

## **Institucionalidad de la prospectiva en Colombia: Departamento Nacional de Planeación**

Serie Informes Nº 18-22, 31-05-2022

*por Víctor Soto Martínez*

### **Resumen**

*En el marco de una mesa de trabajo para crear una institucionalidad de prospectiva estratégica en el Estado chileno, la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado, ha solicitado información sobre los diversos organismos que llevan a cabo labores de prospectiva y/o planificación en la experiencia comparada. Este informe constituye uno de los estudios de casos solicitados y podría ser expuesto en una de las sesiones de la mesa de trabajo para ser debatido. Su objeto es describir a grandes rasgos la labor del Departamento Nacional de Planeación de Colombia y cómo este organismo se inserta en el marco de la política de planificación del país sudamericano.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes .....	3
1. La planificación en Colombia .....	3
1.1. Antecedentes históricos .....	3
1.2. Planificación de la política económica .....	4
1.3. Planes de desarrollo .....	5
2. Departamento Nacional de Planeación .....	6
2.1. Definición y funciones .....	6
2.2. Organización .....	7
3. Evolución de la planificación en Colombia.....	10
Conclusión .....	10

## Antecedentes

En el marco de una mesa de trabajo para crear una institucionalidad de prospectiva estratégica en el Estado chileno, la *Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación* del Senado, ha solicitado información sobre los diversos organismos que llevan a cabo labores de prospectiva y/o planificación en la experiencia comparada. Este informe constituye uno de los estudios de casos solicitados y podría ser expuesto en una de las sesiones de la mesa de trabajo para ser debatido. Su objeto es describir a grandes rasgos la labor del **Departamento Nacional de Planeación** de Colombia y cómo este organismo se inserta en el marco de la política de planificación del país sudamericano.

### 1. La planificación en Colombia

#### 1.1. Antecedentes históricos

El primer hito importante de la planificación en Colombia –o planeación, como se conceptualiza en dicho país- se encuentra en la **reforma constitucional de 1936**. Esta reforma –promovida por el presidente Alfonso López Pumarejo- tuvo por objeto introducir en la Constitución de 1886 –que, en línea con las ideas de su tiempo, consagraba un orden económico liberal- algunas herramientas jurídicas que le permitieran al Estado intervenir en la economía nacional. Cabe señalar que esto era considerado como una necesidad frente a las consecuencias de la crisis económica mundial de 1929<sup>1</sup>. Por lo tanto, la reforma autorizó al Estado a “intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho” (art. 11)<sup>2</sup>. Comenzó, pues, a aplicarse un nuevo paradigma económico, en una evolución similar a la que podemos observar en Chile en el mismo período<sup>3</sup>.

Un segundo hito en esta misma dirección se aprecia en la **reforma constitucional de 1945**, que introdujo la atribución del Congreso de fijar “los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse” (art. 69, N° 4). Es decir, fue en ese momento en que se concibió la posibilidad de elaborar instrumentos

---

<sup>1</sup> Véase: BOTERO, Sandra. “La reforma constitucional de 1936, el Estado y las políticas sociales en Colombia”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, N° 33, 2006, pp. 104-105.

<sup>2</sup> Para una revisión más detallada de las reformas constitucionales a la Carta colombiana de 1886, véase: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862> [consultado el 26-05-2022]

<sup>3</sup> En Chile un primer antecedente de un Estado más activo en el ámbito económico se dio en la propia Constitución de 1925, así como en la experiencia práctica de los gobiernos que se sucedieron durante el período de 1925-1932. Sin embargo, la consecuencia más relevante de esta concepción de la economía se puede apreciar en la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1939.

de planificación económica a gran escala en el país. Sin embargo, faltarían todavía varios años para que este mandato constitucional decantara en una institucionalidad de la planificación.

En este sentido, fueron clave las **“misiones” de expertos** que tanto Estados Unidos como diversos organismos internacionales, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enviaron a Colombia con el objeto de impulsar el desarrollo económico<sup>4</sup>. Los aportes más significativos vinieron de la Misión Currie y la Misión Leuret en la década de 1950. En el primer caso, se ha señalado que sus aspectos fundamentales fueron:

“-Una filosofía reformista con miras al crecimiento económico, estimulado por la ayuda financiera externa.

-Un énfasis en los procesos de eficiencia antes que en la modificación de las estructuras económicas.

-Una política social, basada en la ejecución de obras físicas, que favorezca la educación, la salud, la vivienda, las obras públicas y los servicios públicos.”<sup>5</sup>.

## 1.2. Planificación de la política económica

Lo anterior decantó en la creación, durante la presidencia de Alberto Lleras, en 1958, del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, entidades que tuvieron funciones de estudio y recomendación de la política económica.

De acuerdo con este proceso, en 1968 se modificaron las estructuras del Consejo y las entidades anteriormente mencionadas se transformaron en el **Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)** y en el **Departamento Nacional de Planeación (DNP)**, respectivamente. El primero está formado por diversos ministros y directores de departamentos administrativos (es decir, es un consejo de ministros u órgano interministerial) y constituye la principal instancia decisoria en materia de planificación económica a nivel nacional. Frente a esto, el DNP ejerce la secretaría técnica del CONPES y es, además, el órgano encargado del seguimiento de sus políticas.

La labor del CONPES decanta en unos documentos de política pública –parecidos a los *policy papers* anglosajones- denominados “Documentos CONPES” que establecen recomendaciones respecto de la implementación de una política determinada para los

---

<sup>4</sup> Aquí también cabe notar una similitud con la famosa Misión Kemmerer, fruto de la cual en Chile se crearon la Contraloría General de la República, el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la Dirección de Presupuestos.

<sup>5</sup> ACEVEDO, Jhon. “La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia”, *Revista Ciencias Estratégicas*, Vol. 17, N° 22, 2009, p. 295.

diversos ministerios y departamentos administrativos que componen el gobierno central<sup>6</sup>.

Esta estructura, si bien enfrentó algunos ajustes, se mantuvo en líneas generales con la Constitución de 1991, que introdujo nuevos actores al ámbito de la planificación.

### 1.3. Planes de desarrollo

Si bien la planificación de la política económica y, por ende, la labor del CONPES y el DNP no se modifica, la **Constitución de 1991** establece un nuevo marco desde el cual pensar la planificación (que engloba el ámbito económico ya mencionado y, en cierto sentido, lo condiciona).

La carta magna mandata a cada gobierno a elaborar un **Plan Nacional de Desarrollo**. Este debe estar compuesto de dos partes: i) una parte general, con los objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; y ii) un plan de inversiones públicas con los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución (art. 339).

Para la elaboración de este plan se introduce un **Consejo Nacional de Planeación**, “integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales” (art. 340). Si bien tiene carácter consultivo, su inclusión es relevante porque da cuenta de una visión distinta a la de quienes crearon los primeros organismos de planeación: este nuevo diseño integra en el proceso la participación de los actores de la sociedad civil, es decir, amplía su rango de incidencia más allá del gobierno de turno.

En el artículo 341 se indica a grandes rasgos el procedimiento de elaboración del plan, remitiéndose a la regulación más detallada de una ley orgánica, la ley N° 152, de 1994.

En dicha ley se configura el **Sistema Nacional de Planeación**. Dentro de él se diferencian, por un lado, las autoridades nacionales de planeación y, por otro, las instancias de planeación. Las primeras son la Presidencia, el CONPES, el DNP, el Ministerio de Hacienda y los demás ministerios y departamentos (esto últimos subordinados a lo dispuesto por las autoridades anteriores). Las segundas son el Consejo Nacional de Planeación y el Congreso de la República<sup>7</sup>. La diferencia tiene que ver con su nivel de incidencia en el proceso.

---

<sup>6</sup> Véase: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx> [consultado el 26-05-2022]

<sup>7</sup> Artículo 8, ley N° 152, de 1994.

En términos concretos, la elaboración del plan es coordinada por el DNP, que luego debe someter el borrador del plan a la aprobación del CONPES (arts. 15 y 17, ley N° 152/1994). Posteriormente, el documento es presentado al Consejo Nacional de Planeación, el que debe dar su opinión y puede formular recomendaciones (art. 18, ley N° 152/1994). Finalmente, el proyecto se envía al Congreso, para su discusión y aprobación. El Congreso debe discutirlo, primero en una sesión conjunta de las comisiones económicas de ambas cámaras, y luego en sesiones plenarias separadas. Se pueden introducir modificaciones tanto de los parlamentarios como del gobierno (funciona, por lo tanto, como la elaboración de una ley). Sin embargo, el rango de incidencia del Congreso es acotado, ya que requiere del acuerdo del gobierno para ampliar el plan de inversión y tiene un plazo máximo de discusión de tres meses. Cumplido ese plazo sin haber sido aprobado, el gobierno podrá publicar su plan original (arts. 20-25, ley N° 152/1994).

En síntesis, la Constitución de 1991 introduce un Sistema Nacional de Planeación que amplía el ámbito de la antigua planeación circunscrita al ámbito económico gubernamental, incorporando la participación activa de la sociedad civil y del poder legislativo en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, que se convierte en el principal instrumento de planificación del país.

Teniendo ya una visión general del sistema, podemos pasar a analizar a su principal actor: el Departamento Nacional de Planeación.

## **2. Departamento Nacional de Planeación**

### **2.1. Definición y funciones**

El Departamento Nacional de Planeación (en adelante, también, DNP) es un departamento administrativo que depende directamente de la Presidencia de la República.

Los departamentos administrativos son entidades de carácter técnico encargadas de la "formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen"<sup>8</sup>. Tienen la misma categoría de los Ministerios, pero

---

<sup>8</sup> Artículo 58 de la Ley N° 489, de 1998. Véase: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186> [consultado el 19-05-2022].

Cabe señalar que, en su origen, estos órganos públicos fueron introducidos por una reforma constitucional –a la antigua Carta de 1886- llevada a cabo el año 1945, teniendo a la vista la experiencia de las agencias independientes estadounidenses (servicios públicos autónomos y especializados en una materia en particular; el primero de ellos fue la *Interstate Commerce Commission*, creada en 1887). Por cierto, frente a la "anarquía" de las múltiples agencias independientes en el panorama administrativo de Estados Unidos, se optó por una figura centralizada, pero ubicada fuera de los ministerios (con dependencia directa de la Presidencia). Lo que se buscaba –en la teoría al menos- era "unificar ciertas materias sobre que actúan los diversos ministerios" u "organizar de manera especializada la prestación de algunos servicios

–a diferencia de estos– no participan de la vinculación política del gobierno con el Congreso. Así, carecen de iniciativa legislativa, no toman parte de los debates legislativos, ni hacen vocería de gobierno<sup>9</sup>. Cabe mencionar que los directores de los departamentos administrativos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República<sup>10</sup> (lo que en Chile denominamos “funcionarios de exclusiva confianza”).

El DNP tiene múltiples funciones, entre las que se cuenta:

- i) coordinar y diseñar políticas públicas;
- ii) encargarse del presupuesto de los recursos de inversión;
- iii) articular la planificación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles de gobierno;
- iv) realizar el seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público;
- v) realizar el seguimiento de la economía nacional e internacional;
- vi) proponer estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental del país<sup>11</sup>.

Asimismo, encabeza el **Sistema General de Regalías**, es decir, el sistema de utilización de los ingresos estatales provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables<sup>12</sup>. Cabe mencionar que, de acuerdo a la Constitución colombiana, estas regalías deben destinarse, entre otras cosas, al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, a la infraestructura educacional y a inversiones en ciencia, tecnología e innovación<sup>13</sup>.

Otra importante función que detenta es ejercer la secretaría técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)<sup>14</sup>.

## 2.2. Organización

Es presidido por un Director/a General, y se divide en cuatro subdirecciones:

---

públicos que por su naturaleza y magnitud puedan escapar a lo que normalmente corresponde a los ministerios existentes” (HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Guillermo. “Los departamentos administrativos y la planificación económica”, *Revista de la Universidad Nacional (1944 - 1992)*, N° 4, 1945, pp. 169-170).

<sup>9</sup> Artículo 208, inc. 2°, de la Constitución de Colombia de 1991.

<sup>10</sup> Artículo 189, N° 1, de la Constitución de Colombia de 1991.

<sup>11</sup> Artículo 1.1.1.1, inc. 1°, del decreto N° 1082, de 2015, de la Presidencia de la República, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

<sup>12</sup> Artículos 360 y 361 de la Constitución de Colombia de 1991.

<sup>13</sup> Artículo 361, inc. 1°.

<sup>14</sup> Artículo 1.1.1.1, inc. 3°, del decreto N° 1082, de 2015, de la Presidencia de la República, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

**i) Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional:** le corresponde la coordinación y articulación de la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y demás instrumentos de planeación, así como la asistencia técnica en el ciclo de gestión de la política pública. Tiene un rol preponderante en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

**ii) Subdirección General del Sistema General Regalías:** se encarga de todas las acciones que le corresponden al DNP respecto del Sistema General de Regalías (que, como hemos visto, se refiere a la inversión de los recursos estatales obtenidos a partir de la explotación de los recursos naturales no renovables).

**iii) Subdirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial:** propone a la Dirección General las políticas, planes, programas, proyectos, mecanismos e instrumentos de desarrollo regional y tiene como fin promover la descentralización política, administrativa y territorial del país.

**iv) Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación:** como su nombre lo indica, se preocupa de promover y orientar la coordinación y gestión de la inversión pública, establecer lineamientos para las políticas de inversión y para la priorización de proyectos, etc. Más que restringirse al ámbito puramente presupuestario, se enfoca en la planeación de las políticas públicas. Tiene un rol preponderante en la elaboración del plan de inversión del Plan Nacional de Desarrollo<sup>15</sup>.

Además cuenta con una **Secretaría General**, que traduce estos planes y programas a la práctica jurídica. Así, formula las acciones necesarias para llevarlos a cabo de conformidad a los procedimientos administrativos y presupuestarios establecidos por la normativa, y realiza el seguimiento de dichas acciones.

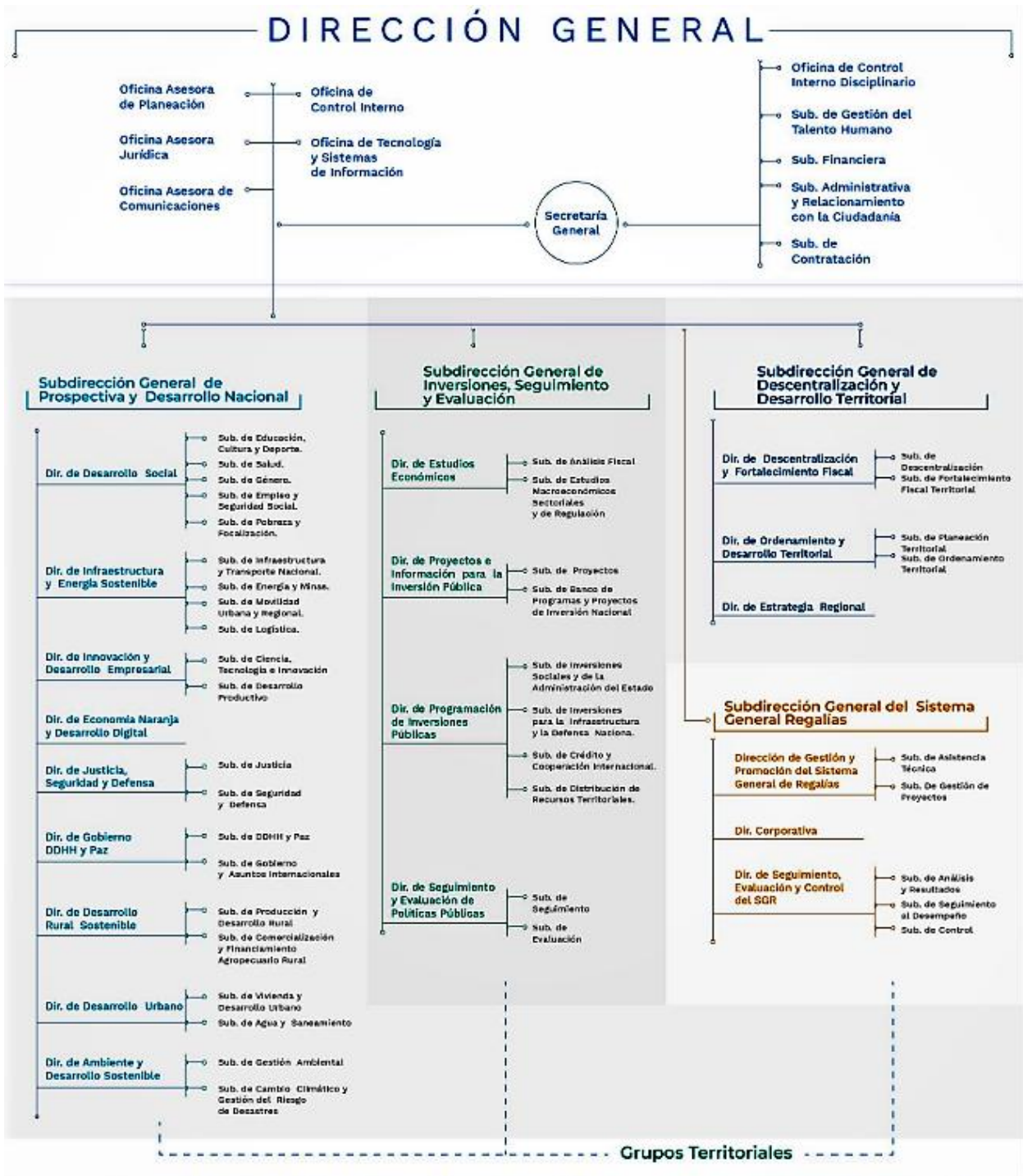
Cada subdirección tiene bajo su mando múltiples direcciones. En general, la DNP es un servicio público grande con cientos de trabajadores. Como hemos visto, abarca –desde una perspectiva orientada a la planificación– materias que en nuestro país son ejecutadas actualmente por organismos tan distintos como la Dirección de Presupuestos, la CORFO, el Ministerio de Economía y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

---

<sup>15</sup> Para una revisión de las funciones de estos diversos órganos, véase: Decreto N° 1893, de 2021. Disponible en: <https://dnp.gov.co/normativas/estructura-dnp> [consultado el 27-05-2022]



## Organigrama del Departamento Nacional de Planeación



Fuente: DNP, 2022 (www.dnp.gov.co)

### 3. Evolución de la planificación en Colombia

Como vimos en el punto 1, la planificación se originó en Colombia como una necesidad: se debían introducir mecanismos de intervención del Estado en la economía para enfrentar las consecuencias de la crisis de 1929. Bajo este paradigma desarrollista de un Estado interventor, los sucesivos gobiernos fueron incrementando los instrumentos y órganos de planificación, lo que decantó en la creación del DNP y del CONPES en 1958, así como su reforma de 1968, que sistematizó la elaboración de planes de desarrollo plurianuales.

A partir de 1970, los planes de desarrollo se fueron asimilando a los planes de gobierno. En otras palabras, cada nuevo gobierno buscaba plasmar su programa en un plan de desarrollo, que orientaba a los diversos órganos de la rama ejecutiva durante el período<sup>16</sup>. Por cierto, estos planes no fueron ajenos a las tendencias económicas mundiales, pasando de centrarse en el rol del Estado en áreas tales como la construcción –uno de los puntales de los planes de la década de 1970- a visiones más liberales del rol estatal en la economía (en la década de 1990)<sup>17</sup>.

Un cambio importante se puede observar con la Constitución de 1991. No sólo se amplió el ámbito de la participación ciudadana –y de otros actores políticos, como el Congreso- en la planificación, sino que además se nota un mayor énfasis en el desarrollo territorial. Esto se materializa en una mayor participación en el proceso de las entidades territoriales, si bien se ha sostenido que faltarían instrumentos nacionales de planificación del ordenamiento territorial<sup>18</sup>.

### Conclusión

La institucionalidad de la prospectiva en Colombia se encuentra fuertemente orientada por el **paradigma de la planificación de la economía** bajo el cual se crearon sus principales órganos. A pesar de los cambios en la estructura económica, se ha preservado la relevancia de los instrumentos de planificación para los diversos gobiernos. A la economía se añade últimamente la importancia de la **descentralización territorial y administrativa**.

---

<sup>16</sup> FRANCO GONZÁLEZ, Humberto. "Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: una aproximación teórica", Revista Universidad Eafit, N° 96, 1994, p. 48.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 53.

<sup>18</sup> UMAÑA, Milena y QUILINDO, Duvan. "La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial", en: SILI, Marcelo (editor). *Gobernanza Territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contacto de la globalización*, Universidad del Salento, Perspectivas de desarrollo rural, N° 2, 2018.

Aunque hemos querido enfatizar la existencia de un verdadero sistema de la planificación en el país sudamericano, ha sido particularmente importante la revisión de la estructura administrativa del Departamento Nacional de Planeación, referente ineludible si se quiere instaurar en Chile una institucionalidad de la planificación y la prospectiva. Así, vimos cómo sus diversas secciones ramifican su acción hacia múltiples áreas, lo que le otorga un **carácter intersectorial**. Asimismo, notamos su estructura cuasi-ministerial, ubicándose directamente bajo la Presidencia de la República, lo que da un sentido de su importancia para el país sudamericano.

También es necesario destacar su configuración técnica y ejecutiva. No es un órgano meramente asesor ni un centro de pensamiento -aunque engloba ciertamente estas dimensiones- sino que se orienta hacia diversos propósitos concretos: la elaboración de los planes nacionales, la articulación de las entidades territoriales, el sistema de inversión pública e incluso la utilización de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables (regalías).