitabilidad para la población de clase baja y media.

El Estado es el directamente encargado de abogar, decidir e intervenir por las necesidades básicas de la población. De ahí que la acción pública, en cuanto a vivienda social, se canaliza en principio por medio de las instituciones del Estado: el Banco Central Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Instituto de Crédito Territorial y la Caja de Vivienda Militar.

En la concepción paternalista del Estado y de las mencionadas instituciones, la implicación que tienen las prácticas asociativas, recursivas y autoproductivas implementadas por las OPV, desde sus inicios individuales y de colectividad, cobran relevancia y significado. Esta importancia se da desde diferentes circunstancias y ámbitos de la vida urbana y toma posiciones contrastantes entre sí.

Una primera posición del Estado frente a estas prácticas es de rechazo a la ocupación informal y defensa de la propiedad privada, debido a que “las primeras luchas populares por el espacio urbano y la vivienda se concretizan en tomas u ocupaciones de terrenos, compras colectivas o ‘comu-



neras' de globos periféricos" (Mosquera, 1984, p. 130).

Esta situación se replica, de manera ascendente y prolifera, como consecuencia de los insuficientes programas oficiales de vivienda, del empobrecimiento constante de los sectores populares y del aumento desmedido del precio de la vivienda y el suelo urbano; factores evidenciados por la misma condición del perfil económico y social de la ciudad.

Por esto mismo, las urbanizaciones piratas, originadas por medio del loteo de propiedades de terratenientes de la ciudad; la autoconstrucción individual y colectiva y la invasión ilegal de terrenos se transformaron en procesos asumidos y dirigidos por las OPV y, a su vez, se convirtieron en la única alternativa de los sectores más pobres para acceder a un espacio en la ciudad.

Debido a lo anterior, y como segunda posición estatal frente a la acción comunal, se adapta y se adhiere el aspecto autoconstructivo, originado en las circunstancias anteriores, a los programas oficiales de vivienda manejados por las instituciones gubernamentales.

El más relevante e influyente, con respecto de la actividad de las OPV, fue el programa promovido por el Instituto de Crédito Territorial (ICT)<sup>3</sup>, Autoconstrucción Participante, a finales de los cincuenta. Desde esta modalidad el ict impulsó varios programas que implicaban la organización comunal, el más ambicioso fue el de Autoconstrucción Dirigida, que consistía en la dotación de unos lotes de propiedad del ict para construir viviendas por parte de las

comunidades, pero bajo los diseños urbanísticos y arquitectónicos establecidos por la misma entidad (Jiménez, 1981).

A pesar de esta intención vinculante, el ict convocó, en su mayoría, a comunidades que no estaban previamente organizadas bajo los esquemas que planteaban las OPV. Acción con la que resaltó a los gobiernos de turno por el sentido vinculante de sus acciones, pero, a la vez, desestimó la acción organizativa e informal de las OPV. Lo que causa que se desate una serie de medidas de control hacia las acciones populares, lo que incrementa una violenta represión por parte del aparato estatal, "la cual se hace más cruenta a medida que se amplía el movimiento y se restringe la democracia en el país, donde se libran verdaderas batallas militares para desalojar a los destechados" (Mosquera, 1984, p. 131).

A todo eso, se suma, comenzando los setenta, la creación del Banco de Ahorro y Vivienda; las Asociaciones Mutuarias de Ahorro y Préstamo y las secciones de ahorro en los bancos comerciales, lo que significó un cambio relativo de las estrategias, parcialmente paternalistas, planteadas por el Estado. Estas entidades comenzaron a trabajar con el sistema de Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). Desde allí, se empezó a gestar una competencia entre los dos sistemas (Estatual-Mercantil) que favoreció, gradualmente, a las corporaciones y tendió a disminuir, finalmente, el papel de las instituciones del Estado, como agentes de construcción directa de vivienda social.

Consecuencia de eso, se fortaleció el monopolio de la construcción. Lo que hizo

<sup>3</sup> Entidad promotora oficial de la política pública de vivienda desde 1939.

que este sector aplicara aumentos desmedidos a los precios del suelo, los materiales y los costos de construcción. Esto hizo que se incrementaran los costos financieros, las utilidades y, lógicamente, el precio final de las viviendas. Consecuentemente, se alejaba día a día la posibilidad de solución al problema de la vivienda popular (Mosquera, 1984).

