

ANÁLISIS SOCIO JURÍDICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN  
EL MARCO DE LA LEY 1232 DE 2008: SUBSIDIOS APLICADOS A  
VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y VIVIENDAS DE INTERÉS  
PRIORITARIO PARA MUJERES CABEZA DE FAMILIA EN CONDICIONES  
DE VULNERABILIDAD, PARA EL PERIODO 2014 – 2021 EN COLOMBIA.

ESTEFANY VALENTINA BUITRAGO PEÑA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D.C.

2022

ANÁLISIS SOCIO JURÍDICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA:  
SUBSIDIOS APLICADOS A VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y  
VIVIENDAS DE INTERÉS PRIORITARIO PARA MUJERES CABEZA DE  
FAMILIA EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD, PARA EL PERIODO  
2014 – 2021 EN COLOMBIA.

ESTEFANY VALENTINA BUITRAGO PEÑA

TRABAJO PRESENTADO PARA OPTAR AL TITULO DE ABOGADO

**ASESOR DE MONOGRAFÍA:**

FLOR MARIA AVILA HERNANDEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D.C.

2022

**NOTA DE ACEPTACIÓN.**

Asesor de Monografía

Dra. FLOR MARIA AVILA HERNANDEZ

Jurado 1

Jurado 2

Fecha, abril de 2021

## RESUMEN

En la presente investigación se analiza el enfoque diferencial de la política de vivienda colombiana a través de los distintos programas de subsidio que se brindan a mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad. En Colombia, el fenómeno de la jefatura femenina -monoparental- esta en constante crecimiento y la demanda de una vivienda digna hace parte de las problemáticas a las cuales se enfrentan estas mujeres, en especial aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad debido a sus ingresos precarios. Con la Ley 1232 de 2008 se implementaron diversos deberes que el Estado social de derecho tiene con las mujeres cabeza de familia debido a su condición de proveedoras y cuidadoras; dentro de estos compromisos se encuentra el promover programas de financiación para adquirir un hogar, precepto legal que también se encuentra acompañado por el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia de 1991 que plantea como un derecho el acceso a una vivienda digna. Este trabajo hace seguimiento a la implementación de dichas políticas desde los subsidios a Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario que fueron entregados desde 2014 hasta 2021.

**Palabras clave:** Mujeres cabeza de familia, política pública, subsidios de vivienda, enfoque diferencial, Viviendas de Interés Social, Viviendas de Interés Prioritario

## **ABSTRACT**

In the present investigation, the differential approach of the Colombian housing policy is analyzed through the different subsidy programs that are provided to women heads of households in conditions of vulnerability. In Colombia, the phenomenon of female headship - single parent - is constantly growing and the demand for decent housing is part of the problems faced by these women, especially those who are in conditions of vulnerability due to their income. precarious. With Law 1232 of 2008, various duties were implemented that the social State of law has with women heads of households due to their status as providers and caregivers; Among these commitments is the promotion of financing programs to acquire a home, a legal precept that is also accompanied by article 53 of the Political Constitution of Colombia of 1991, which establishes access to decent housing as a right. This work follows up the implementation of these policies from the subsidies for Social Interest Housing and Priority Interest Housing that were delivered from 2014 to 2021.

**Keywords:** Women heads of households, public policy, housing subsidies, differential approach, Social Interest Housing, Priority Interest Housing

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	4
ABSTRACT .....	5
INTRODUCCIÓN .....	8
1. UBICACIÓN DEL PROBLEMA.....	8
1.1 Descripción del problema.....	8
2. Justificación.....	11
3. Formulación del problema.....	16
4. Objetivos.....	17
4.1 General:.....	17
4.2 Específicos:.....	17
2. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.....	18
3. MARCO METODOLÓGICO .....	28
4. DESCRIPCIÓN, ANALISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN .....	30
CAPÍTULO 1: ACERCAMIENTOS PRELIMINARES AL CONCEPTO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA JUNTO CON LOS PARÁMETROS QUE DETERMINAN SU ESTADO DE VULNERABILIDAD.....	30
1. Definición de las mujeres cabeza de familia.....	30
1.1 Cómo la academia define a la mujer cabeza de familia.....	30
1.2 La definición de madre cabeza de hogar en la legislación colombiana.....	35
1.3 La transición del concepto de familia tradicional, cómo ha cambiado la forma de estructuración.....	50
1.4 Conclusión.....	62
CAPÍTULO 2: EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN COLOMBIA EN RELACIÓN CON SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN. UNA BREVE HISTORIA DE LOS SUBSIDIOS Y APOYOS PARA VIVIENDA EN COLOMBIA.....	64
2.1 La vivienda como un derecho fundamental y su importancia en la legislación colombiana .....	64
2.2 La madre cabeza de familia colombiana y su relación con el derecho a la vivienda ...	71
2.3 Los subsidios y apoyos de vivienda en la historia colombiana .....	80
A) Vivienda de Interés Social .....	87
B) Vivienda de Interés Prioritario .....	89

C) Políticas generales para Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario.....	91
2.4 Conclusión.....	92
<b>CAPÍTULO 3: CUÁLES HAN SIDO LOS SUBSIDIOS Y APOYOS PARA VIVIENDA ENTREGADOS A MUJERES CABEZA DE FAMILIA EN COLOMBIA (2014 A 2022) .....</b>	<b>95</b>
3.1 Diagnóstico de la cobertura y el impacto de los subsidios y apoyos de vivienda brindados a madres cabeza de familia en Colombia, para el periodo 2014 a 2021. ....	96
3.2 Comparativa de las políticas de vivienda adoptadas en los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos periodos presidenciales entre 2014 a 2021 .....	98
3.3 Análisis de los subsidios para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario entre 2014 y 2021.....	105
A) Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores.....	107
B) Programa de Vivienda Gratuita: Fases I y II .....	108
C) Mi Casa Ya.....	109
D) Semillero de Propietarios .....	111
E) Casa Digna Vida Digna .....	112
3.2.1 Análisis de los subsidios de vivienda entregados a nivel nacional. ....	113
3.4 Subsidios y apoyos de vivienda brindados a mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad durante el 2016 al 2020.....	124
3.5 Conclusiones y sugerencias sobre la política de vivienda para las madres cabeza de familia en Colombia.....	131
5. CONCLUSIONES .....	140
6. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN SOCIO - JURÍDICAS .....	144
7. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	147

## **INTRODUCCIÓN**

### **1. UBICACIÓN DEL PROBLEMA**

#### **1.1 Descripción del problema.**

A partir de la década de los noventa Colombia se ha incrementado la jefatura femenina en el hogar. Este fenómeno generó una modificación dentro de las dinámicas y perspectivas del concepto de “ familia”, situación que ha conllevado a permitir el reconocimiento jurídico de esta nueva figura que trasciende como un fenómeno sociocultural y donde se define que “es Mujer Cabeza de Familia, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar”(Ley 1232, 2008, Art. 2),se aclara que tal condición deberá ser confirmada ante notario.

Allí se estipula como una figura de especial protección, para generar condiciones de vida digna se proponen:

- Estímulos educativos por parte del ministerio de educación, donde se promueva la inscripción y préstamos de material escolar a los hijos de estas mujeres.
- La creación de un Fondo Especial adscrito al Ministerio de la Protección Social que permita la consolidación de una organización activa de las Madres cabeza de hogar en condiciones de pobreza
- Los establecimientos públicos de educación básica, media y superior atenderán de preferencia las solicitudes de ingreso de hijos o dependientes de mujeres cabeza de familia, siempre que cumplan con los requisitos



- Ofrecer planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas o proyectos emprendedores, con los cuales la mujer cabeza de familia pueda realizar una actividad económicamente rentable.
- Ejecutar incentivos especiales para el sector privado que cree, promocióne o desarrolle programas especiales de salud, educación, vivienda, seguridad social, crédito y empleo para las mujeres cabeza de familia.
- Promover la formación de organizaciones sociales y comunitarias de mujeres que les faciliten el acceso a la vivienda de interés social, orientándolas en los procesos de calificación para la asignación de subsidios en dinero o especie y ofrecerá asesoría para la adquisición de vivienda.
- Facilitar los mecanismos de información y capacitación de las Mujeres Cabeza de Familia que no tengan la posibilidad de asociarse u organizarse, para garantizar su acceso
- Estrategias que faciliten y permitan el acceso a las madres cabeza de familia, a los servicios financieros

También debe tenerse en cuenta aspectos ramificados que surgen y determinan la profundidad de la problemática dentro de la población vulnerable, pues en un contexto de globalización y apertura económica (neoliberalismo) que enmarca la realidad de los grandes centros urbanos como Bogotá, se impulsa a los sujetos productivos a acoger un mayor rendimiento y eficacia que les exigen una mayor dedicación al ámbito académico; sin embargo, las características promedio de las madres cabeza de familia con este tipo de condiciones demuestran una precariedad inminente en el ámbito educativo lo que las ha desplazado a formas de trabajo informales o mecánicas mal remuneradas, estas situaciones confrontadas con el tiempo que también deben dedicar a quienes se encuentran a su dan como resultado

un tramo de brecha social que impide a estas mujeres encontrar espacios de ascensión y mejoramiento de su calidad de vida.

Frente a tal situación desde el enfoque de un Estado Social de Derecho, se ha decidido acoger propuestas a nivel nacional como distrital que desde la política pública han fomentado distintos programas, subsidios e incentivos de ayuda a esta población, con el fin de mejorar su estabilidad económica y brindar a sus familias nuevas posibilidades de bienestar a su calidad de vida. Este proyecto se enfocará en analizar cuáles han sido las consecuencias de los programas orientados a incentivar procesos educativos que les permitan a estas mujeres insertarse con mayor facilidad en el campo laboral o crear microempresas.

En este sentido, dentro de Bogotá para el año 2014 el DANE reportó que un 35% de las familias residentes en la capital eran dirigidas por mujeres cabeza de hogar, lo que demostró una alta presencia de este nuevo fenómeno social dentro de la ciudad, así mismo se señala en el informe la constante presencia de factores de vulnerabilidad que afectan a gran parte de esta población; es decir, que las condiciones de vida de estas mujeres y sus familias no logran llegar a un estado de bienestar debido a falencias que suelen estar asociadas a un estado económico y laboral inestable que les impide cubrir otras necesidades básicas.

Dentro de la Encuesta Multipropósito impulsada por el DANE también se estableció que para el año 2014 la Localidad de Bosa contaba con 180.073 hogares, de los cuales un 37,6% tenía jefatura femenina, mientras que el 62,4% jefatura masculina; con base en los anteriores datos la secretaria del habitad (2017) estableció que para el año 2016 se estimaría la existencia de 180.747 hogares, cifra que respondería a las condiciones de aumento constante en la tasa de fecundidad de la localidad. Según la Secretaria Distrital de Salud para el año 2009 “la tipología y características propias de las familias

son uniparentales, donde las mujeres son madres cabeza de familia y/o con hogares reconstituidos, con bastante dificultad para acceder a la seguridad alimentaria y nutricional.” (pp. 82), dando cuenta de una clara tendencia en la tipología familiar que se construye en la localidad.

Las altas tasas de hogares uniparentales se encuentran acompañadas de elementos que sugieren condiciones de vida arduas. Se encontró que dentro de las Unidades de Trabajo Informal [UTI] que se encuentran propagadas por toda la zona, se encuentran laborando en su mayoría mujeres que se encuadran dentro de la categoría de madres cabeza de familia residentes de la misma localidad (Secretaría Distrital de Salud, 2009) situándose dentro de condiciones de inestabilidad económica constantes.

Ahora bien, cuestiones de vivienda de la encuesta del DANE también fue posible extractar algunos datos generales que señalan que “El 33,3% de los hogares con jefas mujeres viven en una vivienda propia totalmente pagada, el 52,1% en arriendo, subarriendo o leasing y el 10,4%, aunque viven en un lugar propio, aún lo están pagando. Con respecto al tipo de vivienda, en la localidad el 53,8% de las madres jefas de hogar viven en apartamento, el 42,9% en casa y el 2,9% viven en un cuarto.” (Secretaría Distrital del Habitat, 2017, pp. 14), esta información da cuenta de un alto porcentaje de familias que no poseen una vivienda propia y se ven obligadas a destinar un porcentaje de sus ingresos al pago de un hogar esto podría dar pie a indagar la ejecución de los programas de vivienda que se plantea en la ley 1232 del 2008.

## **2. Justificación**

En un principio es preciso mencionar como la jefatura femenina ha logrado incrustarse dentro la creciente pluralidad de estructuras familiares colombianas, situación que la sitúa en un nodo de vital importancia al interior del andamiaje nacional pues no está demás recordar como el Estado desde el

artículo 42 se reconoce que “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (...) El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.” (Const., 1991); asimismo en su artículo 43 hace referencia a sobre el compromiso del Estado de brindar amparo y seguridad a las madres cabeza de hogar, (Const., 1991), tales antecedentes de aceptación de esta figura nos dan una noción inicial del grado de impacto que tiene esta figura como fenómeno social determinante sobre el funcionamiento general de la nación.

Para Uribe (2007) tales configuraciones de aumento dentro de esta figura monoparental encuentran su origen en diversos procesos como la alteración cultural del funcionamiento patriarcal de la familia, en ese orden de ideas las modificaciones de roles y participación en las actividades domesticas no solo ha dado apertura a la libertades femeninas sino que también ha debilitado ciertos vínculos preestablecidos en el hogar tradicional; además de esos factores también menciona que existen estrechos vínculos con los procesos de la crisis económica de Latinoamérica durante la década de los 80's, evento que obligo a la incorporación laboral de distintos miembros de la familia para lograr sobrellevar la difícil estabilidad financiera de ese momento.

Es necesario aclarar que pese a que el trabajo no se detiene a determinar causalmente algunos elementos que dan origen a la jefatura femenina pero de allí se destaca la mención de la incidencia de los elementos jurídicos anexos sobre la división y cambio de la familia; la permisividad del matrimonio como una figura apta junto con la ampliación de las libertades individuales han contribuido a propagar los casos de monoparentalidad femenina sin desconocer la multiplicidad de factores interactuantes en los cambios del concepto tradicional de familia (Uribe, 2011).

En este sentido en algunos casos particulares se comprueba la efectividad del derecho, por ejemplo “la evolución de las políticas sociales para la mujer embarazada en Colombia, registran no solo los cambios culturales del país en materia de legislación sino el reflejo de la lucha de las mujeres por alcanzar plenos derechos en una sociedad que le exige cada vez más una participación.” (Cortes, M. M. & Pérez, A., 2012, 86), tal afirmación no solo comprueba lo ya planteado, sino que también da paso a reconocer el papel de quienes se ven afectados y reclaman su reconocimiento que en ese momento resultan ser las Mujeres Cabeza de familia. Es de interés para la investigación lograr detectar como se dan los procesos de convergencia entre lo legal y lo material, habiendo inferido por cifras básicas como la jefatura femenina si se ha unido a procesos de vulnerabilidad en los distintos elementos básico de la vida cotidiana, en este sentido el proyecto de ley 03 base de la ley a analizar señala que:

la feminización de la pobreza en cabeza de las jefas de hogar, tema que ha generado debate y polémica y que es entendida como la denominación que se le ha dado al creciente fenómeno de hogares pobres con madres cabeza de familia y a las precarias condiciones económicas y sociales de las mujeres en los últimos años , ya que son las mujeres quienes acusan mayor atención en razón a la especificidad de sus problemas, debido a que los hogares se tornan más vulnerables cuando además de ser pobres, solo cuentan con un adulto en capacidad de proveer económicamente (2006)

De este punto quisiera señalar lo preocupante que resulta que las ideas básicas trabajadas por el proyecto aún son retomadas por algunos autores colombianos en la actualidad, señalando que las problemáticas en su nivel más general continúan en vigencia; es decir que las soluciones prácticas que

se habían brindado desde el gobierno no habían logrado su concreción dentro de políticas que realmente satisficiesen las necesidades de dicha población.

En relación con lo anterior desde la perspectiva laboral Puche manifiesta que “La mayoría de estas mujeres no alcanza a devengar un salario mínimo y lo poco que ganan lo tienen que repartir entre un mayor número de dependientes. Sus hogares presentan mayor desnutrición en menores, tasas más altas de trabajo infantil, más desprotección de los hijos y por lo tanto mayores riesgos de morbilidad comparando con el promedio urbano” (2012, pp.133), esta relación desgastante entre tiempos laborales, de crianza y de actividades domésticas genera que la jefatura femenina resulte en un posible foco de vulnerabilidad

Desde otras interpretaciones también se hace claro cómo se pueden evidenciar tácticas de explotación laboral impulsadas por las limitadas posibilidades de esta población, en un nivel macro “la globalización y el neoliberalismo: han aumentado la mano de obra barata y la economía informal, lo que ha contribuido al aumento de la oferta para la mano de obra femenina de las clases bajas, cuyo salario es más bajo que el de los hombres, situación que les ha permitido acceder con mayor facilidad al mercado laboral.” (Uribe 84); en este tipo de problemática también se hace evidente la necesidad de mencionar las rupturas a nivel género que aun segregan a las mujeres manteniendo brechas salariales y de asenso que hacen aún más frágiles las condiciones de la población monoparental que se pretende estudiar.

Concatenado a lo anterior, no se puede dejar de lado la estrecha vinculación existente entre la protección de estas mujeres y las garantías para quienes tienen a su cargo, especialmente los niños. En este tipo de espacios no solo se atacan las problemáticas de la población que se pretende apoyar si no que de manera especial se logra una incidencia horizontal sobre las nuevas generaciones Colombianas, al respecto se encuentra que en la práctica “La

crianza de los niños que pertenecen a hogares de bajos recursos es un aspecto de poca prioridad para los padres por falta de tiempo y recursos; frecuentemente es la madre la que cumple el papel de cabeza de familia y el padre por lo general ha abandonado el hogar” (Eraso, J, Bravo, Y & Delgado, M. 2006, pp.26). Desde aquí señala un interés por especial al ser evidente el debilitamiento de esta unidad que forma una gran parte de lo que es la institución de la familia, de allí que resulte necesaria su especial protección y acogida.

En este sentido, dentro de Bogotá para el año 2014 el DANE reportó que un 35% de las familias residentes en la capital eran dirigidas por mujeres cabeza de hogar, lo que demostró una alta presencia de este nuevo fenómeno social dentro de la ciudad, así mismo se señala en el informe la constante presencia de factores de vulnerabilidad que afectan a gran parte de esta población; es decir, que las condiciones de vida de estas mujeres y sus familias no logran llegar a un estado de bienestar debido a falencias que suelen estar asociadas a la un estado económico y laboral inestable, que les impide cubrir otras necesidades básicas.

Determinar la efectividad de estos apoyos es pertinente debido a la alta incidencia de la población dentro de la estructura social de nación, la investigación socio jurídica debe gozar de una alta sensibilidad en relación con los temas de interés nacional que suscitan necesidades básicas insatisfechas; en palabras de Uribe “La aparición y frecuencia de la tipología familiar con jefatura femenina se convierte en un tema de interés actual; su entendimiento permite crear estrategias de acción e intervención más acordes con las necesidades y desarrollos de las Familias Contemporáneas” (2007, pp. 87), respondiendo desde proceso de concientización sobre el deber como estudiantes en formación de una carrera que se ve implicada directamente con el uso de valores sociales. En lo jurídico este tipo de investigaciones también se encuentran caracterizadas dentro de lo conveniente para fortalecer campos

como el realismo jurídico y el reconocimiento de la efectividad material de la norma, elementos que son señalados como frecuentes y esenciales dentro de la investigación jurídica actual:

La expresión sociología jurídica designa hoy día una dinámica académica que corresponde incuestionablemente a la existencia de una disciplina consolidada a nivel internacional. En nuestro medio, la sociología jurídica viene cobrando cada vez más fuerza en los medios políticos y académicos, en parte debido a lo que a nuestro juicio está asociado con el agotamiento del pensamiento del modelo jurídico positivista dominante durante casi todo el siglo XX. (Torregrosa, R. & Torregrosa, N., 2014, pp. 179)

Por último, pero no menos importante se han definido algunos parámetros que permitan la viabilidad de la investigación mediante el uso de herramientas para generar un acercamiento más adecuado entorno a la relación entre el desenvolvimiento del entorno social y la normatividad aplicada; la metodología base partirá de una dualidad que de acción mixta que permita conocer y comparar las distintas aristas que circunden a la investigación.

### **3. Formulación del problema.**

¿Cómo se ha desarrollado la política pública de vivienda en el marco de la Ley 1232 de 2008, a partir de los subsidios de Viviendas De Interés Social y Viviendas De Interés Prioritario para mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad, en Colombia durante el periodo 2014 – 2021?



## **4. Objetivos**

### **4.1 General:**

Analizar la política pública de vivienda en el marco de la Ley 1232 de 2008, los subsidios aplicados a Viviendas De Interés Social y Viviendas De Interés Prioritario para mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad, para el periodo 2014 – 2021 en Colombia.

### **4.2 Específicos:**

1. Caracterizar a las Mujeres cabeza de familia en estado de vulnerabilidad, definiendo cuáles son las principales características que definen el estado de fragilidad socioeconómica de la jefatura femenina en Colombia.
2. Describir cuáles son los programas de subsidios para VIS y VIP que se brindan a las mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad con base en la ley 1232 de 2008 en Colombia durante el periodo 2014-2021
3. Realizar un diagnóstico sobre cuál ha sido el impacto de estos apoyos y subsidios de vivienda teniendo en cuenta su cobertura.

## **2. MARCO TEORICO CONCEPTUAL**

Este apartado comprende una breve sistematización de las líneas base que orientan la investigación dentro de los conceptos fundamentales para su desarrollo. En ese sentido se recopilan algunos de los apartados esenciales para comprender como se estructura el trabajo respecto a las perspectivas teóricas y los conceptos señalados.

Uno de los conceptos fundamentales dentro de la investigación es el de las mujeres cabeza de familia, al hablar de este grupo es imposible no remitirnos a los fijado por el legislador en la Ley 82 de 1993, la cual plantea los parámetros para integrarse a esta ficción legal. De manera simple se vinculaba a mujeres que tenían a su cargo dependientes económicamente, ya fueran menores de edad o personas en condición de discapacidad.

Con la Ley 1232 de 2008, se determinó que las mujeres casadas podían hacer parte de la figura, siempre que su pareja no contara con las condiciones para ayudarla como proveedor debido a alguna situación de discapacidad. Lo elemental del concepto radica en una jefatura femenina que demuestra exclusividad dentro de la manutención de menores o personas totalmente dependientes. Esta investigación también acoge lo planteado por la Sentencia T 722 de 2004, sobre la inclusión de los padres que pueden ser integrados a los beneficios de la figura por cumplir con las mismas condiciones.

Ahora bien, respecto a las condiciones de vulnerabilidad planteadas dentro de la formulación del problema, es preciso ahondar en la idea de “feminización de la pobreza” que circunda las situaciones de desigualdad económica a la que se ven expuestas las mujeres cabeza de familias. En ese sentido estas condiciones negativas derivan de una situación económica

inestable ya sea por bajos ingresos, por un remanente laboral que es inestable o insuficiente para cubrir los gastos de todos los miembros del hogar.

Respecto al concepto de la política pública de vivienda es importante reconocer que se acoge no sólo en sentido de propuestas gubernamentales sobre soluciones a las necesidades habitacionales de los ciudadanos, si no que en el caso colombiano reconoce deberes estatales fijados constitucionalmente. Por ese motivo, esta investigación define la política pública de este sector como un deber del Estado, según lo fijado en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Es importante señalar que dicho concepto también se desagrega en diversas subcategorías que integran la composición de la política, en especial al realizar un ejercicio analítico apoyado en la Ley 1232 de 2008. A razón de dicha ley se pueden integrar los conceptos de “subsidios” y “apoyos” de vivienda como la base dentro del análisis de los programas. Asimismo, el sistema de vivienda colombiano ha generado las categorías legales de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, a las cuales esta investigación se acoge desde su descripción normativa.

En cuanto a la estructuración teórica de esta investigación, es importante reconocer que el sujeto a estudiar se desenvuelve en un marco económico específico, producto de diferentes procesos históricos que configuran los culturales, este ha funcionado como limitante y filtro de la ascensión social por parte de grupos como las madres cabeza de hogar; por eso es importante mantener presente cuál es la cantidad de influencia de este sobre las diferentes dinámicas sociales y laborales.

El neoliberalismo es definido como “El término con el que se han designado a ciertas políticas económicas actuales se ha dado en llamar neoliberalismo el cual alude al liberalismo clásico...establece una serie de postulados de aplicación económica dictados por entes supranacionales.”

(Cruz, UNAM, 2002”) cabe agregar que es súbitamente confundido con la globalización, pero por el contrario este es un medio para que la misma funcione sin ningún tipo de protección legal.

Allí es cuando las dinámicas de esta investigación entran, pues la madre cabeza de hogar es acorralada, por un sistema que no tiene compasión; por que asume que todos se equiparan en capacidades para poder desarrollarse a la par, pero que pasa con estas madres que en muchas ocasiones son forzadas a arduas y múltiples tareas que se lo impiden.

Pero no hay una visión humana de lo mismo esta relación economía-hogar podrá responder también a la ubicación general de estas mujeres sus en contextos que les impiden a ellas ya sus propios hijos tener condiciones de vida dignas. Pero realmente se está libertad ha cumplido las expectativas, “Es indiscutible que los procesos de liberalización y apertura comercial tienen efectos sobre el bienestar de las personas; incluso su impacto resulta diferenciado sobre los diversos contingentes de la población. En este sentido, los economistas liberales predijeron la disminución de las brechas salariales y del ingreso per cápita, el mejoramiento del acceso a la tecnología y los recursos, y la reducción de las discriminaciones laborales. Así, el mercado laboral representa un terreno fértil para realizar análisis de sensibilidad al género.” (Álvarez, 2010, u santo Tomás Chile, pág. 3)

Pero realmente se están dando procesos de aceptación a la irrupción de brechas laborales por medio de estos postulados neoliberales, como casi siempre la realidad es lejana a la teoría y aún más para un grupo que reúne condiciones desfavorables desde el género y la sobrecarga de ser madre, sobrevivir a la tarea de equilibrar tiempo y dinero se convierte en la lucha diaria y el conocimiento de esta amerita ciertos patrones culturales.

Es decir que a pesar de que existan leyes que estipulan la protección de género, lo que impulsa al empleador a deshacerse de un sujeto como una

madre cabeza de hogar es su condición, porque prevé ciertas situaciones que no darán eficiencia, ni productividad y que significaran perdida. “El carácter con el que el neoliberalismo surgió en épocas recientes obedeció a circunstancias propias de una época en el mundo que dieron fuerza a los postulados económicos fundados en el liberalismo clásico llevados a sus máximos extremos, caracterizados primordialmente por la profunda despersonalización del bien común y enclavados en la individualización” (Cruz, UNAM, 2002”), se incrementa.

Es precisamente ese enfoque de valores modernos entorno a la productividad, eficiencia y rapidez los que la madre no puede cumplir, porque ya no se trata de un modelo participativo sino un lugar donde toda la responsabilidad cae sobre un individuo sin ningún tipo de consideración en torno a la humanidad de los hombre y mujeres se nos lleva a un paso de mecanización, paso que la madre cabeza de hogar apenas puede cumplir a través de la reducción de múltiples tareas el abandono de la real crianza de los hijos o personas a cargo porque sobrevivir dentro de este marco cuesta.

Ahora sumados todos estos factores a la figura del desempleo sobre ella no es sorprendente ver que la mayoría de las jefas de hogar deben iniciar una batalla en contra del tiempo para acomodar sus actividades a la búsqueda de un trabajo y además su situación económica se remitirá también a la compasión ayuda de cercanos , y a pesar de todos los sacrificios la selección de personas “aptas para trabajar acabaran eliminándola de la lista por esa mismas condiciones es mujer tiene hijos, casi no tendrá tiempo y no será productiva; será un eterno ciclo de unión de factores que solo la llevaran a una dependencia de caridad ajena y que la obligará a olvidar su capital social.

Trayendo como consecuencia no solo un conflicto de supervivencia momentáneo si no de convivencia que luego podrá verse reflejado en otro tipo de problemáticas sociales, “el número de personas desempleadas

provenientes de ajustes empresariales o colectivos que se incorporan tarde al mercado laboral como las mujeres que lo dejaron para ocuparse de la crianza de los hijos y cuando son mayores” (Piqueras, 2006, pág. 138)

Aunque no enmarca el tema central de la investigación si es un anexo de importancia, “En el marco de la discriminación por género implica que las mujeres perciben un salario menor que los hombres, incluso cuando están igualmente calificadas y desempeñan el mismo trabajo.” (Augusto Alean, 2008, pág. 5), puesto que esta situación enmarca otra realidad para las Madres Cabeza de Hogar, el enfrentarse a un mercado laboral poco humanista y basado en valores desarrollistas las suprime.

Además de llevarlas como sujetos a desvalorarse en cuanto a acción y productividad recayendo en perjuicios conexos con la dificultad de ser iguales a los hombre y la creación de un lenguaje interno que lo justifica como cierto y que casi se apropia de la realidad. Allí también se da la presencia de trabajos informales que en realidad no son capaces de producir suficientes ingresos para la manutención de otro incluso de sí mismo, el sometimiento a la tercerización e informalidad de trabajos explotadores está dada en un marco totalmente cerrado para otro tipo de alternativas y que responde a un ser enmarcado en discursos netamente económicos de desarrollo.

Por ello “Existe la posibilidad de que se presente un sesgo de género en el mercado laboral: que las mujeres tiendan a ocupar puestos de baja condición y poca calificación, temporales y de tiempo parcial.” (pág. 3). La creación de un techo de cristal sobre la ascensión laboral de la mujer manteniéndola activa hasta cierto tipo de cargos que solo están reservados para presencias masculinas encaran también la forma en que el mundo funciona hoy como un engranaje, a simple vista disperso, pero finalmente compacto y fuerte.

Es este particular criterio el usado dentro del desarrollo de una política pública, puesto que en dichas condiciones se presenta una mayor dificultad de ascensión social si se es madre cabeza de hogar, además, de los factores de alta concentración de este grupo dentro de este tipo de contexto impidiendo así cambios drásticos y generando problemática de convivencia familiar y social a partir de la influencia que ejerce el entorno sobre los hijos la cual no puede ser contrarrestada en muchas ocasiones debido a el tiempo tan agitado de la propia madre generando consecuencias a la par sobre las nuevas generaciones ,“Desde el feminismo muchas autoras han venido hablando sobre la feminización de la pobreza, como un término que denota el empobrecimiento material de las mujeres, el empeoramiento de su calidad de vida y la vulneración de sus derechos fundamentales“(Cobo & Posada, 2006).

