



---

# Herramientas de implementación de la Prospectiva. La Institucionalización y el caso del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP)

Javier Medina Vásquez Ph.D,  
Profesor Titular, Universidad del Valle

---

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Reunión de Expertos

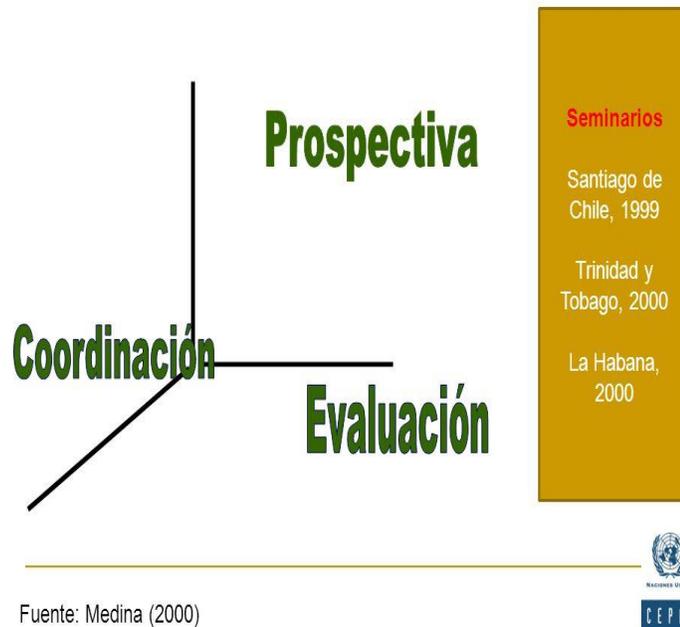
“El rol de la prospectiva frente al COVID-19 y la etapa de pospandemia”





# Agenda

## Funciones básicas de la Planificación



Fuente: Medina (2000)

- 1. El DNP en la edad de oro (1958 – 1990)
- 2. El DNP en el modelo neoliberal y la descentralización (1990 – 2019)
- 3. El DNP actual (2020 – en adelante)

Reunión de Expertos

“El rol de la prospectiva frente al COVID-19 y la etapa de pospandemia”

# MISIÓN, VISIÓN Y ORIGEN



**Origen: Gobierno Alberto Lleras Camargo.  
Ley 19 del 25 de noviembre de 1958**

- En 1958, se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, con funciones de estudio y recomendación de la política económica.

**Acto Legislativo No. 1 de 1968,  
gobierno de Carlos Lleras Restrepo.**

- En 1968 se transformaron en el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES– y en el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, respectivamente.

**Situación Actual: Decreto 2189 de 2017**

- **Misión 2020**
- El DNP es el centro de pensamiento del Gobierno Nacional que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión.
- **Visión 2020**
- En 2030 el DNP será una entidad que incidirá efectivamente en el desarrollo sostenible del país a través de la optimización de la planeación, innovación e inversión pública



# 1. El DNP en la edad de oro (1958 – 1990):

Un supra ministerio encargado de la inversión pública, que no debería depender de los vaivenes políticos de corto plazo, porque este tipo de gasto es de mediano y largo plazo.

## Características fundamentales

- **Capacidad decisoria:** elaborar planes y programas generales para el país con la colaboración de misiones técnicas internacionales (Lauchlin Currie, plan decenal de desarrollo denominado “Operación Colombia”).
- **Estructura institucional sólida** para el ejercicio de la planeación económica y social.
- En la década del setenta, se inició la **elaboración de planes de desarrollo**

## Instrumentos claves

- El Plan de Desarrollo definía las políticas públicas
- Las políticas se descomponían en planes, programas y proyectos, ejecutados por los ministerios y los organismos descentralizados
- **Planeación sectorial** en cada uno de los ministerios
- **Coordinación interinstitucional**, mediante el Conpes, el DNP participaba en el estudio, evaluación y aprobación, en primera instancia, de los planes y programas de desarrollo económico que el gobierno debía someter a consideración del legislativo.



