

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN CIUDADES:

UN MODELO EMERGENTE
PARA EL ESTADO DE MÉXICO

Juan José Gutiérrez Chaparro



PREMIO "IAPEM 1999"

Derechos reservados conforme **a la ley.**

EDICIÓN

© **Instituto de Administración Pública del Estado de México**

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. La Merced

Toluca, México, C.P. 50080

Tels. (017) 214 38 21 y 214 06 89

Fax (017) 214 07 83

Impreso y hecho en Toluca, México. Junio de 2000

Diseño de Portada: Juan Carlos Chaparro

Diseño Editorial: Irma Patricia Vaca Suárez

ISBN 968-6452-38-9

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL
ESTADO DE MÉXICO, A. C.**

CONSEJO DIRECTIVO

1997 - 2000

Samuel Espejel Diaz González

Presidente

Tomás Ruiz Pérez

Vicepresidente

Julián Angulo Góngora

Marisol del S. Arias Flores

Rolando Barrera Zapata

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

José Chanes Nieto

Jorge F. de la Vega Membrillo

Uriel Galicia Hernández

Armando Garduño Pérez

José Martínez Vilchis

Martha Patricia Rivera Pérez

Consejeros

Santiago G. Velasco Monroy

Tesorero

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón

Secretario Ejecutivo

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.**

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto **Mena** Flores t
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor **Manuel Mulhia Melo**
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A. C.**

DIRECTORIO

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón
Secretario Ejecutivo

Coordinadores

Alejandra Sánchez Cuevas
Docencia y Capacitación

Norma Lizbeth Zenteno Escobar
Encargada de Difusión y Vinculación

Refugio González Valdés
Investigación

Eurípides Heredia Rodríguez
Administración y Finanzas

Delegados Regionales

Miguel A. Villafuerte y Eudave
Tlalnepantla

José F. Salazar Rodríguez
Valle de Chalco Solidaridad

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A. C.**

COMITÉ EDITORIAL

José Chanes Nieto
Rodolfo Jiménez Guzmán
Eugenio Martínez Gutiérrez
Julián Salazar Medina
Ricardo Uvalle Berrones

SECRETARIO TÉCNICO

Refugio González Valdés

CONTENIDO

PROLOGO	15
INTRODUCCIÓN	23
I. LA TENDENCIA LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	33
1. Hacia una Planeación renovada	33
2. La Planeación Estratégica : su concepción empresarial	38
2.1. La Planeación Estratégica en el Sector Público	43
3. Gestión Estratégica. coherencia básica del proceso decisorio en el marco de una planeación renovada	48
4. El enfoque estratégico en la Planeación Urbana	50
4.1. El nuevo paradigma de la planeación urbana	50
4.2. Planeación Estratégica en las ciudades	52
5. Gestión Urbana Estratégica: componente central del enfoque	60
5.1. El nuevo estilo de gestión	60
5.2. La incorporación del enfoque estratégico	61
II. REVISIÓN DE EXPERIENCIAS	65
1. Barcelona, España	66
1.1. Primer Plan Estratégico, Económico y Social Barcelona 2000: antecedentes	66 67
1.1.1. Estructura organizativa	69
1.1.2. Contenido	70
1.1.3. La ciudad al finalizar el primer Plan	
1.2. El segundo Plan Estratégico	71
1.2.1. Contenido	73
1.3. El enfoque estratégico aplicado	74
2. Córdoba, Argentina	75
2.1. Sistema de Planeación Local	75
2.2. El Primer Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba (PEC)	76
2.2.1. Organización y proceso de elaboración	77
2.2.2. Contenido	79
2.3. El caracter estratégico del Plan	80
3. Santiago. Chile (Comuna)	81
3.1. Antecedentes	81

3.2. El Proyecto Estratégico de Santiago	82
3.2.1. Estudio Económico y Urbano de la Comuna de Santiago	83
3.2.2. Programa Municipio y Participación	83
3.2.3. Propuesta de Desarrollo para la Renovación de Santiago	84
3.2.4. Elaboración de Programas y Proyectos Sectoriales....	85
3.2.5. Evaluación del Plan Regulador	86
3.2.6. Planeación y Gestión Estratégica de Barrios	86
3.3. El rol de la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CDS)	88
3.4. El enfoque estratégico	89
4. Conclusiones	91
III. LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL ENFOQUE ESTRATÉGICO EN LA PLANEACIÓN URBANA	93
1. Por qué es necesario	93
2. Las Políticas Urbanas	95
3. El reconocimiento internacional	98
4. Sus rasgos principales	100
4.1. La Planeación Estratégica en ciudades : aspectos centrales ...	101
4.2. Rasgos particulares en la práctica	103
5. Por qué rescatar el enfoque	107
IV. LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO	109
1. Consideraciones iniciales	109
2. La Planeación Urbana en México	110
2.1. Antecedentes	110
2.2. La Planeación Urbana en los noventa	114
3. La Planeación Urbana en el Estado de México	116
3.1. El contexto de la acción planificadora	116
3.2. Objetivos y Estrategia de Desarrollo	119
3.3. La Política Urbana	123
3.4. Instrumentos normativos del Desarrollo Urbano	126
3.4.1. Base metodológica y procedimientos	129
3.5. Alcances de la Planeación Urbana en el Estado de México... .	132
3.6. Limitaciones en la práctica	133

V. CRITICA ALA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO EN EL MARCO DE LOS APORTES DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN CIUDADES	137
1. Marco de Referencia	137
2. El procedimiento que dirige la critica,	138
3. Crítica a la planeación urbana en el Estado de México	140
3.1. Participación	141
3.2. El Papel del Gobierno Local	144
3.3. Concertación de Acciones	147
3.4. La Participación del Sector Privado	149
3.5. El Diagnóstico y sus Alcances	151
3.6. Flexibilidad de los Instrumentos	153
3.7. Los Horizontes de Planeación	155
4. Balance de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México	156
VI. EL ENFOQUE ESTRATÉGICO Y SU INCORPORACIÓN A LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO.	
PROPUESTA METODOLÓGICA	159
1. Definición de la Propuesta	159
2. El contexto actual: una síntesis	162
3. Propuesta Metodológica	163
3.1. Planteamiento Básico	164
3.2. Metodología propuesta _ _	165
3.3. Balance _ _ _ _ _	175
4. Consideraciones Finales	178
ANEXOS	181
Anexo 1. Entrevistas Tipo por Sector	181
Anexo 2. El Análisis de Situación y Metodología FODA	186
Anexo 3. La Participación en el proceso de elaboración del Plan. una perspectiva desde el enfoque estratégico _	190
BIBLIOGRAFÍA	195

... para Jimena

... a mi mamá

... a la memoria de mi abo

Un libro tiene múltiples significados, y sin desconocer aquellos que son resultado de la relevancia de su aporte, en ocasiones parece más importante su valor en términos personales. Cualquiera que ha tenido la oportunidad como yo ahora, seguramente verá en su obra la consolidación de un enorme esfuerzo, el cual, nunca pudo haber sido posible sin tener a nuestro lado el apoyo incondicional de personas e instituciones, y en estos casos, es mediante un libro, que el apoyo recibido encuentra su respuesta.

En principio, y por su esencia, esta obra fue la tesis con la que obtuve el grado de Maestro en Desarrollo Urbano en la Pontificia Universidad Católica de Chile, y ahora, después de pasar por una serie de correcciones y adiciones, la veo consolidada como mi primer producto editorial gracias a la importante iniciativa del Instituto de Administración Pública del Estado de México, en un afán permanente de mejorar y modernizar las diferentes esferas de la gestión pública. Espero que este trabajo contribuya efectivamente con tan relevante tarea.

Alcanzar esta importante meta da cuenta de muchas personas e instituciones que, en mayor o menor medida, estuvieron presentes a lo largo del camino recorrido en sus dos grandes etapas: una en Chile durante mis estudios de maestría en el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y otra en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México donde concluí y perfeccioné este trabajo.

Especial agradecimiento merece la Agencia de Cooperación Internacional de Chile por el invaluable apoyo recibido, sin el cual, no hubiera sido posible la realización de mis estudios en ése país, el que permanecerá en mi recuerdo como una gran experiencia de vida.

A la Pontificia Universidad Católica y particularmente al Instituto de Estudios Urbanos, por el apoyo recibido por parte de sus

autoridades, personal académico y administrativo, ahora todos ellos grandes amigos: Don Patricio Gross, Don Carlos de Mattos, Pancho Sabatini, María Elena Ducci, Oscar Figueroa, Don Luis Brahm, Don Fernando Riveros, Antonio Daher, Paty Torres, Geo, Mónica, Gloria, Anita, Don Raúl.

La conclusión con éxito de este trabajo, fue posible gracias a la dirección acuciosa de Don Carlos de Mattos, gran maestro a quien admiro y respeto, quien también se dio **a la tarea** de escribir el prólogo ... gracias Don Carlos.

No podían faltar mis amigos en Chile, de ellos conservo un grato recuerdo de "nuestro regreso al colegio"; serán inolvidables las experiencias vividas. Esas horas frente al "computador" y en la sala de clases, las "capuchas" en el sol, el intercambio de opiniones, el apoyo moral, los fines de semana y tantas cosas más. En especial a Jorge Inzulza.

También en mi Facultad el apoyo de todos mis amigos y compañeros estuvo presente. Particularmente agradezco a dos personas: a Beto Villar, a pesar de todo, porque su insistencia en tomar este camino se ve reflejada en este trabajo, cuya conclusión, significó importantes retos personales, algunos de ellos superados junto con él. Y al Dr. Ryszard Rozga por sus sugerencias y valioso apoyo en la revisión, desde el comienzo, de las distintas etapas del trabajo y hasta ahora, por su disposición, ejemplo y orientación para encauzarme en la vida académica.

PRÓLOGO

Desde comienzos de la década de los años treinta, en el mundo entero se fue imponiendo la convicción de que era factible guiar en forma planificada el desarrollo de las sociedades nacionales en función de objetivos previamente establecidos. En definitiva, se suponía posible una conducción centralizada del funcionamiento y de las transformaciones de las economías nacionales, como medio para lograr un mayor desarrollo económico y social.

De hecho, estas ideas expresaron una suerte de culminación de la gran fe en la razón que se había venido desarrollando desde la época de la Ilustración, en la medida que suponía viable la implementación de verdaderos ejercicios de ingeniería social, que permitirían materializar una razón sustantiva (asociada a objetivos de desarrollo económico y social) a través del ejercicio de una racionalidad formal (que operaría a través de la planeación).

Todo ello requería de una gestión pública desde arriba hacia abajo, altamente centralizada, basada en una fuerte intervención estatal, considerada como el camino más adecuado para la conducción de las sociedades nacionales. Con fundamentos y énfasis diferentes, este enfoque voluntarista señoreó tanto en el mundo capitalista, como en los intentos por edificar economías socialistas, que entonces hicieron una impetuosa irrupción desde la escena europea. De igual forma, en los años de la posguerra estas ideas lograron imponerse en la mayoría de los países de la periferia, que entonces se esforzaban por encontrar caminos que les permitieran avanzar hacia una superación del subdesarrollo. Las diversas experiencias cumplidas a la luz de este enfoque caracterizaron un período conocido como "la edad de oro del intervencionismo".

De hecho, los fundamentos de esta forma de concebir la transformación de los sistemas sociales de creciente complejidad que emergían del alto crecimiento de los años de apogeo del fordismo, comenzaron a debilitarse a medida que se fue imponiendo la convicción de que en el mundo real la capacidad humana para decidir y

actuar en el ámbito de sistemas sociales complejos, es limitada y sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad procesal en la que, en buena parte de los casos, apenas resulta posible arribar a meras aproximaciones por prueba y error a los resultados buscados.

De esta manera, cuando hacia mediados de los años setenta los procesos de planeación normativa centralizada mostraron signos inequívocos de estancamiento y de crisis, este enfoque entró en una fase de total descrédito. Así, tanto el agotamiento de los proyectos desarrollistas, como el fracaso de los intentos por edificar un tipo de sociedad alternativa al capitalismo, desembocaron en el ocaso generalizado de la ilusión sobre la factibilidad de "planificar el desarrollo". Con ello, se hizo inevitable la búsqueda de nuevos caminos para la gestión pública, tanto en lo sustantivo como en lo formal.

Al imponerse la convicción de la inviabilidad de cualquier tipo de ingeniería social holística y cobrar impulso una verdadera revolución antikeynesiana, en cuyo eje predominaron las ideas del pensamiento neoclásico sobre el papel central del mercado en la regulación económica, comenzó a materializarse un cambio radical en los criterios básicos que debían guiar el diseño de políticas públicas.

De esta manera, ante el fracaso de los experimentos voluntaristas de mediados del Siglo XX, se diluyó la confianza en una concepción iluminada y *strictu sensu* autoritaria sobre la gestión de las prácticas y de los sistemas sociales. En el nuevo escenario terminaron por imponerse las políticas de liberalización económica, donde el mercado recuperó rápidamente su papel de mecanismo básico para la regulación de la actividad económica y el capital privado retomó su papel de protagonista principal de los procesos de acumulación y crecimiento.

En ese ámbito, prevaleció la convicción de que era necesario descartar la posibilidad de un óptimo social, en tanto la gestión pública debe imbricarse obligadamente en procesos sociales modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por valores, intereses y demandas diversos, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí.

En procesos de esta naturaleza, las concepciones sobre gestión urbana siguieron una evolución sincrónica con el periplo reseñado, donde inflexiones del mismo tenor han marcado la historia reciente de este campo de conocimientos y de acción. Allí se observa una transformación de las propuestas de gestión urbana desde las que se basaban en la idea de que era necesario y posible dirigir el crecimiento de las ciudades según normas relativamente estrictas, hasta la convicción de que debía dejarse fundamentalmente a los actores sociales involucrados y al juego de las fuerzas del mercado la dirección y la modalidad de la expansión urbana.

Así, desde el urbanismo típico de los años de la posguerra, marcados por las ideas plasmadas en la Carta de Atenas, que preconizaban un desarrollo urbano funcionalista, constreñido por un conjunto de regulaciones centralmente establecidas, se ha pasado a una modalidad de gestión pública urbana donde ya no se pretende reemplazar el juego de las fuerzas del mercado, sino apenas establecer las reglas del juego para que pueda desplegarse la acción mancomunada de actores públicos y privados en aras de un mejor crecimiento urbano y metropolitano.

Estas nuevas concepciones reposan en el entendido de que la competitividad es lo que condiciona la capacidad de inserción en la nueva dinámica globalizada de países, regiones, ciudades y empresas, por lo que la gestión urbana en cada ciudad deberá orientarse en función del objetivo de mejorar su atractividad *vis-a-vis* otras ciudades, en función del propósito básico de atraer inversiones que permitan desarrollar nuevas actividades productivas y generar fuentes adicionales de trabajo remunerado. Bajo este cambio de perspectiva, para cumplir con objetivos de esta naturaleza se postula recurrir a un manejo endógeno de carácter estratégico.

En este contexto se ubican el análisis y las propuestas de este libro, donde el autor parte de una detallada revisión de las limitaciones que presentan las formulaciones de la planeación normativa tradicional para, desde allí, fundamentar el por qué de la necesidad de un enfoque diferente de gestión urbana capaz de permitir enfrentar adecuadamente los nuevos desafíos. Considerando que estos nuevos desafíos, que corresponden a un escenario urbano

más dinámico, complejo, exigente y competitivo, obliga a un cambio fundamental en las formas de gobierno, gestión y planeamiento de las ciudades y, consecuentemente, a una revisión a fondo del instrumental disponible.

En este sentido, el autor destaca tres elementos fundamentales que condicionan el tipo de gestión urbana adecuada para enfrentar los problemas inherentes a la nueva realidad socio-política que se ha venido imponiendo bajo la dinámica de la globalización y que permiten contextualizar los análisis y las propuestas de este libro.

En primer lugar, considera la transformación que se opera en el plano de la administración pública, donde los procesos de descentralización impulsan una importante transferencia de funciones y atribuciones a los gobiernos locales, que los transforman en actores y promotores del desarrollo en sus territorios. Es justamente en función de esta transformación que se opera la transición desde el paradigma de crecimiento de arriba hacia abajo, hacia el de crecimiento endógeno, desde abajo hacia arriba, que representa uno de los cambios fundamentales de los nuevos tiempos.

En segundo lugar, enfatiza que las ciudades necesitan ser competitivas en el marco del actual proceso de globalización económica, lo que deriva en una fuerte competencia entre ciudades y territorios. De esta manera, cada una y todas las ciudades embarcadas en esta competencia tratan de impulsar una gestión urbana que les permita mejorar su posición en el concierto de un sistema globalizado de ciudades que se amplía día con día. Ello, por cuanto, solamente una ciudad competitiva será capaz de atraer capitales y, por lo tanto, de generar los empleos que se requieren para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Y, en tercer lugar, destaca el generalizado convencimiento de que para lograr una gestión urbana exitosa es necesario concertar las voluntades de los actores públicos y privados de la ciudad. Así, al analizar los condicionantes de una gestión urbana orientada al cambio social, con capacidad para enfrentar los nuevos desafíos, el autor

señala que ante todo se requiere del reconocimiento de la existencia de actores múltiples y diversos que caracterizan el respectivo tejido social y que desde la sociedad civil interactúan con el gobierno, en un proceso que necesariamente habrá de transformarse en un proceso de aprendizaje social, en el que los actores participan para generar su propio futuro.

A partir de este conjunto de condicionantes, el autor ubica a la planeación estratégica como un instrumento idóneo para consolidar un clima de participación colectiva y de consenso en el que los respectivos gobiernos locales puedan gobernar y emprender las transformaciones que requieren las ciudades en expansión. Lo anterior significa que la autoridad deberá ser capaz de estimular la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores de la ciudad, condición necesaria para activar el potencial de cada territorio urbano. En definitiva, lo que deben buscar los gobiernos locales es crear una cultura estratégica por la que todos los actores involucrados puedan alcanzar una visión compartida sobre el futuro de su ciudad y sobre el camino que se debería seguir para alcanzarlo.

En esta dirección, aparece como particularmente relevante la revisión y el análisis de los aportes teóricos y metodológicos que han jalado la evolución de las ideas sobre planeación, donde se contrastan las concepciones tradicionales de la planeación normativa con las potencialidades de la acción estratégica, como medio para construir viabilidad para nuevas alternativas de desarrollo urbano.

A partir de estos fundamentos teóricos, el autor identifica los elementos centrales del análisis y la gestión estratégica, para lo cual revisa un conjunto de aportes procedentes de la literatura más moderna sobre el tema y caracteriza los principales conceptos y rasgos de las más recientes contribuciones sobre esta materia. Allí se consideran los elementos que se han ido incorporando a la evolución de las ideas sobre planeación estratégica, desde su génesis en el ámbito empresarial hasta sus desarrollos más recientes en la gestión pública.

Este recorrido le permite al autor establecer los cimientos para el estudio de la planeación y la gestión estratégica referida a la nueva problemática urbana emergente de los procesos de reestructuración y globalización, cuyo impacto parece haber acentuado la segregación urbana y el abandono de los grupos sociales más necesitados, generando nuevas desigualdades sociales al interior de las ciudades en expansión. Además, para respaldar su análisis y mostrar tanto las posibilidades como las limitaciones de la gestión estratégica urbana, el autor analiza tres casos concretos en los que se ha recurrido a este tipo de instrumento, con distintos niveles de aplicación y también con distintos niveles de avance.

Con estos antecedentes, realiza una amplia revisión crítica de la experiencia de planeación urbana cumplida en distintos períodos, desde mediados de la segunda década del presente siglo en México que, en términos generales corresponde a los tiempos de la evolución mencionada anteriormente. En este contexto, el autor focaliza su atención en las distintas etapas de la experiencia de planeación urbana en el Estado de México, considerando la peculiaridad de esta parte del territorio mexicano, habida cuenta de que una parte muy importante del mismo se encuentra en proceso de acelerada conurbación con una de las mayores megalópolis del mundo, formada en torno a la Ciudad de México. Esta parte contiene una pormenorizada y fundada crítica al tipo de gestión urbana aplicada en este caso, para lo cual el autor realizó una investigación que incluyó un conjunto de entrevistas a actores relevantes del Estado de México.

Finalmente, el libro culmina con una concreta propuesta metodológica para incorporar el enfoque estratégico a la planeación urbana en esta parte del territorio mexicano, para lo que considera las condiciones específicas que la caracterizan y, en función de ello, esboza un detallado programa de acción para elaborar los planes para los centros de población de esa unidad territorial. Como tal, constituye una valiosa contribución del autor para los trabajos futuros en esa parte del territorio mexicano.

En síntesis, sin duda este libro constituye un importante aporte para el análisis y la discusión de los desafíos que presenta el proceso de expansión urbana que estamos viviendo en estos años, en tanto que combina una amplia revisión teórica, con una sistemática discusión sobre las posibilidades y las dificultades de la planeación estratégica. Complementada por una propuesta concreta de aplicación a un área urbana problemática, desde que evoluciona bajo la implacable dinámica del proceso de suburbanización y periurbanización impulsada por la expansión de la gran megalópolis mexicana.

Carlos A. de Mattos
Instituto de Estudios Urbanos
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago de Chile. junio de 2000

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

Procesos contemporáneos como el de modernización y reforma del Estado, así como el de globalización económica, demandan nuevas formas de regulación e intervención sobre el funcionamiento del sistema socioeconómico en nuestros países. Responder a estos retos significa la definición y aplicación de nuevas aproximaciones conceptuales tendentes a reconcebir un instrumento eficaz de conducción del desarrollo.

Desde esta perspectiva, los gobiernos mantienen en la planeación un instrumento fundamental para la búsqueda de una mayor racionalidad y eficacia en sus acciones. Sin embargo, tendencias recientes indican que la planeación ha sido superada, y con el objeto de cumplir eficientemente con los retos que impone el nuevo escenario, es necesario actualizar sus contenidos, técnicas y metodologías

Distintos puntos de vista coinciden en señalar que un empeño por renovar la planeación significa que ésta deja de ser normativa, y se convierte en un proceso dinámico, cambiante, participativo, decisorio y flexible. Esta nueva concepción da paso a un instrumento más flexible y pragmático que, sustentado en la voluntad y capacidad de acción de los distintos actores, busca lograr una mayor y mejor aproximación a los objetivos de desarrollo que se pretenden alcanzar.

En América Latina, este fenómeno es cada vez más evidente. Se observa una tendencia a adoptar nuevas fórmulas de planeación, las cuales, procedentes del ámbito empresarial, buscan superar los principales vacíos que la han caracterizado durante los últimos años. Se trata de un proceso de conducción del cambio que es motivado por la propia realidad que hoy en día se presenta en todos los países de la región.

De esta forma, aportes provenientes de la planeación estratégica empresarial vienen ahora a reforzar tareas de carácter público mediante nuevas técnicas, procedimientos y metodologías. La planeación estratégica al interior del sector público ha sido promovida como una herramienta innovadora en el campo de la dirección y administración y, en esa medida, se transforma en un mecanismo que apoya las más diversas actividades del gobierno en el marco de los recientes cambios que se experimentan en todos los órdenes.

Sus principales aportes consisten en la identificación sistemática de oportunidades y riesgos que pudieran surgir en el futuro, favoreciendo una mejor y eficaz toma de decisiones; es un proceso flexible y sistemático que espera el surgimiento de cambios y la aparición de nuevas tendencias; mantiene una estrecha relación con la realidad existente y con las capacidades reales de intervención, además de que implica un amplio sentido de participación.

El que la planeación estratégica tenga un carácter más de tipo empresarial que social significa que no todos sus planteamientos son igualmente útiles, por lo que será necesario adecuar sus técnicas, procedimientos y metodologías a los propósitos y situaciones concretas de la realidad a planificar. Esta tarea de adecuación es factible, ya que la planeación estratégica como proceso, es adaptable a cualquier realidad. Sin embargo, es necesario reconocer que su incorporación en tareas de carácter público significa paralelamente un riesgo si no es tratada con un estricto rigor técnico.

Obtener resultados en la aplicación de esta nueva metodología requiere, como condición indispensable, una amplia voluntad de quienes toman las decisiones para llevar **adelante un** proceso de planeación **desde esta** perspectiva.

Perspectiva analítica

Así como en el caso de la planeación del desarrollo en general, la dinámica de los procesos contemporáneos plantea nuevos

desafíos a las políticas urbanas en un contexto que se caracteriza por ser más dinámico, complejo, exigente y competitivo para las ciudades, lo que demanda un cambio fundamental en las formas de su gestión y planeación.

Desde esta perspectiva, la planeación urbana en América Latina está, por necesidad, cediendo paso a una nueva concepción de planeación más capaz de hacer frente a estos nuevos desafíos, los que se traducen en profundas transformaciones de la estructura espacial y social de las ciudades. Ahora se requiere de un instrumento que responda a las necesidades de los nuevos espacios urbanos y se adecue a las complejas exigencias del entorno, la sociedad y el territorio.

Como complemento de la planeación urbana tradicional, la planeación estratégica en ciudades es ahora el instrumento que responde a estas demandas por distintas razones, entre otras, porque está centrada en el análisis del entorno y espera el surgimiento de nuevas tendencias; conduce a la ciudad hacia el aprovechamiento de sus ventajas en un contexto de oportunidades y amenazas; busca el potencial del espacio y lo estimula mediante la participación.. la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores de la ciudad, condición indispensable de este nuevo enfoque.

Asimismo, se traduce en un proceso de reflexión estratégica lo que establece la diferencia entre lo urgente y lo necesario, además de crear en la sociedad una cultura estratégica en la cual todos los agentes tienen una visión común de lo que es la ciudad, su futuro y el camino que habrá de seguirse para alcanzarlo.

En consecuencia, la adopción de este nuevo enfoque tiende a reforzar la planeación actual, y a reorientar el desarrollo de la ciudad articulando el proceso productivo con el territorial y el social, siendo los representantes políticos de las administraciones públicas, en conjunto con los sectores social y privado, los responsables de llevar adelante el proceso de planeación estratégica en la ciudad.

De hecho a partir de la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salvador, Brasil en 1993, se enfatiza la necesidad de emprender tareas en materia de desarrollo estratégico urbano desde esta perspectiva. Incluso, en la 1 Conferencia de Ciudades para el Siglo XXI, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en ese mismo año, se apoyó la iniciativa de crear el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) como instancia que impulse metodologías innovadoras para orientar el futuro de las ciudades. Conviene señalar que el CIDEU con sede en Barcelona España, se mantiene activo desde la fecha de su creación.

Por otro lado, es importante reiterar que como instrumento, la planeación estratégica al interior del sector público tiene sus limitantes, y el caso de la planeación urbana no es la excepción. Por lo que se habrá de poner especial atención en la forma de aplicar el enfoque, siendo el territorio, la sociedad y sus respectivas realidades las determinantes centrales.

Independientemente de las particularidades de cada caso, nos enfrentamos a la necesidad de transformar los actuales mecanismos y procedimientos de organización, gestión y planeación del desarrollo urbano, tarea en la que la participación social y la voluntad política son pilares fundamentales. En este sentido, por sus características, corresponde a los gobiernos locales emprender esta tarea de transformación, lo que significa gobernar la ciudad en un clima de participación colectiva y de consenso, mejorando con apego a sus potencialidades, reduciendo los riesgos derivados del contexto externo y adoptando nuevas formas de anticipación de lo deseado y lo posible.

Como ha sido definida, la planeación estratégica en ciudades se ha aplicado en distintos casos concretos, con resultados exitosos. Estas experiencias, hacen evidente la utilidad de incorporar el enfoque estratégico en la planeación urbana para apoyar las tareas tradicionales de planeación, alentando la participación y el compromiso de los distintos actores, aumentando el índice de eficiencia en la ejecución de acciones y orientando el desarrollo de la ciudad en el nuevo contexto.

De las distintas ciudades que han adoptado esta metodología, en este trabajo se analizan tres casos, dos de ellos de ciudades latinoamericanas: Córdoba, Argentina, que ha puesto en marcha su primer Plan Estratégico como eje estructurador del Sistema de Planeación Local, y Santiago de Chile, que sin operar de manera formal un sistema de planeación estratégica, a nivel comunal ha adaptado algunos de sus planteamientos centrales en acciones concretas de desarrollo urbano.

El tercer caso analizado es la ciudad de Barcelona, España, en razón del éxito y difusión internacional de esta experiencia a partir de la puesta en marcha del primer Plan Estratégico que ha consolidado una nueva forma de hacer ciudad, esfuerzo que fue objeto del Premio Especial de Planeación a la mejor planeación estratégica urbana en el contexto europeo. En virtud de los logros alcanzados, la continuidad de esta tarea se ve reflejada en la puesta en marcha del segundo Plan Estratégico a partir de 1994.

Resulta claro que al interior de cada caso, se observan elementos distintivos que son producto de las condiciones en que el enfoque estratégico ha sido aplicado, sin embargo, las tres ciudades analizadas muestran rasgos comunes, ya sea en la etapa de formulación de instrumentos o acciones, o bien, en su operación y ejecución.

Los tres casos se encuentran respaldados por la voluntad política de las autoridades encargadas de llevar adelante este proceso, el que, como etapa inicial, se basa en la elaboración de un diagnóstico donde son detectadas fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, conduciendo a la definición de un proyecto de ciudad que contiene los grandes objetivos estratégicos a seguir.

Asimismo, y como elemento común representativo, se ha alcanzado un alto nivel de participación en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación del Plan o de las acciones derivadas de éste por parte de los distintos actores de la ciudad, lo que ha permitido el diseño de metas consensuadas. asignándole al proceso mayor eficiencia y transparencia.

Objetivo de la investigación

Desde esta perspectiva fue posible identificar los beneficios que implica la adopción del enfoque estratégico en la planeación urbana. Los aportes teóricos y metodológicos que se analizaron indican una clara tendencia hacia la renovación de la planeación, y la revisión de casos en la práctica ha puesto en evidencia los amplios beneficios de la planeación estratégica en ciudades.

En este sentido, guardando las proporciones y particularidades del caso, el trabajo evalúa y determina la forma en cómo estos planteamientos pueden ser aplicados al caso específico del Estado de México, mediante una propuesta metodológica para la elaboración de planes de desarrollo urbano desde la perspectiva del enfoque estratégico.

La propuesta se fundamenta en la importancia de transformar la manera en cómo se planifica el desarrollo urbano en el Estado de México, en virtud de que los actuales instrumentos no han sido capaces de revertir la problemática urbana que hoy en día se observa en las principales ciudades estatales. Problemática que cobra especial relevancia si consideramos que el estado es el más poblado del país con más de 12 millones de habitantes, 85% de ellos asentados en dos principales zonas urbanas, destacando la del Valle Cuautitlán-Texcoco, conurbado con el Distrito Federal.

Este fenómeno de concentración poblacional ha dado origen al surgimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, mejor conocida como Ciudad de México con cerca de 18 millones de habitantes, de los cuales, poco más de la mitad habita en el Estado de México.

En este contexto, han sido innumerables los esfuerzos que el gobierno ha emprendido por controlar el crecimiento y elevar el nivel de vida de la población, y no obstante que a la fecha se han registrado logros importantes, estructuralmente el problema persiste. Vale decir que en el Estado vamos detrás de los problemas, cuando lo ideal sería adelantarse a ellos.

Con la adopción del enfoque estratégico se busca actualizar y transformar los instrumentos de conducción urbana, además de adecuarlos a las exigencias que la realidad urbana actual demanda. El sistema de planeación urbana vigente ha mostrado su obsolescencia y requiere ajustes y modificaciones, ya no podemos seguir planificando nuestras ciudades en los albores del siglo XXI, con un sistema que data de los años setenta.

La planeación estratégica en ciudades parece responder a estas demandas de acuerdo con lo analizado a lo largo del trabajo. Corresponde ahora adaptar sus planteamientos al caso particular del Estado de México. Tarea que, además de compleja, significa romper con vicios y deficiencias estructurales, políticas y administrativas.

Reconociendo la complejidad de esta tarea, el trabajo no busca alterar el orden estructural vigente en el Estado de México, sólo persigue complementar y actualizar los instrumentos actuales de ordenamiento territorial abordando el aspecto metodológico del proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano en el Estado, el que es susceptible de modificarse y ajustarse.

Desde esta perspectiva, contar con instrumentos a partir del enfoque estratégico, significa un primer paso hacia la renovación de la planeación urbana estatal, y ello constituye el producto final de este trabajo.

Estructura metodológica

El trabajo se integra por seis capítulos principales que consideran, desde la revisión teórica sobre las tendencias recientes de la planeación hasta la propuesta metodológica de aplicación concreta del enfoque estratégico en el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano en el Estado de México.

En el Capítulo 1 se presenta una revisión y análisis de los aportes teóricos y metodológicos del enfoque estratégico, tarea que, a partir de considerar las tendencias que indican su adopción en la

planeación del desarrollo en general, se resalta su aceptación práctica y metodológica al ser incorporado en los instrumentos de conducción del desarrollo urbano.