Dentro de la construcción de indicadores sociales de vulnerabilidad, lo más común es que la segregación por edad nos permita rastrear mayores rasgos de vulnerabilidad en el caso de mujeres jóvenes con hijos pequeños. Según De la Rocha (1999) en estos casos tan particulares suele ser mayor el número de gastos y la inestabilidad laboral.

A lo anterior también se deben sumar factores previos como el contexto en el cual se puede ser madre. Como se mencionó previamente este es un punto donde la teoría de los capitales de Pierre Bourdieu nos atañe con gran intensidad junto con la idea de la interseccionalidad. A continuación, me permitiré explicar brevemente en que consiste cada una y como pueden servir para identificar factores de vulnerabilidad en madres cabeza de hogar.

Según este sociólogo francés los agentes se organizan en el espacio social según los *principios de diferenciación*, que en las sociedades contemporáneas más desarrolladas económicamente son en capital económico y el capital cultural. Esta, es una de las diferencias con la teoría marxista, en esta, el *capital* sólo se presenta en la forma capitalista del modo

de producción, en ella, el producto último de la circulación de mercancías es el dinero, este, “*es la primera forma de manifestación del capital*” (Bourdieu, 1979, pág. 43).

Sus planteamientos que resultan relevantes para la investigación porque diferencia a los agentes, y los clasifica socialmente según la propiedad relativa que cada agente tenga sobre ese capital, y no debe confundirse con el capital económico. Se trata de entender cómo se ubican los distintos sujetos en el campo social partiendo de una serie de factores que los definen dentro de la socialización. En ese sentido pues el capital puede ser una cantidad de conocimientos generales (capital cultural), una cierta habilidad para las relaciones interpersonales (capital social), o el cumplimiento de cierto estándar de belleza (capital sensual).

Por este motivo se considera que las madres en condiciones de vulnerabilidad pueden reunir ciertos patrones que agraven dicha condición. Por ejemplo, en el caso de tener un bajo capital cultural, es decir, un nivel muy bajo de educación y ningún oficio aprendido será más difícil encontrar un empleo; sin embargo, la idea de esta teoría no es sentar bases causales rígidas que no le den agencia al sujeto, sino que se reconoce que este podría llegar a cambiar esos posibles resultados con otras acciones, siguiendo el ejemplo anterior puede que la persona a pesar de tener un bajo capital cultural pueda recurrir a su capital social para encontrar trabajos mediante referencias que no necesiten de esas habilidades o conocimientos que no posee.

Respecto a la visión feminista de la interseccionalidad se parte del entendido de que existen otros factores que vinculados al género pueden causar mayor vulnerabilidad a una persona; en esta perspectiva se traza una relación con conceptos como la raza o la situación económica.

En palabras más simples una mujer blanca de estrato medio (género) no se verá igual de violentada en su cotidianidad si se compara con una mujer



afro de bajos recursos (género, raza y estrato); esta teoría plantea que la vulnerabilidad en ambos casos sería diferente, siendo la segunda mujer la que posiblemente se posicione en condiciones de vida más difíciles al estar expuesta a la discriminación por distintos elementos. Aunque se deja claro que la pretensión no es generar una regla infalible para clasificar personas, estos apuntes teóricos son funcionales a la hora de generar criterios para entender a qué se refiere la vulnerabilidad en mujeres cabeza de hogar.

Asociado a los criterios teóricos expuestos previamente, podemos hacer uso de la teoría *de las capacidades humanas* de Amartya Sen para comprender y evaluar los aspectos que afectan el bienestar humano generando nichos de vulnerabilidad. Desde esta perspectiva la vida de todo ser humano se construye a partir de una serie de *funcionamientos* que dan sentido a su existencia y la dotan de valor, el acceso limitado a estos puede entenderse como negativo.

En ese sentido, los funcionamientos pueden entenderse como simples o complejos: “Los funcionamientos simples son aquellas funciones elementales, como estar bien alimentado, tener buena salud (...) los funcionamientos complejos – tienen – (...) mayor complejidad como ser feliz, tener dignidad” (Urquijo, 2014, pp. 68). Pueden entenderse también como una serie de acciones vinculadas entre sí, que generan la satisfacción del sujeto que los pueda ejercer activamente.

A su vez, las capacidades son un conjunto de elementos de esos funcionamientos, es decir, los medios o aspectos que requiere una persona para llevar a cabo esas acciones o metas que anhela. Es el reflejo de la libertad para escoger un estilo de vida u otro. Tanto los funcionamientos como las capacidades se ven atravesados y modificados por las condiciones, sociales, políticas y económicas en las que cada agente se desenvuelve; estas condiciones pueden llevar a su desarrollo o vulneración.

Se considera que el enfoque de capacidades busca fortalecer competencias que les permiten a las comunidades cambiar las circunstancias en las cuales viven. Se centran en capacidades individuales y recursos materiales, psicológicos o sociales. Se asume que las personas son agentes dueños de su destino. Un ejemplo de las políticas concebidas bajo esta mirada son los planes de educación financiera contemplados en la Ley 1232 de 2008 y algunas facilidades de crédito.

A la par el enfoque de Martha Nussbaum podría ser complementario dentro de la elaboración de un modelo que busca entender ¿Cuándo se ve vulnerada la calidad de vida de estas madres proveedoras? En ese orden de ideas, se puede insistir en la necesidad de incluir un rango importante de factores para entender que la vulnerabilidad de esta población diferencial también puede ser tratada y medida desde otros puntos como la salud, la libertad, la nutrición, la educación, la planificación, entre otros elementos, que insistimos, no se reducen a lo económico. En el libro *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades* propone que las principales condiciones para garantizar la calidad de vida de cualquier persona son:

no morir prematuramente; procurar la salud y la integridad corporales; utilizar los sentidos, imaginar, pensar y razonar; saber manejar las emociones vinculadas con cosas o personas a las que amar, por las que dejarse cuidar y sentir gratitud; respetar a otras especies; reír y jugar; controlar el propio entorno político y material. (Turell, 2014, pp. 356)

El desarrollo de las capacidades aunado a la categoría género ya implica un gran reto, pero es importante mencionar que dicha autora reconoce las complejidades que se suman en países en vías de desarrollo y la necesidad de un *feminismo universalista* que garantice principios éticos aplicables a nivel global que garanticen condiciones de dignidad humana para cualquier

persona. En su estudio sobre las mujeres de la India registra que el sistema cultural y religioso les impide reconocer y aplicar sus propias capacidades.

Este es el modelo, pero en la práctica las mujeres en el Tercer Mundo son las garantes de la supervivencia de la familia ocupándose de la pequeña agricultura y ganadería, de la artesanía, del acarreo de agua potable y otras duras tareas. A pesar de algunos cambios socioeconómicos las desigualdades entre sexos siguen perdurando. (Gómez, 2016, pp. 14)

Esta no es una situación de simple elección aleatoria es la dirección hacia un campo social más afectado que otro, que se mantiene vivo a favor de ciertos códigos culturales implícitos que prosiguen y solo pueden ser rotos mediante el sacrificio de tiempo produciendo para finalmente obtener cierta remuneración.

Por ello el acondicionamiento o factor pobreza dentro de políticas públicas guiadas a las jefas de hogar. Manteniendo una línea, “Esto es de especial importancia si se entiende que estas mujeres son las encargadas del sostenimiento no sólo económico sino social de sus hogares, y que tanto en la zona de cabecera como de resto presentan en general mayores niveles de vulnerabilidad demográfica que los hombres.” (Velásquez, Revista DANE, 2005), esto está dado claramente por las condiciones económicas de estas mujeres que no les permiten el acoger lugares más adecuados para el crecimiento de sus hijos.

### 3. MARCO METODOLÓGICO

La metodología de esta investigación será mixta, pues se integrarán datos cuantitativos y cualitativos durante la investigación para identificar y comparar las distintas aristas de la problemática trabajada. Este proceso analítico también estará acompañado de un método descriptivo que de cuenta de las condiciones que construyen el ¿cómo?, respecto a la política pública de vivienda.

En cuanto a los métodos, en un primer momento se hará un abordaje documental y un análisis normativo vinculado con los programas de Vivienda de Interés Social e Interés Prioritario vigentes; posteriormente se realizará un análisis cuantitativo sobre las cifras de distribución de los subsidios de vivienda. Por último, se hará una indagación que compare e indague sobre los elementos normativos y estadísticos para diagnosticar el estado de aplicación de estos programas.

Es preciso aclarar que la investigación goza de una ubicación espacio temporal justificada por la estructuración de los datos y la intención de realizar un ejercicio comparativo. En ese sentido, el análisis de programas de Vivienda de Interés Social e Interés Prioritario a nivel nacional responde a la intención de comparar cómo se ha distribuido la otorgación de los subsidios en distintas zonas del país.

Por otra parte, la ubicación temporal de 2014 a 2021 busca analizar posibles brechas o cambios con la transición de periodos presidenciales, en especial con las modificaciones de la política de vivienda a través de los Planes Nacionales de Desarrollo; asimismo, dicho periodo resulta más prolífico en el número de programas destinados a este tipo de viviendas y por lo tanto genera mayores posibilidades de comparar las variaciones en la estructura de la política de vivienda colombiana.

El estudio conceptual previo, permitirá generar claridad respecto a los conceptos usados durante la investigación, en especial, en lo que refiere a “Madres Cabeza de Familia” y “estado de vulnerabilidad”. El posterior análisis normativo tendrá como finalidad identificar las estructuras legislativas en materia de subsidios de vivienda, haciendo énfasis en las condiciones impuestas a los programas para Viviendas de Interés Social e Interés Prioritario.

En cuanto al análisis cuantitativo se busca identificar aspectos generales sobre la política pública en términos de aplicación de los subsidios desde el número de beneficiarios hasta el presupuesto invertido, además, integrar comparaciones de cobertura a nivel nacional entre los distintos entes territoriales.

#### **4. DESCRIPCIÓN, ANALISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

##### **CAPÍTULO 1: ACERCAMIENTOS PRELIMINARES AL CONCEPTO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA JUNTO CON LOS PARÁMETROS QUE DETERMINAN SU ESTADO DE VULNERABILIDAD.**

###### **1. Definición de las mujeres cabeza de familia**

Para empezar, es preciso delimitar de donde surge el concepto de madre cabeza de familia y hacer un breve repaso sobre los motivos o causas que generaron el uso continuo de este concepto.

###### **1.1 Cómo la academia define a la mujer cabeza de familia.**

En primer lugar, también resulta necesario retomar cuales son los orígenes académicos de este concepto antes de adentrarnos en las pesquisas jurídicas porque dentro de la línea del tiempo de la figura se hayan sus orígenes en el escenario académico, que claro esta es posterior al fenómeno social y que bajo su descripción logra generar el reconocimiento de estas novedosas formas familiares.

A lo largo de este apartado se podrá observar cómo esta figura no solo se mantiene en el foco de la académica debido al surgimiento espontaneo y extenso de nuevas convenciones de lo que implica la familia; sino que poco a poco también se alimenta de los vínculos con los programas estatales que generan un mayor interés en usar grupos focales de mujeres que ejercen la jefatura femenina.

Según Sofía López (2002) esta idea surge con la necesidad de dar una respuesta a esta nueva forma de familia monoparental que aumentaba desde los 60's, era una búsqueda desde la academia inglesa y norteamericana para aglutinar el fenómeno social estadísticamente por lo que se adopta la categoría equivalente en ingles de *one parent family* [familia de un padre] (pp.179). En

ese sentido se rastrea su uso académico hasta 1963 con el trabajo de Arthur Schlesinger un historiador norteamericano que para ese momento lo definía como un padre o una madre soltera que a su cargo tenía hijos menores de edad. (López, 2002).

Desde esta denominación se podrá iniciar la discusión de género pues en sus inicios no se hablaba directamente de las mujeres como las que encabezaban esta figura; sin embargo, es preciso recordar que con el antecedente de la Segunda Guerra Mundial la ausencia de una gran cantidad de hombres dio pie a la posibilidad de que las mujeres se integraran al mercado laboral a la vez que procuraban el sostenimiento de sus familias.

El aumento en el número de mujeres que enviudaban o cuyos esposos eran parte del contexto bélico solo acabó concediendo una suerte de modificación espontánea dentro de las dinámicas heteropatriarcales que hasta ese momento habían sido bien recibidas. Por lo tanto, cuando se hacía referencia a las “familias de un padre” implícitamente se hablaba de las madres como las principales protagonistas.

Se debe aclarar que el hecho de que este trabajo haga énfasis en este contexto histórico de orden europeo no hace que se desconozca la presencia de este fenómeno en otras zonas del mundo y en especial en Latinoamérica; contrario sensu, se trata más de una explicación necesaria para entender porque la academia norteamericana e inglesa fueron de las primeras en interesarse en la descripción de este creciente fenómeno social.

En ese sentido, se rastrea su uso académico hasta 1963 con el trabajo de Arthur Schlesinger un historiador norteamericano *one parent family* que para ese momento lo definía como un padre o una madre soltera que a su cargo tenía hijos menores de edad.

No está de más mencionar que este concepto se mantiene en una linealidad que solo caracteriza parcialmente la situación y aminora todos aquellos aspectos vinculados con la complejidad que presenta este fenómeno social, de este modo se olvidan las causas y también se dejan fuera eventualidades temporales que se convierten en punto de discusión.

De esta manera algunas teorías feministas plantean varias discusiones en torno a los distintos términos que se usan como sinónimos a la hora de hablar acerca de este tipo de organizaciones familiares monoparentales. Así surgen las preguntas: ¿Qué es una mujer cabeza de familia? ¿Qué es una madre cabeza de hogar o/y de familia? ¿Qué implica la jefatura femenina?

Antes de continuar se ve como ineludible clarificar que el feminismo como fenómeno colectivo de agrupación en favor de la mujer ha generado una serie de líneas que se han enfocado en investigar la situación de esta; por ende, no puede asumirse al feminismo mismo como una teoría sino como un espacio que asocia diferentes posturas que en parte retratan un tema de interés para este trabajo: las mujeres como dirigentes de la mayoría de las familias monoparentales.

Ciertamente las distinciones entre hogar y familia ocupan espacios más amplios de discusión, pero lo que se mantiene como criterio de separación es la condición sine qua non del primer concepto de articular convivencia, emociones y valores; mientras que el ambiente familiar se ve como un espacio más relacionado con aspectos de orden económico (De la Rocha, 1999).

Para efectos del trabajo ambos términos se encuentran fuertemente vinculados con la expresión de la Ley a estudiar, en tanto los dos encierran tácitamente la idea de un líder que convive y se encarga tanto económica como emocionalmente de un grupo de personas a los que reconoce como familia o como hogar.



No está de más indicar que más adelante se profundizara en la evolución de la familia (especialmente en el contexto suramericano) para trazar algunos límites en lo que refiere a las relaciones y la consanguinidad es la única forma de entender esta institución social.

Regresando a la ilación teórica de contenido feminista también nace la pregunta sobre la distinción de género de esta figura. El espectro de cuestionamientos se amplió y se hace la pregunta fundamental sobre la intervención patriarcal dentro de la formación este tipo de conceptos bajo dos corrientes.

Por un lado, autoras como Betty Friedman han reconocido que los hombres también pueden ser parte de la monoparentalidad y que ciertamente el concepto puede cercenar la presencia masculina, paradójicamente partiendo del desconocimiento por sesgo de género con estos conceptos se puede llegar a negar que los padres también ocupan este lugar. Al hablar de mujer cabeza de familia o madre claramente se intensifica la forma excluyente de dicha aseveración.

Desde el otro aspecto, algunas autoras vinculadas a corrientes como la de la segmentación y la interseccionalidad han reclamado el reconocimiento de las desventajas estructurales de las mujeres dentro de la estructura patriarcal.

Para ellas desde esta figura no se intenta negar a los padres que integran familias monoparentales; pero si se busca dar a conocer que son las mujeres las principales integrantes de esta forma de familia y las que generalmente son más vulnerables por cuestiones estructurales (Casares, 2008). En ese sentido han optado por criticar fuertemente:

la imagen de la familia monolítica, natural y biológica de un padre sustentador y una mujer y madre a tiempo completo como la única y legítima forma familiar, ya que esta imagen de familia oscurece el hecho real de una variedad de hogares dependiendo de estructuras de género, generación, raza, y clase. (Casares, 2008, pp. 5)

Aunado a lo anterior también existen algunas intervenciones de orden académico y cívico (asociaciones de mujeres) que han dado paso a la distinción de la maternidad dentro de zonas rurales y las zonas urbanas. Los trabajos con mujeres campesinas como sujetos centrales dan mucha importancia al papel de la familia tradicional, especialmente en el caso colombiano la consagración a la religión católica en su momento género que las madres cabeza de hogar fueran casos aislados.

Sin embargo, hoy día la situación ha cambiado para la mayor parte de Latinoamérica rural, las mujeres de estas zonas han aprendido a asumir dicha postura sin resquebrajamientos y el señalamiento social ha ido mermando paulatinamente. Esto también va muy de la mano con las distintas luchas feministas que se han venido adelantando y la lapidación de algunos valores patriarcales opresores.

Algunos autores se atreven incluso a hablar de nuevas ruralidades y a señalar que las mujeres de estas zonas cada vez más se conectan con los cambios y se inmiscuyen en una mayor diversidad de roles; a pesar de que “las culturas rurales un poco aisladas del empuje modernizador han preservado gran parte de sus saberes y comportamientos, muy ligados a las creencias religiosas y a una clara división sexual del trabajo.” (Novoa, 2015, pág. 39), ciertamente hoy se cierra poco a poco la brecha con la mujer urbana, esto sin negar algunas diferencias sustanciales.

El empoderamiento femenino también se puede seguir rastreando desde la división sexual del trabajo. Recordando que fueron los procesos de industrialización los que permitieron la exclusión del hombre como único proveedor de los hogares, situación que se ha visto afianzada desde finales del Siglo XIX (Vargas, 2020, pp. 89); aunque dicha transición ha recaído en el nacimiento de brechas que a nivel laboral se ven representadas en brechas salariales o techos de cristal.

De hecho, se ha llegado a constituir cierta similitud en aspectos básicos que serían propios de la figura de la madre cabeza de hogar vinculándose como transversales a la discusión. Tanto es así que las dos mujeres en su contexto respectivo suelen verse obligadas a realizar una pesquisa cuidadosa de empleos que les permitan a la vez estar presente en su posición como madres. Esta conjugación constante y a desgastante de roles es lo que acaba catapultando el significado mujer cabeza de familia.

Ahora bien, se puede observar que el análisis de la mujer como dirigente de las familias monoparentales ha tomado un giro más crítico a través de algunas posturas feministas que se han interesado en desglosar la familia y el rol de la mujer dentro de esta. Resulta relevante observar cómo se reconoce en la conceptualización actual la presencia de una estructura que ha condicionado la posición de las mujeres traspasando su capital cultural, económico y social.

## **1.2 La definición de madre cabeza de hogar en la legislación colombiana.**

En cuanto a su origen en los marcos normativos se puede ubicar una vinculación estrecha con el ámbito internacional, siendo la Comisión de las Comunidades Europeas de 1989 uno de los primeros espacios donde se retomó el concepto extendiendo su aplicación a hijos dependientes sin que

necesariamente fueran menores de edad, asimismo, Naciones Unidas en 1994 mencionó este término sin incluir “hijo menor de edad” como condición.

No está de más mencionar que este concepto se mantiene en una linealidad que solo caracteriza parcialmente la situación y aminora todos aquellos aspectos vinculados con la complejidad que presenta este fenómeno social, de este modo se olvidan las causas y también se dejan fuera eventualidades temporales que se convierten en punto de discusión.

La ley 82 de 1993 que no solo es la primera pauta del gobierno para reconocer esta nueva forma de familia, sino que esta es el antecedente directo de la ley que esta investigación pretende analizar. En su primigenia etapa como proyecto de ley se presentó esta propuesta como una oportunidad de mejora en los hogares que se estructuraban bajo la jefatura femenina y que se surtía como el primer acercamiento o vinculación directa de programas y beneficios estatales.

La ley 82 (1993) comienza haciendo una exposición transversal de lo que implica la institución de la familia dotándola de una definición que implica a un hombre y a una mujer que se unen por matrimonio o libre voluntad como una base para luego aclarar que requisitos comprenden las mujeres objeto especial de la ley desembocando en la siguiente definición:

Mujer Cabeza de Familia, quien, siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.  
(Ley 82, 1993)

Posteriormente, se menciona la responsabilidad del gobierno de crear programas que creen un campo de protección a quienes pueden ser catalogadas como Mujeres Cabeza de hogar nombrando en términos generales la necesidad de hacer cumplir los derechos económicos, sociales y culturales que ellas poseen dándoles cabida en distintas esferas donde para ese momento se encontraban en desigualdad en comparación con las proyecciones de otros modelos familiares.

Por supuesto temas como la educación, el trabajo y la atención en salud corresponden a líneas donde la Ley 82 enfatiza constantemente (1993); la Ley también deja a cargo del estado establecer las reglamentaciones necesarias para integrar a las mujeres de la jefatura femenina dentro del sistema de seguridad social donde se espera le sean prestado los servicios de manera efectiva, también deja a criterio del gobierno nacional aspectos como los tramites y regulaciones que deben ser seguidos para la capacitación de las madres para el acceso a subsidios de vivienda y la flexibilidad crediticia.

Dentro de la misma línea para el mismo año de expedición de la primera ley que regulaba a las Mujeres Cabeza de Hogar se expide la ley 100 de 1993 donde se desarrolla el sistema de seguridad social unificado, allí se hace una somera alusión a las figuras de las madres de donde se pueden extraer algunos datos sobre beneficios y tratos a las mismas aunque no está de más señalar que esta ley nunca hace una mención concreta de la categoría de Mujeres Cabeza de hogar pero se parte del concepto que retoma en varios artículo de “madre trabajadora ” para asumir algunos beneficios extendidos a la población estudiada por esta investigación.

Correspondiendo con lo anterior la Ley 100 (1993) establece que se hará una excepción dentro de la pensión de vejez en cuanto a sus requisitos en tanto la madre trabajadora tenga un hijo en condiciones de discapacidad declarada, asumiendo unos plazos de edad y semanas más flexible pero es

preciso dejar en claro que tales beneficios serán retirados en caso de que la madre decidiese continuar trabajando; tales excepciones favorables se cumplirán en tanto sean madres “que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al régimen de seguridad social” (Ley 100, 1993).

Con la ley 750 del 2002 a nivel penitenciario se incluyeron algunos beneficios para las Mujeres cabeza de hogar cuando ellas deban ejecutar una pena privativa de la libertad puedan cumplirla dentro de su lugar de residencia, lo anterior se aplica siempre y cuando se adapten algunos prerrequisitos taxativos que aluden a que se pueda comprobar que su conducta previa a la infracción permita indagar que no es un peligro para la sociedad o su familia y se mantendrá tal apoyo si colaborare activamente con los agentes del INPEC a cargo de su custodia.

Con el paso del tiempo han gestado mecanismos de cobertura y estabilidad laboral, tales como los de la ley 790 (2002) allí se estipula que aquellas Mujeres Cabeza de Hogar que no poseyeran salidas laborales o económicas adicionales a las de su cargo no podían ser retiradas por el programa de renovación de la Administración Pública.

Asimismo, el antecedente a la entrada en vigor de la ley 1232 se remonta a el proyecto de ley 03 de 2006 presentado ante el Senado con el cual se busca reformar la ley preexistente de 1993 que regulaba la misma temática sobre la jefatura para ese período. En ese orden de ideas, dentro de la exposición de motivos del proyecto se hace un especial énfasis en las nuevas condiciones de transición de los núcleos familiares en Colombia donde se reafirmaba una mayor presencia femenina uniparental dentro de la dirección y sostenimiento económico de los hogares colombianos, para los ponentes tal situación comprometía al estado a dar una respuesta oportuna a esta nueva figura de jefatura femenina en tanto su inclusión en las distintas

esferas nacionales podría dar paso a una estabilidad y crecimiento económico. De manera más precisa su argumento centra plantea que:

Colombia ha experimentado una transformación económica, social y cultural, encaminándose de manera vertiginosa a crear nuevas formas de organización que han implicado transformaciones en principios y valores, las cuales han incidido directamente en los roles que tradicionalmente se atribuyen a la conformación familiar protegida por nuestra Constitución Política, revirtiendo sobre la mujer, el mayor impacto generado, entendiendo el especial grado de protección que en nuestro Estado Social de Derecho debe brindarles (Proyecto de Ley 03, 2006)

Ahora bien, el proyecto de ley 03 es preciso al recodar la existencia de la ley 82 de 1993 la cual se inclinaba por dar los primeros pasos sobre el reconocimiento y apoyo a las madres cabeza de hogar. Sin embargo, la argumentación del proyecto da una amplia cabida a explicar por qué tal antecedente legal resulto ineficaz en su aplicación pues para ese momento continuaban afianzadas las brechas en todos los campos de inserción social que pretendía subsanar (educación, salud, empleo, etc.) y por tanto se hacía necesaria la implementación de una nueva ley que se enfocara en esferas más precisas de acción para crear beneficios más factibles a las madres que presentaran condiciones especiales; dentro de este documento también se hace especial énfasis en acerca la figura femenina a los desarrollos de los derechos económicos, sociales y culturales como ejes transversales en la acción de un Estado de derecho como el Colombiano.

Para cimentar lo mencionado el texto realiza la citación de algunos porcentajes y datos tomados de la Encuesta - Serie cronológica 1996-2004 realizada por el DANE ,de la decantación de algunas cifras de las esferas básicas en las que deben incursionar las madres cabeza de hogar los ponentes de la propuesta de ley concluyen que “evidencian la feminización de

la pobreza en cabeza de las jefas de hogar, (...) la denominación que se le ha dado al creciente fenómeno de hogares pobres con madres cabeza de familia y a las precarias condiciones económicas y sociales de las mujeres en los últimos años, (...) debido a que los hogares se tornan más vulnerables cuando además de ser pobres, solo cuentan con un adulto en capacidad de proveer económicamente, el cual generalmente es MUJER.” (Proyecto de Ley 03, 2006); con base en ello, a través de la nueva ley se plantean paradigmas, incentivos y campos de actuación más fiables para que la figura de la jefatura femenina pueda generar unos avances pormenorizados de su bienestar.

Posteriormente, se concedieron otros beneficios de orden procesal y costas a las personas con jefatura femenina en el decreto 4089 el cual en su artículo 22, en este caso se dará conciliaciones gratuitas a personas con calidades especiales de posible vulnerabilidad dentro de estas se incluye el “Ser padre o madre cabeza de familia, siempre y cuando su capacidad económica no le permita acceder a los operadores de la conciliación a los cuales se les autoriza una tarifa.” (2007); en esta situación es claro que, pese a reconocerse que la conciliación es un requisito pre procesal en la mayoría de los casos jurídicos, pero ello no implica que todas las madres pueden acceder a los incentivos pues se genera una selección ante las que presentan una condición clara de vulnerabilidad respecto de su situación económica.

Dentro de este marco se abordarán las temáticas de normatividad vigente que regulen los programas y beneficios que reciben las madres cabeza de hogar cobijadas por la ley 1232 de 2008, este criterio busca dar una lectura reciente del desarrollo que se han brindado en la actualidad sosteniendo la garantía de prestaciones mínimas a esta figura familiar. Las fuentes escogidas para exponer el estado legal se explayarán en un sentido amplio al bloque de constitucionalidad (convenios internacionales), leyes alternas a la 1232 de 1993 que recaigan sobre la jefatura femenina, decretos, jurisprudencia y planes de gobierno dentro de Bogotá en el periodo de 2008 – 2016, la



distinción cronológica será un eje central para comprender la discriminación de las fuentes legales e históricas según su fecha de expedición teniendo como fundamento el momento en que tuvo un rango de acción la Ley 1232 de 2008.

El eje central de la investigación tiene su origen en la Ley 1232 de 2008 por la cual se dictan algunas disposiciones sobre las Madres Cabeza de hogar modificando la ley 82 de 1993 como antecedente de regulación de la misma figura social. Allí se dan algunos parámetros básicos para definir a las madres cabeza de hogar junto con una serie de diversos apoyos para quienes se encuentren dentro de dicha categoría.

Dentro de la Ley 1232 de 2008 se han pautado algunos parámetros base que ya no parten del concepto ideario de familia como su antecesora la Ley 82 de 1993 sino que asumen la definición de Mujeres Cabeza de Hogar como un concepto amplio que trasciende como un fenómeno sociodemográfico y cultural que ha recaído en Colombia y de debe ser reconocido desde lo que se define como jefatura femenina.

Dentro de la protección especial que recae sobre esta tipología de familia se asumen las esferas en las cuales deberán intervenir con mayor fuerza los programas generados por las entidades públicas que estén a cargo de aplicar tal ley, en ese orden de ideas los elementos base más desglosados que propone la ley son: acceso a servicios de bienestar y vivienda; cobertura de las prestaciones de seguridad social, atención efectiva en salud con énfasis en las problemáticas de salud sexual y reproductiva; acceso a instituciones educativas de calidad dentro de niveles con carácter básico, medio y superior; posibilidad de adquirir planes de crédito con flexibilidad para propuestas de emprendimiento y ofertas laborales que generen estabilidad económica a esta población.

Entre las entidades a las cuales les son delegados deberes de acción que permitan llevar con mayor facilidad a la praxis las propuestas de la ley se encuentra: Ministerio de educación junto con el SENA en cuanto a programas de acceso a la educación y a elementos que se necesiten dentro de la misma; DNP, Ministerio de Protección Social para la gestión continua de proyectos que intercedan en el mejoramiento de la calidad de vida de las madres cabeza de hogar; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para el acceso a subsidios de vivienda y programas de mejoramiento de las mismas; Banca de oportunidades y Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria para apoyar proyectos empresariales provenientes de la Mujeres Cabeza de Hogar. Se hace un llamado general a todas las entidades que puedan interceder con programas y políticas con el fin de mejorar la calidad de vida de quienes encabezas la figura de jefatura femenina, sobre todo si se encuentran en casos de vulnerabilidad (Ley 1232, 2008).

Esta ley encuentra mayor concreción en la medida en que para la financiación de los programas pues sugiere la creación de un fondo sin personería jurídica adscrito al ministerio de prosperidad social, sus recursos se encontraran derivados de recursos del presupuesto nacional, empresitos externos, aporte de entidades nacionales o internacionales y donaciones de particulares. La ley 1232 (2008) en aras de mantenerse bajo la línea de una ley más practica finalmente establece que “Es deber del Estado capacitar a funcionarios públicos y líderes comunitarios en la defensa de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres cabeza de familia.”