Sin embargo, conforme aumentaban esas desigualdades económicas y territoriales, aumentaban las presiones por parte de la población ante los entes del Estado. Esta presión se evidenció en el aumento de las ocupaciones masivas con más nivel organizativo, para las décadas del setenta y el ochenta. Esto, por medio de la integración de numerosas familias con cierto poder adquisitivo a la lucha por la vivienda. Lo que generó que las OPV pasaran de la ocupación rápida, con posterior planificación del urbanismo barrial, a la planificación previa antes de la ocupación. Además, que involucraran el diseño urbano y arquitectónico, y el diseño de acueductos y alcantarillados en sus proyectos habitacionales (Mosquera, 1984).

Debido a esto, la respuesta del Estado ante estos procesos adelantados por las OPV fue expedir una serie de normas donde reglamentaba las actividades comunitarias de las OPV. A su vez, y anterior su normalización como organización, intentó controlar la compra de terrenos baldíos por parte de estas.

Para lograr su objetivo, decretó la Ley 66 de 1968, Por la cual se regulan las ac-

tividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determina su inspección y vigilancia. Esta medida, a la vez que refuerza los controles contra la actividad urbanizadora de las OPV, favorece la construcción comercial por parte de grandes firmas de arquitectos e ingenieros. En la medida en que restringe la venta semilegal de lotes sin servicios, modalidad tomada por las OPV para resolver el problema de tierras (Mosquera, 1984).

Ya, en cuanto a la organización estructural de las OPV, se expide, en 1989, el Decreto 2391, “el cual reglamenta el desarrollo de las actividades de las OPV, definiendo la participación comunitaria, exigiéndoles la presentación de informes contables y administrativos, registro, permiso de captación de dinero y permiso de escrituración” (Mejía, Marín & Rodríguez, 2011, p. 34). A su vez, este decreto enmarca el trabajo de las OPV, bajo la denominación de la economía solidaria y le permite unas formas de asociación legales, en función de un modelo económico empresarial, como lo son las cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, JAC, fondos de empleados y empresas comunitarias.

Lo anterior, y desde el año que se adjudicó, ya vislumbraba el carácter que tenían que adquirir las prácticas comunitarias. En las secciones siguientes, se evidenciará la evolución de ese carácter comunitario, en función de los tipos del que se fueron gestando en los dos grandes periodos ya antes explicados.

## 5. Tipología de Organizaciones Populares de Vivienda antes de la apertura económica: una respuesta consolidada a la progresiva represión estatal

Para entender las tipologías de OPV gestadas en este primer periodo del estudio, es necesario retomar las condiciones que consolidaron el carácter y la acción urbana de las OPV.

Para esto, Reyes (1999) y Santana y Casasbuenas (1981) referencian que, desde comienzos de los cincuenta, las OPV de Medellín se estructuraron en torno a la Federación de Comités de Vivienda para llevar a cabo tomas ilegales de terrenos urbanos. Esta figura nace en la ciudad de Cali y se replica a nivel nacional, bajo la orientación de Julio Rincón, líder comunista, y de Alfonso Barberena, liberal. Su accionar popular y de inclusión de la clase obrera y destechada da nacimiento en 1961 a la Central Nacional Provienda.

Hacia la década de los setenta, se produjo un proceso de consolidación de las organizaciones, las cuales, con claros frentes de movilización social, se articularon al proceso político coyuntural de la organización gremial y política, expresado en los paros y protestas cívicas (Reyes, 1999, en Vélez, 2012).

Para comienzos de los ochenta, a esta lucha por la vivienda se sumaron empleados oficiales y privados, lo que hace reactivar la construcción ilegal y hace que se amplíen las acciones populares por la posesión del suelo, la vivienda y los servicios públicos.

Se desarrollan tácticas y experiencias nuevas, surgidas del mismo desenvolvimiento y condiciones de la lucha. Lo que hace que la Central Nacional Provienda tome más fuerza sobre la presión estatal (Mosquera, 1984), debido a la magnitud de los proyectos emprendidos por las OPV, como se mencionó en el capítulo anterior.

De acuerdo a como se iban gestando a las situaciones anteriores, se iban alineando unas formas y estrategias de actuación de las OPV para lograr su cometido habitacional. Es por esto que, para 1984, como lo referencian Santana y Casasbuenas (1981) en su participación en el Foro Nacional por Colombia, existían tres tipos de OPV:

- Un primer tipo estaba constituido por las OPV que promovían el ahorro entre sus afiliados, esto con el fin de comprar terrenos que adjudicaban, posteriormente, a sus socios o para cubrir las cuotas iniciales que cancelan a constructores privados, contratados para ejecutar sus planes habitacionales. En esta tipología, la participación de la comunidad, en cuanto a la parte habitacional y comunitaria, se ve muy limitada.
- Un segundo tipo distinguía a aquellas organizaciones que promovían la invasión de terrenos públicos o privados. Sus asociados eran pobladores de muy bajos recursos pertenecientes, en su mayoría, al sector informal de la economía. Esta tipología requería ciertos niveles de organización comunitaria que les permitiera resistir a los intentos

de desalojo por parte de la policía. Su forma de actuación era que, una vez obtenido el predio, la apropiación de los terrenos para la construcción de la vivienda se hacía de manera individual; la labor que se realizaba colectivamente estaba relacionada con los servicios domiciliarios y la adecuación urbanística de los barrios construidos.

- Un tercer tipo son las OPV que adquieren, mediante compra comunera, los terrenos para el adelanto de sus proyectos. Estas, generalmente, adelantan de manera colectiva la construcción, parcial o total, de la vivienda. Es allí donde se recurre a prácticas autoconstructivas, pero sobre diseños arquitectónicos. Esta metodología, permite a sus asociados una amplia participación en las decisiones que se toman en cuanto a diseños, materiales y aspectos económicos y financieros.

Es, precisamente, esta última modalidad de OPV la que incitó al Estado a reglamentar su práctica. La cual, ya en esta instancia de consolidación, cooperación y sinergia entre los asociados y los líderes comunitarios, adquiere para este un carácter empresarial, como se mencionaba en el capítulo anterior.

Y es sobre esta tipología que, desde el mismo Decreto 2391 de 1989 se define lo que será para los años venideros y la transición del país, el concepto de OPV:

Se entiende por Organizaciones Populares de Vivienda aquellas que han sido constituidas y

reconocidas como entidades sin ánimo de lucro, cuyo sistema financiero sea de economía solidaria y tengan por objeto el desarrollo de programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria.

## **6. La política pública después de la apertura económica (1990-2014). Mercantilización y comercialización de las prácticas comunitarias**

El periodo que parte desde los noventa estuvo marcado fuertemente por la transición dada a la economía y a la política del país, con la implementación de la apertura económica y el cambio de constitución.

El primer efecto, derivado de la situación transicional del país, se caracterizó por la desaparición del ICT y de los otros sistemas de financiación, así como por el surgimiento de una nueva política de vivienda, la Ley 3 de 1991, que tenía como eje central el fortalecimiento del mercado de vivienda. Condición que le “otorga a las OPV el carácter de oferentes de proyectos de vivienda, asignando para ello funciones de apoyo y acompañamiento desde los Fondos de Vivienda de Interés Social municipal” (Mejía, Marín & Rodríguez, 2011, p. 34).

En este escenario, con el objetivo de hacer posible el acceso a la vivienda a los estratos más bajos, se crea el subsidio a la demanda coordinado por el Inurbe, pero no con los resultados esperados, dado que fueron pocas las ofertas de soluciones habitacionales viabilizadas para los sectores de

más bajos ingresos (Arango, 2001 en Vélez González, 2012).

Esta política terminó por convertir a la vivienda destinada para la clase baja y media en un bien escaso, bajo la lógica y el perfil social y económico de la ciudad, cuyas condiciones y dinámicas pusieron en competencia la demanda y no la oferta. Por tanto, “no se permitió el acceso a la población económicamente más débil, los cuales, además de presentar limitaciones estructurales de ingreso, tienen otras condiciones que una política únicamente financiera no logra subsanar para constituirse en demanda solvente” (Arango, 2001 en Vélez González, 2012, p. 52).

Y, ahondando en las situaciones planteadas anteriormente, el neoliberalismo marca su punto de llegada cuando en 1991 se da por terminado el modelo del desarrollismo social impulsado años atrás por el upac, debido a la crisis en la operación del mismo sistema.

A su vez,

[...] la financiación de la vivienda popular en la ciudad, y en el país en general, por parte del sector privado de la construcción, implicó el diseño de unas políticas macroeconómicas centradas en el argumento de la reactivación económica y generación de empleo (Vélez, 2012).

Estas políticas, además de que no lograron dar soluciones habitacionales viables para los sectores populares, no tuvieron en cuenta criterios de habitabilidad para la construcción de la vivienda.

Mirado en retrospectiva, en la posición del perfil neoliberal que se afianzó dentro de la lógica de pensar y construir la ciudad, hay que tener en cuenta que se dejaron por fuera los diferentes entes que se requerían para la solución integral de la vivienda, en esta parte es donde se niega el carácter participativo de las OPV.

En tanto, por medio de las instituciones gubernamentales, se centró el enfoque asistencial habitacional en la financiación de las soluciones de vivienda, con el único fin de acumular intensivamente la ganancia y la plusvalía. Esto se gestionó por medio de las corporaciones financieras, las cuales asumieron la función de intermediación en el mercado de la vivienda.

Con esto, se terminó por desestabilizar a los diferentes campos de actuación de la política pública estatal, la cual, progresivamente se ha ido desligando de sus responsabilidades en la prestación de los servicios básicos y necesarios de la población. Lo que coloca así, en el escenario de la oferta y la demanda los procesos y las acciones comunitarias que pueden empezar a gestionar las OPV.

## **7. Las organizaciones populares de vivienda después de la apertura económica: un único sentido de actuación**

Hoy en día, el panorama no se aleja mucho de las primeras imposiciones del neoliberalismo. Si bien, con el pasar de los años, se ha hecho necesario reivindicar el papel social y participativo de las OPV en la función de

producir vivienda social y vincular la mayor parte de la población que aún no cuenta con los recursos crediticios ni económicos para entrar a demandar en el mercado, consecuentemente, ya la figura de las OPV está concebida y consolidada como una modalidad más de acceso a la Vivienda de Interés Social, esto, en parte, por la normalización establecida en 1989 desde la Ley 9 de la Reforma Urbana y se continúa validando desde la misma acción judicial. Es por esto, que en la Ley 546 de 1999, por la cual se dictan las normas en materia de vivienda y financiación, se encuentra explícito en el artículo 27 que “los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda distribuidos regionalmente deberán potencializar los programas de vivienda de interés social por autogestión o sistemas asociativos” (Mejía, Marín & Rodríguez, 2011, p. 34).

Incidentemente, el Decreto 2026 de 2000, “reglamenta los procesos de elegibilidad, postulación, calificación, asignación y giro de los Subsidios Familiares de Vivienda para las postulaciones de modalidad colectiva, propias de las Organizaciones Populares de Vivienda” (Mejía, Marín & Rodríguez, 2011, p. 34).

Con todo y esto, la parte jurídica no es la única que tiene en cuenta la naturaleza de las OPV, en la planeación estratégica de la ciudad, también se hace necesario contar con ese aporte de participación comunitaria, aunque actualmente solo se dé desde la figura de comunicación, como por ejemplo en el Plan Estratégico Habitacional Medellín 2020. Dicho en otras palabras, las instituciones gubernamentales, al reconocer

a una colectividad que desde sus prácticas internas fomente la acción comunitaria y las prácticas sociales frente a la producción de vivienda, se evita la establecer esas prácticas desde su propia posición. Posición y papel que desde los diferentes hechos coyunturales y medios, no siempre es visto de la mejor manera por las comunidades, pero que, desde el imaginario colectivo que conllevan las OPV, puede llegar a permear la concepción popular que tienen los ciudadanos de la relación Estado-Comunidad y de su validación de la acción urbana que el mismo gobierno ejerce sobre ellos.

A todo lo anterior, Correal (1991) agrega que:

[...] las iniciativas estatales y de sus instituciones gubernamentales en materia de promoción de la participación ciudadana, en procesos como los habitacionales, pueden ser en gran medida reconstituyentes de un sistema en crisis, y por lo tanto bombardeos distractivos que movilizan la imaginación y las ilusiones de los sectores populares y sus organizaciones, quienes a la larga terminan siendo absorbidos e integrados al sistema en la posición que el modelo permite, sin ninguna autonomía (p. 46).

Este planteamiento evidencia y reflexiona acerca de las iniciativas de las OPV, que abogan por una democrática participación popular. Reflexión en el sentido en que estas organizaciones no siempre buscan fines mucho más amplios, ambiciosos ni transformadores de la sociedad. Las condiciones y las posibilidades que le imprime



el mercado están básicamente dadas en la inmediatez y en la espontaneidad de los procesos habitacionales que puedan ir gestionando, a medida que sus posibilidades económicas, sociales y de vinculación de población puedan brindarle.

A lo anterior, Correal (1991) aporta: “la falta de proyecto político es muy común. Y existe entre ellas una gran dosis de voluntarismo, que en el mejor de los casos, presenta un potencial organizativo y transformador. Pero que solo sigue siendo un potencial” (p. 46).

Así pues, es evidente el reconocimiento estatal de las prácticas comunitarias y asociativas de las OPV, a lo largo de la consolidación histórica de la dinámica urbana y habitacional. Y es precisamente esa acción colectiva la que debería conducir a un cuestionamiento sobre la función actual de las instituciones gubernamentales en la ciudad y a una reflexión de carácter crítico que tome en cuenta la adopción de alternativas incluyentes para los sectores más pobres, en ese proceso tan importante como lo es la producción de vivienda.

Y para terminar, cabe anotar, que esta consideración no debe darse en función de institucionalizar por medio de políticas públicas las prácticas asociativas, para que así las organizaciones se adapten a la lógica del Estado; esta concepción debe ser invertida y mirada desde otro paradigma, son las instituciones gubernamentales y el mismo Estado los que tienen que adaptarse a las condiciones sociales, económicas y culturales de las personas vinculadas a las OPV, y al contexto en el cual estas —bajo

unas circunstancias específicas, un campo de acción y una rivalidad de poder con otros agentes— producen los espacios habitacionales, vecinales y de socialización e integración para la ciudad.

## Referencias

- Correal, L. F. (1991). La Planeación Zonal, los Aulodiagnósticos Comunitarios y la Concertación. En P. C. Brand, (ed.), *Tercer Seminario Internacional Habitat: Participación Comunitaria* (pp. 45-50). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 66, (26 dic. 1968). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=310>
- DANE. Resumen Ejecutivo, Medición del empleo y seguridad social, trimestre móvil diciembre 2013 - febrero 2014. <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/informalidad-y-seguridad-social>
- Fique, P. L. F. (2006). *Vivienda social en Colombia: Políticas Públicas y rentabilidad en los años noventa*. Bogotá: Punto Aparte, Universidad Nacional de Colombia.
- Jiménez, V. F. (1981). Hacia una Política de Vivienda Popular en Colombia. En J. Ramírez, I. Useche, F. Jiménez, P. Soto, F. Giraldo, H. Molina, et al. (eds.), *El Programa Gubernamental de Vivienda y el Instituto de Crédito Territorial* (p. 35-44). Bogotá: Centro de Investigaciones y Educación Popular - CINEP.

- Mejía, M. J., Marín, L., & Rodríguez, L. (2011). *Las Prácticas Asociativas implementadas en las Organizaciones Populares de Vivienda del Valle de Aburrá como estrategia autosostenible y de acceso a la vivienda en el periodo 2000-2010*. (Tesis de grado en Sociología, Universidad de Antioquia, Medellín).
- Mosquera, T. G. (1984). El movimiento de los destechados colombianos en la década de los años 70. *Revista Mexicana de Sociología*, 46(4), 127-144.
- Palacio, M., & Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Editorial Normal.
- Ramírez, S. J. (1981). Hacia una Política de Vivienda Popular en Colombia. En J. Ramírez, I. Useche, F. Jiménez, P. Soto, F. Giraldo, H. Molina, et al. (eds). *El Programa Gubernamental de Vivienda* (pp. 9-26). Bogotá: Centro de Investigaciones y Educación Popular - CINEP.
- Rojas, J. H. H. (2007). Made in the world is better: Las Misiones Económicas en Colombia y nuestro descreimiento ancestral. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, xv(1), 77-90.
- Reyes, C. E. A. (1999) *Hacia una nueva estructura de gestión para la vivienda de interés social*. (Tesis de especialización en Planeación Urbano Regional, Universidad Nacional de Colombia, Medellín).
- Santana, R. P., & Casasbuenas, M. C. (1981). Hacia una Política de Vivienda Popular en Colombia. En J. Ramírez, I. Useche, F. Jiménez, P. Soto, F. Giraldo, H. Molina, et al., (eds)., *La Vivienda Popular Hoy en Colombia* (pp. 191-282). Bogotá: Centro de Investigaciones y Educación Popular - CINEP.
- Vélez, G. E. (2012). *Las acciones colectivas y Organizaciones Populares en la producción social de la vivienda en Medellín a partir de la década de los 90s*. (Tesis de maestría en Estudios Urbano Regionales, Universidad Nacional de Colombia, Medellín).
- Vélez, R. R. (2008). *Políticas Públicas y Organizaciones Sociales en Medellín, en la perspectiva del Derecho Público y el Sistema Público y el Sistema Político Municipal*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.