

PROGRAMA CASAS PARA LA DIGNIDAD DE LAS MUJERES

MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD
VICEMINISTERIO DE LAS MUJERES

OFICINA DE SABERES Y CONOCIMIENTOS ESTRATÉGICOS
2024

Control de versiones

Versión	Fecha	Descripción	Autoras
1.0	28 de diciembre de 2023	Primera versión borrador	Diana Gómez Auris Murillo Estefanía Daza Viceministerio de las Mujeres
2.0	19 de febrero de 2023	Versión comentada con insumos para la focalización	Paola Hurtado Yinna Roa Novoa Oficina de Saberes y Conocimientos estratégicos
3.0	15 de marzo de 2024	Versión ajustada.	Diana Gómez Auris Murillo Estefanía Daza Viceministerio de las Mujeres
4.0	31 de marzo de 2024	Versión final	Paola Hurtado Natalia Molina Yinna Roa Novoa Roberto Gómez Oficina de Saberes y Conocimientos estratégicos
5.0	14 de marzo de 2025	Versión final 2025	Laura Cartagena Benítez Oficina de Saberes y Conocimientos estratégicos

Contenido

Abreviaturas y siglas	5
Glosario.....	6
I. Nombre del programa	7
II. Contexto del Programa.....	7
a) Marco normativo y compromisos internacionales que nos convocan	7
III. Enfoque para la comprensión del Problema y la orientación de las acciones	9
IV. Contenido del Problema.....	11
A) Identificación del problema	11
b) Árbol de problema.....	16
c) Focalización del Problema.....	17
d) Metodología de focalización:	19
e) Resultados de la focalización:.....	19
V. Contenido del Programa.....	20
a) Enfoques con los que se implementa el Programa	21
b) Estrategias transformadoras en las que se enmarca el Programa.....	23
c) Teoría de Cambio	24
d) Objetivos	27
e) Acciones que propenden por el cambio.....	27
1. Disposición, adecuación y construcción de infraestructura para las Casas para la Dignidad de las Mujeres	27
2. Definición de contenidos, lineamientos operativos metodologías y dotación de Casas para la Dignidad de las Mujeres, funcionamiento	28
3. Fortalecimiento de procesos organizativos, sociales, comunitarios y colectivos de las mujeres en sus diversidades.....	29
f) Actividades generales.	29
1. Disposición, adecuación y construcción de infraestructura para las Casas para la Dignidad de las Mujeres	29
2. Definición de contenidos, lineamientos operativos metodologías y dotación de Casas para la Dignidad de las Mujeres, el funcionamiento.....	29
3. Fortalecimiento de procesos organizativos, sociales, comunitarios y colectivos de las mujeres	30
g) Actores que intervienen en las actividades	30

h) <i>Priorización de la respuesta</i>	30
i) <i>Resultados concretos que se espera obtener</i>	32
j) <i>Impacto que se espera generar</i>	32
Referencias	33

Índice de tablas

Tabla 1. Número de municipios según categoría de focalización	19
Tabla 2. Criterios para la priorización y decisión de actividades dentro de la Línea de acción 1.	31

Índice de esquemas

Esquema 1. Árbol de Problemas del Programa Casa para la Dignidad de las Mujeres	17
Esquema 2. Teoría del Cambio Programa Casas para la Dignidad de las Mujeres.	26

Índice de gráficos

Gráfico 1. Nivel de confianza en entidades públicas, según sexo y municipios PDET.	14
Gráfico 2. Percepción del trato en mujeres en una entidad pública, según color de piel.	15

Índice de mapas

Mapa 1. Distribución de los municipios de acuerdo con la categorización.....	20
--	----

Abreviaturas y siglas

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECC	Encuesta de Cultura Ciudadana
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
MOE	Misión de Observación Electoral
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
TGP	Tasa Global de Participación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de Ayuda al Desarrollo Internacional

Glosario

Brecha: Diferencia observable y medible entre el valor de un indicador individual, poblacional o territorial específico, respecto al valor de referencia. Los indicadores sobre los cuales se cuantifican las brechas corresponden a aquellos que miden acceso a oportunidades sociales, políticas y económicas de las poblaciones y territorios.

Cambios materiales: Es el resultado de una correcta implementación de las acciones transformadoras, se expresan en mayores oportunidades, condiciones, bienes y servicios requeridos para el goce del derecho a la igualdad, por parte de las poblaciones y territorios ámbitos del Ministerio.

Estrategias transformadoras: Este tipo de acciones generan un cambio concreto en la vida de las poblaciones y los territorios, se plantean teniendo en cuenta las realidades territoriales, las prácticas locales, los factores culturales y las barreras de acceso a derechos. Asimismo, involucran a diversos actores de la sociedad y fortalecen las redes de apoyo en distintos ámbitos.

Focalización: Se refiere a dónde se concentra, manifiesta o profundizan las brechas de desigualdad e inequidad.

Mujeres en todas sus diversidades: Hace referencia al reconocimiento, individual y colectivo, de las mujeres que habitan el territorio colombiano, rural y urbano, en relación con su autorrepresentación, representaciones e identidad de género, orientación sexual, étnica, racial, cultural, religiosa, ideológica, de discapacidad, etaria y de origen geográfico a las que se suman sus experiencias de vida y contextos (comunitario, histórico, social, económico y político).

Priorización: Se refiere a los municipios en donde se han priorizado acciones. Un programa puede priorizar acciones solamente en los municipios focalizados, según los criterios de priorización de cada programa.

Programa: Mecanismo de intervención del Estado que materializa la política pública orientada al cumplimiento de un objetivo común. Está conformado por un conjunto de proyectos, que deben ser realizados integralmente, ya que llevar a cabo solo una parte de ellos conlleva a que no se alcancen los resultados del programa, poniendo en riesgo el uso efectivo de los recursos.

Territorio marginado y excluido: Aquellos territorios en los que se han focalizado los rezagos históricos o que han tenido escasa o nula inversión pública en infraestructura de servicios públicos, ignorados de la narrativa y castigados en la distribución nacional de recursos, con barreras materiales generalizadas de acceso a derechos fundamentales vinculados con la vida, donde la vocación productiva y los usos y acciones del suelo han sido impuestos desde el orden central, con limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado civil y habitados por poblaciones discriminadas históricamente.

I. Nombre del programa

Casas para la Dignidad de las Mujeres.

II. Contexto del Programa

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, 2022-2026, es “sentar las bases para que el país se convierta en líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza” (Congreso de Colombia, 2023, artículo 1).

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo, que constituyen parte integral del Plan, priorizan actores diferenciales para el cambio, entre los que se encuentran las mujeres, para quienes se establece que tendrán un rol activo en el ordenamiento comunitario del territorio y en torno al desarrollo económico, la protección del medio ambiente y la vida, así como en las transformaciones sociales a partir del liderazgo y gobernanza de género en contextos urbanos y rurales. Con este fin se plantean seis (6) líneas estratégicas: i) Mujeres como motor del desarrollo económico sostenible y protectoras de la vida y del ambiente; ii) Mujeres en el centro de la política de la vida y la paz; iii) Garantía de los derechos en salud plena para las mujeres; iv) Por una vida libre de violencias contra las mujeres; v) Sociedad libre de estereotipos y con gobernanza de género; vi) Hacia una política exterior feminista con liderazgo del país en temas de género.

El cambio es con las mujeres y por ello las Casas de Mujeres Empoderadas se transforman en **Casas para la Dignidad de las Mujeres** que respondan desde la dignidad a las situaciones de las mujeres en todas sus diversidades en materia de garantía de derechos de las mujeres en los territorios. Este programa aporta la infraestructura requerida para el avance de las Casas de la Dignidad como escenarios para la coordinación de la respuesta institucional municipal y departamental, y como lugares para el encuentro de las mujeres y la generación y/o fortalecimiento de sus procesos de organizativos.

a) Marco normativo y compromisos internacionales que nos convocan

El programa Casas para la Dignidad de las Mujeres responde a compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado Colombiano en materia de reconocimiento de la integralidad e interdependencia de los derechos de las mujeres, como la Estrategia de Montevideo, que une la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030, con especial énfasis en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 5, enfocado en conseguir la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las niñas y mujeres.

Tal objetivo reconoce que igualdad de género es requisito indispensable para avanzar en el desarrollo y la construcción de una paz sostenible y duradera. Debido a la persistencia de

múltiples discriminaciones y brechas de género que afectan a las mujeres en diferentes ámbitos y niveles, el ODS establece como metas: a) Poner fin a la discriminación contra las mujeres y las niñas, b) Poner fin a toda violencia contra las mujeres y a su explotación, c) Eliminar los matrimonios forzados y la mutilación genital, d) Valorar el cuidado no remunerado y promover las responsabilidades domésticas compartidas, e) Igualdad de oportunidades y participación en posiciones de liderazgo, f) Acceso universal a los derechos y salud reproductiva, g) Igualdad de acceso a recursos económicos, posesión de propiedades y servicios, h) Adoptar políticas y hacer cumplir la legislación que promueve la igualdad de género (Naciones Unidas, 2023).

En el ámbito nacional el programa tiene como base el CONPES 4080 de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres, en la que se incluyeron las Casas de las Mujeres Empoderadas, como un programa para articular en un espacio físico la oferta de servicios de entidades públicas y privadas, de forma tal que, en coordinación con gobernaciones y/o alcaldías, se dispusiera de un lugar para materializar la Política de Equidad para las Mujeres (DNP, 2022).

