

LOS CAMINOS QUE ME HAN CONDUCIDO HACIA UNA PLANIFICACIÓN INCLUSIVA E INSURGENTE

Alejandro José Daza Romijn¹

UNESR, Núcleo Caricuao | alejodazaro@gmail.com

Fecha de recepción: **09 de junio 2025**

Fecha de aceptación: **11 de julio 2025**

RESUMEN

Durante más de cinco décadas en las áreas de estadística, planificación y presupuestos en diversos entes públicos y privados, he sido testigo y protagonista de múltiples enfoques, metodologías y discursos sobre la planificación. En el contexto venezolano, y particularmente en los procesos que dieron lugar al Plan de la Patria 2025-2031, se ha gestado una forma de planificación que, en mi experiencia, encarna rasgos insurgentes al articular saberes situados, participación protagónica y construcción colectiva del porvenir. El propósito de este artículo es sistematizar, desde una perspectiva autobiográfica, mi tránsito por diversas formas de planificación, desde la tradicional determinista hasta la estratégica situacional, destacando cómo esta última, en el marco del modelo participativo venezolano, ha dado lugar a lo que interpreto como una planificación insurgente. El enfoque adoptado es cualitativo, vivencial y reflexivo, apoyado en mi experiencia como planificador, en diálogo con referentes teóricos como Carlos Matus, Faranak Miraftab y otros autores con enfoques críticos sobre la planificación. Esta narración no solo documenta mi experiencia, sino que también contribuye a la comprensión y formulación de propuestas alternativas que responda a los desafíos de justicia social, democratización del conocimiento y transformación institucional en América Latina, y muy especialmente, en Venezuela.

Palabras clave: Sistematización de experiencias; Planificación; Estrategia; Estado de situación; Insurgente.

¹ Soy un profesional universitario egresado del Programa de Estudios Abiertos de la UNESR en 2023 como Lic. en Desarrollo Endógeno con más de 50 años de experiencia en estadísticas y sistemas de planificación. Actualmente me desempeño como Planificador en el sector público.

"Nadie hace bien lo que no sabe; por consiguiente, nunca se hará República con gente ignorante, sea cual fuere el plan que se adopte".

Simón Rodríguez

ENFRENTANDO EL FUTURO

Vivimos en un mundo de incertidumbres. El futuro es demasiado incierto, y me encuentro con dos posiciones extremas para enfrentarlo: la posición adoptada por el célebre Eudomar Santos, personaje de la famosa telenovela venezolana "Por estas calles", cuando decía "como vaya viniendo vamos viendo", haciendo entrever que los problemas o situaciones se irán resolviendo a medida que se vayan presentando. Improvisación pura.

Por otro lado, existe la posición planteada por el profesor Carlos Matus² en una entrevista realizada en marzo de 1993, tomando como ejemplo la novela "La Guerra y la Paz" de León Tolstoi:

El príncipe Andrey asume que será atacado por las fuerzas enemigas, pero no sabe cuándo, a qué hora, ni por cuál flanco, ni con cuánta fuerza. Entonces razona con escenarios y dice: si el enemigo ataca por el flanco izquierdo, yo me preparo con el plan A; pero si el enemigo ataca por el centro, yo he dispuesto el plan B".

Esto es planificar.

² Economista de la Universidad de Chile, postgrado en Harvard, ex Ministro de Planificación, ex Presidente del Banco Central de Chile.

“O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación” Matus (1993).

A pesar de mi inclinación juvenil hacia las ciencias exactas, durante más de 50 años de vida laboral formal he transitado un camino que progresivamente me ha conducido por la línea de la planificación, comenzando por la planificación tradicional determinística, continuando con la planificación estratégica corporativa y culminando con la planificación estratégica situacional, contando para ello con referentes empíricos y referentes metodológicos. Sin embargo, la influencia en este campo viene desde mi infancia teniendo como mi primer referente a mi padre.

Mi padre, además de trabajador íntegro fue un hombre muy organizado y previsor. De su salario en el entonces Ministerio de Comunicaciones, siempre iba apartando una reserva que le servía para sortear los dos o tres primeros meses de cada año cuando los trabajadores al servicio del Estado no recibían su pago hasta que entraba en vigencia la disponibilidad presupuestaria correspondiente.

