

# Documentos CONPES:

## la especialización de la política

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) cumple 60 años desde su creación y los documentos CONPES cumplen 50 años desde la aprobación de su primer ejemplar. Desde entonces, el CONPES ha cumplido un rol determinante en la coordinación de los actores involucrados en la planeación y ejecución de la política pública. Así mismo, los documentos CONPES han servido como un espacio de articulación de diferentes herramientas y actores de política en torno a objetivos de desarrollo económico y social. Al cabo de los años, el producto de medio siglo de especialización en planeación ha permitido mejorar la calidad y transparencia de la política pública del país.

### Sesenta años del CONPES

La Ley 19 de 1958<sup>1</sup> marcó un hito en materia de política pública en Colombia. En efecto, dicha ley no solo evoca la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, hoy Departamento Nacional de Planeación (DNP), sino el origen de la máxima autoridad de planeación a nivel nacional: el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (CONPES, de acuerdo con su denominación actual). Esta reforma también dispuso la organización de las oficinas de planeación en los diferentes ministerios y departamentos administrativos, con lo cual se consolidó la estructura administrativa básica para la planeación, vigente hasta el día de hoy.

En principio, las funciones del CONPES se orientaron, por un lado, al estudio y proposición de la política económica del Estado y, por otro lado, a la coordinación de los organismos encargados de su ejecución. Estas funciones generales han permanecido a través de los 60 años de historia del consejo. Entre tanto, la conformación del consejo de política ha surtido cambios significativos: inicialmente fue integrado por cuatro consejeros designados por el presidente

y el Congreso de la República; posteriormente, por algunos ministros y directores de departamentos administrativos, el director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, el gerente del Banco de la República y el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, y actualmente, por los ministros del despacho y el director del DNP.

Las funciones del consejo asesor de política fueron definidas de manera más precisa a través del Decreto 3242 de 1963<sup>2</sup>. De esta forma, el consejo asumió un rol determinante en la aprobación de planes y programas de desarrollo, el estudio de proyectos del presupuesto nacional y el concepto previo sobre el otorgamiento de las garantías para empréstitos externos a la Nación. Con el Decreto 2996 de 1968<sup>3</sup> y el Decreto 627 de 1974<sup>4</sup>, se acogió la actual denominación de Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Así mismo, se estipuló que los documentos presentados al CONPES para su aprobación deberán ser tramitados por conducto de su Secretaría Ejecutiva, la cual fue delegada en el DNP. De esta manera, se estableció formalmente la responsabilidad del DNP en la coordinación de la elaboración de los documentos CONPES.

Cabe resaltar que los anteriores decretos no solo reafirmaron las funciones del DNP en materia de elaboración y coordinación de planes y programas generales de desarrollo económico y social, que deben ser presentados ante el CONPES para su estudio y aprobación; sino que establecieron la necesidad de evaluar los resultados de su ejecución y proponer los ajustes y modificaciones correspondientes.

<sup>2</sup> Por el cual se reestructuran los organismos nacionales de planeación, se determinan las funciones de los mismos, y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por el cual se reestructuran los Organismos Nacionales de política económica y planeación, se provee sobre su competencia y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por el cual se reestructura el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>1</sup> Sobre reforma administrativa.



## Más de cincuenta años de los documentos CONPES

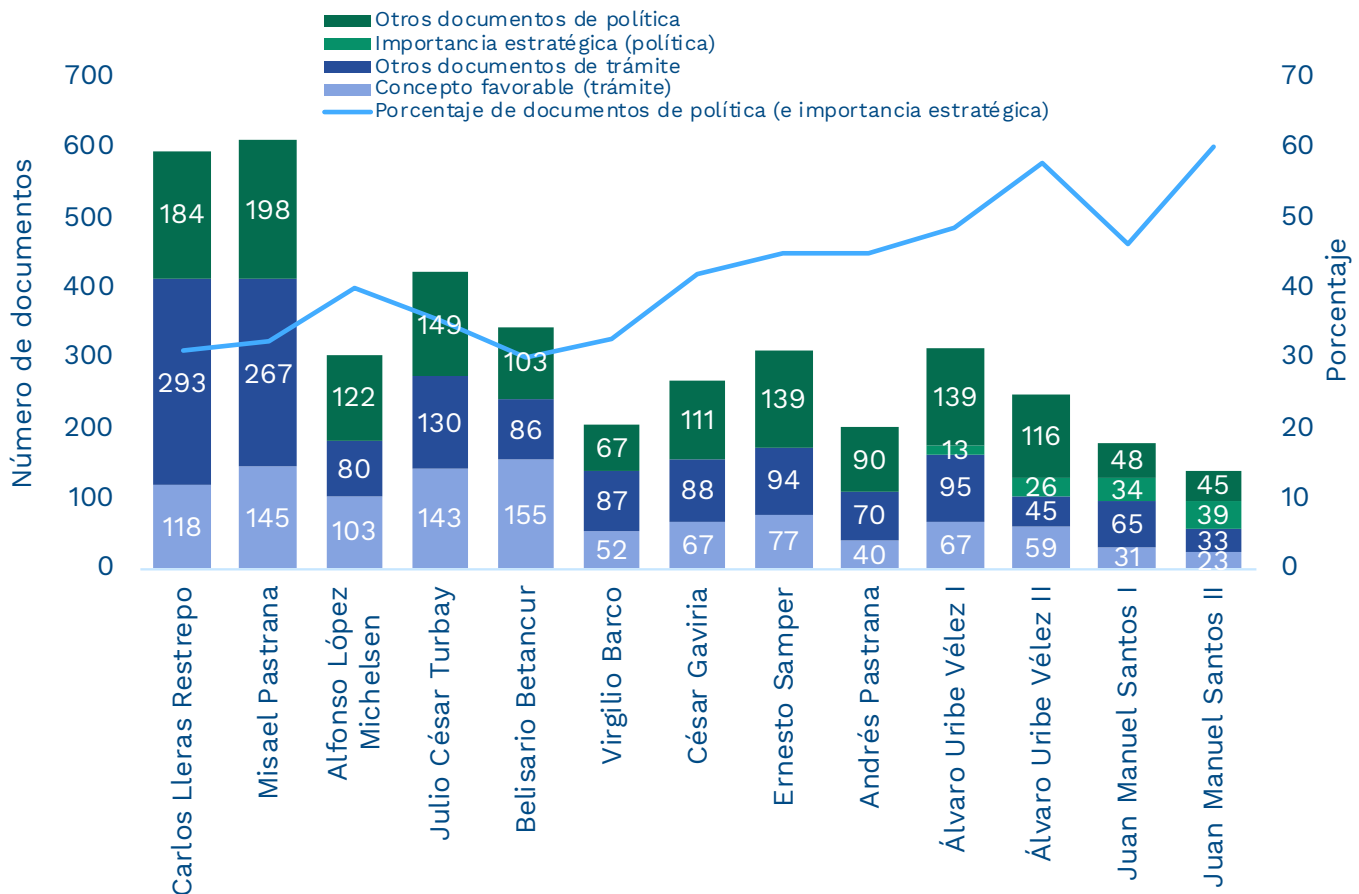
El Gráfico 1 presenta el número de documentos CONPES aprobados en cada administración, desde el primer ejemplar de 1967: el Documento CONPES 0 *Planeación en Colombia*<sup>5</sup>. El gráfico muestra dos tendencias claras a través del periodo analizado: por un lado, una disminución paulatina en el número de documentos aprobados en cada cuatrienio y, por otro lado, un aumento en la proporción de documentos de política respecto a los documentos de trámite. En síntesis, un movimiento hacia la especialización de la política: menor cantidad y mayor calidad.

Como puede observarse, las primeras dos administraciones fueron las más activas en aprobación de

documentos, especialmente de trámite, relacionados con revisión de cifras e indicadores económicos, informes sobre ejecución de presupuesto de ingresos e inversiones, planes de inversión pública, revisión de la situación financiera nacional y departamental, entre otros. El rubro más importante entre los documentos de trámite es el de los conceptos favorables a la Nación para el trámite de operaciones de crédito interno y externo.

En cuanto a los documentos de política, destacan los planes y programas de desarrollo en salud, educación, generación de empleo, entre otros; los programas de desarrollo rural en diferentes zonas del país, y los esfuerzos por desarrollar y certificar el sector turístico colombiano.

**Gráfico 1. Documentos CONPES aprobados en cada administración, 1967-2018**



Fuente: DNP (con corte a 31 de diciembre de 2018).

<sup>5</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/0.pdf>.

Durante la década de 1970 y 1980, el CONPES no sufrió grandes modificaciones en términos normativos. Aunque se verifica un alto predominio de los documentos de trámite, también se aprobaron documentos de política de gran trascendencia. Tal es el caso del Documento CONPES 1374 *Proyecto de carbón El Cerrejón*<sup>6</sup>, a través del cual se adjudicó a la empresa Intercambiadores de Calor (Intercol) la explotación de la cuenca de carbón del Cerrejón; el Documento CONPES 1886 *Proyecto Tren Metropolitano de Medellín (1982)*<sup>7</sup>, en el cual se presentaron los estudios de factibilidad para el Metro de Medellín, o el Documento CONPES 2069 *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*<sup>8</sup>, una apuesta por el crecimiento y la generación de empleo.

A través del Decreto 2132 de 1992<sup>9</sup> se pusieron en práctica los denominados documentos CONPES sociales, con el fin de orientar la generación de política y la inversión pública al cumplimiento de metas sociales asociadas al Plan Nacional de Desarrollo. Entre 1992 y 2015 se aprobaron 181 documentos CONPES sociales; en su mayoría, documentos de trámite, relacionados con la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

Durante este periodo también se aprobaron algunos documentos que marcaron hitos importantes para el desarrollo del país, entre estos: el Documento CONPES 2788 *Política de consolidación de la descentralización*<sup>10</sup>, en el cual se establecieron directrices para la distribución de competencias de cada nivel de gobierno y se impulsó el desarrollo y autonomía de las entidades territoriales; el Documento CONPES 3134 *Plan Colombia: infraestructura social y gestión comunitaria*<sup>11</sup>, que contribuyó a la construcción de infraestructura, generación de empleo y programas sociales en los municipios más pobres y afectados por la violencia, o el Documento CONPES 3770 *Cuarta generación de concesiones viales: Autopistas para la prosperidad*<sup>12</sup>, que planteó el programa Concesiones Viales de Cuarta Generación (4G),

dirigido a cerrar brechas en infraestructura vial y así mejorar la conectividad y la competitividad del país.

## Reestructuración, fortalecimiento y especialización de la política

Desde el 2014, el DNP ha venido implementando una estrategia de fortalecimiento y modernización de los documentos CONPES con miras a mejorar la calidad y efectividad de las estrategias y acciones que componen cada una de las políticas. Con la Ley 1753 de 2015<sup>13</sup> se unificaron los documentos CONPES económicos y los documentos CONPES sociales, y se eliminaron algunas funciones de trámite asociados a la distribución del SGP, de los recursos del certificado de incentivo forestal y de los recursos destinados a ciencia, tecnología e innovación, entre otros, con el fin de consolidar la línea de política de los documentos. Adicionalmente, se han realizado ajustes en los procesos y metodologías de elaboración y seguimiento a documentos CONPES, y se ha intensificado el uso de tecnologías para la gestión de la información. Estos cambios se pueden resumir en tres aspectos:

- En primer lugar, el grupo de acompañamiento de los documentos CONPES, Grupo CONPES, ha hecho un esfuerzo por incorporar estándares de calidad y criterios que guíen la definición de las estrategias y acciones que componen las políticas desarrolladas. Para esto, se consolidó la *Guía metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES*<sup>14</sup>, que busca dar lineamientos más detallados sobre los procesos de elaboración y seguimiento, con el objetivo de producir documentos CONPES técnicamente más sólidos y de mejor calidad.
- En segundo lugar, el Grupo CONPES también ha desarrollado herramientas que permiten una mejor definición de las acciones asumidas por las entidades involucradas en el desarrollo de las políticas, a través de la implementación del formato de Plan de Acción y Seguimiento (PAS). Este formato permite hacer un seguimiento más preciso al desarrollo de las políticas, a través de la definición de indicadores que respondan a metas anuales y la identificación de costos asociados a la ejecución de las acciones.

<sup>6</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1374.pdf>.

<sup>7</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1886.pdf>.

<sup>8</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2096.pdf>.

<sup>9</sup> Por el cual se reestructuran y se fusionan entidades y dependencias de la administración nacional.

<sup>10</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2788.pdf>.

<sup>11</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3134.pdf>.

<sup>12</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3770.pdf>.

<sup>13</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

<sup>14</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EC-G01%20Gu%C3%ADa%20de%20elaboraci%C3%B3n%20y%20seguimiento%20de%20documentos%20CONPES.pdf>.

- En tercer lugar, se viene implementando una estrategia de gestión de la información basada en el uso intensivo de tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos de elaboración y seguimiento de los documentos CONPES. En 2016 se implementó el módulo de seguimiento del aplicativo web SisCONPES 2.0, que permite a las entidades responsables de la ejecución de cada política reportar el estado de avance de las metas y sus respectivos recursos asignados. En la actualidad, se encuentra en desarrollo el módulo de elaboración, que permitirá producir los documentos CONPES en línea y de manera colaborativa, y contar con la trazabilidad de las diferentes versiones de los documentos y sus respectivos PAS, desde la fase de viabilidad hasta su aprobación por parte del consejo. Finalmente, continuando con el fortalecimiento de los procesos asociados a la elaboración y seguimiento de documentos CONPES, el Decreto 1869 de 2017<sup>15</sup> formalizó el uso del sistema de gestión de documentos CONPES (SisCONPES), además de regular los temas de funcionamiento del CONPES, ente otros.

En la actualidad, los documentos CONPES se han constituido en la principal herramienta tanto de generación de política pública, como de comunicación de la gestión y los esfuerzos del Gobierno nacional en este ámbito. A través de sus 50 años de historia, los documentos CONPES han tenido un movimiento hacia la especialización en el desarrollo de política pública, reduciendo sus funciones asociadas al cumplimiento de trámites legales. Adicionalmente, el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones ha permitido mejorar su transparencia y disponibilidad para la ciudadanía en general. Por su parte, el CONPES, a través de su Secretaría Técnica, el DNP, ha liderado y coordinado exitosamente la planeación de política pública y de esta forma ha contribuido a la generación de soluciones integrales y efectivas para la población colombiana.

<sup>15</sup> Por medio del cual se sustituye el Título 12 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES).