

Análisis de sistema: la gráfica de objetivos medios para la planificación del desarrollo regional

Salvador Rodríguez y Rodríguez*

Introducción

La esencia de la planificación consiste en definir los objetivos que se pretendan alcanzar en los diferentes horizontes temporales (corto, mediano y largo plazos) y elegir los medios necesarios para lograr tales objetivos.

Tratándose de la planificación del desarrollo regional es indispensable contemplar no sólo el aspecto económico—temporal (el de los ritmos del crecimiento y los plazos) sino, fundamentalmente, el aspecto económico—espacial, es decir, determinar los objetivos que configuren la *estrategia* para remodelar y reconstruir permanentemente el espacio económico, físico y ambiental que permita un desarrollo autosostenido y sustentable para el desarrollo pleno de la población regional que se trate. En este trabajo se presenta de manera esquemática la metodología para la elaboración de una gráfica de objetivos—medios, así como el análisis de los requerimientos económicos, políticos y administrativos necesarios para que la región, representada por todos los actores sociales, esté en condiciones reales de construir su propio desarrollo en armonía con el resto de las regiones que integran el país. Éste sería el ideal democrático por alcanzar.

La región: subsistema complejo

Desde el momento que un plan de desarrollo regional constituye, o debiera constituir, un conjunto más o menos coherente

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

integrado por objetivos (definidos por agentes sociales, individuales o colectivos, con intereses particulares altamente jerarquizados en función de su poder económico-político) y políticas regionales y programas físicos y financieros de obras, su concepción misma remite al campo del análisis de sistema.

El análisis de sistema aplicado al desarrollo regional, tal como aquí lo concebimos, consiste en un estudio metodológico, crítico, en el plano cuantitativo y cualitativo, en los niveles funcional y orgánico, de la adecuación de los programas, seleccionando las políticas que correspondan al más alto grado de realización de cada objetivo; al tiempo que conduce a establecer, en función de una estructura de objetivos dada, una estructura de programas que se revela como la mejor.

El análisis de sistema propuesto se compone de tres etapas:

1. Del análisis de los objetivos;
2. De un análisis de los medios; y
3. De un análisis de programa, con los controles que éste implica y requiere.

Como este sistema es esencialmente dialéctico, en tanto proceso, compuesto de redes interactivas esas tres etapas deben seguirse simultáneamente.

El modelo puede representarse a través de una gráfica de objetivos-medios. De lectura fácil, ésta permite visualizar y testar la coherencia tanto de los objetivos como de las diversas políticas previstas, y, por medio de redes interactivas, reajustar los objetivos iniciales a los medios disponibles.

A nivel de la planeación se trata de las grandes orientaciones, estrategias, propósitos y objetivos que la región se da a sí misma; es la parte política, el ejercicio democrático de la sociedad civil a través de sus diversas instancias.

A nivel de la programación son los medios físicos y financieros que la región contempla aplicar, para alcanzar los objetivos, propósitos y finalidades. Se trata, en este nivel, de la racionalización presupuestaria, (ingresos-gastos) en función de los objetivos.

Por tratarse de un sistema dinámico, es necesario contemplar tres operaciones distintas que permitan una política de corrección de las trayectorias:

1. El registro de los resultados logrados anualmente gracias a los indicadores de resultados correspondientes a las metas.
2. La constatación de las desviaciones y desfases más importantes con el fin de buscar las razones de la insuficiencia o la falta de ejecución.

3. El análisis causal de las desviaciones: ¿las previsiones fueron erróneas, o insuficientes las acciones a través de los medios?; es la parte dinámica del análisis de sistema propuesto; conviene revisar la utilización de los medios a nivel del programa o de revisar las prioridades de los objetivos al nivel de la planeación.

Veamos más concretamente en qué consiste el análisis de objetivos medios y su utilización práctica (ver Esquemas 1 y 2).

El análisis de objetivos-medios

Este análisis permite determinar y jerarquizar los fines y los objetivos perseguidos a partir de la(s) estrategia(s) para lograr el desarrollo pleno de la región, así como seleccionar los programas prioritarios y su coherencia con la ayuda de la gráfica objetivos medios.

Cabe precisar que un plan regional-nacional, en sentido estricto, integraría al conjunto de las regiones del país y se confundiría por tanto, con un verdadero plan nacional descentralizado.

El análisis de objetivos-medios se presenta, pues, como un análisis de jerarquía y de coherencia fundado en el método de gráficas.

Se trata, en efecto, de establecer las finalidades políticas generales (estrategias) y de concretar progresivamente los propósitos cualitativos que les corresponde, hasta llegar a los objetivos y sub-objetivos susceptibles de cuantificación y por lo tanto realizables a través del logro de las metas propuestas.

El análisis presenta interés ya que permite, como ya se indicó, jerarquizar los fines perseguidos por la región y determinar los programas prioritarios y su coherencia; en fin, establecer los distintos lazos entre los objetivos más generales del desarrollo y la organización del territorio regional con las

acciones más elementales previstas. Se trata de la traducción de un proceso esencialmente dialéctico en el que finalidades, medios y programas se influyen recíprocamente, dando lugar en el tiempo a contradicciones que hay que enfrentar revisando formalmente la coherencia de los objetivos con los medios previstos para alcanzarlos.

Yuxtaponiendo las finalidades políticas de la región y los medios previstos, la gráfica da a los objetivos seleccionados una dimensión temporal, situándose en el contexto político de más largo plazo, al mismo tiempo que una dimensión espacial.

Es necesario hacer notar que en una gráfica como ésta, una inversión, objetivo de corto plazo, es al mismo tiempo un medio de crecimiento y de desarrollo a más largo plazo. Sin embargo, como nuestro enfoque a través de la gráfica es estático, nosotros no consideramos sino el carácter más o menos general y abstracto de las nociones: finalidades, propósitos, objetivos y medios. La generalidad decrece sobre la gráfica de izquierda a derecha, a medida que aumenta el carácter concreto.

La definición de los diferentes conceptos es la siguiente:

- *Finalidades*: Se refieren a objetivos de largo plazo y corresponden al campo de la prospectiva; su naturaleza es cualitativa.
- *Propósitos*: aún de naturaleza cualitativa, pero de menor generalidad, se presentan como las *estrategias* de desarrollo.
- *Objetivos* y, a un nivel más concreto, los sub-objetivos cuantificables pueden ser caracterizados por indicadores (la cuantificación puede llevar el nombre de *metas* por alcanzar).
- *Medios*: Acciones elementales a emprender para alcanzar las metas.
- *Proyectos*: se refiere a las obras y programas particulares físicos y financieros.

Las posibilidades de financiamiento resultan de las expectativas de ingresos de la región, ya sea derivadas de ingresos propios o de traspasos del presupuesto federal.

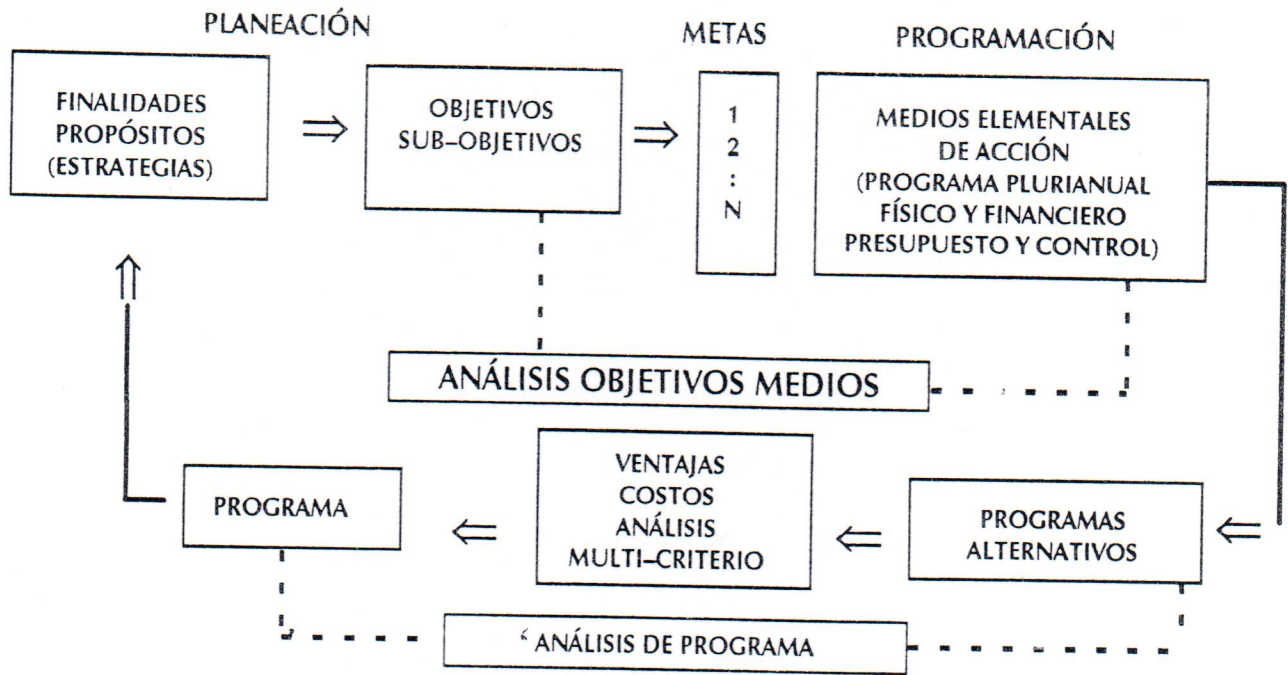
Para concluir, podemos acotar que este análisis de sistema, a través de la gráfica de objetivos—medios, puede ser una herramienta útil en el proceso de la planeación regional. Reconoce-

mos sin embargo, que su contenido y operatividad depende, más que de aspectos técnicos, de aspectos que tienen que ver con decisiones de orden político, todo vez que la región representa los intereses de la sociedad ubicada en ella, dentro del contexto nacional e internacional cada día más imbricado.

Queden pues estas notas y reflexiones como una contribución al necesario esfuerzo de construir y desarrollar los espacios regionales, en una perspectiva democrática.

ESQUEMA 1

ANÁLISIS DE SISTEMA

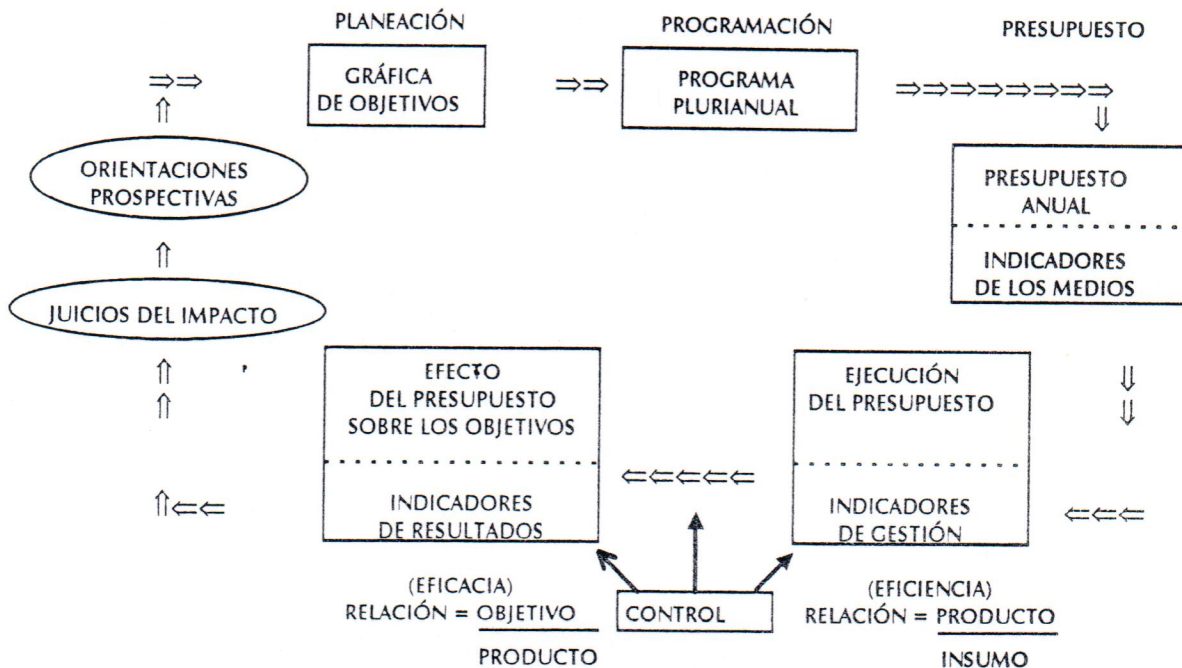


156

SALVADOR RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

ESQUEMA 2

CONTROL DEL PROGRAMA REGIONAL



157

ANÁLISIS DE SISTEMA...

TODO DEPENDE DE LA DISPONIBILIDAD DE INDICADORES