## 2. El DNP en el modelo neoliberal (1990 – 2019): Antecedentes e Instrumentos

- **Fortalecimiento del Estado introduciendo la Nueva Gestión Pública (NGP)**
  - La reforma presupuestal de 1989 fijó un sistema integral de manejo presupuestal conformado por un plan financiero de mediano plazo y un plan operativo anual de inversiones, y la evaluación y seguimiento de las empresas industriales y comerciales del Estado.
  - Creación del Banco de Proyectos de Inversión (BPIN) y el programa sobre metodologías para evaluación de proyectos (Sinergia)
- **La Constitución de 1991** promovió el Interés por
  - Generar capacidades institucionales en cuanto a seguimiento, evaluación y producción de información sobre la eficiencia y efectividad con que se utilizaban los recursos del Estado.
  - Aumentar la participación política, para lo cual se estableció que el plan de desarrollo debía convertirse en ley, discutiéndose en el Congreso.
  - Apoyar la descentralización mediante transferencias a los gobiernos subnacionales para gastos específicos como educación y salud, y, más recientemente, la figura de los Contratos Plan
  - Impulsar el Sistema General de Regalías

# Experiencias Prospectivas de interés en DNP desde el año 2000



## Iniciativas provenientes de Directores, Ministerios o Departamentos

- Programa de Prospectiva Territorial (2003)
- Programa Visión 2019 para el Segundo Centenario (2004-2010)
- Ejercicios de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), constantes
- Misiones (Agro, crecimiento verde, empleo, descentralización, internacionalización)

## Iniciativas originadas en Acuerdos Multilaterales

- Objetivos de Desarrollo Sostenible (2014-2020)
- Revisiones de política para el ingreso a la OCDE (cuestionarios, indicadores, acciones), desde 2014

## 2. El DNP en el modelo neoliberal y el proceso de descentralización (1991 – 2019)



### Fortalezas

- La construcción del Plan Nacional de desarrollo,
- La administración de la inversión pública,
- El acompañamiento al fortalecimiento de la descentralización del país,
- Su papel como centro de pensamiento del gobierno.

### Instrumentos

- El Marco Fiscal de Mediano plazo, con un horizonte financiero y de crecimiento a 10 años, El Marco de Gasto de Mediano Plazo

### Debilidades

- **Permanente controversia entre eliminar y reformar el DNP**
  - Eliminación: Jaime Ramírez (1998)
  - Disminución de funciones: Alberto Carrasquilla (2019)
  - **Tensión Constante:** por el delicado balance que ha caracterizado a la política económica colombiana entre la estabilidad fiscal (protegida por el Ministerio de Hacienda) y el desarrollo económico y social de largo plazo (planeado e impulsado por el DNP).
- **Sucesivas reformas del Sistema de Regalías**

# Conclusiones del 2do ciclo: La experiencia del DNP: Planeación sin Prospectiva como función básica



- En Colombia el Plan Nacional de Desarrollo, con vigencia de mediano plazo, rige los Presupuestos y los Programas al nivel central y sectorial. La evaluación de políticas públicas se realiza en teoría bien. **Peró el país no cuenta con una visión de futuro que articule intertemporalmente la función pública en el largo plazo.**
- **El horizonte de planificación es de cuatro años y esto refuerza la ausencia de prospectiva y pensamiento estratégico.** Pero sin prospectiva no hay coordinación efectiva de políticas públicas ni una evaluación que permita que estos procesos funcionen correctamente (Wiesner, Garnier y Medina, 2000).
- No se ha contado en forma permanente con una dependencia específica y pertinente de Prospectiva dentro de la estructura del DNP
- **Como excepción al nivel nacional, como intento de institucionalización de la prospectiva, en el año 2003 se contó con el Programa de Prospectiva Territorial y en el año 2004 se implementó el Programa “Colombia Visión 2019”.** Se tuvo la posibilidad de trabajar sostenidamente en la materia, pero el DNP desmanteló las capacidades prospectivas que él mismo apoyó al nivel nacional, sectorial y territorial.
- La Visión 2019 fue descontinuada por la siguiente administración. **Con esta decisión se disminuyó la posibilidad de monitorear el logro de la Visión y se perdió la secuencia intertemporal que fortalece la transparencia en la fijación de prioridades nacionales.**

# 3. El DNP actual (2020 – en adelante): Evaluación por pares de la OECD



## Funciones misionales

- El Decreto 2189 de 2017 define las funciones del DNP, entre las cuales se encuentra,
  - “Coordinar y apoyar la planeación de corto, mediano y largo plazo de los sectores, que orienten la definición de políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión, entre otros, los provenientes del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías”;
  - “coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.”

## Conclusión

- Actualmente, el Gobierno colombiano no cuenta con las herramientas para la elaboración rigurosa e integral de ejercicios de prospectiva en política pública y en particular en temas de desarrollo productivo y empresarial
- La coyuntura mundial de la pandemia del COVID-19, evidencia la necesidad de identificar cuáles podrían ser los riesgos y oportunidades que puede enfrentar Colombia en el futuro y cómo gestionarlos a través de políticas públicas para disminuir su impacto-país.

### 3. El DNP actual (2020 – en adelante): Evaluación OECD



- Basar las propuestas y acciones en las problemáticas de los últimos años, y pensando sólo en los siguientes diez (documentos CONPES) genera una **limitación en la planeación**.
  - Limita la visión de mediano y largo plazo hacia la cual se deben mover de manera integral múltiples instituciones y programas, dada la falta de mecanismos para asegurar que los compromisos sean cumplidos por futuros gobiernos (por ejemplo: Agenda Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030).
  - Se privilegia el tratamiento de problemáticas coyunturales por encima de las estructurales, bajo el argumento de una mayor costo-eficiencia así como factibilidad presupuestal y política.
  - Debido a la necesidad de los gobiernos de mostrar resultados en el periodo en el cual están gobernando, se priorizan victorias tempranas que pueden derivar en soluciones incompletas, marginales o con baja contribución al desarrollo de largo plazo .
- El Gobierno Nacional debe:
  - Contar con estrategias específicas para fortalecer sus capacidades de anticipación a los retos futuros y de adaptación al cambiante escenario global
  - Crear un espacio y mecanismo que oriente esfuerzos y gastos hacia estrategias de prospectiva en la planeación de políticas públicas
  - Anticipar la necesidad de diferentes bienes públicos, o espacios de los futuros emprendimientos productivos.

# Oportunidad actual



- El DNP identificó la necesidad de diseñar una metodología prospectiva para fortalecer la formulación de políticas públicas en Colombia y desarrolló en junio/julio de 2020 una convocatoria pública para suplir este vacío. Se busca:
  - Contribuir a fortalecer las capacidades de planeación del DNP y presentar alternativas para que las funciones de planeación y diseño técnico de políticas tengan prelación frente a otras funciones de tipo administrativo o de control.
  - Modernizar la infraestructura de planeación de Colombia para responder a la creciente aspiración social de acelerar el camino hacia la prosperidad y las necesidades apremiantes del sector privado y lograr un entorno más estable, sostenible, pro-negocios y pro-innovación.
  - Consolidar al DNP como un centro para el pensamiento estratégico y prospectivo de políticas.
  - integrar elementos de prospectiva en los procesos estratégicos que direccionan la formulación de diferentes políticas públicas.

Reunión de Expertos

“El rol de la prospectiva frente al COVID-19 y la etapa de pospandemia”



---

# ¡MUCHAS GRACIAS!

Javier Medina Vásquez  
Profesor Titular,  
Universidad del Valle

Coordinador Red Abierta de Prospectiva e Innovación del CYTED

[javiermedinav@hotmail.com](mailto:javiermedinav@hotmail.com)

[javier.medina@correounivalle.edu.co](mailto:javier.medina@correounivalle.edu.co)

---

ILPES



CEPAL

Reunión de Expertos

“El rol de la prospectiva frente al COVID-19 y la etapa de pospandemia”

