

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA METODOLOGÍA DE DISEÑO PROGRAMÁTICO PARA EL CIERRE DE BRECHAS DE DESIGUALDAD E INEQUIDAD.

Entidad originadora:	Ministerio de Igualdad y Equidad.
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Resolución:	<i>"Por medio de la cual se adopta la metodología de diseño programático para el cierre de brechas de desigualdad e inequidad".</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El reconocimiento de las brechas de desigualdad e inequidad da como resultado el modelo de operación del Ministerio de Igualdad y Equidad, por lo cual, mediante la Resolución N° 668 de 2024 se establecen ocho enfoques que orientan las políticas, programas y proyectos para el sector igualdad. A partir del abordaje del enfoque de derechos, territorial, diferencial, étnico racial y anti racista, de género, interseccional, de justicia ambiental y cambio climático y curso de vida, se proporciona una perspectiva particular que permite comprender las causas de las problemáticas, sus efectos y la identificación de los actores involucrados para lograr una respuesta institucional concreta hacia el goce efectivo de los derechos de las poblaciones y territorios priorizados por el Ministerio.

Cada uno de estos enfoques se materializan en todas las fases para la gestión de políticas públicas, esto es, en el diseño, ejecución y monitoreo de todas las acciones que posibilitan la disminución y el cierre de las brechas de desigualdad en el país. Así mismo, el reconocimiento de la democracia multicolor y los mandatos ciudadanos son el horizonte misional en todos aquellos mecanismos para lograr la igualdad.

Entendiendo que, las brechas de desigualdad se reproducen y profundizan dados los sistemas de opresión basados en las relaciones de género, raciales, de clase, urbano-rurales, étnicas, capacitistas, etarias entre otras, se hace necesario desarrollar de manera contextualizada la identificación de las problemáticas y sus impactos en la vida de las poblaciones y los territorios y para esto, desde el Ministerio de Igualdad y Equidad plantea para cada programa un árbol de problemas que permite dimensionar y entender el contexto de cada problema que se aborda para política pública. Así mismo, se desarrolla para cada uno de los programas una teoría de cambio que permite plantear los componentes, líneas de acción y estrategias pertinentes para dar solución a cada problema de política pública identificado y así mismo proyectar el impacto y los resultados propuestos a partir de los objetivos que se quieren lograr de manera eficiente y efectiva.

Para el abordaje de un problema en política pública, como se desarrolla el Documento Guía para la formulación de árbol de Problemas del Departamento de Planeación Nacional y desde un enfoque de la Administración Social del Riesgo, es necesario fomentar la competencia, compensar fallas del mercado, objetivos sociales o construcción de las condiciones necesarias

para el desarrollo económico (por ejemplo, construcción de infraestructura, compras públicas, financiamiento, etc.) 1 Así, el Estado debe garantizar por medio de Políticas Públicas el goce efectivo de derechos de las poblaciones, en donde según la OCDE (2016), la definición de un problema público es el proceso de políticas donde el Estado debe participar debido a que el sector privado no tiene incentivos para satisfacer alguna necesidad o circunstancia. (DNP, 2022).

No obstante, desde el Ministerio de Igualdad y Equidad en aras de diseñar una respuesta institucional pertinente y avanzar en la garantía de derechos que disminuya brechas de desigualdad, se hace necesario el planteamiento y desarrollo del Árbol de Problemas de primer nivel, que permite identificar las causas tanto estructurales como inmediatas de la problemática que se precisa abordar en la política pública. A través de un desarrollo esquemático se plantean diferentes preguntas analíticas que permiten mapear los modelos, situaciones y problemáticas que se quieren transformar. Tal como lo plantea Ortegón, Pacheco y Roura (2005) esta herramienta permite hacer un análisis contextualizado para lograr la identificación del problema central a partir de una narrativa puntual. Dado el modelo de operación del Ministerio de Igualdad y Equidad, se plantea para el desarrollo de programas un árbol de problemas, en el cual se desarrollan las causas estructurales, las causas directas, el problema central, los efectos directos y los efectos estructurales. Esquemáticamente la lógica causal entre causas, problema y efectos se representa de la siguiente manera:

- Causas indirectas: Son causas de segundo orden, aquellas que se vuelven estructurales y no se les puede dar solución a corto plazo.
- Causas directas: Causas de primer orden, aquellas que inciden en tiempo presente en la profundización del problema y se pueden solucionar por medio de las acciones del programa.
- Problema central: Es el problema que se quiere trabajar directamente con el programa, esto significa que, se plantea desde una mirada contextualizada en la que se puedan identificar diferentes variables, así, su solución debe darse a corto plazo. En este sentido, se debe describir precisa y detalladamente el problema de política pública a atender: clave para determinar si se requiere la intervención del estado. Esta es la sección principal y debe especificar las barreras de acceso a derechos, necesidad social, económica, ambiental, de equidad o de cualquier otro tipo que requiere ser atendida por medio de la intervención gubernamental, así como la naturaleza y la magnitud del problema (OCDE, 2016).
- Efectos directos: Efectos inmediatos, aquellos que surgen como consecuencia del problema en tiempo presente.
- Efectos indirectos: Efectos estructurales, aquellos que se agudizan con el tiempo y la persistencia del problema.

En línea con lo planteado desde el Departamento de Planeación Nacional, el entendimiento y la definición de la fuente, naturaleza y alcance del problema son precondiciones para que la respuesta institucional al mismo sea adecuada, efectiva y eficiente. Para el Ministerio de Igualdad y Equidad, las etapas para la formulación de programas inician a partir de la identificación del problema y sus causas para transformar su incidencia en la población.

Con respecto al Diseño de programas orientados a transformaciones materiales: Teoría de cambio

Tradicionalmente el diseño programático en el Estado ha centrado el diseño de acciones a partir de la herramienta de árbol de objetivos, en esta el problema central se convierte en el objetivo central. No obstante, el modelo de operación del Ministerio de Igualdad y Equidad está basado en acciones transformadoras. Es decir, centrar el quehacer misional del Ministerio en transformaciones concretas que permitan avanzar en el cierre de brechas de desigualdad e inequidad, y encaminar acciones que permitan avanzar en la garantía progresiva de los derechos de las personas y Pueblos ámbito de actuación del Ministerio.

Por esto, convertir en cambios materiales las acciones institucionales implica diseñar Programas orientados a cambios específicos y concretos. Comprendiendo entonces la desigualdad como consecuencia de la reproducción de los sistemas de opresión, se requieren cambios institucionales, sociales y materiales, y se configura desde el proceso de diseño programático el desarrollo de una teoría de cambio que permita identificar en cada uno de los tres casos, los sesgos cognitivos que atraviesan los actores que ostentan el poder en cada escenario.

A partir de la apuesta misional del Ministerio de Igualdad y Equidad por generar cambios materiales y reales en la vida de las poblaciones y territorios en el ámbito de su actuación, la teoría de cambio se diseña para cada programa, a partir del resultado como cambio concreto. Para el Ministerio de Igualdad y Equidad, la Teoría de cambio es una herramienta visual que recoge elementos de la Metodología General Ajustada (MGA) para la formulación de proyectos de inversión; elementos de inducción de cambios sociales a partir de hipótesis de cambio desde la perspectiva de Gerry Macky, Christina Bicchieri y Silvia Tamale; y, elementos de la propuesta de recomposición relacional de Arturo Escobar para transformar las formas de relacionamiento y de establecimiento de relaciones de poder entre las comunidades y el Estado. Así la teoría de cambio se concentra en definir la o las hipótesis de cambios específicos, la materialización de esos cambios expresados en resultados y las acciones conducentes a generar esos cambios con base en las hipótesis. En este sentido, esta versión de la teoría de cambio permitiendo plantear los objetivos, las acciones, los componentes y el resultado e impacto esperado del programa. Esquemáticamente la lógica causal entre cada uno de estos elementos se representa de la siguiente manera:

-Objetivo general: Se enmarca en el alcance que van a tener las acciones del programa, es decir ¿qué se quiere lograr?

-Objetivos específicos: Aquellos necesarios para lograr el alcance del programa. ¿qué es necesario?

