Planeamiento y Legislación

Jean Jesú Doig Camino

Usualmente países e instituciones como los nuestros se gobiernan mediante leyes o normas dictadas en el ejercicio del poder delegado por el pueblo a sus representantes, logrando el Estado y la sociedad su cumplimiento por coacción –intimidación– o coerción –empleo de la fuerza–. Sin embargo, desestiman el empleo de planes para orientar el ejercicio pleno de las libertades tanto del Estado así como de las personas en forma individual y colectiva, imposibilitando a la sociedad en su conjunto afrontar desafíos que el futuro le deparará, en armonía de esfuerzos y con mucha imaginación y creatividad.

Parecería un planteamiento contradictorio e inaceptable proponer el empleo simultáneo de ambos instrumentos de gobierno al más alto nivel del Estado, el Planeamiento Estratégico y el Derecho Público, porque la corriente política de moda literalmente rechaza y descarta cualquier forma de planeamiento del Estado –por considerarla amenaza del libre mercado–, sin embargo, Estados y empresas de países más liberales y avanzados hacen uso de ambos instrumentos –leyes y planes–, para organizar y conducir sus sociedades a niveles de desarrollo cada vez más distantes de los nuestros.[1]

... la corriente política de moda literalmente rechaza y descarta cualquier forma de planeamiento del Estado –por considerarla amenaza del libre mercado–, ...

Esta es una paradoja que nos debe llevar a reflexionar sobre los conceptos que definen la naturaleza de tales medios para alcanzar los fines deseados sin perjuicio de la libertad del ser humano. El Derecho que comprende la legislación (leyes estatales) –por lo general normas de orden público restrictivo de la libertad– como fuente principal de su creación, clasifica doctrinariamente como normas perfectas aquellas que se distinguen esencialmente por su carácter sancionador.[2] El planeamiento se funda en principios naturales de causa-efecto para orientar la realización plena y libre de las personas y sus instituciones –por lo general previsiones para desarrollar mayores espacios de libertad y progreso en general–, tiene un carácter premial en la consecución de objetivos.

Sin embargo, el carácter premial de obtener un resultado deseado –no puede quedarse en sólo eso– tiene necesariamente que complementarse con el carácter sancionador del Derecho por el incumplimiento injustificado de un objetivo previsto. La naturaleza del comportamiento humano en sus diversas expresiones responde a estímulos que varían entre diversas formas de premios y castigos. El reproche de la sociedad a través de una pena o un castigo es una forma que tiene toda la justificación del caso para el mal funcionario de la administración pública

1 Steiner, George A. *Planeación Estratégica*. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México, 1986.
2 Rubio Correa, Marcial. *El Sistema Jurídico*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999.

que incumple, sin ninguna explicación, que lo releve de responsabilidad por la imprevisión en sus funciones o por no lograr los resultados esperados.

El término Planeamiento Estratégico comprende dos conceptos que debemos revisar en forma separada. Primero planeamiento, que es el proceso eficiente y eficaz de toma de previsiones, y por último, estrategia, que es el arte de alcanzar el objetivo fijado por la política –también definido como el arte de ejercer el poder–, mediante el mejor empleo de los recursos disponibles. Ambos conceptos son consubstanciales con la naturaleza de la institución militar de la cual provienen desde sus orígenes. En suma –Planeamiento Estratégico–, en su concepción más simple, es el proceso que permite convertir el pensamiento creativo en acción apropiadamente ejecutada.[3]

... la apreciación continua del planeamiento mediante la evaluación y supervisión de la acción planeada es la garantía de retroalimentación del proceso en el tiempo como sistema abierto ...

Conceptualmente, el Planeamiento Estratégico comprende dos elementos naturales: el tiempo y el espacio, combinados con un tercero –los medios– de creación humana, determinado por la tecnología. Los adelantos de la ciencia y la tecnología imponen el ritmo de nuevas formas de acción estratégicas –por medios cada vez más sofisticados–, sin menoscabo de los principios y fundamentos de la estrategia.

El tiempo viene a ser el elemento esencial de la estrategia y el factor determinante del planeamiento –por los grandes períodos de previsión–, a tal extremo que la llamada planificación a largo plazo en las empresas privadas fue progresivamente convirtiéndose en el Planeamiento Estratégico, hoy de uso tan generalizado en las empresas transnacionales.

La libertad de acción, principio fundamental de la estrategia, tiene en el tiempo el medio indispensable para asegurar la iniciativa y evitar la sorpresa. Así mismo, la apreciación continua del planeamiento mediante la evaluación y supervisión de la acción planeada es la garantía de retroalimentación del proceso en el tiempo como sistema abierto –sustentado en la teoría general de sistemas de procesos de ciclo cerrado–, que se autocorrigen basándose en sus ejecuciones o la falta de ellas.

El espacio –elemento característico de la estrategia por sus grandes dimensiones– depende de las finalidades que persigue así como de las capacidades de sus propios recursos. Ambos elementos de la estrategia, espacio y medios, determinan el alcance del planeamiento. Este aspecto –el alcance–, tiene relación con el nivel del Planeamiento Estratégico y con la legislación vigente por cuanto corresponden al ámbito nacional.

El objetivo fijado por la política define la finalidad que persigue la estrategia, en cuyo caso el Planeamiento Estratégico a nivel nacional tiene estrecha vinculación con los objetivos constitucionales del Estado, toda vez que la Constitución –ley de leyes de la nación– es regla determinante de la política de estado para alcanzar los objetivos nacionales en el más largo plazo. En tal sentido, el Planeamiento Estratégico se debe emplear tanto para la planificación del desarrollo del Estado como para el planeamiento de la defensa nacional, en armonía con la sociedad –tanto colectiva como individualmente– en el libre ejercicio de cualquier actividad o empresa.

La política que proclama el imperio de las leyes del libre mercado –la mano invisible y mágica del mercado–, al recusar toda forma de planificación

... la política de las naciones más desarrolladas y de sus empresas transnacionales favorece la aplicación del Planeamiento Estratégico en todos sus niveles y campos de acción.

3 CAEN. *Manual del Oficial de Estado Mayor Conjunto.* Lima, 2001.

centralizada de la economía de los países, se radicaliza en extremo y tiende a negar al Estado actual la función institucional del Planeamiento Estratégico, logrando desactivar en algunos casos sus propios sistemas de planeamiento. Dejando así al Estado, a la suerte del mercado, la conducción de sus propios medios al no poderlos dirigir a la acción institucional de manera decisiva y en las condiciones más favorables. Sin embargo, la política de las naciones más desarrolladas y de sus empresas transnacionales favorece la aplicación del Planeamiento Estratégico en todos sus niveles y campos de acción. Por otro lado, sin distinción de políticas de Estado es universalmente aceptado e indispensable el Planeamiento Estratégico para el ejercicio y conducción del poder militar por ser vital para la defensa y seguridad de las naciones. Se puede concluir que en el mundo actual y futuro, no cabe ninguna forma de gobierno de las naciones con garantías de seguridad integral sin previsiones de bienestar social debidamente planificadas.

La Influencia de la legislación en el Planeamiento Estratégico es fundamental

La influencia de la legislación en el Planeamiento Estratégico es fundamental. La existencia de derechos constitucionales, lejos de ser normas programáticas –preceptos constitucionales que establecen un principio normativo de cumplimiento diferido por falta de recursos del Estado–, es el factor determinante en el proceso de Planeamiento Estratégico para el desarrollo del Estado en armonía con la sociedad. Toda vez que tales normas representan el compromiso del Estado –por el reconocimiento de derechos fundamentales– de tutelar derechos sociales para la plena realización de la persona y su sociedad; esto es para el bienestar social. Al determinar fines y tareas del Estado, corresponden a obligaciones objetivas que requieren objetivos y programas de acción por parte de los poderes públicos.[4]

Los objetivos constitucionales de bienestar y desarrollo del Estado son concomitantes con los objetivos de la seguridad y de la defensa nacional.[5] Por lo tanto, existe una estrecha vinculación entre ellos para los efectos de la política y la estrategia nacional en el tiempo, consecuentemente para el Planeamiento Estratégico del Estado. El proceso de Planeamiento Estratégico que realice el Estado, siempre será un referente orientador para cualquier proceso de planeamiento que desarrolle en forma libre y autónoma la iniciativa privada.[6]

El vacío de legislación o de decisiones políticas, en cualquier nivel o campo de acción, no debe ser impedimento para llevar a cabo el proceso de Planeamiento Estratégico en instituciones estatales o privadas, porque el Derecho, por naturaleza, responde a hechos ocurridos mientras que el planeamiento a hechos por ocurrir. Desenvolviéndose este último en mayores espacios de libertad y creatividad. Sin embargo, ambas disciplinas se complementan y deben contribuir al desarrollo armónico de las instituciones y del país. El principio de libertad del derecho es el sustento jurídico del planeamiento: *Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que la ley no prohíbe,*[7] consecuentemente el ejercicio pleno de la libertad implica previsión y responsabilidad, es decir el deber de planeamiento.

El proceso de Planeamiento Estratégico sólo será posible, mientras exista la voluntad de hacerlo –pese al poco rédito inmediato– por quienes tienen la responsabilidad de empresarios o estadistas diligentes realmente comprometidos con las futuras generaciones, que con seguridad sabrán reconocer y retribuirlo. El estímulo negativo del castigo para quien incumple injustificadamente la función de previsión y el logro de resultados debe ser sólo un recurso extremo pero necesario, propio del Derecho Administrativo.

En la relación Planeamiento y Legislación, podemos encontrar un punto de convergencia que desde el punto de vista del Derecho podría ser ubicado en el ámbito de actuación de los contratos –fuente de las obligaciones–. Toda vez que un plan al ser aprobado constituye una forma contractual de debe-

4 Cacajo, José Luis. *La Tutela Constitucional de los Derechos Sociales.* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
5 CAEN. *Planteamientos Metodológicos del Desarrollo y Defensa Nacional.* Tomo I y II, Lima, 2001.
6 PERÚ, Ministerio de Economía y Finanzas. *Elementos para el Plan Estratégico Nacional 2002-2006.* Decreto Supremo Nº 187-2001-EF, Lima, julio 2001.
7 *Constitución Política del Perú.* 1993.

res y obligaciones para las partes involucradas. Sin embargo, lo significativo de esta relación está en el esfuerzo que debemos hacer para darnos cuenta que no es tan importante establecer qué es lo que ahora disponen las normas o el reglamento contractual, –esto es relevante para los intérpretes, para los jueces, los operadores jurídicos–, sino que es más trascendente para el gobierno de los países y de sus instituciones reparar en el planeamiento, disciplina que se preocupa del cómo debe ser la norma como sistema en adelante y qué es lo que deben disponer las normas en el futuro –su retroalimentación como proceso continuo–. En conclusión: la legislación también requiere del proceso de planeamiento. El legislador no debe sentirse atado por aquello que está establecido en la ley, porque precisamente su tarea es hacerla,[8] es perfeccionarla como un proceso de ciclo cerrado.

8 Forno Flórez, Hugo. *Acerca de la Noción de Contrato.* En Gaceta Jurídica, Tomo 78-B, mayo, 2000.



Jean Jesú Doig Camino

Contralmirante en retiro. Se graduó como alférez de fragata en la Escuela Naval del Perú en 1968. Ostenta estudios y calificaciones durante su carrera naval en el país y en el extranjero. Actualmente es presidente del Comité de Doctrina Marítima de la Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos del Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú. Sigue estudios en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.