En cuanto al bloque de constitucionalidad, pese a que no existe ningún tratado o convenio que de manera expresa se centre en la madre cabeza de hogar o conceptos similares, si existen algunos postulados que presentan indicios sobre la necesidad de superar brechas de genero colocando a la mujer en una postura de igualdad; asimismo, de allí también se pueden deducir

algunas ideas de bienestar general para los conciudadanos, se destacan en estas fuentes el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos junto con la Convención Americana de Derecho Humanos pues estos dos tratados se señalan como elementos esenciales dentro de las distintas jurisprudencias que han hablado sobre esta nueva configuración familiar.

En un primer momento del Pacto Internacional De Derechos Civiles Y Políticos podemos extractar algunos apartes que se relacionan estrechamente con la población de interés, aunque no está de más mencionar que por sí solo ya constituye un soporte para la ratificación de derechos fundamentales conexos a un mínimo de garantías. Dentro del artículo 3 de este convenio se establece que “Los Estados Partes en el (...) Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto” (COPREDEH, 2011, pp. 14), tal planteamiento implica una intervención de los Estados para mermar las condiciones que afiancen desigualdad entre quienes lo integran con el fin de lograr una simetría dentro de la aplicación de los derechos básicos que indica el pacto.

Las madres cabeza de hogar en condiciones de vulnerabilidad se encuentran directamente relacionadas con este tipo de propuestas pues si nos remitimos a la Ley 1232 de 2008 encontramos que el objetivo esencial del estado es lograr recrear espacios que les permitan acogerse bajo presupuestos de igualdad Inter partes, bajo dicho eje se destaca análisis como los de Arriagada (2002) que han logrado dar cuenta de los profundos cambios que con los procesos de modernización han afectado a la sociedad Latinoamericana dentro de la composición de nuevas desigualdades que implican la transversalidad del género juntándose a nuevas formas de familias endebles ante las exigencias económicas.

El Pacto Internacional De Derechos Civiles Y Políticos también da algunos beneficios auxiliares para acompañar las garantías de las mujeres en condiciones de vulnerabilidad como la eliminación de la pena de muerte para mujeres gestantes; asimismo, en el artículo 23 se reconoce a la familia como un elemento sustancial o esencial en la sociedad que debe contar con garantías preestablecidas por el estado (COPREDEH, 2011), atado a ello se condensan las nuevas formas familiares gestadas en la cuna cultural que provee cada país y que para el caso de Colombia genera un inclusión de las Madres Cabeza de Hogar.

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad (COPREDEH, 2011, pp. 14)

En un segundo plano nos encontramos ante la Convención Americana Sobre Derechos Humanos la cual funge como otra fuente internacional necesaria dentro de la protección de las garantías fundamentales de los Estados. En ese sentido nuevamente desde su artículo 13 se retoman ideas que reafirman la importancia de la familia al interior de la organización social y el gobierno siendo una figura que merece una atención detallada y prolongada desde su evolución social; igualmente, dentro de su razonamiento se da cabida a una alineación de igualdad entre hombres y mujeres sobre el cimiento de los derechos más básicos junto con principios como la dignidad ratificando que “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.” (OEA, 1969, pp. 2)

Tales afirmaciones solo reanudan la discusión sobre los procesos de igualdad dentro de la participación de quienes tienen derechos traspuestos

ante la ley y que deben ser coadyuvados por el gobierno para lograr una posición de partida similar a la planteada desde el Pacto Internacional De Derechos Civiles Y Políticos sobre la búsqueda de la equidad de los grupos afectados que para el caso son las Madres Cabeza de Familia.

Anexo a lo anterior se pueden condensar algunos análisis recientes sobre el concepto de Madre Cabeza de Hogar y sus posibles beneficios a través de los distintos conceptos jurisprudenciales más recientes los cuales representan las fuentes legales más recientes que han hecho acercamiento a las probabilidades de concreción dentro de la normatividad.

En la sentencia T- 275 (2008) se confirman algunos preceptos en relación al derecho de poder tener condiciones dignas a través del amparo de un hogar o un nicho habitacional donde las mujeres cabeza de hogar y sus familias poseen unas condiciones dignas, en este sentido el caso trastoca el abuso de un arrendatario que decidió sacar de su inmueble a una madre cabeza de hogar y sus hijos de manera arbitraria.

Dentro de su pronunciamiento la Corte Constitucional alude a la especial protección con la que deben contar los dos sujetos que hacen parte del caso (los niños – madre cabeza de hogar) y recuerda la responsabilidad que ha adquirido el estado con la ley 82 de 1993 y la ley 1232 de 2008 para dar apoyo a las madres para el acceso a programas de esta índole, para la Sala “es importante recordar que las mujeres cabeza de familia son acreedoras de un trato especial para promover su acceso a la vivienda (...)los departamentos, los municipios y el Distrito Capital podrán promover programas y planes sociales de vivienda que le otorguen oportunidades de acceso a las mujeres cabeza de familia”.

Con sentencias como la T 8803 de 2013 también se ha venido confirmando que las Mujeres Cabeza de Hogar han sido reconocidas como sujetos fundamentales que podrán hacer uso de la tutela cuando fuere

vulnerado alguno de sus derechos fundamentales pues su condición deberá ser de profunda protección.

De igual manera se reafirma la necesidad de reconocer del derecho a la estabilidad reforzada de la madre cabeza de familia, que se traduce en el derecho a permanecer en el empleo, está plenamente desarrollado por la jurisprudencia al aceptarse la procedencia de la tutela, no sólo por las condiciones especiales de discriminación que recaen sobre este grupo poblacional, sino también porque salvaguardando los derechos de las madres cabeza de familia se garantiza también el goce efectivo de los mismos a todos aquellos que dependen de su sustento".(Sent. T-833, 2009) esto da cuenta de algunos de los mecanismos que han venido reforzándose al interior del núcleo normativo.

Pero para mostrar que este tipo de protección es extenso en su aplicación también es preciso remitirse a algunas acotaciones que ha realizado el Consejo de Estado señalando que los servidores públicos que ostenten la categoría de Mujeres Cabeza de Hogar tendrán un trato especial pues la decisión de su retiro del cargo debe hallarse muy fundamentada, aún más si esta es la única forma en que el padre o la madre obtiene ingresos de manutención para su hogar.

En cuanto a la inclusión de las madres cabeza de hogar dentro de los Planes de Ordenamiento territorial es preciso aclarar cómo no se determina esta categoría de manera concreta. Dentro del Decreto 190 (2004) en el cual se consigna el POT de Bogotá para el periodo 2004 a 2018 el cual se encarga de formular las políticas de ubicación, allí solo se contemplan temáticas cercanas dentro de la distribución del suelo condensadas en el eje de bienestar social para los centros zonales destinados a poblaciones vulnerables entre las cuales se incluyen las familias y mujeres, de dichas formulaciones se

puede concluir que pese a que el plan no contempla la figura de forma expresa se puede deducir su presencia bajo una relación de términos.

En ese orden de ideas con los Planes de Nacionales Desarrollo se pueden denotar otras modalidades de aplicación de políticas de maneras más locales y directas, estos son entendidos como herramientas de gobierno que fungen como la aplicación de distintas estrategias para lidiar con problemáticas que afectan a un municipio particular y como catalizadores de los intereses de ese territorio, en el caso de Bogotá se afirma que dichos instrumentos han sido adecuados para transmutar distintos intereses a la ciudad sin tener una línea de continuidad en las prioridades y programas que el distrito afrontaba en cada alcaldía en particular (Salazar F, J, 2007).

Los distintos avances normativos desde la entrada en vigencia de la ley 1232 de 2008 han propendido por la implementación activa de programas que permitan el fortalecimiento de las Mujeres Cabeza de Hogar en especial aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Sin embargo, es preciso denotar que aún existen campos dentro de las políticas gubernamentales que no han sido desarrollados a cabalidad dentro de los planes de acción que no hacen mención directa de dicha población muestra de ello se da dentro de la configuración de los PND que solo se acercan a algunas características que reúnen aspectos similares pero que no atacan la problemática de manera directa o lo realizan de manera fragmentada negando de facto una articulación de programas pues en cada alcaldía se pudo observar que los enfoque especializados en los padres y madres cabeza de hogar nunca llegaron a tener continuidad y tocaban diferentes ámbitos que la ley 1232 del 2008 da como garantizados.

Aunque históricamente, debido a la descompensación de cifras, se ha tendido a olvidar aquellas familias monoparentales donde se encuentran los

hombres como líderes (López, 2002), en el caso de la Ley 1232 de 2008, ellos también hacen parte de la definición como un avance jurídico que releva la definición de la anterior ley y de las primeras sentencias que se enfocaban en el género femenino.

Anexo a lo anterior se pueden condensar algunos análisis recientes sobre el concepto de Madre Cabeza de Hogar y sus posibles beneficios a través de los distintos conceptos jurisprudenciales más recientes los cuales representan las fuentes legales más recientes que han hecho acercamiento a las probabilidades de concreción dentro de la normatividad.

En la sentencia T- 275 (2008) se confirman algunos preceptos en relación al derecho de poder tener condiciones dignas a través del amparo de un hogar o un nicho habitacional donde las mujeres cabeza de hogar y sus familias poseen unas condiciones dignas.

En este sentido el caso trastoca el abuso de un arrendatario que decidió sacar de su inmueble a una madre cabeza de hogar y sus hijos de manera arbitraria dentro de su pronunciamiento la Corte Constitucional alude a la especial protección con la que deben contar los dos sujetos que hacen parte del caso (los niños – madre cabeza de hogar) y recuerda la responsabilidad que ha adquirido el estado con la ley 82 de 1993 y la ley 1232 de 2008 para dar apoyo a las madres para el acceso a programas de esta índole, para la Sala “es importante recordar que las mujeres cabeza de familia son acreedoras de un trato especial para promover su acceso a la vivienda (...)los departamentos, los municipios y el Distrito Capital podrán promover programas y planes sociales de vivienda que le otorguen oportunidades de acceso a las mujeres cabeza de familia”.

Con sentencias como la T 8803 de 2013 también se ha venido confirmando que las Mujeres Cabeza de Hogar han sido reconocidas como



sujetos fundamentales que podrán hacer uso de la tutela cuando fuere vulnerado alguno de sus derechos fundamentales pues su condición deberá ser de profunda protección.

De igual manera se da la necesidad de reiterar el reconocimiento del derecho a la estabilidad reforzada de la madre cabeza de familia, que se traduce en el derecho a permanecer en el empleo, está plenamente desarrollado por la jurisprudencia al aceptarse la procedencia de la tutela, no sólo por las condiciones especiales de discriminación que recaen sobre este grupo poblacional, sino también porque salvaguardando los derechos de las madres cabeza de familia se garantiza también el goce efectivo de los mismos a todos aquellos que dependen de su sustento”.(Sentencia T-833, 2009) esto da cuenta de algunos de los mecanismos que han venido reforzándose al interior del núcleo normativo.

Para mostrar que este tipo de protección es extenso en su aplicación también es preciso remitirse a algunas acotaciones que ha realizado el Consejo de Estado señalando que los servidores públicos que ostenten la categoría de Mujeres Cabeza de Hogar tendrán un trato especial pues la decisión de su retiro del cargo debe hallarse muy fundamentada, aún más si esta es la única forma en que el padre o la madre obtiene ingresos de manutención para su hogar.

Por otro lado, la delimitación de este concepto ha sufrido una serie de adiciones a lo establecido por la ley del 2008, en ese sentido, mediante la sentencia T-701 de 2017 se fijaron una serie de requisitos delo que el Estado reconoce como una mujer cabeza de familia.

Como primer requisito se estableció la necesidad de tener a cargo totalmente menores o individuos que no se encuentren capacitados para trabajar; en segundo lugar, dicha responsabilidad de manutención debe ser

fija y continua en el tiempo; en tercer lugar, debe existir un abandono claro de la pareja y un desconocimiento absoluto de las obligaciones paternas, también se aplicará dicha figura a quienes no se encuentren separados pero la pareja no pueda asumir sus responsabilidades por incapacidad o fallecimiento; como último punto, la responsabilidad de manutención sólo debe recaer sobre la persona que desea optar por esta figura, es decir, debe contar con una ayuda nula o escasa de otros familiares o conocidos.

A partir de la sentencia T-084 de 2018 también se ha estipulado que no basta simplemente con cumplir esta serie de características a la hora de reclamar esta categoría desde la perspectiva legal, pues se requiere de una verificación enmarcada en un procedimiento administrativo con garantías para la madre que desea ser reconocida.

Según la postura de los distintos fallos explorados en general la Corte con su huella jurisprudencial busca reconocer que las mujeres han atravesado por un trasegar histórico complejo, por lo que nuestro ordenamiento ha ido generando diversidad de medidas que busca evitar a toda costa la discriminación por sexo – género y fomentar la igualdad. Esta última entendida como un derecho y valor vulnerado por las condiciones materiales de marginalidad de algunos ciudadanos en especial de los grupos que desde la antigüedad fueron desprotegidos.

### **1.3 La transición del concepto de familia tradicional, cómo ha cambiado la forma de estructuración.**

Antes de empezar este apartado quisiera tomar un momento para señalar uno de los elementos que me llamó la atención dentro del proceso de construir la mirada académica que se ha tenido sobre la mujer cabeza de hogar, especialmente dentro del eje Latino. Sorprendentemente la mayoría de las investigaciones vinculadas a este tópico han sido lideradas por mujeres desde muy temprano; una situación que se distancia de la academia

norteamericana y europea donde los que se interesaron por describir esta figura eran en su mayoría eran hombres y no es sino hasta entrados los 80's que se encuentra material académico tratado por mujeres.

Como se pudo observar dentro de la reconstrucción del concepto de Madre Cabeza de Hogar desde la postura académica y legal, de manera evidente existe un fuerte vínculo con la transición de la familia nuclear a la familia monoparental. Sin duda este es un elemento que resulta central para describir como la reestructuración de las dinámicas sociales ha desencadenado el interés social y estatal por esta figura cuyas cifras han venido en aumento.

Si bien existen distintas miradas a este fenómeno alrededor del mundo, en el contexto latinoamericano una de las miradas de más larga data es la de la investigadora mexicana Mercedes González de la Rocha, quien con su vocación de antropóloga social desde la década de los 80's dio inicio a su carrera hablando de temas tan sensibles como la organización social de la familia y la pobreza.

Aunque con más de dos décadas de antigüedad, el trabajo de esa autora Latinoamericana es de vital importancia para la investigación porque algunas de sus obras ayudan a explicar cómo se fue dando paso al concepto de la mujer como la encargada de la jefatura en los hogares. Pero no se trata simplemente de un ejercicio descriptivo estadístico, sino que a la vez integra material de discusión que nos permite entender como ha avanzado la concepción de este tipo de familias desde las perspectivas académicas y como algunos las señalaron como algo viciado.

Sin duda un factor interesante en la mutación de esta novedosa figura se lee a través de una relación sugestiva que solía tratarse entre las familias monoparentales como lo desviado a la regla general de una organización más nuclear o tradicional. Si bien ya desde los 60's notamos un aumento, no es

sino hasta los noventas que el boom de unidades familiares con liderazgo femenino toma la delantera, situación que para el Estado colombiano se vio reflejada en la ley 82 de 1993 mencionada previamente.

Una vez aclarada la cuestión del tiempo también conviene vislumbrar la influencia del lugar sobre las posturas que se asumían con respecto a estos hogares. Por ejemplo, la profesora Rocha señala que en Europa se extendió una suerte de percepción negativa sobre esta tendencia en un inicio y como ya lo mencionamos se entendía como una patología ya que se asociaba dicha unidad con mujeres que no respondían a vínculos maritales, necesarios por la religión, para tener a cargo hijos.

En el caso de América Latina la autora señala que, si bien no se seguían los mismos imaginarios de occidente, algunos de los políticos no solo comenzaban a compartir cierta preocupación por el fenómeno, sino que también como sus colegas de Reino Unido y Estados Unidos empezaban a considerar a estas jefaturas femeninas como un lastre de los escasos servicios sociales.

Algo relevante de este punto es que dentro de dichas descripciones académicas se hablaba de algunos vínculos monoparentales que, si podían ser respetados debido a la situación fortuita que lo causaba, este era el caso de las mujeres viudas a quienes se investigaba con más compasión. Asimismo, se debe tener en cuenta que las familias monoparentales conformadas por hombres no estuvieron durante el huracán ya que su presencia estadística era baja y en cierta medida se les consideraba más aptos para hacerse cargo de terceros –hijos- en términos económicos, por lo que se creó la idea de que no eran tan dependientes de los programas estatales.

Lo que hace que la obra de Mercedes De la Rocha destaque es que para la época bajo el estudio de diversos casos en países de Latinoamérica y el caribe intento dar cuenta de la nocividad de dicha perspectiva, además de

hacer un llamado de atención sobre cómo se estaba construyendo una crítica desde la idea de la familia nuclear como arquetipo perfecto producto del discurso de la modernidad y progreso.

Además, es de anotar que incluso a pesar de encontrar lazos culturales con los lugares de investigación, dentro del libro: *De mantenidas a proveedoras. Mujeres e industrialización en el Caribe* (Safa, 1998), la autora demuestra que existe cierta distinción en lo relacionado a la acepción de las madres cabeza de hogar y de la unión marital de hecho, en particular las islas o países costeros (Cuba, Puerto Rico, Haití, entre otros.) no eran tan reacios a la hora de observar estas figuras; en cambio en países con mayorías católicas solían verse de manera estrictamente negativa y se asociaba a dichas mujeres con concubinato.

Sin embargo, también es necesario dejar claro que no comparto algunas hipótesis de la antropóloga. Este es el caso de la idea de un aumento en las rupturas por el cambio abrupto en el género que se encarga de proveer al hogar, es decir, que al acceder la mujer a un trabajo normal el hombre rápidamente se fue desplazando del lugar de liderazgo como fuente de ingresos del hogar, esta sería la supuesta explicación del aumento de esta nueva forma de agrupación familiar. Pese a que no niego la posibilidad de casos como estos, tampoco creo que sea una fórmula transversal.

Pero tampoco descarto la fuerza de este argumento teniendo en cuenta que incluso autoras colombianas lo retoman para explicar la extensión de este fenómeno social. Estoy de acuerdo en la incidencia que tuvo la universalidad del empleo femenino dentro de la proliferación de núcleos monoparentales, aun así, se considera desmesurado hablar de una masculinidad frágil como la única causante de esta situación. Como lo menciona la trabajadora social Ignacia Safa, en el texto *De mantenidas a proveedoras. Mujeres e industrialización en el Caribe* (1998), no se le puede restar valor a la capacidad

de decisión de una mujer que tras años de maltrato puede acceder a una independencia parcial de una pareja difícil sin que ello suponga inestabilidad económica para el resto del grupo familiar.

Bajo esa misma línea, tampoco logro apegarme al nexo causal que intenta trazar entre la idea de una masculinidad mancillada por los empleos femeninos y el aumento de la violencia intrafamiliar, ya que como veremos más adelante con autoras como Ligia Ángel (2002) también existe un fuerte debate dentro de las ciencias humanas sobre las cifras de la primera mitad del siglo XIX (incluso de décadas posteriores) en cuanto a como se calculaban los casos vinculados a violencia intrafamiliar.

Otro aspecto que puede sobresalir en sus obras es la crítica a la creación de los censos para estas nuevas familias, puesto que se menciona que en el caso de Colombia que desde un inicio construyo los censos sobre esta población vulnerable sin tener en cuenta aquellas mujeres con familias extensas donde compartieran con hombres (así ella fuera la única que trabajaba), sin duda estos datos ayudan a generar una visión más transparente de los datos con los que trabajo y como desde la estadística nacional se generó un subconteo de este fenómeno social.

En este punto se trata de entender esta transformación familiar como un fenómeno que responde tanto a los nuevos “desafíos” (crisis) económicos como al legado histórico anexado a los patrones culturales y sus variaciones que acaban determinando que tanta fuerza pueden tener en los lazos de pareja en diferentes tipos de sociedades.

La anterior premisa fue trabajada por la destacada antropóloga colombiana Virginia Gutiérrez de Pineda, quien desde una discusión más local proponía la transformación de la familia y se oponía a la afirmación de que en

realidad las nuevas formas que se avecinaban solo eran la extinción de esta institución social.

Para 1998 cuando es invitada a participar en el Segundo Congreso de Trabajo Social no es tímida al señalar que respalda la creencia de un cambio acelerado a partir de la segunda mitad de ese siglo. En ese orden de ideas, han sido cuatro factores los que han determinado que se den giros tan abruptos dentro de la institucionalidad familiar. Dichos elementos que intervienen son: la economía, la reproducción-sexualidad, el reconocimiento de género- socialización y la crianza.

Un aspecto que puede resultar un tanto polémico pero que es importante es la idea de que la jefatura femenina puede asumirse no solo desde la monoparentalidad. En ese sentido, en palabras de Gutiérrez (1998) existen algunos casos en los cuales los hombres asumen el papel de *mantenidos* aprovechando su condición dominante por el sistema de creencias patriarcal.

Si bien la autora aclara que no se trata de establecer ese viejo esquema sobre la desvalorización de quien realiza las tareas del hogar, más bien se trata de una suerte de parasito familiar que no realiza aportes dentro de la crianza de los miembros más jóvenes, como tampoco participa de las tareas cotidianas (limpieza) y mucho menos realiza aportes económicos para el sostenimiento familiar. Se trata de una pareja que no solo está eludiendo sus deberes como progenitor, sino que también se convierte en un hijo más y no se descarta que existan mujeres que encajen con el concepto.

### **3. Que implica ser una mujer cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad.**

Ahora bien, es evidente la necesidad que hablar sobre la vulnerabilidad y su vínculo con este fenómeno social, ya que la investigación se centra en la

legislación dirigida a población dentro de esta condición. En esta parte conceptual del trabajo se busca realizar una suerte de conexión entre conceptos claves como son: pobreza, género y desigualdad; no sobra decir que dicho análisis se centra en la jefatura femenina de hogares urbanos latinoamericanos.

Dentro de este panorama y de la mano con la transformación de la familia tradicional, las mujeres han venido apropiándose de un papel importante en la reorientación de esta institución. En esta parte exploraremos primero algunas herramientas analíticas que pueden servir para identificar cuando se habla de condiciones de vulnerabilidad y posteriormente se ahondara más en una descripción del contexto donde se sitúa esta investigación.

Para iniciar se considera que es válido reconocer que existen una gran diversidad de factores que pueden llegar a asumirse como indicadores de vulnerabilidad a la hora de hacer una caracterización de los hogares con jefatura femenina.

El domicilio, es un elemento importante para determinar qué tipo de condiciones que tiene la mujer. Durante el Siglo XIX siempre se consideró que el ser madre no solo implicaba tener una relación monogamia validada por la religión, sino que también elementos como poseer una casa o un lugar propio era necesario para procrear teniendo cierto grado estabilidad.

En la actualidad es más común la aparición del embarazo accidental dentro de espacios paternos y si bien discutíamos antes en algunos casos existe cierto apoyo de este tipo de familia, algunos también pueden generar rechazo a aceptar, generando que se tengan casos de vulnerabilidad donde la mujer queda expuesta junto con sus hijos a un lugar poco adecuado.



Dentro de la construcción histórica de este fenómeno encontramos que a finales de los años 90's la antropóloga colombiana, Virginia Gutiérrez de Pineda, nos indicaba que "Los estudios realizados en diversas ciudades muestran que el espectro de la pobreza se encuentra en los hogares, con madres jefes económicos de la familia (...) la realidad operativa institucional y la presión cultural no están dando solución al conflicto creado por la progenitura irresponsable." (Gutiérrez, 1998, pág. 41). Se trataba de una figura que dentro del ámbito local ya empezaba a tener eco dentro de la política pública, incluso algunos llegaron a mencionarla como un problema de salud pública.

En algunos casos la pérdida del otro padre puede generar un desequilibrio económico importante, pero se debe tener presente que, por las dinámicas propias del contexto latinoamericano, la familia de la madre suele extender sus obligaciones para ayudarlo dentro del proceso de sostenimiento y crianza de los menores a su cargo. Por lo que no es extraño que muchas puedan reemplazar ese vacío por la ayuda de un familiar consanguíneo.

Aunque no siempre se debe considerar que los hogares dirigidos por mujeres o que son monoparentales son en su totalidad pobres, si es verdad que para la época de los 90's se muestra que los "estudios centran su atención en (...) Colombia, donde pareciera que una reducción en la pobreza durante las tres últimas décadas ha ayudado a controlar su aumento" (De la Rocha, 1999, Pág. 10).

Es preciso acotar que dentro de la realidad de este hemisferio la ciudad se ha constituido en un punto de atracción para los migrantes internos, bajo este contexto de movilización masiva se han ido gestando condiciones generalizadas de desigualdad que van en aumento; ya que las estructuras económicas de estos espacios no logran sostener a gran demanda de nuevos empleos.

Otro aspecto interesante que se discutía previamente dentro del breve contexto histórico era la capacidad que había tenido este fenómeno para atraer investigaciones financiadas por una gran cantidad de entidades estatales especialmente enfocadas en programas de vulnerabilidad económica.

De esa manera se puede resaltar que de la mano de estados proteccionistas se invierte en este tipo de investigaciones, pero a su vez se va registrando que existe un grupo social que de manera regular tiene patrones de debilidad monetaria e incluso social.

El tránsito para entender a la mujer cabeza de hogar como alguien que merece ayuda ha sido lento y complicado en especial en lo que refiere a los estados latinoamericanos, quienes hasta hace poco se negaban a aceptar los patrones de género y rol para aquellas madres en la pobreza extrema.

En este punto quiero retomar un brevemente el concepto de vulnerabilidad y dejar claro que su presencia no solo implica un carácter pecuniario, sino que por el contrario dicha caracterización puede implicar un rango más extenso de posibilidades. Es así como hijos de madres cabeza de hogar aun teniendo estabilidad económica, pueden generar con cierto recelo vacío dentro del ámbito emocional y trasladar su vulnerabilidad a este punto.

Aunque es cierto que la vulnerabilidad puede abarcar distintos tipos de valores y estados personales. Lo cierto es que para esta investigación resulta necesario dar claridad y continuar con la idea de asociar este estilo de vida con la precariedad económica y bajas condiciones en cuanto a calidad de vida se refiere.

La transición de la familia nuclear a la familia monoparental es un elemento que resulta central para describir como la reestructuración de las dinámicas sociales han generado una dualidad dentro de las condiciones de

las madres, apegándonos a la teoría de la interseccionalidad es preciso reconocer que este cambio no fue tan paulatino y produjo una suerte de choque entre dos formas de ser mujer, la transmutación y ampliación de roles en la vida de la progenitora acabo creando una sobrecarga de tareas que hasta hoy día la pone en serias desventajas.

De forma lineal con la concepción de lo que implica ejercer una jefatura femenina en condiciones de vulnerabilidad es necesario referirnos al fenómeno que Ochoa (2007) define como “la feminización de la pobreza”, este concepto nos remite a debates recientes que han puesto sobre la mesa la preocupación por unas condiciones económicas precarias asociadas a la variable de género.

Según esta autora mexicana las características de los hogares monoparentales que son potencialmente vulnerables generalmente retratan a mujeres que intentan cumplir múltiples actividades a la vez, en estos casos la maternidad suele estar combinada con la necesidad de asistir a un empleo que ofrece pocas garantías, de igual forma señala que la reciente creciente de embarazos en Latinoamérica ha generado que también se vean en la necesidad de intentar cubrir sus vacíos educativos al mismo tiempo.

Los análisis también se dan desde perspectivas económicas que señalan una tendencia de los centros urbanos colombianos a segregar a este tipo de hogares (De la Rocha, 1999), en parte se explica como en los centros metropolitanos existe una frecuente practica de migración de familias que al haber sufrido la violencia no suelen mantener al padre o la madre por lo que son familias que de por si llegan descompuestas; existen otros casos en los cuales el poco capital económico y cultural acaban aislando a las personas que migran a la capital o ciudades centrales para mejorar sus condiciones de vida.

Respecto a la visión que desde lo legal se ha construido sobre la vulnerabilidad en las madres solteras en Colombia es preciso traer a colación la jurisprudencia de la Corte Constitucional; esta última ha definido la vulnerabilidad como un estado vinculado a situaciones que le impiden a los ciudadanos lograr el sostenimiento cotidiano y generar un entorno de bienestar, además en la Sentencia T-701 de 2017 se la considera como:

Un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos

Tengamos en cuenta que dicho termino adoptado en este fallo nos permiten inferir la responsabilidad que se asume como Estado Social de Derecho respecto a las personas que aún se mantienen bajo condiciones de vulnerabilidad como lo expresa la Corte esto se puede realizar mediante la inversión dentro del gasto social o con acciones concretas; en ese orden de ideas se concatena con las distintas medidas especiales que se han adoptado dentro de la Ley 1232 de 2008 a favor de la mujeres cabeza de familia como formas de protección.

Bajo esa misma premisa se asume como sujeto de especial protección ante la vulneración de sus derechos tal y como lo expresa la Corte Constitucional colombiana en el fallo T 345 de 2015

En aquellos casos en los que se perciba la afectación de los derechos fundamentales de las madres cabeza de familia (..) u otras poblaciones vulnerables, la acción de tutela se torna en el mecanismo idóneo para invocar su amparo y no puede exigírsele previamente el agotamiento de las vías ordinarias (...) en situación de debilidad manifiesta y ante la posibilidad de que se trate de un acto discriminatorio.

Este apartado no solo contempla una condición especial de garantías a los derechos, sino que a la vez explícitamente reconoce a la población estudiada como vulnerable.

Por otro lado, la Sentencia 338 de 2018 señala que, dentro del contexto actual, es necesario realizar una revisión que tenga en cuenta la perspectiva de género aplicando de forma habitual la normatividad que prohíbe la discriminación, especialmente para actuar a favor de las personas que se encuentre en una forma de *debilidad* latente. Además, se tiene como principio de interpretación la atención diferenciada donde “***El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo***” (negrilla del texto).

Es el compromiso de reducir las desigualdades sociales en Colombia garantizando que las personas en situaciones de vulnerabilidad económica y social logren mejorar progresivamente mediante ciertos estímulos. Resulta interesante anotar que en el caso de las mujeres cabeza de familia la nación ha adoptado políticas públicas bajo los enfoques de necesidades y capacidades.

Según Gouhg (2007) estos son habituales bajo el actual contexto neoliberal. En el caso del enfoque por necesidades se da la identificación y satisfacción de necesidades básicas, condiciones que requerimos para la

supervivencia, se nomina a las personas como beneficiarias. Pero no implica la responsabilidad del estado, las necesidades no son universales, se basa en acciones de corto plazo y se puede organizar jerárquicamente según la necesidad.

#### **1.4 Conclusión**

Para concluir queda claro que la figura de las mujeres o madres cabeza de hogar o familia como concepto nació en la academia para satisfacer en parte la necesidad de describir un fenómeno social que en su momento tuvo un impacto cultural fuerte; asimismo, su inicio también estuvo marcado por los vínculos con la estadística social y los programas que buscaban acompañar las condiciones de vulnerabilidad a las cuales se enfrentaban estas mujeres y hombres.

Los avances en la legislación colombiana coinciden con la transición de las familias colombianas a un modelo monoparental durante la década de los 90's, si bien con la Ley 82 de 1993 y la Ley 1232 de 2008 se brinda una escueta definición la Mujer Cabeza de Familia, este concepto se ha expandido jurisprudencialmente fijando condiciones aún más específicas para quienes se ciñen a esta figura y sus beneficios.

En cuanto a la conjugación de la vulnerabilidad y la paternidad monoparental, este texto ha recogido diferentes miradas teóricas que permiten asumir una visión amplia sobre que implica la vulneración de derechos a esta población. Desde el enfoque de la interseccionalidad se entenderá que la vulnerabilidad en estas mujeres comprende factores agravantes como la raza, el género y estratificación; a la vez que, desde la teoría de los capitales y la teoría de las capacidades humanas, se entiende que diferentes aspectos

sociales, económicos, culturales y personales, inciden en las condiciones precarias de algunas mujeres cabeza de familia.

## **CAPÍTULO 2: EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN COLOMBIA EN RELACIÓN CON SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN. UNA BREVE HISTORIA DE LOS SUBSIDIOS Y APOYOS PARA VIVIENDA EN COLOMBIA**

En el desarrollo de este capítulo se busca describir cuáles son los subsidios y apoyos para vivienda que se han estado brindando en Colombia, ¿Cómo se estructura la política de vivienda colombiana? No sin antes adentrarse en la discusión sobre el derecho a la vivienda digna y la protección de este derecho a las madres cabeza de familia como sujetos de especial protección.

### **2.1 La vivienda como un derecho fundamental y su importancia en la legislación colombiana**

Conceptualizar la vivienda comprende un rango amplio de posibilidades. Desde lo económico hasta lo cultural, el lugar donde se ejerce el habitar puede ser objeto de múltiples enfoques; sin embargo, la visión del trabajo podría moldear o acotar la discusión en dos puntos fundamentales: social y jurídico. En ese orden la noción aquí mencionada se encuentra orientada a vislumbrar la vivienda desde las políticas activas para grupos vulnerables.

Los acercamientos desde el prisma social suelen delimitar la idea de vivienda a una discusión sobre el poseer y lo material, asociándola con la tenencia de ciertos bienes y el acceso a determinados servicios. Una definición básica comprende que “vivienda hace referencia ese lugar cerrado y cubierto, construido por los seres humanos con el objetivo de habitarlo junto con sus seres queridos, y al mismo tiempo asegurar sus pertenencias” (Cuesta et al., 2017, pp.103), no sobra agregar que la construcción y los materiales del espacio responden a las condiciones propias del medio, junto con las adaptaciones propias del patrón culturalmente adoptado en la zona donde se construyen.

Desde lo imaginado, la vivienda digna puede tener variadas representaciones según las experiencias y el contexto del sujeto que sirva



como interlocutor. Entonces, los mínimos de la vivienda digna se convierten en criterios piloto de una definición más global, sin olvidar las falencias y limitaciones de ese intento generalizador; estos se encuentran trazados bajo la óptica de la higiene, el área establecida para cada espacio, y las condiciones materiales aptas para la perduración del lugar en el tiempo.

La idea de digno desde lo socio cultural implica comprometer las construcciones con una funcionalidad para las particularidades de cada territorio, en ese sentido las condiciones de habitabilidad son un factor trascendental a la hora de determinar qué es una vivienda digna, se trata de una composición mucho más compleja de ponderar que una simple óptica económica que apunta a la cantidad.

Otro concepto estrechamente ligado a esta definición es el de hogar, entendiéndolo como un lugar de convivencia con personas allegadas, es común que se suele asociar un espacio digno al cohabitar de forma tranquila – segura con familiares y vecinos. (Cuesta et al., 2017, pp.107). Un espacio seguro que nos resguarda del exterior bajo la extensión de vínculos con las personas más cercanas.

Por su puesto la idea de una visión integral en lo que respecta a vivienda ha implicado la unión de sectores como el de la construcción, el bancario y el jurídico (Olano, 2006); para el caso colombiano este último ha servido de premisa constitucional base para múltiples políticas públicas.

Hablar de vivienda implica remitirnos a lo consignado en la Constitución política de Colombia, en su artículo 51, donde se fijó como deber activo del Estado promover planes de financiamiento y programas de acceso a vivienda que permitan a todos los colombianos ejercer dicho derecho. Es preciso mencionar, que la idea de vivienda digna bajo una definición más común no sólo indica la existencia de un espacio habitable, sino también, el goce de condiciones mínimas que reafirmen derechos fundamentales.

Los parámetros fijados dentro de la premisa constitucional se encuentran estructurados a detalle dentro de la Ley 546 de 1999, la cual desarrolla un sistema especializado de financiación de vivienda. Desde esta norma se construyen medidas dirigidas a regular la adquisición de créditos de vivienda o cuentas de ahorro encaminadas a su titularización, dicho enfoque busca impactar a un gran número de familias colombianas. Asimismo, la ley 1537 de 2012 se desarrollan las condiciones de los instrumentos destinados a las familias de menores recursos, también se otorgan competencias a los entes gubernamentales en materia de Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario.

Desde el acercamiento constitucional se dejó a disposición del legislador las condiciones mínimas de acceso y los parámetros económicos que lo sustentan. Es preciso acotar que, si bien la idea de *vivienda digna* recae sobre el apartado de derechos económicos, sociales y culturales, su rango de acción se ha ido complejizando a través de referencias jurisprudenciales.

Son múltiples los debates que se han construido alrededor del derecho a la vivienda, pues su abordaje legal se ha remontado a tres ejes referenciales distintos: derecho prestacional, derecho con factor de conexidad y derecho fundamental. En el primer caso se trata de la visión transaccional que sitúa al Estado en su deber financiero de incentivar el acceso desplegando también el aparato legislativo para dar cabida a planes presupuestales; en el segundo caso, se trata de una integración dinámica con otros derechos o principios esencialmente fundamentales, por ejemplo, el vulnerar la dignidad humana negando el acceso a una vivienda digna; por último, la visión de la vivienda como derecho fundamental puede anclarse a la posibilidad de accionar el aparato judicial en caso de ser gravemente vulnerado, siempre que se adapte a circunstancias especiales de tiempo, modo y lugar. (Santana, 2012, pp.39)

La tensión es evidente, ante la macro figura de un Estado social de derecho, que, en la práctica, institucional limita derechos que pueden poner en riesgo la subsistencia básica de cualquier ciudadano, dejando a la vivienda digna bajo la categoría de “concepto jurídico indeterminado”, acompañado constantemente por las ambivalencias que obligan a determinar el caso para hallar si se trata de su forma prestacional o fundamental.

Se reitera en la idea de la tutela como un medio excluido a particularidades de este derecho, en ese orden de ideas, la aplicación de la acción suele estar acompañada del principio de conexidad a derechos fundamentales para operar efectivamente. Jurisprudencialmente, se ha establecido algunos parámetros para garantizar que la mayoría de los litigios vinculados con el derecho a la vivienda se restrinjan a la jurisdicción ordinaria.

Por tanto, sólo se validará su dimensión fundamental en los casos de un riesgo inminente por parte de sujetos de protección especial, donde se demuestre un claro deterioro en el mínimo vital y la dignidad humana, donde las condiciones no puedan ser solucionadas por otra vía legal (Sentencia T-049 de 2009). Con el transcurso del tiempo la Corte Constitucional ha ido fortaleciendo apartados para hablar del derecho fundamental a la vivienda digna desde la conexidad con otros derechos, como la vida, lo que ha permitido reclamar diversas situaciones de indefensión habitacional, aunque no se lo considere como derecho autónomo. En ese sentido:

La tutela no solo protege los derechos fundamentales ante peligros ciertos y definidos sobre los derechos fundamentales que puedan generar precariedad de la condición de una vivienda, sino que también protege de peligros inciertos, pero a cuyo riesgo no puede exponerse a las personas. (Santana, 2012, pp. 53)

Para algunos académicos y doctrinantes resulta excepcionalmente útil que se establezca un criterio claro de conexidad para la aplicación de la tutela

en el caso de la vivienda, destacando que, a diferencia de otros derechos de orden asistencial, el debate de las altas cortes colombianas en este caso ha sido limitado (Olano, 2006), favoreciendo claridad para los operadores jurídicos a la hora de interpretar y decidir.

Habiendo agotado la discusión interna sobre la clasificación y tratamiento que recibe el derecho a la vivienda digna desde la legislación y el aparato judicial nacional, es vinculante remitirnos a los instrumentos internacionales aplicados en esta materia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 de la Constitución política de 1991.

En ese sentido, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) integra la vivienda digna como ideal común para todas las naciones. También, resulta necesario mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, reconocido en Colombia con la ley 74 de 1968, como una de las principales fuentes internacionales en lo que respecta al derecho a la vivienda digna.

En su contenido, el instrumento internacional, enfatiza en la necesidad de contar con niveles adecuados de vida, desde los que se deben tener en consideración factores como: la alimentación, el vestido y la vivienda. Por ende, es deber de los Estados Parte garantizar aparatajes jurídicos y técnicos que permitan un fácil acceso a dichos elementos por parte de cualquier ciudadano. El artículo 11 de este pacto evoca a la vivienda como elemento esencial en la construcción de cierta calidad o nivel de vida adecuado.

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, encargado de velar por el cumplimiento del pacto, mediante una observación general amplió la noción de *vivienda adecuada*. En la observación general número 4 de 1991, luego del análisis de informes asociados a este derecho y la articulación de programas internacionales con

dicho enfoque, el Comité señala su importancia para el disfrute integral de los derechos económicos sociales y culturales.

Se reconocen las limitaciones que tienen los países en desarrollo para adoptar políticas que promuevan la vivienda digna, en especial por la barrera presupuestal de algunos Estados Parte. Ponderando que ninguno ha logrado erradicar en su totalidad las condiciones de habitabilidad inadecuada. Sin embargo, se reafirma la necesidad de adoptar compromisos activos para mejorar el acceso a este derecho independientemente de la situación de desarrollo de cada Estado, al respecto es obligatorio adoptar una *estrategia nacional de vivienda*. Según la Estrategia Mundial de Vivienda, este instrumento:

define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias. (1990, párrafo 32)

Las medidas adoptadas por los Estados pueden combinar distintas fuentes de financiación (públicas o privadas) siempre que se mantenga como meta central lograr el acceso a vivienda de la mayor parte de la población en un corto periodo. De igual forma, se exigen informes de la situación de hábitat, con énfasis en población vulnerable que no se encuentre en espacios adecuados, resida en las calles o se aloje en asentamientos informales.

Para el comité es trascendental aclarar a que se refieren con el adjetivo de *adecuada*, por lo que se definen algunos aspectos inherentes a su materialización: a) La seguridad jurídica sin importar el tipo de tenencia (Propiedad, arrendamiento, ocupación, asentamiento informal, entre otros) que proteja a los residentes de hostigamientos o desahucios; b) Toda vivienda debe contar con acceso a servicios públicos domiciliarios indispensables; c)

Garantizar que los gastos de vivienda no comprometan el pago de otras áreas de subsistencia, para ello el Estado debe brindar planes financieros para quienes deseen adquirir vivienda, regular el valor de los alquileres y garantizar la existencia de materiales de construcción. d) Las viviendas deben ser habitables, es decir, la infraestructura debe proteger a sus residentes de las condiciones ambientales externas y mantener principios básicos de higiene; e) Brindar fácil acceso, en especial para las poblaciones más vulnerables, para las que los Estados parte deben crear programas especiales; f) Ubicación favorable, el lugar de residencia no debe situarse cerca de espacios que comprometan la salud o integridad de sus habitantes, y se debe procurar su cercanía a servicios básicos de abastecimiento, salud y educación; g) Se deben respetar las adecuaciones culturales ligadas a la construcción de la vivienda, dicha dimensión debe ser respetada ante la modernización de algunos espacios. (CESR, 1991, pp. 4).

De manera complementaria este pacto incentivo a que para esa misma época diversas entidades regionales reconocieran que las migraciones de lo urbano a lo rural generaban una fuerte inclinación a la construcción de viviendas inadecuadas y en la mayoría de los casos informales, asociadas a grupos vulnerables. Al respecto uno de los primeros informes de la CEPAL (1992) en esta materia, mediante el cual se acogieron medidas de vivienda para la región, sugirió la necesidad de continuar con incentivos para las clases menos favorecidas en Latinoamérica y el Caribe, apuntando que los países de esta región tenían una tendencia ver al sector habitacional como carga presupuestal y no como una inversión, en especial en lo que refería a la creación de programas subsidiarios para adquirir vivienda.

De la mano los instrumentos internacionales, incentivada por ONU dicha investigación se aventuró a formular proyectos para alcanzar la vivienda adecuada en Latinoamérica, y concluyó con la premisa quimérica de una mejora con el cambio generacional y los procesos de movilidad social; sin

embargo, en décadas posteriores aún se observa la inclinación sistemática de ubicarse en asentamientos informales o en condiciones deplorables por necesidad.

Por otro lado, es vinculante, mencionar que la discusión sobre los métodos de protección de este derecho se extiende a los instrumentos internacionales, estos propenden por proponer sistemas jurídicos activos que permitan denunciar casos como: desahucios planeados, demoliciones, incremento desproporcional en los alquileres, discriminación al alquilar vivienda o reclamaciones a los propietarios de viviendas insalubres o inadecuadas. En conexión con la legislación colombiana se podrían encontrar algunas medidas internas –jurisdicción ordinaria - que suplen dichas directrices, por ejemplo, la ley 1820 del 2003 que regula los arrendamientos de inmuebles.

Finalmente, encontramos una larga disputa en la definición del derecho a la vivienda digna al punto de ser un concepto jurídico indeterminado; sin embargo, la premisa de ser importante dada su vinculación directa con derechos fundamentales es transversal a la legislación nacional e internacional, por lo que se puede reafirmar la necesidad de trabajar en políticas estatales que protejan su adecuado ejercicio.

## **2.2 La madre cabeza de familia colombiana y su relación con el derecho a la vivienda**

Cuando se habla de vivienda digna un amplio espectro de igualdad en los derechos cubre su rango de alcance, por lo que se hace primordial dar mayor especificidad a su trascendencia, en especial cuando la investigación posee un enfoque diferencial evidente. En este apartado son las madres cabeza de familia las que toman protagonismo ante este derecho, y como se ha explicado previamente, en especial las que se encuentran en condiciones de

vulnerabilidad; entender como se ha construido la legislación colombiana en torno a estos dos elementos y explicar si su condición brinda algún estímulo adicional a la aplicación de este derecho.

En primer lugar, es ineludible preguntar si la vivienda digna es considerada como un derecho fundamental para las mujeres cabeza de familia colombianas; entiendo que de esta dimensión define las posibilidades de acceder más fácilmente al aparato judicial y a la vez modifica las facilidades de acogerse a programas gubernamentales de vivienda.

Si bien, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales planteó que “en muchos Estados Parte, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política.” (1991, pp. 4), retomando el capítulo anterior, se podría reafirmar que la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta no es equivalente a esta población, quien ejerce la jefatura monoparental debe cumplir con otras características económicas y sociales para ser clasificado bajo dicha dimensión. En otras palabras, esta variable resulta limitante, pues no todas las mujeres cabeza de familia se encuentran bajo la debilidad manifiesta a priori, y, por ende, el acceso a vivienda tomaría un carácter prestacional.

A través del desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitucional ha hecho respecto a la funda mentalidad de este derecho, **este solo puede concebirse como un derecho fundamental cuando su no reconocimiento le ocasiona un daño inminente a sin justificación jurídica a personas que se hallen en una situación de debilidad manifiesta**, o que son víctimas de fenómenos sociales como el desplazamiento forzado, desastres naturales o **poblaciones de especial protección** como las indígenas (Santana, 2012, pp. 46, negrilla propia)



Es esencial cuestionar nuevamente el carácter de “población especial” al que se puede aspirar desde la figura de mujer cabeza de familia. Según lo expuesto por la sentencia T 167 de 2011, para el Estado colombiano será sujeto de especial protección toda persona que posea particularidades en sus condiciones físicas, psicológicas o sociales; algunos de los grupos contemplados por la Corte Constitucional son: “los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, **las mujeres cabeza de familia**, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”.(Negrilla propia).

En ese sentido, podríamos afirmar que, en teoría, la totalidad del grupo goza con la posibilidad de recamar acceso a la vivienda digna como un derecho fundamental. Aun así, la abogada María Victoria Santana (2012, pp. 47) ejemplifica que en caso de que una persona cabeza de hogar fuera desalojada de su lugar de residencia debido a dificultades económicas, sus derechos se verían limitados y podría ser excluida de la prestación de los servicios estatales que protegen los derechos fundamentales al no ser clara la correlación y la definición de la vivienda. De nuevo, dependería del análisis que operador jurídico dé a las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Es preciso recordar, que la figura de la madre cabeza de hogar está asociada al cuidado de menores de edad o personas en incapacidad de valerse por sí mismas, por lo que la figura de sujetos de especial protección suele extenderse a sus dependientes. Este es el caso de múltiples sentencias de la Corte Constitucional.

Por ejemplo, en la sentencia T-894 de 2005, una mujer cabeza de familia en nombre de sus cinco hijos – uno de ellos discapacitado- exige el derecho a la vivienda digna, en este caso la Alcaldía de Neiva le requiere acogerse a un programa de ahorro de vivienda pues necesitan reubicar a las familias que residen en una zona de alto riesgo; la accionante alegó no tener medios

económicos para abandonar su vivienda y acogerse a un plan de ahorro. En este caso la Corte no sólo procedió a darle un carácter fundamental al derecho a la vivienda digna, sino que, reconoció como sujetos de especial protección a los hijos de la mujer sobre su condición como madre cabeza de hogar.

De igual forma, en lo que refiere a instrumentos internacionales, también se acogería de manera efectiva la figura de Mujeres Cabeza de Hogar. Si se analiza el sentido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se puede observar la exigencia de la vivienda para los ciudadanos en su totalidad, lo que según Mónica Nudelman implica que la “disposición coloca de presente que la vivienda digna es un derecho que corresponde a todos los miembros de la sociedad con independencia (...) de la forma como se constituya la familia (...) El concepto de familia ha de entenderse en un sentido lato y extendido considerando las nuevas formas de conformación” (2017, pp.8).

Su aplicación global también se extiende a otros aspectos, en ese sentido los ingresos económicos, la edad o la posición social no deben limitar a ningún sujeto a ejercer plenamente este derecho (CESR, 1991, pp. 2). Por lo que claramente la esencia de los instrumentos internacionales busca incentivar la acogida de grupos socialmente vulnerables a condiciones adecuadas en los lugares de residencia. La vulnerabilidad es un tema de larga data en esta región y los hogares con jefatura monoparental no son la excepción.

Podríamos afirmar que las mujeres cabeza de familia podrían encontrarse en la gama de beneficiarios directos del derecho a la vivienda digna en su forma más prioritaria. Aunque ciertamente la practica distorsione la figura y amedrente las acciones focalizadas en este grupo, la pérdida de su carácter fundamental no implica una anulación absoluta en las acciones afirmativas por parte del Estado colombiano. En ese sentido, se debe reconocer que:

Las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda a las personas más necesitadas de la sociedad, (..) -esto- no implica que el carácter prestacional que tiene este derecho cambie o se desnaturalice (Santana, 2012, pp. 42)

Cuando se realiza un análisis al marco legal y jurisprudencial vinculado a las mujeres cabeza de familia, se observa que el derecho a la vivienda digna es un tópico reciente y en construcción en lo que refiere a apoyos y estímulos para este grupo. Con posterioridad a la ley 82 de 1993 el Estado colombiano se enfocó únicamente en implementar medidas diferenciales enfocadas en sectores como la salud, la educación, la seguridad social y las condiciones laborales (centrada únicamente en las madres).

Sin embargo, aunque el acceso a vivienda ha sido un tema tratado de forma secundaria en lo que refiere a las familias con jefatura femenina. En Colombia el derecho a la propiedad siempre ha estado en la agenda de derechos reclamados por las mujeres, de esta manera “en materia civil, La Ley 28 de 1932, reconoció que la mujer podía administrar y disponer de sus bienes, y a su vez quitó la potestad marital, por lo tanto, el hombre dejó de ser su representante legal” (Arias, 2003, pp.8), un adelanto que se deslinda de las familias monoparentales tratadas, pero en esencia da algunos atisbos sobre las primeras discusiones legales sobre el acceso de las mujeres a bienes inmuebles.

Ante la entrada en vigor de la Constitución de 1991, se encuentra un mayor ahínco en construir igualdad material y sustancial entre sexos, el artículo 43 también dispuso el deber del Estado colombiano de apoyar “de manera especial a la mujer cabeza de familia”. Esta parte del articulado se añadió a partir de las cifras de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE para 1981, la cual indicaba que la mayoría de los hogares en Colombia se

componían por mujeres jóvenes con hijos dependientes; los constituyentes Jaime Benítez y Argelino Garzón también acreditaron su propuesta empleando

el estudio nacional de separaciones conyugales efectuado por la Universidad Externado de Colombia, en 1986, - el cual - estableció que el porcentaje de mujeres cabeza de familia era de 21%. **Los autores del informe evidenciaron que uno de los mayores problemas que enfrentaban las mujeres cabeza de familia era la vivienda, las mujeres jefes de hogar(...), por lo general -eran - excluidas de los programas institucionales de vivienda, ya que por sí mismas no alcanzaban a devengar ni un salario mínimo, estando por debajo de los requisitos de ingreso necesario para adjudicación de vivienda.** (Arias, 2003, pp. 12, negrilla propia)

Pese al reconocimiento de problemáticas puntuales en esta figura y su inminente crecimiento la constitución sólo se inclinó por hablar de una asistencia y protección integral por parte del Estado, sin detallar los sectores sobre los cuales se debía trabajar. Aun así, se mantuvieron logros previos como la protección especial sobre el embarazo, la no discriminación y el acceso a la propiedad privada.

La intención de la Ley 82 de 1993, era dar una forma más precisa a los mandatos constitucionales, a través de: a) la definición de las mujeres cabeza de familia, b) planeación para aplicar los programas de ayuda estatal; y c) formas en las que se debía brindar apoyo financiero. Si bien en el proyecto de ley, se citó dentro de los diversos sectores a la vivienda, dentro de la práctica, el estado nunca desarrollo un enfoque fuerte en esta área.

Son escasas las intervenciones jurisprudenciales en este periodo de tiempo, en lo que respecta a la vivienda digna como parte de los sectores que se incorporan a quienes se encuadran en esta figura. La mayor parte de las sentencias se centran en el ámbito laboral.

Con la transición de la Ley 82 de 1993 a la 1232 de 2008, no sólo se dio vigencia a la figura de la Madre Cabeza de Hogar, se incorporaron nuevos deberes para el Estado colombiano al generar mayor especificidad en los campos de acción de la ley (Camacho et al., 2012, pp.159); dejando a un lado generalidades sobre mecanismos eficaces, para centrarse en propuestas y sectores concretos dentro de los que se incluye el garantizar el acceso a servicios de vivienda. Por ese motivo se puede observar que la mayor parte de avance en políticas para esta población se han concentrado en los años posteriores a la promulgación de la ley 1232 de 2008.

En materia jurisprudencial se han realizado reconocimientos importantes para esta figura. La sentencia T-722 de 2004 , no sólo retoma la idea de la mujer cabeza de familia ligada estrechamente a los derechos de los menos a su cargo, sino que amplía el termino habitual al reconocer que la medida de patrimonio familiar – Ley 861 de 2003 – debe extenderse “a aquellos que en las mismas circunstancias dependan exclusivamente del padre”; en otras palabras, se hace extensiva la figura al género masculino siempre que se demuestre una condición inminente de monoparentalidad y dependencia económica absoluta al padre sin importar su género. Condición que también es reforzada posteriormente por la sentencia T-003 de 2008.

Más allá de supeditar la discusión a la definición inicial, lo cierto es que en materia de vivienda se concibe un concepto amplio supeditado a la condición de vulnerabilidad y monoparentalidad. Es preciso afirmar que en la práctica puede resultar más conflictivo acceder a beneficios desde la posición masculina, teniendo en cuenta la tendencia predominante de mujeres que ejercen la jefatura.

Ahora bien, en lo que concierne al desarrollo de la Ley 861 de 2003, se desarrolló una protección especial para la vivienda de mujeres y hombres cabeza de familia, en los casos en los que sólo se cuente con un único

inmueble urbano o rural se podrá constituir un patrimonio familiar a favor de los hijos, con un trámite sencillo ante el Registrador de Instrumentos Públicos, presentando la debida acreditación de la figura. No sobra decir que la situación socio económica no juega un papel esencial para constituir un patrimonio familiar.

Siguiendo la línea planteada constitucionalmente sobre el deber del Estado colombiano de generar programas que permitan el acceso a la vivienda, la sentencia T -295 de 2017 discute la relación entre las madres cabeza de familia y la vivienda digna. En este caso, algunas organizaciones de mujeres gestionaron recursos económicos ante el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Se otorgaron 63 subsidios de vivienda desembolsados a la compañía encargada del proyecto), para abrir un proyecto de vivienda prioritaria que les permitiera ejecutar su derecho; sin embargo, al intentar renovar los permisos de construcción la Alcaldía dio una negativa por una renovación en el POT (la cual limitaba la densidad de viviendas por polígono, quitándole validez al proyecto). La obra tuvo que ser suspendida, y las accionantes denunciaron que había un inminente riesgo de hurto de los materiales de construcción, pues el proyecto se encuentra situado en una zona empobrecida de la ciudad.

Este pasaje jurisprudencial es de gran valor para la investigación, pues los elementos facticos dan cuenta de las tensiones que viven este tipo de poblaciones al intentar acceder a su legítimo derecho a la vivienda digna. Resulta irónico, que las organizaciones tengan que suplir el deber constitucional del Estado y gestionar los planes de financiación por sí mismas, y paradójicamente se limiten dichos proyectos nuevamente por el gobierno.

Esta sentencia inserta grupos puntuales sobre los cuales debe estar dirigida la construcción de viviendas de interés prioritario, indicando que “dentro de estos grupos se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de

hogar”, adicionalmente a la figura también se contempla a personas vinculadas a programas sociales del Estado para la superación de la pobreza extrema, lo cual refuerza la preeminencia de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y se clasifiquen como jefes de familias monoparentales. Sin dejar de lado la inminente discriminación a la cual se ven sometidos los individuos de este grupo étnico debido a su condición racial.

En este apartado la Corte Constitucional reconoce que el derecho a la vivienda digna toma un lugar fundamental cuando se trata de sujetos de especial protección, y en especial cuando se encuentran en condiciones de vulnerabilidad; por lo cual la tutela se convierte en el medio judicial idóneo para solicitar la protección de dicho derecho, sin importar que la acción hubiese instaurada en un lapso considerable con relación a la decisión de la Alcaldía de Medellín.

En este caso la Sala determino la responsabilidad del municipio de Medellín ante la obstrucción del derecho constitucional a la vivienda digna, enfatizando que su accionar desconoció los derechos de las mujeres accionantes a través de un vacío legal descuidado, al no contemplar las obras que ya se encontraban en trámite y ejecución, se enfatizó en las necesidades de brindar prorrogas extralegales a este tipo de proyectos esenciales para el mínimo vital de sujetos de especial protección. Aunque se reconoció que la administración no actuó de forma arbitraria o premeditada, pues los cambios en las regulaciones de las VIP del municipio responden al aumento masivo de viviendas que no cuentan con las condiciones mínimas de habitabilidad.

Es apremiante añadir que la acción de tutela fue instaurada por distintas asociaciones de madres de cabeza familia y mujeres afrocolombianas (AMA y AMCAF), por lo que la sentencia también trae a colación la necesidad de generar proyectos de vivienda que se extiendan a este tipo de familias desde su origen tribal y respeten su visión cultural, siguiendo las líneas planteadas

por el CESCR, al referirse a la *vivienda adecuada* como inclusiva, consciente de las necesidades de conservación cultural e igualitaria.

Finalmente, se puede afirmar que la mujer cabeza de familia se encuentra inserta en la protección del derecho a una vivienda digna de una forma especial, desde la óptica nacional como internacional en lo que refiere al aparato legislativo. Asimismo, desde la vía jurisprudencial se han venido desarrollando diversos avances para reforzar su vinculación a políticas de hábitat, en especial luego de la entrada en vigor de la ley 1232 de 2008.

### **2.3 Los subsidios y apoyos de vivienda en la historia colombiana**

Dentro de la construcción de la ley 1232 de 2008 se fijaron parámetros más claros sobre cuál sería el enfoque del Estado colombiano para promulgar beneficios en favor de las Mujeres Cabeza de Familia; en materia de vivienda la especificidad de la política pública se centró en dos figuras fundamentales: Subsidios y apoyos.

Un primer acercamiento general a los conceptos permite comprender que el subsidio otorgado a los ciudadanos tiene como finalidad generar estímulos que incrementen la producción de un bien o un servicio, en este caso la adquisición de espacios residenciales; dicha fórmula también puede ser dirigida a sectores privados donde el Estado provee recursos con la finalidad de aletargar el impacto en el aumento de los precios de los inmuebles. Por otra parte, los apoyos corresponden a acciones – estatales o privadas- que buscan soportar la integración económica mediante programas que permitan la satisfacción de un derecho no incorporado o vulnerado.

En materia de vivienda, el primer término se encuentra vinculado a incentivos pecuniarios que permiten la adquisición de Vivienda de Interés Social o Prioritario y el mejoramiento de los predios, con la intervención activa del Presupuesto General de la Nación o del Fondo Nacional de Vivienda. El



segundo termino está centrado en garantizar la capacitación y organización de mujeres que bajo esta condición deseen participar de los programas de vivienda gubernamentales, función a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, junto con los entes territoriales que reciban asistencia del presupuesto nacional para dicho fin.

Como es usual para el Estado colombiano, existe una amplia brecha en las disposiciones constitucionales y las condiciones materiales, en ese sentido Olano (2006, pp. 109) encuentra que

Un considerable número de colombianos que carecen de vivienda, e igualmente, que existe otra parte de la población que, teniéndola, se ve en la obligación de devolverla o perderla, ya sea por la vía de la dación en pago, o por la vía del remate en ejecución procesal

Estos dos conceptos son la iniciativa principal que el gobierno colombiano a acuñado para saldar las diferencias entre lo legal y lo material, creando en ese sentido una suerte de acciones afirmativas o positivas con enfoque en las madres cabeza de familia. Según la sentencia T22 de 2004 la garantía de los derechos fundamentales es necesaria y en caso del mínimo vital debe ceñirse a una serie de variables de orden cualitativo que garanticen la dignidad del grupo vulnerable; en ese sentido, las acciones afirmativas se encuentran atadas al tratamiento activo del déficit habitacional cualitativo, considerando las desigualdades de género y socioeconómicas que afectan a este colectivo (Pasco, 2012, pp. 3).