Salir de viaje con mi padre era una experiencia enriquecedora. En su automóvil disponía de herramientas, sogas, impermeable, linterna y hasta un machete, para hacer frente a cualquier contingencia del camino. Nunca faltaba un mapa vial con indicación de todas las carreteras del país, el cual se desdoblaba y era una ardua tarea volverlo a su estado original.

Con esta influencia en mi haber, luego de culminar mis estudios secundarios y un curso técnico medio en programación y análisis de sistemas, en el año 1973 accedí a mi primer trabajo formal en el Banco Industrial de Venezuela, ingresando

como Auxiliar de Estadística y de donde egresé en el año 1977 como Jefe del Departamento de Estadística en la Gerencia de Presupuesto.

PRIMERA ETAPA. LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL

Este fue mi primer contacto con la planificación tradicional en la cual tengo como referente al economista Diego Emiliano León³, Gerente de Presupuesto, quien me inculcó los fundamentos estadísticos de la formulación presupuestaria, y me convirtió en un excelente analista y redactor de informes. De igual modo, en este período tengo como referente a la Escuela de Estadística y Ciencias Actuariales de la Universidad Central de Venezuela, donde obtuve los conocimientos de métodos estadísticos y análisis numéricos, empleados ampliamente a lo largo de mi carrera profesional.

Esta primera experiencia fue enriquecedora y me permitió obtener y aplicar herramientas técnicas orientadas entonces al proceso de formulación presupuestaria.

La planificación tradicional es una técnica de proyecciones financieras que gradualmente se transformó en planificación del desarrollo económico y social. Es una planificación que ignora todos los actores del proceso social, menos al que planifica. Teóricamente, pertenece al campo del determinismo positivista más simple. (Matus 1993).

Tengo presente aún lo laborioso del proceso de estimación de variables financieras mediante métodos de regresión y correlación múltiple, teniendo como únicas herramientas una hoja

3 Educador. Economista. Postgrado en Estadísticas Socioeconómicas CIENES Chile.

de análisis y una calculadora de escritorio. Sin embargo, para la época era la metodología disponible. Como procedimiento se establecía la variable dependiente a estimar y se definían entre una y tres variables independientes determinísticas, las cuales se correlacionaban en series cronológicas de varios años, utilizando resoluciones de matrices para resolver los sistemas de ecuaciones planteados.

Seguidamente me desempeñé durante un año en la División de Planificación de la Dirección de Sanidad Naval de la Comandancia General de la Marina, empleando nuevamente los procedimientos metodológicos de la planificación tradicional determinística, pero orientado a la estimación de variables asistenciales de salud. Terminada esta fase, ingresé en septiembre de 1978 al Banco de los Trabajadores de Venezuela como Asistente del Departamento de Estadística y egresé en diciembre del año 1993, luego de 16 años de trabajo, como Gerente de Planificación y Presupuesto.

SEGUNDA ETAPA. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CORPORATIVA

En esta ocasión experimenté el tránsito de la planificación tradicional a la planificación estratégica corporativa, gracias a un nuevo referente de mi formación constituido por la firma de consultores COTTIN, DOTTI & Asociados, quienes me instruyeron en la implementación de una nueva metodología en el sistema de planificación y presupuesto de la institución financiera y su grupo de empresas filiales.

El plan estratégico corporativo es una herramienta creada para definir hacia dónde quiere ir la organización y qué acciones se realizarán para lograr esos objetivos, pero ahora

considerando otros actores tales como la interacción de todos los integrantes del grupo corporativo, así como la competencia y el mercado.

Este plan estratégico era el resultado del desarrollo de lo que se denomina un *taller ambiental* donde se evalúa, conjuntamente con el equipo gerencial, el ambiente interno constituido por las debilidades y las fortalezas, y el ambiente externo constituido por las oportunidades y las amenazas; además contiene las declaraciones de visión y misión, los objetivos a largo plazo (así como los objetivos anuales a corto plazo) y un plan de acción de los pasos que se van a llevar a cabo para el logro de los objetivos, así como los recursos necesarios.

Se trata de un enfoque donde se combinan nuevas aportaciones junto con elementos de cálculo de la planificación tradicional. Dentro de los nuevos aportes se introduce a los miembros responsables del manejo de la organización corporativa, y a los oponentes o competidores y, con ello, se reduce el valor predictivo de la planificación tradicional, y se entra en una planificación más inclusiva. Desde el año 1994 hasta el año 2009 continué aplicando la metodología de la planificación estratégica corporativa en el diseño, implementación y seguimiento de los procesos de intervención y liquidación de instituciones financieras afectadas por la crisis financiera que afectó al país en los años 90's, mediante la elaboración de los planes estratégicos correspondientes; así como en la consultoría gerencial en instituciones públicas.

TERCERA ETAPA. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL

En el mes de octubre de 2009 ingresé al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente como Jefe de la División de Servicios Administrativos de la Autoridad Única de Área Parque Nacional Archipiélago de los Roques, donde me correspondió la planificación, dirección, supervisión y control de sus procesos administrativos, culminando mi gestión en el mes de agosto del año 2011, fecha en la cual me fue otorgada la jubilación con un acumulado de 29 años de servicio.

Durante este período tuve la fortuna de participar en un proyecto iniciado por el Estado venezolano para incorporar la metodología de la Planificación Estratégica Situacional (PES) a los sistemas de planificación del sector público, a fin de responder al nuevo esquema de planificación participativa y colaborativa que demandaba la realidad venezolana, fundamentado en la articulación de las instituciones y de la participación protagónica de la sociedad, establecida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). Como soporte, tuve acceso a las publicaciones y postulados del creador de esta teoría, el economista chileno Carlos Matus, convirtiéndose en mi referente metodológico a partir de ese momento.⁴

Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro,

4 Otras propuestas relevantes de planificación en América Latina, tales como la Participativa, la Prospectiva, Crítica, Decolonial, y los aportes del Prof. Jesús Rivero, coinciden en el carácter participativo y protagónico de la sociedad en la formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social.

porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro” (Matus, 1993).

No fue sino hasta el año 2012, cuando ingresé como Planificador a la Jefatura de Gobierno del Territorio Insular Francisco de Miranda, que me incorporé al proceso de formulación de planes operativos institucionales, conjuntamente con el Ministerio del Poder Popular para la Planificación, bajo la metodología de la Planificación Estratégica Situacional contenida en el Sistema Integrado de Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pública (SIPEs), desarrollado por el Centro Nacional de Desarrollo e Investigación en Tecnologías Libres (CENDITEL), constituyéndose este como un nuevo referente metodológico.

A tales fines, en el año 2017 fui participante del curso “Metodología de Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pública” dictado por el Ministerio del Poder Popular para la Planificación. Esta metodología la he venido empleando en la formulación de los proyectos operativos anuales institucionales vinculados al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Plan de la Patria 2019-2025), en lo concerniente al aporte institucional que corresponde al Gobierno del Territorio Insular Francisco de Miranda en el logro de los objetivos históricos, objetivos nacionales y objetivos estratégicos del Plan; y consiste en cuatro procesos consecutivos que se denominan: explicación situacional; definición de políticas direccionales; definición de proyectos operativos; y seguimiento, evaluación y control del plan.

El proceso de explicación situacional se realiza para conocer el contexto o entorno de la situación de interés y

se elabora en base a las diferentes interpretaciones de las necesidades que tienen los actores sociales y planificadores sobre la situación de interés para definir la situación actual, la situación ideal y la situación objetivo que guiará las acciones del Plan.

La política direccional es el eje orientador para la definición de los proyectos que se requieren para abordar las causas críticas o problemas que ocasionan la situación de interés del Plan.

El tercer y cuarto proceso de la metodología, corresponde a la formulación de proyectos operativos y al seguimiento, evaluación y control de estos.

Los proyectos operativos se formulan para dar concreción a las políticas direccionales, resultantes de todo el proceso de análisis y entendimiento de la situación de interés realizado por los actores participantes, y se conciben como prospectos organizados por acciones específicas que se desarrollan a corto plazo con la participación de diversos actores.

Ya para el período de gobierno 2025-2031 la Asamblea Nacional aprobó en fecha 24 de mayo de 2025 la Ley Orgánica del Plan de la Patria de las 7 Grandes Transformaciones (LOPP7T).

En dicho Plan de la Patria la planificación, vista siempre como un tema de élites, etéreo, se convirtió en elemento de cohesión social; se hizo espacio de militancia política cotidiana; y en cada barrio se hizo cartografía social, mapas de soluciones y Agendas Concretas de Acción (ACA) con priorización

colectiva, cohesión social y saldos políticos organizativos. (LOPP7T).

Esta metodología de la Planificación Estratégica Situacional, generadora del Plan de la Patria, constituye un modelo de planificación insurgente basada en una construcción colectiva que ha producido una ruptura epistemológica y ontológica de la planificación inclusiva neoliberal y nos coloca en un puesto de avanzada a nivel mundial. Como prueba de ello puedo referir que el Plan de la Patria de las 7 Transformaciones 2025-2031 “está construido en más de 166 mil asambleas con 3,4 millones de personas, en discusión abierta, franca, inclusiva; labrando consensos, en ejercicio de la democracia directa, participativa y protagónica” (LOPP7T).

A DONDE HE LLEGADO

Acá hago mención de la importancia de las historias y la narración en la teoría y la práctica de la planificación de (Leonie Sandercock).

Como consecuencia de este proceso de sistematización de experiencias he consolidado una formación profesional como planificador, permitiéndome ponderar en esta investigación las diferentes etapas progresivas de desarrollo en el campo de la planificación, para concluir con el convencimiento de que, a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y su fundamento participativo, protagónico y de corresponsabilidad, nuestra planificación estratégica situacional tomó el carácter de insurgente, como alternativa a los procesos de planificación inclusiva neoliberal “donde la inclusión es una coartada para la exclusión y normalización de la dominación neocolonial” (Miraftab 2016).

La planificación insurgente representa una alternativa valiosa a la planificación tradicional, que puede ser útil para abordar las desigualdades, las injusticias y las exclusiones sociales en diversos contextos. Al promover la participación comunitaria, utilizar estrategias alternativas y buscar la transformación social, la planificación insurgente puede ayudar a construir un futuro más justo y equitativo para todos.

En su libro *Insurgencias: Ensayos sobre teoría de la planificación*, el autor John Friedmann cuenta una historia coherente y convincente sobre cómo la evolución del pensamiento sobre la planificación a lo largo de varias décadas ha ayudado a dar forma a su práctica. El carácter insurgente del sistema de planificación estratégica situacional venezolano se centra en el método a través del cual, partiendo del estado de situación y de las propuestas de los actores ciudadanos para su resolución, los actores planificadores formulan las políticas públicas dirigidas a su atención. Por lo tanto, el presente artículo se constituye en un análisis situado de la aplicación de la planificación insurgente en Venezuela.

EL CAMINO CONTINÚA

Este transitar por los caminos de la planificación me ha hecho partícipe de vivencias extraordinarias por intermedio de los diferentes modelos adoptados en su momento como respuestas a las necesidades del entorno. Desde la concepción hegemónica de la planificación como ejercicio técnico y vertical, hasta la incorporación de las prácticas cotidianas, populares y comunitarias al proceso de formulación de políticas públicas, se ha producido la maduración de nuevas corrientes de pensamiento en los planificadores que tendrán la responsabilidad de hacer un futuro posible, más humano, más social y más participativo.

REFERENCIAS

- Centro Nacional de Desarrollo e Investigación en Tecnologías Libres (CENDITEL). Metodología de Planificación Estratégica Situacional para la Administración Pública Nacional. Enero 2016. Dirección URL: <http://planificacion.cenditel.gob.ve>.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con la enmienda N°1. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.
- Huertas B, Franco. Planificación para Gobernar. El método PES. Entrevista a Carlos Matus. Universidad Nacional de La Matanza, 2006. Dirección URL: <http://www.unlam.edu.ar>.
- Ley Constituyente del Plan de la Patria de las 7 Transformaciones, Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2025-2031. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.907 Extraordinario de fecha 24 de mayo de 2025.
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.148 Extraordinario de fecha 18 de noviembre de 2014.
- Miraftab, Faranak. Insurgencia, planificación y la perspectiva de un urbanismo humano. Territorios 38. Bogotá. 2018.