



Rompiendo paradigmas: la planificación del Siglo XXI

Roberto J. Gallardo Núñez
Ministro de Planificación Nacional y Política Económica
@robertogallardo

Recuento histórico: la planificación como instrumento de la Administración Pública y el desarrollo

- El concepto de planificación es sin duda alguna polivalente.
- Puede asociarse a una actividad tendiente a programar, a una capacidad que pasa por adquirir dominio y conocimiento técnico, un instrumento o metodología de instrumentos o un objeto o producto.
- Pese a la polivalencia del concepto, lo cierto es que intrínseco al mismo se encuentra el deseo de reducir la incertidumbre sobre el futuro. (CEPAL, 2009.)

Recuento histórico: la planificación como instrumento de la Administración Pública y el desarrollo

- La planificación surgió en el momento mismo en que el ser humano comenzó a vivir en comunidades, lo cual se remonta a muchos siglos atrás.
- El concepto, tal cual nos es familiar dentro del ámbito de la Administración Pública y la gestión del Estado, tiene sus orígenes en el siglo XX tanto en Estados Unidos como en la antigua Unión Soviética y Europa.
- En el caso de Estados Unidos, la planificación tuvo sus orígenes en la época de la gran depresión durante los años treinta, bajo el gobierno del presidente Roosevelt.

Recuento histórico: la planificación como instrumento de la Administración Pública y el desarrollo

- Los primeros planes de desarrollo, como expresión más alta del proceso de planificación, se elaboraron en Rusia después de la I Guerra Mundial.
- Al lado del concepto de planificación, en los países de Europa Occidental también a comienzos del siglo XX, surge el concepto de desarrollo. Por lo que la planificación se empieza a asociar al desarrollo, de la mano del rol del Estado.

Surgimiento de la planificación en América Latina

- En América Latina a partir de la década de los cincuenta se difundió lo que se conoce hasta la fecha como programación económica. Proceso que se impulsó en paralelo con la industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollo del pensamiento estructuralista de Prebisch y otros economistas de la CEPAL.
- Los años posteriores a la década de 1950, se caracterizan en América Latina por la presencia de muchas y diversas ideas sobre el planeamiento económico y del desarrollo.
- En 1962 se crea el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) junto a otros institutos y ministerios de planificación por toda la región.

Surgimiento de la planificación en América Latina

- La aceptación generalizada de la planificación como instrumento para promover el desarrollo deriva de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de su mecanismo principal: La Alianza para el Progreso.
- Como resultado de lo anterior, en América Latina y el Caribe entre 1961 y 1963, trece países abrieron oficialmente ministerios, oficinas o consejos de planificación.
- Durante la década de los sesenta, en América Latina prevaleció la planificación con una visión de corto plazo.
- La planificación del desarrollo en los años sesenta, empezó a ser objeto de crítica, al aducirse que la misma era rígida, ortodoxa, basada en planes economicistas e incompletos, además de burocrática y utópica.

Surgimiento de la planificación en América Latina

- Como respuesta a estas críticas, se plantea por primera vez un enfoque integral de planificación a partir de los planteamientos del Instituto de Naciones Unidas para Investigación y Desarrollo Social; el cual aprueba un Plan de Acción en 1971 basado en un enfoque unificado de la planificación.
- *“(...) se introdujo por primera vez la idea de trabajar de manera unificada considerando los aspectos culturales, sociales, educación, territorio. Asimismo se puso énfasis en la concepción de estilos de desarrollo -que tuvo un enorme impacto en América Latina- así como en las visiones de futuro como parte de este enfoque integrado”. (ONU, 1971).*

La década pérdida de la planificación

- A la década de los ochentas se le considera la década pérdida de la planificación.
- Se extendió la idea de que la planificación era improcedente pues no rendía los frutos deseados, a diferencia del mercado al que se le aduce la capacidad para resolver los problemas que aquejan a la sociedad de la época.
- El mercado adquiere primacía por encima del Estado.
- Se plantea la disminución del Estado en varios niveles, siendo los principales en su tamaño y competencias, lo que a todas luces le restó capacidades y contradujo parte de los principios del desarrollo impulsado a través de la planificación.

La década pérdida de la planificación

- América Latina durante la década de los ochenta enfrentó una serie de desequilibrios macroeconómicos y sociales, enfrentó una severa crisis económica y social que trajo al traste buena parte de los avances en el desarrollo económico y social alcanzados hasta la época, los cuales venían amalgamados con procesos de planificación del desarrollo.
- Como respuesta a ello, surgieron las propuestas del Consenso de Washington.
- El accionar del Estado como gestor del desarrollo económico fue entonces fuertemente cuestionado, aunque se propició un fortalecimiento de la regulación en los mercados.

El renacimiento de la planificación: la década de 1990

- América Latina inició la década de los noventa con el peso de haber retrocedido más de una década en el ámbito económico y social.
- Durante la segunda mitad de la década de los noventa vuelven a surgir una serie de ideas, conceptos y desarrollos teóricos importantes en el campo de la economía y sobre todo vinculadas a la relación que debe darse entre el Estado y el mercado.
- Se avanza en la comprensión de que las relaciones entre el Estado y el mercado se circunscriben dentro de una amplia variedad de alternativas y posibilidades de coexistencia.

El renacimiento de la planificación: la década de 1990

- Se profundizó en los alcances e implicaciones de la llamada década perdida y de la aplicación de los postulados del Consenso de Washington.
- Surgen nuevas ideas orientadas a reestablecer un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público, ampliando la participación de los actores sociales en la definición de prioridades de desarrollo para el largo plazo así como extendiendo el espectro de intervención a ámbitos no sólo económicos sino también sociales, institucionales, ecológicos, entre otros.
- Se impulsa un enfoque integral de desarrollo de tal manera que sectores de la sociedad civil, se sientan cobijados por las políticas públicas y las adopten como propias.

La planificación en Costa Rica

- En Costa Rica las iniciativas por realizar planificación nacional datan desde la Junta de Gobierno (1948-1949) cuando se pretendió realizar planificación en los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura, Ganadería e Industrias.
- En 1954, con la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), se institucionalizó la planificación urbana.
- En enero de 1963, por medio de la Ley N° 3087 se crea la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN).
- OFIPLAN tuvo entre sus principales tareas apoyar la generación de planes de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, la evaluación de proyectos y el impulso a la productividad y eficiencia en la Administración Pública.

La planificación en Costa Rica

- En 1963 se elaboró el Primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica.
- En 1974, se aprueba la Ley 5525 de creación del Sistema Nacional de Planificación (SNP), donde se incorpora la vinculación obligatoria del sector público al proceso de planificación nacional y la participación activa de los sectores y ciudadanos en solución de los problemas económicos y sociales de Costa Rica.
- El SNP consiste en una interrelación entre distintas partes del andamiaje político y de Administración Pública de Costa Rica.

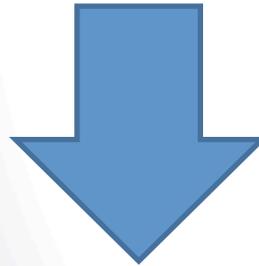
La planificación en Costa Rica

- El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el ejercicio de concreción de la oferta electoral del partido que accede al poder.
- El PND permite el monitoreo y seguimiento de las metas trazadas gracias a su sistema de indicadores, responsables, presupuestos y plazos.
- El PND permite guiar la acción del Gobierno y orientarla hacia el cumplimiento de las metas propuestas.

La planificación en Costa Rica

- El conjunto de metas, indicadores, presupuestos y responsables se configuran en sectores. Estos sectores representan los principales nichos de desarrollo nacional.
- Las Unidades de Planificación Institucional son las encargadas de elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social así como de evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan.
- Las UPI representan el instrumento por medio del cual se logra concretizar el trabajo sectorial para dar cumplimiento a lo establecido en el PND.

En discusión



La efectividad del modelo actual y tradicional de planificación y la posible necesidad de reorientarlo.

Características de la planificación del siglo XX

- Centralista
- Técnico Burocrática
- Apuntando a la industrialización

De cara a un nuevo entorno: la planificación del siglo XXI

- La experiencia acumulada en materia de planificación, ha permitido que se tenga una mejor comprensión no solo de los procesos sino también de las implicaciones de los mismos en el desarrollo.
- Día con día se refuerza el reconocimiento de que el ordenamiento de las finanzas públicas y la estabilidad en indicadores macroeconómicos, son fundamentales pero no condiciones únicas o suficientes para mejorar los niveles de desarrollo humano.
- El incremento de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, la insatisfacción ciudadana para con la gestión pública y la pérdida de legitimidad en la clase política, se están convirtiendo en un serio obstáculo para la preservación de la democracia, de la estabilidad y gobernabilidad del sistema.

Premisas de partida de la planificación del siglo XXI

- Los tradicionales paradigmas de la planificación deben dar un paso hacia adelante para poder atender las necesidades y adecuarse al siglo XXI.
- Todo sistema de planificación del desarrollo debe tener su base conceptual en la sostenibilidad y en la búsqueda de la igualdad ciudadana y la cohesión social.
- Lo que implica para Costa Rica y para la región, enfrentar deudas históricas y también recientes como la distribución del ingreso, la heterogeneidad productiva, la baja inversión y bajo ahorro, la segmentación laboral y de la protección social, disparidades territoriales, discriminación racial, étnica y de género y la vulnerabilidad asimétrica al cambio climático. Todo ello en un marco de recursos limitados y ante la apremiante crisis del sistema político en muchas de nuestras democracias.

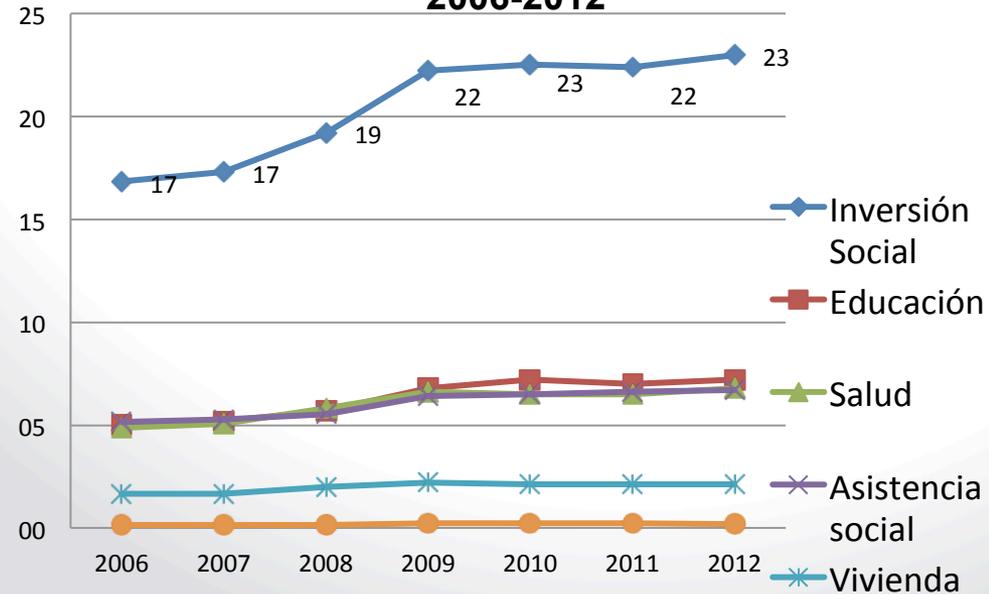
Características de la planificación del siglo XXI

- Desde el territorio.
- Participativa.
- Verde: transición a economías de baja emisión de Carbono y gestión de riesgos a desastres naturales.
- Con visión a largo plazo.
- Ciudadano como centro y fin último de la gestión pública.
- Asociada a la modernización del Estado.

La planificación del siglo XXI: enfoque territorial

- En Costa Rica, pese a la importante proporción del PIB destinada a inversión social resulta necesario mejorar la focalización y gestión de las políticas públicas, para que tengan mejores efectos en la disminución de la pobreza y la desigualdad.
- Los beneficios del desarrollo humano deben extenderse equitativamente en todo el territorio nacional. Lo que representa un gran desafío que se intenta solventar por medio de mejoras en el sistema nacional de planificación.

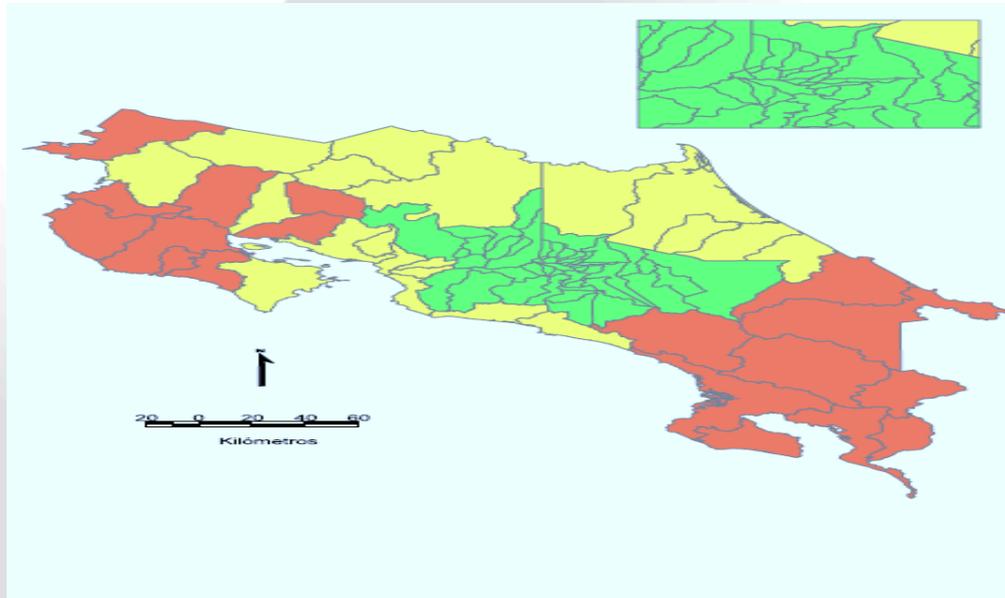
**Gráfico No. 1 Inversión social como porcentaje del PIB
2006-2012**



De cara a un nuevo entorno: la planificación del siglo XXI

Saltan a la vista las desigualdades y brechas territoriales, reflejo de una débil gestión pública, de políticas públicas mal focalizadas y de esquemas de planificación que no dan los resultados deseados en el territorio.

Imagen No.1 Objetivo de Desarrollo del Milenio, Erradicar el hambre y la pobreza extrema



0%- 59% cumplimiento sin avance o en deterioro

60%-79% cumplimiento insuficiente para alcanzar el objetivo si las condiciones actuales persisten

80%-100% cumplimiento alcanzado o que es posible alcanzar al 2015

La planificación del siglo XXI: territorial, descentralizada y participativa

- En visto de lo anterior, está claro que debe avanzarse hacia la planificación territorial y descentralizada, para lo cual es requisito fortalecer los procesos de descentralización y fortalecimiento de la participación ciudadana donde el ciudadano se vincule a los procesos de desarrollo que le atañen directamente.
- Se realizan esfuerzos como los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local, los cuales serán la base para la elaboración de Planes Regionales de Desarrollo.
- Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional.
- Además, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, debe contemplarse metas sectoriales desagregadas territorialmente.

La planificación del siglo XXI: verde

- Para Costa Rica, el cambio climático más que una amenaza es una oportunidad de construir un modelo de desarrollo bajo en emisiones de carbono.
- Más que una labor de Ministerios de Ambiente, todo proceso de planificación del desarrollo debe estar sustentado en el avance hacia modelos de baja emisión de carbono, reduciendo la dependencia de combustibles fósiles.

La planificación del siglo XXI: verde

- La Estrategia Nacional de Cambio Climático, consiste en reducir los impactos sociales, ambientales y económicos del cambio climático y tomar ventaja de las oportunidades, promoviendo el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico, el progreso social y la protección ambiental por medio de iniciativas de mitigación y acciones de adaptación, para que Costa Rica mejore la calidad de vida de sus habitantes y de sus ecosistemas, al dirigirse hacia una economía carbono neutral competitiva para el 2021.
- Más allá de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, se debe plantear la coordinación, gestión y formulación de metas y estrategias sectoriales de desarrollo que conduzcan a un desarrollo basado en bajas emisiones de carbono.

La planificación del siglo XXI: con visión país a largo plazo

- En el caso costarricense a pesar de que existe consenso sobre la necesidad de mantener la inversión social y de perpetuar los pilares sobre los que se ha sostenido históricamente el desarrollo nacional como son inversión en educación, salud, y acceso a la justicia, se tiene aún un vacío en cuanto a la visión país a largo plazo.
- Los limitados acuerdos sobre el futuro junto con una visión cortoplacista del devenir nacional, repercute en todos los procesos de gestión pública nacional y contrarresta eficiencia, eficacia y sobre todo sostenibilidad a las tareas que desarrolla el Estado.

La planificación del siglo XXI: con visión país a largo plazo



La planificación del siglo XXI: ciudadano como fin último de la gestión pública

- El centro y foco de atención del quehacer del Estado es el ciudadano
- La satisfacción de los intereses y necesidades ciudadanas debe ser el fin último de la gestión pública.
- La prestación de servicios públicos debe realizarse bajo principios de calidad, eficiencia y oportunidad. La planificación del desarrollo debe partir de este enfoque.

La planificación del siglo XXI: asociada a la modernización del Estado

- La modernización del Estado debe entenderse como un proceso continuo y sostenido a lo largo del tiempo.
- Superado el debate de la modernización del Estado ligado al achicamiento del mismo.
- Busca adaptar al Estado al ritmo contemporáneo en que avanza y evoluciona la sociedad.
- Ante necesidad cambiantes, se requieren soluciones oportunas las cuales requieren de un Estado robusto, eficiente, eficaz y transparente.

Consideraciones finales

- En América Latina estamos experimentando un gran número de cambios en la gestión pública, con gran capacidad de innovación y transformación de las relaciones Estado-mercado-sociedad y de las formas tradicionales de administración de la cosa pública.
- El proceso de reflexión y de puesta en práctica de modificaciones en los procesos de planificación del desarrollo deben ser permanentes y con visión de conjunto. En nuestras manos está emprender el cambio hacia una gestión pública más eficiente y hacia una verdadera modernización de la Administración Pública.
- La planificación del desarrollo, es el elemento ineludible para alcanzar estos fines.

Consideraciones finales

- La planificación centralizada ha alcanzado su ocaso por su imposibilidad para contemplar las particularidades de las regiones.
- La planificación del siglo XXI es verde (basada en bajos modelos de emisión de Carbono), se realiza desde el territorio, descentralizada y con participación ciudadana.
- Impulsamos un proceso de planificación partiendo de los distritos, pasando a los cantones y a las regiones. Para posterior a ello llegar al Plan Nacional de Desarrollo (nivel superior del Sistema Nacional de Planificación en el país).
- Avanzamos hacia una visión regional de la planificación, no como apartados dentro del Plan Nacional de Desarrollo, sino como metas de desarrollo estratégicas y sectoriales para las regiones.



www.mideplan.go.cr