En esa misma línea, las acciones afirmativas también se atan a la narrativa de reconocer derechos habilitantes como parte de la ejecución de las políticas públicas, este concepto “implica otro gran desafío para los poderes públicos consistente en el factor social y la consecución de una igualdad material de las condiciones de acceso a ellas” (Moranchel, 2019) pp.511),

estos últimos potencian elementos que permiten acceder al pleno ejercicio de derechos humanos básicos o primarios.

La composición de las iniciativas gubernamentales para saldar el derecho a la vivienda digna tiene fuertes variaciones históricas y un eje que cobra mayor importancia a partir de la segunda mitad del siglo XX con las migraciones a las zonas urbanas. Cabe mencionar, que, con la sólida estructura rural de Colombia a inicios del Siglo XX, el gobierno no estaba preparado para atender las necesidades habitacionales de las crecientes migraciones a la ciudad, por lo tanto, la construcción de las urbes colombianas se edificó a partir de modelos autónomos de construcción informal en las periferias de cada ciudad y por ende la intervención estatal – a través de subsidios y apoyos- para acceder a nodos habitacionales tardó en generarse.

La adquisición de créditos era poco común antes de la década de 1950, con las expansiones urbanas y la posibilidad de colonización de parte de la población rural, la adquisición de bienes inmuebles quedaba asignada a los ingresos del comprador. Eventualmente se fueron desarrollando endeble figuras de financiación a largo plazo, este sistema se conocía con el nombre de “amortización gradual” y permitía al deudor pagar con tasas de interés fijas que generaban fuertes pérdidas al sistema financiero.

Para los años 1950 a 1970 la financiación de la compra y construcción de vivienda se realizaba a través de recursos propios y préstamos bancarios a corto plazo. El financiamiento por medio de créditos a un largo plazo era poco prevalente y estaban a cargo de dos entidades del Estado como lo eran el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario (Rodríguez, 2018, pp. 24)

No era común que la banca privada hiciera parte de la financiación del mercado de vivienda bajo los sistemas de amortización, con la constante pérdida debido a las tasas invariables, solamente las instituciones estatales

adjudicaban préstamos a largo plazo bajo este sistema que generaba pérdidas.

Otro hito dentro de la historia de los subsidios de vivienda en Colombia fue el Sistema de Unidad de Poder Adquisitivo (UPAC), regulado por el Decreto 1229 de 1972 e implementado en el Plan Nacional de Desarrollo *Las Cuatro Estrategias de 1970 a 1974*, este medio de financiación deseaba incentivar el ahorro para la adquisición masiva de viviendas, que a su vez impactaran en el crecimiento económico del sector de la construcción<sup>1</sup>. Este sistema funcionaba bajo las corporaciones de ahorro y vivienda que obtenían los recursos desde las cuentas de ahorro con la finalidad de financiar a largo plazo los créditos hipotecarios.

En un inicio tanto los créditos como los ahorros eran ajustados a la tasa de inflación y las tasas de interés reguladas legalmente. Posteriormente, el gobierno termino con la exclusividad de los bancos hipotecarios para dar apertura a la participación más amplia del sector financiero, además, se ató la tasa de interés al comportamiento del sistema financiero.

Después de las modificaciones “las deudas de las personas crecían a una tasa superior de lo que se incrementaba su poder adquisitivo, puesto que sus ingresos aumentaban de acuerdo con el IPC, pero sus deudas crecían

---

<sup>1</sup> Es importante enfatizar en el cambio radical que se da a las consideraciones de lo que implica el sector de la construcción y su acogida activa dentro del campo del capital, por ende, su consideración como parte de uno de los ejes de crecimiento para la economía nacional (Fique, 2008, pp. 79). Esta apreciación es importante, pues con la transición se ha modificado el contenido de la política de vivienda colombiana que se ha construido bajo la idea de rentabilidad financiera que pone en juego el presupuesto asignado a cada vivienda y permite el desmejoramiento en la calidad habitacional de las mismas bajo el precepto de reducir costos, asimismo, la idea del sector de la construcción como parte activa del capital se mantiene hasta las políticas más actuales, incluso en el actual Plan Nacional de Desarrollo.

conforme a las tasas de interés” (Rodríguez, 2018, pp. 29). Con la crisis global para 1998 y el impacto en las economías emergentes como la colombiana, los saldos llegaron a aumentar a un valor mucho mayor que incluso el mismo inmueble, llevando a la quiebra a constructores y deudores.

Para 1982 con la ley 21 se modifica el reglamento del subsidio familiar, en especial en lo vinculado con el papel de las Cajas de Compensación para distribuir las prioridades en lo que respecta a obras y programas sociales relacionados con la salud, la nutrición, la educación y la vivienda, en ese mismo orden de prelación. También se incluye la creación de programas que se concentren en el déficit cualitativo de las viviendas de los contribuyentes; en cuanto a la ejecución se autoriza la creación de asociaciones mutualistas de ahorro y préstamos, cooperativas para vivienda y corporaciones gestoras que trabajen en el desarrollo de dichos programas.

Posteriormente en el Capítulo XI de la Ley 49 de 1990 se reglamenta la financiación de viviendas de interés social, en especial en lo referente a los subsidios entregados por las Cajas de Compensación Familiar, en estos casos se exigió constituir un fondo especial para el otorgamiento de recursos; además, se les concedió facultades para adquirir predios y contratar la construcción de viviendas para población de bajos ingresos. Es importante destacar que esta normatividad se estructurada por figuras que han sido relegadas como INURBE y el Plan Nacional de Rehabilitación – destinado para zonas rurales-, asimismo, se designó el impuesto sobre las ventas al cemento como fuente principal de financiación durante la década de los 90.

Con el Decreto 0839 de 1989, se designa la financiación de Viviendas de Interés Social a través de “recursos privados (...) y reglamentan su ubicación en créditos a largo plazo para su adquisición” (Fique, 2008, pp. 76), y ulteriormente se modificó el sistema de oferta de subsidios de vivienda a través del sistema de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) regulado por la Ley

49 de 1990 y la Ley 03 de 1991. Con esta modificación dentro de la orientación de la vivienda para personas de bajos recursos – en lo que respecta a adquisición- se generó una competencia dentro de los solicitantes y un aumento en los precios que ha beneficiado a quienes ofrecen los proyectos, por lo que su impacto no fue el esperado.

La política de SFV transversal a los programas adoptados por cada gobierno de turno, fue modificada ampliamente para alivianar las tensiones coyunturales o dar cabida al crecimiento económico para el sector de la construcción. Sin embargo, desde un inicio fue asumida por figuras incipientes que se centraban en la mera distribución de los recursos del SFV, pero que no producían cambios importantes a nivel estructural, como por ejemplo con la desregularización de los intereses de los créditos de vivienda, hasta la crisis del UPAC se desarrollaron programas de refinanciamiento de las deudas y un ajuste financiero con la acogida del UVR. (Fique, 2008, pp. 79). Por otro lado, durante este periodo también se regularon tópicos conexos a la política de vivienda como la regulación del uso del suelo en los entes territoriales con la Ley 9 de 1989 sobre los planes de desarrollo municipal y la Ley 388 de 1997 sobre los Planes de Ordenamiento Territorial.

Respecto al Fondo Obligatoria para Vivienda de Interés Social, según el artículo 62 de la Ley 633 del 2000, se establece que serán las Cajas de Compensación Familiar las que regulen autónomamente la distribución de recaudos o rendimientos y otorgamiento de los subsidios, partiendo de algunos porcentajes mínimos fijados por la normatividad. En comparación de la normativa previamente mencionada, la regulación del FOVIS se limitaba aún más en el rango de familias a los cuales se les podía otorgar subsidio de vivienda, con tan sólo 2 SMLVM como tope máximo y una garantía de financiación del valor restante – por ahorro o préstamo-.

Para 2012 con la Ley 1537 se determinó la posibilidad de integrar un subsidio en especie para población en condiciones de vulnerabilidad que otorga viviendas totalmente gratuitas, donde se facultó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para diseñar listados de los posibles elegidos a estos programas en las distintas entidades territoriales (municipios y distritos); esta política se concentró en un sector específico de la población, convirtiéndose en una política positiva, su rango de acción se limita a población: en pobreza extrema, desplazada, afectada por desastres naturales o emergencias, en zonas de alto riesgo, cabeza de hogar, discapacitada y de adultos mayores.

En un primer momento con el Decreto Ley 200 de 1939 la competencia se otorgó a el Instituto de Crédito Territorial (1939 – 1991), pero tras su dispersión por disposición de la Ley 3 de 1991 y la Ley 281 de 1996 fue sustituido por el Instituto Nacional de Vivienda Urbana (1991-2007), para finalmente concentrar las funciones en el Fondo Nacional de Vivienda y el Ministerio de Vivienda, este último también acogido procesos ambientales dentro de una fusión que duro un corto periodo.

Esta transición constante en la institucionalidad encargada de desarrollar estándares en la planeación, coordinación y ejecución de proyectos habitacionales vinculados al Sistema Nacional de Vivienda formulado por la Ley 3 de 1991, sólo genero una discontinuidad dentro de la articulación de los subsidios otorgados por el gobierno y su correcto funcionamiento.

Originalmente, el SNV contemplo diversas posibilidades dentro de la adquisición de vivienda, dentro del amplio rango de posibilidades se consideró

Adquisición de lotes (urbanizable y urbanizado)  
construcción de unidad básica y vivienda progresiva, adquisición de materiales para mejoramiento de vivienda y entorno, vivienda usada y legalización de títulos. Esta diversidad de opciones

permitía que cada familia buscara el escenario que más se acomodara a sus posibilidades y expectativas. Con el tiempo y bajo la presión de estrategias de mercado, se fueron reduciendo estas opciones para concentrarse en la modalidad de vivienda nueva, que contaba como único agente al sector privado para la financiación y la construcción de las viviendas y restringía el acceso a las soluciones para las familias más pobres de la sociedad. (Escallón, 2011, 56)

Los gobiernos de turno realizaron una transición en modelo habitual de los subsidios de vivienda. Pasando de apoyos abiertos a incentivos enfocados en la vivienda nueva, esto con la finalidad de mantener al sector de la construcción vinculado con las políticas públicas de vivienda y lograr un respaldo económico por parte de un sector que en su momento fue visto como *locomotora de crecimiento*<sup>2</sup>. Esta transición en las políticas de vivienda sólo ha tenido un impacto negativo sobre la calidad de los predios ofertados – que son limitados- y ha generado un enfoque restringido para las familias de más bajos recursos.

Dentro de este sistema es preciso definir los dos principales programas de apoyo que lo integran:

### **A) Vivienda de Interés Social**

En primer lugar, las Viviendas de Interés Social se encuentra catalogadas como “un programa público nacional que busca proveer de una vivienda digna a las personas de menores ingresos dentro del territorio, siendo

---

<sup>2</sup> Este concepto fue adoptado en el Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un nuevo país*, para el periodo 2014 – 2018. Su objetivo es usar la demanda de vivienda como parte del crecimiento de la economía nacional, de forma concreta los subsidios otorgados por el gobierno se encuentran esencialmente condicionados a viviendas urbanas nuevas para incentivar a la vez el sector de la construcción.

su valor no mayor” (Contreras et al., 2018,pp.7) a un monto máximo de 135 SMLMV previamente designado por la legislación colombiana, como requisitos se exige ser miembro de entidades de ahorro nacional o de alguna Caja de Compensación Familiar, además de demostrar un ingreso inferior a cuatro SMLMV.

Además, la postulación a este tipo de proyectos no sólo implica el registro en los respectivos formularios y una presentación a tiempo a las convocatorias realizadas por las entidades avaladas, también acarrea la necesidad de no estar reportado en ninguna central de riesgo crediticio, no haber recibido ningún tipo de subsidio de vivienda previamente y que ninguna persona dentro del núcleo familiar sea propietaria de un bien inmueble (Contreras et al., 20128 pp.11).

Según la ley 633 del 2000, la Vivienda de Interés Social puede ser regulada bajo las Cajas de Compensación Familias y las entidades públicas – municipales, departamentales o nacionales- que deseen invertir en programas colectivos. Dichas viviendas integran una parte importante de los subsidios entregados por el Estado y las cajas de compensación familiar, suelen estar asociadas a familias que pertenecen a los programas de la Red Unidos, la bolsa de desplazados o damnificados por el invierno (Bolsa de desastres naturales), entre otros.

Posteriormente, con la ley 1114 de 2006 se reguló la partida presupuestal del Presupuesto Nacional que debía ser destinada a subsidios de Vivienda de Interés Social urbana y rural, con un mínimo equivalente a 1.004.901 SMLVM, dicho montó resulta inmodificable dentro del ponderado presupuestal. Se enfatiza en que un 20% del total anual deberá ser dirigido a los proyectos rurales. Además, serán las autoridades municipales y distritales las que velen porque los proyectos de Vivienda de Interés Social cuenten con un 1% de residencias para minusválidos.



## **B) Vivienda de Interés Prioritario**

Por otra parte, el programa de Vivienda de Interés Prioritario se encuentra focalizado en las familias de más bajos recursos y suele ser asignado a grupos especiales priorizados por el gobierno, tales como adultos mayores, familias que habitan áreas de alto riesgo, damnificados, desplazados y mujeres cabeza de familia (Contreras et al., 2018, pp.9). Sus beneficiarios deben demostrar ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Estas viviendas suelen tener un monto menor al de las Viviendas de Interés Social con la finalidad de ser ofertadas a las familias más vulnerables, con un tope máximo de 70 SMLMV.

El programa VIP se deriva en cinco modalidades: a) Adquisición de vivienda usada; b) Adquisición de vivienda nueva; c) Construcción en sitio propio; d) mejoramiento estructural de la vivienda; e) Mejoramiento en redensificación. (Contreras et al., 2018, pp. 16)

Para este tipo de proyectos los miembros del núcleo familiar solicitante deben tener ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos, no deben estar registrados ante Cajas de Compensación Familiar y no deben tener posesión alguna de otros bienes inmuebles.

Es paradójico que este subsidio contemple la posibilidad de conceder beneficios para tratar el déficit cualitativo de las viviendas más vulnerables, pero a su vez niegue la posibilidad de adquirirlo alegando la imposibilidad de ser propietario de un bien. ¿Cómo alguien puede solicitar el mejoramiento de la vivienda, la construcción en sitio propio o la redensificación, si a su vez no puede poseer ningún bien para acceder al subsidio de Vivienda de Interés Prioritario?

En el caso de los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, con la ley 1537 de 2012, se garantizó un apartado presupuestal de 20% para municipios de categorías 4,5 y 6, además de autorizar a la Financiera de Desarrollo Territorial y otras entidades públicas para gestionar dicho montó, con la posibilidad de constituir patrimonios autónomos y contratar fiducias mercantiles. Los litigios concernientes a los proyectos fueron asignados al derecho privado.

La contratación y aprobación de los proyectos fue fijada bajo las condiciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, bajo el principio de selección objetiva y aplicando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Se establecieron como requisitos mínimos para los contratantes: una experiencia mínima de cinco años en ejecución de proyectos de vivienda y que no hubiesen sido sancionados por incumplimientos contractuales en los últimos cinco años.

Esta política de vivienda buscaba establecer un mecanismo secuencial de subsidios en especie para Vivienda de Interés Prioritario, ajustado a la disponibilidad presupuestal del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por lo tanto, se facilita a los promotores, constructores, Cajas de Compensación Familiar a ofertar sus proyectos en trámite a los patrimonios autónomos, siempre que cumplan con los requisitos mínimos solicitados por el ministerio; así mismo los patrimonios autónomos también podrán adquirir proyectos gestionados por las entidades pública, siempre y cuando estas aporten un valor de la adquisición a título de subsidio. En este tipo de proyectos autoriza a constituir patrimonios familiares que garanticen el carácter inembargable del bien al cual se aplicó el subsidio en los términos de la Ley 9 de 1989.

Las políticas de vivienda también contemplan un acompañamiento integral vinculado a los conflictos sociales derivados de la convivencia y el

cuidado de las zonas residenciales, dicha visión se extiende a los proyectos adelantados por las entidades territoriales. En cuanto a la estratificación de los predios, se decidió dar periodos de gracia de 10 años bajo el estrato uno para garantizar la sostenibilidad de los residentes de dichos proyectos, a posteriori se posibilita el cambio de estrato de acuerdo a la normatividad vigente; algo similar ocurre con la puntuación asignada para el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) que se mantiene hasta 10 años después de adquirir una Vivienda de Interés Prioritario.

### **C) Políticas generales para Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario**

Como parte de las acciones estatales para garantizar la oferta de proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario se estableció el deber, para las entidades públicas de orden nacional y órganos autónomos e independientes, de transferir los bienes inmuebles fiscales o la porción apta para construcción de estos. Dicha transferencia fue estipulada por la ley 781 de 2001, la cual considero que debía realizarse bajo título traslativo de dominio gratuito a nombre del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, so pena de faltas disciplinarias contra el representante legal de cada entidad; en los casos de recibir transferencias de bienes fiscales de índole rural, estos debían ser trasladados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Dicha ley autoriza a INURBE a entregar la propiedad de los predios en calidad de subsidio, con especial inclinación por los proyectos adelantados por mecanismos de autogestión, dicha consideración demuestra que aún para esa fecha se consideraban alternativas que se sustraen del modelo actual del SNV centrado en la oferta privada. Igualmente, la norma en su artículo sexto contempla que la asignación de estos predios se encuentra supeditada a “las condiciones mínimas de la vivienda de interés social subsidiable atendiendo

las características sociales, culturales y climáticas de cada región del país.” (Ley 708, 2001).

Para 2012, la ley 1537 designo las entidades competentes para el desarrollo y regulación de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, también definió los parámetros para la integración del sector privado en la construcción o financiación de este tipo de proyectos y los mecanismos para coordinar los recursos de estas políticas de vivienda. En este caso se reafirma el nombramiento de las mismas entidades mencionadas por la Ley 633 de 2000: entidades públicas del orden nacional o territorial. Estas directrices declaran competente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para definir la distribución de los recursos destinados al Fondo Nacional de Vivienda.

## **2.4 Conclusión**

Finalmente, se encuentran múltiples discusiones alrededor del término vivienda digna, ya sea desde lo social o lo jurídico. La definición siempre acaba pareciendo ante la subjetividad del medio y del interlocutor que plantea su visión de lo que “es” una vivienda digna. De manera pragmática, se esboza como un espacio de resguardo de lo externo lo público; desde los estándares tradicionales dicho lugar acaba teniendo condiciones dignas si se edifica alrededor de la higiene, acceso a servicios domiciliarios y se construye con materiales que garantizan su perdurabilidad en el tiempo.

En la arista legal la discusión es otra, ¿hablamos de un derecho prestacional o fundamental? Si bien el derecho a la vivienda digna se encuentra consignado en la Constitución Política de 1991, su ubicación lo ha vinculado a los derechos económicos, sociales y culturales; en ese sentido se encuentra fijado como un derecho “secundario”, que sólo se asume como fundamental en aquellos casos en que otros derechos sean vulnerados (mínimo vital, derecho a la vida, etc.). En cuanto al aparataje judicial, dicha

pauta ha marcado la competencia de la jurisdicción ordinaria, y el eventual uso de la tutela para el restablecimiento de derechos fundamentales conexos.

No sobra mencionar que la vivienda digna también cuenta con una estructura legal internacional, amparada por el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, entre otros. Así diversos tratados internacionales ratifican su importancia dentro de la constitución de una vida digna y de oportunidades y el deber del estado de brindar medios para su adquisición o mejoramiento, especialmente en la población más vulnerable.

A posteriori se erige la pregunta por las mujeres cabeza de hogar como sujetos de especial protección y su vinculación con los derechos humanos, a primera vista podría pensarse que su condición blinda a esta ficción jurídica de un carácter fundamental; sin embargo, a lo largo del apartado de este capítulo, se vislumbra que en lo material dicha protección se queda supeditada a las consideraciones que tenga el operador judicial en cada caso. La idea de una política de vivienda que incluya a este grupo es un avance reciente, las intervenciones previas no marcaron pautas en la materia y no fue hasta la Ley 1232 de 2008 que se fijaron medidas puntuales para el incentivo del acceso efecto a la vivienda digna.

En cuanto a los subsidios y apoyos, se observa también una política de vivienda en reciente construcción que ha ido moldeando figuras más acordes a un sistema de mercado y no a la atención de la problemática de acceso a viviendas de calidad. Asimismo, se discute la disminución de los programas de mejoramiento o adquisición de predios usados, reemplazados bajo la premisa de rentabilidad económica por construcciones nuevas.

Es importante señalar que dentro de todo el marco legislativo y los proyectos históricamente construidos para fortalecer la política de vivienda

colombiana, sólo es hasta 2012 que se integra abiertamente a las mujeres y hombres cabezas de hogar dentro de las asignaciones específicas de los subsidios en especie para población vulnerable (Ley 1537, Art. 12), esta mención directa resulta relevante pues no sólo se reconoce por primera vez lo vinculante que es proteger a esta población, sino que el estado otorga a esta condición un carácter de vulnerabilidad sin recaer en una asociación mediante otros factores de medición como el estrato o el nivel de ingresos.

### **CAPÍTULO 3: CUÁLES HAN SIDO LOS SUBSIDIOS Y APOYOS PARA VIVIENDA ENTREGADOS A MUJERES CABEZA DE FAMILIA EN COLOMBIA (2014 A 2022)**

La selección cronológica de la investigación corresponde también a un intento por comparar los programas de gobierno y las políticas de vivienda adelantadas en dos periodos presidenciales distintos. Lo anterior con la finalidad de determinar si existen cambios o discontinuidades en materia de apoyos y subsidios de vivienda para las madres cabeza de familia. Este ejercicio comparativo también articula fenómenos imprevisibles como la actual pandemia COVID 19.

Este capítulo también apuesta por finalizar un análisis de la cobertura de los apoyos de vivienda otorgados de 2014 a 2021, lo anterior apoyado en las bases de datos otorgadas por las entidades gubernamentales competentes en materia de vivienda. Esta indagatoria cuantitativa busca culminar con un diagnóstico de la capacidad de cobertura con la que se cuenta a nivel nacional y su impacto.

Es imprescindible reconocer que el medir el impacto de una política pública desde lo cuantitativo implica dejar al margen toda una serie de elementos que se conjugan para hablar de una real efectividad en las acciones de estado, especialmente tratándose de un concepto tan complejo como la vivienda digna. Por ese motivo, se reconocen las limitaciones de la apuesta, que apunta a generar preguntas sobre la forma en la cual se han construido los subsidios de vivienda en Colombia, en los últimos años.

Posteriormente, se trastocan los alcances y requisitos de los programas subsidiados que el gobierno ha incentivado para tratar el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Bajo dicho mapa diagnóstico y contextual se busca dar cuenta de las condiciones con las cuales las mujeres cabeza de familia tienen

que lidiar para adquirir espacios dignos en los términos del artículo 53 de la Constitución Política y la Ley 1232 de 2008.

### **3.1 Diagnóstico de la cobertura y el impacto de los subsidios y apoyos de vivienda brindados a madres cabeza de familia en Colombia, para el periodo 2014 a 2021.**

Antes de trabajar sobre las cifras de los programas de vivienda y analizar su nivel de cobertura, es preciso discutir cuál es el estado general de la tenencia de viviendas y su habitabilidad en condiciones dignas, a través del acceso a servicios públicos domiciliarios, oportunidades comerciales y de transporte.

En ese orden de ideas para 2014, la Unidad de Planeación Minero-Energética reportó que “570.000 viviendas no tienen acceso a un servicio continuo de energía eléctrica” (PND, 2014, pp. 235) según el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura (PIEC) realizado por esta entidad, dicha cifra incluye a todo el sistema de conectividad nacional y deja de lado zonas de conectividad intermitente.

En cuanto al acceso de agua potable y servicio de aseo, para 2014 se reportó que “el 11,2 % de los hogares del país no tenían acceso a fuente de agua mejorada, en tanto que el 11,8 % tenían una inadecuada eliminación de excretas” (PND, 2014, pp. 272), esta situación presentaba condiciones mucho más alarmantes dentro de las zonas rurales, donde se ubicaban la mayoría de las personas afectadas por la baja conectividad.

Con el transcurso del tiempo se ha mantenido un alto número de viviendas que requieren intervenciones dentro de las condiciones de acceso básico a servicios, de 1,50 millones de predios con necesidades de mejoramiento “el 52,95% registró carencias en acueducto; el 39,82%, en servicio de sanitario; el 21,61%, en estructura de pisos; el 14,79%, en cocina; y el 15,73% reportó hacinamiento mitigable.” (PND, 2017, 324), dichas cifras



sólo dan cuenta de que la mitigación de problemáticas habitacionales es mínima.

Uno de los indicadores primordiales para dar cabida al análisis de este tipo de falencias en las condiciones de habitualidad y salud pública es el el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), este también contempla la categoría de hacinamiento como parte de las dimensiones limitantes dentro de la calidad de vida.

En ese sentido se determino que “, el 12,4 % de los hogares en el total nacional vivían en condiciones de hacinamiento crítico y 5,8 % tenían pisos en material inadecuado” (PND, 2014, pp. 272) dando nuevamente una panorámica intrigante respecto a la distribución desigual de las viviendas y sus condiciones precarias; para este indicador las zonas Pacífica y Atlántica implican retos al afrontar este tipo de problemáticas pues cuentan con altos índices de pobreza multidimensional.

Con el transcurso del tiempo, la mejoría dentro del índice fue mínima, cómo se puede observar “el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), (...) para 2017 fue de 17,0% (11,4% en la zona urbana y 36,6% en la rural)” (PND, 2018, pp.324)”, esto sólo deja entre ver las grietas de un sistema que no ha podido frenar o mejorar la calidad residencial de los colombianos, al menos en lo que respecta a los centro urbanos la reducción resulta si al caso de 1% en 3 años de gobierno.

Esta relación con el espacio se ve especialmente reflejada en los principales distritos colombianos. En el caso de Bogotá un estudio, adelantado por un docente de la Universidad Javeriana, demostró que existe una correlación directa entre el estrato socioeconómico de las personas y el número de metros cuadrados que posee la vivienda por habitante. Bajo esa vinculación, los estratos más bajos poseen un espacio más reducido en relación con el número de habitantes del hogar (Gómez, 2019).

Además, se agrego a las conclusiones que las zonas de mayor densificación en la capital corresponden a los espacios urbanos con rentas más asequibles, pero con espacio más reducido, como el caso del barrio Patio Bonito (localidad de Kennedy, Bogotá); esta densidad respondería también a las lógicas de construcción informal en algunas zonas periféricas de la ciudad.

A nivel nacional, “Esta precarización de los asentamientos es una manifestación de la pobreza, haciendo que los hogares más pobres sean más susceptibles a los desastres.” (PND, 2014, pp. 272), pues es una constante que la construcción obligue a las familias de menores recursos a buscar terrenos baldíos o lotes por valores irrisorios en apartados lugares que los comunican con los centros urbanos, pero que no satisfacen sus necesidades de espacios dignos.

Los déficits de vivienda (cualitativo y cuantitativo) en Colombia persisten bajo la muestra de deficiencias dentro de la estructuración de los centros urbanos. Bajo ese panorama no sorprende que el “Porcentaje de Hogares urbanos en situación de déficit de vivienda cualitativo para 2013 era de 11,3% y (...) en situación de déficit cuantitativo de vivienda de acuerdo con el IPM se contaban 707.107. (386)”, cifras bastante elevadas que a nivel nacional se traducen en zonas con pocas condiciones para habitar.

### **3.2 Comparativa de las políticas de vivienda adoptadas en los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos periodos presidenciales entre 2014 a 2021**

La discusión sobre el impacto real de las políticas de cada periodo presidencial es compleja, este apartado no pretende adentrarse en las discusiones políticas de cada gobierno, sino evidenciar cuáles han sido los cambios en las políticas adelantadas por cada campaña electoral.

Es importante resaltar que la comparación activa de periodos electorales se ve restringida por dos factores esenciales, debido a la fecha de

elaboración esta investigación no tiene acceso al impacto total de los subsidios otorgados durante el ciclo de 2018 a 2022, además, se tiene en consideración que la irrupción de la pandemia afecto a varios sectores vinculados con la vivienda, en especial la construcción. Este sesgo de inactividad no permite una comparativa adecuada o justa de dos periodos presidenciales distintos – uno sin concluir.

Dentro del Plan de Desarrollo *Todos por un nuevo país*, 2014 a 2018, la política de vivienda es considerada un eje central para la economía, por lo que se integra a las *cinco locomotoras de crecimiento*. Con este enfoque el PND (2014, pp. 71) habla de la política de *Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad* que tienen como objetivo aprovechar la demanda de espacios residenciales urbanos para generar mayor dinamismo económico en el sector de la construcción e impulsar el incremento en los empleos, junto con la mejoría dentro de la habitabilidad, enfoque de construcción sostenible y movilidad de oportunidades en los nuevos centros residenciales; esta política se encuentra alineada lo planteado dentro de los *Objetivos de Desarrollo del milenio*, *la Visión Colombia 2019: Construir ciudades amable*, y la *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia al 2035*.

Además, plantea la necesidad de blindar de un carácter digno a las viviendas de las familias vulnerables para la consolidación y crecimiento de una clase media, lo anterior, mediante la implementación de servicios públicos y la disponibilidad de acceso al sistema vial. En el caso rural plantea una alternativa a las estrategias clásicas de subsidios, ahorro y crédito, poniendo en competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la tarea de rediseñar el plan habitacional en las zonas rurales (PND, 2014, pp.70). Otro de los retos plateados es la demanda residencial con relación a una población que se está envejeciendo y se caracteriza por reducción en la tasa de crecimiento de la población.

Respecto a la financiación y aumento de los proyectos – de vivienda y transporte- se hace especial énfasis en una reestructuración de la regulación en los APP para las entidades territoriales, eliminando el tiempo de espera de la adjudicación de los proyectos; también se plantea la creación de una comisión intersectorial que articule las dimensiones de vivienda, desarrollo urbano y transporte.

Las variables censales mediante las cuales se midieron los resultados se articularon con base al índice de necesidades Básicas Insatisfechas, partiendo de dos elementos básicos: Número de personas en el hogar y número de cuartos de vivienda. La novedad dentro de la medición se encuentra en la variable que discute los materiales de construcción de la vivienda. También se midió el déficit habitacional cuantitativo mediante el IPM

Los principales objetivos de la política de vivienda en el PND son:

(I) Aumentar la disponibilidad del suelo para la construcción de proyectos de vivienda de interés social, (ii) mejorar la disponibilidad y acceso a mecanismos de financiación, y (iii) fortalecer la articulación entre el subsidio de vivienda familiar y el crédito y la oferta de vivienda (PND, 2014, pp. 60)

Con relación a los proyectos acogidos dentro del plan de mejoramiento habitacional se enumeran los siguientes, a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para el déficit cuantitativo: subsidio familiar de vivienda en especie, programa de vivienda gratuita y subsidios de vivienda de interés prioritario para ahorradores (PND, 2014, pp. 292). En el caso del déficit cualitativo se faculta a las entidades como el Departamento de Prosperidad Social, las cajas de compensación familiar y el Sistema de General de Regalías para dar continuidad a programas como: programa Conéctate con el Agua, entre otros para la mejora del acceso a servicios públicos y movilidad.

En su mayoría los proyectos se centraron en subsidios directos para la adquisición de hogar o indirectos con la mediación de las tasas de interés aplicadas a la adquisición de inmuebles, ambas políticas adecuadas a la formulación de los valores correspondientes a las Viviendas de Interés Social e Interés Prioritario.

Según Clementina Rodríguez (2018, pp.11) durante el periodo presidencial de 2014 a 2018 el enfoque de la vivienda como locomotora económica logro maximizar el desempeño histórico de la actividad de construcción, venta y financiación. La bifurcación en un tratamiento al déficit habitacional cuantitativo mediante la estimulación acceso a nuevas viviendas y al déficit habitacional cualitativo mediante programas que permitan mejorar las condiciones de las viviendas.

En cuanto al plan de desarrollo *Pacto por Colombia pacto por la equidad*, de 2018 a 2022, se estructura bajo la política *Vivienda y entornos dignos e incluyentes* que comprende el acceso a la vivienda como parte de la lucha contra la pobreza e inequidad social. Su intención es disminuir el déficit habitacional usando el enfoque de la Nueva Agenda Urbana propuesta por la ONU (2017), centrándose en la ampliación del número de Viviendas de Interés Social a 520 mil, la otorgación de 200 mil subsidios de ahorro y adquisición de vivienda nueva a través del programa *Semillero de Propietarios*, junto con el mejoramiento de 600 mil hogares mediante el programa *Casa Digna, Vida Digna* y el programa *Mejoramiento Integral de Barrios* (PND, 2018, pp. 81).

De igual forma, se plateó revisar los montos máximos de la Viviendas de Interés Social y Prioritario en los casos en que las condiciones particulares de cada territorio lo ameriten. A nivel rural fortalecer y continuar con el programa de *Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural* mediante la adecuación a los entornos en los que son construidas y el fomento de organizaciones de economía solidaria. Llama la atención la inclusión de

soluciones de vivienda para el personal de la fuerza pública a través del Ministerio de Defensa y la Caja Honor.

Este programa asegura que “la política de vivienda ha dirigido mayoritariamente sus esfuerzos a la reducción del déficit cuantitativo, con énfasis en la propiedad de la vivienda nueva, tanto en zonas urbanas como rurales.” (PND, 2018, pp. 326), por ese motivo el enfoque de la política acogida durante este periodo realiza un mayor énfasis en el concepto de lo digno para dar mayor cabida a proyectos de vivienda de orden cualitativo que mejoren el estado de las viviendas, sin dejar de lado programas que estimulen el área de la construcción. Este cambio genera una reestructuración dentro de la lógica del impacto económico de la vivienda y la desaceleración de inversiones indirectas a la construcción.

Esta visión cualitativa se encuentra condensada en los programas *Vida Digna Casa Digna Vida*, *Mejoramiento de Vivienda*, *Conexiones Intradomiciliarias* y *Mejoramiento Integral de Barrios*, *Vida Digna*, atraviesa a las funciones del Departamento para la Prosperidad Social. La intención no sólo se suscribe a mejorar las condiciones materiales de cada vivienda junto con su acceso a servicios públicos, sino que integra una gama amplia de posibilidades. En ese sentido, se incluye la necesidad de intervenir asentamientos precarios para trasladarlos o mejorar las condiciones generales de los mismos.

En cuanto a lo cuantitativo la regla general es una continuidad a las estrategias de la administración previa, como los programas *Mi Casa Ya* y *Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural*. Sólo se identificó algunas alteraciones vinculadas al programa de *Titulación de predios fiscales*, a cargo del Ministerio de Vivienda; este proyecto también generaría la adquisición de predios mediante la cesión de títulos fiscales de forma gratuita. En esta misma

línea el *Semillero para Propietarios* otorga subsidios para vivienda nueva o usada que permitan la posterior adquisición del inmueble.

Esta política de vivienda reconoce la importancia del sector de la construcción dentro de la ejecución de planes de vivienda digna e integra programas educativos para la formación de mano de obra cualificada en este sector a cargo del Ministerio de Educación y el SENA; financiación para la modernización de la maquinaria y las técnicas usadas con una visión sostenible mediante la intervención del Ministerio de Vivienda junto al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y la creación de un sistema transaccional que permita la identificación de los proyectos de construcción activos con la participación del DANE.

## Figura 1

*Subsidios de vivienda creados en cada programa de gobierno*

---

<b>GOBIERNO JUAN MANUEL SANTOS</b> (2014 – 2018)	<b>GOBIERNO IVAN DUQUE</b> (2018 – 2022)
○ Programa de Vivienda Gratuita Fase I	○ Semillero de Propietarios Ahorro
○ Programa de Vivienda Gratuita Fase II	○ Semillero de Propietarios Arriendo
○ Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores	○ Casa Digna Vida Digna
○ Mi Casa Ya	

Elaboración propia.

De este apartado se puede concluir una prevalente continuidad dentro de los programas de vivienda ofertados en el Plan Nacional de Desarrollo de

cada uno de los dos periodos presidenciales analizados, lo que permite una mayor trazabilidad en términos de impacto y una comparativa limitada debido a la falta de novedades dentro del panorama práctico. En lo que respecta a la visión de cada política pública de vivienda, se identifica una clara variación dentro de los enfoques de cada gobierno, pasando de una visión amplia y focalizada en la vivienda como factor trascendental en la economía nacional a una visión especializada y concentrada en trabajarlo como punto de equidad social.

Del 2014 al 2018 se identificó una perspectiva que le daba un papel protagónico a la vivienda (sector de la construcción) dentro del crecimiento de la economía colombiana, además de contemplar un horizonte extenso en lo que refiere a aplicación tanto para el déficit cualitativo como cuantitativo. Para el periodo 2018 a 2022 se encuentra un eje enmarcado en el déficit cualitativo y una visión que reconoce a la vivienda como pilar de la equidad, pero retira sus prevalencias sobre otros sectores de la economía – en especial porque la construcción hace parte de la visión cuantitativa no tan trabajada-.

Es válido mencionar que en ninguno de los planes nacional de desarrollo analizados se hace alusión a políticas a grupos especiales (salvo comunidades RONM en el plan 2014-2018), no se menciona a las Mujeres Cabeza de Familia dentro de las consideraciones generales, por lo que anotado corresponde a políticas del orden nacional que directamente desconocen la calidad de los grupos especiales como beneficiarios de estos programas. Por lo anterior, se puede deducir que la implementación de políticas con enfoques especiales depende de las entidades territoriales y los entes competentes en materia de vivienda.



### **3.3 Análisis de los subsidios para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario entre 2014 y 2021**

Este apartado, tiene como objetivo evidenciar cómo se han distribuido los subsidios de vivienda dentro del plano nacional y analizar qué elementos predominan en la configuración material de las políticas orientadas a hacer válido este derecho constitucional.

Este podría considerarse como el preámbulo a las distintas ayudas pecuniarias que el estado provee como parte de su deber de crear programas de financiación y promoción, lamentablemente la precariedad de las cifras nacionales en materia de vivienda hace de este uno de los ejes principales dentro de la presente investigación.

Al plantear una indagación de orden cuantitativo para medir el impacto sobre la política de vivienda, nunca se vislumbró la magnitud de vacíos que existen en materia de reconocer cómo funcionan las herramientas del Estado y a quién se están entregando. Salvo algunos apartados de datos generales, los datos analizados demuestran la poca construcción efectiva de medios que permitan identificar posibles áreas reales de enfoque.

Dos de los documentos gubernamentales más esenciales para este tramo de trabajo fueron: El Censo Nacional de Población y Vivienda, junto con los metadatos aportados por el compilado de Subsidios de Vivienda Asignados, elaborada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Es preciso aclarar que se contactó a las entidades pertinentes para dimensionar o contrastar con nuevas fuentes; sin embargo, la respuesta constante fue remitir la investigación a las fuentes previamente citadas, y excepcionalmente a fuentes que dan cuenta de avances locales o departamentales, nada nacional.

Antes de adentrarnos dentro de las cifras recopiladas y las estadísticas analizadas, es necesario comprender que elementos se han integrado al eje

presupuestal de la política de vivienda colombiana, en lo que concierne a los subsidios. En ese sentido, en los últimos ocho años se identificaron estos programas: *Bolsa de Atentados Terroristas, Bolsa de concejales, Bolsa de Desastres Naturales, Bolsa de Desplazados, Bolsa Ordinaria, Bolsa Única Nacional, Bolsa de Esfuerzo Territorial, Fenómeno de la Niña, Macroproyectos, Programa Vivienda Gratuita Fase I y Fase II, Viviendas de Interés Prioritario para Ahorradores, Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios Ahorro y Arriendo, Casa digna Vida Digna.*

De los previamente mencionados se excluyeron algunos teniendo en cuenta el enfoque de la investigación en viviendas de interés social y prioritario, su carácter vinculante a grupos especiales y a poblaciones vulnerables, subsidios especialmente dirigidos y accesibles a la categoría de mujeres cabeza de familia. Bajo tales criterios se descartaron: *Bolsa de Atentados Terroristas, Bolsa de concejales, Bolsa de Desastres Naturales, Bolsa de Desplazados, Bolsa Ordinaria, Bolsa Única Nacional, Bolsa de Esfuerzo Territorial, Fenómeno de la Niña, Macroproyectos.*

Es preciso aclarar que debido a la generalidad en las cifras gubernamentales no queda claro si las inversiones en las *Bolsas de Desastres Naturales y de Desplazados*, fueron asociadas a lo invertido en *Programa Vivienda Gratuita Fase I y Fase II o VIPA*, esto teniendo en cuenta que dentro de la construcción de posibles beneficiarios se integran dichas poblaciones a las listas. Sin embargo, fueron excluidas de la selección al no ser clara su intervención en subsidios que incluyan a las madres cabeza de familia.

Para advertir por qué los programas seleccionados cumplen con las pautas mencionadas se necesita dar una breve descripción de su rango de acción desde lo cronológico hasta lo procedimental, no se trata sólo de mencionarlos sino de comprender como se articulan con la estructura de la

política de vivienda de dos gobiernos, que como vimos previamente no presenta mayores discontinuidades.

### **A) Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores**

El programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) se encuentra vigente desde 2013, regulado por el Decreto 1077 de 2015, el Decreto 1432 de 2013 y el Decreto 729 de 2017, se construye a partir de proyectos dirigidos a familias con ingresos bajos y capacidad de ahorro. Se estableció que quienes cuenten con menos de 1,6 SMLMV podrán obtener subsidios hasta por 30 SMLMV, aquellos ingresos inferiores a los 2 SMLMV podrán acceder hasta el monto de 25 SMLMV.

Además, los beneficiarios no podrán ser propietarios de viviendas en el territorio nacional, no haber obtenido subsidios para adquisición de vivienda previamente o la financiación de tasas de interés, y por último “contar con un crédito pre aprobado por el valor correspondiente a los recursos faltantes para acceder a la solución de vivienda a adquirir La carta de pre aprobación de crédito deberá consistir en una evaluación crediticia favorable previa emitida por un establecimiento de crediticio” (Decreto 1077, 2015, Art. 2.1.1.3.1.3.1.) .

Respecto al ahorro solicitado para acceder a los subsidios de vivienda prioritaria, se estableció un mínimo del 5% del valor total de los inmuebles, aunque también se aceptó que las postulaciones cuenten con el aporte total bajo los términos indicados en el proceso de selección; este ahorro podrá ser presentado con: Cuentas de ahorro programado, aportes periódicos de ahorro, cuota inicial o cesantías.

En cuanto a su financiamiento se autorizó al Fondo Nacional de Vivienda y a las Cajas de Compensación Familiar a celebrar contratos de fiducia mercantil para que a través del patrimonio autónomo se administren los recursos, Los oferentes interesados en participar de proyectos de vivienda

prioritaria bajo esta modalidad deberán presentar su postulación al patrimonio autónomo, teniendo en cuenta el número de hogares e instrucciones delimitadas previamente.

Según el decreto 729 de 2017, este programa debía concluir en 2017 para habilitar la financiación de programas posteriores como Mi Casa Ya. Sin embargo, lo que se observa en las cifras de subsidios otorgados es su continuidad hasta 2021, con una disminución abrupta desde 2016.

## **B) Programa de Vivienda Gratuita: Fases I y II**

Este programa se encuentra vinculado a la política de vivienda colombiana desde 2012 con su primera fase y una segunda fase para 2018. Dicho programa también ha sido trabajado bajo el nombre de *Viviendas 100% subsidiadas*. Se enfoca en familias en condiciones de extrema pobreza, especialmente dirigido a los hogares desplazados que formaban parte de la Red Unidos<sup>3</sup>, familias que viven en zonas de alto riesgo o afectadas por desastres naturales.

En lo que respecta a las dos fases del programa de vivienda gratuita, su continuidad se encuentra supeditada al éxito que tuvo en su objetivo de promover acceso a vivienda para la población en especiales condiciones de vulnerabilidad como un Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE). Regulado por el decreto 1921 de 2012, decreto 1077 de 2015, resolución 0010 de 2013 y circular 005 de 2013.

---

<sup>3</sup> Esta estrategia gubernamental se encuentra a cargo de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, está dirigida a familias que encuentran los puntajes más bajos dentro del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Su objetivo se encuentra en hacer acompañamiento a estas familias a través de alianzas departamentales y municipales, además de encontrar medios de financiación para distintos programas sociales. (DNP, 2006)

Es vinculante indicar que la selección de los beneficiarios se encuentra supeditada a un proceso de listados dirigido por el Departamento para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda, ambas instituciones se encargan de verificar la información y filtrar a los postulantes bajo los parámetros de priorización previamente mencionados (Decreto 1921, 2012).

Dentro de los datos recaudados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para 2015 se entregaron 100 mil viviendas con 283 proyectos en curso para 29 departamentos. En 2017, una vez concluida la primera etapa del programa, se informó que 103.809 hogares fueron beneficiarios del subsidio (Niño, 2018, pp. 41); por lo que el gobierno proyecta una segunda contienda enfocada en las familias más vulnerables residentes en los municipios más apartados de los cascos urbanos, con un estimado inicial de otras 30 mil viviendas adicionales.

Una investigación mixta realizada por el Departamento Nacional de Planeación y la Unión Temporal de los Andes (2019) sobre el impacto del programa de vivienda gratuita, demostró que los beneficiarios de los proyectos incrementaron sus ingresos, gastos y consumos, destacando la facilidad de acceso a programas financieros de préstamo teniendo en cuenta su configuración como propietarios.

### **C) Mi Casa Ya**

Posteriormente, en 2015, se implementó el programa Mi Casa Ya, diseñado para familias de ingresos entre 2 y 4 SMLMV que, aunque cuentan con las capacidades de ahorro, sólo pueden acceder a viviendas con valores inferiores a una Vivienda de Interés Prioritario, entre 23 y 43 millones. Sólo aplica para la adquisición de inmuebles urbanos. Se encuentra regulado por el decreto 729 de 2017, decreto 1467 de 2019, decreto 1533 de 2019, circular 001 de 2016 y circular 009 de 2019.

El monto otorgado dependerá de los ingresos acreditados por los solicitantes, pero podrá variar entre 30 SMMLV y 20 SMMLV, de manera adicional este subsidio cuenta con una cobertura a los intereses del prestamos, durante los primeros 7 años, con una cobertura de 5% para Viviendas de Interés Prioritario y 4% para Viviendas de Interés Social.

Bajo el cambio de gobierno los beneficios de este programa se ampliaron, con el decreto 1533 (2019) se permitió que las familias pudieran aplicar a la concurrencia del subsidios, en este caso el otorgado por el estado y las Cajas de compensación Familiar. Aunque, se establecieron zonas y topes en los valores de los inmuebles, se requirió que las familias cuenten con ingresos inferiores a los 2 SMLMV y se supeditó la ayuda a la adquisición de viviendas nuevas.

En cuanto al trámite para acceder al subsidio, las familias deben acercarse a una entidad crediticia o al Fondo Nacional del Ahorro para determinar si cuentan con las condiciones necesarias ser beneficiarios de Mi Casa Ya. Una vez aprobados deben postularse satisfactoriamente a un crédito hipotecario de acuerdo con el valor restante de acuerdo con el total del bien de interés.

Es primordial para los fines de esta investigación aclarar que la asignación de este subsidio no encuentra ningún eje de priorización como los programas previos, pues funciona:

Bajo el **esquema de “primer llegado, primer servido”**, **no prioriza sobre cabezas de familia**, minorías étnicas u otra característica, y los beneficios de subsidio y cobertura a la tasa se dan de acuerdo con los ingresos del hogar y al tipo de vivienda que el mismo desee adquirir. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022, Negrilla propia)

Lo anterior delimita sus parámetros de selección a que las familias se postulen a tiempo al programa, la vivienda escogida cuente con los montos previamente seleccionados y que el hogar cuente con ingresos inferiores a 2 SMLMV.

#### **D) Semillero de Propietarios**

Para 2019 se dio vía al programa de Semillero de Propietarios, que en los últimos tres años se implementó gradualmente, ya que se desarrolla bajo dos modalidades: ahorro y arriendo. Su interés es promover la adquisición de vivienda a través de modalidades de ahorro. Las entidades autorizadas para ofertar productos financieros de ahorro para este subsidio son: Fondo Nacional del Ahorro, Bancamía, BBVA, Banco de Bogotá, Banco Caja Social, Davivienda, Coofinep, Colpatria, CONFIAR, COTRAFA, y Credifamilia. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2021)

La primera modalidad de “ahorro” se enfoca en familias que residen en condiciones precarias y bajo modalidades de arrendamiento informal, las cuales posean ingresos inferiores a los 2 SMLMV, no sean propietarias de vivienda, ni beneficiarias de subsidios de vivienda anteriores y mantengan los ingresos constantes durante el periodo de ahorro. Para acceder al programa, dichos hogares deben abrir una cuenta de ahorro especial que se encuentre vinculada con el programa, allí deben depositar un mínimo de 4,5 SMLMV en un estimado de 18 meses.

Es importante aclarar que en este caso el subsidio será adicionado de forma complementaria a los otorgados por la Caja de Compensación y Mi Casa Ya, por lo que una vez cumplido el ahorro estimado se darán 6 meses para la postulación al proyecto de mi casa ya y es FONVIVIENDA la competente para revisar cada solicitud y autorizar el desembolso de los subsidios.

Es importante destacar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2021) si estableció un enfoque diferencial y prioritario para poblaciones vulnerables, así se garantiza que un 20% de los subsidios asignados serán dirigidos a comunidades especiales. Dentro de dichas aplicaciones especiales del subsidio se contempla a las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos.

En la segunda modalidad de “arriendo” se implementa el subsidio a una parte del canon de arrendamiento (hasta 500 mil pesos) para familias que logren demostrar ingresos iguales o inferiores a 2 SMLMV, no sean propietarias de una vivienda, no sean beneficiarias de subsidios previos, tener aprobado el contrato de arrendamiento y arrendar VIP o VIS. Este programa tiene como finalidad alcanzar un total de 200 mil subsidios.

En este caso los beneficiarios podrán acogerse a contratos de arrendamiento con opción de compra bajo el plazo de 24 meses, a la par las familias deben ahorrar un monto de 200 mil pesos para que posteriormente puedan postularse al programa Mi Casa Ya. Con reportes mensuales de los movimientos financieros y la declaración de compra desde el mes 14 de arrendamiento.

Las viviendas podrán ser nuevas o usadas durante el periodo de arrendamiento, pero posteriormente, para la adquisición sólo deben ser edificaciones nuevas. Este programa tiene un enfoque diferencial y también acoge a las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos dentro de los beneficiarios obligatorios del 20% de los subsidios entregados.

### **E) Casa Digna Vida Digna**

Finalmente, en 2020 se ejecutó uno de los últimos programas insertados bajo la política de vivienda colombiana, Casa Digna Vida Digna. Este es uno de los primeros programas enfocados en tratar el déficit cualitativo de las viviendas colombianas, a través de subsidios que se concentran en



mejorar las condiciones de las viviendas, especialmente en lo que refiere a las estructuras básicas, espacios con hacinamiento, la dotación de servicios públicos e instalación de acabados o remates como mantenimiento de la vivienda.

Los beneficiarios del programa deberán ser propietarios del bien por mínimo 5 años, ingresos inferiores a 4 SMLMV, el avalúo catastral de la vivienda debe ser inferior al monto de la VIS, no podrán ser beneficiarios de otros subsidios de vivienda en los últimos 10 años y no ser propietarios de otra vivienda de manera concurrente. Asimismo, se aclara que el monto del subsidio acoge a todos los gastos dentro de la ejecución de las mejoras en la vivienda (costos de diagnóstico y costos de obra para mejoramientos estructurales).

En este caso si se aplica un enfoque diferencial para el 10% de los beneficiarios, entre los que se encuentran “Mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020). Además, con las resoluciones 0406 de 2019 y 0830 de 2020 se establecieron municipios específicos para la aplicación del programa que variaron en sus dos convocatorias - en su mayoría ciudades intermedias

### **3.2.1 Análisis de los subsidios de vivienda entregados a nivel nacional.**

Iniciar este tramo de la investigación requiere recalcar nuevamente que las cifras otorgadas por los entes calificados del Estado se quedan cortas a la hora de evaluar su impacto real. Aún con la falencia en los datos analizados esta investigación apuesta por analizar las cifras generales de los aportes subsidiarios.

Es preciso aclarar que su vinculación con la figura de mujeres cabeza de familia se encuentra estrechamente supeditada a los tipos de subsidios analizados, estos cuentan con una composición dirigida a familias en

condiciones socioeconómicas “precarias” y en ocasiones tienen un enfoque diferencial donde se tiene en cuenta a este grupo. Asimismo, tienen una directa correlación con las indicaciones brindadas por el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008 en materia de programas de financiación de vivienda, y abarcan por su puesto Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario.

Aunque la investigación quisiera contar con un mayor número de datos pormenorizados sobre su relación con los subsidios nacionales, lo cierto es que la composición de los datos y las cifras allegados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio u otras entidades se limita a hacer un recuento general. A pesar de la insistencia ante las instituciones encargadas no fue posible evidenciar cifras diferenciales y constantemente se redirigieron las peticiones a las cifras generales que se analizarán a continuación.

Dentro de los datos analizados encontramos dos variables transversales a la aplicación anual de medición de la efectividad, el presupuesto asignado por programa y el número de hogares beneficiarios de los subsidios, también se articulan dimensiones espaciales como el departamento y el municipio donde fueron otorgados; junto a la dimensión temporal del año.

Este análisis realizó un cruce pormenorizado año a año para determinar cuál fue el subsidio con mayor inversión y el que beneficio a más hogares, además de seguir los cambios paulatinos en la lógica de la política de vivienda, al menos en lo que respecta a los incentivos pecuniarios. También, se evidenciaron patrones de sectorización de las ayudas entregadas por el Estado y variaciones dentro de los lugares de aplicación.

Es preciso señalar que durante el eje comparativo se realizaron algunos ejercicios de totales comparativos, observando que el número de hogares beneficiarios de subsidios es mayor a quienes acceden desde otras formas de financiación de la vivienda como *Bolsa de Atentados Terroristas*, *Bolsa de*

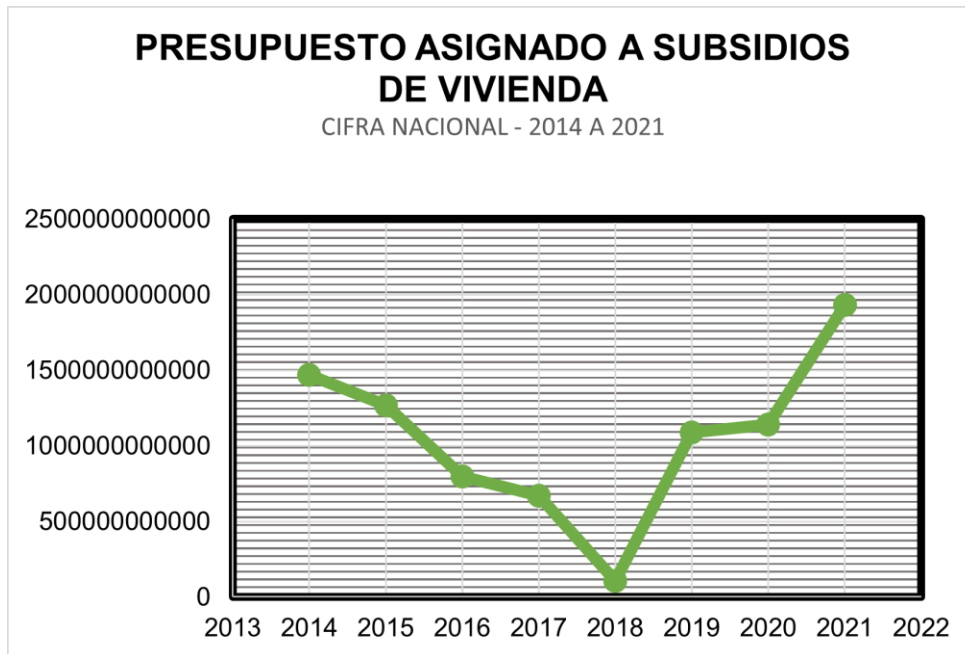
*concejales, Bolsa de Desastres Naturales, Bolsa de Desplazados, Bolsa Ordinaria, Bolsa Única Nacional, Bolsa de Esfuerzo Territorial, Fenómeno de la Niña, Macroproyectos.*

Lo anterior sólo permite clarificar que una gran parte del presupuesto destinado al sector de la vivienda se encuentra concentrado dentro de los programas de subsidios para VIS Y VIP.

En un primer momento podemos observar la evolución anual de los montos presupuestales designados a los programas de financiación de VIS y VIP. De este gráfico se destaca como el sector vivienda ha tenido un fuerte inicio y cierre presupuestal, pero que dentro del transcurso de los años si ha tenido fuertes caídas de inversión, al menos entre 2017 y 2019.

**Figura 2**

*Presupuesto asignado a subsidios de vivienda.*



Elaboración propia. Nota. Adaptado de Subsidios de vivienda asignados [Datos], por Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022, Datos Abiertos (<https://www.datos.gov.co/Vivienda-Ciudad-y-Territorio/Subsidios-De-Vivienda-Asignados/h2yr-zfb2>)

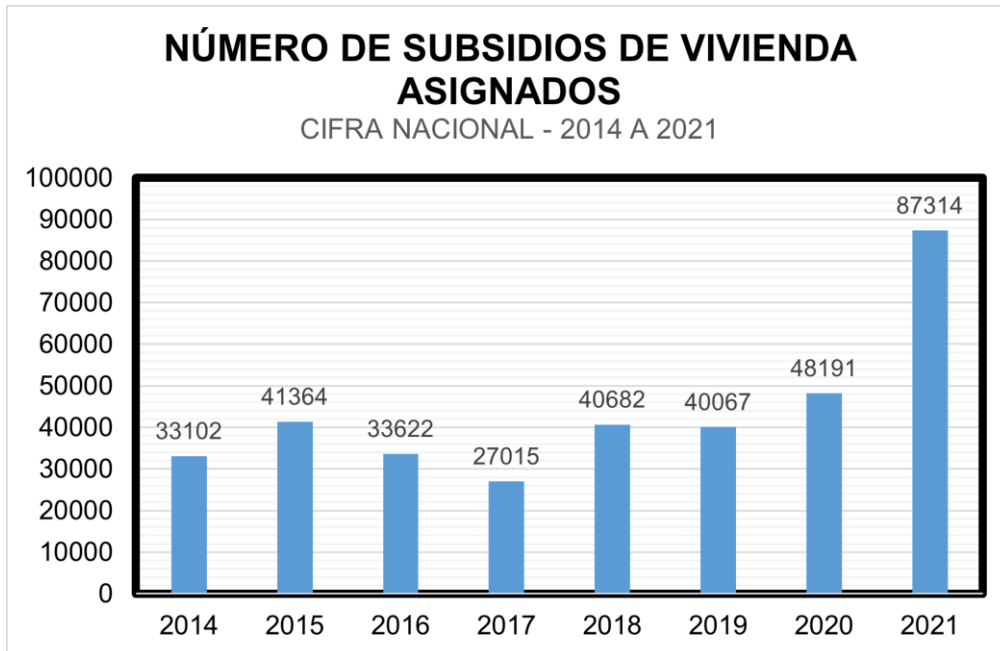
Es interesante observar que el máximo punto de caída dentro de la intervención presupuestal sea el 2018, lo que se interpretaría como una consecuencia propia dentro del eje de transición gubernamental, entonces esta pequeña brecha responde a las lógicas de la integración de un nuevo programa de gobierno, que recupera la inversión al cabo del año.

Lo que resulta aún más sorprendente es que entre 2020 y 2021 se da un fuerte salto presupuestal, en medio de una crisis económica como parte de

los impactos generados por la pandemia de COVID 19. Sin duda la asimilación de estas cifras resulta difícil teniendo en cuenta el contexto.

### Figura 3

*Número de subsidios de vivienda asignados.*



Elaboración propia. Nota. Adaptado de Subsidios de vivienda asignados [Datos], por Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022, Datos Abiertos (<https://www.datos.gov.co/Vivienda-Ciudad-y-Territorio/Subsidios-De-Vivienda-Asignados/h2yr-zfb2>)

Antes de explicar la segunda gráfica es previsto señalar como la caída presupuestal de 2018 parece no haber afectado la estabilidad en el número de programas ejecutados para este año. Sin embargo, llama la atención que en 2017 la apuesta de inversión fue mucho más alta y sus resultados son los más bajos de todo el periodo analizado. En este año no se encuentra ningún

fenómeno que explique la caída en el número de beneficiarios, por lo que se asume una posible subida en los precios de los proyectos.