Esta política establece acciones dirigidas a los siguientes objetivos (DNP, 2022):

- a) Aumentar las oportunidades de autonomía económica para las mujeres desde diversos ámbitos, eliminando las barreras aún existentes y dando continuidad a las políticas adelantadas en este ámbito;
- b) Avanzar hacia la paridad en participación de las mujeres en los cargos de elección popular, cargos directivos del sector público a nivel nacional y territorial y su liderazgo en el escenario comunal;
- c) Generar intervenciones públicas que mejoren la salud física y mental de las mujeres;
- d) Fortalecer la política para prevenir y atender de manera integral las violencias contra las mujeres;
- e) Afianzar el rol de las mujeres en la construcción de paz y la agenda de seguridad en el marco de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000);
- f) Fortalecer la institucionalidad para la transversalización del enfoque de género en asuntos estratégicos del Estado y transformación cultural.

En este último objetivo se identifica que existen dificultades en la articulación entre las políticas, programas y proyectos que atienden las demandas de las mujeres, así como en su difusión ciudadana. Esto redundará en carga administrativa adicional que recae sobre las mujeres, quienes por lo general cuentan con tiempos escasos y menores posibilidades de acceso a información pública. Con base en este diagnóstico, se destaca la importancia de seguir fortaleciendo el programa de Casas para la Dignidad de las Mujeres, en los siguientes términos: “la Consejería para la Equidad de la Mujer, fortalecerá territorialmente la implementación y sostenibilidad del Programa Nacional de Casas de Mujeres Empoderadas para garantizar respuesta integral de servicios entre 2022 y 2030” (DNP, 2022).

La Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” en su artículo 339 establece la creación del Programa Nacional Casas para la Dignidad de las Mujeres bajo la coordinación del Ministerio de Igualdad y Equidad junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y las Alcaldías y/o Gobernaciones.

Las define como mecanismo de coordinación de la respuesta integral interinstitucional municipal y departamental, que garantice a las mujeres el acceso a programas, proyectos, servicios, acciones y medidas de la política pública dirigidas a alcanzar condiciones laborales dignas, apoyo psicosocial, acompañamiento en caso de violencia, además de la promoción para el desarrollo de actividades de emprendimiento, culturales y/o deportivas.

Con este fin, convoca al Gobierno nacional y a los entes territoriales (departamentales y municipales) a disponer de los recursos necesarios para la implementación de las Casas e identifica que estos últimos podrán acceder a diferentes fuentes de financiación para su implementación progresiva y mantenimiento. Además, define respecto a las mujeres indígenas, que los lineamientos para la implementación del programa construirán bajo la orientación de la Comisión Nacional de Mujeres indígenas y se concretarán en la Mesa Permanente de Concertación (Ley 2294, art. 339,). En todo caso, las Casas para la Dignidad en territorios afrodescendientes o Rrom, se concertarán con las formas organizativas propias.

III. Enfoque para la comprensión del Problema y la orientación de las acciones

El programa “Casas para la Dignidad de las Mujeres” es una estrategia en dos vías, por un lado, dota de un lugar material en el que la respuesta del Ministerio de Igualdad y Equidad se aterriza en territorio conforme a la realidad de las mujeres, sus procesos organizativos y las condiciones socio-territoriales. Y, por otro lado, es un espacio alrededor del cual se crean y se fortalecen vínculos entre las mujeres, y entre las mujeres y el Estado. Este programa busca proveer las condiciones para que las mujeres en sus diversidades puedan potencializar sus capacidades y generar alternativas a la marginación, exclusión y discriminación que enfrentan debido a las dinámicas sociales de desequilibrio de poder en torno a las jerarquías de género, y a otras formas de discriminación presentes en el territorio nacional relacionadas con el racismo, el machismo, el clasismo, el adulto centrismo, el capacitismo, entre otras.

Las Casas están pensadas para consolidar un sentido de comunidad entre mujeres en sus diversidades, para que las mujeres consoliden los lazos comunitarios y las apuestas colectivas. De esta manera se busca enfrentar el aislamiento que viven muchas mujeres a causa de las violencias que experimentan; el creciente individualismo que se interioriza en la sociedad y que tiene que ver con el conflicto armado, la violencia sociopolítica y las lógicas capitalistas y modernas. Para cumplir este propósito en relación con lo colectivo, lo comunitario y lo comunal, las Casas serán un lugar para que las organizaciones de mujeres

tengan una presencia activa y apropien este espacio como suyo. La participación de las organizaciones de mujeres será vital para dinamizar las actividades en las Casas.

En conjunto, mediante el fortalecimiento de las iniciativas de las mujeres y de sus organizaciones, con el programa de Casas para la Dignidad de las Mujeres se contribuirá a los cambios materiales necesarios para avanzar en el cierre de brechas que experimentan las mujeres en sus diversidades, y a los proyectos de bien-estar de ellas y de los territorios que habitan.

En el Gobierno del Cambio estas Casas no serán solo un equipamiento institucional, sino un punto de referencia para re-tejer comunidad, este es un cambio de enfoque material y concreto, en los contenidos de las Casas, pero también en la forma en la que operan. Por consiguiente, el programa está construido desde una visión de comunalidad en la cual el bien-estar se logra de manera colectiva, mediante el intercambio de experiencias y el reconocimiento de los bienes tangibles e intangibles como recursos que, además de ser compartidos, requieren el cuidado de todas, todes y todos (Guerrero Osorio, 2019).

En ese sentido, las Casas se definen como un espacio que materializa y protege bienes que son comunes para las mujeres en sus diversidades, que se mantienen a través de la cooperación, el trabajo mancomunado y autogestionado (De Angelis, 2019), en oposición a las nociones de competencia e individualismo que reproducen prácticas asistencialistas que no transforman la realidad de las mujeres.

Es a través del quehacer comunal que las mujeres logran poner en marcha acciones que contribuyen al tejido social y comunitario de sus contextos locales.

Asimismo, la confianza de las mujeres en las instituciones y en el Estado, ha estado marcada por una ruptura relacional, en la que las barreras para acceder a las instituciones, políticas, sociales, burocráticas, logísticas y actitudinales han sido determinantes para la ausencia de información, el riesgo feminicida frente a las violencias y las limitaciones en el acceso a bienes y servicios básicos para la subsistencia y, más aún, para la garantía de derechos.

No obstante, el Estado en su responsabilidad de garantizar la accesibilidad para todas las mujeres a la respuesta institucional pública, habilita las condiciones materiales para superar esas barreras. Desde la perspectiva del Programa Casas para la Dignidad de las Mujeres, el eje de la dignidad está vinculado con la disposición de los espacios, el reconocimiento de las dinámicas territoriales y el trato digno, respetuoso y culturalmente adecuado.

Esto, porque, desde el Ministerio de Igualdad y Equidad, se ha entendido que la confianza no es necesariamente un atributo alcanzable por la inercia, sino un subproducto de las representaciones sociales ancladas a los contextos culturales. La confianza es la actitud que una persona tiene frente a otras como producto de las expectativas y representaciones que tiene de ellas (Gambetta, 2010) y surge de la vida cotidiana como un despliegue de representaciones y relatos que tenemos de las otras personas o en este caso instituciones (Murraín, 2022).

La confianza está basada en la creencia que las personas (incluidas las personas en servicio público), actuarán de forma consistente con esas expectativas, y esas expectativas se conectan con las creencias, actitudes y otros factores culturales (Joxhe, 2022).

En este sentido, la relación de las mujeres con el Estado está mediada por las instituciones, y esto es en la vida material y concreta, las instalaciones y las personas en servicio público y el trato que reciben las mujeres. En los escenarios en los que las personas se sienten mejor tratadas, las representaciones positivas se instalan, contrario ocurre cuando no hay un buen trato, esto se desarrolla a detalle en el acápite de identificación del problema.

No obstante, esas representaciones también están mediadas por los sesgos cognitivos, que reproducen estereotipos y tienen efectos en el trato recíproco, los más documentados están asociados a la edad, a la pertenencia étnico racial, lugar de origen, las relaciones de género, el capacitismo y el nivel educativo (Joxhe, 2022).

La respuesta que se concreta en las Casas para las Dignidad de las Mujeres se implementará con enfoques de derechos, de género, de curso de vida, interseccional, diferencial, territorial, étnico-racial y antirracista e intercultural.

Las Casas para la Dignidad de las Mujeres son un escenario y un método de relacionamiento, que adquiere contenido conforme a las realidades de las mujeres en sus diversidades y las realidades territoriales. En este escenario, se han definido unos contenidos que están vinculados a otros Programas del Ministerio de Igualdad y Equidad, que contribuyen a las autonomías de las mujeres y a la garantía de sus derechos. No obstante, en cada territorio, la respuesta que se requiere puede adaptarse bien sea a través de otros Programas, como a través de la articulación con gobiernos locales, con otras entidades del gobierno nacional y los procesos organizativos y comunitarios de las mujeres.

IV. Contenido del Problema.

A) Identificación del problema

El problema que aborda el Programa Casas para la Dignidad de las Mujeres es la **limitada infraestructura y respuesta institucional a nivel territorial para garantía de derechos de las mujeres desde sus diversidades.**

Y tanto la infraestructura como la respuesta son limitadas, porque o bien no existen o son inadecuadas frente a las realidades territoriales y de las mujeres. Este problema resulta de tres causas directas identificadas:

En primer lugar, **los insuficientes espacios institucionales para el encuentro de las mujeres, la construcción de redes, los procesos de empoderamiento social y político, y la prevención y atención integral de las violencias contra las mujeres.** Esto se evidencia en las brechas que persisten en estas tres dimensiones:

En materia de empleo, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a inicios de 2022 la tasa global de participación (TGP) de las mujeres en el trabajo fue de 51,4 % y de los hombres de 76,5 %, diferencia que alcanza una brecha de 25 puntos porcentuales. Es decir, que, por cada vez 100 hombres en la fuerza de trabajo, había 73 mujeres. La brecha en la TGP entre mujeres urbanas (54,6 %) y rurales (38,2 %) es amplia, de más de 16 puntos porcentuales: en las cabeceras municipales, por cada 100 hombres que participaban en el mercado laboral, 82 mujeres lo hacían; en contraste, en los centros poblados y rural disperso esta relación era de 45 mujeres por cada 100 hombres (DANE, 2022).

Respecto a los ingresos propios, en 2020, el 39,1 % de las mujeres y 16,7 % de los hombres de 15 años y más que no estaban estudiando, no tenían ingresos propios. Para entonces la brecha era de 22,4. En los escenarios rurales esta brecha era de 40,5 puntos, (DANE, 2022) casi el doble en el ámbito nacional.

Con relación a la participación política y la representación de las mujeres en escenarios de poder político. En las últimas elecciones en 2022, el 30,6 % de los escaños en el Senado son ocupados por mujeres, y en la Cámara de Representantes el 22,5 %. Ha sido la tasa de representación más alta de las mujeres en la historia del país. En el caso de la representación de las mujeres en las altas Cortes en el país, la tendencia ha sido opuesta a la región. En Colombia, el promedio de representación en las máximas cortes es el entre 2014 y 2011 fue de 17 % y en la última década ha sido de 18 %. (UNFPA, 2023).

En el caso de las alcaldías, “la Registraduría Nacional del Estado Civil reportó que, en las últimas elecciones, el 12 % de las personas elegidas fueron mujeres. Este resultado se mantuvo con respecto a los comicios de 2015, donde el porcentaje femenino fue de 12,2 %. Se observa una tendencia creciente en la participación femenina en las alcaldías frente a lo ocurrido en las elecciones de 2007 y 2011. La distribución histórica de las alcaldías por departamento con participación femenina muestra que entre 2007 y 2019, en ningún municipio de Amazonas, Guaviare y Vichada fueron electas mujeres. Por otra parte, en los departamentos de Guainía y San Andrés, durante el año 2007, las alcaldías del total de los municipios fueron ocupadas por mujeres, sin embargo, esta situación no se repitió durante los siguientes años de elección” (DAFP; CPEM, 2022).

En general, el 29,7 % de participación alcanzado por las mujeres en las elecciones de Congreso contrasta con las elecciones regionales: donde de 32 gobernaciones se eligieron seis gobernadoras (18 %); de 1.102 solo salieron electas 145 alcaidesas (13,2 %); de 12.076 curules para los Concejos solo 2.265 fueron para mujeres (18,8 %) (Bernal Olarte, 2023).

Frente a la disposición de servicio público a esta participación, en 2018 la Misión de Observación Electoral, implementó una encuesta entre congresistas hombres y mujeres,

entre las que identificó que el 48 % de los y las congresistas expresó su desacuerdo con las listas paritarias organizadas de forma alternada y el 14 % prefirió no responder la pregunta (MOE, 2018).

Adicional a esto en los escenarios de participación ciudadana formales, también persisten esas brechas, por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del DANE, la instancia de mayor participación ciudadana son las Juntas y organismos de acción comunal, en los que la participación ha aumentado 1,6 puntos porcentuales entre 2011 y 2021. En estos participa el 5,5 % de la población. Entre los hombres, el 5,8 % hace parte de estas organizaciones, y en el caso de las mujeres 5,1 %. En una tendencia similar ocurre respecto a la pertenencia a organizaciones étnicas, sindicales, ambientalistas y productivas (rurales).

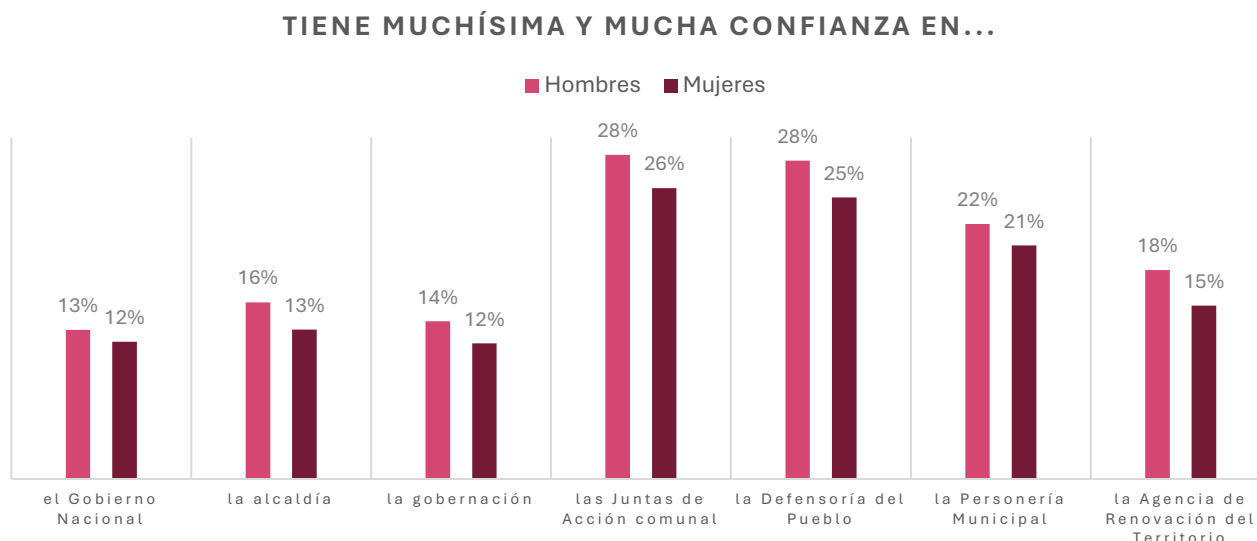
En el caso de los municipios con **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial** (PDET), en 2020 se identificó que, de 68 municipios PDET el 19 % cuenta con una dependencia especializada de género, 13 % tiene previsto crearla dentro del gobierno local actual y el 19 % no tienen una dependencia ni el plan concreto de su creación en el corto plazo (Morales, y otros, 2021).

En relación con la violencia contra las mujeres y niñas, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 declaró la emergencia nacional por violencia de género, debido a las alarmantes cifras en la materia. En 2023, de acuerdo con los registros del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), 992 mujeres fueron asesinadas. De estas la Fiscalía General de la Nación, tipificó como feminicidios 563, solo el 56 %. Además de los procesos abiertos por estos feminicidios, 51 están cerrados, y 5 de cada 10 casos cerrados, cerraron antes de llegar a juicio.

En segundo lugar, **los espacios institucionales inadecuados para responder a las realidades de las mujeres en los territorios, sumado a la falta de confianza institucional y hacia servidores y servidoras públicas**. El Estado Colombiano, no tiene una medición de confianza institucional oficial en sus entidades, no obstante, algunas operaciones estadísticas de sociedad civil y de la comunidad internacional proveen información al respecto. De acuerdo con la medición realizada por la Corporación Latinobarómetro (2018), se identificó para las instituciones de la democracia en Colombia que la confianza durante el periodo 1996- 2018 fue de: 22 % para el gobierno, 48 % para la institución electoral, 16 % para los partidos políticos, 20 % para el congreso y el 23 % para el poder judicial.

Así mismo, la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada en seis municipios PDET en las cabeceras municipales, y centros poblados rurales, se identificó que, el 13 % de los hombres confiaba en el gobierno nacional y las mujeres el 12 %; y que, el 16 % de los hombres confiaba en los gobiernos departamentales y mientras que las mujeres confiaban el 13 %. Si bien la confianza entre las entidades del Ministerio Público, de participación ciudadana y ART eran mayores, en todos los casos las mujeres confían menos en las instituciones.

Gráfico 1. Nivel de confianza en entidades públicas, según sexo y municipios PDET.

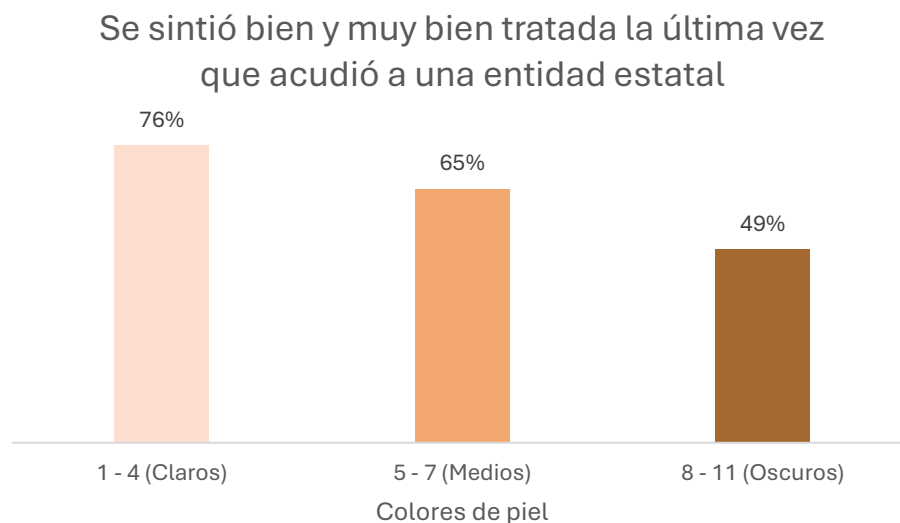


Fuente: Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024. Corpovisionarios, ECC 2018.

Esta menor confianza está correlacionada, con el trato hacia las mujeres, y especialmente hacia las mujeres racializadas. En general, el 41 % de las mujeres se sintió bien y muy tratada la última vez que acudió a una entidad estatal, en el caso de los hombres el 43 % se sintió bien y muy tratado). Mientras el 37 % de las mujeres que se han sentido discriminadas por su color de piel, se han sentido bien y muy bien tratadas la última vez que acudieron a una entidad estatal; en el caso de las mujeres que no se han sentido discriminadas por su color de piel, el 41% se ha sentido bien tratada.

Asimismo, el buen trato está relacionado con colores de piel más claros. Mientras el 76 % de las mujeres con colores de pieles más claros se ha sentido bien tratada, solo el 49 % de las mujeres con colores de piel más oscuros se han sentido de esta manera.

Gráfico 2. Percepción del trato en mujeres en una entidad pública, según color de piel.



Fuente: Elaboración propia con información de Corpovisionarios, ECC 2018.

El vínculo entre el trato y la confianza es de vital importancia para el Programa, en tanto, el trato da cuenta de las prácticas discriminatorias (o la superación de estas), y la evidencia en la literatura da cuenta que, la confianza es en todo caso fundamental para cualquier política pública, en el sentido de acceder a ella, pero además promueve percepciones positivas frente a las estrategias que se implementan (Joxhe, 2022).

La tercera causa inmediata es **la cultura institucional que homogeniza los sectores y grupos poblacionales e invisibiliza a las mujeres**, lo que limita la participación de las mujeres en programas gubernamentales que promueven el ejercicio de sus derechos.

En 2020, la actividad de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje de la Agencia de Ayuda al Desarrollo Internacional (USAID), en un análisis realizado en 68 de los municipios PDET, encontró que, solo 64 % cuentan con una política pública para las mujeres, aunque solo el 48% la estaba implementando al momento del estudio. De los municipios restantes el 28 % planea crear una política en el presente gobierno local (Morales y otros, 2021).

Estas causas inmediatas, a su vez, resultan de dos causas estructurales. La primera, la respuesta institucional que no responde a la situación y realidades de las mujeres en los territorios, que obstaculiza burocráticamente las acciones estatales y margina a mujeres que habitan en territorios excluidos.

La segunda, son los estereotipos, prejuicios e imaginarios que perpetúan relaciones de poder entre mujeres y hombres. Lo que hace que, esa inadecuación estructural sea muy difícil de superar para las mujeres. De acuerdo con la Encuesta de Tolerancia Social e Institucional a las Violencias contra las Mujeres, que se aplicó en 2020 en municipios PDET,

el 40 % de las personas en estos municipios, cree que los hombres son la cabeza del hogar, y 55 % considera que los hombres necesitan una mujer en casa; el 41 % considera que es más grave que una mujer deje sus hijos/hijas a que un hombre lo haga. Igualmente, en la ronda aplicada a nivel de principales ciudades da cuenta que 13,6 % de los hombres está de acuerdo y totalmente de acuerdo, conque los hombres son la cabeza del hogar, y el 12,2 % de las mujeres piensa lo mismo.

Los efectos inmediatos de esta respuesta institucional e infraestructura limitada, que se han identificado como espacios para la transformación material de las realidades de las mujeres son:

- La reducida participación de las mujeres en sus diversidades en iniciativas gubernamentales para la garantía de sus derechos ante la ausencia de espacios públicos para el encuentro comunitario, organizativo y productivo, esto agudiza el deterioro de liderazgos individuales y procesos organizativos de las mujeres por la falta de garantías a nivel institucional para el ejercicio de sus derechos y finalmente, la falta de confianza de las mujeres en las instituciones del Estado frente a las barreras de acceso y a la limitada toma de decisiones autónomas en los diferentes ámbitos de la vida de las mujeres.
- Las consecuencias estructurales en este caso recaen en la respuesta del Estado que no va acorde a las demandas de las mujeres, revictimiza y reproduce las violencias en su contra, reproduce la división sexual y social del trabajo, lo que aumenta la desigualdad económica, cultural, política y social en las mujeres en sus diversidades.

El programa responde a la limitada infraestructura y respuesta institucional existente a nivel territorial para la garantía de derechos de las mujeres en sus diversidades, partiendo del reconocimiento que la situación de las mujeres en el territorio colombiano está marcada por diferentes formas de discriminación que combinadas entre si dan lugar a múltiples formas de violencia, pobreza y desempoderamiento.

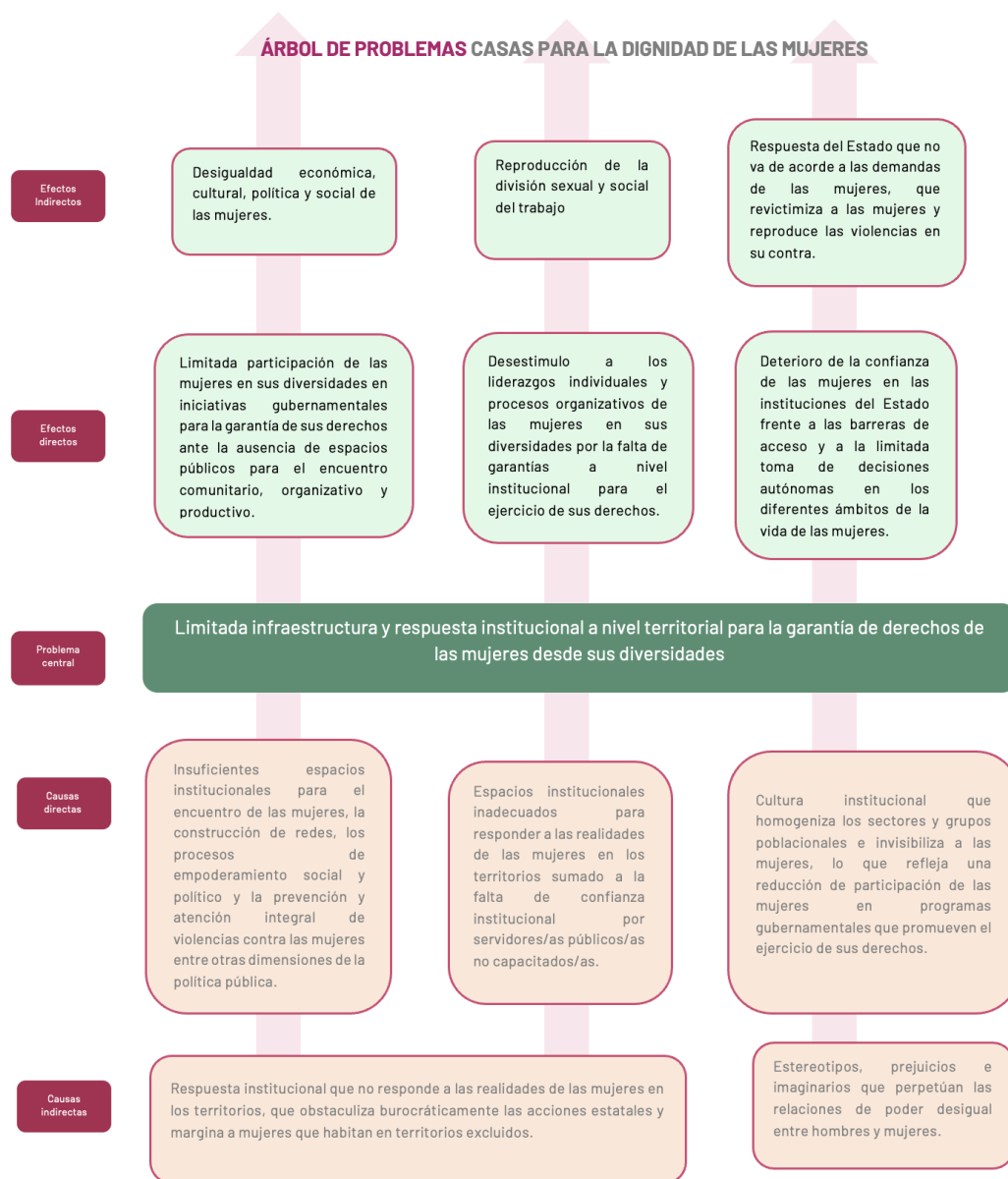
b) **Árbol de problema**

El problema anterior se sintetiza en el árbol de problemas que se presenta a continuación, en el que se abordan las causas estructurales y las causas inmediatas; el problema central:

Limitada infraestructura y respuesta institucional a nivel territorial para garantía de derechos de las mujeres desde sus diversidades.

Y, los efectos inmediatos y estructurales. Las causas inmediatas son los escenarios que se espera intervenir con el Programa de Casas para la Dignidad de las Mujeres, en busca de cambios concretos en la vida de las mujeres, en relación con los efectos inmediatos.

Esquema 1. Árbol de Problemas del Programa Casa para la Dignidad de las Mujeres



Fuente: Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024.

c) Focalización del Problema

El Problema: limitada infraestructura y respuesta institucional a nivel territorial para la garantía de derechos de las mujeres en sus diversidades afecta las mujeres en todo el

territorio nacional; por lo que la focalización del problema, algunas mediciones que pueden ser comparativas como la Encuesta de Tolerancia Social e Institucional a las Violencias contra las mujeres, da cuenta que las debilidades se concentran en municipios con menor capacidad fiscal y administrativa. También el enfoque territorial que tiene el Programa Casas para la Dignidad de las Mujeres implica considerar las conexiones socio-territoriales, las miradas colectivas y comunitarias y, especialmente, las realidades particulares de cada territorio.

