

INFORME CIDESD

**La situación del
derecho de las mujeres
a una vida libre de violencias
en
Cartagena de Indias**

“EDICIÓN ESPECIAL 10 AÑOS”

**2
0
1
9**

CiDESD



Centro Interdisciplinario de
Derechos Sociales y Desarrollo

Informe anual CiDESD

**La situación del derecho
de las mujeres
a una vida libre
de violencias
en Cartagena de Indias**

“EDICIÓN ESPECIAL 10 AÑOS”

**2
0
1
9**

CiDESD



**Centro Interdisciplinario de
Derechos Sociales y Desarrollo**

Equipo Investigador del
Ambito Democracia,
Paz y Desarrollo
Proyecto Observación de la Igualdad
de Género en el Desarrollo Local

Coordinación general del Informe
Lluís Casanovas

Consejo Asesor Editorial
María Villegas Robles
Tatiana Patrón Torres
Luis José González Álvarez

© Centro Interdisciplinario de
Derechos Sociales y Desarrollo

Diagramación e impresión
Editorial El Búho S.A.S.
Calle 54A No. 9-32
Teléfono: 3576725
Bogotá, D. C.
editorialelbuho@gmail.com

Auspicia la publicación:



Con la colaboración:



**INFORME ANUAL CiDESD. La situación del
derecho de las mujeres a una vida libre de
violencias en Cartagena de Indias**
"Edición especial 10 años"

ISSN: 2500-5952

Septiembre 2019

Este Informe documenta *la situación del derecho de las mujeres cartageneras y bolivarenses a una vida libre de violencia durante el periodo 2009-2018*. Refleja los principales motivos de preocupación de CiDESD. La ausencia de una determinada área o categoría no significa que no se produjeran violaciones en ella ni debe entenderse que no hay preocupación por parte del equipo de CiDESD.

En todo el proceso de identificación y análisis se busca garantizar la rigurosidad y la exactitud de la información y de las cifras; no obstante pueden presentarse cambios imprevistos al estar sujetas a la actualización.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de CiDESD. De ningún modo refleja la posición de las instituciones que apoyan el estudio.

Se permite la reproducción parcial o total del contenido de la publicación siempre que se dé el crédito correspondiente citando la fuente.

ÍNDICE

Presentación	5
Prólogo	8
1. Autonomía física y el derecho a una vida libre de violencias ...	16
1.1. Introducción	16
1.2. Constataciones: Recorrido histórico 2009-2018	19
1.3. Consideraciones	51
2. Autonomía económica	61
2.1. Introducción	61
2.2. Constataciones: Recorrido histórico 2009-2018	64
2.3. Consideraciones	83
3. Presupuestos y Política Pública	88
3.1. Introducción	88
3.2. Constataciones: Recorrido histórico 2009-2018	91
3.3. Consideraciones	99
4. Institucionalidad: la transversalización de la perspectiva de género	104
4.1. Introducción	104
4.2. Constataciones: Recorrido histórico 2009-2018	105
4.3. Consideraciones	107
5. Bibliografía	112

PRESENTACIÓN

Este año se cumplen diez años (10) de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMEG) en el Distrito. CiDESD, por este motivo, publica en el marco del Informe Anual *La Situación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en Cartagena de Indias*, una edición especial realizando una identificación, análisis y valoración de la implementación de la PPMEG del Distrito durante este período del 2009 al 2018.

Entendemos que la PPMEG debería ser una herramienta fundamental para incidir en la igualdad de género y avanzar en erradicar las desigualdades que se derivan de las injusticias de género que afectan a las mujeres y niñas en el Distrito. Así, el Informe, en esta ocasión, coloca su mirada en cinco aspectos estratégicos que han sido durante estos años motivos específicos de nuestra observación y monitoreo: autonomía física, autonomía económica, presupuestos sensibles a género, transversalización e institucionalidad. Es un abordaje, que contempla el recorrido de estos años a través de la información publicada en nuestros Informes Anuales, como fruto del seguimiento y procesamiento de la información estadística oficial, la observación de las leyes y políticas públicas relacionadas con el tema, los informes y análisis de las organizaciones no gubernamentales y el registro de los medios de comunicación. Se orienta a un análisis integral que permite la identificación y comportamientos de las violencias, la definición de los problemas públicos relacionados con la implementación de la PPMEG y la valoración en función de su capacidad de respuesta frente a las exigencias de la búsqueda de la igualdad de género y la erradicación de las violencias machistas contra las mujeres y niñas.

Como hemos señalado en distintas ocasiones, las violencias contra las mujeres y niñas, en todas sus formas, son una violación sistemática de los derechos humanos de las mujeres y niñas y se constituyen en una de las violaciones de derechos más habituales en el Distrito. No podemos concebir una sociedad verdaderamente democrática y un desarrollo local sostenible si se mantienen las desigualdades, las discriminaciones y las violencias de género basadas en un patrón cultural androcéntrico y unas prácticas patriarcales que naturalizan y legitiman los privilegios masculinos y la condición de subordinación de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad cartagenera.

Por eso tenemos la convicción de que avanzar hacia la igualdad de género pasa por una transformación sociocultural; pero, también, por una obligación del Estado y de los municipios que les confiere un papel clave a favor de la justicia de género y de las plenas garantías de los derechos humanos de las mujeres y niñas. Hoy por hoy en Cartagena, después de diez años no se pueden mostrar avances significativos ni un mayor grado de justicia de género (redistributiva, de reconocimiento y de representación).

En este sentido, el cumplimiento del rol que le compete a la institucionalidad distrital es imperativo e inmediatamente aplicable. Debe garantizar y construir una sociedad igualitaria y equitativa. Sin embargo, durante estos años, el rumbo y las decisiones de las autoridades distritales dejan mucho que desear en muchos ámbitos de la gestión política. El mismo hecho de que el Concejo Distrital en diez años no tramitara la adopción de la PPMEG para la ciudad ya es motivo suficiente de alarma y preocupación. Independientemente de motivos legales, normativos o administrativos para aprobar la PPMEG, el resultado es que la Corporación desestimó crear las condiciones para asumir la equidad de género¹ en el Distrito de Cartagena. La realidad política es que, durante este período, la igualdad de género no ha constituido una prioridad de las autoridades distritales. Desde el desarrollo institucional tampoco la Oficina de la Mujer creada ha sido una instancia con eficiencia y capacidades para una adecuada y eficaz gestión pública.

El no reconocer, de manera efectiva, la situación de desigualdades que afectan a las mujeres y niñas; los silencios en torno al problema; la ausencia de mecanismos de gestión para desarrollar y velar por el cumplimiento de la PPMEG; el prescindir de la estrategia de la Transversalización de género en la Administración pública; el insuficiente nivel de coordinación; el no relacionamiento con la sociedad civil; la precariedad de recursos financieros asignados, entre otros, son todos ellos aspectos que han caracterizado una gestión pública deficiente y proclive a operar con poca eficiencia. Esta situación ha conducido, por un lado, a unos resultados que evidencian una realidad preocupante; y, por otro, a mantener la continuidad del problema, a favorecer la exacerbación de las violencias machistas y su impunidad, a fomentar la reproducción de las desigualdades de género, y no garantizar en la práctica, los derechos humanos de las mujeres y niñas cartageneras. Los resultados están a la vista.

Atendiendo, a estos resultados en relación a la capacidad de respuesta frente a la exigencia de la igualdad de género y la no discriminación, a la tendencia del comportamiento de la violencia machista en el Distrito sin reduc-

¹ En contravía a las resoluciones de la Comisión de la ONU sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer. En Nueva York, en el marco de la 61 sesión de la Comisión de la ONU sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW por sus siglas en inglés) se realizó el evento "Acelerando la equidad de género a nivel local y global". Para la igualdad de género se enumeraron 10 acciones que pueden implementar los gobiernos locales.

ciones significativas, a la desencajada implementación de la PPMEG y a una práctica presupuestal no sensible al género, el panorama es desalentador en cada uno de los distintos ejes de acción, teniendo en cuenta los objetivos y los logros esperados. Si no hay una implementación con una planificación rigurosa de la PPMEG y una actuación teniendo la igualdad como horizonte, las disparidades entre los géneros se incrementan y las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas persisten.

CiDESD considera que se hace necesario una revisión crítica del accionar desarrollado por la Institucionalidad Local, asumir las obligaciones y los compromisos en materia de igualdad de género como uno de los objetivos principales de la comunidad internacional y de las sociedades contemporáneas; y replantear la propia PPMEG en términos de sentido integral, lineamientos estratégicos, medidas, contenidos, recursos, toma de decisiones y participación para dar respuesta adecuada, desde la justicia de género, a los intereses, necesidades y prioridades tanto de las mujeres como de las niñas. El balance desfavorable de estos diez años exige a la Administración Local realizar cambios e impone nuevos retos en el sentido de considerar la igualdad de género como una obligación política de la democracia y del desarrollo local.

La presente publicación, como en años anteriores, hace un esfuerzo de análisis y síntesis² registrando y procesando los datos estadísticos y la información suministrada tanto de entidades públicas como de material publicado por organizaciones sociales y medios de comunicación. En esta ocasión, como edición especial, tiene el propósito de contribuir a facilitar el acceso a una información estratégica e integral con la finalidad de ampliar la comprensión y entendimiento de los procesos que hacen referencia a la implementación de la PPMEG, a las dinámicas de las violencias contra las mujeres y niñas en el Distrito, y al comportamiento y actuación de la institucionalidad en aras al cumplimiento de sus obligaciones con el avance hacia la igualdad de género.

Finalmente, cabe señalar que los datos y la información para el análisis y elaboración de este Informe, como es habitual, provienen principalmente de fuentes oficiales³ y de ONGs y Organizaciones Sociales. Expresamos nuestro agradecimiento a todas aquellas personas, ONGs y organizaciones de mujeres del Movimiento Social de Mujeres que con su disponibilidad y aportes han respondido a nuestras solicitudes permitiendo enriquecer nuestras reflexiones, análisis y valoraciones. De igual forma, agradecemos la atención y colaboración del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y del Concejo Distrital de Cartagena por su disponibilidad a atender nuestros requerimientos y consultas.

² Como en anteriores publicaciones, no sobra resaltar que este Informe refleja los principales motivos de preocupación de CiDESD. No significa ni debe entenderse que se agota el abordaje de la situación, que no se producen otras violaciones y que no hay preocupación por parte del equipo de CiDESD. No se tiene la intención de abordar todas las dimensiones del problema, al considerar que se tratan en otros informes de temáticas específicas.

³ Ver las fuentes oficiales consultadas para el análisis y elaboración del Informe en el apartado de Bibliografía.

PRÓLOGO

Han transcurrido diez años de la formulación e implementación de la política pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMEG)⁴ en el Distrito de Cartagena. Si el objetivo de una política pública es resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública⁵ y que se quiere intervenir para producir transformaciones, la actual implementación de la PPMEG, debe reconocerse que no ha logrado satisfactoriamente su propósito ni ha tenido, después de diez años, el impacto deseado y necesario.

Más allá de sus objetivos, el propósito es la justicia de género y lo que debe valorarse más allá de resultados puntuales es el logro de transformación: en definitiva, si se logra la superación de la desigualdad que busca enfrentar y revertir, en los distintos ámbitos que quiere intervenir. Hacer presente este propósito en el análisis y valoración de la implementación obliga a considerar si el conjunto de decisiones y acciones llevadas a término han tenido efectos reales en la solución de ciertas injusticias de género y en la superación de las desigualdades que afectan a las mujeres y niñas. Si observamos los productos y los efectos de la PPMEG el déficit de implementación es notorio y el balance, transcurrido este período de diez años, no es nada halagüeño.

De entrada cabe señalar que cualquier intento de evaluación puede ser realmente difícil si no imposible. Es bastante incomprensible que la Administración Distrital y, en particular la Secretaría de Participación y Desarrollo Social con su Oficina de la Mujer, después de diez años, no hayan necesitado conceptualizar ni construir los indicadores de gestión necesarios para monitorear y evaluar el desempeño estratégico del proceso de implementación de la PPMEG. Sin entrar a especificar, sólo cabe resaltar que no es posible realizar una correcta evaluación y no puede haber rendición de cuentas ni transparencia. Ello es motivo suficiente para alertar a la ciudadanía ante cualquier informe o balance o supuesta “rendición de cuentas” que se pueda

⁴ Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género inscrita como objetivo en el Plan de Desarrollo “Por una Sola Cartagena” de la alcaldesa electa para el período 2008-2011 Judith Pinedo Flórez.

⁵ Ver cap. 7 en Joan Subirats, *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Ed. Ariel, 2008.

publicar; y por supuesto debería ser razón de preocupación para los responsables de la Administración Pública y de la Cooperación Internacional que apoyaron su elaboración y redacción. Después de diez años, las ciudadanas y ciudadanos de la ciudad de Cartagena de Indias sólo pueden observar las contingencias que ocurren sin información y evaluación en la labor de un ente público.

En estas circunstancias, irse al otro extremo y afirmar que la PPMEG de Cartagena no ha servido para nada, no sería responsable ni serio; pero sería faltar a la verdad desconocer la preocupante ausencia de eficacia y eficiencia en términos de igualdad de género y de impacto. Ha sido, en términos de igualdad de género, una década desaprovechada. En este sentido, cabe preguntarse si la PPMEG, en su ejecución y transcurridos diez años, ha inducido a una transformación social significativa a favor de eliminar la segregación sistemática contra las mujeres y las niñas cartageneras; y si se promovió e impulsó una mayor igualdad de género para una sociedad más justa.

Aquí tampoco se trata de contentarse con la clásica teoría del vaso medio lleno (“porque ya se tiene una política pública de mujeres ya estamos mejor que antes” o “se hizo lo que se pudo”). En materia de derechos humanos, conformarse con este tipo de afirmaciones daña el patrimonio ético común (ética incluyente) y no se tiene en cuenta el interés superior de las víctimas. Para el que sufre la discriminación y la desigualdad lo que se pudo hacer y no se hizo es vital e importante. Si no se intenta erradicar la situación de injusticia, en consecuencia, prevalece. Es realmente difícil conformarse. Afortunadamente, durante este período hubo avances significativos en la normatividad nacional⁶.

La forma como se ha cristalizado la intervención de la PPMEG por parte de la institucionalidad –teniendo en cuenta los programas y proyectos con sus objetivos, medios y recursos– es desalentadora para la ciudadanía, y en particular ofensiva para las niñas y mujeres. La relación de un sinnúmero de actividades –“como rendición de cuentas”– no puede constituirse en un fin en sí mismo, en una justificación de la gestión pública y en una prueba de la eficacia de la PPMEG. Lo realizado desde la PPMEG no puede ocultar una implementación de bajo aliento y de ausencia significativa de promoción y construcción de la igualdad de género. Aspectos, ambos, que han impedido avanzar en el cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres y niñas, han favorecido que persista su vulneración y la desigualdad de género, y se erosiona el principio y fundamento de una democracia local real, plena, libre y justa. Adicionalmente, nos alejan de la Agenda 2030 para el Desarrollo

⁶ Ley 1257/2008. Política Pública Nacional de Equidad de género para las Mujeres y el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias /2010. Ley 1773/ 2016, entre otras.

llo Sostenible que impone a los países del mundo y a la región Latinoamericana y del Caribe grandes esfuerzos para lograr el pleno cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los que no se alcanzarán si la igualdad de género no está presente de manera explícita y transversal.

A estas alturas del siglo tener que recordar por qué y argumentar los motivos de la necesidad de la intervención pública a favor de la igualdad entre mujeres y hombres resulta no sólo preocupante sino absurdo y disonante. Tener, ahora, que recordar que hemos asistido en todo el mundo, durante las últimas décadas, a una importante evolución en el campo de las estrategias de actuación para erradicar las desigualdades de género es no sólo reiterativo sino pesoso. Ambas enumeraciones excederían con mucho el objetivo de estas líneas; pero la necesidad, por sí sola, de tener que mencionarlas nos advierte que la Institucionalidad Local no puede esconderse bajo los escudos del desconocimiento y de la ideología y cultura patriarcal. Con ello se favorece y reproduce la dominación androcéntrica –mediante el sexismo, la discriminación y las desigualdades– al desoír la necesidad de integrar la perspectiva de género en todas las fases de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas; y el ignorar que en la actividad normativa, las disposiciones han de integrar activamente el principio de igualdad entre hombres y mujeres.

La implementación de la PPMEG estuvo lejos de ser una acción sociopolítica de intervención estratégica (impulsar, promover, coordinar y articular) y transformación social; y, como se comentó anteriormente, se convirtió en una oportunidad perdida para que las niñas y mujeres pudieran avanzar en la igualdad real con respecto a los hombres en el Distrito. Ante el déficit de implementación el interrogante que se nos plantea es si hubo una real intención de ejecutar, pues distintas formas silenciosas de exclusión y discriminación estuvieron siempre presentes.

La exclusión manifestada en la negación y en el callar la voz y necesidades de las mujeres: Transcurridos diez años, la PPMEG no está adoptada por el Concejo Distrital. ¿Cuál es el motivo? ¿Por qué no se han dado explicaciones satisfactorias a la ciudadanía? ¿Por qué no se ha considerado importante la PPMEG? Hoy por hoy, resulta en estos tiempos inconcebible e inaceptable que la Institucionalidad Local dé la espalda a la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la sociedad; no responda a uno de los principales compromisos con la ciudadanía y no garantice el cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones internacionales y del marco normativo nacional. Si bien no es políticamente correcto excluir a las mujeres, existen mecanismos sutiles para hacerlo. No adoptar y facilitar la implementación de la PPMEG con adecuada financiación, también es exclusión. Se pone en evidencia las resistencias y los obstáculos de las autoridades públicas y de las estructuras institucionales en relación a crear las condiciones de igualdad y justicia de género que deberían encontrarse en la sociedad para

erradicar las alarmantes desigualdades de género que prevalecen contra las mujeres y niñas en el Distrito.

La exclusión expresada en la no viabilización: transcurrir sin hoja de ruta y sin referentes: La Administración Local ha desconocido el sentido de la propia PPMEG y sólo ha mantenido el andamiaje formal. Fue una política que, pese a las distintas Administraciones, muy poco interés tuvo para la agenda política y ocupó un lugar secundario de manera sistemática. La concepción de una «estrategia de implementación» fue la gran ausente durante todos estos años. El Plan de Acción que determina tanto la realización de las acciones concretas como la asignación de los recursos requeridos para tales decisiones y acciones administrativas fue definido para el período 2009-2011; pero una vez terminando no se contempló la evolución procesual de las actividades de implementación a fin de garantizar eficacia en la intervención y utilización eficiente de los recursos administrativos. A partir del 2012 hasta el 2019 no consta que hubiera una nueva reformulación ni se comunicó a la ciudadanía ningún nuevo Plan de Acción que permitiera un análisis actualizado de los problemas a abordar y determinar nuevas prioridades para la implementación teniendo en cuenta la dimensión social, espacial, temporal y de recursos.

Al respecto, cabe preguntarse: ¿Cuál ha sido el papel y el propósito de la Oficina de la Mujer y de la Secretaria⁷ donde se ubica? Más allá de sus reconocidas limitaciones y su reducido estatus político, es evidente que la entidad tiene también una responsabilidad política que no puede omitir. Dispone de un margen de operatividad en planificación y ejecución; y recae en ella la obligación de responder por la gestión pública de la PPMEG en estos diez años.

Mantenerse en el tiempo y transcurrir haciendo meras acciones con escaso sentido estratégico y mínimo impacto, no parece que sea el objetivo de dicho espacio. En tal sentido, se abren los interrogantes sobre cuál ha sido el modo procedimental de planificación e implementación que ha utilizado la Oficina. Se desconocen cuáles han sido los parámetros de control y análisis de opciones para producir ajustes y transformaciones, relevantes y prospectivos con el fin de formular actividades para lograr los resultados deseados; y se hace difícil entender cómo se puede realizar la evaluación de las acciones implementadas sin disponer de indicadores específicos para mostrar los cambios y progresos que está haciendo la PPMEG.

La exclusión sostenida en la falta de voluntad política como estilo de gobernabilidad: El rol que cumplió y cumple el movimiento social de mu-

⁷ Secretaría de Participación y Desarrollo Social del Distrito Turístico de Cartagena de Indias.

jeros en el Distrito fue fundamental a la hora de poner el tema en la agenda pública. El esfuerzo, el proceso participativo y la incidencia del movimiento social de mujeres fueron logros para alcanzar el compromiso político de la Alcaldía Distrital (2008) para el diseño estratégico y construcción de la PPMEG. El proceso de participación y la elaboración “desde abajo” otorgaron legitimación social al Movimiento Social de Mujeres y autoría política; pero no evidenció un real reconocimiento por parte de la clase política ni generó compromiso político de las autoridades públicas para impulsar su aplicación y gestionar su implementación. El Concejo Distrital no estuvo dispuesto a avanzar en la aprobación concreta de la PPMEG ni en ningún tema relacionado específicamente con la perspectiva de género en las políticas públicas locales y en la Administración.

La falta de voluntad política fue factor determinante y la real participación y apropiación de las mujeres en el proceso de elaboración y formulación de la PPMEG no fueron suficientes para tener garantías de su incorporación efectiva en la agenda política del Distrito. Del mismo modo, también hay que reconocer que la participación activa de las mujeres y sus organizaciones y de distintos actores y organizaciones sociales de la ciudad⁸, el método de construcción colectiva de la PPMEG, el propio proceso de planificación estratégica e incluso la asesoría de la cooperación internacional⁹ no garantizaron el compromiso de una adecuada reglamentación por parte de la Administración municipal.

La exclusión favorecida por la debilidad estratégica y el reduccionismo. No es ningún secreto que el documento resultante de PPMEG y difundido a la opinión pública adolece, en la estructura de la política, de rigurosidad estratégica y de congruencia integral. Los contenidos estratégicos coexisten con vacíos significativos e incomprensibles en relación a conceptos y aspectos estratégicos irrenunciables para hacer efectiva la igualdad de género¹⁰. Asimismo el Plan de Acción que se define es poco preciso con la formulación de metas e indicadores¹¹; la adjudicación de responsables institucionales es etérea; el componente presupuestal estimado insuficientemente detallado (inversión, funcionamiento, fuentes de financiación, etc.); no se presenta una adecuada articulación institucional de cara a la fase de implementación; y no contempla el desarrollo

⁸ Se realizaron distintos encuentros con distintos sectores.

⁹ La PPMEG contó desde un inicio con el apoyo técnico y financiero de las cooperaciones Española AECID y Alemana GTZ.

¹⁰ En su momento ya señalamos que la PPMEG formulada omitía sorpresivamente en las líneas estrategias de la política la Transversalización de género y el Presupuesto sensible a género con sus acciones específicas y no aparecía ninguna referencia de actuación concreta en el plan de acción.

¹¹ Hay una diferencia notable entre los indicadores de gestión pública (parámetros variables que se miden) y las metas de la administración pública (valor específico que se aspira a lograr).

de la estrategia de transversalización de género y sus implicaciones en la Administración Pública Local.

Si se compara la PPMEG del Distrito de Cartagena con otras Políticas Públicas de Mujeres y Equidad de Género de distintos municipios del país¹², el desanclaje en términos de redacción y contenidos es significativo y un tanto inconcebible.

Las ausencias en la PPEMG erosionan la claridad sobre el carácter integral y sistémico que deben tener los esfuerzos a favor de la igualdad de género, omiten estrategias de acción pública que se orienten a la eliminación de las discriminaciones múltiples de las mujeres y niñas, y se prescinde de propuestas y soluciones para revertir el orden actual de género. Observado y analizando el desarrollo de la PPMEG, regresan las preguntas y faltan respuestas.

La exclusión persiste sin una gestión pública sensible a la igualdad de género. La PPMEG, después de diez años, tampoco ha dinamizado reajustes relevantes y prospectivos en la Administración Local. No se evidencian transformaciones significativas ni en los procedimientos habituales de trabajo (formas de hacer de la actividad administrativa) ni a nivel organizativo (sobre la estructura y formas de organización de la administración pública).

Hoy por hoy, tampoco se ha logrado deshacer las resistencias político-culturales. Las lógicas androcéntricas y masculinas de las autoridades públicas del Distrito han conducido, en términos reales y concretos, a la desestimación e infravaloración de la propuesta de las mujeres, al trato displicente, y al ejercicio sutil del silencio y la exclusión que se reflejó en toda una implementación atrapada en la retórica sin visión estratégica¹³.

Como resultado desconocemos una ejecución inadecuada con una insuficiente inversión presupuestaria¹⁴ (como debiera haber sido para la realización de las necesidades y los intereses estratégicos de las mujeres) y con notorio desconocimiento de la exigencia de la estrategia de la Transversalización de género¹⁵, con todas sus implicaciones en la Administración Local. Seguramente, su incorporación activa, hubiera incluso conllevado a enmendar errores, rectificar desviaciones y superar vacíos,

¹² Ver al respecto, si se desea, a título comparativo Política pública y planes de acción vigentes en Pasto, Bogotá, Distrito Capital, Medellín, etc.

¹³ Ver el apartado Autonomía física y el derecho a una vida libre de violencias pág. 16.

¹⁴ Ver el apartado Presupuestos y Política Pública pág. 88.

¹⁵ Ver el apartado Institucionalidad: la transversalización de la perspectiva de género pág. 104.

como el no disponer de una entidad rectora con poder político y decisorio en materia de igualdad de género en el interior de la Administración.

Todo este proceso, adicionalmente, abre un nuevo interrogante sobre la decisión, el papel que juega y el alcance y condiciones que debe tener el apoyo y la asesoría de la cooperación internacional bilateral a una institucionalidad local que no da suficientes garantías a la ciudadanía de su compromiso con la igualdad de género. ¿La responsabilidad y el compromiso de la cooperación internacional bilateral –vinculado, en este caso, al aporte financiero y técnico– hasta dónde llegan? ¿Empieza y acaba en tener publicado los enunciados de una política pública? o más bien ¿en asesorar y acompañar de manera democrática el proceso de implementación? ¿Cómo se establecen los compromisos con la cooperación bilateral y cómo se transmiten a la ciudadanía tanto local como donante?

Durante este período de diez años de PPMEG, en el Distrito, se han generado pocos cambios significativos en las condiciones de vida de gran parte de las mujeres y niñas cartageneras. No hay ninguna novedad en afirmar que para las mujeres y las niñas persiste una injusticia redistributiva en el acceso y disfrute de bienes y recursos del desarrollo local; la injusticia de reconocimiento continúa reflejándose en las injusticias culturales, legales, institucionales, y en la injusticia de representación política y toma de decisiones en el desarrollo local. Los esfuerzos canalizados han sido insuficientes y poco han atendido, de manera eficaz, a la remoción de obstáculos –en los distintos ámbitos del Distrito– para la igualdad de las mujeres y niñas y el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.

Quizás sea conveniente subrayar, guste o no guste, que las sociedades contemporáneas y su organización social, económica y cultural han cambiado históricamente. La sociedad cartagenera no es una excepción y las sensibilidades y posicionamientos a favor de los derechos de las mujeres van avanzando lentamente, pero avanzan. Pese a las condiciones sociales y políticas adversas a la agenda de género (con o sin PPMEG), durante estos años, se constatan avances en el empoderamiento de las mujeres y hacia la exigencia de la igualdad de género. La fuerza activa del movimiento social de mujeres y de sus alianzas con las organizaciones sociales aprovecha los mecanismos internacionales para la exigibilidad de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; y juega un papel protagónico para avanzar en la superación de la desigualdad en todas sus dimensiones y en la igualdad real de género. Ahora bien, con seguridad no basta. Los cambios no dependen solo de las fuerzas del movimiento social de mujeres y sus aliados. Se hace necesaria una intersección con la intervención del Estado como responsable (Administración pública y el poder local) que debe darse de manera inmediata en la próxima Administración.

De cara al futuro, la PPMEG Distrital debe ser repensada y modificada actualizando su contenido y definiendo los lineamientos estratégicos más adecuados para el avance en la incorporación del principio de la igualdad de género en todos los ámbitos y políticas públicas, y el empoderamiento de las mujeres, con base en principios de objetividad, factibilidad, integralidad y holística. La nueva Administración deberá asumir sus responsabilidades como imperativo en la igualdad de género y la lucha contra las violencias machistas. Deberá tener como prioridad política abordar este desafío en el sentido que el compromiso político de la Institucionalidad local va más allá de la voluntad política del gobierno de turno, y que la voz de las mujeres forme parte de los procesos de la toma de decisiones. Su obligación es sustantiva y se enmarca, desde los derechos humanos, en defender y garantizar una sociedad democrática, participativa e igualitaria. La igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer forman parte de los derechos humanos fundamentales.

La agenda política de igualdad de género es una obligación y la responsabilidad es impulsar, promover, coordinar y articular las acciones. No puede evadirse bajo un supuesto de neutralidad, una atención condescendiente para “grupos poblacionales vulnerables”, un silencio cultural que reproduce y perpetúa la subordinación y discriminación de las mujeres, o un posponerse por otros motivos de supuesto carácter prioritario en el desarrollo local. Garantizar la efectividad de las propias políticas con el objetivo de una sociedad igualitaria es un compromiso de Estado (Institucionalidad local) irrenunciable. No podemos seguir haciendo más de lo mismo; por el contrario, se necesita el firme desarrollo de la política y sus planes de acción con adecuada financiación, incorporación e impacto en las instancias municipales; y el fortalecimiento de capacidades para la construcción del bien común y la universalidad real, a fin de garantizar la justicia de género¹⁶ en la sociedad cartagenera y un desarrollo local incluyente y sostenible. Así se reconoció en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en octubre de 2016, en la que los Gobiernos de la región refrendaron que, sin igualdad de género, el desarrollo sostenible no es verdadero desarrollo ni es sostenible¹⁷.

Lluís Casanovas

¹⁶ La justicia de género implica la plena ciudadanía para las mujeres.

¹⁷ Ver al respecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo”, *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe*. Estudios, N° 1 (LC/PUB.2017/1-P/Rev.1), Santiago, 2019.

1. Autonomía física y el derecho a una vida libre de violencias

1.1. Introducción

1. La violencia contra mujeres y niñas es una de las violaciones de los derechos humanos más habituales, extendidos y persistentes de nuestras sociedades. Cartagena de Indias no es ajena a esta realidad que afecta a un gran número de mujeres y niñas cartageneras. Para CiDESD las mujeres y niñas en la ciudad son víctimas de la violencia machista, por razón de su género, anclada socialmente en la cultura cartagenera. Se constituye en un grave problema social y político instalado en actitudes y conductas patriarcales que consideran como algo natural y normal ejercer la violencia contra las niñas y mujeres. Trasciende aspectos económicos, sociales, psicológicos y culturales; y su persistencia e incidencia sigue siendo un desafío.
2. Al respecto, CiDESD subraya la importancia de la Recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en julio del 2017¹⁸. El Comité decidió conmemorar el 25º aniversario de la aprobación de la recomendación general núm. 19 ofreciendo a los Estados partes orientación adicional para acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer.
 - I. El concepto de “violencia contra la mujer”, tal como se define en la recomendación general núm. 19 y en otros instrumentos y documentos internacionales, hace hincapié en el hecho de que dicha violencia está basada en el género. En consecuencia, en la presente recomendación, la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores, víctimas y supervivientes.
 - II. El Comité considera que la violencia por razón de género contra la mujer es uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada

¹⁸ Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19. CEDAW/C/GC/35. 26 de julio de 2017.

de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados. En toda su labor, el Comité ha dejado claro que esa violencia constituye un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales, consagrados en la Convención.

3. En este sentido, CiDESD entiende que la violencia machista contra las mujeres y niñas es una realidad invisibilizada y naturalizada que parte de la premisa de la sociedad patriarcal y desigual en la que son los hombres quienes tienen un dominio y supremacía sobre las mujeres y niñas. Es el fenómeno que expresa con mayor ímpetu la discriminación y desigualdad contra las mujeres y niñas y que muchas veces puede culminar con la muerte, el feminicidio. En las relaciones de género entre el hombre y la mujer subyacen unas relaciones de poder históricamente asimétricas e inequitativas que perpetúan y profundizan, en la sociedad cartagenera, la desvalorización de lo femenino, la discriminación y la desigualdad afectando el derecho al desarrollo, el empoderamiento y las capacidades y potencialidades de las mujeres y niñas.
4. CiDESD ha venido observando el comportamiento de las violencias contra las mujeres y niñas año tras año en sus Informes anuales. Constatamos que pese a la magnitud del problema y de ser la violación de derechos humanos con mayor prevalencia en la ciudad, es el delito más común y menos sancionado tanto en el ámbito público como en el privado; y, asimismo, su extensión y consecuencias físicas y psíquicas lo convierten en una prioridad de salud pública en el Distrito. De la misma manera, subrayamos que no se pueden confundir los términos y sustituir la violencia contra las mujeres o violencia machista por la “violencia doméstica” o “intrafamiliar”. No son términos sinónimos. El interés por confundir los términos no se debe a errores semánticos, sino a posicionamientos claramente ideológicos, para evitar tomar conciencia de las características, causas, objetivos y consecuencias que hay detrás de la violencia contra las mujeres y niñas. Sus motivaciones son muy diferentes a las de otro tipo de violencias. No es meramente terminológico, se busca ocultar y diluir el fenómeno de la violencia contra las mujeres en el ámbito de la violencia intrafamiliar. Una sociedad insuficientemente concienciada y una institucionalidad poco comprometida por las violencias que viven muchas mujeres y niñas implica que las violencias machistas no se reconozcan como una grave violación de los derechos humanos y libertades fundamentales, ni que se tenga en cuenta la obligatoriedad política para la erradicación de los obstáculos que impiden o limitan el reconocimiento, la igualdad y el goce y ejercicio de derechos y libertades que tienen las mujeres y las niñas en su vida cotidiana.

5. Para CiDESD, como ha reiterado en distintos Informes, es imprescindible que el abordaje de la violencia contra las mujeres sea integral porque, como es reconocido ampliamente, las afectaciones trascienden la agresión física y sus consecuencias son múltiples e interrelacionadas, manifestándose de distintas formas en los diferentes ámbitos de la vida de las mujeres y niñas. Significa que se requiere adoptar respuestas jurídicas, pero también medidas interdisciplinarias específicas y adecuadas. Este planteamiento, ya adoptado en muchos marcos internacionales y en la propia Ley 1257 de Colombia¹⁹, debe ser desarrollado desde un enfoque multidisciplinar teniendo como objetivo último e irrenunciable la eliminación de la Violencia contra las Mujeres de nuestra sociedad. En consecuencia, la respuesta integral deberá entenderse diversificada y equilibrada con actuaciones en diferentes ámbitos, políticos y sociales que van más allá del sector de la justicia y que no pueden obviarse o considerarse de menor relieve y alcance. Entre otras subrayamos:
- I. Las medidas de prevención: a) identificación de las situaciones de riesgo para las posibles víctimas mujeres y niñas y conocer las causas para evitar que se produzcan los hechos de violencia en distintos sectores (sanitario, educativo, social, laboral...) b) Sector educativo: diseñar plan curricular en educación para la igualdad de género en los distintos niveles educativos; c) Sector laboral: diseñar plan de prevención de la Violencia de Género en el ámbito laboral; d) Formación del personal de los diferentes sectores. Diseño formativo para docentes, personal sanitario, del sector justicia, de servicios sociales, de seguridad y otros.
 - II. Las medidas de sensibilización social y comunicación: a) medidas de sensibilización e información pertinentes en medios de comunicación y ámbitos publicitarios; b) medidas en todos los medios de comunicación y c) medidas en el ámbito publicitario.
 - III. Las medidas de apoyo a las víctimas: a) asistencia integral inmediata en salud (física y psicológica); b) centros de acogida temporal tanto de emergencia (alojamiento inmediato, seguro para las mujeres y sus hijos) como de estadía prolongada para la protección y recuperación integral (dimensión salud-psicológica, educativa, socio-laboral y jurídica); c) apoyos económicos (necesidades inmediatas, desplazamientos para acceso a la justicia, a la atención en salud, etc.); d) programas de capacitación y empleo; e) programas de acceso a vivienda con protección pública; e) atención jurídica especializada y

¹⁹ En Colombia, la Ley 1257 de 2008 contempla las acciones de información, prevención, orientación, protección, sanción, atención, reparación y estabilización de los derechos de las mujeres víctimas de violencia. Asimismo, establece medidas con los sectores que aborda, especialmente salud, educación, trabajo, comunicaciones y justicia,

f) en el ámbito laboral (adaptabilidad de las empresas –jornadas, horarios, etc.–, incentivos a las empresas para contratación, derechos laborales específicos, etc.).

6. Atendiendo a las raíces socioculturales de la violencia contra las mujeres y las niñas, no se puede esperar la erradicación de la violencia contra las mujeres sin las transformaciones culturales. Para CiDESD las acciones integrales necesarias de prevención, atención, protección, reparación y justicia se muestran claramente insuficientes si no se incide de una manera perseverante en los espacios sociales donde se producen y reproducen los estereotipos, roles y prejuicios que sostienen y justifican las relaciones desiguales entre hombres y mujeres y la discriminación e infravaloración de las mujeres y niñas. La acción de transformación cultural incidiendo en espacios como las familias, escuelas y medios de comunicación y publicidad deben ser una prioridad en la agenda política para la igualdad con recursos económicos y humanos que garanticen estrategias de incidencia en los espacios de socialización, con permanencia en el tiempo, para la transformación de mentalidades, actitudes y costumbres.

1.2. Constataciones: Recorrido histórico 2009-2018

En estos diez años de implementación del PPMEG se han registrado **27.089 casos de violencia²⁰ contra las mujeres en Cartagena de Indias**, es decir un promedio de aproximadamente 2.709 mujeres víctimas de la violencia machista al año. De aquí se puede deducir que entre el 2009 y el 2018, en promedio, **al menos 8 mujeres al día han sufrido algún tipo de violencia** en el Distrito, una cada 3 horas.

El número de casos de violencia contra la mujer presentó un comportamiento cíclico. Durante el decenio se puede observar una disminución de casos reportados, pero con una tendencia a aumentar al final del periodo.

Durante este período la mujer, según los registros, ha sido la que más ha sufrido la violencia, representando el 54%, aproximadamente sobre

²⁰ En este análisis se han considerado violencia interpersonal, violencia intrafamiliar, violencia sexual y homicidios. En la violencia intrafamiliar se ha incluido violencia contra niños, niñas y adolescentes, violencia de pareja, violencia contra el adulto mayor y violencia entre otros familiares.

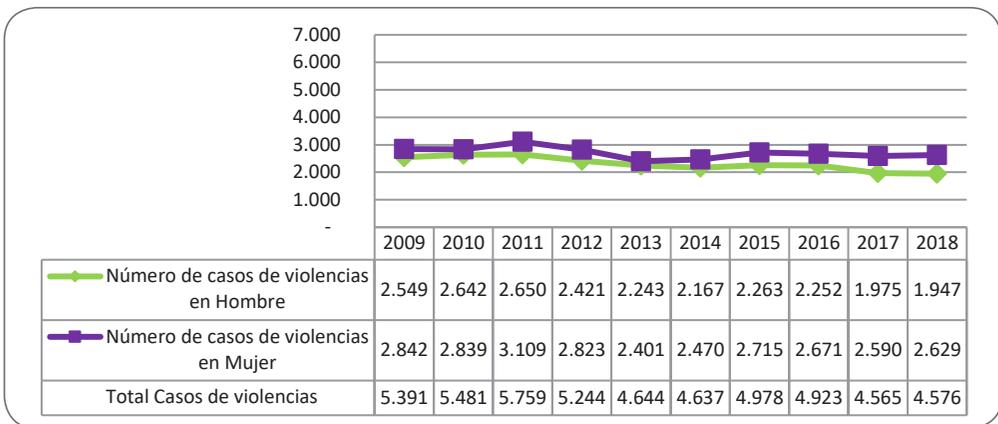
Los datos correspondientes al año 2018 son los proporcionados por el INMLCF en el primer trimestre del año 2019. Estos datos, como es habitual, pueden estar sujetos a ajustes por parte del INMLCF en el momento de su publicación oficial en el Forensis 2018.

el total de casos, en promedio los casos anuales registrados alcanzaron la cifra de 2.709.

El registro más alto de casos de violencia contra la mujer fue en el 2011 (3.109) y el más bajo en el 2013 (2.401).

El mayor número de casos reportados se presentó entre el 2009 y el 2012. En el 2013 se produjo una reducción de un 15,5% con respecto al año 2009. En los siguientes años los registros son superiores al año 2013 teniendo un comportamiento oscilante y llegando a 2.629 casos en el 2018. Un incremento del 9,49% con respecto al año 2013; y una reducción respecto al año 2009 del 7,49%.

Gráfica n° 1
Casos de violencias, según sexo
Período 2009 – 2018
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF

Informe Masatugó 2009-2014. Violencia interpersonal contra mujeres en Colombia.

Informe Forensis "Comportamiento de las lesiones por violencia interpersonal, Colombia 2010- 2017.

2018: INML. Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Observatorio de Violencia, marzo 2019.

Cálculos CiDESD.

Nota: En este análisis se han considerado violencia interpersonal, violencia intrafamiliar, violencia sexual y homicidios. En la violencia intrafamiliar se ha incluido violencia contra niños, niñas y adolescentes, violencia de pareja, violencia contra el adulto mayor y violencia entre otros familiares.

Con la intención de poder obtener un acercamiento a la fluctuación general sufrida durante el decenio, dividimos el periodo en dos, tomando como centro el 2013-2014, que es donde se registran las tasas más bajas, calculamos la relación entre los primeros cuatro años (2009-2012), que son los de mayor incidencia, y los últimos cuatro (2015-2018). Obtuvimos una disminución del 8,68% (1.008 casos menos) en el segundo periodo, lo que implica una tendencia a la disminución muy poco consolidada teniendo en cuenta el período de los diez años, los niveles de casos que se denuncian y la no sostenibilidad de la disminución de casos registrados en el año 2013.

Las violencias contra las mujeres y las niñas Período 2009 y 2018 de implementación del PPMEG Cartagena de Indias

- 9.857 mujeres víctimas de violencia interpersonal.
 - 3 mujeres por día son víctimas de violencia interpersonal.
- 12.732 mujeres agredidas por violencia machista intrafamiliar (algún miembro varón de su familia).
- 10.054 mujeres víctimas de la violencia infligida por su pareja o expareja
 - Por cada hombre víctima de violencia de pareja, hay 13 mujeres víctimas.
- 4.336 mujeres acosadas y abusadas sexualmente, de las cuales 3.642 son niñas y adolescentes.
 - Por cada hombre o niño abusado, 6 mujeres o niñas son abusadas.
- 164 mujeres asesinadas (más de la mitad 50-58%) fueron asesinadas por sus parejas o miembros familiares.
- El número de víctimas por violencia machista ha disminuido de 2.842 víctimas en el 2009, a 2.629 mujeres víctimas en 2018 representando sólo un 7,5% en 10 años.
- No se mantuvo la tendencia de una disminución del número de mujeres víctimas registradas por causa de la violencia machista en el año 2012 y 2013 (2.401). En el 2018 hay un repunte de la violencia machista.
- Las agresiones machistas se produjeron mayoritariamente en el Hogar de las mujeres y niñas víctimas.
- La violencia machista es la causa principal que produce, reproduce y sostiene las violencias contra las mujeres.

a. Mujeres y vida cotidiana

Maltrato y violencia interpersonal

Durante el periodo 2009-2018 el INMLCF realizó 27.316 dictámenes de violencia interpersonal²¹ en Cartagena de Indias, 9.857 (36,08%) fueron realizados a mujeres.

²¹ De acuerdo al Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses la violencia interpersonal en este análisis se debe entender como 'el uso de la fuerza física entre individuos que no están relacionados; con la intención de causar lesiones sin llegar a producir la muerte (violencia no letal) y que ocurren generalmente fuera del hogar.

Esto último se traduce en un promedio anual de aproximadamente 986 casos de violencia interpersonal contra mujeres y de 82 casos mensuales. Según esto se puede deducir que desde el 2009 al 2018, al menos, 3 mujeres han sufrido a diario violencia interpersonal registrada en Cartagena.

La cantidad de casos reportados de violencia interpersonal ha ido fluctuando en el periodo. La incidencia más alta se presenta en el 2011 (3.271 casos) y la más baja en el 2018 (2.251 casos). En el 2014 se produce una disminución del 20% con respecto al 2010, volviendo a aumentar en el 2015 y 2016 y disminuyendo nuevamente a partir del 2017. En el 2018 la incidencia se reduce un 1,83% con respecto al año anterior (2017).

Cuadro n° 1
Lesiones personales según sexo
Período 2009 – 2018
Cartagena de Indias

2009			
Concepto	Hombre	Mujer	Total
Casos	1.861	968	2.829
2010			
Casos	2.045	1.079	3.124
2011			
Casos	2.097	1.174	3.271
2012			
Casos	1.838	1.118	2.956
2013			
Casos	1.768	1.095	2.863
2014			
Casos	1.599	891	2.490
2015			
Casos	1.699	899	2.598
2016			
Casos	1.676	965	2.641
2017			
Casos	1.463	830	2.293
2018			
Casos	1.413	838	2.251

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF Informe Masatugó 2009-2014. Violencia interpersonal contra mujeres en Colombia. Informe Forense "Comportamiento de las lesiones por violencia interpersonal, Colombia 2010- 2017. 2018: INML. Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Observatorio de Violencia, marzo 2019. Cálculos CiDESD.

Desde el concepto anterior la violencia interpersonal abarca muchas clasificaciones o subdivisiones como lo es por riñas, por hechos delictivos (asaltos y atracos), por orden público, por conflicto armado entre otros; esta gran diversidad hace que la prevención de estos episodios no tenga un solo enfoque, pues depende del tipo de violencia, del victimario y en ocasiones de la víctima.

Las pericias que afectan a mujeres sufrieron una variación similar, la cifra más alta se registró en el 2011 (1.174 casos) y la más baja en 2017 (830 casos). Sin embargo la cifra subió en 2018 y el porcentaje de mujeres afectadas sobre el total de casos ha ido aumentando levemente en los últimos años, y la proporción de mujeres sobre la de hombres ha ido creciendo.

En 2018 el número de casos registrados en mujeres (838) aumentó con respecto al año anterior (830 casos) con una diferencia de 8 casos.

Según los registros del INMLCF, la mayoría de mujeres reportadas por lesiones de la violencia interpersonal están comprendidas entre los 20 y 24 años de edad y más del 75% conocían a su agresor siendo una persona conocida sin ningún trato y/o vecino los mayores victimarios. La ocurrencia de los hechos contra las mujeres suceden en un 27% en el hogar y en un alto porcentaje (86%) las lesiones se dan durante riñas.

Violencia en el ámbito intrafamiliar

Entre el 2009 y el 2018 el INMLCF registró 15.181 casos de violencia intrafamiliar en Cartagena de Indias, de los cuales 12.732 correspondieron a mujeres. El ámbito intrafamiliar sigue siendo un espacio violento.

La violencia intrafamiliar²² es cualquier tipo de abuso de poder de parte de un miembro de la familia sobre otro. Este abuso incluye maltrato físico, psicológico o de cualquier otro tipo. Los casos de violencia intrafamiliar abundan, sin importar la clase social, creencia religiosa o género. Tanto hombres como mujeres pueden ejercerla; pero es la mujer la más afectada.

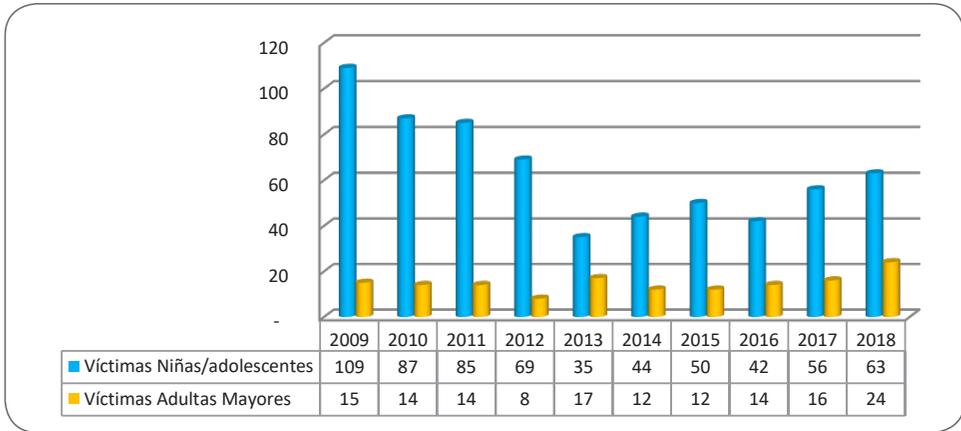
La violencia intrafamiliar ocupa el segundo lugar con un 30,24% (después de la violencia interpersonal 54,42%) de los registros de Medicina Legal en la ciudad. Entre las violencias contra las mujeres ocupa el primer lugar con un 47,0% del total de violencias. Los victimarios en su inmensa mayoría son hombres, las mujeres resultan ser las más agredidas y abusadas. El 83,87% del total de casos de violencia intrafamiliar son perpetrados contra mujeres, es decir, que por cada hombre violentado, 5 mujeres son agredidas por miembros de sus familias.

La violencia intrafamiliar con frecuencia es aceptada, legitimada y justificada dentro de la mentalidad machista alegando problemas y

²² El INMLCF distribuye los datos de este tipo de violencia en cuatro conceptos: violencia contra niño@s y adolescentes, violencia contra adulto@s mayores, la violencia entre otros familiares y la violencia de pareja (representa el 71,25% de la totalidad de los casos).

excusas varias a las que con frecuencia recurre el agresor de violencia de género para explicar los actos cometidos como son: hombres alcohólicos, drogadictos, con trastornos mentales o ataques de ira y agresividad. Así, se minimizan y niega la responsabilidad y se oculta quién comete estos delitos y agresiones favoreciendo la naturalización y la impunidad.

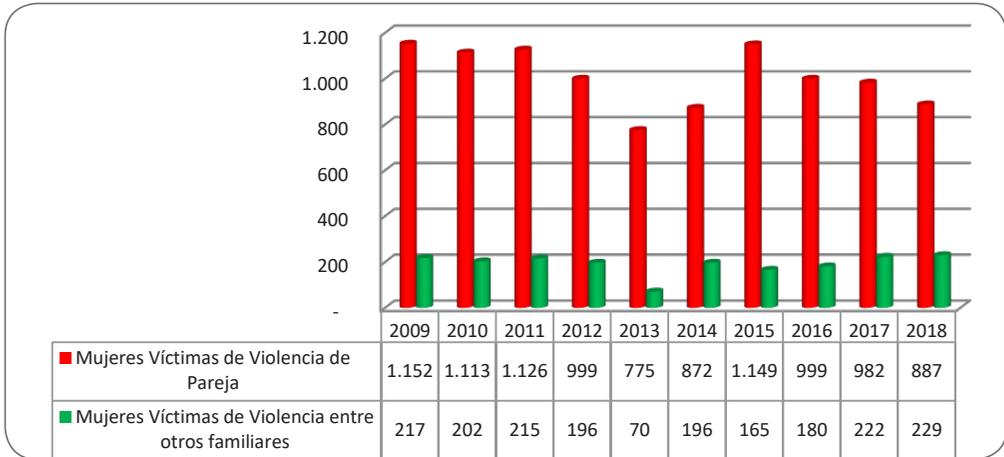
Gráfica n° 2
 Violencia intrafamiliar contra las niñas/adolescentes y adultas mayores
 Período 2009 – 2018
 Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF. Informe Masatugó 2009-2014. Informe Forensis. Colombia 2010 – 2017. 2018: Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO, marzo 2019. Cálculos CiDESD.

La incidencia en violencia intrafamiliar ha sido fluctuante a lo largo del periodo. La mayor incidencia se produjo entre el 2009 y el 2012 (6.802 casos), presentándose una disminución significativa en el 2013 (38.5% menos con respecto a la media de los primeros años); volvió a subir al año siguiente (del 2013 al 2014 aumentó el 28,8%). A partir del 2016 empieza a disminuir.

Gráfica n° 3
 Violencia Intrafamiliar contra las mujeres víctimas de violencia de pareja
 y de violencia entre otros familiares
 Período 2009 – 2018
 Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF.
 Informe Masatugó 2009-2014.

Informe Forensis, Colombia 2010 – 2017.

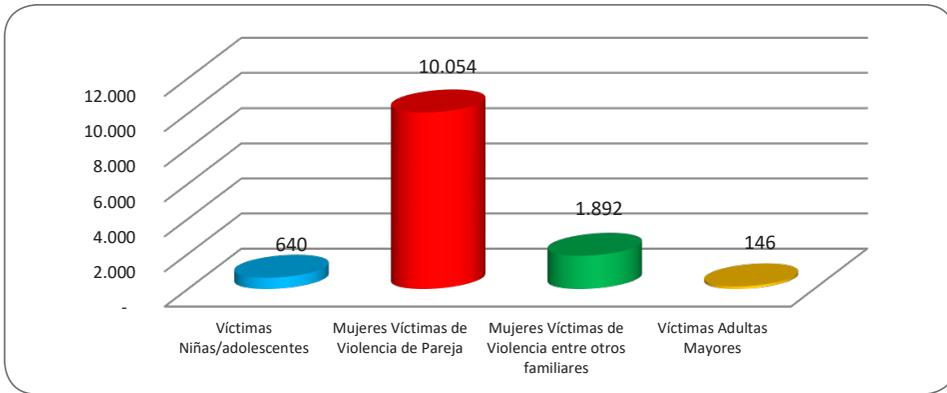
2018: Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO, marzo 2019.
 Cálculos CiDESD.

En el comportamiento de la violencia intrafamiliar se observa una reducción de 11,94% entre los primeros y los últimos cuatro años. Se pasa de un promedio anual de aproximadamente 1.700 casos entre el 2009 y el 2012 a 1.497 del 2015 al 2018, y una reducción progresiva de casos a partir del 2016. Su comportamiento no deja de ser cíclico, y las cifras de los últimos años aún siguen siendo superiores al 2013 y 2014.

Como resultado de estos diez últimos años de implementación de la PPMEG, el comportamiento de la incidencia de la violencia intrafamiliar en mujeres ha sido también fluctuante con cambios poco sustanciales para la vida de las mujeres. Se ha pasado de una media anual de aproximadamente 1.405 mujeres víctimas entre el 2009-2012 a 1.273 en 2015-2018 (disminución del 9,39%).

No se puede afirmar que la violencia intrafamiliar que afecta a las mujeres y niñas presente una tendencia a disminuir en los últimos años, ya que ha ido fluctuando. El comportamiento oscilante indica una favorabilidad poco estable y mantenida en el tiempo que pone en evidencia una ausencia eficaz de estrategias para lograr una reducción permanente de la violencia contra las niñas y mujeres. Si bien, en el 2018 se produjo una reducción del 5,72% (73 casos menos) con respecto al 2017; la violencia contra niñas y adolescentes sigue aumentado y superando a la de varones, tendencia que viene desde el año 2017.

Gráfica n° 4
 Total de casos sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres
 Período consolidado 2009 – 2018
 Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF.
 Informe Masatugó 2009-2014.

Informe Forensis. Colombia 2010 – 2017.

2018: Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICUCO, marzo 2019.
 Cálculos CiDESD.

Violencia de pareja

Del 2009 al 2018 el INMLCF peritó 10.820 casos de violencia de pareja²³ en la ciudad de Cartagena de Indias, 10.054 casos (93%) fueron realizados a mujeres. Esto implica que en Cartagena por cada hombre víctima de violencia de pareja, se presentan 13 víctimas mujeres.

Como hemos subrayado en nuestros Informes anuales, la violencia infligida por la pareja es una de las formas más comunes de violencia contra la mujer en Cartagena, alrededor del 37,11% de las violencias ejercidas contra la mujer fue de pareja. Se presenta en todos los entornos y grupos socioeconómicos, religiosos y étnicos de la ciudad; y se oculta y se naturaliza, por parte de toda la sociedad, con mucha frecuencia.

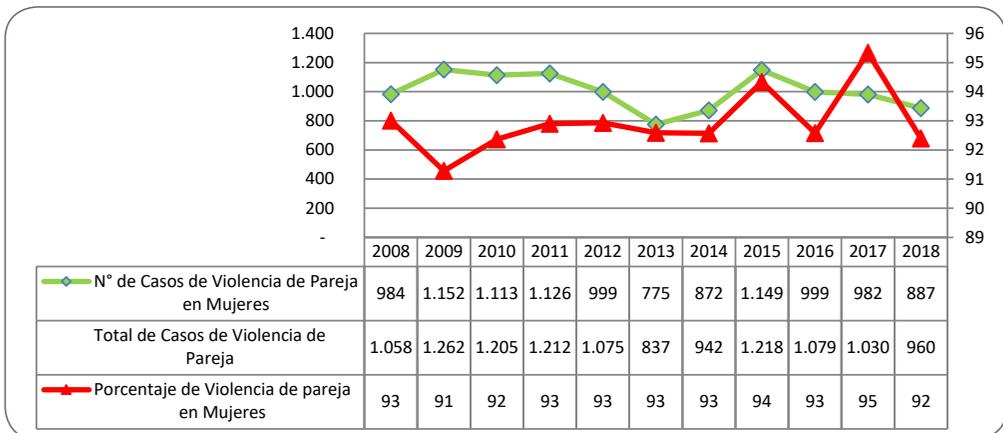
²³ El INMLCF define la violencia de pareja como cualquier comportamiento, dentro de una relación íntima, que cause o pueda causar daño físico, psíquico o sexual. Es una forma de violencia que permea a los diferentes escenarios de nuestra sociedad y si bien se remonta a tiempos inmemorables su visibilización, como problema de salud pública, se evidencia en épocas más recientes. Como hemos repetido en nuestros informes, todas estas expresiones de la violencia de pareja –protegidas, en gran parte, por la cultura del silencio– son determinantes de procesos de enfermar y morir (físicos y psicológicos) en las mujeres víctimas, constituyéndose no sólo en un grave problema de derechos humanos sino de salud y calidad de vida para las mujeres.

La cifra podría ser mayor, pues según el Instituto Forense, solo entre el 30 y el 35% de los actos de violencia se denuncian²⁴.

Como hemos señalado en distintos Informes, es una violencia que incluye maltrato físico, sexual o emocional y comportamientos controladores por un compañero íntimo. Las investigaciones existentes indican que a menudo coexisten diferentes formas de violencia; la violencia física de pareja va acompañada a menudo de abuso sexual y generalmente de maltrato emocional. Pero también puede asociarse a la violencia patrimonial pasando por la coacción, las amenazas y los comportamientos controladores y dominantes.

Más allá de las agresiones al interior de las relaciones de pareja, una situación que se evidencia es la agudización de la violencia ejercida contra las mujeres por parte de su pareja o ex parejas hombres. Esta circunstancia preocupa, ya no únicamente por la exposición de las mujeres a experimentar diferentes tipos de violencia, que de por sí desborda la gravedad de la situación, sino además por el creciente número de mujeres víctimas de violencia mortal.

Gráfica n° 5
Violencia de pareja en mujeres
Período 2008 – 2018
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF. Informe Masatugó 2009-2014.

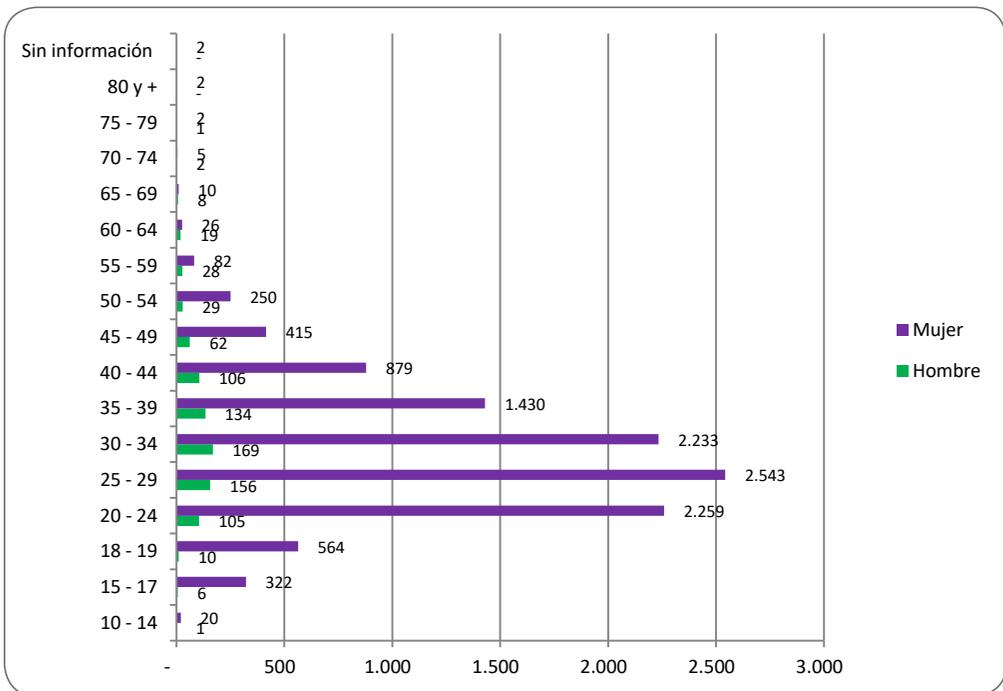
Informe Forense "Comportamiento de la violencia de Pareja". Colombia 2010 – 2017.

2018: Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO, marzo 2019. Cálculos CiDESD.

²⁴ Ver al respecto El Tiempo 27 noviembre 2017. Según el INMLCF, solo entre el 30 y el 35% de los actos de violencia, especialmente la sexual, se denuncian, pero, en todo caso, estos son los que terminan en los procesos judiciales, pues son los únicos sucesos que aparecen en las estadísticas forenses.

Al igual que el resto de violencias, la tasa de violencia de pareja ha ido oscilando durante el periodo sin presentar una tendencia determinada. Las cifras más altas de violencia de pareja se presentaron en 2009 (1.262 casos), 2010 (1.205 casos), 2011 (1.212 casos) y 2015 (1.218 casos), y la más baja en 2013 (837 casos). En 2018 se registraron 960 casos, 70 casos menos que en 2017, descenso del 6,80%. En los últimos tres años se puede observar un descenso progresivo, aunque aún las cifras siguen siendo más altas que las del 2013 y 2014 y no se vislumbra una disminución significativa y estable.

Gráfica n° 6
 Violencia de pareja según rango de edad
 Período consolidado 2008 – 2018
 Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF.
 Distribución por edades obtenidas por datos suministrados por el INMLyCF cada año, 2008-2018 (antes del Informe Forensis). En algún año puede haber variaciones mínimas en los totales con relación al ajuste final.
 Cálculos CiDESD.

Las violencias de pareja contra las mujeres y las niñas Período 2009 y 2018 de implementación del PPMEG Cartagena de Indias

- Durante el período se registraron 12.732 mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar, el 79% fue por violencia de pareja. En el 2018 el número de mujeres agredidas, abusadas, maltratadas y/o intimidadas por su pareja o expareja fueron 887 mujeres.
- En el mismo decenio el número de casos de violencia de pareja denunciados y registrados donde la mujer es la víctima fueron de 10.054 mujeres.
 - Cada año 1.005 mujeres fueron víctimas de violencia de pareja.
 - Cada mes, 84 mujeres cartageneras fueron agredidas por su pareja o expareja.
 - Cada día, 3 mujeres son víctimas de su pareja o expareja.
- Las mujeres entre los 20 y 44 años (84,61%) son las más afectadas por la violencia de pareja, siendo el rango de mayor incidencia el de 25-29 años.
- El hombre es el principal agresor en las violencias de pareja. Por cada hombre que denuncia ser víctima de violencia por su pareja, 13 mujeres lo hacen.
- En el 2018 se presentaron 1.203 casos forenses de violencia intrafamiliar correspondientes a mujeres, lo que representa 100 mujeres al mes víctimas de violencia intrafamiliar
- Si bien en el Distrito la violencia infligida por la pareja ha experimentado un leve descenso en los últimos tres años, la cifra de casos reportados aún sigue siendo mayor que en los años 2013 y 2014. No se vislumbra una estabilidad en la reducción de casos de la violencia de pareja. En el 2018 se registra una disminución de actos de violencia intrafamiliar contra las mujeres que representa una reducción del 5,72% con respecto al 2017.

Durante el decenio analizado se puede observar que la violencia de pareja contra la mujer en Cartagena no ha sufrido variaciones significativas. Si bien ha habido fluctuaciones, picos de alta en 2009 (1.152 casos) y 2015 (1.149 casos), de baja en el 2013 (775 casos), y registra

una disminución a partir del 2016 (999 casos) llegando a 887 en 2018, 95 casos menos que en 2017, (9,67% menos), no se puede afirmar que haya una tendencia continua. Se puede constatar que la violencia de pareja contra las mujeres se mantiene constante en todos los rangos etarios, y se reproduce con el mismo comportamiento en todas las generaciones como expresión de un machismo que persiste incluso en los jóvenes.

Esta violencia se ejerce mayormente contra mujeres entre los 20 y 44 años (84,61%, 9.344 casos). De acuerdo con los datos de Medicina Legal, el mayor número de casos se presentó contra mujeres entre los 20 y 34 años (7.035 casos), alcanzando la incidencia más alta en el rango de 25-29 años con 2.543 casos.

Según los registros del INMLCF la mayoría de las mujeres cartageneras agredidas, violentadas y coercionadas por su pareja son víctimas en su propia casa (71%); mientras alrededor del 23% en la calle o vía pública y un 3% en el comercio y áreas de servicio.

Violencia sexual

La violencia sexual sigue siendo la violencia más mediática y la que levanta mayores reacciones de condena y sanción social; pero se evidencia que la actuación, durante estos diez años, es muy limitada en cuanto a intervenciones eficaces para la prevención de la misma.

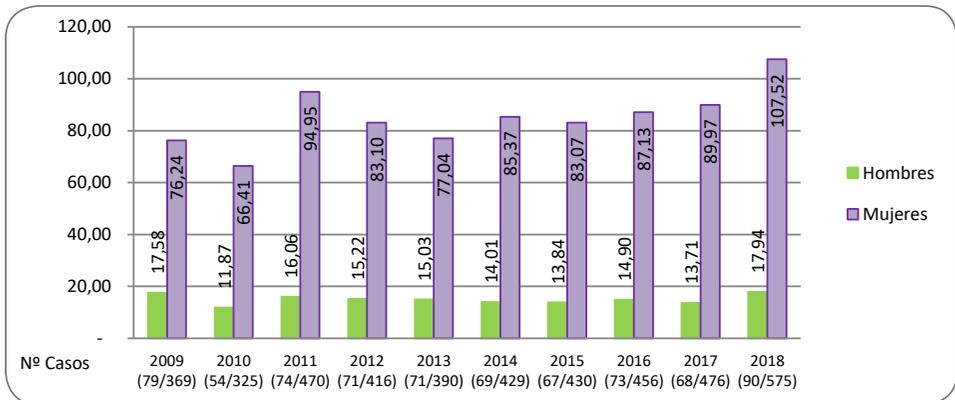
El registro de violencia sexual durante el 2009-2018 tanto en hombres como mujeres, niñas y niños en Cartagena de Indias, según los informes periciales sexológicos del INMLCF, fue de 5.052 casos. Esto equivale a un promedio de más de 505 registros al año.

El número de casos ha ido oscilando desde 2009 al 2013 con una media de casi 464 casos por año. A partir del 2014 aumentó progresivamente presentando la cifra más alta en el 2018 (665 casos), con un incremento del 75% en relación a la tasa más baja (2010) y de un 22% con respecto al año anterior (2017).

La mayor cantidad de víctimas (4.336) de este delito fueron mujeres, niñas y adolescentes, representando prácticamente el 86% de los exámenes periciales realizados. Por cada hombre víctima de presunta violencia sexual, se presentaron 6 de mujeres, niñas o adolescentes víctimas.

El 85% (4.310 casos) de las víctimas fueron menores de edad, siendo los más afectados los niños, niñas y adolescentes de entre 10 y 14 años con un registro de 1.981 casos (39,21%) de los cuales 1.798 corresponden a niñas, casi 10 veces más que lo que corresponde a los niños (183 registros).

Gráfica n° 7
Número de casos y tasa de informes periciales sexológicos según sexo
Período 2009 – 2018
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF.
Informes Anuales Forensis, Exámenes médico legales por presunto delito sexual 2009 – 2017.
Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO, marzo 2019.
Tasa 2018: cálculos realizados por CiDESD con Proyecciones de población del DANE de 2018.
Cálculos CiDESD.

Así en los diez últimos años, se registraron en el distrito 4.336 casos de violencia sexual a mujeres, adolescentes y niñas, un promedio de aproximadamente 434 casos al año, lo que representa una media de 36 casos al mes, al menos un caso por día.

El comportamiento es fluctuante en los primeros años del período estudiado (2009-2013) con un número promedio de 394 casos. A partir del 2014 la tendencia es un incremento progresivo de denuncias de la violencia sexual contra mujeres, adolescentes y niñas. Se termina el período (2018) con el registro de casos más alto del decenio, con 575 exámenes periciales sexológicos realizados por delito sexual. Las cifras alcanzadas en el 2018 representan un incremento de 99 casos (20,80%) con respecto al 2017 y de 250 casos (casi un 77%) con respecto a la cifra más baja (2010).

La situación de vulnerabilidad de las niñas y adolescentes en Cartagena frente a la violencia sexual es muy preocupante. Durante el periodo la mayoría de las víctimas fueron menores de edad (84%, 3.642 casos) presentándose la mayor cantidad de casos en el grupo de 10 a 14 años (1.798 casos, 41%), y luego en el de 5 a 9 años con 862 casos (20%), lo que es una tendencia constante en los registros e informes de cada año.

Las niñas y adolescentes tienen mayor probabilidad que sus hermanos de ser violadas o agredidas sexualmente por miembros de su familia (padres, esposos, tíos, parientes, etc.), por personas en posiciones de poder o confianza, (vecinos, compañeros de trabajo, etc.) o por personas ajenas tanto en el hogar como en espacios públicos.

Las NAJs están bajo una condición desventajosa y sufren una doble discriminación, la de género, por ser mujeres, y la de la edad, por no ser adultas. Así 1 niño por cada casi 6 niñas, llegando esta relación a casi 10 niñas por niño en el grupo de 10 a 14 años y de 8 niñas por niño en el grupo de 15 a 17 años.

Cuadro n° 2
Violencia sexual según sexo en niños/as, adolescentes y jóvenes
menores de 24 años
Período acumulado 2009 – 2018
Cartagena de Indias

Rango de edad	Sexo		
	Hombre	Mujer	Total
0 a 4	128	433	561
5 a 9	288	862	1.150
10 a 14 (1)	183	1.798	1.981
15 a 17 (2)	69	549	618
18 a 19	15	143	158
20 a 24	9	254	263
Total	692	4.039	4.731

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF.

Grupo: Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV.

Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO.

Cálculos CiDESD.

(1) A partir del 2017 el INMLCF cambia la categorización del Rango de edad' redefiniendo esta franja de 10 a 13 años.

(2) A partir del 2017 el INMLCF cambia la categorización del Rango de edad' redefiniendo esta franja de 14 a 17 años.

La violencia sexual contra las mujeres y las niñas Período 2009 y 2018 de implementación del PPMEG Cartagena de Indias

- Lejos de disminuir, la cifra de violencia sexual se viene incrementado, llegando a presentar en el 2018 la tasa más alta de estos 10 últimos años con 665 casos, lo cual representa un incremento del 75% (286 casos) en relación a la tasa más baja del periodo (2010) y de un 22% (121 casos) con respecto al año anterior (2017).
- El 86% de las víctimas por presunta violencia sexual, 4.336 casos, son mujeres. La violencia sexual se manifiesta con mayor impacto en las mujeres, niñas y adolescentes, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad de género frente a este delito, y su persistencia es alarmante. Por 1 hombre reportado violentado sexualmente, hay 6 mujeres víctimas de abuso y violencia sexual.
- Se registró un promedio de 36 exámenes periciales por violencia sexual a mujeres y niñas por mes. Al menos 1 por día durante el decenio. Cada casi 20 horas el INMLCF registra una presunta agresión sexual a una mujer, niña o adolescente.
- El acoso y abuso sexual a los niños y niñas y adolescentes de ambos sexos es una problemática de amplia magnitud en el Distrito. El 85% de los presuntos delitos sexuales que se cometen en la ciudad y registran exámenes médico-legales se concentran en las edades por debajo de los 18 años de edad.
 - De cada 100 niñas, adolescentes y jóvenes víctimas de violencia sexual, el 66% tienen entre 5 y 14 años.
 - Las niñas y adolescentes entre 10 y 14 años son las que más sufren la violencia sexual, el 44,52% menores de 24 años y el 41,47% del total de exámenes periciales sexológicos realizados a las mujeres.
 - Por cada niño entre 10 y 14 años víctima de presunta violencia sexual, hay casi 10 niñas o adolescentes víctimas.
 - En el último año del decenio, 2018, aproximadamente 42 niñas y adolescentes al mes fueron víctimas de violencia sexual. Esto implica que al menos una (1) al día sufre violencia sexual. Cada 17 horas aproximadamente 1 menor de edad es presunta víctima de violencia sexual.

Durante el período estudiado aproximadamente entre un 70-80% de los casos de violencia y abuso sexual contra las mujeres se registra en el hogar de la víctima. La mayoría de los principales agresores coexisten en el espacio privado de las mujeres jóvenes víctimas de agresión sexual.

En el año 2018, en el 70% de los casos, el presunto agresor ha sido un familiar (42,7%), un vecino (13,2%), un amigo (7,6%) o el novio (6,6%). En el 8,5% de los casos el presunto agresor es un conocido sin ningún trato y en otro 4,7% de los casos no fue identificado.

Cabe subrayar que si bien la mayoría de casos se cometen en la vivienda de la víctima, los registros siguen evidenciando que la agresión se presenta en escenarios de todo tipo. La violencia sexual, incluido el acoso sexual, ocurre con frecuencia en instituciones supuestamente “seguras”, como las escuelas o el lugar de trabajo. Se sigue poniendo en evidencia el grado de desprotección, coacción y entorno coercitivo que viven, particularmente, las jóvenes y las niñas y la preocupante inseguridad comunitaria e institucional que enfrentan las mujeres en el espacio público: en las calles y vías públicas (8,3%), áreas recreativas, establecimientos comerciales y espacios al aire libre (4,6%), centros educativos (1,9%), lugares de hospedaje (1,7%), entre otros.

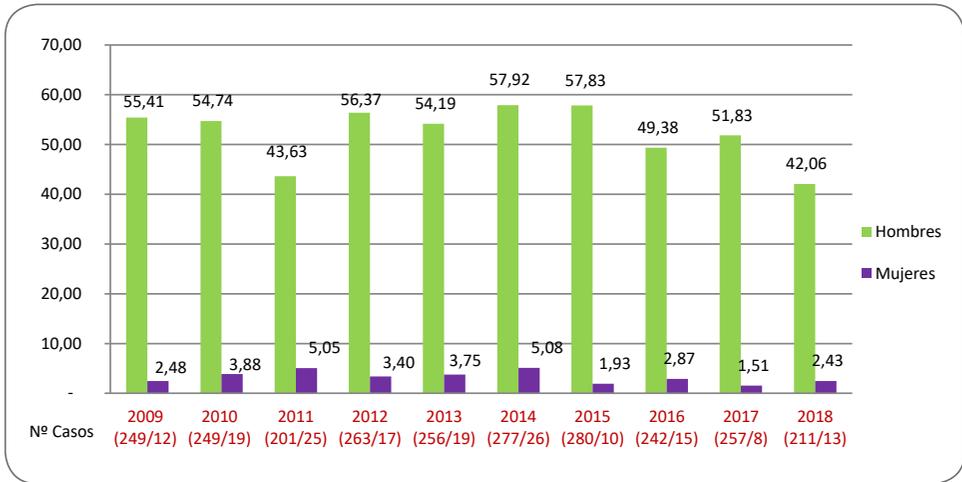
b. El Derecho a la Vida

Homicidios de mujeres

En este período del 2009 al 2018, 2.649 personas fueron asesinadas en Cartagena de Indias. El 94% (2.485) de los homicidios fueron de hombres y 6% (164) de mujeres.

Las cifras de los asesinatos en el Distrito han ido fluctuando durante el decenio con una variación de 26,07% entre el índice máximo (303 casos) en 2014 y el mínimo (224 casos) en 2018. Si bien el 2018 presenta la cifra más baja del decenio, la tasa por 100.000 habitantes continúa siendo alta (22,20), levemente inferior a la media nacional (24,32) y mucho mayor que la de Bogotá (13,31), por tener una referencia.

Gráfica n° 8
Tasa de homicidios según sexo
Período 2009 – 2018
Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF.
Informe Masatugó 2009-2014.

Informes Anuales Forensis 2010 – 2017.

Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO, marzo 2019.

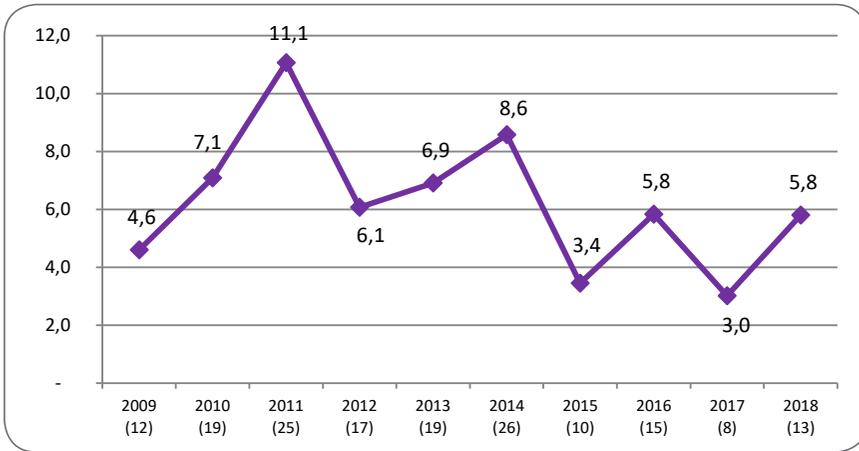
Tasa 2018: cálculos realizados por CiDESD con Proyecciones de población del DANE de 2018.

Cálculos CiDESD.

Durante este periodo de implementación de la PPMEG fueron asesinadas 164 mujeres en el Distrito. De la misma manera que el comportamiento general de homicidios, las cifras de asesinatos de mujeres han ido variando, presentando el registro más alto en el 2014 (26 casos) y el mínimo en el 2017 (8 casos).

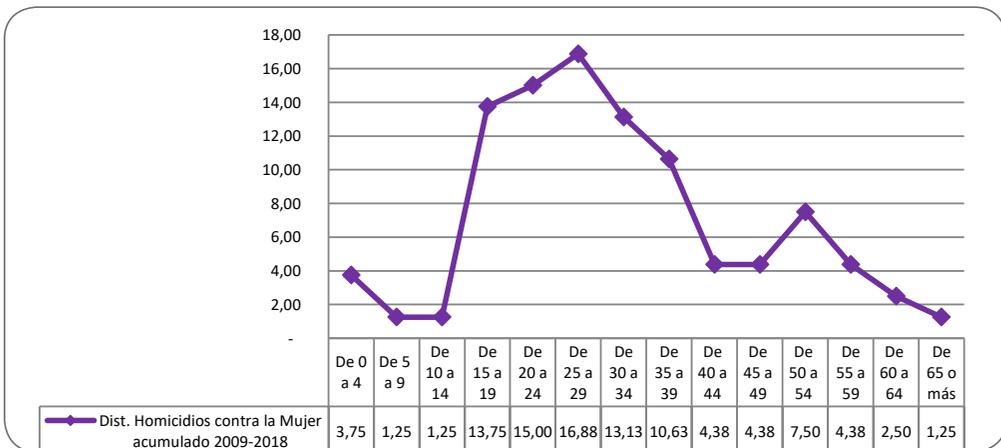
En este último año del decenio (2018), la cifra de asesinatos de mujeres se incrementó en un 62,50% (13 casos). Representó un incremento de 5 casos más que el año 2017, con una tasa de 2,43 por 100.00 habitantes.

Gráfica n° 9
 Porcentaje de mujeres asesinadas sobre el total de homicidios
 Período 2009 – 2018
 Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF. Informe Masatugó 2009-2014. Informes Anuales Forensis 2010 – 2017. Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO, marzo 2019. Cálculos CiDESD.

Gráfica n° 10
 Distribución porcentual de homicidios contra la mujer, según rangos de edad
 Gráfica comparativa período 2009 – 2018
 Cartagena de Indias



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense - INMLCF. Informe Masatugó 2009-2014. Informes Anuales Forensis 2010 – 2017. Centro de Referencia Nacional Sobre la Violencia – GCRNV. Base: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense – SICLICO, marzo 2019. Cálculos CiDESD.

Observando el rango de edad, la mayoría de mujeres asesinadas, en los últimos diez años, estaba entre los 15 y 39 años (69,39%). La tasa más alta se encuentra entre las mujeres de 25 a 29 años (16,88%). En los últimos años la edad de las mujeres víctimas de homicidio se ha ido concentrando hacia los grupos etarios de mayor edad, por encima de los 25 años.

Femicidios

Las cifras anteriores aplican para los homicidios contra las mujeres. Ello no es equivalente a la dimensión del feminicidio y obliga a recordar y subrayar la necesidad de incorporar distintos abordajes en la representación de esta violencia homicida que sufren las mujeres y que se constante que va en progreso. El término feminicidio fue utilizado por primera vez por la sudafricana Diana Russell al testificar ante el Tribunal Internacional sobre Crímenes contra Mujeres en Bruselas. Se refiere al asesinato de las mujeres por el hecho de ser tales y opera a su vez como forma de dominación, poder y control hacia todas las mujeres dentro de una sociedad, encontrándose naturalizada dentro de su cultura y tolerada por la sociedad y el Estado.

El feminicidio es la expresión máxima de reafirmación de la cultura patriarcal a través del ejercicio violento contra las mujeres y niñas cometido por el hombre y manifestando una superioridad masculina y de poder frente a la subordinación genérica de la mujer y de la niña. En Colombia, fue contemplado y descrito en la ley 1761 de 2015²⁵, pero a Medicina Legal no le corresponde determinar si los asesinatos de mujeres son o no feminicidios, pues la declaratoria oficial le corresponde a un juez. Así que no es posible tener un dato exacto de las muertes violentas relacionadas con la violencia sexista y misógina, pese a estar descrita en la ley y la teoría.

Como hemos descrito en informes anteriores, la aproximación que podemos hacer es estimativa, articulando dos de las variables que el INMLCF contempla de forma independiente: circunstancias del hecho y presunto autor. Intentamos alimentarlo también con los registros de prensa de los respectivos casos evitando legitimar o reforzar sus representaciones sexistas o misóginas. De acuerdo a los registros de los últimos 5 años del INMLCF, el 14,86% de los homicidios de mujeres fueron cometidos por compañero permanente; ex amante (2,70%) o excompañero permanente (1,35%) y esposo (1,35%). En el 37,84% de los casos se desconoce el agresor y en el 22,97% no hay información. En el 4,05% de los homicidios a mujeres

²⁵ Ley Rosa Elvira Cely, "Ley N° 1761 del 6 de julio de 2015 por la cual se crea el tipo penal del feminicidio como delito autónomo y se dicta otras disposiciones".

se cometieron por un familiar directo (hermano/a, padre o padrastro), el 2,70% de casos fue un vecino y en el 5,41% por un conocido sin ningún trato.

Cuadro n° 3
Homicidios de Mujeres según presunto agresor
Período 2014 – 2018
Cartagena de Indias

Presunto agresor	N° de casos	Porcentaje
Agresor desconocido	28	37,84
Conocido sin ningún trato	4	5,41
Vecino	2	2,70
Hermano (a)	1	1,35
Padrastro	1	1,35
Padre	1	1,35
Otros familiares civiles o consanguíneos	2	2,70
Miembro de un grupo de la delincuencia organizada	1	1,35
Policía	2	2,70
Compañero (a) permanente	11	14,86
Ex - Amante	2	2,70
Ex - compañero (a) permanente	1	1,35
Esposo (a)	1	1,35
Sin información	17	22,97
TOTAL	74	100

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses- INMLCF.
Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV.
Base: Sistema de Información red de cadáveres y desaparecidos – SIRDEC.
Cálculos CiDESD.

En relación a la circunstancia del homicidio contra la mujer en estos últimos cinco años, en el 42,25% de los casos (30) no hay información, el 21,13% (15 casos) fue en el entorno de la violencia intrafamiliar y el resto con una incidencia de un 12,68% (9 casos) por atraco callejero, hurto, riña y otro motivo 15,49% (11 casos).

Atendiendo a esta realidad se podría estimar que del 25 al 35% de los asesinatos de mujeres en el Distrito podrían corresponder a homicidios relacionados con la violencia machista, sexista y misógina aprovechando las relaciones de poder ejercidas sobre la mujer y con una alta naturalización y tolerancia de una sociedad e institucionalidad masculinizadas.

Homicidios y feminicidios contra las mujeres y las niñas Período 2009 y 2018 de implementación del PPMEG Cartagena de Indias

- La cifra de homicidios contra mujeres en la ciudad ha sido variable sin mostrar una tendencia determinada. La cifra más alta de casos fue en el 2014 (26 casos), y la más baja en el 2017 con 8 casos.
- Aún no existe un registro estadístico oficial de feminicidios. Los datos estimativos ofrecen una preocupante dimensión del fenómeno en la ciudad afectando en gran proporción a mujeres jóvenes. Aproximadamente entre el 30 y 35% de los asesinatos de mujeres en el Distrito corresponderían a feminicidios (homicidios relacionados con la violencia sexista y misógina).
- Las edades de las mujeres comprendidas entre los 25 y los 29 años concentran la mayor proporción de asesinatos (16,88% del total de homicidios). Entre los 15 y 29 años el porcentaje alcanza el 45,63%.
- Las mujeres son asesinadas principalmente en el contexto de la violencia intrafamiliar. Se estima que alrededor de un 20,27% de las muertes violentas en mujeres los principales presuntos autores son sus parejas o ex parejas.
- Terminado el período de 10 años, el número de asesinatos de hombres se ha reducido notablemente en un 15%, mientras para las mujeres los asesinatos contra las mujeres y niñas se mantuvieron estables (12 homicidios en el 2009 y 13 homicidios en el 2018). El último año 2018 registró (13 homicidios), un incremento del 62,5% con respecto al año anterior 2017 (8 homicidios).

c. Violencia social y conflicto armado

La violencia social y la inseguridad ciudadana

La violencia social y la inseguridad ciudadana, durante el período de vigencia de la política pública, han incidido de manera particular en la vida de las mujeres y las niñas, y, específicamente, en aquellas que habitan en barrios subnormales y con mayores desigualdades. Se ha observado una dinámica de progresivo incremento.

En el Distrito, como se ha subrayado en distintas ocasiones en los Informes Anuales²⁶, se ha tendido a un reduccionismo al abordarlo como una amenaza de la seguridad, un problema de convivencia o una expresión de los barrios marginales como causa de la exclusión social y de la pobreza. El planteamiento sin una perspectiva de género y sin un reconocimiento real del continuum de la violencia en la vida de las mujeres y niñas –agravado con la reconfiguración de actores ilegales del conflicto armado que se reciclan en los barrios periféricos de la ciudad– se ha traducido en una múltiple desprotección para las mujeres y las niñas afectando a la seguridad humana integral y a los derechos humanos.

A raíz de ello, como se mencionó, particularmente, en el Informe Anual 2016 y posteriores, la inseguridad urbana va más allá de ser un problema de delincuencia común. La Defensoría del Pueblo regional Bolívar, en el año 2016, tuvo que emitir el informe de riesgo número 25 de 2016²⁷ y pocas semanas después, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT–²⁸, emitió una alerta temprana con recomendaciones para la Gobernación de Bolívar y la Alcaldía de Cartagena, entre otras entidades, para atender la grave situación, extendida también a los corregimientos y zonas rurales de La Boquilla, Arroyo de Piedra, Pasacaballos y Arroyo Grande.

En dicho Informe, la Defensoría subrayó que *en especial condición de riesgo por presencia de grupos armados posdemovilización y organizaciones criminales no identificadas en la zona urbana del Distrito de Cartagena, se encontraban los habitantes de 40 barrios²⁹ pertenecientes a las tres localidades (es decir 355.527 personas aproximadamente, según Proyecciones Censales a 2012 del DANE y de la Secretaría de Planeación de Cartagena), especialmente niños, niñas, adolescentes, jóvenes (NNAJ) y mujeres. Y los corregimientos y zonas rurales de La Boquilla, Arroyo de Piedra, Pasacaballos y Arroyo Grande, principalmente.*

²⁶ Ver al respecto Informe Anual CiDESD 2016, 2017 y 2018.

²⁷ Las problemáticas de microtráfico, reclutamiento de bandas criminales y delincuencia común hicieron que la Defensoría del Pueblo elaborara un Informe técnico de Riesgo donde solicitó a la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, liderada por el Ministerio de Interior, emitir una alerta temprana. Informe de Riesgo n° 025-16.

²⁸ Ver en el anexo del Informe, las Recomendaciones Evaluación del Informe de Riesgo N°025-16 para el municipio de Cartagena Distrito Territorial y Cultural en el departamento de Bolívar del Ministerio del Interior dirigidas a la Procuradora Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.

²⁹ Los barrios en riesgo por la inseguridad son: Localidad 1 Histórica y del Caribe Norte Barrios: Palestina, Pablo VI, Lo Amador, Torices (sector Las Lomas de Peyé), Daniel Lemaitre (sector Las Lomas), San Francisco, Barrio Chino, Bosquecito, San Isidro, Altos de San Isidro, y El Bosque (sector el Zapatero y Juan Pablo II). Zona rural: La Boquilla. Territorio Étnico: Consejo comunitario La Boquilla, Mar Linda y Villa Gloria. Localidad 2 de la Virgen y Turística Barrios: Boston, La Candelaria, La Esperanza, La María, La Quinta, El Pozón, Fredonia, Flor del Campo, Nuevo Paraíso, Olaya Herrera, Urbanización Colombiatón, Villa Estrella, República del Líbano y Olaya Herrera. Localidad 3: Industrial y de la Bahía Barrios: Arroz Barato, Ceballos, Policarpa, San José de los Campanos, Nelson Mandela, La Sierrita, El Educador, Henequén, Urbanización La Carolina, Ciudad Bicentenario, Refugio La Carolina, Torres de Bicentenario y Villas de Aranjuez. Zona Rural: Pasacaballos.

De igual manera, el Informe resaltó que se hallaban expuestos al riesgo de vulneraciones de los derechos humanos defensores de derechos, líderes y lideresas de víctimas, y de comunidades étnicas afrodescendientes que habitaban en las zonas urbanas y rurales del Distrito. Y especialmente, los menores, las organizaciones de mujeres, las comunidades afrodescendientes, y quienes conforman la Mesa Distrital de Víctimas y sus familiares, el Comité de Seguimiento del Auto 092, la Liga de mujeres desplazadas de Bolívar, los Sindicatos Sintrainal, Sutimac, ANTHOC, USO, Sintraelec, Sintraunicol y Sintrabiofilm y líderes y lideresas étnicas del Consejo comunitario de Púa II. Se señaló, por parte del Informe que no se había establecido si las amenazas tenían un trasfondo político o si hacían parte de una especie de “mercenarización” de la violencia al servicio de particulares, interesados en acallar las denuncias de los líderes y organizaciones defensoras de derechos humanos, comunidades étnicas y asociaciones sindicales, entre otras.

El Informe Defensorial Dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe, 2017³⁰ permitió ver que, contrario a ser inédita, la advertencia sobre los peligros consecuentes con el reagrupamiento de grupos residuales de las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia 14, se ha repetido desde 2007, operando hoy “en lugares estratégicos de comercio y movilidad como El Canal del Dique, el mercado de Bazurto y otros sectores históricamente vulnerables, llevando a cabo actos de extorsión, sicariato, préstamos de usura o pagadario y el microtráfico”.

De esta manera, la militarización de la vida cotidiana en muchas áreas del Distrito incrementó un control social y personal sobre los habitantes de los barrios. Y se acentuó un alto grado de vulnerabilidad, riesgo y desprotección, especialmente para las mujeres –de todas las edades– y, de manera particular, para las lideresas y mujeres víctimas en situación de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado al tener que convivir en el mismo lugar con la presencia de grupos armados desmovilizados, con frecuencia victimarios. Las mujeres y las niñas registraron altos niveles de vulnerabilidad que CiDESD informó, analizó y denunció en sus diversas publicaciones y que, para la institución que emitió el informe de riesgo, tampoco pasaron desapercibidos. Las mujeres no cuentan con medidas “que les permitan garantizar el goce efectivo de sus derechos y quedan a merced de formas de dominación impuestas a través del uso de la violencia o de la amenaza, con lo cual se agudizan las vulneraciones a sus derechos fundamentales. El cuerpo de las mujeres frecuentemente se convierte en un

³⁰ Defensoría del Pueblo. Equipo Profesional Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe Defensorial: Dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe. Bogotá, 2017.

campo de disputa, y el control de su actuación cotidiana se constituye en un ejercicio de dominio”.

Este panorama se mantuvo, se incrementó y se sumó a la vigencia de la violencia estructural, que antes de reducirse, se ha ido afianzando en el Distrito, tal como hemos expuesto repetidamente en el CiDESD.

Violencia conflicto armado

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), la violencia derivada del conflicto armado ha ido disminuyendo progresivamente en la ciudad como en el Departamento a partir del 2014. En el período estudiado 2009 al 2018, en el año 2014, en plenas negociaciones de paz en La Habana, se alcanzó el registró más alto de víctimas 469. Para este mismo año 2014, el 49% fueron mujeres víctimas (228) siendo la tercera cifra más alta después del año 2009. Del total de mujeres víctimas del período 2009-2018, la causa del hecho correspondió el 78,82% a desplazamiento forzado, el 15,26% a amenazas y, en tercer lugar, el 4,63% a los homicidios.

Atendiendo al Registro Único de Víctimas (RUV) cabe resaltar que desde que se consolidaron los Acuerdos de Paz de La Habana, el porcentaje de mujeres víctimas del conflicto armado es superior a los hombres (51%, 2016 / 56%, 2017 / 55%, 2018). Con ello se visibiliza el continuum de las violencias machistas que se expresan en la vida de las mujeres y niñas en medio del proceso de construcción de paz.

Durante este período, se ha ido constatando que la ciudad en materia de seguridad humana integral para la población cartagenera y, de manera particular, para la población en situación de desplazamiento forzado y demás víctimas, presenta un panorama altamente preocupante y deficiente³¹. Pese a los esfuerzos institucionales, la debilidad del sistema integral de atención ha sido permanente; la desatención y las victimizaciones han persistido; y la lentitud de procedimientos y respuestas no adecuadas (atención, protección, prevención, reparación, etc.) y sin enfoque de género ha sido reiterativa sin visibilizarse la elaboración de estrategias y adopción de medidas eficaces para el abordaje de los problemas y el tratamiento de la deuda social pendiente y creciente con las mujeres víctimas.

³¹ Ver Informe Situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres del distrito de Cartagena. Informe Temático. Defensoría del Pueblo. 2011.

Tortura	entre 29 y 60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
	entre 61 y 100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	ND	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	entre 29 y 60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
TOTAL Mujeres Víctimas		305	241	148	134	192	157	228	78	46	55	38	10.009
TOTAL Víctimas		584	433	280	253	362	293	469	160	90	99	69	19.718

Fuente: Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas, RNI - Red Nacional de Información. Fecha de Corte: 01/01/2019.

* No se incluyen personas que no informan sobre el sexo. Cálculos CiDESD.

d. Otras constataciones durante el período

En este apartado, es conveniente resaltar algunas constataciones que en relación a las dinámicas de las violencias contra las mujeres y niñas en la ciudad de Cartagena estuvieron presentes durante el período y pusieron en evidencia el panorama de vulnerabilidad y riesgos que les afecta y niega su derecho a una vida libre de violencias.

Acerca de la Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja³²

Según el INMLCF en su Informe *valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja* del año 2014, que implementó en 11 ciudades del país, la *valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres cartageneras por parte de su pareja o expareja* es de riesgo extremo junto con las ciudades de Popayán, Bogotá, Bucaramanga y Soacha.

Pese a que la ciudad de Cartagena clasificó entre los municipios de mayor porcentaje de riesgo extremo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o ex pareja, y que el riesgo extremo da cuenta de un conjunto de factores de riesgo que incrementan la posibilidad de ocurrencia de hechos de violencia muy graves tanto en frecuencia como en

³² Tal como afirma el INMLCF, *si bien la caracterización descriptiva de la violencia de pareja aporta algunos elementos importantes para la contextualización, la valoración del riesgo de violencia mortal se constituye en un elemento fundamental para el análisis de este tipo de violencia, que además brinda a las autoridades competentes la herramienta para la adopción de medidas de protección y atención de las víctimas de conformidad con la Ley 1257 de 2008.* Asumiendo el carácter preventivo se adelantó El proyecto Valoración del Riesgo de Violencia Mortal contra Mujeres por Parte de su Pareja o Exporeja. Nació en la ciudad de Medellín (Regional Noroccidente) en el año 2013 y se extendió, en el año 2014, a 11 ciudades del territorio colombiano (Cartagena, Sincelejo, Bogotá, Cali, Villavicencio, Neiva, Bucaramanga, Cúcuta, Medellín, Popayán y Soacha). Está compuesto por una entrevista semiestructurada y por un cuestionario o escala denominado DA (Danger Assessment) los cuales permiten clasificar el riesgo de muerte de la víctima en nivel variable: bajo, moderado, grave y extremo. INMLCF. Forensis 2014, págs. 204-208.

intensidad, no se dio ningún cambio significativo en la actuación de la política pública en el sentido de tomar acciones inmediatas para la protección de las mujeres. No se adoptaron medidas como respuesta a la valoración del riesgo para intensificar acciones preventivas, en procura de evitar que situaciones violentas se siguieran presentando y con ellas, resultados graves o fatales.

Acerca de la Violencia Explotación Sexual Comercial

Se ha venido planteado y analizado desde CiDESD el fenómeno de la explotación sexual comercial y sus dinámicas en la ciudad de Cartagena de Indias. Es este un grave delito que ha ido adquiriendo, en la última década, unas enormes proporciones como práctica clandestina de redes criminales-mafiosas de proxenetas. Práctica que, como hemos señalado en distintas ocasiones, va más allá de las cifras catalogadas como abuso sexual y que se inserta, con un esquema criminal fuertemente organizado, en las dinámicas sociales y económicas de la ciudad constituyéndose en una forma de múltiples y graves violencias contra l@s niñas, adolescentes y mujeres jóvenes –NAMj– (víctimas de esclavitud, del trabajo forzoso, objeto de tráfico, violencia física o tortura) amenazando sus vidas, violando sus derechos fundamentales y conllevando graves secuelas físicas y psíquicas.

Como se publicó en nuestro informe sobre el panorama de las violencias contra niñas, adolescentes y mujeres jóvenes en la ciudad de Cartagena 2018³³, se ha avanzado en la disponibilidad de enfrentar este delito e incorporarse en la agenda pública; pero pese a estas actuaciones significativas y puntuales, se debe reconocer que no se avanza suficientemente frente a un delito que es una práctica clandestina y de complejos entramados económicos y criminales que se beneficia del desconocimiento y la indiferencia ciudadana. Sigue siendo evidente que los avances observados durante estos últimos años no se están traduciendo en una prevención y protección adecuada a l@s menores, en unos controles y medidas de vigilancia eficaces y una actuación judicial efectiva frente a esta problemática delictiva.

Así mismo, el tema pese a la gravedad no ha merecido la atención adecuada por parte de las personas responsables de la PPEGM en el Distrito. No se ha dispuesto en la práctica de recursos, medidas y mecanismos suficientes para encarar el problema y sus consecuencias en la vida y la salud de l@s NNAJs.

³³ Ver al respecto Cartagena de Indias en deuda con las niñas, adolescentes y jóvenes –Panorama de la violencia contra niñas, adolescentes y mujeres jóvenes en la ciudad de Cartagena 2018.Documento Resumen–. CiDESD, agosto 2018.

Como se ha subrayado en distintos Informes³⁴ de CiDESD, los informes y posicionamientos de organizaciones sociales y entes de control público, además de disponer de un sistema de información altamente precario y poco específico, preocupa que la respuesta institucional ante estos casos es notablemente tardía. Continúan detectándose serias deficiencias y vacíos en la indagación, la atención y procedimientos de un gran número de casos. Y en la gran mayoría de ellos se carece de una investigación, sanción y reparación efectiva. Este conjunto de debilidades se traduce en un alto grado de impunidad y una permanente falta de garantías y protección de los derechos humanos de los/as NNAJs.

Acerca de la violencia contra las mujeres y la perspectiva étnica en Cartagena de Indias

En una ciudad multicultural y multiétnica como Cartagena, una de las variables imprescindibles, para la comprensión del comportamiento de las violencias contra las mujeres y niñas, es la dimensión étnico/racial. Para CiDESD es una dimensión esencial entendiendo que el grupo poblacional de las mujeres cartageneras no es homogéneo y que existen una diversidad de condiciones que determinan la vida de las mujeres como la raza y el color de la piel, la edad, la orientación sexual, la clase socioeconómica, la religión, la localización geográfica, etc. Una confluencia de variables que conjuntamente con el género se entrecruzan y operan en la determinación de los tipos de violencias ejercidas contra las mujeres del Distrito.

CiDESD ha intentado realizar un abordaje en sus Informes, desde la perspectiva étnico/racial al considerar que es imprescindible para el análisis de las dinámicas de violencias que afectan a las mujeres y niñas y para adoptar las medidas adecuadas de prevención y protección; pero los resultados son muy limitados. Para ello, un componente básico es disponer de una información y de datos desagregados acerca de la violencia contra las mujeres según grupos poblacionales étnicos. Hoy por hoy, no existe un registro de información estadística oficial sobre violencias a nivel municipal, departamental y nacional que contemple la perspectiva étnica.

A pesar de ser el año 2011 el Año Internacional de los afrodescendientes y tener la ciudad el *reconocimiento de Cartagena de Indias como sitio de memoria afro*³⁵, la Administración Local, durante todo el decenio, no ha

³⁴ Ver al respecto Informe Anual La Situación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en Cartagena de Indias CiDESD 2016, 2017 y 2018.

³⁵ Presidente de la Republica, Juan Manuel Santos Calderón, durante el acto de reconocimiento a las comunidades afrocolombianas, llevado a cabo este 19 de mayo en la Bóveda Plaza de los Coches, en Cartagena de Indias.

incorporado el enfoque diferencial étnico en la aplicación de todas las políticas y en todos los niveles y actuaciones de la institucionalidad del Distrito. No lo ha considerado una necesidad prioritaria. Y con ello ha desconocido sistemáticamente la importancia del enfoque diferencial étnico para la formulación y aplicación de políticas y estrategias diferenciales para garantizar el derecho de las mujeres y niñas afrocolombianas a una vida libre de violencias.

En consecuencia el Distrito no cuenta con información y datos desagregados acerca de la violencia contra las mujeres según grupos poblacionales étnicos. Hoy por hoy, no existe un registro de información estadística oficial sobre violencias a nivel municipal, departamental y nacional que contemple la perspectiva étnica y permita visibilizar el comportamiento de las violencias que se ejercen contra las mujeres y niñas afrocolombianas del Distrito.

El Cosed como Centro de Observación y Seguimiento del Delito Distrital no ha avanzado en la conceptualización ni en el registro de casos desde el enfoque diferencial étnico. En su recolección y procesamiento de datos es notoria la invisibilización de la población afrodescendiente en las estadísticas publicadas. No se ha generado en diez años un sistema de información específico desde la perspectiva étnica y de género para conocer e identificar los problemas de las violencias que se ejercen, de manera particular, contra las mujeres afrocolombianas del Distrito.

Acerca del Informe de violencia patrimonial y económica

En el año 2016 la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer publicó el informe *Violencia económica y patrimonial: Una aproximación a través de la atención en los municipios de Riohacha, Buenaventura y el Distrito de Cartagena*³⁶. Para la ciudad de Cartagena se señaló en relación a la identificación y caracterización de la violencia económica y patrimonial que no se muestra visible por sí sola, sino articulada a la violencia intrafamiliar e, incluso para algunos, esta violencia en algunos casos es el detonante de la violencia física o psicológica hacia las mujeres. En la ciudad, pese a un gran número de mujeres son víctimas diariamente de las violencias económica y

³⁶ La Agencia Española de Cooperación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, a través del convenio AECIDDAPRE-CPEM, vienen avanzando el proyecto Apoyo a las políticas públicas en materia de justicia para mujeres víctimas de violencia de género en Colombia, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad investigativa y de seguimiento de las entidades encargadas de trabajar acciones encaminadas a combatir todas las formas de violencia basada en género. En este marco, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de Systepron SAS, adelantó una investigación sobre la violencia económica y patrimonial y de la atención que de esta se realiza en las instancias competentes, en los municipios de Riohacha, Buenaventura y el Distrito de Cartagena. CiDESD reportó el análisis en su Informe Anual 2017.

patrimonial y sufren efectos devastadores que afectan también a sus hijos e hijas, no se encontraron referencias bibliográficas importantes que den cuenta de la situación de la violencia económica y patrimonial que afecta a la mujer. Esto puede considerarse como un indicador de la invisibilidad de este tipo de violencia.

Frente al abordaje, de acuerdo con lo manifestado por las diferentes entidades, se puede concluir que éste es muy precario. Se limita a la atención de la inasistencia alimentaria, o a la conciliación por alimentos, la cual preocupa, pues se puede estar conciliando la violencia amparada en llegar a acuerdos frente a los bienes.

Atendiendo al Conocimiento que tienen los funcionarios y funcionarias sobre la ocurrencia de violencia económica y patrimonial y de sus víctimas en la ciudad de Cartagena, el informe resaltó lo siguiente: De la revisión documental, se concluye que no hay una referencia específica al conocimiento de los y las funcionarias sobre la violencia económica y/o patrimonial, pero hay información relevante frente a la violencia contra las mujeres.

Con respecto a los obstáculos identificados en el proceso de denuncia o de puesta en conocimiento de la violencia contra las mujeres, particularmente de la violencia económica y patrimonial, en el Informe se resaltó que no hay ruta específica o proceso de atención definido para el abordaje de la violencia económica y/o patrimonial; y que no existe en el Distrito la ejecución de la política pública que fue formulada para el periodo 2008-2019 y que contempla un eje llamado autonomía económica para las mujeres.

Acerca del Informe: la Segunda medición sobre tolerancia social e institucional

En el año 2014, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU Mujeres y la AECID decidieron realizar una segunda medición de la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres con el propósito de conocer los avances o retrocesos en relación con la transformación o persistencia de los imaginarios, actitudes y prácticas que naturalizan y legitiman dichas violencias en las diez ciudades priorizadas en el estudio: Cartagena, Barranquilla, Medellín, Buenaventura, Pasto, Tumaco, Popayán, Florencia, Villavicencio y Bogotá³⁷.

³⁷ En esta medición se priorizó la realización de entrevistas y grupos focales con servidoras y servidores públicos de los niveles directivo, técnico y operativo dada la relevancia de profundizar en la respuesta que el Estado colombiano le está dando a la prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres.

Este Informe de Tolerancia liderado por la Consejería³⁸ señaló que: –“Entre las diez ciudades que participaron en el estudio se encuentra que para 2014 la que tiene mayores deficiencias en relación con la tolerancia de las violencias contra las mujeres es Cartagena, le siguen Popayán, Pasto, Buenaventura y Tumaco. Este resultado muestra que han sido insuficientes las políticas locales y los proyectos de los organismos internacionales, ya que a pesar de los múltiples procesos desarrollados la tolerancia institucional de las violencias contra las mujeres continúa siendo alta o media en varias de las dimensiones incluidas”–.

“Con excepción de Cartagena, se aprecia un nivel bajo de tolerancia en los imaginarios frente a las violencias contra las mujeres, lo cual se puede deber a los procesos de sensibilización realizados con las servidoras y servidores públicos y a las transformaciones culturales sobre los estereotipos, prejuicios y creencias relacionadas con el género”.

“La dimensión de prevención tiene un retroceso importante entre 2009 y 2014 para las ciudades de Cartagena, Pasto y Buenaventura al pasar de una tolerancia media a una tolerancia alta. Popayán no varió su comportamiento”.

Atendiendo a los Resultados del índice de tolerancia institucional por sector en la ciudad de Cartagena, el informe resaltó lo siguiente:

- Cartagena presenta graves retrocesos en salud y educación en cuatro de las dimensiones analizadas. Todos los sectores han empeorado en imaginarios. Los organismos de control, justicia y protección son los sectores con menos problemas, ya que en atención y prevención obtuvieron un nivel bajo de tolerancia de las violencias contra las mujeres.
- En Cartagena, el sector con un peor comportamiento es educación, lo cual tiene graves implicaciones en la naturalización de las violencias contra las mujeres en niñas, niños y adolescentes. Se resalta que los organismos de control, justicia y protección hayan mejorado en protección.

³⁸ En CiDESD se hizo seguimiento específico al Informe durante tres años. Ver al respecto Informe Anual CiDESD. La situación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en Cartagena de Indias año 2015, 2016 y 2017.

1.3. Consideraciones

A pesar del avance en el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como problema social y los notables progresos en legislación³⁹, en consonancia con el amplio marco normativo internacional, los niveles de violencia machista contra las mujeres y las niñas, durante el recorrido de este período de implementación de la PPEGM en el Distrito de Cartagena, las violencias no han cedido. Han persistido e incluso se ha incrementado el grado de sevicia, crueldad y agresividad. Se erige en una práctica grave y constante de la cultura patriarcal que subyace en la sociedad cartagenera y que permeabiliza la vida cotidiana de las niñas, jóvenes y mujeres del Distrito.

1.3.1. La cantidad de casos reportados de los distintos tipos de violencia han tenido como característica un comportamiento fluctuante, a lo largo del tiempo, pero sin ninguna reducción estadísticamente significativa

- I. Atendiendo a las tipologías de violencia, se observa que la violencia interpersonal, intrafamiliar y los homicidios contra la mujer tuvieron comportamientos variables a lo largo de este período sin una tendencia bien determinada a la reducción que permita pensar en la existencia de una respuesta pública (Estado/Administración local) adecuada y eficaz dirigida a la prevención del fenómeno y a una erradicación de la tolerancia y normalización.
- II. Cabe subrayar que en el Plan de Acción de la PPMEG se definió la meta a alcanzar en el año 2011 de una reducción del 30% con respecto al 2009. Al finalizar el 2011 las cifras de violencia contra las mujeres aumentó en un 9,39%; y al terminar el decenio (2018) la reducción sólo llegó a ser del 7,49% con respecto al 2009. Una disminución, en términos generales, poco significativa teniendo en cuenta la meta propuesta en el año 2011, el período de diez años y el repunte de la violencia machista que implican los registros del 2018 (2.629) en relación al año 2013 (2.401). La tendencia de disminución de las violencias machistas observada en el 2012 y 2013 no tuvo continuidad en el tiempo.

³⁹ A finales del año 2018 se promulgó la Ley 1257, la cual constituye el marco normativo integral de prevención, protección, atención y sanción ante todas las formas de violencia contra la mujer en Colombia. De acuerdo al art 1: *La presente ley tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.*

III. Las violencias que afectan a las mujeres y a las niñas no sólo están muy extendidas (2.629 casos/2018) sino que se constituye una práctica machista habitual, natural y legítima como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres. Algunas mujeres son agredidas en más de una ocasión a lo largo de un mismo año. Finalizados los diez años, hablamos de una media de 219 mujeres por mes (2018) victimizadas en la ciudad. La violencia contra las mujeres se cobra un volumen de víctimas al año en el Distrito suficientemente importante como para considerarlo un problema político, de salud y social de primer orden.

1.3.2. En el Distrito hay un desproporcionado mayor riesgo de las mujeres y niñas a ser agredidas, violadas o asesinadas por hombres.

En una gran mayoría de casos son violencias causadas por sus parejas o exparejas y familiares o conocidos. La desproporcionada violencia contra las mujeres y niñas, que atraviesa la vida cotidiana de las niñas, jóvenes y mujeres del Distrito, se evidencia en las diferencias registradas en las distintas expresiones de violencias.

- I. En relación a la violencia intrafamiliar, el mayor número de víctimas son mujeres y con una tendencia preocupante a incrementarse en el grupo de adultos mayores y en la infligida por otros familiares.
- II. Con respecto a la violencia de pareja o expareja, aunque hay una tendencia a una reducción de casos, se señala una prevalencia preocupante, particularmente en las relaciones de parejas jóvenes. El mayor número de mujeres víctimas son las que integran el grupo de edad entre los 20 y 35 años.
- III. En el caso de la violencia sexual, se registra un incremento progresivo de presuntos delitos sexuales registrados contra las mujeres y niñas, delito ampliamente extendido y con alto grado de impunidad que afecta en una gran mayoría a las niñas y adolescentes. Durante el periodo el 86% de las víctimas por presunta violencia sexual, fueron mujeres; y las niñas y adolescentes entre 10 y 14 años (41%) son las más afectadas y violentadas.
- IV. Los homicidios relacionados con la violencia sexista y misógina (feminicidios) representan estimativamente un 35-40% de casos. Alrededor de un 20,27% de las muertes violentas en mujeres los principales presuntos autores son sus parejas o ex parejas.

- V. El continuum de violencias se pone de manifiesto en tiempos de implementación de los Acuerdos de Paz. Las prácticas violentas, derivadas de la mentalidad machista y militarista, hacia los cuerpos de las mujeres no están solamente ligados a las dinámicas del conflicto armado sino que se reproducen en tiempos de construcción de Paz. Se incrementa el número de mujeres víctimas en la violencia social y el porcentaje de mujeres víctimas relacionado con el conflicto armado supera al de los hombres.

1.3.3. Esta violación persistente del Derecho de las niñas y mujeres a una Vida Libre de Violencias –documentada, año tras año– se constituye en la violación de los derechos humanos más habitual y que más afecta a la población femenina cartagenera, 52% de la población en Cartagena de Indias.

Cuadro n° 5
Distribución de violencias, según sexo
Promedio período 2009 – 2018
Cartagena de Indias

Tipo violencia	Porcentaje mujeres/niñas	Porcentaje hombres
Violencia interpersonal	36,09	63,91
Violencia intrafamiliar	83,87	16,13
Violencia Niñas/Adolescentes	51,16	48,84
Violencia por parte de la pareja o ex pareja	92,92	7,08
Violencia sexual	85,83	14,17
Violencia conflicto armado	52,51	47,49

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF).
Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas. RNI - Red Nacional de Información. Fecha de Corte: 01/01/2019.
* No se incluyen personas que no informan sobre el sexo.
Cálculos CiDESD.

1.3.4. Como en muchas otras regiones del país, no conocemos la verdadera dinámica y dimensión del problema debido al subregistro de agresiones, maltratos, abusos sexuales, etc. y de manera alarmante en el crimen de la Violencia Explotación Sexual Comercial en la ciudad. Estimativamente alrededor de un 40% de las víctimas quedan en el ocultamiento y el silencio. En distintas ocasiones, hemos subrayado, que si bien la violencia contra la mujer pasó del plano privado al dominio público y al ámbito de responsabilidad de los Estados, se constata en el Distrito, todavía, como una realidad y un asunto individual y privado que a diario viven las niñas, jóvenes y mujeres de la ciudad, de manera silenciosa y oculta.

- I. El déficit en la calidad de la información ha quedado en evidencia en el recorrido del 2009 al 2018. La magnitud y gravedad de la violencia ha quedado solapada en el Distrito. Durante este período, la PPMEG no ha mostrado ninguna acción específica para sumar esfuerzos en el fortalecimiento de la base de información sobre todas las formas de violencia que afectan a las mujeres y niñas en la ciudad. Esta manera de actuar cuya responsabilidad recae en la Oficina de la Mujer no sólo no ha permitido tener una mayor base de conocimiento sobre todas las formas de violencia sino que ha impedido realizar un adecuado monitoreo del impacto de las medidas para enfrentar las violencias contra las mujeres y niñas, y no ha permitido adoptar las medidas necesarias para responder oportuna y adecuadamente a la demanda de la problemática.
- II. En este sentido, El Centro de Observación y Seguimiento del Delito, COSED⁴⁰, si bien, en los últimos años, ha avanzado en ciertos informes promoviendo la elaboración de información desagregada por sexo a fin de analizar la violencia contra las mujeres, subsiste una considerable insuficiencia en la producción de información desagregada por sexo en general y, en particular, sobre el efecto de las políticas relativas a la violencia contra las mujeres. De la misma manera, no se ha incorporado la perspectiva étnica en sus análisis traduciéndose en una falta de información sobre la incidencia de la violencia en los grupos poblacionales étnicos, y de manera específica en las mujeres y niñas de la población afrodescendiente.

1.3.5. Los diferentes informes, evaluaciones y estudios de carácter oficial que durante estos diez años se han producido en el país por diferentes entidades del Estado⁴¹ ponen de manifiesto un preocupante panorama en relación tanto a la dinámica, prevalencia e incidencia de la violencia machista contra las mujeres y niñas en el Distrito como a la actitud y respuesta de la institucionalidad local. Panorama que favorece la persistencia de las múltiples formas de discriminación y que contribuye a aumentar la vulnerabilidad y dominación de las mujeres y niñas sometiéndolas a situaciones de violencia en el Distrito.

⁴⁰ COSED, es la fuente oficial en estadísticas de delitos y violencia en el Distrito de Cartagena de Indias COSED.

⁴¹ En este sentido, resaltar algunos informes específicos como: los Informes de “medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres” (2009 y 2014) de la Consejería Presidencial la Equidad de la Mujeres; El Informe ; El Informe de Valoración de Riesgo de Violencia Mortal contra Mujeres por parte de sus Parejas o Exparejas (2014) del INMLCF; El Informe de Riesgo n° 025 (2016) de la Defensoría del Pueblo; El Informe sobre Violencia Económica y Patrimonial y de Atención del Ministerio de Justicia y del Derecho (2016).

- I. El programa de la Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja⁴² del INMLCF tiene como objetivo la predicción de un comportamiento violento para prevenir y evitar nuevas agresiones e incluso la muerte de la mujer. El INMLCF muestra la valoración de riesgo como una herramienta eficaz que proporciona elementos de prevención secundaria y protección para las mujeres víctimas de violencia por parte de sus parejas y exparejas. Pese a la valoración de ser la ciudad de Cartagena en el año 2014 una de las cinco ciudades en que se detectó mayor porcentaje de riesgo extremo y tener, en los últimos años, una detección de porcentajes alto de riesgo grave y extremo (llegando a un 64% en último año) en la ciudad en los casos atendidos para valoración de riesgo, no se observó que la Institucionalidad local, y en particular la Oficina de la Mujer, intensificara la adopción de nuevas medidas específicas y pertinentes para proteger la vida de las mujeres y se garantizaran sus derechos de acuerdo con la ley 1257. En diez años de PPMEG, no ha existido iniciativa política para ofrecer a las mujeres víctimas unas instalaciones adecuadas que brindaran acogida y atención integral a ellas y a sus núcleos familiares cuando han sido víctimas de violencia.

Los hogares de paso promovidos por la Secretaría de Participación⁴³ con un funcionamiento irregular no han sido y no son una estrategia complementaria a la medida de protección contemplada en la Ley 1257 y de la deseada perspectiva integral. En estos diez años, a diferencia de otras ciudades y municipios del país, la Secretaria de Participación y su Oficina de la Mujer no ha formulado un verdadero proyecto ni ha contemplado una inversión para impulsar Las Casas-Refugio en la ciudad en términos de estándares óptimos para brindar una atención de calidad y garantizar una protección y ayuda integral a las mujeres víctimas de las violencias machistas.

- II. El Informe *Segunda medición sobre tolerancia social e institucional*⁴⁴ subraya los graves retrocesos que presenta el sector salud en Cartagena en cuatro de las dimensiones analizadas. Esta realidad impide la implemen-

⁴² Según el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses “Los procedimientos de valoración de riesgo de VCP futura permiten individualizar las predicciones de la probabilidad de reincidencia de la violencia contra la pareja, estimar de forma constante las variaciones del riesgo de violencia contra la mujer y la adecuación de la aplicación de medidas de protección proporcionadas al nivel de riesgo identificado”.

⁴³ La Secretaría de Participación hizo el año 2010 el lanzamiento oficial de los hogares de acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y fueron ubicados en diferentes sectores de la ciudad con el fin de atender y apoyar a las mujeres maltratadas por sus cónyuges. Según, la Secretaría de Participación Distrital, afirmó en su momento que *las casas de refugio son hogares familiares, previamente constituidos, donde ya hay un núcleo familiar ejemplar, dispuesto para dar atención a las mujeres afectadas. “Funcionan de forma secreta para proteger a las víctimas de sus agresores. (...) Esta iniciativa forma parte de uno de los ejes que maneja la Política Pública de Mujeres con Equidad de Género, la cual contempla que las mujeres tengan una vida libre de violencias”*. Ver El Universal 14 de agosto de 2010.

⁴⁴ Informe “Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres” de la Consejería Presidencial la Equidad de la Mujeres. 2014.

tación de una atención adecuada, diferenciada y oportuna con enfoque de género. Como se ha señalado en distintos Informes de CiDESD, el sector salud en la ciudad tiene, después de diez años, serias dificultades para aplicar la implementación y seguimiento de los protocolos de atención a las mujeres víctimas que acuden a los servicios de salud. Si bien se pueden reconocer los esfuerzos para avanzar en la aplicación de reglamentaciones, guías técnicas y protocolos de atención según las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social, se observa un profundo desanclaje entre esfuerzos institucionales y práctica asistencial que pone en evidencia la ausencia de una auténtica estrategia de transversalización de género en el sector.

En la práctica en el sector salud las medidas, en términos generales, han sido inefectivas. Se han observado pocos avances en las políticas de las EPS y en el cumplimiento de las exigencias de las normas que deberían cumplir las IPS. A pesar de las disposiciones de la Ley 1257 de 2008 en materia de atención en salud física y psicológica para las mujeres víctimas, dicha implementación en términos de atención y protección, continúa sin desarrollarse adecuadamente en la mayoría de las EPS del Distrito. En relación a la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual, pese a la normatividad existente y si bien va adquiriendo relevancia preferencial y especial, por parte de los servicios de urgencia, no se correlaciona con la implementación de una atención adecuada, diferenciada y oportuna con enfoque de género.

El proceso de atención integral para las mujeres víctimas de violencia⁴⁵ no se asume integralmente como debería ser y genera graves efectos perversos hacia las mujeres víctimas. Adicionalmente, persiste una ausencia de perspectiva de género institucional, desconocimiento, falta de lenguaje incluyente, dificultad de la distinción y valorización de las distintas formas de violencia contra las mujeres por parte del personal y falta de voluntad política de las entidades para incorporar las medidas y los requerimientos en su hacer.

- III. El mismo Informe puso en sobreaviso a la institucionalidad cartagenera. Los resultados otorgaron el *peor comportamiento al sector educación, lo cual tiene graves implicaciones en la naturalización de las violencias contra las mujeres en niñas, niños y adolescentes*. Pese a ello, en diez años de PPMEG, la Oficina de la Mujer ha mostrado muy poca voluntad de inter-

⁴⁵ Se continúa sin garantizar en la mayoría de centros –ni en urgencias ni en la consulta clínica– la atención inmediata en salud mental (psicológica y psiquiátrica) a las mujeres víctimas y a sus hijos e hijas. Tampoco se cuenta ni se implementan las medidas (relacionadas con habitación y alimentación de la víctima, transporte y subsidio monetario) de atención-protección para las mujeres en situación especial de riesgo.

venir promoviendo la igualdad de género y la atención integral de las violencias contra las mujeres más allá de la mera violencia escolar. Asimismo, las medidas de la Secretaría de Educación en términos de capacitación al cuerpo docente y de propuestas pedagógicas han sido poco efectivas y escasas.

Como hemos resaltado, en distintos informes el sector educativo tiene un papel reconocido en el ámbito de la prevención y para impulsar la transformación de las mentalidades de acuerdo con el principio de la igualdad entre sexos y la no discriminación por razón de sexo. Las escuelas del Distrito privadas y públicas, durante estos diez años de PPMEG, han continuado reproduciendo una mentalidad sexista y unas relaciones asimétricas entre las niñas y los niños, las jóvenes y los jóvenes. No se ha introducido de una manera institucional la perspectiva de género en la cultura y en las prácticas de los centros educativos desde un planteamiento integral cuyo objetivo debe ser la desaparición progresiva de las desigualdades de género, no sólo en la estructura formal de la escuela, sino también en la ideología y en la práctica educativa. Este es un planteamiento educativo fundamental para abordar la violencia de género y la prevención activa. Las preguntas siguen latentes ¿Cómo se pretende educar desde la igualdad? ¿Cómo es posible la incorporación de la perspectiva de género en el mundo educativo si el discurso no concuerda con la práctica? ¿Cómo se logra revertir las desigualdades de género y sus consecuencias en la vida de las NAJs sin contemplar una enseñanza equitativa?

- IV. La Segunda medición de la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres” de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer del año 2014 resaltó los avances en el sector Justicia ya que *en atención y prevención obtuvieron un nivel bajo de tolerancia de las violencias contra las mujeres*. Este escenario de avance no se traduce –en la ciudad– en un mayor acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Durante este período de la implementación de la PPMEG han sido significativos los múltiples obstáculos que confluyeron dificultando el acceso a la justicia de las mujeres víctimas. La propia Fiscalía General de la Nación, pese a sus esfuerzos para mejorar, ha manifestado sus altos niveles de impunidad en todos los tipos de violencia contra las mujeres incluido el homicidio, pese a que todos se investigan desde la perspectiva de feminicidio.

Frente al acceso a la justicia durante estos diez años la PPMEG ha mantenido unas actuaciones muy limitadas y poco directas en relación a la orientación para acceder las mujeres a la justicia. No se han generado espacios específicos para facilitar la escucha y orientar en poder denunciar ante las autoridades.

1.3.6. La actuación de Prevención durante estos años ha sido aislada e insuficiente. Si bien el marco legislativo contempla la importancia de las medidas dirigidas a la prevención, la Administración local y la Oficina de la Mujer no han establecido, en estos años, un Plan de Acción Distrital de Prevención que fuera cohesivo, firme, coordinado y eficaz teniendo en cuenta las circunstancias particulares de las niñas y mujeres y el enfoque de interseccionalidad.

- I. La Administración local no ha incorporado un enfoque integrado y activo para la prevención de las violencias contra las niñas y mujeres. Sus acciones en este campo han sido fraccionadas y discontinúas en el tiempo. Con frecuencia se ha confundido en las propuestas sensibilizar con prevenir, lo cual ha restado eficacia a la actuación. Adicionalmente, la coordinación de los distintos sectores tales como los de justicia, salud, seguridad y educación –para actuar sobre las causas y no sobre los efectos– ha sido débil e insuficiente ante el panorama de las violencias cotidianas que afectan a las mujeres y niñas.
- II. De la misma manera, no se ha observado durante estos diez años que la Oficina de la Mujer tuviera propuestas dirigidas a la incorporación de la prevención integral en la planificación urbana y rural del Distrito en términos de garantizar la seguridad humana integral y entornos seguros en espacios públicos de las mujeres y niñas, más allá de un problema de inseguridad ciudadana.

1.3.7. La respuesta institucional para la sensibilización social ha sido parcial e insuficiente. Durante el recorrido de la PPMG las iniciativas de sensibilización adelantadas por la Administración han sido claramente insuficientes y con escasa resonancia social. Se han caracterizado por ser inconstantes, esporádicas, sin continuidad en el tiempo, y con escasos recursos movilizados. Han sido actuaciones con poca efectividad y muy reducido impacto. El objetivo a favor de la igualdad y la erradicación de la violencia hacia las mujeres debe pasar por la estrategia irrenunciable de la sensibilización social para incidir en la transformación sociocultural del patrón patriarcal y los contravalores que legitiman la subordinación de las mujeres. La sensibilización social⁴⁶ constituye una de las claves en la lucha contra las violencias que afectan a las mujeres y debería ser una prioridad estratégica con criterios metodológicos por parte de la Administración local para poder generar procesos de transformación y cambio real.

⁴⁶ La sensibilización es una toma de conciencia. En materia de igualdad de género, emerge como un objetivo estratégico recogido en la Declaración de Beijing de 1995.

- I. La Oficina de la Mujer, en estos diez años de implementación de la PPMEG, no ha diseñado y no ha contado con el objetivo de carácter político que implica un Plan de Sensibilización Distrital para la Igualdad de Género definido estratégicamente que permitiera dos actuaciones: por un lado, como herramienta didáctica la capacitación de la administración local y así lograr una administración pública comprometida con la igualdad de género; y por otro la sensibilización de la sociedad en igualdad de género de la sociedad cartagenera que implicaría una estrategia a largo plazo de educación en valores de igualdad y respeto a la diferencia. No se ha observado un sostenido esfuerzo, por parte de la Oficina de la Mujer, para desnaturalizar la violencia hacia la mujer como compromiso social y político.
- II. En distintas ocasiones CiDESD ha señalado que la violencia contra la mujer cartagenera no se limita a una inserción socioeconómica determinada, ni a grupos específicos de mujeres pertenecientes a grupos étnicos o territoriales. Su dinámica y comportamiento se extiende ampliamente en la sociedad cartagenera. El fenómeno en la sociedad cartagenera sigue contemplándose como natural. La naturalización de la violencia contra las mujeres suele traducirse en expresiones y afirmaciones que recogen la pauta patriarcal legitimadora en todos los ámbitos tanto privados como públicos (incluidos el ámbito institucional y los medios de comunicación, publicidad, lenguaje, etc.). En la dinámica cotidiana persiste un conjunto de acciones y omisiones que se sustentan en el carácter machista y sexista de la sociedad cartagenera, y tienen como resultado la percepción de la violencia contra las mujeres como un modo normalizado de resolver los conflictos en las relaciones entre géneros. En este sentido, es preocupante que en diez años de la PPMEG, la Oficina de la Mujer no cuente con un Plan de Acción de Sensibilización para la toma de conciencia pública acerca de la violencia contra la mujer como problema de la sociedad y promover su rechazo y sanción social.
- III. La estrategia comunicativa de la Oficina de la Mujer tampoco ha contemplado la capacitación y la sensibilización a los medios de comunicación y periodistas locales –de una manera efectiva y en términos estratégicos y a largo plazo– para superar el lenguaje, la cosificación y las expresiones sexistas que usan para referirse a las mujeres; y revertir el abordaje y el tono periodístico inadecuado de las noticias sobre violencia contra las mujeres que reproducen de manera inadmisiblemente la discriminación por razón de género y los estereotipos sexistas. Esta ausencia de actuación sólo ha favorecido el que persista un tratamiento desigual y discriminatorio en el lenguaje mediático y no ha contribuido a elevar el nivel de conciencia sobre las violencias contra las mujeres y avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

Para CiDESD, en relación al tema de la superación de las violencias contra las mujeres, durante estos diez años de política pública y de operatividad de la Oficina de la Mujer, los vacíos han sido significativos –en todos los ámbitos: voluntad política, estratégicos, operatividad técnica y recursos– obstaculizando el avance estratégico para reducir la prevalencia de los distintos tipos de violencias que afectan a las mujeres y niñas cartageneras y contribuir a su erradicación. Los casos registrados de violencia contra las mujeres y niñas no son más que la punta del iceberg de un fenómeno que existe en mucha mayor medida donde prevalecen insuficientes e inapropiadas medidas de prevención y protección; pocas garantías de no repetición para las mujeres y niñas víctimas; y un alto grado de impunidad.

El predominio constante de los aberrantes hechos de violencia machista contra las niñas, jóvenes y mujeres; las dinámicas del fenómeno y los datos que registran las estadísticas indica que algo no se hizo bien. Se dispuso de presupuesto público y si bien fue muy reducido, no eximía de la responsabilidad de disponer de un Plan de Acción con acciones estratégicas integrales y secuenciales e indicadores precisos. Como resultado se ha observado un incompleto y deficiente abordaje en distintos ámbitos; no se estableció una hoja de ruta para la prevención de las violencias contra las mujeres y niñas, a mediano y largo plazo, en todos los ámbitos y espacios; y no se asumió la responsabilidad política de la estrategia de transversalización de género en forma plena para responder con determinación a la discriminación de género y a la normalización de las violencias machistas contra las mujeres y las niñas que subyace en la sociedad e institucionalidad distrital.

En este sentido, transcurridos diez años, para CiDESD la función de la Oficina de la Mujer, desde su responsabilidad técnica de gestión, abre más interrogantes que respuestas y es evidente que no se observó un actuar sustantivo (formulación de planes específicos, propuestas, acciones, asignación de recursos, etc.) ni respondió política ni técnicamente a las expectativas para asumir y coordinar los procesos políticos y estratégicos (impulsar, promover, coordinar y articular) que demanda la lucha de la erradicación de las violencias contra las mujeres y las niñas. A nuestro entender, la Institucionalidad Local debe afrontar con rigurosidad el problema de las violencias contra las mujeres y la igualdad de género y no se puede continuar con el mismo formato y ejercicio si se quiere asumir la responsabilidad y el compromiso político en forma plena de cara a la ciudadanía y de acuerdo a la normatividad internacional y del país.

2. Autonomía económica

2.1. Introducción

1. Es ampliamente reconocido que la Autonomía Económica de las Mujeres se refiere a *la capacidad de las mujeres de ser proveedoras de su propio sustento, así como del de las personas que de ellas dependen, y decidir cuál es la mejor forma de hacerlo. En ese sentido, autonomía económica es más que autonomía financiera, ya que también incluye el acceso a la seguridad social y a los servicios públicos*⁴⁷. Así, para CiDESD alcanzar la autonomía es un reto en la búsqueda de la igualdad, y en ese desafío hay dimensiones tanto individuales como colectivas. Asimismo, subrayamos que la falta de autonomía es consecuencia de la discriminación e injusticia de género vigentes en la sociedad y *de la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres en el mundo económico y político*.
 - I. Las políticas económicas⁴⁸, incluidas las macroeconómicas como son las presupuestarias, fiscal, de empleo o crecimiento económico, no son neutrales desde el punto de vista del género. Ni favorecen la igualdad de género ni generan por sí mismas justicia redistributiva que facilite el empoderamiento económico de las mujeres. En la esfera económica el sexismo está latente.
 - II. La pretendida neutralidad de las políticas y estrategias económicas no afectan por igual a hombres que a mujeres debido a que ocupan posiciones diferentes en la sociedad, en la economía, y tanto en el mercado como fuera de él. Las mujeres se ven más desprotegidas ante la creciente inseguridad económica y más excluidas en la toma de decisiones para tener acceso y control de los recursos.
 - III. Las dinámicas de discriminación en el mundo económico y laboral son múltiples para las mujeres y en su base persiste una división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, que sigue condicionando la vida de las mujeres y ocasionando que sean dependientes económicamente de los hombres.
2. Al respecto CiDESD considera que prevalecen, en la sociedad, nudos estructurales que limitan la capacidad de las mujeres de ser proveedo-

⁴⁷ Marcha mundial de las mujeres 2009.

⁴⁸ En términos generales, la política macroeconómica, en un país o región, es aquella que se ocupa del régimen monetario, fiscal, presupuestal, comercial y cambiario, así como del crecimiento económico, la inflación y las tasas nacionales de empleo y desempleo. Entre las políticas económicas analizadas, desde una perspectiva de género, destacamos las políticas de desarrollo, empleo, política social, presupuestaria (de gastos e inversiones).

ras de su propio sustento en igualdad de condiciones que los hombres. Asimismo, subrayamos que la discriminación en el ámbito sociolaboral es dual: estructural y dinámica, produciendo y reproduciendo desigualdades entre hombres y mujeres y colocando a las mujeres en situación de desventaja, subordinación y explotación. En este sentido, Cartagena no es una excepción y la posición de las mujeres en el mundo del trabajo y en el mercado laboral, está determinada por los distintos tipos de discriminación que operan enraizados en la familia y en las estructuras económicas y políticas.

- I. Las dinámicas de discriminaciones múltiples son resultado de un orden social establecido en la sociedad y de una estructura y organización del mercado laboral que coloca a las mujeres en posición de desigualdad e infravaloración con respecto a los hombres.
 - II. El fenómeno de las discriminaciones en el ámbito laboral varía en función de la dinámica histórica-social; las teorías y prácticas que tiene el mercado; el tipo de políticas económicas y el contexto laboral en el que se producen y/o reproducen.
 - III. La desigualdad de género en el ámbito sociolaboral es también consecuencia de la interseccionalidad. Las diversas causas de discriminación pueden tener un efecto sinérgico. La clase social, la etnia, la edad condicionan la posición de las mujeres en el mercado laboral.
3. Como es reconocido y se ha subrayado, las relaciones de género en el ámbito productivo y la división del trabajo entre los sexos son un reflejo y consecuencia de las relaciones sociales. Para CiDESD la actual estructuración laboral se sustenta en la subordinación y explotación de la mujer en el mundo del trabajo y en el mercado laboral. Los factores que determinan dicha situación de discriminación y segregación laboral⁴⁹ para las mujeres y niñas son susceptibles de transformar y deben ser objetivo de cambio si se apuesta por una real autonomía económica de las mujeres.
- I. La división sexual del trabajo no es algo natural por causa de las condiciones “biológicas” de la mujer y por su papel asignado en la reproducción⁵⁰. Es una construcción sociocultural que genera relaciones desiguales de poder (dominación) y subordinación entre mujeres y hombres que se sitúan inicialmente y se reproducen en el hogar y en el seno de la familia. Se infravaloran e invisibilizan las capacidades de las mujeres y su trabajo tanto en el hogar como en el ámbito

⁴⁹ Segregación laboral en dos dimensiones: la segregación horizontal y la segregación vertical.

⁵⁰ Reproducción entendida no sólo como la gestación y crianza de l@s hij@s sino también del mantenimiento cotidiano de la fuerza de trabajo en la sociedad.

laboral. El Distrito no es ajeno a esta realidad que afecta a una gran mayoría de las mujeres cartageneras.

- II. Como es reconocido ampliamente, la base de la división sexual del trabajo se sustenta en la creencia y tradición de que las actividades domésticas son exclusivamente responsabilidad de la mujer. Para CiDESD eso implica que existe para las mujeres y niñas una reclusión doméstica, restricción de la movilidad, limitaciones de la participación plena en las actividades productivas no domésticas, desigualdad para la apropiación y el usufructo del producto social, y sobrecarga física y mental. Estas consecuencias no dejan de producirse y reproducirse, con diferentes expresiones y niveles de intensidad, en la sociedad cartagenera en todos los grupos sociales y étnicos.
- III. Para CiDESD debe ser un objetivo inexcusable revertir las relaciones patriarcales de subordinación/dominio entre los sexos, que se dan en el hogar y en el ámbito no doméstico. Un cambio fundamental debe operar en la participación de los hombres en las responsabilidades de la familia y de la producción doméstica. Garantizar a las mujeres mayor autonomía económica y tener acceso equitativo al mundo laboral, al ocio, a la participación política, etc. pasa por el reconocimiento del trabajo del cuidado⁵¹, la igual participación de los hombres en las tareas domésticas y del cuidado, y la integración del trabajo doméstico y de cuidados en los circuitos o modelos económicos a través de las políticas públicas económicas y de empleo⁵².
- IV. CiDESD, desde su seguimiento y análisis del comportamiento de los derechos económicos para las mujeres en Cartagena de Indias, considera:
 - i. En el Distrito la segregación sexual del mercado laboral persiste y constituye un factor determinante de la calidad de empleo para las mujeres afectando su realización personal y perspectivas de futuro, su protección social y su empoderamiento y autonomía económica.
 - ii. Continúa en el Distrito tanto la segregación horizontal como la segregación vertical en el trabajo⁵³, generando obstáculos que

⁵¹ Los cuidados, el trabajo invisible que no genera derechos ni contraprestación monetaria.

⁵² Integrar el trabajo doméstico y del cuidado a los circuitos económicos tiene como punto de partida su reconocimiento y valorización, contemplar servicios públicos suficientes y de calidad para la atención educativa infantil, los cuidados y atención a la dependencia, políticas de empleo con adaptabilidad al trabajo del cuidado (horarios, empleos estables, salarios equitativos, etc.).

⁵³ Se considera segregación horizontal en el trabajo cuando se refiere a las dificultades de las personas para acceder a determinadas profesiones. La segregación vertical en el trabajo son las desigualdades que viven las mujeres en el ámbito laboral impidiendo su valorización y profesionalidad (trabajan más a tiempo parcial o en formas laborales de flexibilidad; el salario femenino, para el mismo cargo y las mismas funciones, es frecuentemente más bajo que el salario masculino; y se impide su ascenso para ocupar puestos de decisión).

impiden a la mujer acceder al mercado laboral en condiciones de igualdad y poder desarrollarse profesionalmente en relación a los hombres.

- iii. La discriminación de género que existe en el trabajo productivo, tanto a nivel horizontal como vertical, se ve acentuada en la población de mujeres afrocartageneras. El acceso y la progresión en el mercado laboral de las jóvenes y mujeres afrocartageneras sigue limitándose e impidiendo su autonomía económica. Asimismo, experimentan una mayor y triple discriminación cuando su nivel socioeconómico es bajo. En la mayoría de las mujeres afrocartageneras operan las múltiples discriminaciones por género, color y clase social.
- iv. En Cartagena, es la mujer la que tradicionalmente ha asumido la atención a las personas dependientes en el hogar. Son las mujeres las que siguen, en la actualidad, desempeñando mayoritariamente el trabajo de cuidados no remunerado en los hogares. Sigue siendo un trabajo mayormente invisible y no reconocido. Este trabajo se constituye, para un gran número de mujeres cartageneras, en el principal obstáculo para acceder a un empleo y un salario digno. Asimismo, muchas veces, representa una sobrecarga sobre las mujeres que implica repercusiones económicas, laborales, familiares, sobre su salud, sus relaciones sociales, participación ciudadana y su tiempo libre.

2.2. Constataciones: Recorrido histórico 2009-2018

La PPMEG establece un objetivo para alcanzar la autonomía económica de las mujeres: *Generar condiciones y alternativas para el trabajo digno y la generación de ingresos de las mujeres cartageneras.* Al objetivo se le formularon 4 metas para el año 2011:

- *El 30%, como mínimo, de los empleos que genere el Distrito de Cartagena por contratos de servicios y obras públicas, incluirá mujeres.*
- *El 20% de las compras y suministros que adquiera la Alcaldía son contratadas con microempresas lideradas por mujeres.*
- *Realizar un pacto social de cumplimiento de la ley de prohibición de la prueba de embarazo en los procesos de selección de personal en las empresas del Distrito.*

- *El 100% de las mujeres que laboren en las playas mejorarán sus condiciones de trabajo.*

Independientemente de si estas metas se consideran adecuadas o no para medir *el trabajo digno y la generación de ingresos de las mujeres en el Distrito*, identificar cuál ha sido el alcance y los logros de dichas metas se constata una tarea difícil y compleja al no disponer de las estadísticas y los indicadores fidedignos sobre la situación de la mujer que se quiere intervenir. No se muestra una línea de base previa (no hay ninguna referencia en el diagnóstico de la PPMEG) ni en los registros de seguimiento (rendición de cuentas) de los 3 años del Plan de Acción. Esta situación no varía durante los años siguientes de la implementación de la política, no se ha observado la formulación de indicadores de género que permita dar razón del alcance de dichas metas.

Al respecto, CiDESD, durante estos diez años de PPMEG, ha observado el comportamiento de la inserción laboral femenina en condiciones decentes y equitativas en el marco de la autonomía, del empoderamiento económico y de la lucha contra las múltiples discriminaciones y desigualdades existentes en el mercado laboral y la feminización de la pobreza. A continuación, brevemente, exponemos los siguientes datos, de acuerdo a una actualización de nuestro Informe Deuda Social 2017⁵⁴:

a. La feminización de la pobreza

CiDESD entiende que el trabajo decente y la autonomía económica de las mujeres son fundamentales para poder superar las desigualdades y las causas estructurales de la persistencia de los procesos de feminización de la pobreza, y garantizar una vida libre de violencias para las mujeres.

Como hemos subrayado en distintos informes, la feminización de la pobreza no puede restringirse meramente a unos ingresos reducidos en relación con los hombres o a un mayor número de mujeres en los niveles de pobreza y extrema pobreza. La feminización de la pobreza contempla otras dimensiones de la discriminación de género que se invisibilizan y ocultan, pero están a nivel de las desigualdades en los accesos a los beneficios del desarrollo y en los ámbitos político, cultural, legal y religioso, históricamente insertas en las dinámicas de las relaciones sociales más amplias.

⁵⁴ Informe *Feminización de la pobreza y precariedad laboral de las mujeres en Cartagena de Indias*, Serie Deuda Social CiDESD 2017.

Durante estos diez años, el desanclaje entre las cifras estadísticas oficiales de la pobreza y extrema pobreza en la ciudad y la población en situación de pobreza y vulnerabilidad del Sisben⁵⁵ es notorio. Mientras la pobreza nos señala que en el 2018 hay 25,9% de población viviendo en situación de pobreza y 3,4% en situación de pobreza extrema; la población sisbenizada es de 825.873 personas, donde en promedio durante todo este período el 52% de la población sisbenizada son mujeres.

Cuadro n° 6
Incidencia de la pobreza y extrema pobreza
Período 2008 – 2018
Cartagena de Indias

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pobreza	40,2	38,5	34,2	33,4	32,7	29,2	26,6	26,2	29,1	27,0	25,9
Extrema pobreza	6,9	6,9	6,2	4,7	5,9	5,8	4,3	4,0	5,5	4,1	3,4

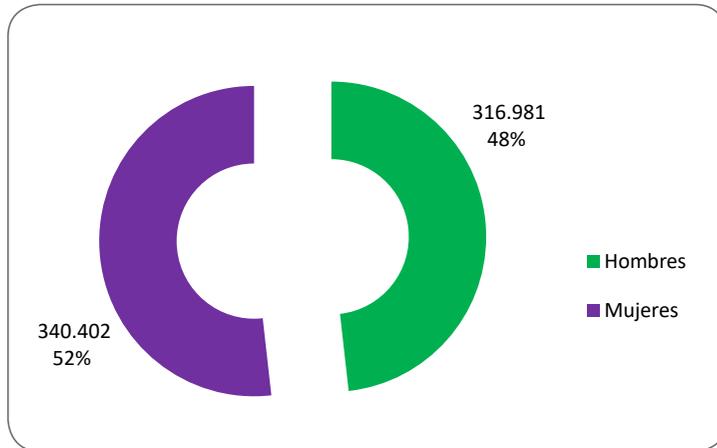
Fuente: DANE - Incidencias de Pobreza Monetaria, Pobreza Monetaria Extrema. Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2018). Cálculos CiDESD.

Después de diez años de PPMEG, pese a los programas focalizados de subsidios condicionados, las mujeres cartageneras son las que más sufren la desigualdad y la pobreza⁵⁶. El porcentaje no se ha reducido y el número de mujeres no ha tenido una reducción significativa.

⁵⁵ El Sisbén es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. El Sisbén se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan, garantizar el acceso a los programas de subsidios condicionados. En el año 2009 se realizó, a nivel nacional, una depuración de la base de datos del Sisben. La ciudad de Cartagena pasó de 865.000 inscritos a 548.290, a 28 de julio de 2009, en base certificada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La población sisbenizada actualizada es 671.508 (597.168 nivel 1 y 74.340 nivel 2), según Base Certificada Nacional - corte diciembre 2016 registros validados por nivel de Régimen Subsidiado (Departamento Nacional de Planeación).

⁵⁶ La política social tiene como prioridad el denominado Plan de Emergencia Social- PES Pedro Romero, diseñado e implementado en la Alcaldía de Judith Pinedo 2008-2011 y vigente hasta la actualidad. Tiene como centralidad la familia para implementar la política de subsidios focalizados, no ha incorporado una auténtica perspectiva de género y refuerza el papel de cuidado fortaleciendo el papel que ejercen las mujeres en el cuidado y las tareas domésticas como cuidadoras del hogar. En la promoción de las mujeres para el ingreso en el mercado laboral se insertan en el empleo en condiciones precarias, restringiendo su acceso a derechos sociales por la vía salarial, tanto en su calidad de trabajadoras como de esposas-dependientes. La política social no apunta a la igualdad de género.

Gráfica n° 11
Población sisbenizada, según sexo
Promedio 2008 – 2017
Cartagena de Indias



Fuente: Datos certificados del SISBEN suministrados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Corte a diciembre de 2017. Cálculos CiDESD.

En este contexto, CiDESD subraya como en anteriores ocasiones que la vida de la mayoría de las mujeres cartageneras no ha mejorado y de nuevo las consecuencias negativas recaen en forma desproporcionada sobre ellas tanto en su ámbito reproductivo como productivo.

Como es ampliamente reconocido, los efectos sobre las mujeres no son uniformes ni homogéneos, dependen de su inserción socioeconómica, de las posibilidades equitativas del trabajo dentro y fuera del hogar, y de sus propias capacidades para acceder al mercado de trabajo⁵⁷; pero en general la vida de las mujeres es sometida a una doble explotación. Además de los condicionantes desfavorables que viven cotidianamente las mujeres de acuerdo a su inserción socioeconómica, se suma la misión de paliar el deterioro progresivo de la calidad de vida familiar. Se acentúa su trabajo doméstico para garantizar la subsistencia y la protección de los miembros de la familia y se incrementa su participación en el mercado de trabajo de una manera precaria y discriminatoria para contribuir a la sostenibilidad económica del hogar⁵⁸.

⁵⁷ Como afirman Libardo Sarmiento A. y Hernán Vargas C., “Depende de su ubicación en el aparato reproductivo, de sus restricciones personales para participar en el mercado de trabajo mercantil y de la correspondencia entre su perfil y las nuevas demandas”. *Op. cit.* Pág. 7.

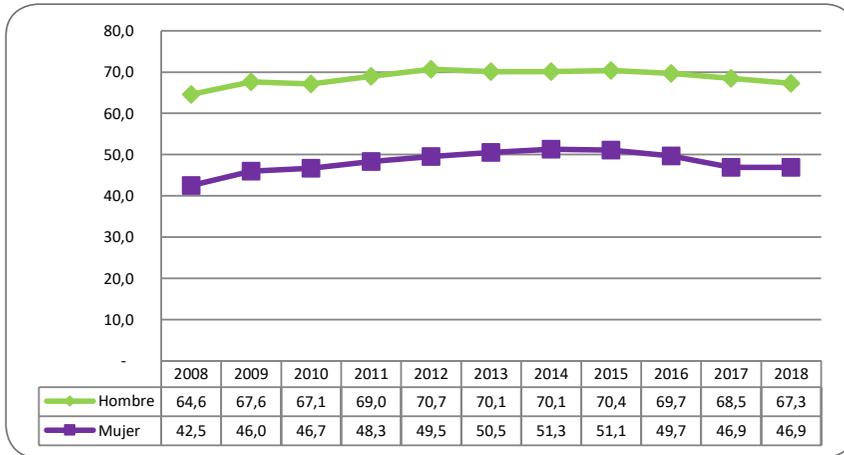
⁵⁸ Ver al respecto nuestro informe *Feminización de la pobreza y precariedad laboral de las mujeres en Cartagena de Indias*, CiDESD 2017.

b. El Mercado Laboral y el Derecho al Trabajo de las Mujeres

La brecha de género en la participación en el mercado laboral

La participación de las mujeres en el mundo del trabajo cartagenero no es un fenómeno nuevo. La actividad económica productiva de las mujeres en la ciudad se ha venido incrementando ante las necesidades familiares y sociales. Sin embargo, la participación de las mujeres cartageneras en el mercado laboral en los últimos ocho años presenta un comportamiento fluctuante. En el año 2011 aumenta la participación de las mujeres pasando de 42,5% en el 2008 al 48,3% en el 2011; pero la tasa de participación de las mujeres no sostiene una línea ascendente en el tiempo. A partir del año 2016, la participación de las mujeres se reduce situándose para el año 2018 en 46.9%, la cuarta más baja del período 2008-2018. Se sitúa la participación de la mujer prácticamente igual a la del año 2010 (46.7%).

Gráfica n° 12
Tasa global de participación según sexo
Período 2008 – 2018
Cartagena de Indias



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares. Enero - Diciembre 2008 - 2018.
Cálculos CiDESD.

El número de mujeres en edad de trabajar es siempre superior al de los hombres (para este último año 2018 la diferencia es de 37.291); sin embargo, el número de mujeres ocupadas o que están buscando trabajo (población femenina económicamente activa) es muy inferior al número de hombres (la población masculina supera a la femenina en 60.787 hombres).

Después de diez años de PPMEG no hay significativas variaciones. Para el año 2018, según el DANE, el Distrito tiene 804.403 personas en edad de trabajar correspondiendo el 52% a mujeres. De ellas, el 47% forman parte de la población económicamente activa⁵⁹ (mujeres ocupadas o que están buscando trabajo) y un 53% de mujeres se consideran población inactiva.

En este sentido, para el año 2018, de cada 100 mujeres que están en edad de trabajar 53 son mujeres inactivas⁶⁰ mientras que en los hombres la cifra está en 33. Por el contrario, mientras 47 (197.500) mujeres están ocupadas o buscando trabajo, la proporción en los hombres es de 67 (258.287).

Aquí es importante resaltar, como hemos señalado en distintos informes, que los indicadores laborales consideran el trabajo doméstico no remunerado como parte de la población económicamente inactiva y por tanto no se refleja su participación laboral. No se valora el trabajo doméstico –economía del cuidado– y se ubica en el ámbito de lo “no económico” al no considerarse parte de las relaciones mercantiles. Así se deja por fuera una importante proporción de mujeres cuyas actividades no son reconocidas en términos sociales y salariales (trabajo doméstico no remunerado y amas de casa). Invisibilización y ausencia de remuneración, pero esencial en la reproducción de la fuerza de trabajo y en el funcionamiento de la economía cartagenera. En este sentido, aproximadamente un 55%⁶¹ de las mujeres inactivas (223.347) están en trabajo de la economía del cuidado⁶².

⁵⁹ Según el DANE, a la población económicamente activa (PEA) también se le llama fuerza laboral y está conformada por las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando empleo.

⁶⁰ Según DANE, la población económicamente inactiva (PEI) comprende a todas las personas en edad de trabajar que en la semana de referencia no participan en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener actividad remunerada. A este grupo pertenecen estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, inválidos (incapacitados permanentemente para trabajar), personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.

⁶¹ Promedios inferidos a través de los cálculos generales de las 13 ciudades principales de 2018.

⁶² Aquí cabe recordar que los indicadores laborales (Sistema de indicadores del mercado laboral DANE) consideran el trabajo doméstico no remunerado como parte de la población económicamente inactiva y por tanto no se refleja en la Tasa Global de Participación de las mujeres. Se deja por fuera una importante proporción de mujeres cuyas actividades no son reconocidas en términos sociales y salariales (trabajo doméstico no remunerado y ama de casa). Mujeres que trabajan sin remuneración y que además se consideran inactivas. Mujeres cuyo trabajo no es reconocido e invisibilizado son en su mayoría mujeres dependientes económicamente y además, aunque estén afiliadas al sistema de salud por cualquiera de los regímenes, no cotizan pensión, razón por la cual su vejez no es autónoma y proyecta mayores restricciones para lograr el bienestar y romper el círculo de la pobreza.

Cuadro n° 7
Población en edad de trabajar (PET) y población económicamente activa (PEA), según sexo
Período 2008 – 2018
Cartagena de Indias

Concepto	PET		PEA	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2008	319.292	356.966	206.206	151.969
2009	325.559	363.060	220.006	167.223
2010	331.793	369.172	222.250	172.648
2011	338.072	375.261	233.375	181.442
2012	344.771	382.058	243.652	189.292
2013	351.313	388.579	246.405	196.115
2014	357.870	395.149	250.746	203.326
2015	364.418	401.708	256.460	205.179
2016	370.964	408.241	258.598	202.738
2017	377.364	414.644	258.425	194.535
2018	383.556	420.847	258.287	197.500

Fuente: DANE -Gran Encuesta Integrada de Hogares. Enero - Diciembre 2008 - 2018.
Cálculos CiDESD.

La participación de la mujer cartagenera continúa siendo limitada y excluyente. De las 13 grandes ciudades Cartagena es donde la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral es de las más bajas. La probabilidad de que las mujeres participen en el mercado laboral cartagenero sigue siendo menor que la de los hombres (la diferencia es de 20,4 puntos porcentuales menos). La desigualdad se mantiene y la brecha de género persiste entre las tasas de participación de la fuerza de trabajo de las mujeres y los hombres cartageneros.

Las tasas más bajas de participación laboral de las mujeres se han mantenido constantemente. Aunque las tasas de participación aumentan, la diferencia entre hombres y mujeres se mantiene prácticamente igual, la brecha persiste. Con respecto al resto de Colombia, la tasa de participación femenina cartagenera del 46,9% es inferior a la del país (53,8%, año 2018).

Son reflejo de menos oportunidades de empleo, con escasa variación a lo largo del tiempo, y evidencian las diferencias y desigualdades que viven las mujeres en relación al derecho al trabajo y las condiciones laborales. Evidencias que no son sólo factores del mercado laboral en particular sino también culturales.

Cuadro n° 8
Tasa global de participación según sexo
Período 2008 – 2018
Nacional y Cartagena de Indias

Concepto	Nacional			Cartagena de Indias		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2008	71,1	46,4	58,5	64,6	42,5	52,9
2009	73,4	49,8	61,3	67,6	46,0	56,2
2010	74,2	51,8	62,7	67,1	46,7	56,3
2011	75,1	52,8	63,7	69,0	48,3	58,1
2012	75,4	54,1	64,5	70,7	49,5	59,6
2013	74,9	53,9	64,2	70,1	50,5	59,8
2014	74,9	54,0	64,2	70,1	51,3	60,2
2015	75,2	54,8	64,7	70,4	51,1	60,3
2016	74,9	54,5	64,5	69,7	49,7	59,2
2017	74,8	54,5	64,4	68,5	46,9	57,2
2018	74,6	53,8	64,0	67,3	46,9	56,7

Fuente: DANE -Gran Encuesta Integrada de Hogares. Enero - Diciembre 2008 - 2018.
Cálculos CiDESD.

Todo ello implica y se observa una vinculación al mercado laboral de forma precaria e inestable que se traduce, en la cotidianidad, en una mayor probabilidad de desempleo e informalidad implicando ingresos más bajos, mayor precariedad laboral y más desprotección social y pensional. En últimas, se reduce su capacidad para obtener ingresos y socava su seguridad económica.

La brecha de género en el empleo y las oportunidades de trabajo decente

La tasa de ocupación de la ciudad oscila alrededor del 52%, a lo largo del período 2008 a 2018. Se observa un crecimiento de la tasa de ocupación femenina en ascenso a partir del año 2011 (41,3%), representando un incremento de 5,9 puntos porcentuales con respecto al año 2008; y registrándose para el año 2018 una tasa de ocupación del 41,4%, una sola décima superior al 2011.

Asimismo, la tasa de ocupación siempre es significativamente inferior en las mujeres, diferenciándose alrededor de 22 puntos con los hombres. En el año 2008 la diferencia entre hombres y mujeres en cuanto a la tasa de empleo fue 23,8 puntos porcentuales. Para el año 2011 se redujo la diferencia en 1,1 punto porcentual situándose en 22,7. Después de diez años de PPMEG

(2018) la diferencia entre hombres y mujeres en cuanto a la tasa de empleo fue 21,6 puntos porcentuales experimentando un incremento de 1,8 puntos porcentuales con relación al año 2015 donde se obtuvo la menor diferencia 19,8 puntos porcentuales.

Considerando la población económicamente activa, en los últimos tres años se ha asistido a una reducción de mujeres ocupadas. El leve incremento de este último año (aumento de 2.965 puestos de trabajo más) no define una recuperación significativa en relación a los últimos años. La variación de la PEA de mujeres experimenta una variación positiva en contraste con los últimos dos años, pero menor a la experimentada en años anteriores (ver cuadro N° 7).

El comportamiento de la tasa de ocupación mientras es para las mujeres oscilante e inestable, en los hombres es más uniforme. La variación de la población ocupada según sexo muestra la fluctuación de las mujeres en el mercado laboral. Las mujeres tienen mayores dificultades para acceder a un trabajo remunerado y cuando hay un descenso de la tasa ocupacional de la ciudad, el peso de la caída ocupacional es casi todo asumido por las mujeres abandonando el mercado laboral y dedicándose, en su mayor proporción, al trabajo reproductivo del hogar. La autonomía económica de las mujeres se reduce y la dependencia con relación a la pareja se incrementa.

Cuadro n° 9
Tasa de ocupación según sexo
Período 2008 – 2018
Cartagena de Indias

Concepto	Hombre	Mujer	Total
2008	59,1	35,4	46,6
2009	61,5	37,5	48,8
2010	61,6	39,4	49,8
2011	64,1	41,3	52,1
2012	65,8	42,9	53,8
2013	65,1	43,8	53,9
2014	65,8	45,8	55,3
2015	65,4	45,6	55,0
2016	65,1	43,8	53,9
2017	64,0	41,1	52,0
2018	63,0	41,4	51,7

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares. Enero - Diciembre 2008 - 2018.
Cálculos CiDESD.

La brecha de género en el desempleo: exclusión en el mercado laboral

En Cartagena en los últimos años, siguiendo el comportamiento nacional, el desempleo ha descendido. Para este último año 2018 el número de mujeres sin empleo (23.222) disminuyó con respecto al año 2017; no obstante está por encima del año 2014 (22.029) y 2015 (21.964). El 11,7% del total de la población de mujeres económicamente activa estaba desempleada con un descenso significativo de la participación femenina en el mercado laboral.

En este sentido la tendencia en los últimos años ha sido una disminución de empleos femeninos, la potencial participación laboral de la mujer no se corresponde con las oportunidades laborales ni con la oferta y la creación de puestos de trabajo, lo cual conduce a una reducción de la inserción de las mujeres en el mundo laboral y en las cifras de desempleo femenino (23.222) muy superiores a las de los hombres (16.487). Persiste una singular diferencia reflejándose en que la tasa de mujeres cartageneras desempleadas fue de 11,7% superior en 5,3 puntos porcentuales a la de los hombres (6,4%).

Cuadro n° 10
Tasa de desempleo según sexo
Período 2008 – 2018
Cartagena de Indias

Concepto	Hombre	Mujer	Total
2008	8,4	16,9	12,0
2009	9,0	18,6	13,1
2010	8,2	15,8	11,5
2011	7,2	14,6	10,4
2012	6,9	13,3	9,7
2013	7,2	13,3	9,9
2014	6,1	10,9	8,2
2015	7,0	10,7	8,7
2016	6,6	11,9	8,9
2017	6,5	12,3	9,0
2018	6,4	11,7	8,7

Fuente: DANE -Gran Encuesta Integrada de Hogares. Enero - Diciembre 2008 - 2018.
Cálculos CiDESD.

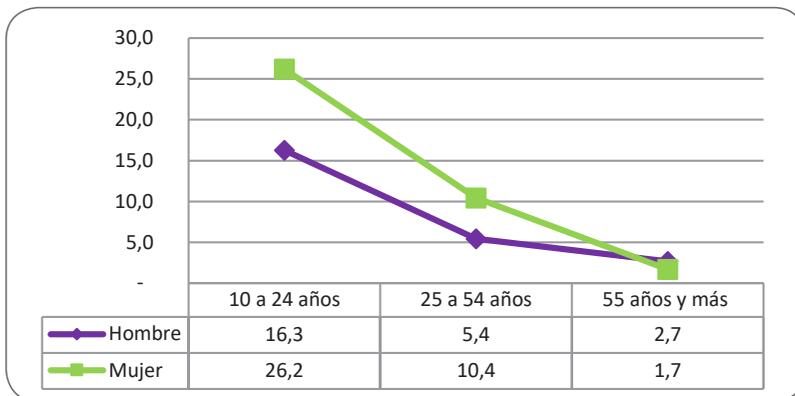
El modelo de desarrollo local dependiente y la industrialización de la ciudad ofrecen limitadas oportunidades de trabajo femenino en el sector formal de la economía no generando suficientes empleos alternativos para absorber la sobreoferta de mano de obra de las mujeres. Esta dinámica de exclusión del

empleo que predomina en la ciudad afecta a ambos sexos; pero de manera particular y dramática a las mujeres, particularmente, de los sectores pobres y a la población afrocolombiana de la ciudad. Así, en la última década, la exclusión del empleo de las mujeres se ha mantenido, en promedio, en el 13,6% superando, prácticamente, por el doble la tasa de los hombres (en promedio 7,2%).

De la misma manera cabe resaltar que el desempleo de la población joven en Cartagena de Indias se constata como un grave problema que afecta a ambos sexos; pero en mayor medida a las mujeres jóvenes que a los hombres jóvenes. En Cartagena de Indias, la tasa de desempleo entre las mujeres jóvenes duplica prácticamente la registrada entre los hombres jóvenes.

Como en anteriores Informes de CiDESD consideramos importante subrayar que, si bien la oferta laboral favorece a las mujeres jóvenes y con mayores niveles de educación, en términos generales, la falta de empleo afecta desproporcionalmente a la población de mujeres jóvenes, particularmente a las trabajadoras pobres. La exclusión laboral (participación, empleo, calidad) implica para muchas jóvenes socavar no sólo su autonomía sino que condiciona y limita sus perspectivas futuras y sus proyectos de vida. La falta de empleo para las mujeres jóvenes, particularmente las más pobres y más necesitadas, que no tienen oportunidad ni posibilidad de estudiar, implica quedarse en el hogar desempeñando el trabajo doméstico sin remuneración.

Gráfica n° 13
Comportamiento de la tasa de desempleo, según sexo y rangos de edad
Promedio 2013 – 2015
Cartagena de Indias

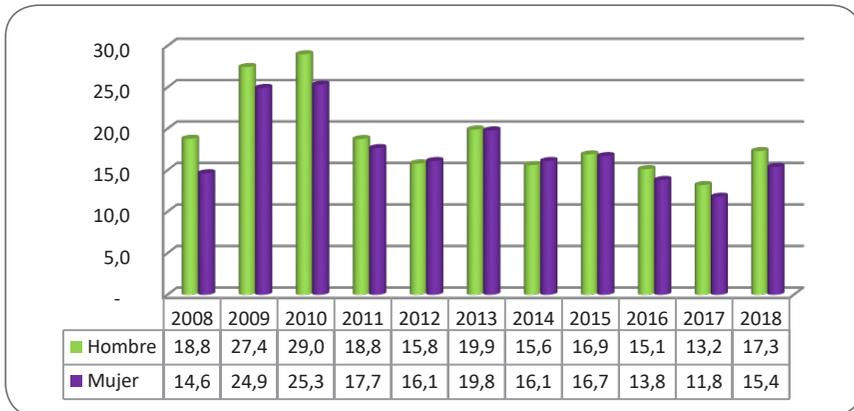


Fuente: DANE -Gran Encuesta Integrada de Hogares. Enero - Diciembre 2013 - 2015.
Cálculos CiDESD.

Subempleo

Según el DANE, el subempleo se refiere a las personas que están ocupadas pero que les gustaría trabajar más horas, aumentar sus ingresos o un trabajo más acorde a sus habilidades o educación. El subempleo objetivo, el cual se analiza en este apartado, “comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio”. En general, en la ciudad la tasa de subempleo de las mujeres es superior a la de los hombres, pero ambas tasas han ido cayendo en los últimos siete años.

Gráfica n° 14
Tasa de subempleo según sexo
Período 2008 – 2018
Cartagena de Indias



Fuente: DANE -Gran Encuesta Integrada de Hogares. Enero - Diciembre 2008 - 2018.
Cálculos CiDESD

Mientras que en 2008 la tasa de subempleo⁶³ de las mujeres era de 14.6% y la de los hombres era del 18,8%, para 2018 las mujeres subempleadas representaron el 15,4% de la población económicamente activa y los hombres subempleados el 17,3%. La brecha entre hombres y mujeres en términos de subempleo es pequeña y ha variado entre uno y dos puntos porcentuales en los últimos siete años.

⁶³ Subempleo subjetivo.

La brecha de género en la precariedad laboral: informalidad económica

La principal característica de la ocupación del mercado laboral del Distrito de Cartagena es la oferta de la precariedad laboral que se pone de manifiesto con la informalidad. Durante estos diez años la informalidad en la ciudad experimentó una reducción pasando la proporción del 60,8% en el año 2008 a 54,2% en el año 2018. En el Distrito, los hombres y mujeres presentan unas tasas significativas de informalidad ocupacional; pero continúan las mujeres estando excesivamente representadas en el ámbito de la economía informal.

En los últimos años la diferencia se concretiza promedialmente en 4,4 puntos porcentuales. De las mujeres ocupadas en el Distrito durante este período (2008-2018) en promedio el 59,2% estuvieron laborando en la economía informal mientras en los hombres lo hacían el 54,8%.

Cuadro n° 11
Porcentaje del empleo informal total ciudad y sexo
Período 2008 – 2018
Cartagena de Indias

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018*
Total ciudad	60,8	60,5	57,6	59,5	57,9	54,5	55,1	57,2	54,7	55,2	54,2
Hombres	56,6	58,4	56,4	56,2	55,1	51,6	50,9	55,1	53,7	55,6	53,6
Mujeres	57,8	63,4	59,4	64,1	61,9	58,5	60,5	59,9	56,1	54,7	55,2

Fuente: DANE -Gran Encuesta Integrada de Hogares. 2008 a 2015: período abril - junio. 2016 a 2018: período enero - diciembre. Cálculos CiDESD

La brecha de género en relación a la calidad del empleo, pese a ciertos progresos en cuanto a su reducción, sigue persistiendo con un comportamiento fluctuante que no logra revertir la desigualdad existente entre hombres y mujeres. Coloca a las mujeres en una situación de incertidumbre, inseguridad y desprotección.

En consecuencia, después de diez años de PPMEG la mayor fuente de empleo para las mujeres sigue siendo la informalidad. Las mujeres entran al mercado laboral desde una oferta de precarización e inestabilidad laboral a través de trabajos asalariados sin contrato escrito, sin cotización al sistema de la seguridad social, ofertas laborales de subcontratación, cuentapropistas en las calles, vendedoras puerta a puerta, el trabajo doméstico remunerado, etc. La manifiesta desigualdad de género que se visibiliza en el empleo informal no permite garantizar la autonomía económica de una gran mayoría de mujeres trabajadoras.

El mejoramiento de los indicadores económicos de estos últimos años no significó, en términos generales, una mayor participación en la economía formal

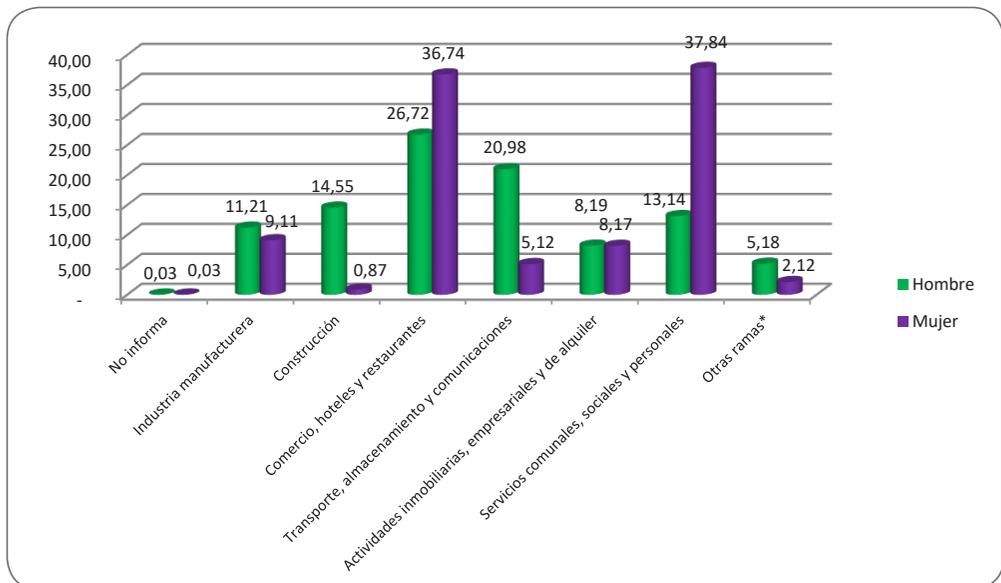
para las mujeres. Por el contrario, hubo un estancamiento con una tasa global de participación en el mercado laboral baja. Incluso en determinados momentos del periodo, las mujeres presentan unas tasas de informalidad altas cuando se observa una mejoría de los niveles de ocupación en la ciudad.

La brecha de oportunidades: la división sexual del trabajo y segregación

En el periodo analizado, las mujeres que trabajan siguen estando excesivamente representadas en una serie concreta de sectores. Se concentra en el sector terciario de la economía. Son el comercio y los servicios sociales las ramas de actividad que generan mayor empleo para las mujeres cartageneras.

La discriminación de género que existe en el trabajo productivo, se refiere tanto a nivel horizontal como vertical. La segregación horizontal se constata en la predominancia de las mujeres. Observando el periodo de años de ocupación en el Distrito (2013-2016), los porcentajes de mujeres ocupadas en servicios comunales (en promedio es de 37,84%) y comercio (en promedio es de 36,74%) son superiores con respecto a los hombres; mientras que en el resto de las ramas de actividad los hombres se encuentran participando en mayor proporción.

Gráfica n° 15
Población ocupada, según ramas de actividad y sexo
Promedio anual 2013 – 2016
Cartagena de Indias



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

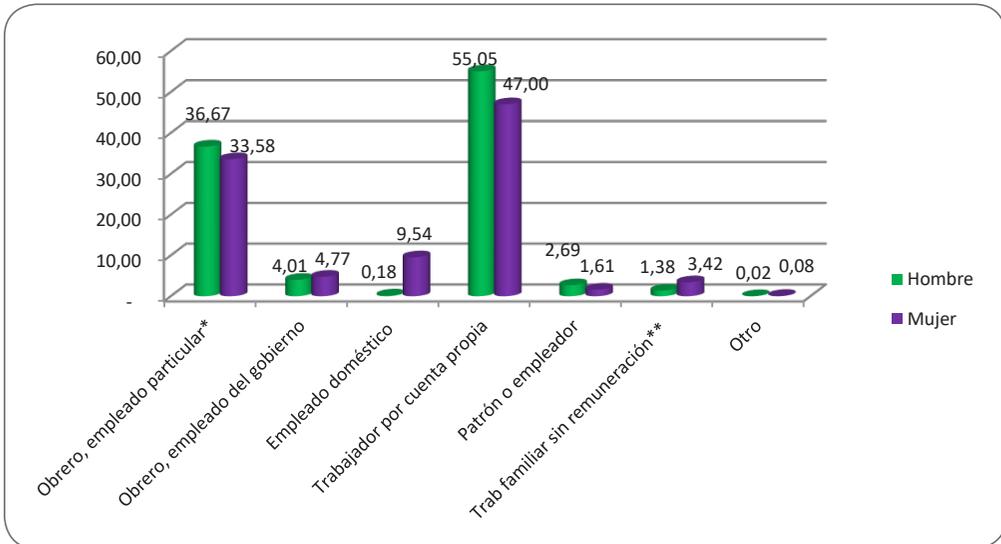
Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

* Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, Explotación de minas y canteras, Suministro de electricidad, gas y agua e intermediación financiera. Cálculos CiDESD.

La segregación vertical continúa siendo una práctica habitual en el mercado laboral de la ciudad y se constituye en un importante obstáculo para el desarrollo profesional de las mujeres cartageneras. Persiste una desigualdad de género que impide a las mujeres (con el mismo nivel de formación y experiencia laboral) acceder a determinados puestos y ocupaciones con mayor responsabilidad, poder decisorio y mejor remunerado. La brecha en el empleo cualificado y en las condiciones laborales (el salario femenino para el mismo cargo y las mismas funciones es frecuentemente más bajo que el salario masculino) persiste particularmente en el empleo privado y empresarial, y concentra el número de mujeres en niveles ocupacionales específicos de menor responsabilidad y estatus jerárquico en el interior de los empleos.

Como CiDESD ha reiterado en distintos informes, tanto la segregación horizontal como vertical se ven acentuadas con la pertenencia a la inserción socioeconómica y a la dimensión étnico/racial. Las mujeres pobres y afrocolombianas en el Distrito siguen teniendo más limitada la posibilidad de acceso, reconocimiento de sus capacidades y progresión en el trabajo. La interseccionalidad pone en evidencia la profundización de las dinámicas de discriminación racial y económica que subyacen en el seno de la sociedad cartagenera y se traducen en las desigualdades existentes en el mercado laboral cartagenero.

Gráfica n° 16
 Población ocupada, según posición ocupacional y sexo
 Promedio anual 2013 – 2016
 Cartagena de Indias



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)
 Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.
 * Incluye Jornalero o Peón.
 ** Incluye trabajadores familiares sin remuneración en otros hogares.
 Cálculos CiDESD.

En relación a la posición ocupacional en el periodo de mayor ocupación 2013-2016, en promedio el 47% de las mujeres ocupadas se ubican en el trabajo cuentapropista mientras que los hombres ocupados representan el 55%. Las mujeres están excesivamente representadas en esta categoría ocupacional y es predominante como opción laboral para las mujeres pobres y afrocolombianas. Cuentapropismo que, como hemos afirmado anteriormente, implica muy bajos ingresos, precariedad laboral y la inmensa mayoría sin prestaciones sociales.

En relación a la distribución de la posición ocupacional, cabe resaltar que las mujeres son asalariadas en una proporción del 48%. Es una población asalariada que tiene una representación del 10% en el empleo doméstico, proporción que marca una diferencia significativa frente a los hombres. La diferencia porcentual promedio de población asalariada entre hombres y mujeres se debe al alto porcentaje de mujeres en el servicio doméstico remunerado (10%) frente a los hombres (0,18%). Cabe señalar que la representación como empleadas domésticas es tres puntos superiores al promedio nacional (alrededor del 7% para los años 2016 y 2018).

Como se ha mencionado, la distribución de la participación laboral durante este período muestra que las mujeres se concentran en los servicios comunales y sociales; y una gran proporción se encuentran laborando en el trabajo doméstico remunerado. Sectores que se centran en actividades laboriosas con alto coeficiente de mano de obra y que son de menor o mal a remuneración y con frecuencia sin protección laboral.

La brecha de ingresos se mantiene y no se reduce

Las cifras ponen de manifiesto que las mujeres cartageneras siguen enfrentándose a una desigualdad salarial persistente por motivo de género. Mientras el 3,4% de mujeres trabajan sin remuneración y el 56,7% de las mujeres se encuentran con promedio de ingresos laborales por debajo del salario mínimo, según su posición ocupacional, los hombres en su mayoría están entre uno y dos salarios mínimos⁶⁴.

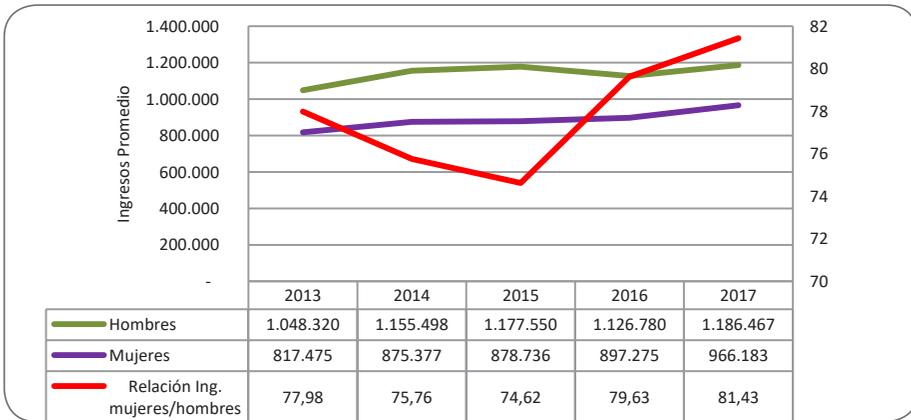
En todas las posiciones ocupacionales el promedio de ingresos es desfavorable a las mujeres, registrándose, especialmente, la desigualdad con ingresos

⁶⁴ El salario mínimo vigente últimos seis años:

Salario Mínimo 2018	\$ 781,242
Salario Mínimo 2017	\$ 737,717
Salario Mínimo 2016	\$ 689,455
Salario Mínimo 2015	\$ 644,350
Salario Mínimo 2014	\$ 616,000
Salario Mínimo 2013	\$ 589,500

significativamente bajos frente a los hombres en el empleo doméstico y el trabajo independiente por cuenta propia. Se observa, como era esperado, que el trabajo asalariado –exceptuando el trabajo doméstico remunerado–, ofrece una mayor equidad de género (particularmente, el empleo del gobierno) incidiendo en unos mejores ingresos y una mayor protección social para las mujeres.

Gráfica n° 17
 Relación de ingresos promedio laborales de la población ocupada según sexo
 Período 2013 – 2017



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
 Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.
 Cálculos CiDESD.

El promedio de ingresos laborales de las mujeres ocupadas, durante el período estudiado siempre es inferior al de la ciudad y significativamente menor en un 25-18%, al promedio de los hombres ocupados. Después de diez años de PPMEG se continúa reflejando un comportamiento asimétrico de los ingresos en detrimento de las mujeres.

Esta situación diferencial y desigual se corrobora en la relación entre los salarios femeninos y los masculinos, donde se observa no sólo la persistencia de las disparidades salariales de género, sino una brecha salarial de género muy poco reducida (81,4% en promedio o en 2017). En la sociedad cartagenera no han existido cambios significativos durante este período: a igual trabajo, los salarios de las mujeres son y persisten más bajos. Del mismo modo, en los renglones donde se ubica en el mercado laboral una gran proporción de las mujeres, los salarios promedios están por debajo del salario mínimo, como es el caso de la posición ocupacional de empleada doméstica, por cuenta propia y, lógicamente, en el trabajo familiar sin remuneración.

La brecha de género en la protección social

CiDESD entiende, tal como afirma Naciones Unidas, que la *protección social* es reconocida como una herramienta integral para cumplir con los objetivos y las metas de esta Agenda 2030. Al respecto cabe señalar que, si bien la protección social está implícita en un gran número de metas, está presente de manera explícita en el ODS 1, el ODS 3, el ODS 5, el ODS 8 y en el ODS 10⁶⁵. Hoy por hoy en Colombia, pese a incrementarse la cobertura tanto para hombres como para mujeres, no se logra un sistema público, amplio, universal e integrador que garantice la protección social a toda la ciudadanía en igualdad de condiciones. Las limitaciones del sistema contributivo de protección social es una realidad que afecta primordialmente a las mujeres en su autonomía y empoderamiento.

Después de diez años de PPMEG, la afiliación de las mujeres cartageneras al sistema de salud en gran parte se hace a expensas del régimen subsidiado.

- En este último año 2018 la población afiliada al régimen subsidiado en el Distrito es de 531.868 personas⁶⁶. El 53,5% de las personas afiliadas al régimen subsidiado, pese a la normativa de la igualdad prestacional entre regímenes, son mujeres (285.264). Esto significa que aproximadamente el 52% de las mujeres cartageneras acceden a los servicios de salud a través de unas prestaciones restringidas y con una atención de menor calidad con respecto al régimen contributivo. Por el contrario, en los hombres la proporción es a la inversa. El 52% de los hombres están afiliados al régimen contributivo en salud.
- Como se ha constatado en distintos informes, CiDESD considera que en el régimen subsidiado, pese a la normativa de la igualdad prestacional entre regímenes, las mujeres afiliadas y enfermas experimentan, con frecuencia, obstáculos de accesibilidad a la atención y extralimitaciones y abusos que se cometen por parte de las instituciones administradoras y prestadoras de servicios de salud (EPS e IPS); así como por sus empleados tanto administrativos como personal sanitario. Los niveles de las prestaciones subsidiadas en salud no bastan para garantizar la igualdad y equidad de género en materia de salud y atención sanitaria.

Según indicadores del Dane⁶⁷, la cobertura en pensiones también es deficiente si se considera que alrededor de 37% de los hombres en edad productiva se encuentra cotizando al sistema pensional, mientras que solo el 34% de las

⁶⁵ *Protección social, igualdad de género y autonomía de las mujeres: Reflexiones globales desde la experiencia latinoamericana y caribeña*. PNUD. Panamá. 2018.

⁶⁶ Afiliados Régimen Subsidiado en enero 2018. DADIS. Cartagena de Indias,.

⁶⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

mujeres lo hace. La brecha de género en el empleo y en la calidad del mismo implica que a las mujeres se les limita la protección social ya que la cobertura en el régimen obligatorio contributivo es menor.

- La forma de precarización laboral más frecuente es la informalidad laboral. En el Distrito, en promedio estos diez años el 59% de las mujeres trabajan en la economía informal (2018, fue 55,2). Esto significa que de entrada 59 mujeres de cada 100 ocupadas están excluidas de las cotizaciones previsionales.
- El alto índice de desempleo para las mujeres en la ciudad (11,7/2018) implica suspensión de las cotizaciones de protección social (salud y pensión) de todas aquellas mujeres que pierden su trabajo formal.
- Asimismo, las bajas tasas de empleo formal y asalariado, las condiciones de precariedad laboral (particularmente, empleadas domésticas) y el empleo inseguro y mal remunerado en las mujeres (percibiendo salarios inferiores a los hombres) tienen consecuencias negativas para las cotizaciones previsionales y, en últimas, empeora la situación de protección imposibilitando tener pensiones adecuadas en la vejez.
- Alrededor del 60% (2018) de la población femenina ocupada que participa en el mercado laboral percibe menos del salario mínimo y en consecuencia la cobertura pensional es menor para las mujeres que para los hombres, lo que da lugar a una marcada disparidad entre géneros en materia de protección social. Disparidad que se acentúa con la expectativa de vida al nacer de las mujeres que son en promedio más longevas que los hombres y viven más⁶⁸.
- Como en todas las latitudes, las diferencias salariales en Cartagena son evidentes y la brecha que separa los ingresos salariales de hombres y mujeres está del orden del 19% en los últimos años y se acentúan las desigualdades pensionales agravando la desprotección de las mujeres y condicionando su futuro y su autonomía.

La brecha de género en la distribución de las labores domésticas y el cuidado

La organización social del cuidado, en Colombia y en Cartagena en particular, es realizada principalmente por mujeres. Las responsabilidades de la

⁶⁸ En Colombia, la expectativa de vida de una mujer al nacer es de 85 años y la de un hombre es 79,8 años. Además, la expectativa de vida a la edad de pensionarse, se aumenta a 86,7 en las mujeres y a 83,3 en los hombres.

provisión de cuidados, remunerados o no, se encuentran desigualmente distribuidas y enfatizan una situación injusta y de profunda inequidad para las mujeres, dificultando su acceso a más empleos y a empleos decentes y sin precarización laboral. La base está en las raíces patriarcales que sustentan las relaciones inter-genéricas y en los estereotipos culturales de la sociedad cartagenera. Esto favorece que se perpetúe la división sexual del trabajo⁶⁹.

Así, cabe resaltar que en el trabajo familiar sin remuneración también existen diferenciales significativos desfavorables para las mujeres con respecto a los hombres. El porcentaje de mujeres (3,4%) que desempeñan un trabajo familiar sin remuneración es superior al de los hombres (1,4%). Las cargas del cuidado son mayores para las mujeres y el tiempo dedicado también sigue siendo mayor. Como consecuencia las mujeres tienen más restringida su autonomía económica y pueden dedicar menos horas a tener una remuneración económica y acceder a un empleo formal y asalariado.

La naturalización de la capacidad de las mujeres para cuidar es la construcción de una idea social ampliamente extendida en la ciudad y permanentemente reproducida por las prácticas culturales, tradiciones, educación, religiones e instituciones. En la ciudad para el año 2018, de un total de 804.403 personas, en edad de trabajar, el 43,34%, equivalente a 348.616 personas, estuvieron inactivas, debido a que no necesitaban trabajar, no podían o no estaban interesadas en tener una actividad remunerada. Del total de mujeres (223.348) cartageneras que se catalogan como población inactiva en el año 2018 aproximadamente el 55% se dedican al trabajo reproductivo y un 28% estaban estudiando. En los hombres para este mismo año aproximadamente el 52% estudiaban y solo un 7% se dedicaban al trabajo doméstico.

2.3. Consideraciones

Como se ha mencionado anteriormente, la autonomía económica se *explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres*⁷⁰; en este sentido se considera tanto la contribución de las mujeres a la economía como el uso del tiempo. Partiendo de esta conceptualización

⁶⁹ La especialización de tareas que se asignan en función del sexo y que suponen una distinta valoración social y económica y simbólica. Conlleva el mundo en dos esferas sociales que han percibido hasta nuestros días: el mundo del trabajo (masculino, público y productivo) y el mundo doméstico (femenino, privado y reproductivo).

⁷⁰ Ver Observatorio de Igualdad de Género.

y enfoque, para CiDESD es bastante insuficiente y reduccionista el abordaje que hace la PPMEG en su eje estratégico III la autonomía económica de las mujeres: *Generar condiciones y alternativas para el trabajo digno y la generación de ingresos de las mujeres cartageneras.*

2.3.1. En el Distrito, a pesar de los avances legislativos en materia económica y social, persiste la violación sistemática a los derechos laborales de las mujeres: discriminación, falta de oportunidades, hostigamiento, diferencias salariales, acoso sexual y ausencia de prestaciones. Atendiendo a esta realidad del mundo del trabajo y del panorama laboral para las mujeres cartageneras se hace de difícil comprensión, desde una perspectiva política y estratégica, la formulación de las metas planteadas en el Plan de Acción y son preocupantes las actuaciones desarrolladas durante estos diez años de implementación.

- I. El modelo de desarrollo Distrital y sus políticas económicas no se implementan desde un enfoque de derechos y de igualdad de género; y socavan, simultáneamente, la autonomía y el empoderamiento de las mujeres. En estos diez años de PPMEG, si bien se ha reducido la tasa del desempleo de las mujeres en 5,2 puntos porcentuales, la tasa global de participación ha descendido progresivamente reduciendo la oferta laboral y se han mantenido las dinámicas de discriminación y exclusión económica en relación a los hombres.

La feminización del mercado laboral del Distrito no ha significado para una gran mayoría de cartageneras la oportunidad y el acceso a un trabajo remunerado decente y estable. Las discriminaciones de género en materia de derechos entre hombres y mujeres se manifiestan con mayor crudeza en el mundo del trabajo y el empleo.-Durante este período de PPMEG no se ha garantizado ni promovido de manera efectiva, por parte de la Administración Local, la autonomía económica de las mujeres en la ciudad, y particularmente, a las mujeres que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

- II. Es un hecho que las mujeres cartageneras cada vez participan más en el mercado laboral, pero lo hacen en condiciones de desventaja y precariedad. La variación del comportamiento de la PEA y las fluctuaciones de la tasa de ocupación según sexo ponen de manifiesto la permanente inequidad de oportunidades para las mujeres en el mundo laboral. La tendencia en los últimos años ha sido una disminución de empleos femeninos, la potencial participación laboral de la mujer no se corresponde con las oportunidades laborales ni con la oferta y la creación de puestos de trabajo. Se ha asistido a una reducción de la inserción de las mujeres en el mundo laboral, persistencia de la precariedad laboral y unas cifras de desempleo

femenino (23.222) muy superiores a las de los hombres (16.487) para el año 2018.

- III. Persiste una inadecuada cobertura de protección social que, con el paso del tiempo, ensancha la desigualdad y la inseguridad social para las mujeres. Los factores económicos, los intereses políticos y las conveniencias financieras son los causantes de no poder alcanzar no sólo la cobertura sino la igualdad y equidad en las prestaciones sociales tanto de salud como pensionales como derechos de ciudadanía. Un Eje de autonomía económica para las mujeres debería contemplar en su Plan de Acción impulsar la protección social a las mujeres. Preocupa la ausencia de medidas efectivas para garantizar el derecho de las mujeres a no ser discriminadas en el trabajo, en el acceso a los recursos económicos y de producción y en la protección social integral.

- IV. Como CiDESD ha reiterado, en distintos informes, tanto la segregación horizontal como vertical se ven acentuadas con la pertenencia a la inserción socioeconómica y a la dimensión étnico/racial. Las mujeres pobres y afrocolombianas en el Distrito siguen teniendo más limitada la posibilidad de acceso, reconocimiento de sus capacidades y progresión en el trabajo. La interseccionalidad pone en evidencia la profundización de las dinámicas de discriminación racial y económica que subyacen en el seno de la sociedad cartagenera y se traducen en las desigualdades existentes en el mercado laboral cartagenero que afectan directamente a las mujeres.

Atendiendo a lo mencionado anteriormente, hay que destacar que si bien las discriminaciones de género son comunes y afectan a todas las mujeres, existen diferencias entre mujeres. La inserción socioeconómica y el color de la piel condicionan el acceso al mercado laboral y las oportunidades de mejor remuneración.

Las mujeres de ingresos bajos y afrocolombianas presentan los peores indicadores de participación en el mercado laboral⁷¹.

No se han percibido esfuerzos por parte de la Oficina de la Mujer de priorizar y confrontar esta realidad de discriminación racial y formas conexas de intolerancia en el mundo laboral cartagenero, pese que en la ciudad el 18% de las mujeres del Distrito se autorreconocen afrodescendientes.

⁷¹ Ver al respecto para mayor información Lluís Casanovas (coord.) y equipo ODESDO. *Ciudad heterogénea, diversa y desigual*. Págs. 27 y 84. Ed. Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo. Cartagena de Indias 2009.

2.3.2. Para CiDESD el tema del acceso al trabajo en relación a la edad y el desempleo de la población joven en Cartagena de Indias es un grave problema que debería ser motivo de gran preocupación y un desafío político para la institucionalidad local. Sin embargo, no hay propuestas y programas estratégicos definidos y no existe un modelo de inserción laboral para jóvenes. En este panorama el desempleo está afectando en mayor medida a las mujeres jóvenes que a los hombres jóvenes. La tasa de desempleo entre las mujeres jóvenes duplica prácticamente la registrada entre los hombres jóvenes.

- I. Como en anteriores Informes de CiDESD consideramos importante subrayar que si bien la oferta laboral favorece a las mujeres jóvenes y con mayores niveles de educación, en términos generales, la falta de empleo afecta desproporcionalmente a la población de mujeres jóvenes, particularmente a las trabajadoras pobres. La exclusión laboral (participación, empleo, calidad) implica para muchas jóvenes socavar no sólo su autonomía sino que condiciona y limita sus perspectivas futuras y sus proyectos de vida. La falta de empleo para las mujeres jóvenes, particularmente las más pobres y más necesitadas, que no tienen oportunidad ni posibilidad de estudiar, implica quedarse en el hogar desempeñando el trabajo doméstico sin remuneración. Tomando este panorama en cuenta, no se han observado por parte de la Oficina de la Mujer acciones estratégicas y específicas para revertir la injusticia socioeconómica que afecta a las mujeres jóvenes.

Es altamente preocupante que la implementación de la PPMEG no haya tenido durante estos diez años un Plan de Acción definido y estratégico para promover un entorno laboral igualitario y no sexista, para reducir las discriminaciones directas e indirectas existentes en el mercado laboral cartagenero, y favorecer la redistribución del trabajo doméstico y del cuidado. Si bien, en relación a las metas propuestas en el año 2011, se carece de información sobre las medidas adoptadas, cabe resaltar que alcanzadas o no, la eficacia y el impacto estratégico logrado en términos de cobertura es absolutamente insuficiente atendiendo al desafío de garantizar condiciones de igualdad de oportunidades en todos los aspectos laborales entre hombres y mujeres. En el ámbito del empleo o contratación pública debería haberse extendido, incluso de manera más explícita, a las entidades contratadas para la realización de trabajos o funciones de la Administración Pública.

De la misma manera no se ha desarrollado un plan de acción en que se establecieran garantías concretas contra la discriminación por razón del sexo, el trato desfavorable y sexista relacionado con el embarazo y el acceso al trabajo o el acoso sexual. Y se establecieran entes de control local para favorecer la igualdad y la seguridad laboral para las mujeres.

En la actuación de este Eje: la autonomía económica de las mujeres: *Generar condiciones y alternativas para el trabajo digno y la generación de ingresos de las mujeres cartageneras* se ha tenido una mirada muy acotada y estática de las desigualdades de género focalizándose, en muchas ocasiones, en mujeres en condiciones de pobreza y adoptando actuaciones de transferencia que no sólo no han contribuido a salir de la pobreza sino que no han favorecido, en su mayoría, la inclusión de las mujeres en los mercados laborales formales, y en la redistribución de las cargas que suponen los cuidados. En este sentido, no se ha tenido, tampoco, una actuación estratégica sobre la promoción de la redistribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral y reducir sus sobrecargas físicas y psicológicas.

La actuación de la PPMEG en este ámbito no ha tenido a lo largo de estos diez años impacto favorable en los resultados que reducen la discriminación laboral de las mujeres. No ha superado una visión reduccionista del fenómeno de la autonomía económica de las mujeres, no ha enfrentado el sexismo latente en todas las instituciones económicas locales para contrarrestar la aparente neutralidad de la dinámica del modelo económico globalizado del Distrito y no ha contemplado pasos hacia la igualdad de género y sus efectos positivos sobre la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres. Ni la formulación del Eje ni su diseño operativo han tenido capacidad para moverse en una dirección de igualdad de género efectiva que favorezca la *capacidad de las mujeres* de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que *los hombres, considerando el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía*⁷².

⁷² Ver en la Cepal Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe.

3. Presupuestos y Política Pública

3.1. Introducción

CiDESD ha venido abordando progresivamente la situación de los presupuestos asignados a la PPMEG y, en particular al Eje de la Política de Mujeres: *Una vida libre de violencias* que se orienta a garantizar al Derecho de las mujeres a una Vida Libre de Violencias⁷³. Los presupuestos distritales son un instrumento de política económica y social que refleja las prioridades de la Administración Local en relación con el desarrollo de la ciudad, su compromiso con los derechos humanos, el bien común y el bienestar de la población. En este sentido, subrayamos que es un documento financiero que recoge el plan económico de la Administración Distrital para el período que comprende un ejercicio económico que tiene carácter anual; y es la principal herramienta a través de la cual, el gobierno distrital recoge sus preferencias políticas y materializa sus objetivos económicos.

1. Es reconocido ampliamente que los presupuestos con perspectiva de género en las Administraciones Públicas son el instrumento esencial y clave para promover la implementación eficaz de las políticas con enfoque de género y avanzar en la estrategia de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en la sociedad. La formulación, planeación, programación y adjudicación de recursos presupuestales constituyen una definición importante para crear las condiciones favorables para avanzar en la igualdad de género, eliminar la discriminación contra las mujeres y garantizar sus derechos de manera específica.
2. CiDESD considera que el presupuesto es uno de los instrumentos más importantes de la política económica de cualquier gobierno y debería dar cobertura a las necesidades e intereses estratégicos de toda la ciudadanía de un determinado territorio sin discriminaciones. En consecuen-

⁷³ Objetivo específico del Eje: *“Garantizar a las mujeres cartageneras una vida libre de violencias, a través de acciones de prevención, atención, protección y acceso a la justicia, en coordinación con las entidades nacionales, los diversos sectores sociales, en especial el educativo y el de medios de comunicación”*. Ver Política Pública de Mujeres para la Equidad De Género Distrito de Cartagena de Indias.

Objetivo del Eje Una Vida libre de violencias en el Plan de Acción 2008-2011: *“Contribuir a la transformación de los contextos socioculturales y promoción de estrategias institucionales y sociales para la detección temprana y monitoreo de la violencia, con el fin de prevenir todas las formas de violencia contra las mujeres, esto con el propósito de lograr acciones tendientes a desarrollar un marco jurídico y de política pública de prevención de violencia intrafamiliar y sexual, trata de personas y producida por actores armados ilegales, a través del fortalecimiento institucional y de las organizaciones sociales para la incidencia y la veeduría ciudadana, comunicación educativa, investigación, monitoreo y evaluación”*. Ver Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género Distrito de Cartagena de Indias.

cia, el presupuesto Distrital, de acuerdo con el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas⁷⁴ debe favorecer la justicia distributiva, la inclusión y el desarrollo social. Así, los presupuestos distritales han de tener en cuenta las diferentes cotidianidades de mujeres y hombres, y abandonar su aparente neutralidad de género ya que su existencia no permite contemplar las necesidades, intereses y capacidades de las mujeres y de las niñas.

3. CiDESD contempla que el gasto debe diseñarse específicamente para buscar la igualdad ya que el proceso de socialización diferenciada y jerarquizada de mujeres y hombres genera una posición y situaciones de profunda desigualdad en la sociedad cartagenera. Al respecto, cabe señalar que las políticas específicas dirigidas a las mujeres son imprescindibles, pero no son suficientes para contrarrestar los efectos de la discriminación y desigualdad que afectan a las mujeres y niñas. La perspectiva de género debe integrarse en todas las políticas públicas y el Presupuesto Distrital deberá garantizar los asuntos de género y recursos para asegurar el derecho a la igualdad en todas las políticas y programas locales.
4. En la IV Conferencia Mundial de las Mujeres (Beijing, 1995) se reconoció el valor específico y estratégico de los Presupuestos con Perspectiva de Género (PPG) y se identificaron estas iniciativas como parte del proceso de *gender mainstreaming* (transversalidad de la perspectiva de género). Desde dicho momento, cada vez son más los instrumentos y las normativas que reconocen y promueven esta interrelación. Así entendemos que los presupuestos con perspectiva de género (PPG) son una herramienta cada vez más reconocida por su carácter estratégico para impulsar la transversalización de la perspectiva de género en las políticas y en la propia Administración Distrital⁷⁵.

Así, la estrategia de la transversalidad de la perspectiva de género adoptada en la Conferencia de Beijing (1995) –compromiso de los gobiernos–, implica la integración de la equidad de género en todas las políticas y proyectos de desarrollo y no sólo en los específicos para mujeres. Se trata de dar más importancia y amplitud a las cuestiones de género

⁷⁴ La Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, se fija, entre otros objetivos y metas, el de reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos, y en particular, que desde 2015 a 2030 se debe lograr progresivamente, y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional de cada país, y que se debe potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

⁷⁵ Para ampliar conocimiento ver al respecto *Els pressupostos amb perspectiva de gènere a l'estat espanyol*, Mónica Gil Junquero. Ed. Tirant lo Blanch, Universitat de València.

como reacción a la marginalización de los proyectos específicos y actúa como una estrategia complementaria a las acciones positivas⁷⁶.

5. Tal como afirma el Consejo de Europa “los presupuestos de género son una aplicación del *gender mainstreaming* en el proceso presupuestario. Consisten en una valoración de los presupuestos que incorpora una perspectiva de género a todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurando los ingresos y los gastos para promover la igualdad de género”. Es decir, partiendo de la no neutralidad de género de los presupuestos y a través de diferentes fórmulas y estrategias, se trata de incorporar en las diferentes etapas del ciclo presupuestario y para sus componentes o para una parte de ambos, tanto las experiencias, necesidades y preferencias de las mujeres como de los hombres. Para CiDESD, los Presupuestos con Perspectiva de Género (PPG) persiguen, por lo tanto, la mejora de las políticas públicas con la finalidad de que reduzcan las desigualdades entre mujeres y hombres, y de este modo mejoren la calidad de vida de las personas de un determinado territorio.
6. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, para CiDESD el análisis de los presupuestos distritales desde una perspectiva de género nos permite identificar el escaso nivel de incorporación de la Agenda de Género en la gestión de la Administración Distrital. Los presupuestos aprobados, año tras año, desde la implementación de la política pública de mujeres no han incorporado pertinentemente el enfoque de género en la planificación y en la asignación presupuestaria de los recursos.
7. CiDESD considera altamente preocupante, después de diez años de PPMEG que la Administración Distrital no adopte medidas para que su política económica deje de ser neutral en términos de género. Asimismo, cabe resaltar que en la definición de los presupuestos públicos debería considerarse el impacto diferencial tanto en la destinación de los recursos –gastos públicos– como en la obtención de ingresos sobre mujeres y hombres. Es reconocido que los presupuestos se dividen en dos grandes apartados: el estado de gastos y la previsión de ingresos. Por tanto, el análisis del impacto de los presupuestos sobre mujeres y hombres debe contemplar ambos apartados. Si bien, el impacto desfavorable para las mujeres es siempre más visible en los gastos, no deja de ser importante y cierto que los *ingresos tampoco son neutrales* desde el punto de vista de género. La Administración Local no contempla la inclusión de género en la recaudación presupuestaria local y no tiene en cuenta el mayor impacto de los impuestos distritales sobre deter-

⁷⁶ Manual para incorporar la perspectiva de género en el presupuesto municipal. ONU MUJER. Honduras.

minados grupos de mujeres (jefas de hogar, mujeres emprendedoras, mujeres de menos ingresos...).

8. CiDESD considera que, si bien usualmente la insuficiencia de recursos económicos en el Distrito es una constante, ello no implicaría forzosamente que los factores económicos sean los únicos causantes de la insuficiente asignación presupuestaria a la política pública de mujeres. La limitación de recursos económicos no puede ser la justificación de unos presupuestos no sensibles al género. La falta de medidas y estrategias –con enfoque en derechos humanos y género– han impedido incorporar la perspectiva y transversalidad de género en los presupuestos distritales durante estos diez años y generar condiciones de igualdad real.

3.2. Constataciones: Recorrido histórico 2009-2018

En este período de diez años, analizando los presupuestos aprobados por vigencia anual, el gobierno distrital ha destinado cada año a la política pública de mujeres –a sus programas específicos⁷⁷– en promedio el 0,029% del total del presupuesto anual del Distrito⁷⁸. Desde el año 2014, el porcentaje de asignación a la política pública en relación al total del Presupuesto Distrital no ha dejado de reducirse.

En diez años la cantidad que se ha destinado para la política pública no ha superado los 735.000.000 de pesos (2014) para acabar con las desigualdades y discriminaciones que soportan las mujeres en la sociedad cartagenera. Durante este período (2009-2018), la cantidad que se ha asignado promedialmente para cada año a la Política pública es de 435.118.985 pesos para enfrentar la erradicación de las violencias machistas, favorecer la autonomía económica y garantizar la autonomía política de unas 500.000 mujeres anuales, mientras el pago de la deuda distrital representó promedialmente 85.278.624.289 pesos al año.

⁷⁷ Los programas de la Política Pública financiados en los presupuestos de las distintas vigencias no han sido siempre los mismos. Se desconocen los criterios que han determinado la inclusión, permanencia o exclusión presupuestal a los programas. Durante estos años se han financiado los siguientes programas: Formulación e institucionalización de la Política Pública de Mujeres con perspectiva de Género (4 años). Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer, Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras, “Una Vida Libre de Violencias para las Mujeres; y Institucionalización de la Política de Mujer (7 años). Programa Primero Tú Mujer, Constructora de Paz (3 años).

⁷⁸ El porcentaje ha oscilado sin orden creciente. En el año 2011 el porcentaje representó el más bajo siendo del 0,012, mientras que en el año 2014 se alcanzó el mayor porcentaje 0,060 sobre el total del presupuesto distrital.

Una vez aprobada la política pública, las asignaciones para su puesta en marcha (2009 a 2012) fueron irrisorias. Durante estos años, la política pública de mujeres se caracterizó por carecer de una asignación presupuestaria suficiente. No fue considerada importante por parte del Concejo Distrital y no sólo se impidió y obstaculizó su adecuada implementación inicial sino que no pudo lograr los objetivos fijados (Plan de acción 2009-2011). (Ver tasas de reducción de violencias).

En el año 2012, la nueva Alcaldía de Campo Elías Terán Dix diseña un financiamiento por programas en relación a 4 ejes de la política pública que se mantiene dos años, pero determina un diseño presupuestario que permanecerá en el tiempo sin más hasta el 2019 con unas asignaciones presupuestarias con programas estáticos en acciones y destinatarios sin cambios significativos año tras año, sin diagnósticos adecuados de las principales desigualdades persistentes en la ciudad, sin medios y sin reglamentos, alejados de las necesidades reales de las mujeres.

Durante estos años, la asignación presupuestaria más alta fue la adoptada en el año 2014 con un presupuesto aprobado de 735 millones de pesos. En años posteriores, la Administración local y el Concejo Distrital no incluyeron nunca un aumento presupuestario a esta asignación alcanzada. Por el contrario, recortaron los fondos a los programas de la PPMEC. Para el año 2019⁷⁹, el presupuesto se redujo en un 21,39% con respecto al año 2014 asignando la cifra presupuestaria de 577.775.782 pesos. Representó una reducción de 157.224.218 pesos con respecto al 2014.

Se produjo un retroceso respecto al peso específico de la política pública sobre el total del Presupuesto. Mientras que en 2014 representaba el 0.060% del Presupuesto Distrital total, para el año 2018 representó un 0.029% y para el año 2019 alcanza el 0,032%. Durante estos últimos seis años el Presupuesto Distrital se incrementó en un 49,32% mientras redujeron el presupuesto de la PPMEG en los años 2016 y 2017 en un 38,10% y para el 2019 en un 21,39% (en relación al año 2014). Han sido aplicadas unas reducciones presupuestarias que han implicado significativos recortes en las acciones de Igualdad, desaparición de programas e instrumentos y disminución y deterioro de medidas a implementar.

⁷⁹ Presupuesto para la vigencia fiscal del año 2019 aprobada el 11 de diciembre de 2018.

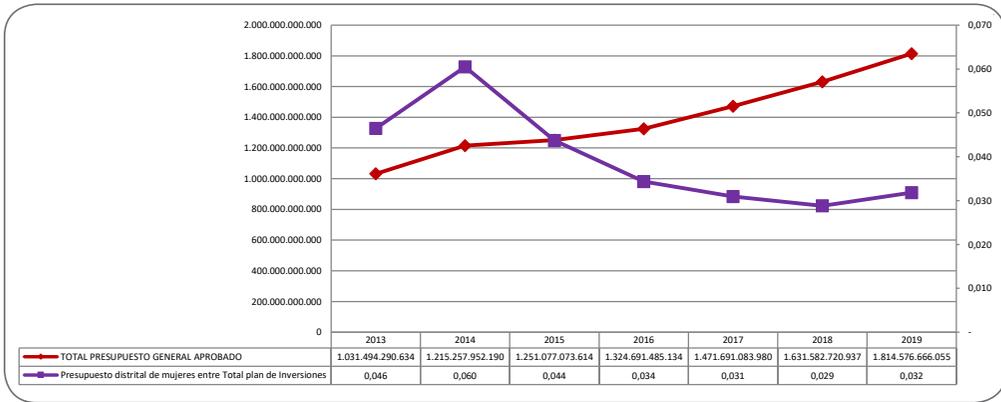
Cuadro n° 12
Presupuesto Distrito de Cartagena de Indias para la Vigencia Fiscal
Período 2009 – 2019

Concepto	2009	2010	2011	2012
	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL APROBADO	1.056.805.853.930	957.026.038.326	1.246.863.721.343	1.071.226.776.012
Formulación e institucionalización de la Política Pública de Mujeres con perspectiva de Género (SGP - propósito general)	104.000.000	180.000.000	NA	NA
Formulación e institucionalización de la Política Pública de Mujeres con perspectiva de Género (ingresos corrientes libre destinación)	256.000.000	220.000.000	NA	NA
Formulación e institucionalización de la Política Pública de Mujeres con perspectiva de Género (rendimientos financieros ICLD)	NA	NA	150.000.000	300.000.000
Total Formulación e institucionalización de la Política Pública de Mujeres con perspectiva de Género	360.000.000	400.000.000	150.000.000	300.000.000

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Inversión						
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL APROBADO	1.031.494.290.634	1.215.257.952.190	1.251.077.073.614	1.324.691.485.134	1.471.691.083.980	1.631.582.720.937	1.814.576.666.055
Programa Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer	99.980.000	150.000.000	167.625.037	150.000.000	50.133.478	70.000.000	70.000.000
Programa Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras	79.500.000	160.000.000	120.346.181	115.000.000	55.000.000	20.000.000	80.000.000
Programa "Una Vida Libre de Violencias para las Mujeres"	150.000.000	275.000.000	258.738.628	190.000.000	269.264.189	280.000.000	327.775.782
Programa Institucionalización de la Política de Mujer	150.000.000	150.000.000	NA	NA	NA	NA	NA
Programa Primero Tú Mujer, Constructora de Paz	NA	NA	NA	NA	80.602.333	100.000.000	100.000.000
Total Política Distrital de Mujeres para la Equidad de Género "Cartageneras en Pleno Goce de Nuestros Derechos" *	479.480.000	735.000.000	546.709.846	455.000.000	455.000.000	470.000.000	577.775.782

Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Gráfica n° 18
 Peso específico del presupuesto Distrital de mujeres sobre total plan de inversiones
 Período 2013 – 2019
 Cartagena de Indias



Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
 Cálculos CiDESD.

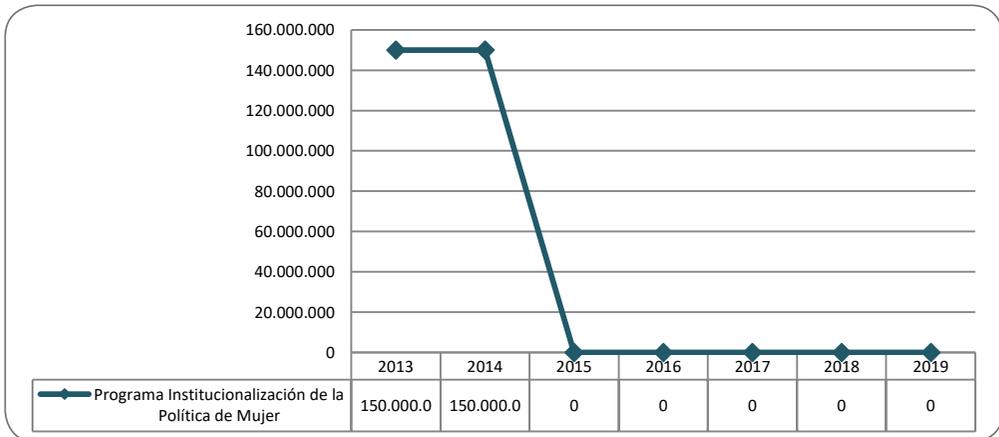
a. Programas con Financiación Específica

Atendiendo al diseño del año 2013 se definen cuatro programas con financiación específica: Programa Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer, Programa Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras, Programa “Vida Libre de Violencia contra la Mujer”, correspondientes a 3 Ejes de la Política Pública o líneas de Acción: Eje económico: Mujeres con autonomía económica; Eje de prevención de la violencia: Una vida libre de violencias y Eje de participación política: Las mujeres decidimos sobre el ejercicio del poder; y un Programa: Institucionalización de la Política de Mujer orientado a la institucionalización de la Política Pública. Estos programas que resultaban claves para los propósitos y ejecución de determinados Ejes de la política Pública experimentan después del 2014 unos recortes importantes y sustanciales.

Programa “Institucionalización de la Política de Mujer”

El Programa Institucionalización de la Política de Mujer orientado a facilitar los desafíos de institucionalización contemplados en la sección de los Enfoques y estrategias de la Política, apenas duró dos años. Se suprimió, a partir de 2015, la asignación específica para la institucionalización de la política.

Gráfica n° 19
 Presupuesto del Programa “Institucionalización de la Política de Mujer”
 de Cartagena de Indias para la Vigencia Fiscal
 Período 2013 – 2019



Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Programa Primero Tú Mujer, Constructora de Paz

En el comportamiento presupuestario a partir del año 2017 surge una nueva partida en relación con *El programa Mujeres constructoras de Paz*⁸⁰; no corresponde a ningún eje específico de la Política Pública. Se introduce a partir del año 2016 en el Plan de Desarrollo⁸¹ con la finalidad de dinamizar procesos de inclusión social a mujeres víctimas del conflicto armado, en el marco del cumplimiento de la Resolución 1325 de la ONU, cuyo propósito es reafirmar el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de conflictos y en la consolidación de la paz.

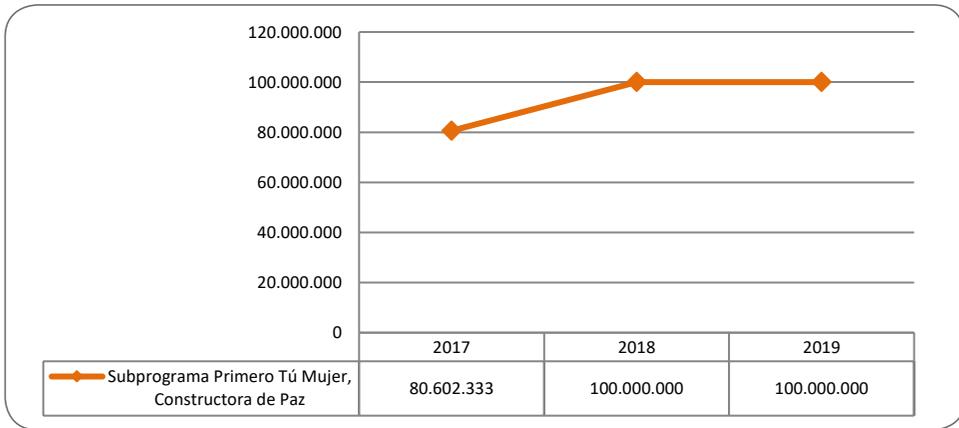
La nueva partida constituye, sin duda, un avance en el contexto del proceso de paz y los Acuerdos de la Habana; pero no sólo no se contempla como eje en la política pública ni se explicitan sus propósitos en términos de acciones, destinatarias y reglamentación, sino que su asignación presupuestaria se alcanza a costa de la reducción de los Programas que resultaban claves

⁸⁰ El plan para el goce efectivo de los derechos de las mujeres, las jóvenes y las niñas víctimas sobrevivientes del conflicto armado, es una herramienta que se basa en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, que parte del presupuesto de la existencia del impacto desproporcionado en términos cuantitativos y cualitativos que tiene el conflicto armado interno y el desplazamiento forzado sobre la vida de las mujeres colombianas, así como del supuesto jurídico de que las mismas son sujetos de protección constitucional reforzada. Plan de Desarrollo Primero La Gente. 2016-2019.

⁸¹ Plan de Desarrollo Distrital 2016-2019 Primero la Gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva.

para los propósitos de la igualdad de género. La primera partida presupuestaria se asigna en el 2017 con 80.602.333 pesos, y desde entonces se ha incrementado en un 24,06% en 2018 y se ha mantenido exactamente igual para 2019. Pese a su importancia, no se le asignó un presupuesto específico y con mayor cuantía.

Gráfica n° 20
 Presupuesto del Programa “Primero Tú Mujer, Constructora de Paz”
 de Cartagena de Indias para la Vigencia Fiscal
 Período 2017 – 2019

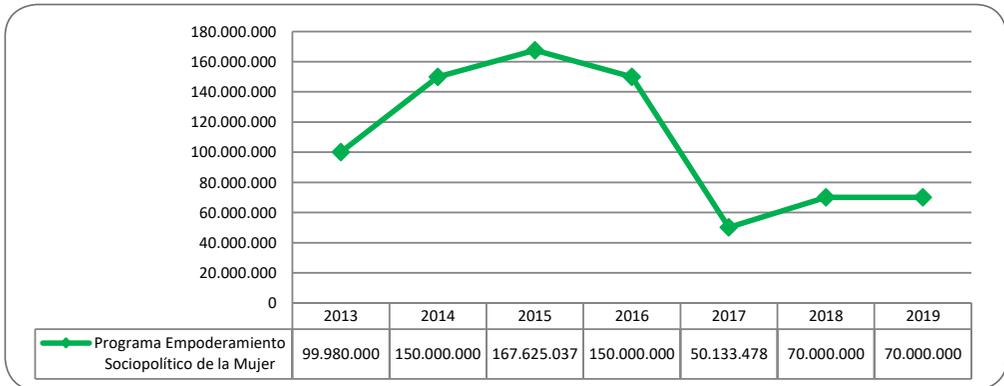


Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
 Nota: el Programa “Primero Tú Mujer, Constructora de Paz”, empieza a partir del año 2017.

Programa Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer

Observando el comportamiento presupuestario de cada programa cabe señalar que en el año 2014 los presupuestos de los programas alcanzaron su nivel más alto. Sin embargo, éste programa en específico tuvo su nivel más alto en el año 2015. Desde entonces el Programa Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer tuvo unos recortes presupuestarios pronunciados alcanzando el nivel más bajo en el 2017 con una disminución del 70,09% con respecto al año 2015. En el 2018 inicia nuevamente su incremento, pero la partida presupuestaria es de 70 millones de pesos, un 58,24% más bajo que en 2015.

Gráfica n° 21
 Presupuesto del Programa “Empoderamiento Sociopolítico de la Mujer”
 de Cartagena de Indias para la Vigencia Fiscal
 Período 2013 – 2019

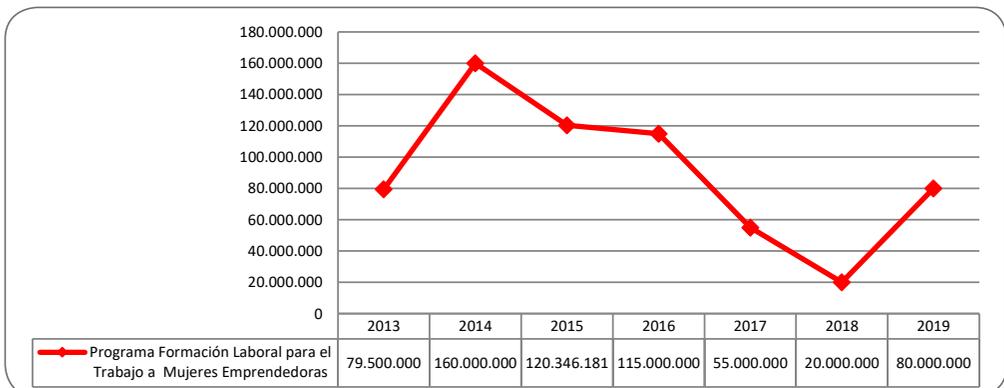


Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Programa Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras

El Programa Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras en el año 2014 alcanza el nivel presupuestario más alto (160 millones), doblando el presupuesto del año anterior. Desde el 2014 la partida presupuestaria se ha ido reduciendo llegando a 20 millones en el 2018, un 87,5% más bajo que en el 2014. La partida presupuestaria se incrementa para el 2019 llegando a 80 millones, un 50% más reducida que en el año 2014.

Gráfica n° 22
 Presupuesto del Programa “Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras”
 de Cartagena de Indias para la Vigencia Fiscal
 Período 2013 – 2019

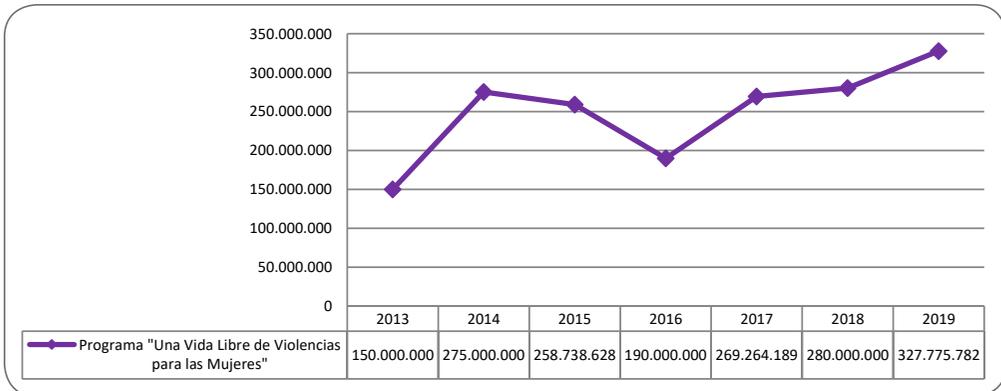


Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Programa “Vida Libre de Violencia contra la Mujer”

El Programa “Vida Libre de Violencia contra la Mujer” es el programa que debe orientarse hacia acciones de prevención, sensibilización de las diferentes formas de violencia contra las mujeres; y de protección en Hogar de Paso⁸². La cifra presupuestada de 275 millones asignada en el año 2014 fue sistemáticamente decreciendo en los tres años siguientes. El recorte alcanzó el máximo nivel en el 2016 con una partida presupuestaria de 190 millones (reducción de un 30,9% en relación a 2014). Desde el 2018 el presupuesto para la violencia de género se ha incrementado exactamente en 1,82% en el 2018 y en un 19,19% para 2019 con respecto al año 2014. La partida presupuestaria para 2019 con 327.775.782 pesos, resulta ser, después de diez años, la cuantía máxima destinada por la Administración Distrital para enfrentar integralmente la violencia contra las mujeres.

Gráfica n° 23
 Presupuesto Distrito del Programa “Una Vida Libre de Violencias para las Mujeres”
 de Cartagena de Indias para la Vigencia Fiscal
 Período 2013 – 2019



Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

⁸² Según la Unidad de Asuntos para la Mujer de la Secretaria de Participación y Desarrollo Social de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (ver al respecto <https://participacion.cartagena.gov.co/index.php/2016-11-21-16-59-32/asuntos-para-la-mujer>).

3.3. Consideraciones

3.3.1. El recorrido histórico de la asignación de recursos presupuestarios destinados específicamente a la Política Pública de PPMEG dan cuenta de que no sólo no han aumentado suficiente y adecuadamente, sino que han disminuido con recortes significativos. El incremento de un 19, 9% en la partida de una Vida libre de Violencias en el 2019 no compensa todos los recortes de los últimos años en todas las partidas que condujeron a una relevante reducción presupuestaria de la Política Pública e impidieron la adecuada y equilibrada ejecución de los programas.

CiDESD observa con preocupación el alto grado de contradicción entre la formulación de la política pública y el ejercicio presupuestario de un hacer burocrático de la institucionalidad sin identificación ni implicación. Son actitudes y sentimientos que no han garantizado la implementación de las iniciativas y, por el contrario, han favorecido la regresión en un tema que es tan fundamental para respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres y niñas y la erradicación de las inequidades de género.

- I. La falta de financiación con asignaciones completamente insuficientes y la disminución progresiva de los presupuestos ponen de manifiesto no sólo la reiterativa ausencia de voluntad política de la institucionalidad cartagenera (Administración Local y Concejo Distrital) durante estos diez años –salvo alguna excepción– sino, también, la inconsistencia política de la institucionalidad para asumir los compromisos adquiridos ante la ciudadanía y, particularmente, ante las mujeres y su ejercicio participativo. Para CiDESD la información disponible en términos de asignación presupuestaria evidencia que la política pública de mujeres no ha sido tema prioritario de la agenda institucional durante estos diez años. Si la igualdad y los derechos de las mujeres y niñas hubieran sido prioridad para los Gobiernos Distritales, los presupuestos de estos Gobiernos hubieran tenido que confeccionarse atendiendo también a esta perspectiva. Los presupuestos son un reflejo de la política de la Administración Distrital y un reflejo de las prioridades tanto del Gobierno como del Concejo Distrital. En este sentido se debe subrayar que no han sido el instrumento de política económica y social esperado que contribuya de forma activa a superar las desigualdades de género para transformar la realidad.

3.3.2. El esfuerzo de formulación participativa con distintos actores (movimiento social de mujeres, organizaciones sociales, agencias ofi-

ciales de cooperación internacional apoyando técnica y económicamente⁸³) y su tan eufórica y mediática presentación no encontraron, desde un inicio, una correlación presupuestaria que facilitara su implementación y desarrollo:

- I. Los presupuestos aprobados, en el período 2009-2011 por el Concejo Distrital para poner en marcha la PPM no estuvieron a la altura del desafío para eliminar la discriminación en el gasto público y promover una sustantiva igualdad de género. Resistencias culturales e ideológicas a la igualdad de género estuvieron presentes en el Concejo Distrital y la política pública de mujeres pasó a un segundo plano con recursos presupuestarios marcadamente insuficientes para la implementación de la nueva política.
- II. De igual forma, los presupuestos del período 2009-2011 no hicieron visibles las partidas presupuestarias a nivel de programas o acciones para la igualdad de género. No figuró –pese a los 3 años de formulada la política pública– gasto etiquetado para la implementación de los programas dirigidos a las mujeres. Se contempló cada año una sola partida global sin apuntar a las especificidades programáticas que permitieran orientar el accionar de la Administración atendiendo al Plan de Acción definido.
- III. El Concejo Distrital estuvo al margen del proceso del debate político de los contenidos de la política y de su elaboración participativa, y no asumió sus responsabilidades políticas e institucionales en materia de género, traduciéndose en un compromiso insuficiente y marginal que impidió el desarrollo del Plan de Acción y sus objetivos en los primeros años de implementación. Una política pública de mujeres recién aprobada y sin asignación de gasto adecuado se constituyó, en sí misma, en una ofensa para las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de la violencia machista, una burla para todas las mujeres cartageneras, y una desconsideración hacia el apoyo internacional.

3.3.3. Los presupuestos durante estos diez años muestran una lógica inercial y recurrente. Desde la definición y visibilización de programas con recursos asignados en el año 2013 el mismo esquema ha prevalecido, salvo dos excepciones. La tendencia ha sido imponer y definir una implementación rutinaria de la *Línea Estratégica Mujeres en Pleno Goce Efectivo de sus Derechos*, que, aunque necesaria e importante, no es

⁸³ La política pública de mujeres contó con el apoyo económico y técnico de la cooperación internacional. La agencia española de cooperación (AECID) y la agencia alemana (GIZ) apoyaron y dinamizaron el proceso participativo de formulación de la política pública.

suficiente como meta para alcanzar la inclusión de las mujeres y niñas y garantizar sus derechos humanos.

- I. Este enfoque, sin cambios, da como resultado una distribución de ingresos y de activos regresiva y de corto plazo para las mujeres.
- II. Los presupuestos tienen un marcado impacto reductivo y abandonan la profundidad temática y programática prevista, tendiendo a ser estáticos en el tiempo y respondiendo más a un carácter sectorial.
- III. Los presupuestos aprobados por el Concejo Distrital no reconocen la obligación de conseguir objetivos de igualdad real.

3.3.4. Las partidas de recursos públicos asignados a programas que benefician particularmente a las mujeres no sólo no reflejan avances en acciones programáticas, sino que las asignaciones de recursos experimentan ostensibles reducciones en distintas partidas a lo largo del período 2009-2018. Recortes significativos sin ninguna sensibilidad de género en su formulación.

- I. Los criterios de ajuste, por un lado, y el juego de las redistribuciones entre los programas, sin afectar significativamente el total del presupuesto de la PPMEG, por otro, dan cuenta de que las asignaciones no están pensadas desde una perspectiva de género ni tienen en cuenta la necesidad de la justicia de género en los distintos ámbitos del desarrollo local.
- II. Con los recortes a los presupuestos de los distintos programas el grado de integración efectiva de los objetivos de igualdad de oportunidades para las mujeres se reducen y no se garantizan las condiciones que se requieren para implementar una política pública que, realmente, tenga impacto en la transformación de las mujeres en su diversidad. No basta con etiquetar presupuesto si no hay mirada integral con articulación entre los programas y sectores en las planificaciones anuales.
- III. La marginalidad del gasto a los programas pone en evidencia las dificultades existentes para el cumplimiento de la PPMEG, la legislación nacional y la normatividad internacional vigente; pero también las resistencias de la Institucionalidad local -Administración y Concejo Distrital) en adaptarse y adecuarse para impulsar la equidad de género en el Distrito. Determina un retroceso en las políticas de igualdad y la defensa de los derechos de las mujeres.

- IV. De manera categórica se puede sostener que los presupuestos asignados a los programas de la PPMEG son insuficientes. Con aportes residuales se pretende favorecer la autonomía económica de las mujeres y garantizar su inclusión en el ámbito laboral (El Programa Formación Laboral para el Trabajo a Mujeres Emprendedoras recortado en un 87,5% en 2018 con respecto al 2014). De la misma manera, con una reducción del 53% se pretende la inclusión política de las mujeres favoreciendo medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones. Y con un presupuesto menguado y restringido se busca prevenir, proteger, atender y reparar el feminicidio, la violencia sexual y el acoso sexual, entre otras formas de violencia contra las mujeres y niñas. Avanzar hacia mejores condiciones de vida para las mujeres y niñas reduciendo las desigualdades y las prácticas discriminatorias y erradicando las violencias contra ellas, dista de ser factible con “migajas” presupuestarias. Sin presupuesto la política pública se convierte en una mera propaganda mediática sin transformación de la realidad. No se asume como una política del Gobierno local que busca una sociedad más justa y la igualdad de género no se consolidará.
- V. La insuficiente asignación es una constante de todos los presupuestos de los gobiernos locales del Distrito en este período 2009-2018. La inversión presupuestaria del Distrito crece significativamente (54,39%) y el pago de la deuda es en promedio diez veces más. Sin embargo, anualmente de los recursos destinados a programas específicos para las mujeres se recortan significativamente (36% del 2014 al 2018) desconociendo las necesidades e intereses de las mujeres y la exigencia de favorecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

3.3.5. Presupuestos no sensibles al género

No es tarea de este informe analizar la perspectiva de género en los presupuestos distritales. Que los presupuestos sean sensibles al género supone introducir el enfoque transversal de género desde la planificación presupuestaria, lo que implica considerar la igualdad en todas las políticas, programas o estrategias gubernamentales, independientemente de los colectivos poblacionales beneficiarios (se busca que los intereses, necesidades y prioridades de hombres y mujeres, niños y niñas –en sus distintos grupos sociales– estén adecuadamente incluidos). La transversalización de género no sólo va dirigida a las políticas específicas sino al total de las políticas.

En este sentido, consideramos que **el hecho de que los presupuestos no sean sensibles al género y que durante diez años de PPMEG no se aborde la transversalidad de género para el desarrollo de análisis e inclusión de criterios en los presupuestos públicos distritales tiene graves consecuencias para las mujeres y niñas cartageneras.** Así:

- I. Se sigue suponiendo que los presupuestos públicos son neutrales al género y sus asignaciones presupuestarias no afectan de manera diferente a mujeres y hombres. De esta manera se está ignorando o perjudicando la igualdad de mujeres y hombres.
- II. Se ignora y niega la existencia de las diferencias estructuradas en la sociedad cartagenera que dejan a las mujeres y a las niñas en posiciones de desventaja frente a los hombres y niños (con menos recursos económicos, sociales, políticos, culturales, etc.). Se deja de lado la perspectiva de género en el análisis social, político, económico, cultural, seguridad, jurídico, etc. y, en consecuencia las asignaciones presupuestarias no dependen normalmente de si se aplican a hombres o a mujeres. Planificación presupuestaria insensible al género.
- III. No ha existido un reflexivo ejercicio de análisis y reordenamiento de las prioridades presupuestarias desde una perspectiva de género ni una profunda sensibilidad hacia la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. El enfoque de género no supone solamente considerar el gasto o ingreso que está asociado a programas o políticas dirigidas a mujeres, sino que por el contrario se deberían analizar todos los aspectos del presupuesto con referencia específica a cualquier impacto diferencial en mujeres y hombres, niñas y niños.
- IV. El presupuesto distrital es el principal instrumento de gobierno y la expresión más clara de la voluntad política para hacer efectiva la igualdad. La ausencia de presupuestos distritales con enfoque de género ha separado los objetivos políticos de las asignaciones económicas.

4. Institucionalidad: la transversalización de la perspectiva de género

4.1. Introducción

1. La Plataforma para la Acción consensuada en la IV Conferencia Internacional de las Mujeres de las Naciones Unidas celebrada en Beijing, 1995, asumió el concepto de “Transversalidad” de políticas de género o *Mainstreaming* como la estrategia más adecuada para integrar el principio de igualdad entre mujeres y hombres en las políticas públicas. La Administración local debería asegurar las condiciones para aplicar la transversalidad con perspectiva de género a todas las políticas, programas, procedimientos de trabajo y a la organización institucional. Para CiDESD este es un compromiso político marco para promocionar una política activa y visible de la transversalidad de enfoque de género y hacer efectiva la igualdad de género y la voluntad de eliminar cualquier discriminación.
2. Al respecto el Consejo de Europa (1999) ha señalado que *la Transversalidad o Mainstreaming de género*, ha sido definida como “la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que la perspectiva de la igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas” (Consejo de Europa 1999), y constituye la estrategia más eficaz para construir una sociedad igualitaria entre las mujeres y los hombres. CiDESD subraya, como ha sostenido en sus anteriores informes anuales, que las mujeres/niñas y los hombres/niños de cualquier municipio tienen el derecho a que se garantice el principio de igualdad y de no discriminación; y por ello es importante e irrenunciable introducir el concepto estratégico de transversalidad de género en el diseño de todo tipo de políticas locales desde la planificación urbanística y el espacio público, los presupuestos, la seguridad ciudadana hasta la prestación de servicios, políticas de empleo y oferta cultural y deportiva.
3. Para CiDESD las Administraciones locales tienen un papel decisivo en la eliminación de las desigualdades y en la contribución de la construcción de sociedades más justas, equitativas y democráticas. Lo anterior implica la obligación de la Administración Distrital de desarrollar la justicia de género en las estructuras sociales, políticas, culturales y económicas de la sociedad cartagenera; y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo local. En este sentido, aunque se cuente con

la PPMEG y con normativa legal es fundamental la voluntad política, la convicción y el compromiso de los dirigentes y de las personas que integran la Administración local. De lo contrario, no sólo no se logrará sino que son responsables de seguir manteniendo y reproduciendo el déficit democrático y las situaciones de desigualdades y discriminaciones de las mujeres y las niñas en la sociedad cartagenera.

4. Como hemos señalado en distintos Informes anteriores, CiDESD entiende que la incorporación de *la Transversalidad o Mainstreaming de género*, contempla transformaciones en la manera de operar de las administraciones que implican por un lado cambios en la formulación e implementación de todas las políticas públicas (cambio procedimental) modificando criterios, asignando recursos y procedimientos, incorporando el enfoque de la igualdad de género en la toma de decisiones y en la gestión de las políticas públicas, y asumiendo cada vez más responsabilidad en la consecución de mayores cotas de igualdad entre mujeres y hombres. Por otro lado, contempla cambios en la organización y la estructura de la Administración pública (cambio estructural) con el objetivo de erradicar aquellos elementos y formas estructurales que producen y mantienen las discriminaciones y desigualdades sociales entre ambos sexos.

En consecuencia, CiDESD considera que en el marco de la PPMEG la estrategia de transversalización de género debe incorporarse en el ejercicio de las competencias de las distintas políticas locales del Distrito (educativa, económica, sanitaria, urbanística, cultural, etc.) y no reducirla al mero ámbito de la PPMEG. En este sentido debería observarse en todas las acciones públicas de la institucionalidad tanto en los procedimientos de trabajo como en la organización propia de la Administración Distrital.

Asimismo, CiDESD entiende que el concepto de género que subyace en la transversalidad de género debe contemplar la heterogeneidad del sujeto colectivo mujer y con ello deben tenerse en cuenta las dimensiones de clase, etnia/raza, edad y orientación sexual, la incorporación de la diversidad y el concepto de la interseccionalidad (discriminaciones/ desigualdades múltiples que afectan a las mujeres).

4.2. Constataciones: Recorrido histórico 2009-2018

La mención de la transversalidad de género se observa en el documento de la PPMEG donde se afirma que se *desarrollará una estrategia de transver-*

salización o incorporación de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas y programas de la administración, para garantizar que el propósito de la igualdad de las mujeres, la no discriminación y la eliminación de las violencias en su contra, sea un reto de desarrollo para el conjunto de la sociedad cartagenera y un objetivo que atraviese la administración pública de la ciudad, y evitar que se convierta en un programa marginal sin impacto en la vida social, política, económica y cultural de la ciudad⁸⁴.

CiDESD consideró que la ausencia de mayor referencia al tema en el documento de la PPMEG, no sólo fue sorprendente en su momento sino altamente preocupante e inconcebible teniendo en cuenta el reconocimiento de la estrategia de la Transversalidad o Mainstreaming de género, en el ámbito internacional, como la estrategia más idónea para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres. El trato dado a la transversalidad de género nada acorde con la importancia otorgada en los ámbitos internacionales ha sido un factor determinante durante estos diez años:

- I. la ausencia de normativa para promover y desarrollar dicha estrategia,
- II. la desaparición de la centralidad del principio de transversalidad como pauta general de actuación de los poderes públicos distritales.

La ausencia de información y de un Plan de Acción sobre el desarrollo de la estrategia de transversalidad de género durante estos diez años, ha sido una constante en todas las Administraciones. Ni en el Plan de Acción 2008-2011 se menciona ninguna actuación específica para desarrollar el principio de transversalidad de género en la Administración Distrital. Para CiDESD este recorrido de invisibilización y ausentismo de la estrategia ha sido una progresiva y grave regresión en las obligaciones de garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el desarrollo local y en la sociedad cartagenera. Asimismo ha impedido desarrollar e implementar la denominada Estrategia Dual donde la transversalidad de género en las políticas públicas y en la organización Administrativa se complementa con las políticas específicas de igualdad (acciones positivas y servicios específicos).

⁸⁴ Al respecto ver en el apartado Enfoques y Estrategias de la Política. Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género en el Distrito de Cartagena, Pág. 15.

4.3. Consideraciones

4.3.1. Desde un inicio, un motivo de especial preocupación para CiDESD, ha sido la ausencia de explicitar en la PPMEG el concepto de la Transversalidad de Género, como eje estratégico esencial, para garantizar que todas las actuaciones de la Administración Distrital, durante estos diez años, tuvieran en cuenta y progresaran hacia el principio de igualdad y de no discriminación.

Puesto que el desarrollo estratégico-metodológico del Mainstreaming o Transversalidad de Género es reconocido como un requisito esencial para lograr la igualdad efectiva de mujeres y hombres, consideramos que el vacío manifiesto en el documento de la PPMEG se ha constituido en una omisión que ha supuesto –de manera patente y reiterativa a lo largo de estos diez años de PPMEG–, una serie de implicaciones que afectan gravemente los derechos humanos fundamentales de las mujeres y niñas. En la formulación, además de no valorar suficiente y estratégicamente su importancia no se aseguró que se dieran las condiciones previas y necesarias para el desarrollo obligatorio de la Estrategia por parte de la Administración Distrital.

4.3.2. Recordando el carácter de la transversalidad de género como estrategia global para alcanzar la igualdad de género⁸⁵, CiDESD considera –como es reconocido ampliamente– **que implementar la transversalidad de género requiere adoptar una metodología y elaborar una guía o plan estratégico de aplicación de la transversalidad de género para la integración de la perspectiva de género en todas las políticas y programas y una reorganización y cambio de las culturas institucional y administrativa.**

- I. Transcurridos diez años, no ha habido elaboración normativa. No es de conocimiento público que se disponga en la Administración Distrital de un documento guía o metodológico para implementar la Transversalidad de género y llevar a la práctica (con metodología y estrategias) las transformaciones previstas en el actual marco legislativo y normativo tanto nacional como local en materia de igualdad de género.
- II. La Institucionalidad cartagenera (Administración y Concejo Distrital) debían haber asumido la necesidad y obligatoriedad de tra-

⁸⁵ Plataforma por Acción de Pekín, 1995.

bajar desde la Igualdad⁸⁶. No se observó un compromiso explícito⁸⁷ en esta materia ni se hizo visible la responsabilidad del poder público distrital.

- III. Después de diez años no hay una experiencia acumulada en la implementación de la estrategia de Transversalidad de Género y persiste una escasa concienciación en igualdad de género tanto por parte de la clase política como de los técnicos de la Administración Local.

4.3.3. Transcurridos los diez años de la PPMEG, para CiDESD **el hecho de que el mainstreaming o transversalidad de género no se ha implementado como estrategia global en la Administración Distrital tiene efectos de estancamiento y consecuencias regresivas en el avance de la Igualdad entre mujeres y hombres en el municipio; y en el objetivo de incorporar el género en las instituciones distritales y en las políticas públicas locales.** Entre otras mencionamos:

- I. No se ha consolidado –sigue sin explicitarse y sin observarse– la incorporación de la perspectiva de género en la agenda política, en cada uno de los ámbitos políticos (económico, educativo, salud, recreativo, seguridad, transporte, etc.) y en todas las políticas locales.
- II. No hay presupuestos distritales sensibles al género. Como se señaló en el apartado anterior, persiste la ausencia del enfoque de género en el presupuesto distrital. Las asignaciones a programas específicos de mujeres no son suficientes ni significa incorporar la perspectiva de género a los procedimientos presupuestales (formulación, previsión y asignación, ejecución, evaluación y análisis de su impacto sobre la igualdad entre mujeres y hombres).
- III. No hay todavía en la institucionalidad distrital –y particularmente en las Secretarías y departamentos– la normativa de incluir sistemáticamente la variable sexo y étnica e indicadores de género en las estadísticas y recogida de datos que se realizan. Asimismo, en la producción y uso de información, registros y documentación se sigue

⁸⁶ Igualdad formal: significa la prohibición normativa de discriminar a alguien en razón de cualquier rasgo característico. Igualdad real: requiere la adopción de las medidas necesarias para que la igualdad sea efectiva. Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres: elemento dinamizador de la construcción política, social y económica de las sociedades democráticas. Ya no puede considerarse como un principio que beneficia a las mujeres, sino que beneficiará a la sociedad en su conjunto.

⁸⁷ Ver Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas. Pekin: los gobiernos y otros agentes deberían promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, a fin de que se haga un análisis de los efectos en uno y otro sexo de las decisiones antes de adoptarlas, párrafos 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273.

reiterativamente no empleando –o de forma muy parcial, a lo sumo– las variables sexo y étnica, y se continúa no incorporando el enfoque diferencial y desigual que viven las mujeres y hombres en el análisis de distintos ámbitos (sociales, económicos y culturales)⁸⁸ y en el abordaje de las políticas y programas correspondientes.

4.3.4. Como CiDESD ha señalado en sus Informes anuales, **durante estos años de PPMEG, la Institucionalidad cartagenera no ha asumido el compromiso de la desagregación de las estadísticas y la elaboración de información por sexo y étnica y con perspectiva de género. Pese a ser indispensable y necesario para la incorporación transversal de la perspectiva de género en el marco de las políticas públicas y la toma de decisiones, no se ha observado un esfuerzo significativo por disponer de una información relevante sobre la diferente y desigual realidad que rodea a mujeres y hombres en Cartagena.**

4.3.5. **No hay, todavía, un proceso de renovación del lenguaje administrativo de la Institucionalidad Local. En la utilización del lenguaje escrito en la documentación, comunicaciones e información de la Administración y del Concejo Distrital se mantiene predominantemente un lenguaje no incluyente y con frecuencia no hay un tratamiento igualitario.** Lo mismo sucede en el lenguaje visual de las páginas web institucionales. De la misma manera, en el funcionariado persiste el sexismo lingüístico en escritos y en las maneras de comunicarse.

4.3.6. **Las ayudas y subvenciones dirigidas a las mujeres que otorga la Administración Distrital en sus programas de transferencias condicionadas –particularmente para erradicar la pobreza y fomentar emprendimientos económicos– no hacen lo suficiente para eliminar las discriminaciones y desigualdades de género. La perspectiva de género no está incorporada ni suficiente ni adecuadamente. En los programas con frecuencia se resalta el papel protagónico de las mujeres; pero se refuerza y reproduce el papel doméstico y del cuidado de las mujeres y no se contemplan los conflictos de roles que subordinan y afectan a las mujeres. Deberían revertirse para empoderar a las mujeres en su autonomía económica y política.**

4.3.7. **No se cuenta con una entidad o establecimiento específico que coordine la transversalización de género para garantizar la pue-**

⁸⁸ Es preocupante, en términos generales, la ausencia de la perspectiva de género en la información producida y difundida por la Administración Distrital. Los Informes de Rendición de Cuentas son un claro ejemplo que se refleja en el abordaje de los programas sea tanto de Infancia, Niñez y Adolescencia como puede ser en el de Superación de la Pobreza Extrema y la Desigualdad, Desarrollo Económico, o de Seguridad Ciudadana.

ta en marcha de la estrategia y los mecanismos de planificación, seguimiento y control en todos los ámbitos de la Administración Local.

4.3.8. La transversalidad de género tampoco se observa incorporada en la contratación pública de la Administración Local. No se dispone de información fidedigna para afirmar si se han alcanzado las dos metas en esta materia definidas en plan de acción de la PPMEG⁸⁹ ni se tiene conocimiento de un marco normativo con perspectiva de género para los distintos órganos de contratación de la Administración Distrital que definen y ejecutan los contratos que deben celebrarse. La transversalidad de género en materia de contratación pública distrital debería ir más allá de las metas propuestas. Se debería institucionalizar la igualdad entre mujeres y hombres en el campo de la contratación pública de acuerdo a la normatividad vigente e incluso que las empresas que accedan a ella tengan incorporadas y desarrolladas las medidas destinadas a la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres y se implementen en las reglamentaciones de los contratos establecidos.

Transcurridos diez años del PPMEG es preocupante constatar que *no se ha avanzado en crear una “infraestructura básica” que garantice y dote de viabilidad la implementación de la estrategia de la transversalidad de género en la Administración Distrital. Las acciones afirmativas son necesarias, pero por sí solas son insuficientes para lograr la igualdad de género. En la Institucionalidad Distrital es necesario introducir la Transversalidad de Género en todas las políticas públicas y en la organización de la propia Administración Distrital para hacer efectiva la igualdad. Esto, tal como se ha señalado, implica una mirada integral que va desde un cambio del lenguaje en la comunicación institucional hasta elaborar informes con enfoque diferencial pasando por presupuestos con perspectiva de género, normativa de subvenciones, de contrataciones o procesos de evaluación y rendición de cuentas que incorporen esa nueva mirada capaz de identificar, prevenir y erradicar las desigualdades por razón de género.*

Ante la ausencia de resultados en esta materia el desafío actual no es dar un paso más para llevar a la práctica la estrategia de Transversalidad de Género ni tampoco se trata de consolidar las transformaciones logradas y previstas en el actual marco legislativo o normativo local. Se trata de asumir la responsabilidad política y asegurar las condiciones para la apli-

⁸⁹ En el Eje: Mujeres con autonomía económica. *Objetivo: Generar condiciones y alternativas para el trabajo digno y la generación de ingresos de las mujeres cartageneras. Se definieron las Metas: a) • El 30%, como mínimo, de los empleos que genere el Distrito de Cartagena por contratos de servicios y obras públicas, incluirá mujeres. b) • El 20% de las compras y suministros que adquiera la Alcaldía son contratadas con microempresas lideradas por mujeres Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género en el Distrito de Cartagena, Pág 47.*

cación de la integración transversal de la perspectiva de género en todas las políticas y ámbitos de actuación de la Administración Distrital para pasar de la igualdad formal a la igualdad real entre mujeres y hombres en la ciudad; y garantizar el derecho de todas las mujeres a participar de igual forma en la sociedad. Es ineludible la aplicación de medidas que conduzcan a eliminar las desigualdades históricas entre mujeres y hombres en el Distrito.

5. Bibliografía

Fuentes Primarias Oficiales consultadas

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).
- Registro Único de Víctimas (RUV).
- Defensoría del Pueblo.
- Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Observatorio de Asuntos de Género.
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias.
- Centro de Observación y Seguimiento del Delito, COSED, (fuente oficial en estadísticas de delitos y violencia en el Distrito de Cartagena de Indias).

Con el apoyo de :



Acció per una Ciutadania Solidària



Ajuntament de
Barcelona