Otro punto destacado dentro del análisis de hogares beneficiados es la duplicación del número para 2021, el número de beneficiarios adquirió un fuerte e inesperado incremento, que se vincula también al fuerte aumento presupuestal. A diferencia del 2014 cuando el presupuesto es el segundo más alto de todo el periodo analizado, pero el número de beneficiarios es paupérrimo.

Salvo la asignación de 2021, los beneficiarios de subsidios a VIS y VIP rondan un promedio anual de 37720. Pese a la variación en los programas ofertados durante los últimos ocho años, la inversión en el sector de vivienda ha sido estable en especial a lo que refiere a subsidios.

Ahora bien, al hacer un ejercicio comparativo del total de inversiones y beneficiarios acumulados entre 2014 a 2021 por departamento, se encuentran serias falencias de concentración de este proyecto, lo que podría poner en tela de juicio la verdadera efectividad de estas intervenciones subsidiadas para adquisición y mejoramiento de vivienda.

Dentro del mapa se observa que existen fuertes concentraciones de la inversión y beneficios en la región andina, estos departamentos tienen beneficiarios constantemente registrados en cada corte anual. El departamento que más beneficiarios posee es el Valle del Cauca con 50.995 hogares, seguido por Atlántico con 41.001 beneficiarios y Cundinamarca con 25.805 beneficiarios.



Uno de los elementos más preocupantes dentro del análisis de los datos registrados es la precaria situación bajo la cual se han suscrito algunos departamentos, que no han tenido ni una sola intervención subsidiaria en ocho años. Este es el caso de: Vaupés y el Archipiélago de San Andrés. Aunque no se descarta la intervención gubernamental mediante otro tipo de bolsas destinadas a vivienda, lo cierto es que estos dos departamentos cuentan con una precaria situación social, por lo que impacta su nula inclusión en los programas del gobierno.

Para asimilar mejor, cual puede ser el impacto o la consecuencia negativa de la inexistente intervención dentro de los departamentos con condiciones de habitabilidad alarmantes, basta con revisar cifras sobre su condición al menos en los últimos años, “Entre 2016 y 2018, en Colombia ingresaron 1,1 millones de personas a la pobreza multidimensional, en un indicador en el que Guainía, Vaupés y Vichada cerraron el año pasado con la mayor tasa de incidencia” (Rodríguez, 2019), los departamentos mencionados se encuentran en la lista de menor inversión y beneficiarios de estos proyectos en los últimos ocho años.

Esta problemática también encuentra respuestas en la limitada oferta de VIS y VIP que se presenta para departamentos apartados, ya que no poseen grandes centros urbanos y no atraen las lógicas del mercado privado, en consecuencia, no son tan comunes los proyectos nuevos para la postulación de un subsidio. Además, su especial condición de pobreza genera que la mayoría de los habitantes posean ingresos insuficientes para adquirir o incluso pagar un crédito hipotecario adicional.

Por otro lado, salta a la vista la inversión recurrente en las regiones de Atlántico y Pacífico. Dentro de los dos planes de desarrollo gubernamentales se mostró un incisivo énfasis en las condiciones de precariedad de las viviendas ubicadas en esta zona, “se destacan las regiones Atlántica y Pacífica



como las que tenían las mayores privaciones en 2013. Las regiones Atlántica y Pacífica tuvieron en 2013 una incidencia de pobreza multidimensional del 37,4 % y del 37,6 %, respectivamente” (PND, 2014, pp. 272), por lo tanto, resulta comprensible que el número de subsidios sea alto en especial en departamentos como Atlántico o Bolívar.

### Figura 5

*Mayor número de subsidios de vivienda asignados por departamentos*

DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE SUBSIDIOS							
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antioquia	Antioquia	Valle del Cauca	Valle del Cauca	Atlántico	Valle del Cauca	Valle del Cauca	Valle del Cauca
Magdalena	Bogotá	Atlántico	Atlántico	Valle del Cauca	Atlántico	Atlántico	Cundinamarca
Córdoba	Cesar	Nariño	Bogotá	Tolima	Antioquia	Cundinamarca	Atlántico
Valle del Cauca	Valle del Cauca	Norte de Santander	Norte de Santander	Bolívar	Cundinamarca	Bolívar	Bogotá
Cesar	Santander	Risaralda	Cundinamarca	Bogotá	Norte de Santander	Tolima	Antioquia

Elaboración propia. Nota. Adaptado de Subsidios de vivienda asignados [Datos], por Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022, Datos Abiertos (<https://www.datos.gov.co/Vivienda-Ciudad-y-Territorio/Subsidios-De-Vivienda-Asignados/h2yr-zfb2>)

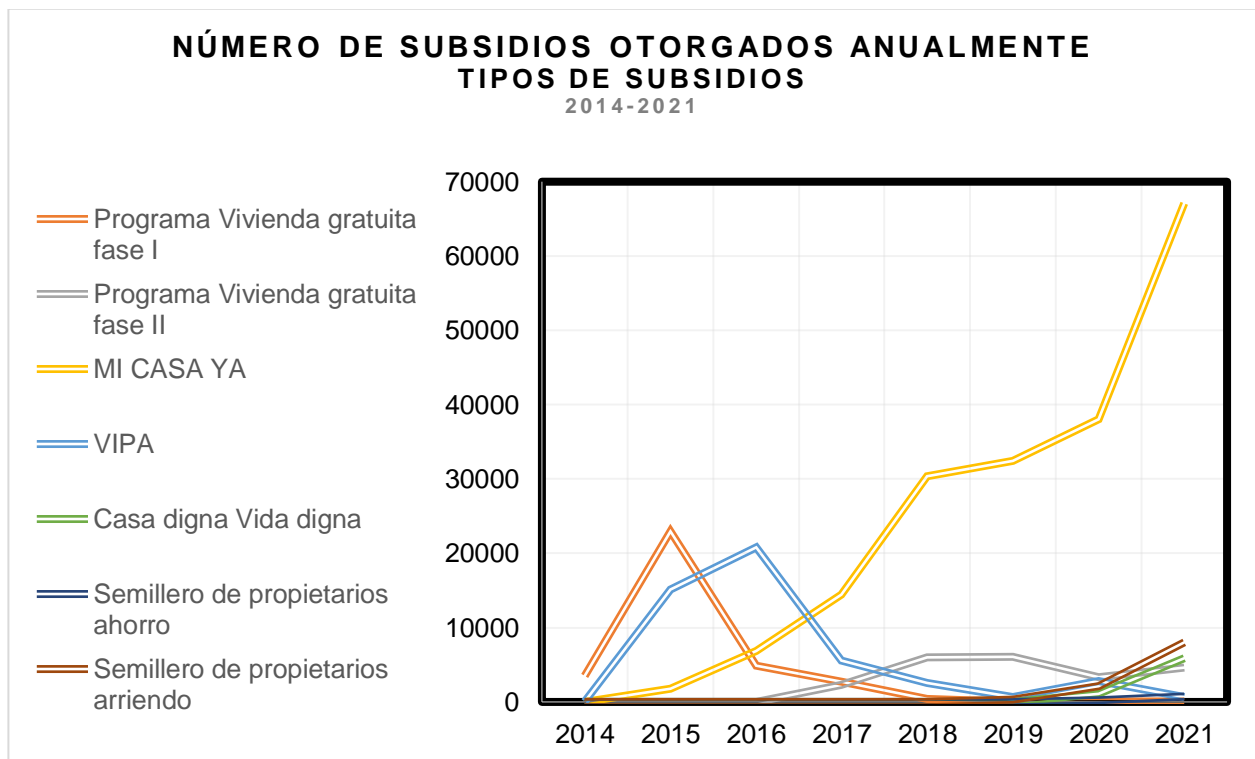
Uno de los elementos analizados dentro de la comparativa espacial, es la variación anual de los cinco departamentos con mayor número de beneficiarios. Esta claro, que se encuentran constantes determinantes dentro de la asignación de subsidios, así el Valle del Cauca constata su posición, como departamento con mayor número de beneficiarios, apareciendo todos los años en los departamentos con mayor número de hogares subsidiados.

Otro departamento que también se destaca dentro de la asignación de subsidios es el Atlántico, según la gráfica, a partir de 2017 no ha dejado de estar dentro de los departamentos que cuentan con mayor número de

beneficiarios, nuevamente en concordancia con las cifras generales previamente analizadas.

### Figura 6

*Número de subsidios de vivienda asignados por tipo de subsidio*



Elaboración propia. Nota. Adaptado de *Subsidios de vivienda asignados* [Datos], por Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022, Datos Abiertos (<https://www.datos.gov.co/Vivienda-Ciudad-y-Territorio/Subsidios-De-Vivienda-Asignados/h2yr-zfb2>)

Este es uno de los gráficos más completos en cuanto análisis, pues abarca los distintos programas de vivienda que se han articulado durante los ocho años analizados y permite evidenciar la evolución e impacto de cada uno. Es

necesario apreciar la dominación inminente del programa Mi Casa Ya frente a otras propuestas que ya llevaban varios años funcionando.

A pesar de su inicio reciente este programa cuenta con el mayor aporte presupuestas y domina proyectos similares como el Programa de Vivienda Gratuita en sus dos fases previas. También se evidencia la caída de programas previos como VIPA y el nacimiento de las recientes propuestas gubernamentales como Semillero de Propietarios o Casa Digna Vida Digna.

Sobre este último punto es necesario traer a colación la discusión sobre el enfoque en el déficit cuantitativo y el reciente interés en la inversión de programas que ataquen el déficit cualitativo. Manejado de forma simple el déficit cuantitativo se preocupa por el número de propietarios de vivienda y el déficit cualitativo se preocupa por las condiciones adecuadas de la vivienda.

Para 2014 el Plan Nacional de Desarrollo estimo que “el 19,2 % de los hogares urbanos presentaban déficit de vivienda, de los cuales 7,5 % (772.517 hogares) correspondían a déficit cuantitativo y el 11,7 % (1.201.618 hogares) a déficit cualitativo”, en ese sentido se identifico desde el inicio del periodo analizado la inminencia de un problema en cuanto a las adecuaciones de las viviendas.

Sin embargo, como se puede observar en el gráfico, entre 2014 a 2018 sólo existían programas enfocados en generar facilidades para la adquisición de vivienda (Mi Casa Ya, Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores y el Programa de Vivienda Gratuita fase I y fase II); hasta 2019 se ha venido implementando la integración de programas alternos (Casa Digna Vida Digna) implicados en el mejoramiento de las VIS y VIP con arreglos locativos y equipamiento para acceder a servicios públicos domiciliarios.

### **3.4 Subsidios y apoyos de vivienda brindados a mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad durante el 2016 al 2020**

Según la ronda tres de la Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA, 2016) entre 2010 y 2016 el número de mujeres cabeza de familia aumento de un 18% a un 22%, aunado a este crecimiento constante cifras del DANE registraron que un 56%, de las 22 millones de mujeres colombiana, son mujeres cabeza de familia, y una gran cantidad no posee una ocupación formal fuera del cuidado en el hogar. De igual manera, el Instituto de Familia de la Universidad de la Sabana:

reveló que la jornada de trabajo de las mujeres colombianas en labores remuneradas y no remuneradas es mayor que la de los hombres; sumado a ello las tareas del hogar, manteniéndose en desventaja para las mujeres, debido a que el tiempo remunerado de las mujeres incluye el cuidado de los hijos pequeños, enfermos e incluso el cuidado de los adultos mayores, lo que hace que los hombres permanezcan siempre estables (Arias, 2020, pp. 2)

Bajo estas duras condiciones de inclusión laboral, este apartado busca dar cuenta de las iniciativas de vivienda que se han articulado para integrar a las mujeres cabeza de familia, en especial las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Cuales han sido las intervenciones directas para articularlas a proyectos totalmente exclusivos para ellas y que otras plataformas se han creado para facilitar su acceso a las VIS y VIP subsidiadas.

En primer lugar, bajo enfoque en el capital social, los datos encontrados revelaron que las medidas de información y capacitación para la creación de asociaciones, promulgadas en el artículo 14 de la ley 1232 de 2008, en su mayoría han sido más desarrolladas a nivel local, ya que suelen ser las subdirecciones de los entes municipales las que propenden por el asesoramiento sobre cómo organizarse.

En ese sentido, la cobertura y el estímulo para la creación de grupos tiende a ser limitados y variados según las políticas de cada zona, lo que puede resultar contraproducente para la articulación efectiva en lo referente a proyectos de vivienda; las medidas pueden verse supeditadas únicamente al accionar de las entidades estatales al no tener contra partes sociales que gestionen o acompañen las solicitudes de hábitat.

Aun así, sin el acompañamiento estatal, los lazos sociales se han encargado de gestar grupos interesados en brindar aportes a esta área. Estas iniciativas populares se han enfocado en recrear espacios colectivos de madres cabeza de familia que actúan en pro de mejorar su capital económico y cultural partiendo de sus redes de apoyo recíproco, superando de manera autónoma brechas de desigualdad. Algunos ejemplos plausibles de estas afirmaciones se encuentran en las distintas asociaciones de madres cabeza de familia interesadas en la vivienda digna:

**Figura 7**

*Asociaciones de mujeres cabeza de familia que trabajan proyectos de vivienda.*

NOMBRE DEL GRUPO	ZONA DE OPERACIONES
Asociados Cabeza de Familia para el Desarrollo Socio Empresarial y la Vivienda (AMCAF)	Antioquia
Grupo Asociativo Madres Cabeza de Familia Fuerza Viva	Huila

Fundación Soy Oportunidad	Nacional
Asociación de Madres cabeza de Familia Hacia un Futuro Mejor	Cundinamarca
Familia Cabezas LYL SAS	Valle del Cauca
Asociación Madres Cabeza de Familia (FAMISUR)	Tolima
Asociación de madres y/o Padres Cabezas de Familia y Familias Vulnerables de las zonas urbana y rural Semillas de Esperanza	Tolima
Fundación Montes de María (Desplazados por la violencia en Colombia, discapacitados, madres cabeza de familia, tercera edad, familias vulnerables en Colombia)	Cundinamarca
Asociación de Madres Cabeza de Familia Luz de María	Nariño
Corporación Madres Cabeza de Familia Rayo de Luz	Antioquia
Fundación para el Desarrollo Social Educativo Cultural y Ambiental de Madres Cabeza de Familia y Adultos Mayores	Risaralda
Asociación Madres Cabeza de Familia de San Jerónimo	Antioquia

Fundación de madres y padres cabeza de familia	Cundinamarca
Asociación Madres Y Padres Cabeza De Familia Recrear	Nariño
FMCAF Fundación Madres Cabeza de Familia	Tolima
Asociación de Madres Cabeza de Familia de Funza Cundinamarca	Funza (Cund)
Asociación de Jóvenes y Madres Cabeza de Familia de Puerto Gaitán	Puerto Gaitán (Meta)
Asociación Madres Cabeza de Familia de la Comunidad indígena Pijao Cacique Ibagué	Ibagué (Tol)
Asociación de Madres Cabeza de Familia Semillas del Girasol	Tolima
Asociación de Madres Cabeza de Familia Mujeres Virtuosas ASOMUVI	Tolima
Fundación para el Desarrollo Integral de las Madres Cabeza de Familia de Piendamó FUNDAMAC	Cauca
Asociación de Mujeres Madres Cabezas de Familia Bajo Gualimbio	Bajo <b>Gualimbio</b> <b>(Cau)</b>

Asociación Norte caucana de Madres Solteras y Cabezas de Familia	Cauca
Asociación de Mujeres Madres Cabeza de Familia de la Vereda El Juncal	El Tamo (Cauca)

Elaboración propia.

Aunque algunas de estas iniciativas tienden a cooptar un número importante de diferentes grupos vulnerables, también se encuentra que un grueso de los grupos es local y con enfoques específicos. En ese sentido, se refuerza la afirmación sobre la dependencia en las medidas municipales para la creación de grupos locales. En su mayoría se trata de propuestas que se articulan desde el capital social de grupos que bajo su condición se unen para requerir proyectos al Estado, tal como se evidenció en la sentencia T-295 de 2017. Aclarando que cada institución brinda desde asesoramiento hasta la promoción efectiva de proyectos.

Es necesario preguntarse sobre cuál tipo de capital se han enfocado las acciones del Estado y determinar el carácter de los apoyos y subsidios institucionales. La inclinación por políticas que brinden estabilidad económica y amplíen el espectro de ofertas laborales junto a la apertura de emprendimientos, tiene un carácter de orden económico y, por tanto, es sencillo dictaminar que los entes gubernamentales han suplido el capital financiero.

Dicha afirmación, sobre la inclinación de las políticas sociales que el Estado colombiano imparte a las mujeres cabeza de familia, se cimienta en los distintos nodos metodológicos que han surgido para “aterrizar el cuerpo teórico del capital social en instrumentos que permitan acopiar información de manera que pueda ser valorada, analizada y comparada en una realidad específica.”



(pp. 155), y a su vez articula la inclusión social desde la noción, previamente trabajada, de capacidades de Amartya Sen.

Si se analizan a profundidad las líneas de acción que propone la Ley 1232 de 2008, se observa que existe un interés por desarrollar mecanismos de capacitación que permitan a las madres cabeza de familia articularse en asociaciones.

Asimismo, dicha ley deja un precedente importante en materia de vivienda, pues si pone de facto la necesidad de acción del estado ante propuestas por parte de colectivos de madres cabeza de familia. Al respecto el artículo 12 indica:

Las entidades territoriales cuyos planes de vivienda reciban recursos del presupuesto nacional, facilitarán el lleno de los requisitos para la contratación administrativa de prestación de servicios o de ejecución de obras, a asociaciones u organizaciones populares de vivienda o las que se constituyan dentro del sector de la economía solidaria, que estén **integradas mayoritariamente por mujeres cabeza de familia**. Es condición para este tratamiento que las utilidades o excedentes que se obtengan se destinen a la adquisición o mejoramiento de la vivienda de las mujeres asociadas, que sean cabeza de familia. (Ley 1232, 2008)

En lo que refiere a la aplicación de subsidios enfocados en la adquisición de vivienda para mujeres cabeza de familia se han implementado algunas alternativas locales ligeramente ancladas a los programas nacionales. Es importante denotar que dichas iniciativas son limitadas y su implementación no es obligatoria para ningún ente territorial, lo usual es que los distritos o ciudades intermedias integren algunas ayudas extemporáneas, pero el grueso de los apoyos se encuentra ligado a las ayudas nacionales.

Bajo esa modalidad operan algunos programas como Subsidio Complementario de Vivienda en Bogotá (Secretaría del Hábitat, 2021), en este caso existe un enfoque diferencial que se encuentra dirigido a las mujeres cabeza de familia según sus ingresos, de esta manera: a) Mujeres que sólo cuente con el subsidio Mi Casa Ya con ingresos de hasta 2SMMLV se asignaran 30 SMMLV, y entre 2 SMMLV hasta 4 SMMLV se asignaran 10 SMMLV. Para las mujeres que cuenten con concurrencia del subsidio Mi Casa Ya y el Subsidio de la Caja de Compensación con ingresos de hasta 2SMMLV se asignaran 20 SMMLV.

Es vinculante señalar que el carácter de este subsidio es adicional al otorgado a nivel nacional Mi Casa Ya. El problema con la estructura se encuentra en el subsidio nacional, que al no poseer un enfoque diferencial no garantiza un porcentaje mínimo de acceso a las mujeres cabeza de familia y otros grupos especiales, en ese sentido, pese a que pueden obtener un subsidio local por su condición de forma directa, se encuentran primero supeditadas a lograr una de las plazas con el subsidio del gobierno, bajo un esquema de “el primero que llegue se queda con el subsidio”.

A este beneficio también se integra la propuesta local Mi Ahorro, Mi Hogar, que también posee un enfoque diferencial mucho más específico que subsidios previos. Inicio en diciembre de 2021, y busca facilitar la adquisición de vivienda mediante el subsidio al arriendo para facilitar el ahorro.

La complejidad de este programa en particular es que al tener un carácter distrital restringe el rango de acción a una población muy reducida, y además, aunque la mujeres cabeza de familia son su población escogida, los postulante deben cumplir con una categoría adicional como: estar en riesgo de feminicidio, ser víctima del conflicto armado o reincorporada. Esta especificidad resulta extrema teniendo en cuenta a aquellas mujeres que no gozan de las características adicionales solicitadas.

Adicionalmente, se han presentado algunos proyectos de ley como iniciativas para intervenir en las condiciones de las mujeres cabeza de familia. Este el caso de la propuesta de la Representante a la Cámara Martha Villalba, “subsidio ingreso mujer” (Semana, 2020) es una iniciativa que busca facilitar la estabilidad económica de las mujeres cabeza de familia que cumplen la función de cuidadoras y proveedoras (en especial en los casos de dependientes discapacitados).

Asimismo, en 2020 la Representante a la Cámara Jennifer Kristin Arias Falla presento un proyecto de ley para que las mujeres cabeza de familia pudieran solicitar prestamos hipotecarios de primer grado, sin importar si tenían reportes en centrales de riesgo.

### **3.5 Conclusiones y sugerencias sobre la política de vivienda para las madres cabeza de familia en Colombia.**

Luego del análisis teórico, legal y pragmático aplicado a los distintos apartados de lo que comprende hablar de la política de vivienda aplicada a mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad, este proyecto determino dos dimensiones que describen este vínculo: una dimensión general de la política de VIS y VIP, y una dimensión aplicada a las mujeres cabeza de familia frente a los subsidios y apoyos que reciben.

Una de las primeras problemáticas abordadas dentro de las investigaciones consultadas y evidentes al estudiar los programas de subsidio vigentes, es la prevalencia de viviendas nuevas, como los únicos inmuebles de posible acceso para las familias vulnerables que son beneficiarias de los estímulos económicos del estado.

No se trata de crear idearios de las viviendas nuevas como elementos negativos, por el contrario, se trata de discutir como la transformación del Sistema Nacional de Vivienda con la Ley 3 de 1991, distanció la política a una visión de mercado y rentabilidad más que de cumplimiento a lo planteado en

el artículo 53 de la Constitución Política. Se trata de alimentar el crecimiento económico del sector de la construcción, aun cuando esto limite el rango de acción de las familias que desean adquirir y mejorar sus viviendas.

“Por cuanto los recursos de SFV asignados al mejoramiento y la rehabilitación de la vivienda y/o su entorno, su principal acción, fueron siempre significativamente menores en volumen y cuantía a los asignados para la adquisición de vivienda nueva, llegando a desaparecer al final del período” (Fique, 2008, pp. 82)

Toda la estructuración actual de la política de vivienda ha dejado de responder a alternativa comunitarias para la construcción de predios, la adecuación de baldíos o incluso la adquisición de vivienda usada con subsidios del Estado. En su momento esta gama de posibilidades hacia más asequible la adquisición de una vivienda propia.

Es válido preguntar por la imposibilidad de emplear los subsidios en viviendas usadas, en especial con las condiciones urbanísticas de las nuevas construcciones y los requisitos acordados dentro de los programas de subsidio a vivienda. En su totalidad los programas han excluido su rango de acción a la adquisición de vivienda nueva, y aunque existen excepciones a la regla son temporales.

Por ejemplo, en el caso del programa *Semillero de propietarios: Arriendo*, en la práctica dicha posibilidad sólo aplica para arrendar durante el tiempo del ahorro, pero posteriormente el beneficiario debe cambiar a una vivienda nueva. Este diseño ha convertido a las viviendas nuevas en sinónimo de las VIS y VIP.

Cabe mencionar que al intentar identificar algunas cifras adicionales se ausculto que algunos subsidios de vivienda tramitados por Caja Honor e

Instituto de Casas Fiscales del Ejercito, Cajas de Compensación de las Fuerzas Armadas, si adoptan sus programas de subsidios a las vivienda usadas.

Una crítica recurrente a estos proyectos ataca la calidad de los espacios en especial con la idea de vivienda digna, dicha inclinación mercantil sobre la política de vivienda ha generado un intento por construir el mayor número de espacios habitacionales en espacios claramente reducidos. Dentro de los mismos documentos gubernamentales se ha venido reconociendo que las “Deficiencias en la calidad de las viviendas” (PND, 2014, 381) es un problema inminente ante el reciente *mercado* en el cual se aplica el subsidio.

“Las viviendas, producto de la actividad de las constructoras privadas, parecen privilegiar la máxima rentabilidad y no la búsqueda de escenarios de innovación que permitan simultáneamente buscar rentabilidad con calidad. Los resultados muestran cumplimientos de sólo el 40% o 45% de un 100% de los indicadores esperados para una buena calidad de hábitat” (Escallón, 2011, pp. 59)

Si bien dentro de la normatividad se han designado a diversas instituciones para realizar un control a las entidades que se postulan a la construcción de estos proyectos, en la práctica las intervenciones de FONVIVIENDA y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se quedan cortas a la hora de garantizar viviendas de calidad y se inclinan por generar procesos de selección que parecen privilegiar la productividad económica.

En lo que respecta a la regulación de las VIP y VIS, la normatividad se ha encargado de fijar a estas entidades como eje de control dentro de los procesos de selección, y salvo algunas prohibiciones a contratantes recientemente sancionados, las condiciones para quienes realizan los proyectos de las viviendas quedan en el aire. Sólo se limitan a interactuar en

una lógica costo beneficio según los topes de cada tipo de vivienda y el número de espacios permitidos

“en el caso de la VIS no se ha acompañado del mismo proceso en el precio de venta de la vivienda –dado el control de precios que significan los topes establecidos en la norma– lo cual ha repercutido ineludiblemente en permanentes reducciones de los costos de producción y, por tanto, en las características de la vivienda y su entorno. Por otra parte, “abogar por el aumento de los recursos de subsidio para vivienda y por facilidades de acceso al crédito formal hace parte de una estrategia que persigue mejorar la capacidad de pago de las familias más pobres, lo que redundará en el encarecimiento de la vivienda y, sobre todo, del suelo” (Fique, 2008, pp. 80)

Es preciso retomar la postulación de la vivienda digna del artículo 53 de la Constitución Política, la intención es que el estado intervenga garantizando la financiación para la adquisición de espacios de calidad. Pero con la imperiosa necesidad de mantener a los ofertantes interesados se ha doblegado a mantener meros límites de aplicación y a dar cabida a proyectos que no son aptos para considerarse como adecuados.

Se identificó que existe poca articulación con otros sectores para generar oportunidades en los espacios cercanos a los nuevos centros habitacionales, por lo que las VIP y VIS suelen estar ubicadas en zonas periféricas o menos estratégicas que otros nodos de vivienda no subsidiada. La poca regulación en el valor de los suelos y la entrega casi absoluta al mercado privado para generar los espacios de oferta deja limitado el rango de acción para quienes demandan viviendas subsidiadas.

Dicha desconexión con otras partes que definen la integración para un proceso de vivienda digna sólo ha dejado a decisión del mercado la calidad y asentamiento de las VIS y VIP, lo que ha resultado en proceso de segregación

espacial masivo, al cual los demandantes no tienen como oponerse. También es preciso mencionar, que existe una clara ausencia de incentivos de construcción sostenible dentro de los proyectos aceptados en las convocatorias estatales.

No parece posible que en el próximo y mediano plazo la provisión formal de la vivienda, especialmente la de la población de bajos ingresos, se haga de manera diferente a su producción y distribución en el mercado inmobiliario, en el que confluyen los mercados del suelo, los insumos, la mano de obra, las licencias, los servicios, etc. En ellos, los actores interactúan, en medio de grandes desequilibrios, con la motivación dominante de obtener el máximo beneficio económico posible. Con este objetivo los actores dominantes continúan tomando las decisiones sectoriales y extra sectoriales que, en todas las fases de los procesos, definen las condiciones de calidad de la vivienda producida (...) La política pública vigente en Colombia presume que el mercado corrige de forma endógena los desequilibrios generados por sus mecanismos espontáneos. Con ello está confiriéndole unas bondades sociales que no son de ninguna manera connaturales a su carácter, el cual, en palabras de Fabio Giraldo, es el de una “pugna distributiva (Fique, 2008, pp. 87)

Uno de los lances adicionales que se suma al debate por la calidad de las viviendas, que están siendo otorgadas de la mano con los subsidios, es el acoplamiento a las necesidades del entorno en el cuál son construidas. Un proyecto realizado con jóvenes habitantes de un proyecto de VIS en Chocó Quibdó permitió mostrar como estos modelos extraídos de los grandes centros urbanos pueden anular factores como la conexión socio cultural con la dignidad del entorno que se habita

“existen otras voces, como la del joven que expresa que le gustaría encontrar allí un espacio que le permitiera realizar actividades como la siembra de diferentes frutos típicos y comestibles de la región, dando así continuidad a una práctica de su cultura afrodescendiente. Vemos como el concepto de vivienda digna (...) es construido también más allá de una edificación o casa asignada (...) se ponen de relieve otros elementos que tienen un gran significado, ya sea por motivos culturales, identidad étnica o por el acceso que se tenía a ellos anteriormente” (Cuesta et al., 2017, pp.109)

Como se mencionó durante la investigación, son múltiples los ejemplos de proyectos que acaban aplicando un modelo básico de vivienda urbana a zonas con mayor humedad o con temperaturas distintas, además la construcción de estos espacios no se encuentra supeditada a los intereses contextuales de los beneficiarios. En este caso:

“El reto está en responder de acuerdo manera flexible a estos tipos de hogares con programas arquitectónicos diferentes para las viviendas y con esquemas progresivos que atiendan las necesidades y posibilidades específicas de cada familia.” (Escallón, 2011, pp. 57)

Otra arista ineludible para discutir es la posibilidad de acceso a los subsidios bajo las condiciones de salario mínimo que todos los subsidios imponen (usualmente entre 1 y 4 SMLMV), estas consideraciones pueden venir articuladas de solicitudes adicionales como la permanencia de dichos ingresos mientras se realiza el ahorro para postularse al programa (Semillero para propietarios) y por supuesto, mientras se paga el crédito hipotecario.

Por otro lado, la parcialidad de los montos que brindan los subsidios gubernamentales no cubre ni el 70% de la VIS o VIP, lo que hace que a la par los programas de subsidio soliciten que los beneficiarios se postulen con un



crédito hipotecario aprobado y en algunas ocasiones que atiendan a productos financieros de ahorro.

Es evidente la dificultad para acceder a préstamos de bancos cuando se posee un salario bajo, por lo que las familias de más bajos recursos se verían coaccionadas a hacer un ahorro previo, que dadas sus condiciones de partida es más complicado. De forma adicional, la exigencia de historial crediticio acumulado puede ser un proceso complicado para personas que cuenten con lo suficiente para sobrevivir; lo anterior sin contar con los reportes en centrales de riesgo por el incumplimiento de préstamos previos.

“Un gran porcentaje de los beneficiarios de los subsidios no logra acceder a la financiación por su nivel de ingresos o por su situación crediticia (...) – situación que comparten- la mayoría de los hogares de menos ingresos -que paradójicamente- son los más beneficiados con la asignación de subsidios de vivienda que (...) terminan inutilizados.” (Rodríguez, 2018, pp. 25)

Resulta irónico postular una política cimentada en que la población más vulnerable adquiera viviendas dignas, pero a su vez postular ayudas segmentadas a un tipo de familias idílico, que cuenta con un eje suficiente para asumir cargas financieras adicionales.

Un estudio realizado en la ciudad de Bogotá para medir la capacidad de endeudamiento en mujeres y sus efectos en el acceso a créditos (Duran y Salazar, 2020, pp.77), demostró que existen múltiples dificultades a la hora de acceder a créditos hipotecarios pues se requiere: una historia crediticia positiva (exenta de reportes en centrales de riesgo), un nivel de endeudamiento que dé lugar a cumplir con los pagos y un trabajo estable o financieramente rentable.

Por ese motivo es usual que la transición a propietarios tenga un costo más alto para familias de recursos limitados, por lo que les tome más tiempo postularse a los programas o incluso no lo hagan por problemas crediticios previos o insuficiencia en los créditos.

La política de vivienda se basa en el SFV que no ha recibido mayores variaciones y que ha tenido un impacto negativo generando competencia en la demanda. En ese sentido, no es el beneficiario quién escoge activamente el bien que se adapte mejor a sus necesidades, es el beneficiario el que se adapta al bien al que pueda aplicar el subsidio.

A pesar de los intentos por integrar al mercado privado como el principal proveedor de proyectos de vivienda subsidiada, el Estado no ha logrado equilibrar el número de proyectos con la demanda, por lo que a pesar de las condiciones precarias de estas nuevas viviendas los beneficiarios se ven obligados a aceptarlas, en muchas ocasiones también coaccionados por los sistemas de algunos programas como Mi Casa Ya que les impone la regla de “primer llegado, primer servido” , generando así un mercado competitivo para la demanda y no para la oferta.

Una de las discusiones más comunes dentro de los programas de VIS y VIP que conforman el SNV, es la poca oferta que se genera por parte del eje privado al cual se le ha confiado en gran parte de la política de vivienda; según Contreras para 2018 la Vivienda de Interés Social sólo representó un 19,3% del total de viviendas en proceso, en ese sentido “la importancia de las VIS en el mercado inmobiliario es pobre (...) la mayoría de las obras de vivienda en Colombia se están realizando conforme a parámetros diferentes del marco de las VIS” (2018, pp.8).

Esta limitación en la oferta de VIS y VIP nuevas tiene un mayor impacto para departamentos y municipios pequeños donde no es común la

construcción de nuevos predios, salvo por iniciativas directas del gobierno. En ese sentido, cómo se pudo observar en los datos analizados a nivel nacional, departamentos como San Andrés y Providencia, Vichada, Vaupés, Amazonas y Choco cuentan con un número paupérrimo de asignaciones.

Dichas cifras analizadas no hacen más que reafirmar la problemática que ya identificaba el Departamento Nacional de Planeación y que se hace evidente en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014 a 2018, existe una “falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación y diferentes niveles territoriales”<sup>4</sup>. Este desequilibrio a pesar de ser reconocido por el Estado no fue tratado dentro del periodo analizado. Esa desarticulación también se ve reflejada en la deficiente gestión para clasificar usos de suelo dentro de los POT que permitan destinarlos a VIS y VIP.

No sobra mencionar que el artículo 3 de la ley 1537 de 2012 posee un extenso apartado que depara en designar una coordinación activa entre los entes territoriales y el estado en lo que respecta a las políticas de vivienda. Haciendo énfasis en la congruencia que debía existir entre los programas de vivienda nacionales, departamentales y municipales, junto con la asistencia técnica conjunta que debían coordinar entre sí los distintos entes territoriales.

Este apartado sólo se puede concluir mencionando que los problemas en cuanto a la baja oferta de VIS y VIP nuevas, la baja calidad de los proyectos y los requisitos limitantes para que las familias de bajos ingresos puedan acceder a los proyectos, son sólo la punta del iceberg ante las múltiples dificultades que atraviesan las mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad.

---

<sup>4</sup> Aun cuando se exige a los entes territorial financiar los programas de vivienda con recursos propios o del Sistema General de Regalías, ya sea en terrenos de la entidades o de las Organizaciones Populares de Vivienda.

## 5. CONCLUSIONES

Durante la indagación a los programas que otorgan subsidios para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario (entre 2014 a 2021) se observó que las mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad cuentan con dificultades adicionales propias de su condición, especialmente con la transición de los programas y sus requisitos.

Se evidenció que las políticas dirigidas a mujeres cabeza de familia son desarrolladas a discrecionalidad de los entes territoriales, no existe una bolsa de subsidios especialmente dirigida a esta población y como veremos más adelante los programas tienen enfoques diferenciales poco beneficiosos para esta población.

En ese orden de ideas, las políticas de vivienda con enfoque diferencial dependen exclusivamente de los programas departamentales y municipales, porque dentro de las indicaciones de la ley 1537 de 2012 se deja a libre albedrío de los entes territoriales cómo manejar las intervenciones a vivienda, por lo que la presencia de dichos programas es variable, como se evidencio en los casos citados.

A nivel nacional, la integración de las mujeres cabeza de familia a los programas de vivienda ha sido limitada, especialmente con la inclusión de nuevas iniciativas gubernamentales.

Algunos programas como Programa de Vivienda Gratuita y Vivienda de Interés Social para Ahorradores cuentan con fórmulas de priorización para grupos especialmente vulnerables. Asimismo, los programas Semillero para Propietarios y Casa Digna Vida Digna han generado enfoques diferenciales que en porcentajes del 20% al 10% para grupos especiales, entre los cuales se encuentran las mujeres cabeza de familia de “ingresos precarios” o de “estratos socioeconómicos bajos”.

Aunque hasta este punto podría considerarse que esta población cuenta con una participación efectiva dentro de los programas subsidiados para VIS y VIP, lo cierto es que se encuentra en cierta desventaja ante las condiciones que presenta el programa con mayor número de beneficiarios e inversión presupuestal de los últimos ocho años, Mi Casa Ya.

Nuevamente recordemos que Mi Casa Ya cumple un importante papel dentro de la política de vivienda al suplir una gran parte de la demanda de subsidios. La desventaja recae en sus requisitos y su modalidad de aceptación a los subsidios. Recordemos que funciona: “bajo el esquema de “primer llegado, primer servido”, no prioriza sobre cabezas de familia” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022) u otros grupos de protección especial.

En ese orden de ideas, no se maneja un porcentaje para las poblaciones más vulnerables, generando una competencia desigual con familias que cuentan con mayor estabilidad económica y que tienen mejores posibilidades a la hora de adquirir un crédito hipotecario, en resumen, que pueden realizar el trámite mucho más rápido. Esta modalidad competitiva genera una pugna desigual por los cupos y podría obligar a muchas familias a aceptar proyectos que no se adapten a sus condiciones con tal de hacer parte de las convocatorias.

Para comprender el impacto de Mi Casa Ya, basta con vislumbrar que subsidios como Semillero de Propietarios (en sus dos modalidades: arriendo y ahorro) es subsidiario de este, es decir, su concesión depende de obtener primero el subsidio de Mi Casa Ya; por lo tanto, aunque tenga un porcentaje diferencial para grupos especiales, las mujeres cabeza de familia aún se ven obligadas a participar del sistema de “*primer llegado, primer servido*”.

Dicha situación se hace extensiva para programas distritales o locales, como el Subsidio Complementario de Vivienda, que, si bien tiene una categoría exclusiva para mujeres cabeza de familia, es totalmente dependiente de primero obtener el subsidio otorgado por Mi Casa Ya.

Además, es preciso considerar que desde 2017 Mi Casa Ya ha incrementado sus inversiones sobre otros programas como Vivienda de Interés Social para Ahorradores o Programa para Vivienda Gratuita (en sus dos fases), estos últimos propensos a desaparecer pronto. Dentro del análisis realizado en los últimos ocho años se evidenció que Mi Casa Ya cuenta con el mayor número de beneficiarios de los últimos años, con un total de 67.091 sólo para 2021.

Otro de los elementos a tener en consideración dentro de las dificultades de acceso a los programas subsidiados para VIS y VIP, es la necesidad de obtener un crédito hipotecario adicional. Esto implica que las mujeres que se postulan deben estar exentas de reportes en centrales de riesgo, tener un buen nivel de endeudamiento y un trabajo formal o financieramente rentable.

Aunado a lo anterior, la postulante requiere otros elementos para que su tránsito dentro de la solicitud funcione: educación financiera previa y hábitos de ahorro. Claramente dichas exigencias colocan en un lugar de desventaja a las mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad, ya que en muchas ocasiones viven de trabajos informales que limitan su capacidad de ahorro, tampoco tienen acceso o tiempo para integrarse a programas de educación financiera y no están exentas de reportes financieros.

Finalmente, es necesaria una crítica a la ponderación de los datos del gobierno, las cifras no dividen las poblaciones a las cuales fueron otorgados los subsidios por lo que es más complicado determinar cuántos subsidios nacionales se entregaron a familias con dirección monoparental. Además, no existen mediciones precisas del crecimiento en la población de mujeres cabeza de familia.

Dichos baches cuantitativos tienen un impacto negativo dentro de la construcción de políticas públicas, pues no resulta claro si los programas

gubernamentales estan dando cumplimiento efectivo a lo planteado en la Ley 1232 de 2008; negando también la trazabilidad y estudio de los efectos de los programas sociales en este grupo.

## **6. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN SOCIO - JURÍDICAS**

Esta investigación se ha dado a la tarea de analizar los principales subsidios nacionales para adquirir o mejorar Viviendas de Interés Social o Viviendas de Interés Prioritario. Dentro del análisis se buscó establecer cómo se estaba dando aplicación a lo ponderado por la Ley 1232 de 2008 y el artículo 51 de la Constitución Política colombiana de 1991, en lo que respecta a las mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad.

En lo práctico se encontraron algunas falencias vinculadas a la disponibilidad de datos, el manejo de la información de los beneficiarios que cuentan con esta condición; además, unos requisitos limitantes para este grupo de protección especial.

Como primera medida, se sugiere la introducción de programas de ahorro previo que incrementen las posibilidades de adquisición de vivienda, sin necesidad de requerir créditos hipotecarios o hacerlo en cantidades mínimas. Ante la clara condición de vulnerabilidad de las mujeres cabeza de familia, que suelen tener dificultades para obtener trabajos formales, tienen ingresos limitados para subsistir y les resultaría eventualmente difícil pagar gastos hipotecarios.

Este programa de ahorro debe contener un plazo moderado de acuerdo con las condiciones del solicitante o a lo menos con posibilidades de prórroga; a diferencia de iniciativas como Semillero de Propietarios que sólo brinda 18 meses para completar un monto acumulado, la intención es que el cotizante pueda lograr el monto bajo modalidades de tiempo más flexibles.

Asimismo, el gobierno debe brindar herramientas de ahorro que no obliguen a los beneficiarios a acudir a entidades crediticias externas para dar apertura a cuentas de ahorro. No sobra decir, que dicha medida podría darle



la posibilidad a un mayor rango de mujeres de presentarse al no encontrarse limitadas por sus ingresos o por posibles reportes crediticios.

Otro elemento que podría marcar una diferencia a la hora de acceder a beneficios es blindar de un enfoque diferencial obligatorio a estos mecanismos que buscan facilitar la compra de vivienda para familias de bajos ingresos. Por ejemplo, en el caso de Mi Casa Ya se podría incluir un exiguo porcentaje de 10% del total de subsidios para ser otorgados a población especial, dentro de cual figuran las mujeres cabeza de familia.

Con esa sencilla modificación, se garantizaría que al menos una parte se concentre en este grupo de especial protección, sin afectar la intención del programa de aceptar a los demás postulantes bajo la modalidad de “first come, first serve”. Esta reforma sugerida ya figura en programas de menor alcance como Semillero de Propietarios o VIPA, pero sería ideal que su aplicación fuera transversal.

Por último, se considera ideal que se cree una sección dentro Prosperidad Social que haga seguimiento a las políticas públicas dirigidas a las mujeres cabeza de familia, esto permitiría concentrar datos sobre aquellas mujeres que se encuentren en situaciones precarias y a su vez informar de manera más organizada sobre los programas de vivienda que se encuentren disponibles. También se podría crear una base de datos que permita el registro y rastreo de las mujeres cabeza de familia.

No se descarta la posible gestión de una bolsa especial para subsidios de vivienda exclusivos para mujeres cabeza de familia en consideración de su vulnerabilidad. Además, resulta imprescindible que el gobierno genere bases de datos más completas a la hora de dar cuenta de los beneficiarios de los programas de subsidios para vivienda, de esta manera se pueden identificar mejor los sectores que quedan al margen de estas iniciativas de vivienda.

Este proyecto también se extendió a espacios de discusión con algunas mujeres que hacen parte de la fundación de Madres Cabeza de Familia Avanzar de la localidad de Bosa. A través de distintas charlas informativas se les explico el marco de la Ley 1232 de 2008, los programas de vivienda que se encuentran vigentes y cómo aplicar a los mismos; además se organizaron pequeños debates sobre las problemáticas evidenciadas durante la investigación. Actualmente, se discute con la Casa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de Bosa, la posibilidad de una distribución masiva de la cartilla generada en el marco de las charlas.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acevedo, A. y Gil, R. (2010) *Las cajas de compensación familiar en Colombia marco normativo, organizacional y socioeconómico en su consolidación*. PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e intervención social, No. 15, octubre, Universidad del Valle. <https://www.redalyc.org/pdf/5742/574261389016.pdf>
- Acosta, H. S. (2013). *La movilidad residencial de los hogares con bajos ingresos y jefatura femenina en el área metropolitana de Bogotá*. Territorios, (28), 207-239. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2558>
- Ángel, L. E. (1998). *Transformaciones recientes en la familia colombiana*. Trabajo social (Universidad Nacional de Colombia), (1), 51-62. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4339121.pdf>
- Ángel, L. E. (2002). *Perspectivas de familia colombiana. Una mirada antropológica*. Maguaré, (15-16), 24-38. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/download/10387/10989>
- Arango, A. (2019). *El derecho a la vivienda digna en Colombia: Una mirada desde la organización de Naciones Unidas y la legislación Nacional*. Trabajo de grado. Universidad de Caldas. Facultad de Ciencias Sociales y Educación. [http://repository.lasallista.edu.co/dspace/bitstream/10567/2535/1/Derecho\\_vivienda\\_digna\\_Colombia.pdf](http://repository.lasallista.edu.co/dspace/bitstream/10567/2535/1/Derecho_vivienda_digna_Colombia.pdf)
- Arias, M. A. (2003) *Protección a la mujer cabeza de familia: Desarrollo legal y jurisprudencial de la Corte Constitucional*. Trabajo de

grado. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho.  
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/15383/u234777.pdf?sequence=1>

Arrieta, G. M. (1997) *Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: Experiencias Latinoamericanas*. ONU, proyecto regional conjunto CEPAL /PNUD políticas financieras para el desarrollo, Unidad de Financiamiento. Santiago de Chile.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5260/S9700108\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5260/S9700108_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Azuero, A. R. (2009) *Capital Social e Inclusión Social: algunos elementos para la política social en Colombia*. Universidad del Valle, Cali, Colombia, Cuadernos de Administración, No. 41, enero-junio, 2009, pp. 151-168.  
<https://www.redalyc.org/pdf/2250/225014901011.pdf>

Bourdieu, P. (1998). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

Casares (2008) *La función de la mujer en la familia. Principales enfoques teóricos* *Aposta*. Revista de Ciencias Sociales, núm. 36, enero-marzo, pp. 1-21.  
[https://www.redalyc.org/pdf/4959/Resumenes/Abstract\\_495950229003\\_2.pdf](https://www.redalyc.org/pdf/4959/Resumenes/Abstract_495950229003_2.pdf)

Camacho D, M., Camacho A.P., Hernández E.Y. y Abello J. (2012) *Desarrollo jurisprudencial del derecho al trabajo de la madre cabeza de familia, fundamentado en los fallos de tutela de la Corte Constitucional de los años 2007 a 2010*. Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 151 - 192.

<https://revistas.unab.edu.co/index.php/sociojuridico/article/view/1752>

Castrillón, A. M., Gómez, O. A. y Macias E. (2018) Manejo de la política económica y su influencia en las variables para la adquisición, construcción y financiación de vivienda en Colombia en los últimos 10 años. Tecnológico de Antioquia, Trabajo de Grado, Medellín.

<https://dspace.tdea.edu.co/bitstream/handle/tda/378/MANEJO%20DE%20LA%20POLITICA%20ECONOMICA%20Y%20SU%20INFLUENCIA%20EN%20LAS%20VARIABLES%20PARA%20LA%20ADQUISICION%2c%20CONSTRUCCION%20Y%20FINANCIACION%20DE%20VIVIENDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CESCR (1991) *Observación general No. 4 (General Comments)*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 6° periodo de sesiones, 13 de diciembre de 1991.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

CEPAL (1992) *Una política para el momento actual: La estrategia mundial de vivienda*. Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 de marzo de 1992.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18888/S9220228\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18888/S9220228_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

CAPNUAH (2013) *Actividades del programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos*. ONU Hábitat. 11 de febrero de 2013.

[https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/12032\\_2\\_594882.pdf](https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/12032_2_594882.pdf)

Chiape, M. L. (1999) *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*. CEPAL, Proyecto Interdivisional CEPAL "Instituciones y mercados" financiado por GTZ, junio, Santiago de Chile.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5287/S995336\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5287/S995336_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Contreras, J. M., Jaimes, C.A. y Jaimes, C.A. (2018) *Diferencias entre vivienda de interés prioritario VIP y la vivienda de interés social VIS en la legislación colombiana*. Universidad Libre Seccional Cúcuta, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Sociales. Especialización en Derecho Inmobiliario, Notarial y Urbanístico.

<https://repository.unilivre.edu.co/bitstream/handle/10901/11913/DIFERENCIAS%20ENTRE%20VIVIENDA%20DE%20INTERES%20PRIORITARIO%20VIP%20Y%20LA%20VIVIENDA%20DE%20INTER%20SOCIAL%20VIS%20EN%20LA%20LEGISLACION%20COLOMBIANA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Congreso de Colombia (28 de enero de 1939) Por el cual se dictan algunas disposiciones referentes a los bancos de crédito territorial y se fomenta la construcción de viviendas campesinas [Decreto 200 de 1939]. <https://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1045468?fn=document-frame.htm%24f=templates%243.0>

Congreso de Colombia (22 de enero de 1982) Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones [Ley 21 de 1982]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4827>

Congreso de Colombia (11 de enero de 1989) Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. [Ley 9 de 1989]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Congreso de Colombia (25 de abril de 1989) Por el cual se reglamenta la Ley 9ª de 1989 y se dictan disposiciones sobre la financiación de vivienda de interés social [Ley 839 de 1989]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1176075>

Congreso de Colombia (31 de diciembre de 1990) Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones. [Ley 49 de 1990]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1603657#:~:text=por%20la%20cual%20se%20reglamenta,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.&text=Saneamiento%20de%20patrimonios%20en%20el%20exterior.,-ARTICULO%201%C2%B0>

Congreso de Colombia (15 de enero de 1991) Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. [Ley 3 de 1991].

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Congreso de Colombia (18 de julio de 1997) Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997].  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Congreso de Colombia (29 de diciembre de 2000) Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. [Ley 633 de 2000].  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6285>

Congreso de Colombia (29 de noviembre de 2001) Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones [Ley 708 de 2001].  
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666728>

Congreso de Colombia (27 de diciembre de 2006) por la cual se modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6° de la Ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social. [Ley 1114 de 2006].  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22658>



Congreso de Colombia (17 de julio de 2008) Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones [Ley 1232 de 2008]. DO: 47.053

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31591>

Congreso de Colombia (20 de junio de 2012) Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. [Ley 1537 de 2012]. <https://www.minvivienda.gov.co/normativa/ley-1537-2012>

Congreso de Colombia (05 de julio de 2013) Por el cual se reglamenta el parágrafo 4 del artículo 68 de la Ley 29 de 1990 adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1432 de 2013]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53688>

Congreso de Colombia (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el Decretó Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. [Decreto 1077 de 2015]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

Congreso de Colombia (05 de mayo de 2017) Por medio del cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, en relación con la definición de las condiciones para el acceso al Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social – Mi Casa Ya [Decreto 729 de 2017].

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81493>

Corte Constitucional, Sala Plena. (03 de agosto de 2004) Sentencia T-722-04. [MP Rodrigo Escobar Gil].  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-167-11.htm>

Corte Constitucional, Sala Primera. (26 de agosto de 2005) Sentencia T-894-05. [MP Jaime Araújo Rentería].  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-894-05.htm>

Corte Constitucional, Sala Segunda. (12 de marzo de 2008) Sentencia T-275-08. [MP Manuel José Cepeda Espinosa].  
[https://normograma.info/men/docs/pdf/t-275\\_2008.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/t-275_2008.pdf)

Corte Constitucional, Sala Octava. (30 de enero de 2009) Sentencia T-049-09. [MP Humberto Antonio Sierra Porto].  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-049-09.htm>

Corte Constitucional, Sala Tercera. (11 de marzo de 2011) Sentencia T-167-11. [MP Juan Carlos Henao Pérez].  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-167-11.htm>

Corte Constitucional, Sala Primera. (28 de junio de 2013) Sentencia T-386-13. [MP María Victoria Calle Correa].  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-386-13.htm>

Corte Constitucional, Sala Sexta. (12 de noviembre de 2013) Sentencia T-803-13. [MP Nilson Pinilla Pinilla]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-803-13.htm>

Corte Constitucional, Sala Séptima. (5 de junio de 2015) Sentencia T-345-15. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-345-15.htm>

Corte Constitucional, Sala Octava. (28 de noviembre de 2017) Sentencia T-701-17. [MP Alberto Rojas Rios] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-701-17>

Corte Constitucional, Sala Séptima. (25 de enero de 2018) Sentencia T-003-18. [MP Cristina Pardo Schlesinger]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-003-18.htm>

Corte Constitucional, Sala Sexta. (5 de marzo de 2018) Sentencia T-084-18. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-084-18.htm>

Corte Constitucional, Sala Séptima. (8 de mayo de 2018) Sentencia T-295-17. [MP Aquiles Arrieta Gómez]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-295-17.htm>

Corte Constitucional, Sala Sexta. (22 de agosto de 2018) Sentencia T-338-18. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-338-18.htm>

Cuesta, O., Mosquera D.P., y Largacha, M.C. (2017) *Vivienda digna es vivir en tranquilidad: imaginarios de jóvenes en la Ciudadela MIA en Quibdó (Choco)*. Revista Estudios del Pacífico, no. 1, 86 – 115.

<https://revistas.uniclairetiana.edu.co/index.php/EstudiosdelPacifico/article/view/92>

De la Rocha, M. G. (1999). *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*. (Ed.1) México: Plazas y Valdés Editores. <https://www.jstor.org/stable/40420998>

De Pineda, V. G. (1998). *Cambio social, familia patriarcal y emancipación femenina en Colombia*. Trabajo Social, (1), 39-50. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/32248>

Departamento de Nacional de Planeación (2006) *Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza*. Conpes Social. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx#:~:text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B,los%20niveles%20de%20pobreza%20y>

Departamento de Nacional de Planeación (2019) *Colombia - Evaluación de impacto del Programa Vivienda Gratuita sobre las condiciones sociales, económicas y de habitabilidad de los hogares beneficiados*. DNP, UANDES Vivienda, CNC UANDES. <https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/126/study-description>

Duran, C. A. y Salazar, M. I. (2020) *Análisis del endeudamiento en mujeres de 18 a 29 años estrato socioeconómico 2 y 3 en la ciudad de Bogotá D.C. y sus efectos en el acceso a créditos y subsidios de vivienda*. Corporación Universitaria Iberoamericana, Administración y Finanzas, Trabajo de Grado, jun 2020. <https://repositorio.iberu.edu.co/handle/001/1224>

Escallón, C. (2011) *La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos*. *Revistas de Ingeniería*, no. 35, 55 – 60. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/10.16924/revinge.35.10>

Familia, Derecho y. Calidad de Vida (2006). *Dinámicas internas de las familias con jefatura femenina y menores de edad en conflicto con la ley penal: características interaccionales*. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigo, Facultad de Desarrollo Familiar.

Fique, L. F. (2008) *La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos*. Universidad Nacional de Colombia, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 13, No. 2, junio – diciembre, 2008, pp. 72 – 89. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811925006.pdf>

García, C. A. (2018) *Estado del arte sobre vivienda de interés social rural en Colombia. Ajustes normativos desde 1930 hasta 2015*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas, *Revista Vínculos*, Vol. 15, No. 1 enero-junio, pp. 49-60. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/vinculos/article/view/13006/14127>

Gómez, N. B. (2016) *Desarrollo humano y enfoque de las capacidades en Martha Nussbaum. El factor género*. Universidad de la

Laguna.

<https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/915/3275/1/DESARROLLO+HUMANO+Y+ENFOQUE+DE+LAS+CAPACIDADES+EN+MARTHA+NUSSBAUM.EL+FACTOR+GENERO..pdf>

Gough, I. (2007). *El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas*. Papeles de relaciones eco sociales y cambio global, 100, 177-202  
<https://www.academia.edu/download/52293723/GoughEnfoqueCapacidadesNusbaum.pdf>

López, S. B. (2002). *Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica*. Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales N, 40, 177-183.  
[http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal\\_social/archives/mtas0086.dir/mtas0086.pdf](http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/mtas0086.dir/mtas0086.pdf)

Held, G. (2000) *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. CEPAL, Proyecto Interdivisional CEPAL "Instituciones y mercados" financiado por GTZ, junio, Santiago de Chile.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5304/S00050485\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5304/S00050485_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Lozano, M. A. (2016) *Vivienda social en Colombia: diagnóstico y evolución*. Primer Coloquio Permanente de Investigación. Universidad Santo Tomas. Maestría en Ciencias Económicas. Núm. 2016 -1, junio, pp. 8-16.

[https://facultadeconomia.usta.edu.co/images/documentos/LIBRO MEMORIAS COLOQUIO 2016-1\\_compressed\\_1.pdf](https://facultadeconomia.usta.edu.co/images/documentos/LIBRO MEMORIAS COLOQUIO 2016-1_compressed_1.pdf)

Nudelman, M. A. (2017). *El derecho fundamental a la vivienda digna en Colombia: atributos y características*. Trabajo de grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. <http://hdl.handle.net/10983/14580>

Ochoa Ávalos, M. (2007). *Pobreza y jefatura femenina*. La ventana. Revista de estudios de género, 3(25), 168-198. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-94362007000100168&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-94362007000100168&script=sci_arttext)

Olano, H. A. (2006). *Derecho a la vivienda digna en Colombia*. Universidad de la Sabana, (28), 207-239. Núm. 15, noviembre, pp. 105-112. N67 <https://www.redalyc.org/pdf/720/72001509.pdf>

ONU (1966) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*. Asamblea General. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Moranchel, M. (2019) *El derecho humano al acceso y uso de la TIC como derecho habilitante*. Revista de la Facultad de Derecho de México 69 (274-1), 505 – 523. <https://www.researchgate.net/publication/334103110> El derecho humano al acceso y uso de las TIC como derecho habilitante

Niño, D. F. (2018) *Análisis del Programa de Viviendas 100% Subsidadas Durante el Gobierno de Juan Manuel Santos*

*Periodo (2010 – 2018)*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios-ECACEN, Especialización en Gestión de Proyectos, Palmira (Valle del Cauca).

<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/21203/1118297335.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Novoa, L. R. (2015). *Roles de género, mujeres rurales cabeza de hogar*. Alibi revista de investigación, administración e ingeniería, 37-41.  
<https://revistas.udes.edu.co/aibi/article/download/1747/1931>

Pasco, M. (2012) *Acciones afirmativas una estrategia de resistencia de la población en situación de vulnerabilidad en Colombia*. OHCHR. Cartagena, Colombia.  
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Session4/ItemVI/MarilynPascoGonzalez.pdf>

Rodríguez, C. (2018) *Subsidios de vivienda: Un instrumento de intervención del Estado*. Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas. Especialización en Gestión Pública, Trabajo de Grado.  
<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/21198/1118169070.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rodríguez, C. G. (2019) Guainía y Vaupés tuvieron la mayor tasa de pobreza multidimensional en 2018. *La República*.  
<https://www.larepublica.co/economia/guainia-y-vaupes-tuvieron-la-mayor-tasa-de-pobreza-multidimensional-en-2018-2884539>

Rodríguez, J. (2021) *Abecé: todo lo que debes saber sobre “Mi Ahorro, Mi Hogar”*. Secretaria del Hábitat, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.



<https://www.habitatbogota.gov.co/prensa/noticias/abece-todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-programa-mi-ahorro-mi-hogar>

Safa, H. I. (1998). *De mantenidas a proveedoras: mujeres e industrialización en el Caribe*. La Editorial, UPR.

Santana, M. V. (2012) *Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia*. Revista Ratio Juris. Vol. 7, núm. 15, julio - diciembre, pp. 37-60.  
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32633.pdf>

Secretaría del Hábitat (02 de abril de 2022) *Subsidio complementario de vivienda en Bogotá*. Secretaría del Hábitat, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.  
<https://www.habitatbogota.gov.co/secretaria/subsecretarias/gestion-financiera/subsidio-vivienda>

Semana (8 de octubre de 2021) *Subsidio a mujeres cabeza de familia que cuiden personas con discapacidad, a un paso de ser ley*. Semana, Confidenciales.  
<https://www.semana.com/confidenciales/articulo/subsidio-a-mujeres-cabeza-de-familia-que-cuiden-personas-con-discapacidad-a-un-paso-de-ser-ley/202135/>

Turell, M. L. (2014) *Martha C. Nussbaum, Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Miscelánea Comillas Recensiones, Vol. 72, pp. 356 - 359.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5141883>

Uribe, M. F. (2019) *Vivienda digna en las políticas públicas en Colombia*. Revista Territorios en Formación. Núm. 15, pp. 6-24.

<http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion/article/view/3984>

Urquijo, M. J. (2014) *La teoría de las capacidades en Amartya Sen*. Edentania, Vol. 46, 63 – 80.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5010857>

Vargas, Y. (2020) *Un acercamiento teórico sobre la mujer en la seguridad social*. IUSTA, núm. 52, enero – junio, pp. 77 – 101.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7407291>

Vargas, Y. y Bracchi, C. R. (2016) *La mujer latinoamericana dentro del contexto de los Derechos Humanos: énfasis desde la perspectiva del derecho al trabajo*. IUSTA, núm. 44, enero – junio, pp. 75- 97.  
<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/3077>