Para identificar cuáles municipios pueden concentrar más que otros estas limitaciones de infraestructura y respuesta institucional, se proponen los siguientes indicadores disponibles para cada causa inmediata:

1. Insuficiencia de espacios institucionales:
 - a. **Categoría Municipal:** La Ley 136 de 1994, establece que, para efectos de la descentralización, *“Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica”* (Congreso de Colombia, 1994). Como consecuencia, este indicador da cuenta de la autonomía fiscal y administrativa de los territorios, de los salarios que ostentan las personas en servicio público en el municipio, así como de las tensiones externas por cuenta de la “ubicación” estratégica a la que se refiere la Ley 617 de 2000 y los decretos reglamentarios. Este indicador va de 1 a 6, en el que 1 son los municipios con mayor capacidad y autonomía. En el caso de la focalización las áreas no municipalizadas se consideran como municipios categoría 7.
2. Espacios inadecuados frente a las realidades de las mujeres en sus diversidades:
 - a. Subíndice de “Tasa de dependencia” del Índice de Pobreza Multidimensional, Hogares que tienen a una mujer como jefa de hogar. Este indicador está expresado en términos de hogares con privación y el umbral de la privación, en este caso, es que al menos tres (3) personas dependan económicamente de la jefa del hogar. Si bien la definición está dada por dependencia económica, es también posible presumir cargas de cuidado adicionales.
3. Cultura institucional que homogeniza:
 - a. Porcentaje de casos de violencias contra mujeres¹ que se cerraron sin llegar a juicio entre 2015 y 2023. Si bien el sector justicia es uno solo de los sectores, la información disponible a nivel municipal respecto a la efectividad de la respuesta institucional es limitada. En este caso, esta es la mejor información disponible que permita dar cuenta del correlato material de la percepción de las personas respecto a las instituciones.

¹ Se tomaron los tipos penales relacionados con feminicidio (104A), delitos sexuales (205, 206, 207, 208, 209, 210, 210A, 213, 213A, 215, 217, 218, 219), violencia intrafamiliar (229) y amenazas contra defensoras de derechos humanos y servidoras públicas (188E).

d) Metodología de focalización:

Para esta metodología se creó un índice compuesto en el que los cuatro (4) indicadores se normalizaron y se estandarizaron linealmente. En el que los indicadores propenden por identificar la limitación, con base en este índice se crea una categorización a partir de cortes naturales, que permite indicar los municipios en los que esta combinación de factores es más intensa. Se consideran cinco categorías: Muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

e) Resultados de la focalización:

El resultado de esta identificación presenta, 413 municipios donde la situación es más crítica. De estos 65 municipios en el nivel muy alto y 348 municipios en el nivel alto frente a la focalización del problema.

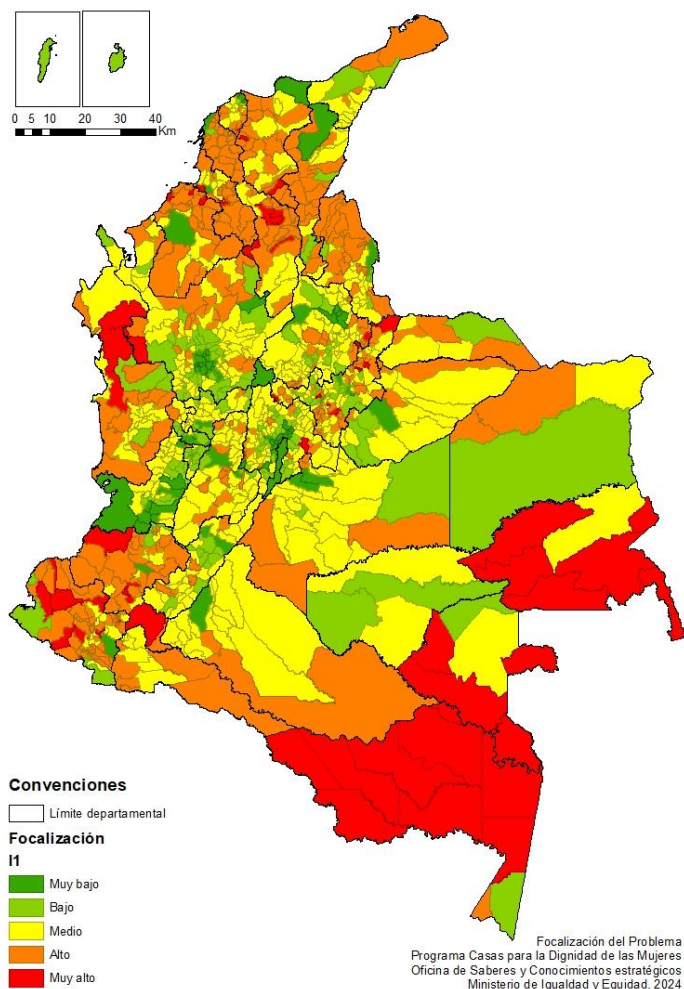
Tabla 1. Número de municipios según categoría de focalización

Categoría	Número de municipios
Muy bajo	70
Bajo	166
Medio	472
Alto	348
Muy alto	65

Fuente: Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024.

El mapa 1 muestra la distribución de los municipios de acuerdo con la categorización final.

Mapa 1. Distribución de los municipios de acuerdo con la categorización



Fuente: Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024.

V. Contenido del Programa

El programa se implementa a través de un espacio de infraestructura física, nueva o adecuada, y se articula alrededor de dos premisas, por un lado, la territorialización de la respuesta institucional del Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con los gobiernos departamentales o municipales, y por otro, el fortalecimiento los vínculos entre las mujeres en sus diversidades, sus procesos organizativos y el Estado.

Esto parte del reconocimiento de cinco hitos de la relación de las mujeres frente al acceso a las instituciones, que son estructurales, que superan el alcance del Programa, pero que explican la construcción del problema, que es más concreto en términos del abordaje del Programa.

Primero, la prevalencia del modelo hombre proveedor-mujer ama de casa, que limita las posibilidades de participación de las mujeres en la economía debido a que estas actividades de cuidado se realizan en el ámbito privado y no son consideradas como trabajo.

Segundo, las barreras que enfrentan las mujeres para el acceso en igualdad de condiciones a conocimientos y habilidades en materia de participación política, derechos culturales, apropiación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que a su vez se traducen en desigualdades sociales, culturales, económicas y políticas, evidentes no sólo en la relación entre hombres y mujeres, sino entre mujeres que habitan en ciudades capitales y mujeres que habitan en territorios marginados y excluidos.

Tercero, las barreras para la atención integral de las violencias contra las mujeres que generan afectaciones a la integridad de las mujeres y a la pérdida de sus vidas. La experiencia de las mujeres en las instituciones muestra que no siempre son lugares seguros para ellas, sino que pueden constituirse en escenarios hostiles y revictimizantes, que las inhiben de buscar atención oportuna y acceso a la justicia.

Cuarto, las barreras para generar ingresos propios por falta de formación para el trabajo y por imposibilidad de acceder a dotaciones e insumos para adelantar proyectos productivos. En atención a lo señalado, las Casas para la Dignidad de las Mujeres contarán con dotación para el desarrollo de iniciativas productivas de las mujeres en sus diversidades que aporten a su autonomía económica.

Quinto, la subvaloración de las mujeres mayores y desconocimiento de los roles de cuidado que han adelantado a lo largo de su vida, sumado al ejercicio de liderazgos sociales y aportes económicos al sostenimiento de sus familias. Por ello, las Casas para la Dignidad de las Mujeres contarán con espacios para el bienestar de estas mujeres, en los cuales puedan encontrarse con otras mujeres, intercambiar saberes, experiencias y acceder a servicios para su bienestar y disfrute del tiempo propio.

El programa de Casas para la Dignidad de las Mujeres busca consolidar la presencia efectiva del Estado, en ellas las mujeres en sus diversidades encontrarán información en general sobre los programas del gobierno nacional y el Ministerio de Igualdad y Equidad. Además, en las Casas se pondrán en marcha acciones concretas coordinadas e implementadas por el Ministerio, como un vehículo para la garantía de derechos, y como mecanismo para fortalecer la relación entre las mujeres y el Estado.

a) Enfoques con los que se implementa el Programa

El programa se orienta por los enfoques establecidos para el accionar del Ministerio de Igualdad y Equidad en la Resolución 668 de 2024, a saber:

Enfoque de Derechos. Implica que todas las acciones tienen como centro a las personas y pueblos como los sujetos titulares de derecho, y que, todas las acciones se enmarcan en el reconocimiento, la participación efectiva y la respuesta diferenciada, con una perspectiva

integral y sin discriminación. Este enfoque reconoce la existencia de diferentes estructuras de discriminación que se interseccionan y, por tanto, contempla las respuestas diferenciadas por razones de género, edad, nacionalidad, pertenencia étnica racial y condición de discapacidad, que se requieran en el marco de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024).

Enfoque de Género. Comprende que todas las acciones de respuesta contribuyan a las garantías para la eliminación de las desigualdades e inequidades que han afectado históricamente a mujeres y personas en razón a su orientación sexual e identidad o expresión de género no hegemónicas. Este enfoque reconoce en el diseño e implementación de la respuesta del Estado, las acciones para la superación de las barreras en acceso a derechos que se derivan de patrones sociales y culturales de asignación en los roles, así como la manera en la que operan de las representaciones sociales, los prejuicios y estereotipos (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024).

Enfoque Territorial. Comprende el territorio como unidad de acción transectorial y como un ecosistema social, geográfico, político y cultural, que comparte unas relaciones de identidad territorial, desde la multiculturalidad y en interconexión con otros territorios (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024. p. 11). En este, la situación de derechos de la población que habita y reproduce cotidianamente este territorio, está vinculada a la infraestructura física, institucional, social y comunitaria y los medios a los que se tiene acceso para la realización y goce efectivo de los derechos individuales y colectivos.

Enfoque Diferencial. Implica el diseño e implementación de la respuesta estatal diferenciada que garantice el acceso a las medidas diseñadas para garantizar los derechos en equidad, mediante la comprensión y superación de las barreras que enfrentan los sujetos de especial protección constitucional y las poblaciones excluidas por cuenta de los sistemas de discriminación basados en género, edad, étnico-racial, discapacidad, nacionalidad, clase y otras (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024).

Enfoque Étnico-Racial y Antirracista. Implica que todas las acciones estén encaminadas a la garantía de derechos de las personas y los Pueblos Indígenas, Rrom (o Gitano), Negros, Afrocolombianos, Raizal y Palenquero mediante el respeto y la protección de la diversidad étnica y cultural, que procuren la superación del racismo y la discriminación étnico-racial. Entendiendo la dimensión racial desde el igual trato al ser diferentes y la no discriminación (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024. p. 11).

Enfoque Interseccional: Implica el reconocimiento de la indivisibilidad de los sujetos de derechos, y por tanto diseñar e implementar respuesta estatal de forma diferenciada para superar las barreras simultaneas que surgen de situaciones en las que convergen diferentes tipos de discriminación, generando una intersección o superposición de identidades, que genera una suma que incrementa la carga de desigualdad y por tanto las barreras de acceso a derecho que experimenta una persona (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024).

Estos enfoques se materializan a través de prácticas concretas en la forma en la que opera el Programa, algunas de estas prácticas son:

- La priorización de la respuesta en función del reconocimiento de las barreras que enfrentan las mujeres y el reconocimiento de las relaciones socio-territoriales, más allá de la división político-administrativa.
- El reconocimiento y vinculación de los procesos individuales, colectivos y comunitarios de las mujeres en los territorios, formales e informales, con agendas propias y que requieren los medios para la concreción de estas.
- La definición concertada de los diseños, contenidos y metodologías con las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom.
- La implementación de lineamientos y estrategias de cambio cultural orientadas a lograr un servicio público con dignidad y el avance hacia la erradicación de todas las prácticas y comportamientos discriminatorios en los espacios institucionales dispuestos para las mujeres.
- Adecuación socio-cultural y territorial de los contenidos, especialmente, de la disposición de espacios para iniciativas productivas, conforme a las costumbres, aspiraciones colectivas e individuales y consideraciones culturales en cada territorio.

b) Estrategias transformadoras en las que se enmarca el Programa

Las estrategias transformadoras, son aquellos elementos comunes a través de los cuales el Ministerio de Igualdad y Equidad avanza en generar cambios en las realidades materiales de la vida de las personas. Estas estrategias permiten articular las acciones del Ministerio, entre diferentes Viceministerios y Direcciones. En el Programa Casas para la Dignidad de las Mujeres, convergen seis estrategias:

1. Infraestructura para cerrar brechas: Hacen parte de esta estrategia, aquellas acciones que, a través de la entrega, conexión e instalación de elementos, dotaciones de bienes y/o servicios, conduzcan al acceso pertinente e inmediato, de satisfactores garantes del goce efectivo de derechos a poblaciones discriminadas en territorios excluidos y marginados.
2. Espacios para la juntanza: Las acciones dirigidas habilitar y sostener espacios físicos y escenarios de formación que permitan la salvaguarda de la vida, la culminación del ciclo escolar, la formación en habilidades para la toma de decisiones; estos espacios podrán ser públicos, publico-comunitarios, con fines culturales y deportivos. En ultimas, estos serán nodos de afectividad y tejido de relaciones de cuidado y protección dirigido a poblaciones discriminadas.
3. Abordaje psicosocial y bien-estar: Las acciones que propenden por acompañar y fortalecer la salud mental, sobre todo en procesos de fractura, ruptura e inexistencia de vínculos afectivos y de confianza individual y colectiva, en contextos de

hostigamiento, criminalización prohibicionismo, estigmatización, engenerización, capacitismo, sexismo, machismo, racismo, discriminación por nivel de ingreso, región de procedencia, exilio, abandono, con el propósito de afirmar la dignidad de cada experiencia humana individual y colectiva.

4. Reconocimiento, difusión y transmisión de saberes: Incrementar el reconocimiento social de las prácticas y saberes presentes en las poblaciones sujetas de especial protección, a través de la recuperación, sostenimiento, y fortalecimiento de las condiciones, elementos, valores y relaciones para su re-creación y transmisión como estrategia que contribuye al mantenimiento de la diversidad y la pluralidad cultural de la nación.
5. Acompañamiento para el restablecimiento de derechos: Se incluyen en esta a todas las acciones de escucha, a personas y pueblos discriminados y marginados que han sido violentados, vulnerados, impedidos en el goce de sus derechos y las acciones de monitoreo y seguimiento a los mecanismos, escenario y herramientas que faciliten su restablecimiento.
6. Iniciativas productivas: Hacen parte de esta estrategia aquellas acciones que impulsen y complementen, la creación, el fortalecimiento y la asociatividad de iniciativas productivas con proyección a la consolidación de mercados regionales que fortalecen las economías locales. Especialmente aquellas que controlan todo el ciclo de producción, distribución y consumo, ideadas y lideradas principalmente, pero no exclusivamente por mujeres en todas sus diversidades. De este modo el Ministerio de la Igualdad y la Equidad se suma al cumplimiento del propósito que avanza en la configuración de la seguridad humana y la justicia social, a través del fortalecimiento de las economías de las mujeres.

c) Teoría de Cambio

El Programa Casas para la Dignidad de las Mujeres, se centra en acciones de infraestructura, dotación y articulación con distintos actores. Para la construcción de la teoría de cambio se reconocen las tres (3) causas inmediatas del problema. Las hipótesis y los mecanismos de cambio, asociados a cada objetivo se enuncian a continuación:

Para:

Mejorar las condiciones a nivel de infraestructura y de respuesta institucional en los territorios para la garantía de los derechos de las mujeres en su diversidad.

Es necesario:

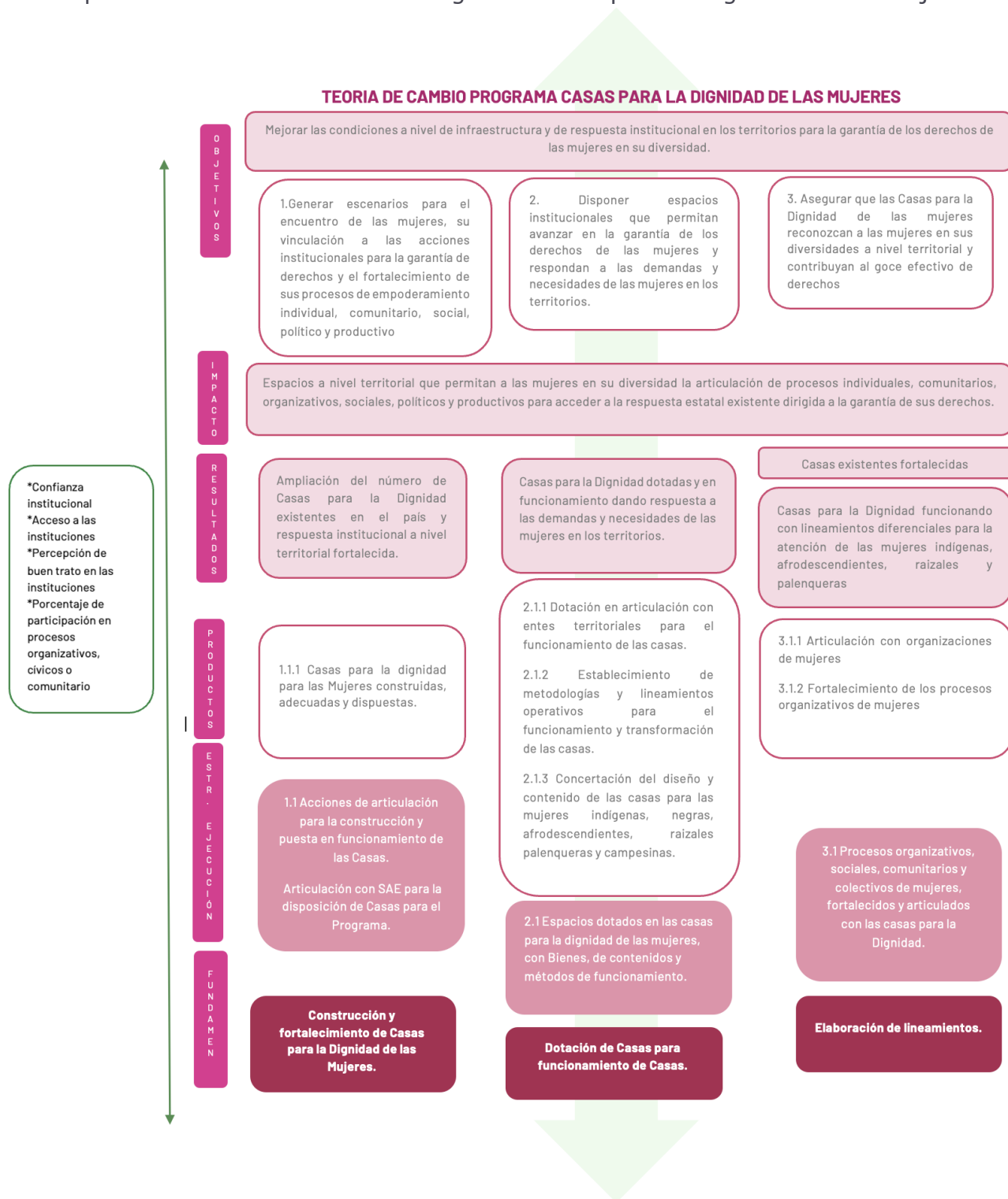
1. Fortalecer y generar escenarios para el encuentro de las mujeres en su diversidad, su vinculación a las acciones institucionales para la garantía de derechos y el fortalecimiento de sus procesos de empoderamiento individual, comunitario, social, político y productivo.
2. Disponer espacios institucionales que permitan avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres y respondan a las demandas y realidades de las mujeres en los territorios.
3. Asegurar que las Casas para la Dignidad de las mujeres reconozcan a las mujeres en sus diversidades a nivel territorial y contribuyan al goce efectivo de sus derechos.

A través de:

Tres (3) líneas de acción que están conformadas a su vez por diferentes acciones y productos:

1. Disposición, adecuación y construcción de infraestructura para las Casas para la Dignidad de las Mujeres.
2. Definición de contenidos, lineamientos operativos, metodologías y dotación de Casas para el funcionamiento
3. Fortalecimiento de procesos organizativos, sociales, comunitarios y colectivos de las mujeres.

Esquema 2. Teoría del Cambio Programa Casas para la Dignidad de las Mujeres



Fuente: Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024.

d) Objetivos

General:

Mejorar las condiciones a nivel de infraestructura y de respuesta institucional en los territorios para la garantía de los derechos de las mujeres en su diversidad.

Específicos:

- Fortalecer y generar escenarios para el encuentro de las mujeres, su vinculación a las acciones institucionales para la garantía de derechos y el fortalecimiento de sus procesos de empoderamiento individual, comunitario, social, político y productivo.
- Disponer espacios institucionales que permitan avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres y respondan a las demandas y realidades de las mujeres en los territorios.
- Asegurar que las Casas para la Dignidad de las mujeres reconozcan a las mujeres en sus diversidades a nivel territorial y contribuyan al goce efectivo de sus derechos.

e) Acciones que propenden por el cambio

Las acciones propuestas están orientadas a componentes específicos del Programa. A continuación, se describe cada una de las acciones a través de las cuales se espera generar cambios materiales concretos.

1. Disposición, adecuación y construcción de infraestructura para las Casas para la Dignidad de las Mujeres

Esta acción está orientada a garantizar que exista un espacio físico social y culturalmente adecuado para disponer la respuesta institucional y para ser un espacio de juntanza para las mujeres en sus diversidades. La forma en la que esta acción se implementa depende del contexto de cada territorio. En los municipios donde existen Casas de las Mujeres Empoderadas, esta acción se implementará a través de la adecuación que se requiera de espacios físicos, en los municipios donde no existe una casa o inmueble disponible, pero existe un predio, se construirá la Casa como un espacio nuevo, y en los municipios donde exista un inmueble disponible, bien sea a través de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), o de los entes territoriales, se adecuará el mismo para su puesta en funcionamiento.

Estos espacios serán adecuados considerando condiciones de accesibilidad para mujeres con discapacidad o limitaciones, privacidad, en los escenarios donde se implemente un espacio para la atención en situación de violencias y seguridad industrial asociada a los espacios dispuestos para iniciativas productivas.

Esta acción también incluye la concertación e implementación del diseño de las casas para las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom.

2. Definición de contenidos, lineamientos operativos metodologías y dotación de Casas para la Dignidad de las Mujeres, funcionamiento

Esta acción define el funcionamiento, la dotación, y la forma en la que operarán las Casas para la Dignidad de las Mujeres. Esto incluye la dotación de equipos, mobiliario y materiales para cada uno de los espacios. La orientación metodológica y operativa para el funcionamiento de las casas, los mecanismos de transición entre las Casas para Mujeres Empoderadas a Casas para la Dignidad de las Mujeres, entre otras. La articulación interinstitucional que se requiere para el funcionamiento permanente de las casas.

Esta acción también incluye la facilitación de los medios para el contenido de las Casas para la Dignidad para las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom.

En esta acción se consolida la apuesta para enfrentar el aislamiento que viven muchas mujeres a causa de las violencias que experimentan; el creciente individualismo que se interioriza en la sociedad y que tiene que ver con el conflicto armado, la violencia sociopolítica y las lógicas capitalistas y modernas.

Teniendo en cuenta las realidades de las mujeres, las Casas para la Dignidad de las Mujeres dispondrán de espacios de cuidado para niños y niñas durante el tiempo que las mujeres se encuentren participando de las actividades y proyectos que tienen lugar en este espacio, con la intención de que puedan concentrarse en dichas actividades y que sus hijos e hijas reciban cuidado en esos momentos.

Las Casas están pensadas para ser una alternativa que impulse y fortalezca las iniciativas económicas de las mujeres en sus diversidades, constituirse en un espacio para el cierre de brechas de educación, empleo y digitales; así como de fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres y del trabajo en red.

En conjunto, mediante el fortalecimiento de las iniciativas de las mujeres y de sus organizaciones, con el programa de Casas para la Dignidad de las Mujeres se aspira a aportar a los horizontes de cambio necesarios para avanzar en el cierre de brechas que experimentan las mujeres, y a los proyectos de bien-estar de ellas y de los territorios que habitan. En el Gobierno del Cambio, estas Casas no serán solo un equipamiento institucional, sino un punto de referencia para tejer comunidad, donde las mujeres podrán consolidar los lazos comunitarios y las apuestas colectivas como territorio desde un sentido de comunidad entre mujeres.

Así mismo, el programa de Casas para la Dignidad de las Mujeres busca consolidar la presencia efectiva del Estado a través del Ministerio de Igualdad y Equidad.

3. Fortalecimiento de procesos organizativos, sociales, comunitarios y colectivos de las mujeres en sus diversidades

Las Casas para la Dignidad de las Mujeres están pensadas para consolidar un sentido de comunidad entre ellas consolidando los lazos comunitarios y las apuestas colectivas. Para cumplir este propósito en torno a lo colectivo, lo comunitario y lo comunal, las Casas serán un lugar para que las organizaciones de mujeres tengan una presencia activa y apropien este espacio como suyo. La participación de las organizaciones de mujeres será vital para dinamizar las actividades en las Casas.

En conjunto, mediante el fortalecimiento de las iniciativas de las mujeres y de sus organizaciones, con el programa de Casas para la Dignidad de las Mujeres se aspira a aportar a los horizontes de cambio necesarios para avanzar en el cierre de brechas que experimentan las mujeres, y a los proyectos de bien-estar de ellas y de los territorios que habitan. En el Gobierno del Cambio, estas Casas no serán solo un equipamiento institucional, sino un punto de referencia para tejer comunidad, donde las mujeres podrán consolidar los lazos comunitarios y las apuestas colectivas como territorio desde un sentido de comunidad entre mujeres.

f) Actividades generales.

Las acciones descritas se concretan a través de once actividades generales, que, en cada territorio, y para cada Casa para la Dignidad, se adecuarán de acuerdo con el contexto, la capacidad de los entes territoriales, los procesos organizativos y los requerimientos formales y legales para la implementación de estas acciones.

1. Disposición, adecuación y construcción de infraestructura para las Casas para la Dignidad de las Mujeres

- 1.1. Construcción y entrega de infraestructura para los espacios físicos de las Casas para la Dignidad de las Mujeres.
- 1.2. Adecuación y mejora de infraestructura para los espacios físicos ya existentes para las Casas para la Dignidad de las Mujeres.
- 1.3. Articulación con entes territoriales y la SAE o quien haga sus veces para contar con inmuebles adecuados para las Casas para la Dignidad de las Mujeres.
- 1.4. Concertación para el diseño, y construcción/adecuación de Casas para la Dignidad para Mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom.

2. Definición de contenidos, lineamientos operativos metodologías y dotación de Casas para la Dignidad de las Mujeres, el funcionamiento

- 2.1. Entrega e instalación de insumos de dotación para la sala para cuidado infantil, sala para proyectos productivos, sala de atención a violencias, sala TIC y sala para el bienestar de mujeres mayores.
- 2.2. Dotación en articulación con entes territoriales para el funcionamiento de las Casas.

- 2.3. Articulación interinstitucional para la puesta en funcionamiento de las Casas.
- 2.4. Establecimiento de metodologías y lineamientos operativos para el funcionamiento y transformación de las casas.
- 2.5. Concertación del contenido de las casas para las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom.
- 3. Fortalecimiento de procesos organizativos, sociales, comunitarios y colectivos de las mujeres
 - 3.1. Articulación con organizaciones de mujeres para la gestión, administración y apropiación de los espacios de las Casas para la Dignidad de las Mujeres.
 - 3.2. Fortalecimiento de los procesos organizativos a través del diseño e implementación de una estrategia para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en los territorios.

g) Actores que intervienen en las actividades

- Gobiernos departamentales y municipales, encargados del envío de la carta de intención explicando por qué este programa va alineado con las políticas públicas de género que hayan implementado, de igual forma tienen bajo su responsabilidad la estructuración del proyecto de acuerdo con los lineamientos entregados por el Ministerio de Igualdad y Equidad, en cabeza del Viceministerio de las Mujeres.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), encargado de la formación y asistencia técnica para la puesta en marcha de los proyectos productivos con vocación del territorio donde esté ubicada la casa y de la cualificación en el ámbito laboral de las mujeres.
- Organizaciones sociales de mujeres, encargadas juntamente con las entidades territoriales de la adecuada puesta en marcha y sostenibilidad del programa desde la veeduría ciudadana y desde la participación activa en estos espacios.
- La SAE: apoyo a proyectos productivos con la entrega de espacios para el desarrollo de estos.

A nivel interno dentro del Ministerio, y debido a la acción territorial transformadora, por contenidos, este Programa se articula al menos con otros programas como:

- Programa de Cuidado a cargo del Viceministerio de Poblaciones y Territorios Excluidos y Superación de la Pobreza.
- Programa Construyendo Dignidad para las Personas Mayores, a cargo del Viceministerio de Poblaciones y Territorios Excluidos y Superación de la Pobreza.
- Programa para el Abordaje Integral de las Violencias contra las Mujeres a cargo del Viceministerio de las Mujeres.
- Programa para la Autonomía Económica de las Mujeres a cargo del Viceministerio de las Mujeres.

h) Priorización de la respuesta

La priorización de la respuesta está orientada principalmente a territorios excluidos y marginados donde la respuesta institucional dirigida al goce pleno de los derechos de las

mujeres no llega o es insuficiente, y, por lo tanto, no se materializa, no existen espacios como las Casas donde puedan acudir y el traslado de un lugar a otro representa afectaciones a la economía del hogar.

El Programa está diseñado de forma integral, por lo que **las acciones 2 y 3, dependen de la disponibilidad y adecuación del espacio físico**, por lo que estas acciones deben implementarse en TODOS los municipios en los que se desarrolle cualquiera de las actividades definidas para la línea de infraestructura física. Adicional a esto, en los lugares donde no se implemente la acción 1, la priorización de las acciones 2 y 3, debe responder a:

1. Territorios marginados y excluidos.
2. Municipios en aglomeraciones que sin ser el centro de la aglomeración puedan generar un impacto a nivel regional o subregional.
3. Municipios con compromisos resultados de instancias judiciales, procesos participativos o de rendición de cuentas.

La definición del contenido de cada una de las acciones y las actividades se realizará en el territorio con los actores locales a partir de los lineamientos técnicos que se formulen para el Programa, y de los lineamientos técnicos de las estrategias transformadoras.

Tabla 2. Criterios para la priorización y decisión de actividades dentro de la Línea de acción 1.

	Actividad	Criterio para la priorización de la Respuesta
1	Disposición, adecuación y construcción de infraestructura para las Casas para la Dignidad de las Mujeres	
1.1	Adecuación y mejora de infraestructura para los espacios físicos ya existentes para las Casas para la Dignidad de las Mujeres.	Según el diagnóstico de los 43 municipios con Casas para Mujeres Empoderadas existentes, se identificará cuáles requieren adecuación y mejora en cuanto a infraestructura.
1.2	Articulación con entes territoriales y la SAE o quien haga sus veces para contar con inmuebles adecuados para las Casas para la Dignidad de las Mujeres.	Municipios con focalización en Alto y Muy Alto donde la SAE cuente con predios disponibles, y la Alcaldía Municipal o la Gobernación tenga disposición y presupuesto para la administración del predio.
1.3	Construcción y entrega de infraestructura para los espacios físicos de las Casas para la Dignidad de las Mujeres.	Municipios con focalización en Alto y Muy Alto donde se cuente con un predio (lote) por parte de la administración municipal, disponible para la construcción.

		Municipios que además tengan difíciles condiciones de acceso físico desde y hacia otros municipios, y que, con base en el Índice de Ciudades Modernas de DNP estén fuera de aglomeraciones, sean uninodal. Solo se incluirán Municipios con otras categorías (Medio, Bajo y Muy bajo) en la priorización cuando se encuentren aislados de otros municipios, por ejemplo, las zonas insulares, y territorios marginados y excluidos. Municipios en donde no se cuente con otra presencia física del Ministerio de Igualdad y Equidad.
1.4	Concertación para el diseño, y construcción/adequación de Casas para la Dignidad para Mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom.	En municipios étnicos, esto es municipios donde la mayoría de la población es étnica, donde existen territorios colectivos o gobiernos propios étnicos o donde se defina en los espacios de concertación establecidos para tal fin.

Fuente: Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024.

i) Resultados concretos que se espera obtener

- Ampliación del número de Casas para la Dignidad de las Mujeres existentes en el país.
- Casas para la Dignidad dotadas y en funcionamiento dando respuesta a las realidades de las mujeres en sus diversidades en los territorios.
- Casas para la Dignidad articuladas a los procesos organizativos, sociales, comunitarios y colectivos de mujeres.

j) Impacto que se espera generar

La creación de nuevas Casas para la Dignidad de las Mujeres, así como la transformación de las Casas para mujeres empoderadas existentes, contribuyen a la materialización de la respuesta institucional para la garantía de los derechos de las mujeres en sus diversidades en la medida que estos espacios físicos territorializarán programas para el avance del ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, que les generen confianza y proximidad para la prevención y atención de las violencias, el cierre de brechas digitales y de formación para el trabajo, el apoyo psicosocial y el fortalecimiento de sus procesos organizativos.

De esta forma, las Casas para la Dignidad de las Mujeres se constituirán en un referente para el encuentro de las mujeres y el desarrollo de sus comunidades, desde donde podrán

compartir y construir tejido social, conocer y participar de las iniciativas enfocadas en la eliminación de las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales, impulsadas desde las entidades nacionales, departamentales y municipales.

Por lo anterior, el impacto que se espera generar es que:

Las mujeres en su diversidad cuenten con espacios a nivel territorial en donde dispongan de los medios y mecanismos para la articulación de procesos individuales, comunitarios, organizativos, sociales, culturales, económicos, políticos y productivos y acceden a la respuesta estatal existente dirigida a la garantía de sus derechos en dignidad, lo que fortalece su confianza en las instituciones y su disposición a la participación.

Los indicadores de impacto para este Programa están definidos como:

- Confianza institucional de las mujeres.
- Percepción de trato y acceso a las instituciones.
- Participación de las mujeres en actividades comunales o colectivas: culturales, deportivas, productivas, ambientales, cívicas, etc.

Se desarrollarán técnicamente junto con el Plan de Monitoreo y Evaluación.

Referencias

Bernal Olarte, Angélica. «Mujeres y participación política: Imaginarios, percepciones y prácticas.» En *Liderazgo y participación política de las mujeres en América Latina en el siglo XXI*, de Compiladora: Dhayana Carolina Fernández-Matos, 71 - 108. Barranquilla: Universidad Simón Bolívar, 2023.

Congreso de Colombia. «Ley 136 de 1994.» Santafé de Bogotá, 1994.

—. «Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo "Colombia potencia de la Vida" 2024-2026.» Bogotá, 19 de 05 de 2023.

Congreso de la República. *Ley 2281 de 2023*. Bogotá, 2023.

—. *Ley 617 de 2000*. Bogotá, 2000.

Corporación Latinobarómetro. «Informe 2018.» Santiago de Chile, 2018.

De Angelis, Maria. «Los bienes comunes de las mujeres: una perspectiva desde la economía feminista.» *Revista de Economía Crítica*, 2019: 1 - 24.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP); Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). *Mujeres en posiciones de liderazgo en el Estado*

colombiano. Bogotá: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Departamento Administrativo de Función Pública, 2022, 23.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Mujeres y Hombres: Brechas de género en Colombia*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, ONU Mujeres, 2022, 231.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). «CONPES 4080. Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país.» Documento CONPES, Bogotá, 2022.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). *Análisis de Situación de Población (ASP Colombia 2023)*. Bogotá: Mesa de Población de Naciones Unidas, 2023.

Gambetta, Diego. *Can We Trust Trust?. Trist: Making and BReaking Cooperative Relations*,. Oxford: University of Oxford, 2010.

Guerrero Osorio, Arturo. «Comunalidad.» En *Pluriverso: Un Diccionario del Post-Desarrollo*, de Ariel Salleh, Arturo Escobar, Federico Demaria y Alberto Acosta Ashish Kothari, 193-195. México DC: Icaria, 2019.

Joxhe, Majilinda. «Trust in Institutions.» En *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, de Klaus F Zimmermann, 1 - 28. Cham: Springer International Publishing, 2022.

Ministerio de Igualdad y Equidad. *Resolución 668 de 2024*. Bogotá, 2024.

Misión de Observación Electoral (MOE). «De la participación política a la representación efectiva, "La participación política de las mujeres en Colombia".» Bogotá, 2018.

Morales, María Eugenia, Ingrid Nathaly León, Ángela Caicedo, Juan Camilo Rave, y Leandro García. *Retos del entorno institucional para el empoderamiento de género en Colombia*. Bogotá: USAID - MEL Activity (Panagora INC), 2021.

Murray, Henry. *Normas sociales y representaciones colectivas: Hacia una teoría cultural de normas sociales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2022.

Naciones Unidas. «Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.» *ohchr.org*. 21 de Diciembre de 1965. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.

—. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. 2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/> (último acceso: 11 de 03 de 2024).