Impacto: Describe cuál va a ser la transformación puntual en la vida de las poblaciones y los territorios.

Resultados: Los cambios esperados de la implementación de las acciones del programa.

Productos: Describe la respuesta institucional necesaria en cada una de las líneas de acción del programa. Estas acciones pueden ser transformadoras o de gestión. Pero la orientación de los Programas privilegia las acciones transformadoras.

Estrategia de ejecución: Son todas aquellas líneas de acción que se plantean para alcanzar el objetivo del programa.

Fundamentos: Son los componentes que dan estructura a cada una de las líneas de acción, así como a las estrategias y las actividades y responden a la respuesta institucional que se quiere brindar de cara a la identificación del problema.

Finalmente, a través de la teoría de cambio diseñada para cada programa el Ministerio de Igualdad y Equidad se plantean los indicadores de impacto necesarios para medir los cambios reales y las transformaciones materiales en la vida de las poblaciones y territorios priorizados.

Para consolidar el diseño programático de los programas del Ministerio de Igualdad y Equidad, se traza una ruta metodológica que consiste en el trabajo colectivo entre las distintas áreas encargadas de la formulación y diseño de Política Pública. Es así, como se involucran tanto las Direcciones técnicas como la Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos adscrita al despacho de la Ministra para garantizar la efectividad de la respuesta institucional en el cierre de brechas de desigualdad.

- a) Ruta metodológica: La construcción de los programas consta de ocho pasos que, como se mencionó anteriormente se realizan de manera conjunta: 1. Diseño preliminar La Dirección Técnica es la encargada de realizar la propuesta inicial del programa, sus objetivos y posibles resultados. Para ello, se utiliza el formato OSC-ES-FO-001 Diseño Preliminar de Programas Estratégicos.docx diseñado por la Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos para facilitar la recolección de esta información inicial.
- b) Árbol de problemas En este momento, se realiza de manera conjunta entre la Dirección Técnica y la Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos el diseño del esquema. Esto, con el fin de asegurar la pertinencia en su desarrollo y la identificación contextualizada del problema.
- c) Teoría de cambio Una vez es validado el árbol de problemas por ambas áreas, se procede a la co-construcción del esquema de la teoría de cambio. El trabajo conjunto y articulado durante este momento entre Dirección Técnica y la Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos, permite garantizar que el programa genere los cambios materiales y a corto plazo que se requieren para el abordaje del problema y su impacto en las poblaciones y territorios.
- d) Versión preliminar del Documento Técnico del programa Al llegar a este momento, la Dirección Técnica envía la primera versión del Documento Técnico del programa en el formato OSC-ES-FO-002 Documento técnico de formulación de Programas Estratégicos.docx con el desarrollo de los insumos estructurales de los dos esquemas anteriores. Adicionalmente, con los apartados normativos, teóricos y de descripción del contenido del programa que se plantea desde la Dirección.
- e) Validación normativa, teórica y de contenido del programa. La Dirección Técnica envía a la Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos la versión preliminar del Documento

técnico, para que esta área realice la validación respectiva de todos los apartados y se realicen los ajustes correspondientes. En este paso se incluye la descripción empírica y política del problema de política pública, la focalización del problema, y los criterios de priorización de la respuesta institucional. En esta fase se realiza toda la revisión editorial, y es en la que se garantiza un lenguaje y un abordaje coherente con los enfoques del Ministerio y el reconocimiento político de los sujetos de especial protección constitucional.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO.

El proyecto de resolución va dirigido a funcionarios, contratista y/o aliados que tengan conexión directa o indirecta con el Ministerio de Igualdad y Equidad, Entidades Territoriales, Sociedad Civil.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La Constitución Política de 1991 ha integrado el mandato de igualdad como uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, estableciendo en su artículo 13 que: *"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados..."*.

3.1.1. Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 189 en su numeral 11 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República de forma permanente para ejercer la potestad reglamentaria, a través de la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias.

En este contexto, la creación de metodologías de diseño programático para el cierre de brechas de desigualdad e inequidad se sustenta en las competencias asignadas a los organismos y autoridades administrativas para garantizar la ejecución o aplicación de la Constitución, la Ley y el reglamento. El Ministerio de Igualdad y Equidad, creado mediante la Ley 2281 de 2023, asume un papel central en este propósito al ser el organismo rector del sector administrativo de Igualdad y Equidad. Su objeto incluye diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar, fortalecer y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas

destinadas a eliminar desigualdades económicas, políticas y sociales. Esto implica la incorporación de enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico-racial e interseccional.

3.1.2. Artículo 208 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 208 de la carta magna connota las competencias de los ministros y los directores de los departamentos administrativos como jefes de sus respectivas carteras y entidades, dentro de las cuales se encuentran formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

3.1.3. Artículo 238 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 238 de la Constitución Política prevé la competencia del Consejo de Estado en el ámbito administrativo de servir como garante de la legalidad de los actos de la administración pública y en este sentido, suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

3.1.4. Artículo 59 de la Ley 489 de 1998

De acuerdo con lo establecido en el artículo 59 la Ley 489 de 1998 *"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"*, además de lo que se disponga en los actos de creación, los Ministerios y Departamentos Administrativos tiene dentro de sus funciones principales la de preparar los proyectos de Ley, de Decretos y Resoluciones relacionados con su ramo.

3.1.5. Ley 2281 de 2023.

Ley 2281 de 2023 *"Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones"* establece que el Ministerio de Igualdad y Equidad tiene por objeto: *diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar fortalecer y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico - racial e interseccional.*

3.1.6. Decreto 1075 del 29 de junio de 2023.

El Decreto 1075 del 29 de junio de 2023 establece la estructura del Ministerio y crea la Oficina Jurídica, asignándole varias funciones claves entre las cuales de encuesta la de *"Analizar, proyectar y avalar para la firma del o la Ministra(o) o sus delegados los actos administrativos y consultas que éste le indique y que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley"*

El artículo 7 del Decreto 1075 de 2023 establece las funciones de la Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos, entre las cuales se destacan: identificar, caracterizar y proponer alternativas de solución a las debilidades de cobertura y acceso a servicios para poblaciones históricamente excluidas; elaborar estudios y estrategias de focalización; y coordinar la estructuración de programas y proyectos de igualdad y equidad. Asimismo, esta oficina tiene la tarea de diseñar e implementar metodologías de medición de resultados, asegurando que las acciones del Ministerio generen transformaciones concretas y sostenibles.

En el ámbito de las políticas nacionales, la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, adoptada mediante el documento CONPES 4080 de 2022, establece condiciones necesarias para avanzar hacia la equidad de género y garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y de participación de las mujeres, así como su protección contra la violencia. La metodología de diseño programático para el cierre de brechas de desigualdad e inequidad se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, particularmente con los ODS 5 y 10, que buscan promover la igualdad de género y reducir las desigualdades entre grupos poblacionales y territorios.

3.1.7. Decreto 1081 de 2015.

Decreto 1081 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República."* Destaca dentro de sus consideraciones que la producción normativa es el instrumento a través del cual construyen los actos administrativos necesarios para en el caso que nos ocupa, implementar las políticas públicas del sector igualdad y equidad. En concordancia con esto, en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 de la misma normativa, modificado por el Decreto Nacional 1609 de 2015, establece unas instrucciones para *"racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios de la norma, evitar la dispersión y proliferación normativa, así como optimizar los recursos físicos y humanos utilizados en esta actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados"*

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las disposiciones que sustentan la expedición del proyecto de resolución, objeto de la presente memoria justificativa, se encuentran vigentes y no han tenido limitaciones vía jurisprudencial.

3.3. Circunstancias jurídicas adicionales

No existe advertencia de otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición de la Resolución.

4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La presente iniciativa no genera erogaciones presupuestales para su ejecución o implementación.

5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Las disposiciones contenidas en este acto administrativo no tienen efectos ambientales ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO.

El presente proyecto de resolución no requiere de un estudio técnico que sustente el proyecto normativo

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	N/A
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	N/A
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Otro	N/A

Aprobó:

RAÚL FERNANDO NÚÑEZ MARÍN
Jefe de la Oficina Jurídica
MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD