



**Planificación Estratégica
Prospectiva: Perspectiva del
Envejecimiento en Costa Rica,
¿La PEP - herramienta de control de
la gestión para la creación de valor?**



M.Sc. Marco David Rodríguez Badilla



M.Sc. Carlos von Marschall Murillo

Planificación Estratégica Prospectiva: Perspectiva del Envejecimiento en Costa Rica, ¿La PEP - herramienta de control de la gestión para la creación de valor?

M.Sc. Marco David Rodríguez Badilla

Jefe Unidad de Desarrollo Estratégico (UDEI) CONAPAM

Master en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública, Universidad de Costa Rica. Licenciado en Administración con énfasis en Finanzas, Universidad Nacional, docente del Sistema de Estudios de Posgrado de la Escuela de Administración Pública – Universidad de Costa Rica, Grado y Posgrado, Consultor Asociado al Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública - UCR y Funcionario del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor - CONAPAM, Jefe Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional.

Para observaciones sobre el artículo puede escribirle a mrodriguez@conapam.go.cr / marcodavidorama@gmail.com

M.Sc. Carlos von Marschall Murillo

Jefe de Unidad de Análisis Prospectivo y Política Pública (UAP) de MIDEPLAN

Master en Agricultura Ecológica del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Master y Bachiller en Estadística de la Universidad de Costa Rica. Docente en la Universidad de Costa Rica en la Escuela de Estadística y Tutor de la Universidad Estatal a Distancia en la Escuela de Ciencias de Administración. Jefe de Unidad de Análisis Prospectivo y Política Pública (UAP) del Ministerio de Planificación y Política Económica, con formación en ILPES – CEPAL en temas de planificación prospectiva estratégica.

Para Observaciones sobre el artículo puede escribirle a carlos.marschall@mideplan.go.cr

Resumen

Este ensayo propone nutrir la eficiencia y eficacia de las operaciones en torno al envejecimiento de la población, a través de una metodología articulada y de la combinación de herramientas en la planificación estratégica para visualizar planes organizacionales de mayor alcance y clarificar qué acciones deben priorizarse en los planes tácticos, fortaleciendo la toma de decisiones en cada etapa. El estudio denota cómo, el proceso de envejecimiento que se vive en la República de Costa Rica, implica retos atinentes a medidas inmediatas que deben valorarse.

Modelo de PEP

El proceso de Planificación Estratégica (PEP), lejos de desgastar la gestión, debe transformarse en la herramienta de co-creación de valor, esencia de un proceso eficaz, que sistematice a las formaciones públicas y privadas para robustecer la armonía de la filosofía organizacional de funcionamiento. Una buena planificación permitirá el compromiso del talento humano interno y la selección de las mejores alternativas que se tienen para explotar su participación, en un contexto determinado.

La PEP es una expresión más que “melodiosa”, que atañe la modelación de los estándares, evita el abuso extremo del formalismo y donde se alcance la metodología adecuada de gestionar las fuerzas de los stakeholders en la participación activa desde el núcleo interno del deber ser.

El Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, toma por principios básicos de planificación los elementos que permitan robustecer el motor desde el eje de las políticas públicas determinadas para el envejecimiento y vejez de la población costarricense, desde espejos múltiples internacionales que nos apoyan a la relación interinstitucional y alianzas público – privadas, herramientas principales de determinación y ejecución de los objetivos estratégicos vinculados.

Esta conciencia evitará convertir la PEP en un mero proceso de control, que limita todo el potencial de la planificación hacia lo estratégico en el largo plazo, que podría debilitar las ventajas comparativas y competitivas, que en la mala praxis de la ejecución se podría agotar los recursos disponibles en los proyectos, en contrapunto a la eficacia y eficiencia, haciéndolos pocos factibles, por tanto, disminuye la posibilidad de una respuesta adaptativa al entorno en el corto, mediano y largo plazo. Esto está lejos de un modelo de gestión organizacional creador de identidad y que brinda sostenibilidad a las operaciones.

Hoy, intentamos que la selección del modelo de planificación adaptada, sobre el presupuesto y sus capacidades determinadas normativamente en la ley 8131 sobre “Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” se ajuste a la propuesta del presupuesto por programas, pero desde la estructura actual del aparato no existe una estandarización adecuada de la orientación, construcción y adaptación de los planes como respuesta adecuada a la eficiencia de los procesos y eficacia de la administración de los recursos.

Se considera, desde nuestros pensadores y redactores de la norma, que la modelación de la planificación desde el presupuesto por programas, el modelo más “adecuado” para la realidad costarricense, sin embargo, se convierte en un reto la adaptación, donde se cometen errores de empirismo, por empuje, desorden, buenas intenciones, se olvida u omiten los detalles que favorecen a la adecuada gestión de los recursos. Se olvida aquella planificación que se caracteriza por tener una visión global, que se diversifica, pero crea sinergia y cohesión, observancia de la estrategia mayor, que facilita la formulación de los planes operativos o funcionales, para cada dependencia que forma parte de la organización. Cada pieza del ajedrez cumple su función en búsqueda del “jaque mate”, que aunque momentáneo, previene un maltrecho porvenir.

Pensamiento Prospectivo – dinamismo estratégico

1. Modelación de Pensamiento Estratégico desde la Inteligencia de Riesgos

El aplicar en la ejecución de los modelos de “Matriz de PEP”, permite transmutar la gestión que facilita el control vigoroso de las operaciones. El mirar con atención la arquitectura organizacional desarrolla la habilidad interna para modelar el negocio, como el buen arte artesanal de “Alfarería”. Fortalecer la estructura filosófica de la organización, esbozando los objetivos estratégicos con efectividad global, y tener constancia en el análisis contextual, a través de herramientas complementarias como el SEVRI (Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional) o FLOR (Fortalezas, Limitaciones, Oportunidades y Riesgos), debe preocupar en el plazo inmediato y beneficiar el ejercicio operativo de la inteligencia de riesgo organizacional diseñada.

El documento de Inteligencia de Riesgos para la aplicación de la política pública nacional e institucional, se desarrolla con el propósito de orientar el trabajo que deben realizar las unidades funcionales y ejecutoras, con base en el modelo de administración del riesgo, de conformidad con lo establecido en la ley general de control interno, vigente desde el 04 de setiembre de 2002, el manual de normas de control interno y la normativa complementaria definida por la Contraloría General de la República y la Administración Superior de la Institución.

Es pertinente aclarar que el portafolio de riesgos proporciona un marco mínimo de observación para la gestión de riesgos, que se complementa con la aplicación de la Metodología del SEVRI-CONAPAM, aprobada por la Junta Rectora, según consta en acta de la sesión extraordinaria No. 433-2019 del 07 de agosto del 2019, Acuerdo No. 14; así como con la naturaleza y situaciones particulares de cada unidad de la organización.

Es necesario tener prudencia al definir el detalle con que se va a realizar el diseño y la implementación de los controles que se asocien a los riesgos valorados, pues podrían asignarse recursos y esfuerzos a acciones que aporten poco o nada a la gestión de los riesgos vinculados con los objetivos relevantes de la organización. En todo caso, para cualquier acción o control a implementar, es requisito indispensable realizar un estudio de costo-beneficio para la toma de decisiones pertinentes.

El grado de formalidad de la documentación de la gestión de riesgos debe estar acorde con la normativa aplicable y circulares emitidas por la administración superior sobre este particular, tomando en consideración que siempre debe existir evidencia de que los controles para gestionar los riesgos fueron diseñados y funcionan apropiadamente.

Es pertinente mencionar que este portafolio de riesgos está definido de manera general y validado en función de aquellos objetivos considerados relevantes en nuestra organización y que forman parte de la planificación estratégica y además, su

propósito principal es servir de guía para el trabajo de los equipos de gestión de riesgos, por lo cual no es un listado exhaustivo y por tanto se le podrán agregar otros riesgos si las circunstancias lo ameritan o como producto del avance en el grado de madurez de la gestión de riesgos que la organización vaya alcanzando; de tal manera que se publicará una versión electrónica actualizada de dicho documento al menos una vez cada dos años.

El portafolio de riesgos del SEVRI-CONAPAM está estructurado de la siguiente forma desde los 7 grupos de riesgo organizacional.

1. Riesgos de la Gestión Estratégica
2. Riesgos de las Tecnologías de Información
3. Riesgos Financieros
4. Riesgos del Entorno
5. Riesgos de Dirección
6. Riesgos de Integridad
7. Riesgos de Operación del Negocio

Aplicar con seriedad estos principios, que lejos de ser inalcanzables, son adaptables a cualquier organización en desarrollo, evita que se abran portillos para los males que les acechan y se erosione el mandato e imagen objetiva planteada por dichos modelos. Los posibles “errores de refracción” en la visión de los tomadores de decisiones en las organizaciones, frenan contundentemente la creación de valor, desde los impulsos estratégicos adecuados, hasta los procesos de gestión y operación, encaminando la organización hacia un muy posible fracaso en la administración de las ideas y ejecución de los proyectos.



Todas las políticas –públicas o privadas–, deben cimentarse en métodos de planificación coherentes.”

Todas las políticas –públicas o privadas–, deben cimentarse en métodos de planificación coherentes, que predigan adecuadamente los fenómenos identificados en el momento de su elaboración; aporten conocimiento sobre las relaciones causa-efecto asociadas al fenómeno modelado; provean indicadores que cuantifiquen el comportamiento del objeto de estudio y predigan adecuadamente la actuación futura de los fenómenos asociados a la puesta en marcha del modelo seleccionado.

En diversas ocasiones dentro de la administración pública, se presentan proyectos con requisitos de ejecución presupuestaria donde la planificación estratégica es insuficiente, limitada e inclusive poco interesante; se fundamentan proyectos para mantener las estructuras organizaciones actuales, actuando de manera política sin fundamento técnico; y las unidades de control nacional limitan su participación por la falta de cobertura hacia la fiscalización de la actuación individual de los involucrados en el sistema.

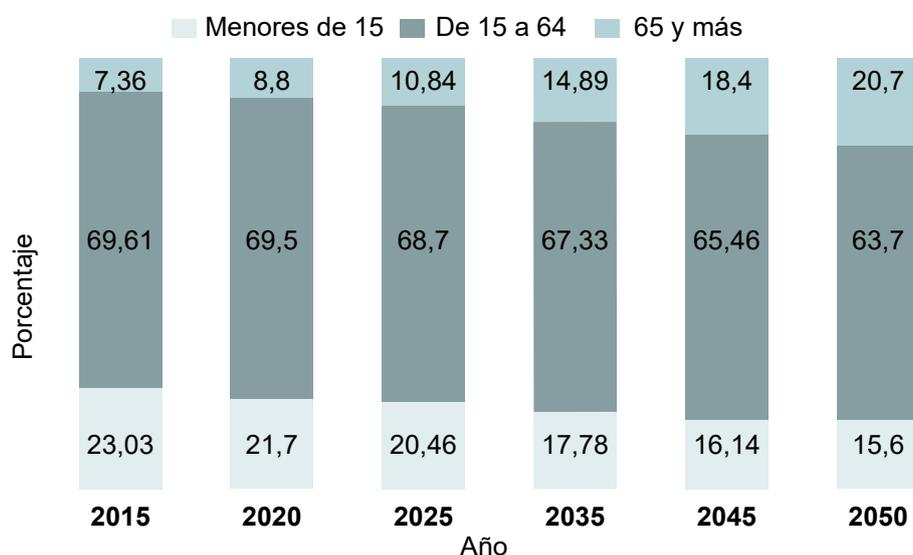
Por ello, esfuerzos elementales como el Gobierno Digital, responden a una necesidad de disminuir esta brecha, pero se trabaja de forma aislada, escaseando esfuerzos prudentes por parte de los tomadores de decisiones políticas, para trabajar en pro de lo “planificado”. Una conciencia real sobre la importancia del proceso de planificación, favorece a los usuarios, acelera el desarrollo global, dinamiza la economía, aumenta el empleo, ataca la pobreza y coadyuva a enfocar lo planteado en los Planes Nacionales de Desarrollo versus los resultados obtenidos en los indicadores, que en gran cantidad de proyectos ni siquiera se analiza por metodología, por desconocimiento y falta de comunicación de la estrategia de forma efectiva.

2. Costa Rica: Prospectiva en el cambio demográfico al 2045

El mundo cambia, la tendencia demográfica se inclinó ya a un aumento de las personas adultas mayores debido principalmente a dos razones: el aumento de la esperanza de vida y la disminución de nacimientos. En Costa Rica el comportamiento es paralelo al mundial, las políticas de educación y control prenatal han propiciado un establecimiento de la tasa de natalidad, y el acceso a servicios médicos universales por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social ha alcanzado a disminuir la mortalidad y aumentar la longevidad de la población, desde el año 2007 la población menor a 25 años ha desacelerado su crecimiento con una tasa de disminución de -1,2% al 2011 (MIDEPLAN-UNICEF: 2015).

Sumado a lo anterior, las proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), brindan un panorama importante con respecto a los cambios de la estructura poblacional que Costa Rica tendrá en los próximos 30 años (Gráfico 1), donde se demarca una disminución en gran parte de nuestra niñez y adolescencia; con un aumento en la población adulta mayor.

Gráfico 1. Costa Rica: Proyecciones poblacionales por grupos de edades 2015-2050

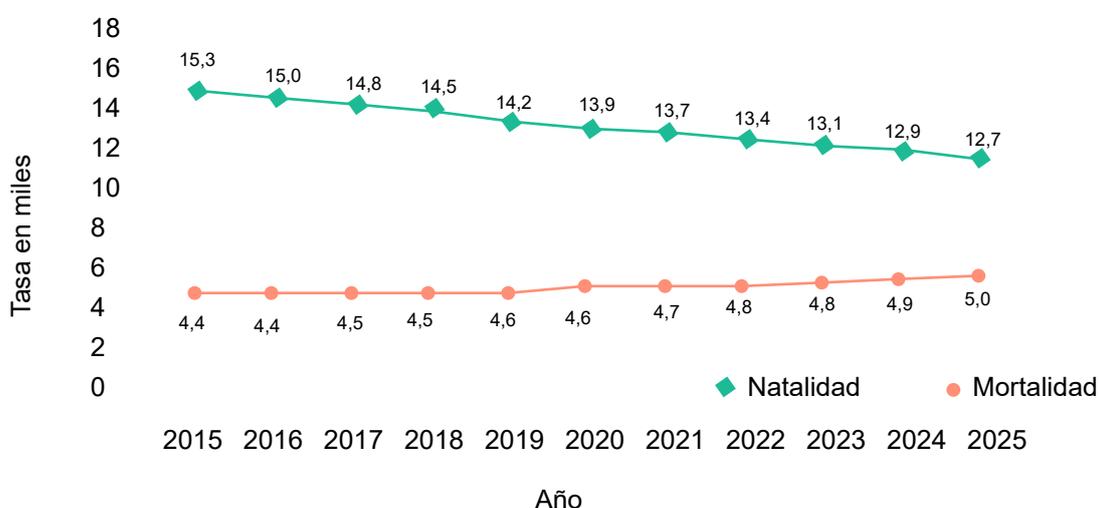


Fuente: MIDEPLAN, con datos de estimaciones y proyecciones poblacionales del INEC. Unidad de Prospectiva y Política Pública.

Para el 2015 Costa Rica presentaba una estructura poblacional, de acuerdo con Miksa (2015)¹, que pasaba de joven a entrar en un proceso de envejecimiento. Posterior al 2025, de continuar con las proyecciones reportadas se pasaría a la clasificación de país envejecido; alcanzando cerca del 2050 una clasificación de estructura poblacional súper envejecida.

Retos de sostenibilidad del sistema son con claridad las tasas de natalidad y de defunción son las variables que intervienen en la estructura de la población, el porcentaje de nacimientos al 2015 fue de 15,3 por cada 1000 habitantes para los próximos diez años se proyecta una tasa de disminución de 17% (12,7 nacimientos por cada 1000 habitantes). Por otra parte, la tasa de mortalidad se encuentra en 4,4 defunciones por cada 1000 habitantes, se proyecta en 10 años una tasa de 5,0 defunciones por cada 1000 habitantes (un crecimiento del 12%) (Gráfico 2).

Gráfico 2. Costa Rica: Tasa de natalidad y mortalidad. 2015-2025



Fuente: MIDEPLAN, con datos de estimaciones y proyecciones poblacionales del INEC. Unidad de Prospectiva y Política Pública.

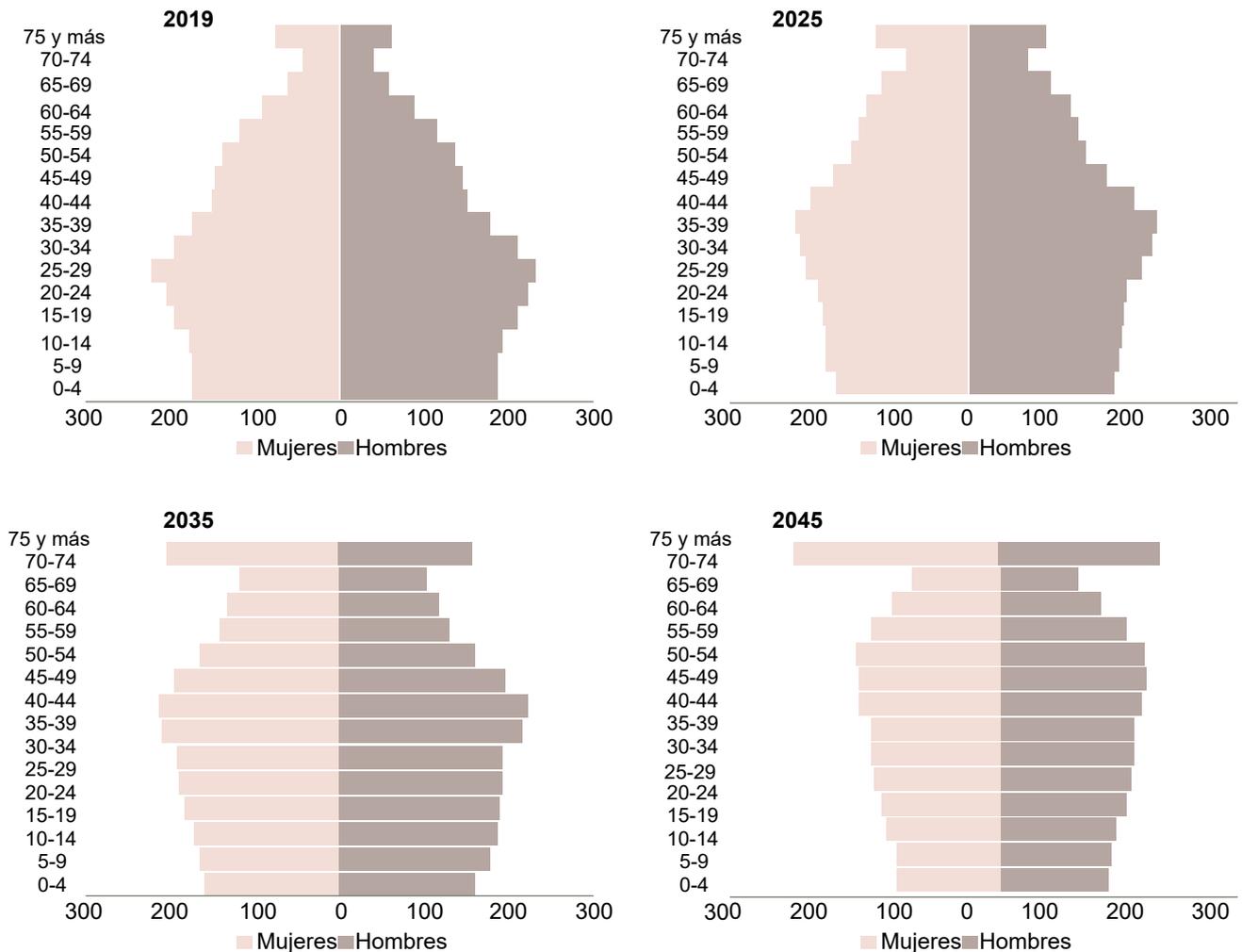
Se estima según las proyecciones poblacionales que para el 2025 la edad promedio de la población ronde los 34,4 años (apenas el 50% de la población tendrá menos de 34,4 años) lo que se traduce en una economía envejecida.

Un escenario favorable puede mostrarse si persisten las actuales tendencias de patrones etarios en cuanto a consumo y producción, por un “bono demográfico” que implicaría un aumento continuo en la producción, consumo y nivel de vida de la población tomando en consideración que ese superávit se materialice en inversión en salud, educación e infraestructura, sin embargo se prevé que a partir de 2025 se genere descenso ininterrumpido y con esto crecientes desafíos económicos (CELADE: 2013) (Gráfico 3).

Lo anterior, producto a que se puede enmarcar una razón de dependencia (división entre la población con edades menores a 15 años o de 65 y más, sobre la población con edades económicamente activas (población de 15 a 64 años) con una tendencia positiva de forma general; pero con un patrón diferente para personas menores de 15 años (tasa de crecimiento de 5%) en comparación con las personas de 65 años y más (tasa de crecimiento de 49%) (MIDEPLAN: 2016).

1. De acuerdo con Miksa (2015) si la población de 65 años y más es de menos del 7% se considera joven, si está entre 7 al 13% en proceso de envejecimiento, más de 13% pero menor e igual al 20% envejecido y con más del 20% súper envejecido.

Gráfico 3. Costa Rica: Pirámide de población 2015, 2025, 2035 y 2045



Fuente: MIDEPLAN, con datos de estimaciones y proyecciones poblacionales del INEC. Unidad de Prospectiva y Política Pública.

Si las proyecciones son correctas, sin alteraciones coyunturales de alto impacto, el país debe prepararse para un envejecimiento marcado a partir del 2035 concentrada en las edades de 35 a 49 años y en el 2045 esa concentración estará entre los 45 a 59 años y con la particularidad de que las personas con edades de 75 y más serán un grupo bastante importante.

Pensar el envejecimiento del país es un llamado obligatorio, en 2013 CELADE mostró tres escenarios ilustrativos con políticas públicas para hacer frente a las consecuencias de extender la vida laboral, la eliminación de la brecha de género en materia de ingreso laboral y el aumento de impuestos, esto como retos del envejecimiento.

1. Inacción o cambio demográfico exclusivamente: Aumento de población total a 4,4 a 5,9 millones en 2008 a 2040 (32%). Adultos mayores de 6% en 2008 a 17% 2040, menores de 20 años de 36% 2008 a 24% en 2040.
2. Edad de las transferencias por pensiones aumenta en 5 años: La curva de pensiones se desplaza 5 años acercándose a países con edades más tardías, se eleva la recaudación de impuesto a planillas.
3. Impacto de la reforma del 8% del PIB a la educación pública.

Otras observaciones de la transición demográfica a tomar en consideración son:

- Economía, a corto plazo la transición demográfica genera alertas por falta de mano de obra, reducción de la población activa en sistema de pensiones (ROJAS: 2015).
- Salud, un país envejecido necesita mayor atención en el planteamiento de los servicios de salud y las necesidades que debe cubrir, así como las políticas preventivas para procurar una vejez activa y saludable.
- Anticipación, el Estado debe prepararse para el cambio de su estructura poblacional, garantizando un sistema de pensiones justo, solidario, sostenible y facilidades para quienes opten por un estilo de vida con hijos e hijas.

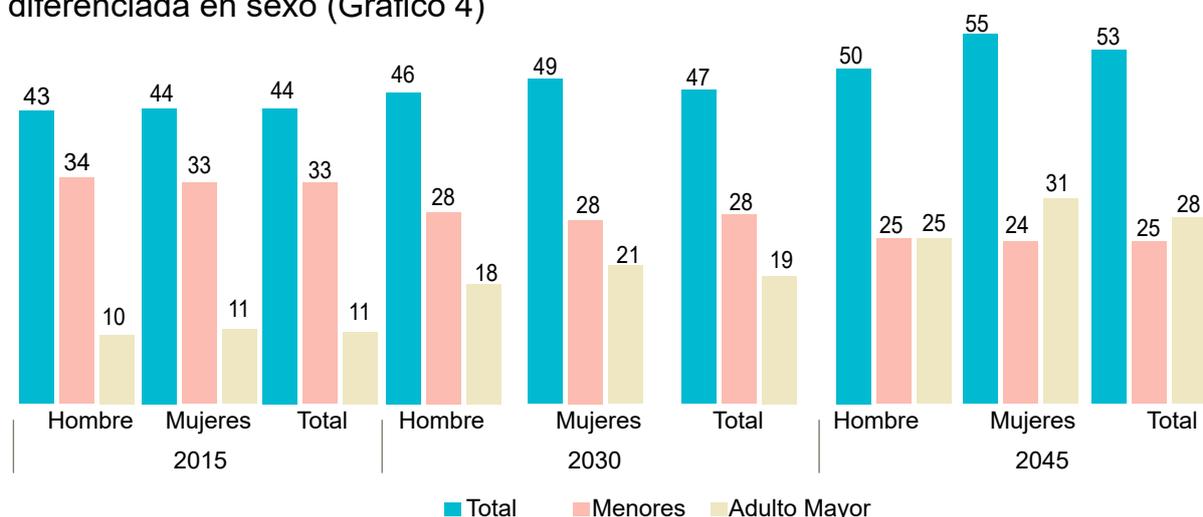
El que exista una mayor proporción de adultos mayores a 60 años es resultado del éxito de las políticas de salud pública y desarrollo económico, pero constituye un reto a la adaptación y capacidad funcional de esas personas, así como su participación activa y su seguridad social.

3. Prospectiva en Salud 2045: Prevención y Sostenibilidad Financiera

El cambio demográfico afecta la inversión en salud a mediano y largo plazo por lo que es muy importante ver los posibles efectos que de este cambio pueda tener sobre la población, especialmente la adulta mayor.

Se espera que la población de 0 a 14 años pase de 1.112.691 (23%) en el 2015, a ser menos de un millón de personas en 2045 (16%). Por otra parte, la población de 50 años y más; ya sea la población de 50 a 64 años que representaba el 2015 un 14% (696.078) de la población total, pero al 2045 se espera que represente el 21% de la población (1.237.656); en igual tendencia tenemos a la población de 65 años y más, que al 2015 teníamos 355.637 (7%), y al 2045 se esperan más de un millón de personas (18%).

Lo anterior ocasiona que en el 2030, la razón de dependencia sería de 47 personas dependientes por cada 100 de la población económicamente activa (PEA), pero la dependencia en personas menores de 15 años sería menor que en el 2015; por otro lado, la dependencia en personas adultas mayores se espera que aumente. Tendencia que continuará hasta el 2045 donde la dependencia de las personas adultas mayores sería más grande que la de personas menores de 15 años. Hay que tener en cuenta que la dependencia en personas adultas mayores será diferenciada en sexo (Gráfico 4)



Fuente: MIDEPLAN, con datos de estimaciones y proyecciones poblacionales del INEC. Unidad de Prospectiva y Política Pública.