El Capítulo II considera la revisión puntual de la experiencia de aplicación del enfoque estratégico en la planeación urbana de las ciudades de Barcelona, España; Córdoba, Argentina, y Santiago de Chile, con el objeto de contrastar los distintos aportes teóricos en la materia con casos concretos en la práctica.

En el Capítulo III, a partir de un ejercicio de integración de lo analizado en los primeros dos capítulos, se presenta una conclusión básica sobre los distintos aportes teóricos y prácticos de la planeación estratégica en ciudades, lo que sirve de referente e insumo básico para evaluar, en capítulos posteriores, la factibilidad de incorporar el enfoque al caso particular del Estado de México.

Con este antecedente, en el Capítulo IV se describe la forma en cómo actualmente se planifica el desarrollo urbano en el Estado de México en el marco de políticas y lineamientos jurídicos y administrativos de diversa índole. En particular, en este capítulo se fundamenta el papel estratégico del gobierno en el desarrollo urbano nacional, además se señala su papel como pionero de la planeación urbana en México.

Otra parte central de este capítulo considera la descripción y análisis de los distintos tipos de instrumentos normativos del desarrollo urbano estatal, así como un primer acercamiento sobre sus alcances y limitaciones en la práctica, antecedente fundamental para evaluar la factibilidad de incorporar el enfoque estratégico en la planeación urbana a través de los propios planes.

En el Capítulo V se presenta una crítica de la planeación urbana estatal, en particular sobre lo relacionado con aspectos de operación desde la perspectiva de la planeación estratégica en ciudades. Tarea que, además de haber sido realizada con base en las experiencias que de manera personal he observado al interior del sector público, requirió de la opinión de distintos sectores representativos en materia de planeación urbana en el Estado de México.

Finalmente el Capítulo VI considera el aporte de este trabajo, el cual, a partir de los principales vacíos identificados en el capítulo anterior, se traduce en una propuesta metodológica de incorporación del enfoque estratégico en el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano en el Estado de México; propuesta que no sustituye a la metodología vigente, por el contrario, busca complementarla y hacer de los planes eficaces instrumentos de conducción urbana.

Con base en un análisis comparativo entre la metodología vigente y lo planteado a lo largo del trabajo, se concluye con una reflexión personal sobre los beneficios que significaría su aceptación; reconoce obstáculos y limitaciones, además de señalar aquellos aspectos que son necesarios para su puesta en operación, siendo la voluntad política el requisito fundamental.

I. LA TENDENCIA ALA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

1. *Hacia una Planeación renovada*

En el marco del proceso de modernización del Estado, que supone una tendencia creciente a su recomposición, destaca la idea de reconocer la legitimidad, aunque con diferencias de amplitud, de nuevas formas de regulación e intervención sobre el funcionamiento del sistema socioeconómico; se reserva un espacio para una acción estatal moderna, en estrecha relación con los problemas vigentes del subdesarrollo y las opciones para encararlos (1LPES, 1993)_

Asimismo, todo proceso de modernización del Estado debe, necesariamente, poner fuerte énfasis en asumir y llevar adelante el nuevo rol protagónico de promotor del desarrollo económico y social. Funciones públicas emergentes pueden clasificarse en tres grupos: a) las que apuntan al papel catalizador del gobierno para orientar y conferir dinamismo al desarrollo: b) las que buscan armonizar, mediante la regulación gubernamental, los diferentes intereses individuales y colectivos y c) el tercer grupo referido a las tareas exclusivas del gobierno (ILPES, 1992).

Respecto a la primera tarea, destaca la necesidad de producir información sobre el futuro y conocer los escenarios hacia los cuales podría evolucionar la sociedad. Con esto se favorece la unidad y coherencia del proceso decisorio público: sirve de orientación al cálculo económico privado, anticipa los efectos.. bajo distintos plazos, de las decisiones del gobierno, y ofrece una visión de las posibilidades de todos los integrantes de la sociedad.

La segunda tarea requiere de la identificación de áreas críticas que necesitan regulación y supervisión pública: anticipar y dar seguimiento a eventuales problemas y efectos no deseados; implementar capacidades técnicas y de negociación, y contribuir a la necesaria representación y armonización de intereses así como a la transparencia pública del proceso.

Respecto a la tercera tarea, también demanda un considerable esfuerzo de planeación, en particular para la programación, evaluación y seguimiento de las acciones gubernamentales, actividades que requieren de intervenciones estratégicas para modificar o reorientar sus contenidos y procedimientos.

Junto con lo anterior, habrá de considerar que los cambios recientes y las actuales tendencias socioeconómicas marcadas por la globalización mundial dibujan un entorno más dinámico, complejo, exigente y competitivo para todos los países, lo cual ha obligado a una total revisión del instrumental técnico-analítico disponible en las distintas áreas relacionadas con la toma de decisiones.

En este marco, diversas especialidades, en particular la planeación, han intentado, mediante su propio instrumental disponible, diseñar metodologías que les permitan mejorar su capacidad de acción en un sistema cambiante y variable en el tiempo y el espacio.

Para emprender esta importante tarea, es imprescindible considerar que son los éxitos limitados de la planeación los que demandan hoy día la búsqueda del desarrollo y aplicación de nuevas aproximaciones conceptuales. Un repaso de las experiencias en materia de planeación en América Latina, indica que si bien éstas significaron logros importantes, la planeación como instrumento se puso en práctica sin un desarrollo teórico-metodológico profundo, imprimiendo ese sello en nuestros países. Se hizo manifiesto el divorcio entre una técnica de planeación aferrada a sus limitaciones teóricas y la variedad y complejidad de la explicación que adquiere el discurso teórico del desarrollo (Matus, 1981).

El carácter racionalista de la planeación suponía que era posible el manejo voluntario de los procesos sociales, y no consideraba que la capacidad para decidir y actuar en el marco de estos procesos, de por sí complejos, es limitada y sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad práctica, estratégica y procesal que únicamente podrá lograr una aproximación a los objetivos establecidos por los instrumentos de planeación (Simon, 1986).

De esta forma, un empeño por renovar la planeación tiene como propósito disponer de un instrumento eficaz que contribuya a delimitar, ordenar, coordinar y optimizar diversos grados y formas de regulación e intervención del Estado. Tarea compleja y delicada, ya que compromete muchos ámbitos y genera susceptibilidades.

Frente a la evolución de los fenómenos anotados, es fundamental que los esfuerzos por reconcebir un instrumento eficaz de conducción del desarrollo no pierdan de vista cuál es su verdadera finalidad

ILPES (1993) señala que si la planeación en el pasado tuvo una fuerte connotación ideológica, hoy en día no tiene ese sesgo y puede responder a distintos proyectos políticos, cualesquiera que ellos sean. Aún en aquellos casos en los que se asigne al mercado un elevado protagonismo, siempre habrá necesidad de nuevas formas de regulación que aseguren transparencia, garanticen competitividad y disciplinen el actuar de la empresa privada; no podrá prescindirse de la selección de opciones en materia de infraestructura, de preservación del medio ambiente y menos en el campo de las políticas sociales que promuevan equidad y generen para el futuro oportunidades más igualitarias.

Por su parte, Ahumada (1987) señala que la planeación no es sólo un ejercicio de las oficinas especializadas y de sus expertos. sino que fundamentalmente está referida al funcionamiento de la sociedad, a la participación política y social de la comunidad en tareas de desarrollo y a las formas de asignar y distribuir recursos escasos en el contexto de una sociedad democrática. Es importante no perder de vista la dinámica de la planeación como implementación social y técnica de un proyecto político sustentado en una constelación de fuerzas que se mueven en los marcos de un poder plural y compartido.

La planeación está orientada al cambio social, lo que requiere del reconocimiento de los actores múltiples y diversos que componen el complejo tejido social y que desde la sociedad civil interactúan con el gobierno. La concepción de este proceso habrá de transformarse

en un proceso de aprendizaje social, es decir, convertirse en un gran ejercicio donde los actores participan para generar su propio futuro (Izaguirre, 1988; Herrasti, 1995).

Frente a la gran diversidad de sujetos, demandas y formas, promover cierto tipo de participación significa que ésta sea realmente transformadora e integradora de la realidad, lo cual obliga a contemplar la interrelación entre los diferentes grupos sociales en virtud de que la visión de un futuro deseable varía de grupo en grupo y de individuo a individuo.

En este contexto, y frente al propósito de reconceptualizar la planeación y de seleccionar sus funciones para encarar los problemas actuales en los países de América Latina, conviene repasar algunos de los principales vacíos que la caracterizaron, los cuales, en opinión de los integrantes de la XVI Mesa Directiva del Consejo Regional de Planeación (ILPES, 1993), son los siguientes:

1. La planeación en América Latina era eminentemente de intenciones, por lo general divorciada del proceso de adopción de decisiones, el cual tenía su propio curso y respondía a otros intereses.
2. Derivado de su concepción racionalista, la planeación adoptó procedimientos extremadamente rígidos que culminaban en la elaboración de un plan-libro y en los posteriores intentos de ejecutarlo.
3. Fue evidente la dificultad para visualizar escenarios futuros; se trataba de una planeación a la que le costaba rectificar pese a que siempre se planteó la flexibilidad y la revisión continua como formas de asimilar contingencias. Las coherencias que se lograban en los planes eran rápidamente desvirtuadas por la realidad.
4. La planeación trabajaba con categorías muy gruesas que contenían heterogeneidades muy marcadas, situación que dificultaba anticipar trayectorias de variables y cuando se trataba de definir categorías más homogéneas, la disponibilidad de información limitaba seriamente el intento.
5. La debilidad del aparato público en términos de eficiencia, coordinación, seguimiento y control de decisiones y resultados, no logró revertirse como hubiera sido deseable.

6. La casi nula participación del sector privado y de organizaciones sociales significaba serias limitaciones para los planes, los que concitaban los intereses de los diferentes sectores sociales.
7. En la planeación a la que nos hemos referido, las variables eran físicas, estáticas,. de ahí que los movimientos de precios y los flujos financieros no eran asimilados por los planes, no obstante que su comportamiento es decisivo en la marcha de la economía, dejando de lado la actividad privada. Esta cobertura limitada le restaba eficacia como instrumento de conducción económica y el mercado actuaba al margen o en forma contradictoria a las intenciones de los planes.

De esta forma, podríamos señalar que los instrumentos tradicionales de planeación muestran rigidez,. tienden a ser excesivamente sectorizados y especializados,. prestan mayor importancia al producto que al proceso y apenas involucran al sector privado y a las organizaciones sociales.

Su enfoque radica en ser sólo norma, un simple "deber ser" sin la integración de una estrategia de conducción práctica del proceso de cambio situacional. Lo estratégico no es opuesto a lo normativo, sino su complemento indispensable, ambos procedimientos deben constituirse en una síntesis capaz de precisar la convergencia del "deber ser" y el "puede ser", de lo necesario y lo posible (Matus, 1981)

Ante el divorcio existente entre una técnica limitada y una realidad que la teoría problematiza cada vez con más riqueza, surge la necesidad de hacer una epistemología del método normativo y construir una nueva propuesta. El nuevo estilo de planeación deja de ser normativo y se convierte en un proceso dinámico, cambiante, participativo. decisivo y flexible, basado en la capacidad y la voluntad de la sociedad para orientar su propio destino.

Desde esta perspectiva, y sobre la base de considerar la importancia que reviste el escenario social y sus actores, así como sus propias dinámicas, lo anterior significa un posible fracaso o agotamiento de la concepción racionalista y rígida de la planeación,

hecho que da paso a una concepción más flexible y pragmática en la que se trata de ir construyendo viabilidad a lo largo del proceso, con el propósito de lograr una mejor aproximación a los objetivos que se busca alcanzar por los instrumentos de planeación.

A lo anterior, Boeninger (1995) agrega que la planeación como tradicionalmente se le entendió ha sido superada por la evolución del mundo. El abandono de la planeación así definida no debe llevarnos a concluir que no existe para el Estado una función legítima y necesaria que responde a la necesidad de concebir y llevar adelante su propio proceso de desarrollo. Se trata, en definitiva, de "... generar un consenso en torno a un marco orientador de largo plazo que facilite un proceso de desarrollo en que todos los actores puedan remar' armónicamente en una misma dirección con la consiguiente mayor eficacia de los resultados. Un marco así definido no puede ser ni muy preciso ni muy detallado. Debe ser flexible, adaptable, indicativo y producto de la participación y contribución de múltiples actores' (1995:189).

El concepto de planeación estratégica parece responder adecuadamente a estas demandas (Boeninger, 1995), y ante las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planeación señaladas, se observa al interior del sector público una tendencia a adoptar nuevas fórmulas de planeación, las cuales, procedentes del ámbito empresarial, buscan establecer por un lado, una dirección estratégica a largo plazo y, por el otro, un marco operativo a corto plazo.

2. La Planeación Estratégica: su concepción empresarial

No obstante que en materia de planeación se ha ido desarrollando una metodología cuya sofisticación ha crecido en complejidad, esta disciplina sigue siendo un ejercicio de sentido común mediante el cual se pretende entender, en primer término, los aspectos cruciales de una realidad presente, para después proyectarla mediante el diseño de escenarios, de los cuales se busca obtener el mayor provecho. En este sentido, el carácter estratégico de la planeación

radica en que no sólo se trata de prever un camino para transitar, sino anticipar su rumbo y si es posible, cambiar su dirección (Acle, 1990).

Tal como la conocemos ahora, la planeación estratégica se ha ido perfeccionando desde su introducción, por primera vez, en algunas empresas comerciales a mediados de la década de los cincuenta, y es a partir del inicio de la década de los setenta que se desarrolla ampliamente, de manera que un gran número de las empresas más importantes a nivel mundial han incorporado su metodología y su técnica al interior de sus procesos, además de que aparecen los principales manuales destinados a orientar a los dirigentes de empresa acerca de este tipo de planeación (de Forn i Foxá, Manuel y Pascual i Esteve, Josep M, 1995).

Steiner (1991) define a la planeación estratégica desde distintos ángulos, cada uno de los cuales es necesario para entenderla: primero, al relacionarla con el futuro de las decisiones actuales. La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de oportunidades y riesgos que pudieran surgir en el futuro, lo cual favorece una mejor y eficaz toma de decisiones.. proceso que a su vez, es flexible.

La planeación estratégica no trata de tomar decisiones futuras, ya que éstas sólo pueden tomarse en el momento. La planeación del futuro exige que se haga la elección entre posibles sucesos futuros, los cuales son identificados en el proceso de planeación

Segundo, la planeación estratégica es un proceso que inicia con el establecimiento de las metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas, y sobre la base de un Plan, imprime altos niveles de confianza en la ejecución de las estrategias, lo que significa una mayor y mejor aproximación a los fines buscados. Es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida y cambiante, por lo que también es un proceso constante y flexible de toma de decisiones para poder aprovechar el conocimiento acerca del entorno en el que la empresa u organización se desarrolla.

En este sentido, la planeación estratégica está centrada en el análisis del entorno y espera el surgimiento de cambios y la aparición de nuevas tendencias, con el objetivo de reducir incertidumbres y adecuar constante y positivamente las acciones internas a las tendencias externas, a fin de aprovechar oportunidades y reducir riesgos (De Forn i Foxá, Manuel y Pascual i Esteve, Josep M., 1995).

Tercero, la planeación estratégica es una actitud, una filosofía, una forma de pensar; quienes estén involucrados con el proceso deben creer en ella para obtener buenos y mejores resultados.

Y cuarto, en cuanto a su estructura, la planeación estratégica es el esfuerzo sistemático de una organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicos, sobre la base de planes o instrumentos de conducción, siendo estos básicamente: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

A lo anterior, y de manera más esquemática, Bierman (1984) agrega que son cinco los elementos de la planeación estratégica:

1. La identificación de problemas y oportunidades, lo que se constituye en los principales productos de la planeación estratégica.
2. La fijación de metas, aspecto relacionado directamente con la identificación de las oportunidades.
3. Diseño de distintos procedimientos para encontrarlas posibles soluciones o caminos que habrán de seguirse para encontrar una solución.
4. Selección de la mejor solución, sobre la base de los objetivos de la empresa y de las distintas soluciones existentes.
5. Procedimientos de control para comprobar que los resultados se alcanzaron a través de la mejor solución.

Además de los factores antes mencionados, existen valores de la planeación estratégica cuya naturaleza es de tipo conductual, en tanto un sistema de planeación bien organizado implica un amplio sentido de participación de las personas al interior de una empresa u organización en la elaboración de planes, encontrando paralela-

mente oportunidades de participar en la toma de decisiones, para así contribuir con sus conocimientos a la empresa y encontrar oportunidades de ser creativos.

Asimismo, un sistema de planeación estratégica constituye una red de comunicación muy útil que permite el flujo de información entre todos los niveles y agentes involucrados en el proceso: "...las alternativas serán tratadas en un lenguaje común y los asuntos serán entendidos por todos aquellos que participan en la toma de decisiones.." (Steiner, 1991:47), a los que a su vez se exige una capacitación constante.

Lo que diferencia a la planeación estratégica de otros tipos de planeación en términos de analizar el futuro y hacer recomendaciones, es que se trata de un proceso orientado a la acción. El análisis se realiza en estrecha relación con la realidad existente y con las capacidades reales de intervención en un determinado aspecto. Considera también lo referente a las posibilidades de realización según los recursos necesarios, la capacidad financiera y la voluntad de los agentes involucrados en términos de su participación (De Forn y Foxá, Manuel y Pascual Esteve, Josep M., 1995).

La planeación estratégica es un plan de acción en el que la acción concreta gana perspectiva, tanto en amplitud como en horizonte temporal. Amplitud porque el proyecto de un área determinada se enmarca en la estrategia global de la organización y horizonte temporal, porque se introduce la conciencia de que las acciones que se toman hoy condicionan el futuro.

La planeación estratégica fija los objetivos clave a largo plazo y sobre todo, orienta la toma de decisiones de cualquier organización para conseguirlos. La estabilidad deseada en los objetivos de largo plazo no impide el cambio continuo de conducción y readaptación de los programas de acción que, derivados de los objetivos, tienen un carácter de orientación a corto plazo.

La determinación de objetivos a largo plazo no quiere decir que ésta sea un mero estudio predictivo, sino que la estrategia se relaciona con las decisiones sobre las acciones que es preciso tomar hoy y que afectarán al mañana. Tampoco es una planeación exhaustiva que describe detalladamente todo tipo de objetivos, sino que se centra en aquellos aspectos clave que deben representar el cambio esperado en la empresa u organización (de Forn i Foxá, Manuel y Pascual i Esteve, Josep M., 1995).

La planeación estratégica se interesa principalmente por la formulación de una estrategia, y precisamente ese cambio esperado depende en gran medida de la estrategia diseñada para tal efecto; en otras palabras, del conjunto de reglas de conducta que permitan alcanzar los objetivos.

En este sentido, conviene anotar que algunas dimensiones críticas que contribuyen a una definición unificada del concepto de estrategia, indican que la estrategia:

- * Es un patrón de decisiones coherente, unificador e integrativo.**
- * Determina y revela el propósito organizacional en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades en la asignación de recursos.**
- * Selecciona los ámbitos de acción de la organización o aquéllos en los que va a desarrollarse.**
- " Intenta lograr una ventaja sostenible a largo plazo en cada uno de sus ámbitos de acción, respondiendo adecuadamente ante las amenazas y oportunidades en el medio ambiente de la organización, y ante sus fortalezas y debilidades.**
- * Abarca todos los niveles jerárquicos de la organización (Hax y Majluf, 1994).**

De esta manera, podemos entender a la planeación estratégica como un esfuerzo disciplinado para producir decisiones y acciones fundamentales que dan forma y guían lo que una organización es, lo que hace y por qué lo hace.

Es un instrumento que, según la evolución previsible del entorno y del análisis interno de la organización, explora alternativas y pone énfasis en las implicaciones futuras de las decisiones presentes; establece objetivos estratégicos a largo plazo con una metodología rigurosa y participativa; facilita la comunicación y permite atenuar intereses divergentes, y está destinada a lograr el compromiso de acción de los diferentes niveles de la estructura.

2.1. La Planeación Estratégica en el Sector Público

Sobre la base de lo señalado hasta aquí, desde distintos puntos de vista las tendencias actuales de la planeación en América Latina indican la adopción de nuevas técnicas, procedimientos y metodologías que tienen por objeto superar las debilidades que la caracterizaron en el pasado

Se ha mencionado que la nueva concepción de la planeación considera ya no sólo el carácter estático de la realidad, ahora se ubica justamente en la nueva y cambiante dinámica que esta realidad impone. Este nuevo instrumento de conducción reconoce dicho proceso de cambio y conjuga el procedimiento normativo tradicional y el procedimiento estratégico, que como complemento de la norma se traduce en una estrategia de conducción del proceso de cambio.

Aportes provenientes de la planeación estratégica de corte empresarial, como los señalados, pueden ayudar a los gobiernos y agencias públicas a ser más efectivos. Sus conceptos, procedimientos y herramientas apoyan las actividades del sector público en el marco de los recientes cambios que se experimentan en todos los órdenes.

Kaufman y Jacobs (1987) señalan que los principales rasgos de la planeación estratégica en el sector público han sido tomados del modelo de Harvard, cuyo principal planteamiento radica en el análisis de la sociedad a partir de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas como fundamento para trazar las estrategias de acción, a fin de llevar a cabo metas y objetivos en áreas clave.

En opinión de los autores citados, las principales diferencias entre la planeación pública estratégica y la planeación pública convencional son:

La planeación pública estratégica está orientada hacia la acción, los resultados y la implementación, y ésta es tal vez la principal distinción entre ambos enfoques, por lo que es más relevante para la toma de decisiones.

Es promotora de la más amplia y diversa participación en el proceso de planeación.

Es más enfática en el entendimiento de la comunidad y su contexto externo, determinando las oportunidades y amenazas a través del análisis del medio, lo cual permite mirar más allá en espacio y tiempo. Paralelamente, el análisis del medio ofrece la posibilidad de evaluar las fortalezas y debilidades de la organización.

Considera el comportamiento competitivo de la comunidad, en tanto que identifica los nichos competitivos y busca provecho de ellos.

Por su parte, Bryson y Roering (1987) señalan que al interior del sector público el proceso de planeación estratégica habrá de seguir los pasos siguientes:

El proceso comienza con el acuerdo común de quienes toman las decisiones, ya que de su participación depende el éxito de la formulación e implementación del Plan, así como de las acciones que de él se deriven. Adicionalmente, es necesario el compromiso que asuman quienes toman las decisiones, y que son ajenos a la organización, en el caso de que las acciones programadas involucren la participación de más de una instancia u organización.

El segundo paso es la identificación de los mandatos o el "tener que" al interior del gobierno o la organización. Sobre esta base, el tercer paso define la misión y las necesidades, considerando la gran influencia que existe en la definición de los lineamientos estratégicos, aspecto que será discutido más adelante.

El proceso pone especial atención en las similitudes y diferencias existentes entre los distintos agentes involucrados, quienes están interesados en los resultados del proceso y en que la misión del gobierno u organización tenga relación con sus demandas.

Posteriormente vienen dos pasos paralelos: la identificación de oportunidades y amenazas externas que enfrenta la organización, así como la identificación de fortalezas y debilidades internas.

Sobre esta base, y como quinto paso, la organización deberá construir varios escenarios para explorar alternativas futuras tanto en el ambiente externo como en el interno. La planeación estratégica se enfoca al logro de la mejor combinación entre la organización y su medio ambiente. El considerar los preceptos de la organización y el ambiente externo favorece una planeación "de afuera hacia adentro", mientras que el considerar la misión y el medio interno favorece una planeación "de adentro hacia afuera".

" Al mismo tiempo, los primeros cinco elementos del proceso nos conducen al sexto, la identificación de los lineamientos estratégicos de la organización. Es muy importante que los lineamientos estratégicos sean diseñados de acuerdo con los propósitos de la organización, ya que un descuido en su orientación generalmente conduce a resultados indeseables.

" El desarrollo de la estrategia, séptimo paso del proceso, comienza con la identificación de alternativas prácticas para concretar los lineamientos estratégicos. Se enumeran los posibles obstáculos para el logro de esas alternativas, más que el desarrollo directo de propuestas. Enfocarse a los posibles obstáculos en este punto no es común, pero es una vía adecuada para identificar aquellas estrategias con posibles dificultades de implementación, brindando mayor seguridad de poder llevar a cabo aquellas que no presentan problemas serios.

Después del desarrollo de la estrategia, el octavo paso describe el potencial de la organización en el futuro. Esta descripción es la visión que tiene la organización de su propio éxito, es un esbozo de cómo sería la organización con el éxito en la implementación de sus estrategias y en el logro de su máximo potencial.

El proceso es aplicable a organizaciones públicas y a la sociedad en general; el único requisito es la existencia de un compromiso de las partes involucradas para llevar adelante el proceso.

De manera más específica, y retomando las aportaciones de la planeación estratégica al interior del sector público, Matus (1981) e Izaguirre (1988) contribuyen a la definición de los siguientes aspectos, que son necesarios para intervenir de una manera más efectiva en el proceso del desarrollo planificado:

1. Planificar es trazar un futuro deseable, el cual deberá ser construido mediante una cadena de decisiones edificada sobre la base de un consenso general, identificando líneas de acción básicas, que deberán ser definidas y priorizadas.
2. Lograr el consenso en la definición de líneas de acción, por lo que éstas deberán ser producto de un ejercicio participativo e interactivo entre los distintos actores sociales.
3. Integrar la dimensión política y económica del proceso social, distinguiendo las áreas de consenso y de conflicto del Plan.
4. Constituirse en un proceso democrático que recoja las demandas que emergen desde la base social.
5. Constituirse en un proceso descentralizado que libere las capacidades para identificar problemas y soluciones en todos los niveles.
6. Llevar la planeación hacia las instancias de gestión y operación, que son consideradas como la base de la práctica concreta de la planeación.
7. Disponer de un Plan de corto y largo plazo de permanente vigencia.

Hasta aquí, y sobre la base de señalar los principales rasgos de la planeación estratégica, se ha hecho un repaso sobre sus principales aportes al interior del sector público, y su utilidad parece incuestionable. Independientemente del sector o área donde sea aplicada, la planeación estratégica puede proporcionar todos estos beneficios, no obstante, es necesario considerar que no existe garantía de ello (Bryson, 1988).

Adoptar planteamientos provenientes de la planeación estratégica en tareas de naturaleza pública constituye una alternativa que permite enfrentar, con mayor decisión y mejores resultados, los retos que impone el nuevo escenario. Su contribución radica en identificar y construir fortalezas, así como en tomar ventaja de las oportunidades, a la vez que se superan o minimizan las debilidades o amenazas.

Es importante señalar que buscando su eficiencia al interior del sector público, la tarea de incorporar la planeación estratégica debe considerar que su aplicación se condiciona a un escenario donde los procesos sociales son conformados por una multiplicidad de actores que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí, de ahí que en el escenario social sea posible tanto el consenso como el conflicto social.

A partir de lo anterior, la tarea de incorporar a la planeación estratégica en tareas públicas, habrá de considerar de manera paralela la adecuación de sus enfoques para atender a propósitos y situaciones concretas de cada realidad, ya que, como ha sido definida, la planeación estratégica tiene un corte más de tipo empresarial que social. Conviene señalar que esta tarea, en opinión de Steiner (1991), es factible, en virtud de que la planeación estratégica como proceso, es adaptable a cualquier realidad.

Por otro lado, la planeación estratégica es tan sólo una serie de conceptos, técnicas y herramientas; quienes toman las decisiones y los responsables de llevar adelante el proceso necesitan ser cuidadosos de la manera en cómo emplean el enfoque estratégico, ya que no todos sus planteamientos son igualmente útiles, además existe una serie de condiciones que regulan el uso exitoso de cada uno de ellos, condiciones definidas principalmente por la realidad a planificar.

La utilidad práctica en la aplicación de este enfoque al interior del sector público tendrá éxito sí quienes toman las decisiones y los planificadores que lo utilizan lo hacen con sentido común y con sensibilidad para adaptarlo a las características particulares de cada situación.

3. Gestión Estratégica: coherencia básica del proceso decisorio en el marco de una planeación renovada

Los recientes cambios que se observan en nuestros países en la actualidad, entre los que destacan las políticas de descentralización, el cambio de roles y funciones del Estado y los gobiernos locales, la competitividad y el crecimiento económico, las demandas de los ciudadanos por más y mejores servicios, las presiones por un buen gobierno y la búsqueda de mayores espacios para la participación, entre otros, han traído consigo la necesidad de que los gobiernos adopten un enfoque estratégico en la planeación de su desarrollo económico.

Se ha señalado que la planeación estratégica ha sido promovida como herramienta innovativa en el campo de la dirección y administración ya que permite a los gobiernos la mejor identificación y priorización de sus acciones, y considerando las condicionantes del caso, la adopción del enfoque estratégico permite mejorar la capacidad de acción del Estado y del gobierno en un sistema cambiante en el espacio y el tiempo.

El Estado reforma y se reforma en su tarea de conducir y administrar el cambio. Se abre un mayor espacio para la participación de la sociedad civil y de esta forma, la gestión pública se ve obligada a incorporar elementos de convencimiento que generen consenso y permitan una acción pública eficaz (Dillares, 1994).

En este nuevo contexto, los gobiernos mantienen en la planeación un instrumento fundamental para la búsqueda de una mayor racionalidad y eficacia en sus acciones, pero ¿cómo enfrentar la tarea de establecer un nuevo sistema de acción?

Para el ILPES (1993), el concepto de Gestión Estratégica parece responder a la necesidad de darle una modalidad más eficiente al accionar del Estado. Este enfoque de gestión denominado estratégico, pone énfasis en el plano de la calidad de las intervenciones del gobierno y no tanto en su magnitud. Asimismo, sugiere una acción participativa del Estado bajo un moderno enfoque estratégico orientado a establecer nuevas modalidades de organización y de dirección.. las que han sido referidas en apartados anteriores.

Lo anterior, al considerar que el enfoque estratégico, y específicamente la incorporación de planteamientos provenientes de la planeación estratégica en el sector público, implica un amplio sentido de participación, facilitando la comunicación, el consenso y el compromiso de acción de los diferentes actores.

La gestión estratégica como parte de la evolución que se está operando en la concepción de una planeación renovada, y como su complemento indispensable, tiene como primer componente la gestión -y ello privilegia la acción -, coordina adecuadamente el funcionamiento de las partes dentro del conjunto y evalúa por anticipado las actitudes de los diferentes agentes económicos, políticos y sociales frente a las decisiones del gobierno. Además, es estratégica en la medida que se propone el logro de objetivos coherentes de largo, mediano y corto plazos.. y trata de cumplirlos con los menores costos posibles.

El enfoque prospectivo es el rasgo esencial de la gestión estratégica. Esta visión implica la elección de un futuro deseable o preferido y el diseño de intervenciones voluntaristas que alteren conforme a nuestro deseo la evolución de los hechos presentes. Esto no es otra cosa que posicionarnos en el futuro que deseamos para construir el presente a partir de ello.

Aplicar el enfoque estratégico a la gestión pública implica el diseño de una estrategia que se caracteriza por ajustar la función estatal hacia lo estrictamente necesario, bajo una lógica de rentabilidad económica. Esto es, las acciones públicas deben demostrar téc-

nicamente su efectividad. La administración de lo público recupera categorías de medición que estaban reservadas sólo para el ámbito privado, como las de productividad, rentabilidad y eficiencia (Dillares, 1994).

Distintas son sus funciones al interior del gobierno. Entre otras, podremos señalar que una gestión estratégica es necesaria cuando se piensa en el mercado y la iniciativa privada; en democracia, se constituye en el medio por el cual se plasma en decisiones y acciones concretas un proyecto político dado. Un proyecto político plantea un espectro de políticas públicas; se trata de jerarquizarlas, fijar las precedencias correspondientes y establecer su itinerario. La búsqueda y el logro de consensos para concretar las políticas públicas implica identificar con claridad alianzas posibles y los principales actores para la negociación, así como aquellos que estarían en desacuerdo. Finalmente, una gestión estratégica promueve la eficiencia administrativa en el seguimiento y control sistemático y predeterminado del cumplimiento y resultados con respecto a decisiones adoptadas (ILPES, 1993).

4. El enfoque estratégico en la Planeación Urbana

4.1. El nuevo paradigma de la Planeación Urbana

La década de los noventa plantea una tendencia creciente a la recomposición del Estado y del gobierno. Este proceso deja atrás el papel central del Estado como asignador de recursos y como receptor de demandas sociales, además de que se cuestiona su papel como agente de desarrollo y como conductor de la economía.

La dinámica de estos procesos, junto con la globalización económica, plantea nuevos desafíos a las políticas urbanas en un contexto en el que el Estado no ha sido capaz de revertir la problemática urbana que se observa actualmente en las ciudades. Por el contrario, el impacto de estos procesos ha acentuado la segregación y el abandono de los grupos sociales más necesitados, además de generar nuevas disparidades y desigualdades espaciales y sociales.

En este marco, vale la pena cuestionarse acerca del futuro de aquellas áreas y sectores que históricamente han sido asumidos por el Estado y, por tanto, para efectos de este trabajo, del nuevo rumbo que tomarán las decisiones y la actuación del Estado respecto a su papel como agente planificador del desarrollo urbano.

Respecto a lo anterior, se podría considerar la importancia de **tres elementos** que, como resultado del propio proceso de modernización del Estado, podrían indicar el rumbo que habrá de tomar este tipo actuación pública en el desarrollo urbano:

- a) Un aspecto relevante lo constituye la redefinición del papel de las administraciones locales, donde encontramos nuevas modalidades de gestión, que buscan ser eficientes receptoras de demandas y paralelamente, asignadoras de recursos en beneficio de los sectores deprimidos; la transferencia de funciones y atribuciones a los gobiernos locales permite su transformación en actores y promotores del desarrollo social y económico en sus territorios. Asimismo, es importante considerar que la planeación resurge como una herramienta necesaria para una mejor gestión de las administraciones locales, en contraposición con la modalidad utilizada por los sistemas centrales.
- b) Las ciudades necesitan ser competitivas en el marco del actual proceso de globalización económica, proceso que incrementa la competencia entre ciudades y territorios. Tanto el posicionamiento de éstas, como su nivel de competitividad dependen de su capacidad de atracción de inversiones, de las características cualitativas y cuantitativas en términos de infraestructura, equipamiento y servicios, lo que a su vez depende de sus condiciones de urbanización. Por tanto, las ciudades requieren respuestas innovadoras que le permitan superar la crisis de adaptación a este nuevo contexto.
- c) Relacionado con el punto anterior, responder a esa crisis significa concertar las voluntades de los actores de la ciudad, públicos y privados. No puede haber políticas de desarrollo sin la participación del Estado mediante las administraciones locales, y es necesario a la vez, concertar con el sector pri-

vado, porque es el que invierte, quien construye la ciudad, y paralelamente con el sector social, que es quien da sentido a la ciudad.

Pero no es sólo el momento actual de reorientación de las políticas del gobierno y del papel mismo del Estado en la conducción del desarrollo; adicionalmente, es preciso considerar que la planeación urbana vigente en América Latina está, por necesidad, cediendo el paso a una nueva concepción de planeación, más capaz de hacer frente a los nuevos desafíos y al nuevo contexto.

Wilson (1993) menciona que el nuevo enfoque de la planeación urbana se distingue por las características **siguientes**:

1. Es estratégico, en tanto se constituye en un aporte ágil y útil para la toma de decisiones.
2. Tiene una visión holística, global y no sectorial, estableciendo los vínculos entre la urbanización, el desarrollo económico, el social y la gestión del gobierno.
3. Es empresarial, emprendedor, busca nuevas oportunidades y fuentes de recursos.
4. Se orienta más al proceso que al resultado, confiando que un proceso regido por los mismos actores resulta mejor que un plan diseñado por un profesional.
5. Supera los antagonismos entre el sector privado y el sector público mediante un proceso de cooperación que movilice los recursos privados.

4.2. Planeación Estratégica en las Ciudades

Las tendencias socioeconómicas, el nuevo papel de las ciudades en el desarrollo regional. los mayores requerimientos de la demanda social y la rivalidad creciente entre aglomeraciones urbanas dibujan un entorno más dinámico, complejo, exigente y competitivo para las ciudades, lo cual plantea un cambio fundamental en las formas de gobierno, gestión y planeamiento de las ciudades.

El agotamiento de la planeación territorial clásica obliga a proponer un planeamiento adecuado a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios urbanos de manera que, al igual que en el caso de la planeación del desarrollo, se produce una evolución hacia el concepto de planeación estratégica motivada por dos razones: la primera, que la planeación urbana convencional separa diseño y ejecución, y no establece un camino sistemático para gestionar la evolución de la ciudad, la segunda, que el futuro de las ciudades ya no es problema exclusivo de la administración, sino que afecta e interesa a su población y a los agentes sociales y económicos que actúan en ella (PROMADRID, 1993).

Adicionalmente, de Forn i y Pascual 1 (1995) señalan tres tendencias emergentes en el desarrollo integral del territorio: la planeación estratégica como elemento de definición de grandes sistemas; la planeación urbana pensada cada vez más como definición de espacios y criterios para asegurar el interés público de las actividades sobre el suelo y, finalmente, la creciente aparición de sistemas de urbanismo concertado entre los sectores público y privado.

Desde esta perspectiva, la planeación estratégica complementa a los instrumentos tradicionales de planeación y no los suplant, es más enfática, más participativa y está orientada hacia la acción y los resultados. conduciendo a la ciudad hacia el aprovechamiento de sus ventajas comparativas en un contexto de oportunidades y amenazas.

La planeación estratégica está centrada en el análisis del entorno y espera el surgimiento de cambios y la aparición de nuevas tendencias, con el objeto de reducir incertidumbres y adecuar constante y positivamente las acciones internas a las tendencias externas, a fin de aprovechar oportunidades y reducir peligros.

A través de ella se determinan objetivos estratégicos en la ciudad que le permiten una posición de competitividad y calidad de vida, articulando voluntades, decisiones y capacidades de los actores de la ciudad. Además, es dinámica, busca el potencial del espacio y lo estimula a través de proyectos urbanos mediante la gestión, nego-

ciación y consenso con el sector privado y social, de manera que la adopción de este nuevo enfoque tendería a reforzar la planeación actual y en consecuencia, a reorientar el desarrollo de la ciudad (Borja, 1996).

Asimismo, considerando la dificultad en el manejo y control del territorio, que no obstante debe ser normado dada la complejidad de los fenómenos que en él se producen, a diferencia de la planeación urbana convencional, la estratégica, con énfasis en la acción, más que en diagnósticos y voluntades, se ocupa del análisis de situaciones y está dirigida a la ejecución de proyectos urbanos basados en la concertación pública y privada, a partir de la definición de un interés general del logro del consenso.

Adicionalmente, la planeación estratégica se constituye como un instrumento para la coordinación y priorización de las actividades sobre el territorio y como fórmula para el establecimiento de previsiones respecto a las actividades deseables en la ciudad y su distribución, con el objeto de alcanzar un desarrollo urbano equilibrado.

De ahí que la planeación estratégica en ciudades, basada en la cooperación entre los sectores público y privado y la participación ciudadana, se ha transformado en uno de los instrumentos más utilizados por los responsables políticos de las administraciones públicas de distintos países (de Forn i Foxá, Manuel y Pascual i Esteve, Josep M., 1995).

En un periodo como el actual, para De Forn i y Pascual i (1995), la planeación estratégica en ciudades debe considerar los aspectos siguientes:

1. La influencia del entorno en la configuración económica y social de los territorios como consecuencia de la globalización de la economía y de los procesos demográficos o de cohesión social.
2. La necesidad de adecuar el proceso productivo y las ciudades a los cambios técnicos, económicos y sociales ligados a la aparición de nuevas tendencias y transformaciones económicas, sociales y territoriales.

3. La intensificación de los riesgos y la inseguridad en la toma de decisiones a consecuencia de lo señalado.
4. A nivel local, la planeación estratégica adquiere la forma de un proyecto integral, global y participativo que cuenta con una visión del futuro deseable y unos objetivos concretos para poner en marcha la ciudad. Es integral porque se basa en la cooperación entre los sectores público y privado; es global porque considera de manera unitaria e interdependiente el conjunto de aspectos y factores que determinan el desarrollo económico y la calidad de vida en el territorio; es participativo porque tiene en cuenta todos aquellos objetivos y proyectos formulados por los distintos sectores sociales de la ciudad.
5. Un plan estratégico territorial debe contener una visión del futuro posible y deseable de la ciudad. Este proyecto futuro debe estar respaldado por objetivos concretos, los que a su vez, deberán contar con un amplio consenso por parte de los actores involucrados.

Por su parte, Borja y Castells (1996) señalan que los elementos básicos de la planeación estratégica en ciudades, así como sus beneficios, son los siguientes:

1. La planeación estratégica en ciudades es una forma de conducción del cambio basada en un análisis participativo de situación y de su posible evolución, y en la definición de una estrategia de inversión de los recursos disponibles en puntos críticos.
2. El diagnóstico toma en consideración los entornos (globalización), el territorio (en sus distintas dimensiones) y la administración (o sistema de actores públicos). Se consideran especialmente las dinámicas y las actuaciones en marcha, las demandas sociales, los puntos críticos, los obstáculos y las potencialidades.
3. Sobre la base del diagnóstico se determina la situación previsible, los escenarios posibles y la situación deseable, a partir de la cual, se definen las acciones a emprender para alcanzarla. Estas acciones comprenden objetivos, líneas o estrategias a desarrollar y proyectos concretos que pueden ponerse en marcha a corto plazo.

4. Los beneficios de la planeación estratégica en ciudades generalmente son:

- * Acción a corto plazo.
- * Ayudar a identificar el uso más efectivo de los recursos.
- * Posicionar a la ciudad para aprovechar las oportunidades.
- * Visión de futuro.
- * Ganar perspectiva y objetividad en el desarrollo de acciones.
- * Colaboración entre sectores público y privado.
- * Conciencia de ciudad y construcción de consenso.

El objetivo final es la difusión del pensamiento estratégico: es más importante el proceso que los propios resultados.

5. La participación **de los agentes** públicos y privados **es una condición indispensable del Plan Estratégico** Territorial que **lo distingue de otras formas de planeación.**

6. **El Plan Estratégico se justifica por sus resultados** , y éstos deben **percibirse a corto plazo , entre 2 y 5 años, desde su aprobación.**

Por otro lado, con el referente de experiencias concretas, en opinión de Borja (1996), en la práctica se observan semejanzas entre la planeación urbana convencional y la planeación estratégica en ciudades, lo cual se justifica por el hecho de que la esencia de la planeación territorial es la misma para ambos casos: conducir el desarrollo de la ciudad, siendo el enfoque que se le asigna a esta tarea lo que marca la diferencia. Desde esta perspectiva, las semejanzas serían las siguientes:

- * Planeación de amplio horizonte temporal.
- * Escenario o modelo de ciudad como punto de partida.
- * Importancia temática similar (desarrollo económico, social, calidad ambiental, etcétera).
- Gran relevancia en los estudios de diagnóstico y pronóstico.
- * Facilitan la perspectiva y visión de futuro de la ciudad.
- * **Redefinen el papel de la ciudad y sus relaciones con el entorno inmediato.**

Igual que en el punto anterior, y sin ser exhaustiva, experiencias concretas han permitido identificar algunos puntos divergentes para construir una primera distinción entre ambos tipos de planeación, aspecto que se muestra en la siguiente tabla:

Diferencias entre la Planeación Estratégica en Ciudades y la Planeación Urbana Convencional

Planeación Estratégica en Ciudades	Planeación Urbana Convencional
Proceso continuo y sistemático de análisis y discusión que tiene por objeto establecer la dirección que quie el cambio sduacional, ademas de producir acciones que construyan viabilidad.	Proceso que establece normas racionales y coherentes sobre el futuro.
Sistema periódico y flexible de discusión y análisis que procede la acción.	Sistema rígido y poco flexible que se materializa en un plan-libro. Marca trayec- tortas estables hacia el cumplimiento de objetivos.
Marca trayectorias flexibles hacia el cumplimiento de objetivos-	
Reconoce la incertidumbre, la dinámica y los cambios, que son producto de una situación futura.	Se basa en situaciones existentes de hecho, y en sus tendencias.
Plan integral de ordenamiento urbano que considera no solo objetivos territoriales, sino que además toma cuenta de la trans- formación social y económica -	Plan de ordenamiento del espacio urbano.
Priora proyectos. pero no los localiza necesariamente en el espacio.	Determina los usos del suelo en su conjun- to. y localiza con precisión los sistemas generales y las grandes actuaciones públicas.
Se basa en el consenso y la participación en todas sus fases-	El diseño es responsabilidad de la admi- nistración. y la participación es posterior. en su caso.
Utiliza análisis cualitativos y de factores críticos	Utilización de estudios territoriales y de medio físico.
Plan de compromisos y acuerdos entre agentes para la acción inmediata o a corto azo	Plan normativo para regular la acción pri- vada futura y posible.
Es un plan de acción.	Es un plan para regular la acción.

Fuente: Elaboración propia con base en Borja (1996)

Como un primer acercamiento, en esta tabla se destacan algunas de las principales diferencias entre los dos tipos de planeación que han sido referidos. Diferencias que son producto de un cambio en el enfoque, percepción y tratamiento de la realidad urbana de nuestras ciudades; se pueden distinguir algunos de los conceptos propios del enfoque estratégico y que han sido señalados en apartados anteriores.

De manera particular, y en etapas o componentes similares, se observa que la planeación estratégica en ciudades toma cuenta del entorno cambiante y dinámico; el consenso y la participación se traducen en compromisos y acuerdos; el logro de sus objetivos, traducidos en proyectos, son flexibles en cuanto a su ejecución temporal y espacial, y en esa medida, el Plan Estratégico está dirigido a la acción, a los resultados, y permanece a la espera de nuevos cambios y situaciones futuros.

Por otro lado, es importante considerar que la implementación de un Plan Estratégico Territorial tiene sus riesgos. Se ha señalado que como instrumento y al interior del sector público, la planeación estratégica tiene sus limitantes y no ofrece garantía en los resultados, y el caso del planeamiento territorial no es la excepción. De cualquier forma, la adopción de este enfoque en la planeación urbana constituye un eficaz conductor en la toma de decisiones si sus enfoques y metodología se adecuan a las condiciones propias del espacio a planificar, así como a los objetivos que se pretenden alcanzar.

Desde esta perspectiva, y en opinión de Borja (1996), tal vez los principales riesgos en la adopción de este enfoque se derivan de la insuficiente participación y consensos sociales; del poco compromiso de los agentes involucrados; de la incorrecta definición de objetivos o de la incapacidad para impulsar un seguimiento y una promoción eficaz de los mismos.

En este contexto, y con las condicionantes de cada caso en particular, se puede afirmar que la utilidad que tiene la planeación estratégica en ciudadr-, a partir del sentido en el que ha sido defini-

da, como algo más que un estudio de prospección, es muy alta. A lo anterior, Matus (1981) agrega que la planeación estratégica puede concebirse como un procedimiento para construir viabilidad a las propuestas y objetivos definidos por un Plan.

De acuerdo con lo señalado, en principio, y debido al elevado nivel de participación que demanda, la colaboración entre los sectores público y privado ofrece perspectivas más favorables para el cumplimiento de las estrategias; el proceso permite revalorar y legitimar el papel de la administración que lo ejecuta; aumenta su capacidad de negociación; ofrece una nueva forma de canalizar la participación ciudadana; transforma a la administración en una entidad relaciona, con capacidad de aglutinar personas y recursos para el logro de los objetivos estratégicos de la ciudad, y obtiene criterios consensuados sobre el proyecto futuro de la ciudad.

Para lograr lo anterior, se sientan las bases para contar con el compromiso de los distintos agentes con decisión económica y social en la ciudad, y de manera especial, con la voluntad de la principal autoridad de la ciudad, el alcalde, lo que otorga altos niveles de certidumbre al proceso.

A su vez, el Plan Estratégico es altamente eficaz como instrumento en tanto define objetivos factibles para la ciudad al estar formulados sobre la base de los recursos disponibles, además de contar con el consenso de la sociedad.

Por otro lado, con el análisis del entorno y la valoración interna a partir de considerar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, aumenta la objetividad y se otorga más consistencia a la predicción de situaciones o escenarios y por consiguiente, permite establecer prioridades en las acciones según su papel estratégico. Este proceso de reflexión estratégica establece la diferencia entre lo urgente y lo importante.

Como un beneficio intangible, se crea una cultura estratégica común en la que todos los agentes que participan tienen una visión común de lo que es la ciudad, lo que debe ser en el futuro, así como el camino que habrá de seguirse.

5. *Gestión Urbana Estratégica: componente central del enfoque*

5.1. *El nuevo estilo de gestión*

Uno de los temas de mayor relevancia en el pensamiento relacionado con los procesos de administración y orientación del desarrollo de los asentamientos humanos tiene que ver con impulsar transformaciones en las modalidades de organización y gestión, en función de una mayor y más efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones y acción en el desarrollo urbano.

Los cambios recientes, como el fenómeno de urbanización, hacen necesario dar atención a los procesos de gestión urbana, toda vez que es en el sistema de asentamientos humanos y sus modalidades de administración y gestión en donde impactan directa o indirectamente los efectos de este cambio en la configuración actual de las ciudades.

La ciudad y su proceso de gobierno tienen en el nuevo escenario roles determinantes, donde la gestión es consecuentemente expresión de la voluntad de traducir orientaciones de gobierno en acciones de desarrollo espacial, social y económico en la ciudad, siendo ésta el espacio privilegiado de crecimiento económico (CEPAL, 1994).

De manera paralela, el proceso de modernización del Estado otorga también nuevos roles a los gobiernos, destacando la redefinición del papel de las administraciones locales con el fin de que éstas se transformen en actores y promotores del desarrollo social y económico de sus territorios.

Adicionalmente, siendo la instancia de gobierno más cercana a la ciudadanía, la administración local reúne las condiciones más favorables de todo el sector público para llevar a cabo una gestión

participativa dirigida a incorporar a la comunidad tanto en la definición, como en la implementación de proyectos y acciones de desarrollo local.

Dentro de la nueva modalidad de gestión que deben enfrentar las administraciones locales, éstas necesitan novedosas herramientas de trabajo que le permitan acercarse efectivamente a la comunidad para poder transformarse en un eficaz promotor del desarrollo en el sentido antes señalado.

En consecuencia, el gobierno de la ciudad está llamado a desempeñar un papel sustantivo, la gestión pública se ve obligada a incorporar elementos de convencimiento que generen consenso y permitan una acción pública eficaz. Se hace evidente la necesidad de promover estilos y formas modernas de gestión urbana, cuya conceptualización supone una permanente articulación de actores, de recursos, de lo público con lo privado, apuntando hacia el logro de una mejor calidad de vida para el conjunto social (CEPAL, 1994).

5.2. La *incorporación del enfoque estratégico*

Mejorar el proceso de gestión urbana local, requiere modificar las formas de relación entre la comunidad y sus gobernantes, mejorando la eficiencia de la gestión y promoviendo la participación solidaria y responsable de la ciudadanía.

El nuevo concepto de gestión presume nuevos roles para la administración local, ubicándola en la misma posición del resto de los actores sociales para facilitar el diálogo. En este sentido, la administración local debe constituirse en un ámbito de debate y concertación entre los distintos actores y posturas de la ciudad.

Aparece aquí la planeación estratégica como el instrumento que permite sistematizar la acción municipal dándole coherencia y proyección hacia el futuro. Como se ha señalado, se trata de una metodología que facilita identificar en el interior de la administración local los recursos disponibles, sus fortalezas y debilidades, y en su contexto, las oportunidades y dificultades que se presentan.

Su objetivo es establecer marcos operativos comunes que sirvan, por una parte, para asegurar la homogeneidad de la acción de los distintos sectores de la administración, como también para orientar la acción conjunta de distintos actores, públicos y privados, y que sean, al mismo tiempo, suficientemente flexibles para poder ajustar las medidas a la realidad cambiante de la ciudad (Edralín, 1996).

Lo anterior, en virtud de que el enfoque estratégico integra intereses y busca el consenso; identifica actores; define y canaliza su intervención en el proceso de planeación; y determina en qué medida se benefician o perjudican por las acciones derivadas del propio plan. Asimismo, favorece el establecimiento de las bases de cooperación pública y privada en acciones concertadas, estableciendo tanto una dirección sólida, duradera y flexible en el largo plazo, como un marco operativo en lo inmediato (Bryson, 1988).

En este contexto, la gestión urbana entendida como "...el conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades" (CEPAL, 1994:12), constituye el mecanismo que permite concretar planteamientos de planeación estratégica en la ciudad, a la vez que se fortalece su función.

Mediante la utilización de estos instrumentos, es posible sistematizar la acción de las administraciones locales, dándole coherencia y proyección hacia el futuro; es posible incorporar a la comunidad en el proceso de planeación, tanto en la priorización de sus necesidades, como en la búsqueda y definición de las soluciones. Adicionalmente, para que sea factible que las administraciones locales planifiquen sus acciones en forma participativa, es necesario introducir la escala local en su metodología de trabajo (CEPAL, 1994).

En este marco, la gestión urbana estratégica puede entenderse como un proceso global en el que intervienen diferentes actores que buscan el bien común en la ciudad. Lo anterior implica un amplio

sentido de participación y construcción de consensos con el compromiso de acción de los diferentes actores.

La búsqueda del bien común tiene su expresión en un proyecto colectivo de ciudad, cuyo futuro se encuentra definido mediante objetivos estratégicos, orientando la toma de decisiones para conseguirlos. La garantía en su ejecución radica básicamente en el análisis exhaustivo del ambiente interno y externo de la ciudad que considera el surgimiento de cambios y la aparición de nuevas tendencias; considera también lo referente a las posibilidades de realización según los recursos necesarios.

No se enfoca a la preparación de documentos de planeación, sino más bien al desarrollo y manejo de la capacidad de organización para iniciar un proceso interactivo y continuo de participación y acción, donde las contingencias futuras son anticipadas y las respuestas alternativas, evaluadas (Edralín, 1996).

II.REVISIÓN DE EXPERIENCIAS

La incorporación del enfoque estratégico en tareas de planeación urbana significa un aumento en la eficiencia de los instrumentos tradicionales en la materia que operan en la ciudad, y fundamentalmente desde las administraciones locales, instancia pública que mantiene un contacto más directo con la realidad urbana actual, así como con sus agentes.

En este contexto, y con el objeto de constatarla eficiencia a la que se alude en el párrafo anterior, se contrastaron los distintos aportes teóricos en la materia con casos concretos en la práctica, para lo cual se tomaron cuenta aquellas experiencias observadas en distintas ciudades. Si bien se cuenta con una experiencia acumulada en el desarrollo estratégico del territorio, los casos latinoamericanos analizados tienen especial relevancia para efectos de este trabajo, en virtud de que las semejanzas de su propio proceso de desarrollo y su incidencia en el territorio permiten homologar los distintos fenómenos y problemas urbanos, así como las distintas alternativas para contrarrestarlos.

De esta forma, los casos de Córdoba, Argentina. y Santiago, Chile, han sido considerados como ejemplos relevantes. La trascendencia del caso argentino radica en el importante trabajo realizado en la formulación del Primer Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba; mientras que el caso chileno, a pesar de no contar de manera formal con un sistema de planeación estratégica, la voluntad política de las autoridades junto con una amplia participación ciudadana han permitido el desarrollo de importantes iniciativas y proyectos.

De manera paralela, se consideró conveniente analizar experiencias desarrolladas en un contexto diferente al nuestro, ya que, desde otra óptica y con distintos fines, la adopción del enfoque estratégico ha demostrado eficacia al interior de las ciudades. En este sentido, la experiencia española además de contar con una

amplia difusión, ha consolidado una nueva manera de hacer ciudad, siendo Barcelona, con la puesta en marcha del segundo Plan Estratégico, Económico y Social Barcelona 2000, el tercer caso de estudio seleccionado en este trabajo. Esta experiencia, además, ha tenido un importante éxito a escala internacional, tanto a nivel de información como de asesoría.

1. *Barcelona*, España

1.1. *Primer Plan Estratégico, Económico y Social Barcelona 2000: antecedentes*

Iniciado en 1988, el primer Plan Estratégico, Económico y Social Barcelona 2000 es un instrumento promovido por el Ayuntamiento de Barcelona y por las instituciones económicas y sociales más representativas de la ciudad, con el objeto de dar continuidad y amplitud al impulso económico de Barcelona generado en los últimos años, entre otros aspectos, por la dinámica propia de los Juegos Olímpicos celebrados en ésa ciudad. Este notable esfuerzo motivó a la Unión Europea a conceder el Premio Especial de Planeación a la mejor planeación estratégica urbana en el contexto europeo a la ciudad de Barcelona en 1990 (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

Desde su propuesta, el Plan consideró una serie de transformaciones que era necesario tener presentes para ser introducidas en el análisis de la ciudad: a) las consecuencias derivadas de la incorporación española a la Comunidad Económica Europea, así como las perspectivas del Mercado único para 1992; b) la configuración de una macroregión europea en un radio de 350 km. y estructuración de un sistema de ciudades en su interior; c) la transformación derivada de los numerosos procesos de renovación, transformación urbana, tecnológica y económica con el hito emblemático de los Juegos Olímpicos de 1992 (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

El Plan incidió de manera importante en el desarrollo de Barcelona, recogiendo tanto el impulso olímpico que estaba reduciendo a la ciudad, como la reactivación económica iniciada en 1986. La característica diferente del Plan Estratégico de Barcelona respecto a otros del mismo estilo en ciudades europeas y norteamericanas, es que aparece en un periodo de expansión y no de crisis. Asimismo, el Plan se distingue por la participación activa de los agentes, tanto en la elaboración y definición de estrategias, como en el compromiso, financiamiento y ejecución de acciones (de Forn, Manuel, 1995).

Configurado a partir del principio de participación, compromiso y realismo, se considera que el Plan ofrece propuestas que pretenden aprovechar el potencial real de la ciudad e inducir su consolidación mediante acciones ponderadas, medidas, y con un alto nivel de viabilidad tanto en su ejecución como en su mantenimiento.

Adicionalmente, se considera que el Plan puede tener otros efectos positivos en la medida que actúa como marco de referencia que induce a distintos sectores de la ciudad a iniciar proyectos o estrategias de desarrollo que complementan y facilitan la consecución de su objetivo general.

1.1.1. Estructura organizativa

El Ayuntamiento de Barcelona se sitúa como la institución impulsora y promotora del Plan, con el convencimiento de que era necesaria la máxima representación ciudadana para convertirlo en un Plan de participación. de consenso y compromiso. Dando respuesta a la proposición del Ayuntamiento, una serie de instituciones toman la iniciativa y el compromiso para poner en marcha el Plan Estratégico, compromiso que se formaliza con la constitución del Comité Ejecutivo en mayo de 1988. Voluntad y necesidad de cooperar. son las premisas básicas que motivan el desarrollo del proyecto (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

La estructura organizativa del Plan se plantea a partir de dos órganos básicos: el Consejo General y el Comité Ejecutivo. Además, se articula una Oficina de Coordinación y una Comisión Asesora.

El Consejo General constituye el máximo órgano de participación institucional y ciudadana, tiene la función de supervisar y aprobar las líneas directrices del Plan en todos sus niveles: diagnóstico, objetivos y estrategias. Está integrado por 190 miembros, representantes institucionales y personalidades de la ciudad. Su presidente es el alcalde de Barcelona.

El Comité Ejecutivo es el órgano que ha asumido directamente la responsabilidad del proceso de elaboración del Plan; está integrado por los altos ejecutivos del propio Ayuntamiento, además de los máximos representantes de instituciones y corporaciones públicas y privadas participantes.

La Oficina de Coordinación ha sido la responsable de ejecutar el proceso de elaborar el Plan, coordinando los trabajos de las diferentes personas y comisiones. Por su parte, la Comisión Asesora, integrada por un grupo de seis profesores de las tres universidades de Cataluña, tiene por objeto aportar orientaciones metodológicas a las diferentes etapas del Plan.

Para la elaboración del diagnóstico previo de la situación de la ciudad, se configuraron 21 áreas temáticas que se consideraban relevantes para conocer los puntos fuertes y débiles de la ciudad. Estos diagnósticos, complementados con el análisis del entorno y con las posibilidades que se derivan de la evolución de los potenciales y debilidades de la ciudad, permitieron definir el objetivo general del Plan, así como la determinación de sus líneas estratégicas (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

1.1.2. Contenido

El Consejo General del Plan aprobó como objetivo general "consolidar a Barcelona como una metrópolis europea emprendedora, con incidencia sobre la macroregión donde se sitúa geográficamente; con una calidad de vida moderna, socialmente equilibrada y fuertemente arraigada a la cultura mediterránea (Ayuntamiento de Barcelona. 1990:49).

Para adoptar este objetivo general.. era necesario determinar aquellos elementos clave que con su efecto multiplicador habrían de permitir su realización efectiva. Las tres líneas estratégicas que forman parte de este objetivo fueron priorizadas de acuerdo con las propuestas hechas por las Comisiones Técnicas y los sucesivos debates que se derivaron. Se consideró que las líneas estratégicas habrían de ser limitadas para asegurar su posterior seguimiento.

La primera línea estratégica buscaba 'Configurar a Barcelona como uno de los centros direccionales de la macroregión' (Ayuntamiento de Barcelona, 1990:53). Esta línea se centraba en las infraestructuras de accesibilidad interna y externa de Barcelona y en la potenciación de las infraestructuras de telecomunicaciones como caminos básicos para la circulación de personas, bienes y servicios de todo tipo.

La segunda línea estratégica perseguía una Mejora de la calidad de vida y del progreso de las personas" (Ayuntamiento de Barcelona, 1990:54). Con esta línea, se pretendía remarcar que el progreso social no es un elemento residual que se ha de adaptar mejor o peor a la evolución del progreso económico, sino que es uno de sus componentes esenciales. Adicionalmente, se enfatizaba que la protección al ambiente se relacionaba cada vez más con el progreso económico, como uno de los componentes vinculados en mayor medida con la viabilidad social y cultural de la sociedad contemporánea.

Por último, la tercera línea estratégica se dirigía a la "Potenciación industrial y de servicios avanzados a la empresa" (Ayuntamiento de Barcelona, 1990:57). Esta línea consideraba la necesidad de disponer de la infraestructura que facilitara la actividad de las empresas. El fomento de la innovación tecnológica significaba un factor clave para el desarrollo económico y social de la ciudad.

Estas líneas estratégicas comprendían a su vez 9 objetivos y 59 acciones, que a grandes rasgos se referían a las siguientes temáticas:

Vertebración interna, conectividad y accesibilidad (infraestructura, urbanismo y transporte).

" Calidad de vida (medio ambiente, formación profesional, vivienda y acciones sociales prioritarias en busca de la cohesión y el equilibrio).

* Apoyo a la actividad económica (infraestructura de apoyo, modernización e innovación del tejido industrial existente, apoyo a sectores emergentes y servicios avanzados).

1.1.3. La ciudad al finalizar el primer Plan

De Forn i y Pascual i (1995) señalan que los resultados del Plan fueron atribuidos no tanto al seguimiento y cumplimiento de las acciones previstas, sino a la transformación de la ciudad con base en el modelo definido por este instrumento, de manera que a finales de 1992, en el diagnóstico de la ciudad destacaban los siguientes aspectos:

Se produjo un cambio en la escala de Barcelona: de ciudad con influencia de alcance nacional y en franca competencia con Madrid, pasó a ser ciudad europea en la lista de las primeras urbes continentales.

Se estructuró una ciudad metropolitana con tendencia al policentrismo.

Se amplió y masificó el tejido económico y de servicios.

- Se adecuaron las infraestructuras, generándose superávit de oferta en algunas de ellas, lo que significó un aumento en las potencialidades de la ciudad.
El incremento en la diversificación económica y el policentrismo urbano significaron un factor clave en la evolución de la ciudad
- Ahora Barcelona se define como un centro direccional de una gran región europea.

Los factores descriptivos del cambio producido en la ciudad tienen un gran peso en el primer Plan porque la transformación que provocaban las operaciones olímpicas era tan grande que difícilmente se imaginaba cómo transformar más una ciudad en plena transformación. Por este motivo fue necesario realizar tan rápidamente un segundo Plan, ya que los objetivos previstos en el primer Plan fueron cubiertos con más rapidez de lo previsto; de hecho, se piensa que se describió mucho y se previó demasiado poco (de Forn, Manuel, 1995).

Las potencialidades de la ciudad renovada, consecuencia de las acciones emprendidas durante el periodo de vigencia del primer Plan, junto con las oportunidades que pueden ofrecer los procesos de globalización, han sido elementos decisivos en este nuevo acuerdo de realizar el segundo Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona 2000.

1.2. El Segundo Plan Estratégico

En este contexto, cuatro años después del inicio del proceso de elaboración del primer Plan (y dos después de ser aprobado), se consideró oportuno iniciar una reflexión sobre los resultados que se estaban obteniendo con su implantación y sobre su propia vigencia de acuerdo con la dinámica de un entorno bastante cambiante.

El segundo Plan asume una función mucho más estratégica: se ha aprendido y difundido el pensamiento estratégico, no se dispone del motor olímpico y al momento de su redacción, la ciudad

se enfrentaba a una situación de recesión. No obstante, existía una dinámica de cooperación y de pensar "en ciudad" muy notable (de Forn, Manuel, 1995).

Los elementos básicos que configuran el segundo Plan Estratégico, aparte de las potencialidades de Barcelona, son: a) la consolidación de la tendencia hacia un nuevo orden mundial; b) el nuevo papel que las ciudades pueden tener en estos nuevos escenarios mundiales, y las posibilidades de Barcelona después del primer Plan; c) los escenarios deseados por los ciudadanos de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, 1994).

Con base en el **análisis de estos elementos**, el Comité Ejecutivo del segundo Plan propuso, como objetivo del Plan: "Acentuar la **integración del área de Barcelona** en la economía internacional, a fin de **garantizar** su crecimiento en términos **de progreso** económico, social y calidad de vida" (Ayuntamiento **de Barcelona**, 1994).

Este objetivo general es, por lo tanto, una consecuencia de las posibilidades que ofrece el nuevo entorno mundial, pero también es consecuencia de las nuevas potencialidades que brinda Barcelona. Potencialidades que nacen del fuerte impulso inversor de los Juegos Olímpicos y de la aplicación de las medidas previstas en el primer Plan.

Se refiere también a un modelo de ciudad plenamente integrada a las nuevas condicionantes de una economía global en la que la calidad de los servicios y la formación de los recursos humanos se convierten en la clave del progreso de una sociedad caracterizada por un proceso de cambio permanente.

1.2.1. Contenido

Con el compromiso del Comité Ejecutivo por llevar adelante los trabajos del segundo Plan Estratégico, su estructura se define a partir de 5 líneas estratégicas: 17 subobjetivos y 68 medidas.

La primera línea estratégica busca 'Facilitar los procesos de los sectores económicos del área de Barcelona en la economía mundial' (Ayuntamiento de Barcelona, 1994:16). Se pretende facilitar [os procesos de adaptación de los sectores productivos de Barcelona a las nuevas condicionantes de los mercados internacionales. Sus medidas hacen referencia a materias como la formación, la tecnología y la eficiencia de los servicios públicos y privados de [a ciudad.

La segunda línea estratégica pretende la 'Articulación económico-social del área de Barcelona' (Ayuntamiento de Barcelona, 1994:18). Esta línea prevé la dimensión territorial del área de Barcelona, remarcando la necesidad de dimensionar sus actuaciones en este ámbito territorial.

La tercera línea estratégica persigue 'Generar una respuesta positiva a las nuevas demandas de integración social' (Ayuntamiento de Barcelona, 1994:20). Se trata de propuestas encaminadas a generar respuestas positivas a las nuevas demandas de integración social.

La cuarta línea estratégica busca "Garantizar el despliegue de una moderna actividad económica en el ámbito internacional" (Ayuntamiento de Barcelona, 1994:23). Se pretende potenciar una serie de actividades económicas que puedan garantizar la presencia de la ciudad en los ámbitos internacionales.

Y finalmente, la quinta línea estratégica persigue el "Posicionamiento del área de Barcelona en la economía internacional" (Ayuntamiento de Barcelona, 1994:27). Esta línea posiciona a Barcelona en el mundo, apuntando hacia cuatro grandes direcciones: la macroregión de la cual forma parte Barcelona, Europa, América Latina y el norte de África.

1.3. El enfoque estratégico aplicado

La difusión del pensamiento estratégico es quizá el efecto menos evidente, pero el producto más significativo de la puesta en marcha de los dos Planes Estratégicos es que fueron elaborados sobre la base de tres significados clave: participación, proyecto de ciudad y factibilidad.

La dinámica generada por los Planes, además de actuar sobre la ciudad por el efecto sinérgico de la cooperación, desarrolla procesos paralelos de las mismas características, destacando la amplia participación en su proceso de elaboración, de ahí que los Planes sean calificados como Planes de participación ciudadana.

La participación de instituciones, corporaciones públicas y privadas y los más diversos agentes aporta una segunda característica notable a los Planes: se trata de un verdadero proyecto de ciudad en el que la cooperación de los sectores público y privado se ha revelado como un instrumento de actuación adecuado a la solución de los problemas de la ciudad.

El consenso institucional y ciudadano alcanzado constituye una garantía de éxito de los Planes; además, su factibilidad está apoyada también en su propio contenido. Son Planes ambiciosos, pero al mismo tiempo muy meditados y reflexionados, de tal manera que las medidas que se proponen tienen ciertamente un nivel diferente de posibilidades en lo que se refiere al tiempo de su implementación, pero se encuentran bien fundamentadas gracias a los estudios y análisis realizados previamente.

No son estáticos; se presentan con la voluntad de que en el transcurso de su implementación se irán introduciendo cambios en las medidas propuestas; a la vez, se considera la necesidad de una reforma o adaptación más profunda cada 3 o 4 años. En este sentido, se ha de remarcar que su instrumentación significa continuar promoviendo el pensamiento estratégico de la ciudad.

Uno de los elementos distintivos del carácter estratégico de los Planes, es su utilización como instrumento de toma de decisiones en un entorno cambiante, por encima de las consideraciones del futuro como una simple proyección del presente. A su vez, consideran la necesidad de identificar, mediante el diagnóstico de la ciudad y de su entorno, aquellas oportunidades que sean más adecuadas **para alcanzar** el proyecto de ciudad que se ha definido.

2. *Córdoba, Argentina*

2.1. *Sistema de Planeación Local*

La municipalidad de Córdoba dio inicio a un proceso de reforma administrativa y modernización, que apunta a crear las estructuras administrativas y técnicas orientadas a producir transformaciones y cambios en sus modalidades de gestión. Dentro de este proceso se inserta la necesidad de contar con un Sistema de Planeación municipal que dé respuesta a los requerimientos y necesidades que demanda la gestión urbana. en el marco de una ciudad en extensión, con importantes tasas de crecimiento urbano y déficit en materia de infraestructura, pero al mismo tiempo, con grandes potencialidades.

El Sistema de Planeación que hoy conduce los esfuerzos en la materia, está estructurado a partir de los elementos siguientes (Municipalidad de Córdoba, 1994):

Un carácter estratégico que permita, dentro de las diferentes opciones de proyectos, planes y programas, una selección adecuada de éstas.

Un carácter integral que apunte a considerar tanto los factores sectoriales como territoriales en el proceso de planeación

Un carácter participativo que consiste en reconocer mecanismos de consulta a las organizaciones sociales

Un carácter evaluativo de la gestión que permita corregir errores.

focalizar más adecuadamente planes y programas e impulsar nuevas acciones.

- Un carácter orientador que permita darle contenido estratégico y de largo plazo a las acciones de la gestión del municipio.

Este es el marco que, en lo general, sustenta el proceso de formulación del Primer Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba. El Plan es considerado como el producto más importante del Sistema de Planeación Local y es el encargado de conducir las acciones más trascendentes de los próximos años en la ciudad, pero por su metodología, es el principal instrumento donde se canalizan y resumen los grandes consensos democráticos entre el gobierno municipal y la sociedad.

2.2. El Primer Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba (PEC)

El PEC refleja la voluntad política del municipio y de un importante conjunto de instituciones locales de concertar participativamente un proyecto integral de ciudad que permita poner en marcha un modelo de transformación cualitativamente distinto al que se ha llevado a cabo hasta el presente (Marianacci, 1996).

Han sido dos cuestiones determinantes las que motivaron la formulación del Plan a partir de 1994: una, la madurez y profundidad del proceso de modernización y descentralización del Estado municipal; y la otra, la visualización del impacto de los profundos replanteamientos socioeconómicos y territoriales que se están operando recientemente en el entorno nacional e internacional (Municipalidad de Córdoba, 1996).

Córdoba no se encuentra al margen de estos procesos, la ciudad se enfrenta hoy con un doble desafío: convertirse en una estructura urbana más eficiente y competitiva que atraiga inversiones en el mercado global y, simultáneamente, desarrollar un entorno de mayor habitabilidad, ambientalmente sustentable y socialmente

equitativo para su población. De ahí la necesidad de poner en marcha reformas importantes en el modelo de planeación y gestión de la ciudad.

En consecuencia, el modelo adoptado consideró aspectos provenientes del enfoque estratégico aplicados al sistema urbano-regional, lo cual derivó en los siguientes planteamientos (Municipalidad de Córdoba, 1996).

- Trabajar con una previsión a mediano y largo plazos las tendencias, acontecimientos y escenarios mediante una metodología de análisis que considere debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

- Definir el rol o roles que se pretenden para la ciudad dentro del marco que impone el nuevo escenario.

- Diseñar ejes estratégicos flexibles y un conjunto de actuaciones transformadoras que aseguren, a través de una mayor articulación público-privada, el logro de los objetivos previstos.

2.2.1. Organización y proceso de elaboración

El proceso de elaboración del PEC implicó desarrollar un proceso de análisis y debate abierto a la participación de los distintos actores, además de generar un espacio de acuerdos estratégicos y de movilización de la sociedad.

Este proceso reconoce una secuencia lógica operativa compuesta por una serie de fases complementarias entre sí. La metodología participativa adoptada permitió construir un espacio de articulación entre diversos actores públicos y privados para garantizar un proceso concertado de formulación y una implementación posterior, eficaz y eficiente. En este sentido, el PEC habrá de constituirse como un Plan proactivo para la ciudad, que acuerda estrategias y sólo tiene sentido en el compromiso de la acción conjunta (Municipalidad de Córdoba, 1996).

La estructura organizacional adoptada durante los 18 meses de formulación del PEC está encabezada por el Comité Ejecutivo, que a su vez se encuentra apoyado por la Coordinación General y la Coordinación Técnica, siendo esta última la encargada de supervisar la formulación de los ejes estratégicos del Plan, a cargo de las Comisiones de Trabajo (Municipalidad de Córdoba, 1996).

Además, se integró la Unidad de Planeación Municipal como grupo base del equipo técnico del PEC, cuyo esquema de trabajo adoptado consideró la elaboración de estudios y análisis preliminares por áreas temáticas, a partir de los cuales se determinaron los temas críticos a priorizar en la etapa de elaboración del diagnóstico, así como los principales aspectos positivos (fortalezas) y negativos (debilidades) identificados en la ciudad.

Con esta base, se procedió al análisis de escenarios y a la definición del modelo de desarrollo, a partir del cual se determinaron los objetivos, general y particulares, así como los ejes estratégicos.

En la fase final de formulación se determinaron los proyectos y las actuaciones estratégicas que por su carácter, dimensión o localización, tienen una función estructurante en el marco de los ejes estratégicos definidos y, por lo tanto, contribuirán significativamente a la transformación y desarrollo de la ciudad.

Conviene señalar que en paralelo a los trabajos de formulación del PEC, se dio inicio a la gestión de programas de cooperación y financiamiento que viabilizaran la futura implementación de las acciones del Plan. Destaca en este caso el diseño y organización por parte del gobierno Argentino del Programa de Desarrollo Integral de las Grandes Aglomeraciones del Interior, el cual, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permitiría realizar diversos proyectos y acciones del Plan. Asimismo, el Instituto de Cooperación Iberoamericano de España (ICI), la Sociedad Alemana para Cooperación Técnica (GTZ), la organización internacional METROPOLIS y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU/CEPAL) aprobaron diferentes programas de cooperación y financiamiento para la implementación del PEC (Municipalidad de Córdoba, 1996).

Como se ha mencionado, el estudio de las alternativas de financiamiento de las acciones diseñadas fue una tarea que inicia en paralelo con la formulación del PEC, y esto obedece a que el enfoque estratégico elegido para la elaboración del Plan constituía la herramienta articuladora de múltiples fuentes de recursos, con especial énfasis en una importante participación del sector privado (Marianacci, 1996).

2.2.2. Contenido

En este contexto, el PEC representa un proyecto colectivo y global de la ciudad y la gestión, con objetivos multisectoriales orientadores del desarrollo y capaz de convertirse en un espacio de acuerdos, promoción y movilización de la sociedad' (Municipalidad de Córdoba, 1996:8).

El trabajo de formulación, que involucró a más de 150 organizaciones y entidades, permitió identificar y sistematizar un conjunto complejo de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la ciudad, determinar los ejes estratégicos de actuación, y definir tanto el objetivo general, como los objetivos particulares de cada eje.

El objetivo general, de carácter genérico y con una fuerte síntesis expositiva, dice: "Córdoba La Docta ciudad moderna de América. ambientalmente sustentable, competitiva y solidaria" (Municipalidad de Córdoba, 1996:63).

Derivado del objetivo general, el primer eje estratégico "Ciudad funcionalmente equilibrada, espacialmente integrada, policéntrica y articuladora de su entorno metropolitano" (Municipalidad de Córdoba, 1996:65), está orientado a solucionar los desequilibrios centro-periferia y los altos costos del modelo territorial actual, a mejorar la eficacia del sistema de transporte y a captar nuevos elementos de dinamismo para la ciudad a partir de una mayor oferta y calidad de espacios económicos.

El segundo eje estratégico "Posicionar a Córdoba como ciudad competitiva, articuladora del Sistema de Ciudades del centro, norte y oeste del país, en una economía integrada al Mercosur" (Municipalidad de Córdoba, 1996:67), se dirige a promover el desarrollo económico local, contempla el fortalecimiento de los agentes y de las actividades existentes y al mismo tiempo, considera que el fenómeno de la globalización y la mayor interrelación del sistema de ciudades, han modificado los escenarios y las decisiones, donde la localización de nuevas actividades e inversiones se apoyarán en las ventajas comparativas que ofrece la ciudad.

Por su parte, el tercer eje estratégico, "Generar las condiciones socio-ambientales que permitan posicionar a Córdoba como una de las metrópolis más atractivas del cono sur por su calidad ambiental" (Municipalidad de Córdoba, 1996:68), reconoce la creciente importancia de la dimensión ambiental en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la necesidad de concebir el ambiente urbano como espacio de referencia de una compleja organización de relaciones económicas, sociales y culturales.

Finalmente, el cuarto eje estratégico "Ciudad solidaria, con equidad e integrada socialmente, comprometida a implementar líneas de acción específicas e integrales que favorezcan la disminución de la pobreza urbana" (Municipalidad de Córdoba, 1996:70), aspira a conformar una ciudad que desarrolle las mayores oportunidades y facilidades de acceso equitativo al empleo y a los bienes sociales y culturales en el sentido más amplio.

2.3. El carácter estratégico del Plan

La metodología aplicada por la municipalidad de Córdoba presenta características distintivas respecto a otros ejercicios llevados a cabo en la misma materia. En primer lugar, el PEC cumple con la condición de ser flexible al considerar que la vertiginosidad de los cambios de todo tipo que se suscitan en este final de siglo, provoca que un sistema de planeación requiera de suficiente elasticidad y

trabaje con variadas alternativas consecuentes con el planteamiento de diferentes escenarios futuros.

En segunda instancia, la metodología de formulación ha sido prioritariamente participativa y abierta a los distintos actores de la sociedad. Consecuentemente, considera los diferentes ámbitos de discusión de la comunidad, con el objetivo de lograr el compromiso de todos aquéllos que participan en la construcción de la ciudad, como una garantía de la continuidad del Plan, independientemente del gobierno en turno.

Un tercer aspecto se refiere al carácter integral del Plan; esto es, el abordaje intersectorial de los distintos problemas de la ciudad y no sólo desde la perspectiva físico-espacial, visualizando el hecho urbano desde una óptica interdisciplinaria.

En cuarto lugar, el proceso de planeación incorpora la evaluación estratégica, analizando las debilidades *y falencias* de la ciudad pero evaluando también sus fortalezas, identificando al mismo tiempo las oportunidades y amenazas que se pudieran presentar, para tratar de aprovecharlas o bien, de neutralizarlas.

3. *Santiago, Chile (Comuna)*

3.1. *Antecedentes*

De los casos referidos, Santiago es el único que no opera de manera formal un sistema de planeación estratégica, sin embargo, en el ámbito comunal se han adaptado algunos de sus planteamientos centrales en acciones concretas de desarrollo urbano a través de la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CDS), instancia articuladora, innovadora y eficaz que ha vinculado la gestión municipal con la amplia gama de actores de la ciudad y sus demandas.. además de contar con una capacidad de gestión flexible y directa.. lo que ha

permitido encauzar eficientemente los esfuerzos municipales y acoger adecuadamente iniciativas surgidas fuera de la institución, ya sea en el sector privado o en organizaciones públicas.

De esta forma, a partir de los años noventa la municipalidad ha puesto en marcha programas que por primera vez apuntan a revertir efectivamente los males tantas veces diagnosticados y tan pocas veces abordados, pero sobre todo, el hecho de que el municipio esté trabajando directamente con la gente le ha permitido satisfacer eficientemente las demandas sociales.

La participación de la sociedad ha sido una constante preocupación, ya que sin ella, sólo se podrían imponer ideas y proyectos, de ahí que el principal objetivo sea conciliar los intereses particulares con los intereses públicos y comunes, aprovechar las sinergias positivas que cada uno imprime al otro y así hacer ciudad en conjunto, materia que aún es innovadora en Chile (Corporación para el Desarrollo de Santiago, 1997).

3.2. El Proyecto Estratégico de Santiago

Desde 1990, la municipalidad de Santiago ha realizado diversos encuentros y estudios tendientes a diseñar e implementar el Proyecto Estratégico de Santiago; cada uno de ellos es distinto entre sí, pero están vinculados con sus metas y contenidos, buscando la definición más adecuada de las diferentes acciones derivadas de los programas resultantes, se han retomado, como apoyo y dirección, planteamientos de la planeación estratégica, según se observa en la descripción de cada caso particular.

Las etapas para implementar el Proyecto, así como sus rasgos principales, son (Cataldo, 1992 y 1996):

3.2.1. Estudio Económico y Urbano de la Comuna de Santiago

En 1988, la municipalidad de Santiago suscribió un convenio con las Facultades de Arquitectura y Economía de la Universidad Católica de Chile, con el objeto de elaborar de manera conjunta una Estrategia de Desarrollo Urbano y Económico para Santiago, tarea que culminó en 1990 y en la que se destaca la necesidad de impulsar el desarrollo de la comuna de Santiago como un moderno centro metropolitano.

Para lograr esta importante tarea se requería fortalecer el desarrollo de las actividades económicas que están al servicio del resto del área metropolitana; sin embargo, y dado que el desarrollo de las actividades de producción de bienes y servicios en la comuna generan un entorno especializado que se utiliza sólo durante horas de trabajo, resultaba necesario complementarlo con aquellas actividades existentes en la comuna como las de carácter residencial, recreativo y cultural, de manera más continua y permanente.

De esta forma, la Estrategia propuso los siguientes lineamientos: preservar y fomentar el rol de centro metropolitano de la comuna; apoyar el desarrollo de actividades industriales; recuperar el rol residencial de la comuna; renovación urbana y mejoramiento de barrios residenciales, entre otros.

3.2.2. Programa Municipio y Participación

El estudio para el Desarrollo Económico y Urbano representó una gran oportunidad para analizar los problemas que afectan a la comuna, de manera que se propuso hacer de él, más que un trabajo técnico, un trabajo que integrara la opinión y aspiraciones de los protagonistas directos: los residentes y usuarios de la comuna.

En este contexto, durante 1990 el gobierno local propuso crear un programa que permitiera convocar a residentes y usuarios a una reflexión colectiva sobre la comuna y sus desafíos, verificando, a la vez, los alcances del estudio ya mencionado.

De esta forma, surge el Programa Municipio y Participación, el cual buscaba la elaboración de una propuesta de desarrollo que significara un proyecto estratégico acorde con las circunstancias actuales. El Programa se propuso alcanzar los siguientes objetivos: estimular y canalizar la participación de los ciudadanos; integrar activamente a la comunidad en la formulación de la propuesta de desarrollo; conocer directamente la realidad y desafíos de cada barrio, y fomentar el desarrollo de la sociedad civil.

El Programa involucró la participación de 16 mil personas aproximadamente y se desarrolló en cinco fases, concluyendo con la "Convención de Santiago" donde se conocieron los debates y resoluciones, acordando que los principales desafíos para la comuna indicaban que Santiago debe ser un centro metropolitano moderno; debe ser repoblado y debe fortalecer e impulsar las actividades económicas.

3.2.3. *Propuesta de Desarrollo para la Renovación de Santiago*

Paralelamente con el análisis que se realizaba de las proposiciones surgidas del Programa Municipio y Participación, y junto con las orientaciones del Estudio Económico y Urbano de la Comuna de Santiago, se creó una comisión destinada a elaborar un documento que orientara la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, el cual se denominó Propuesta de Desarrollo para la Renovación de Santiago.

En él se plantea que la Propuesta es, precisamente, renovar Santiago como centro metropolitano atractivo, eficiente y humano, lo cual significa fomentar y ejecutar un conjunto de transformaciones

físicas, espaciales, económicas y sociales, con el objeto de conferir dinamismo a la comuna y conciliar el crecimiento económico con la calidad de vida.

El objetivo señalado considera tres temas centrales, a partir de los cuales se tenía previsto orientar el desarrollo de la comuna: Rol Residencial de la Comuna. Actividades de Servicio. Comercio e Industria y Calidad de Vida de la Población.

3.2.4. Elaboración de Programas y Proyectos Sectoriales

Luego de la concreción de las distintas fases antes mencionadas, durante 1992 la municipalidad emprendió la tarea de formular programas y proyectos de carácter estratégico destinados a materializar los tres temas relevantes señalados.

Para abordar esta tarea, se formó una comisión interdisciplinaria de profesionales pertenecientes a las distintas áreas del quehacer municipal: esta comisión elaboró 14 programas y 125 proyectos que orientaron la asignación de recursos desde 1993 a 1996, y establecieron los Planes Indicativos que definieron proyectos municipales y proyectos de inversión para esos años.

Conviene señalar que los Planes Indicativos se inician en 1993 como respuesta a la aparición de nuevos desafíos que es necesario abordar; se requiere que los temas relevantes para Santiago se mantengan actualizados, no en términos de su estructura, sino. en términos de su redefinición.

Así, se inicia un trabajo cuyas características son el uso del pensamiento estratégico en el sentido que este. tipo de planes reconoce a la planeación como un proceso iterativo con fases de seguimiento.. evaluación y control, se conciben con una visión de mediano y largo plazos en sus objetivos y estrategias, y definen en el corto plazo sus líneas de acción, lo que permite que éstas sean evaluadas y modificadas para facilitar la actualización y readecuación del Plan, convirtiéndolo en un instrumento flexible.

3.2.5. *Evaluación del Plan Regulador*

Producto de las demandas de la comunidad vertidas en el Programa Municipio y Participación, durante el segundo semestre de 1992 se inició la revisión y análisis del Plan Regulador, el cual no expresaba una política clara de ordenamiento y compatibilidad de los diferentes usos del suelo en la Comuna, dando como resultado el despoblamiento y deterioro de importantes sectores residenciales, además de la caída en el valor del suelo.

En este contexto, se logró una importante modificación del Plan Regulador que buscaba incrementar fuertemente las áreas residenciales y de servicios, señalando una clara reducción de zonas mixtas, donde las actividades industriales y anexas eran dominantes.

Al mismo tiempo, la realización de Planes Maestros y Estudios Seccionales se convirtió en un paso clave en la definición del futuro de cada uno de los barrios que integran la comuna, ya que a través de ellos, es posible identificar los desafíos y potencialidades de cada uno, para luego definir el conjunto de iniciativas y proyectos requeridos para cada caso.

3.2.6. *Planeación y Gestión Estratégica de Barrios*

Cada uno de los eventos señalados ha sido componente del proceso general de diseño del Proyecto Estratégico de Santiago. El Estudio Económico y Urbano de la Comuna, así como las modificaciones al Plan Regulador y la elaboración de Proyectos Sectoriales constituyen elementos normativos del Proyecto, mientras que el Programa Municipio y Participación, y la Propuesta para el Desarrollo de Santiago, son propositivos. Todos ellos fueron realizados con el objeto de definir la vocación de la Comuna, es decir, diseñar la imagen objetivo deseada, así como las políticas estratégicas necesarias para alcanzarla.

En particular, la experiencia ganada por el municipio a partir del Programa Municipio y Participación mostró las ventajas que surgen como producto de la incorporación de la comunidad en la tarea de pensar y proyectar la ciudad a su propio arbitrio, en tanto que el desarrollo comunal tiende a ser más viable y estratégico en la medida en que los propios actores están comprometidos con dicho proceso.

Con base en lo anterior, la municipalidad de Santiago emprendió la realización de un estudio para crear nuevas formas de participación de la comunidad que hicieran del proceso de renovación y desarrollo una tarea colectiva y consensuada. Como un primer producto del estudio, se identificó al Barrio como el protagonista del desarrollo urbano y del proyecto estratégico comunal, además de ser lugar de encuentro y oportunidades para sus habitantes.

En este contexto, frente a los retos impuestos por los diferentes programas que habían sido diseñados para la comuna, destacando el de renovación urbana, y con énfasis en el espacio barrial, se crean los Comités de Adelanto de Barrios como instancias eminentemente participativas con funciones de coordinación y articulación de organizaciones sociales, institucionales y económicas, generando un nuevo sujeto de participación y gestión local que enfrenta con fuerza y decisión los desafíos de una sociedad cada vez más compleja.

Desde esta perspectiva, el Comité ha sido considerado como el foro de debate y consenso por excelencia, y en estricto apego a políticas estratégicas generales, en su interior se definen los grandes proyectos de desarrollo y transformación, potenciando factores naturales, sociales, económicos y de identidad, buscando el progreso y desarrollo del barrio e incorporando paralelamente a los actores a la gestión y financiamiento de los distintos proyectos

De manera particular, conviene señalar que la incorporación del sector privado obedece a la necesidad de cambiar, tanto la percepción tradicional de este tipo de actores, como del espacio territo-

rial y de la función asistencial del Estado, para situarlos con un rol de inversionistas en el espacio público y privado.

3.3. El rol de la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CDS)

Como fue señalado, los tres temas relevantes de la Propuesta de Desarrollo para la Renovación de Santiago son: el Rol Residencial de la Comuna, las Actividades de Servicio, Comercio e Industria, y Calidad de Vida de la Población, los cuales fueron producto de un amplio proceso de consulta y participación que en su estructura siguen vigentes y se han ido perfeccionando, complementando y adecuando a la realidad actual.

El Proyecto Estratégico de Santiago, como su filosofía lo plantea, ha requerido del concurso de los distintos actores del escenario comunal y de la gestión directa de los mismos, lo cual, aunado a la consideración de que el barrio es un escenario apropiado para el impulso de iniciativas y propuestas, el proyecto de Comités de Adelanto de Barrio se convierte en un instrumento esencial para alcanzar las metas propuestas.

En este contexto, y en función de la heterogeneidad de los actores presentes en el barrio y de la necesidad de sumarlos al proceso, fue preciso impulsar el proyecto de Comités desde una instancia que fuera independiente de la sociedad civil, del sector público y del sector privado. Aparece así la CDS, la cual, de acuerdo a sus propios estatutos, se constituye como una institución privada, con personalidad jurídica, sin fines de lucro, con capacidad de gestión que le da la posibilidad de atender las necesidades comunales más diversas en materias de desarrollo urbano y mejoramiento de la calidad de vida.

La CDS surge como instrumento articulador de las políticas públicas con el sector privado; elabora proyectos de desarrollo, estudios y trabajos de investigación; gestiona fondos; integra intereses y actúa de acuerdo con políticas definidas por la municipalidad e

inscritas en el Plan Regulador. También posee la característica especial de poder ser administrada como una empresa privada, siendo, sin embargo, presidida por una autoridad pública que la pone al servicio de los objetivos de la comunidad.

La función esencial de la CDS es promover el desarrollo de Santiago y motivar a los ciudadanos a participar en el Proyecto Estratégico Comunal. Se trata de la aplicación de un enfoque innovador e integrativo del desarrollo, de tal forma que, su concepción de desarrollo se expresa en la idea de renovar Santiago en sus aspectos sociales, económicos, culturales y urbanos, con el objeto de afirmar su rol metropolitano, nacional e internacional y favorecer con ello, las condiciones de vida y progreso de quienes residen o trabajan en la Comuna.

La razón de ser de la CDS va más allá de la captación y canalización de recursos hacia la solución de los problemas detectados y priorizados. Uno de sus rasgos sustanciales es la capacidad de innovar, esto es buscar nuevos enfoques para antiguos problemas, emprender proyectos originales que garanticen impactos significativos en el proceso de renovación de Santiago y explorar modalidades de gestión de alta rentabilidad social para los usuarios y habitantes de la Comuna.

3.4. El enfoque estratégico

Sobre esta base opera la CDS en estricto apego a los lineamientos señalados por el Plan Regulador, incorporando a sus acciones diversos planteamientos procedentes de la planeación estratégica, siendo éstos los siguientes: concertación de intereses: participación social: elaboración de planes y programas de acuerdo con los recursos disponibles: elaboración de diagnósticos a partir de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas elaboración de planes y programas de corto y mediano plazos, enmarcados en lineamientos de largo plazo. entre otros. Lo anterior, respaldado por la voluntad política y ciudadana de llevar adelante el proceso. lo cual asigna legitimidad a sus planteamientos.

Bajo esta perspectiva, y a partir de la adopción de metodologías procedentes de la planeación estratégica, la CDS ha alcanzado logros importantes, mismos que han permitido la gestión de diversas temáticas consensuadas y articuladas con los objetivos estratégicos de largo plazo definidos para la Comuna en el Plan Regulador; se ha favorecido una importante participación social, lo cual constituye, tal vez, el rasgo más característico; se ha logrado el financiamiento privado para proyectos públicos, vía la concertación de intereses comunes, además de que existe una transparencia en el manejo de recursos, lo que le asigna credibilidad al proceso, entre otros aspectos importantes.

De la amplia participación en el proceso se rescata la implementación de un nuevo modelo asociativo entre los ciudadanos, lo cual sustenta y garantiza el proceso. Por medio de los Barrios y de su organización, a través de los Comités de Adelanto participa la comunidad mediante organizaciones sociales, institucionales, económicas y de residentes, con el objeto de llevar adelante un proyecto consensuado de renovación, progreso y desarrollo integral del territorio.

Debido a su escala de intervención y al nivel de participación, la CDS integra la práctica de la microplaneación como proceso de diseño y desarrollo de estrategias urbanas, acordes con la planeación general de la Comuna; esta práctica fortalece la aplicación de planteamientos de planeación estratégica en la Comuna.

El Proyecto Estratégico de Santiago es un proyecto de consenso que integra intereses, es eminentemente participativo, factible y coherente, y especialmente innovador. La filosofía del enfoque utilizado es clara, y su metodología, se adapta a cada realidad específica, a sus prioridades, etapas y plazos.

4. Conclusiones

Las experiencias señaladas permiten suponer, en principio, la conveniencia de adoptar un enfoque estratégico en tareas de planeación del desarrollo urbano, ya sea como una metodología formal bajo la figura de un Plan Estratégico -como es el caso de las ciudades de Barcelona y Córdoba-, o bien, como en el caso de Santiago, con la adopción de algunos de los planteamientos centrales de este enfoque, los cuales son adecuados a las circunstancias y necesidades detectadas.

No obstante que se trata de realidades distintas, los casos de referencia muestran aspectos comunes, desde la formulación de los instrumentos, hasta su práctica. Observamos que los tres casos se encuentran respaldados por una clara voluntad política de llevar a cabo este proceso, y parten de la construcción de un diagnóstico donde se detectan fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, para que, con esa base, se determinen los grandes objetivos estratégicos a seguir. Se observa asimismo una coyuntura importante al momento de iniciar los trabajos de elaboración de un Plan Estratégico (o Proyecto en el caso de Santiago), siendo el caso de Barcelona el más representativo, en tanto se trata de la celebración de los Juegos Olímpicos en esa ciudad.

Pero tal vez el elemento común más representativo lo constituye el hecho de haber alcanzado un alto nivel de participación en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación del Plan o de las acciones derivadas de éste por parte de los distintos actores de la ciudad. Ello ha permitido el diseño de metas consensuadas en torno a intereses comunes, asignándole al proceso mayor eficiencia y transparencia, además de una mayor seguridad en la concreción de acciones, en tanto, se favorece el financiamiento desde distintas fuentes, siendo el sector privado el más representativo.

Por lo anterior, se consideró importante rescatar estas experiencias y, junto con la revisión de aportes teórico-metodológicos en la materia, en este trabajo se evalúa la posibilidad de aplicar estos planteamientos al caso específico del Estado de México, mediante una propuesta de metodología para la elaboración de planes de desarrollo urbano, desde la perspectiva del enfoque estratégico, guardando las proporciones y particularidades del caso.

W. LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL ENFOQUE ESTRATÉGICO EN LA PLANEACIÓN URBANA

1. Por qué es necesario

En el marco de las recientes transformaciones mundiales que se experimentan en todos los órdenes, donde destacan el proceso de globalización de la economía y el de modernización del Estado, se ha reconocido que. paralelamente, transitamos hacia una nueva concepción de la planeación en respuesta a nuevas formas de regulación e intervención y, sobre la base de considerar los principales vacíos que la caracterizaron, hoy en día este instrumento debe responder a las nuevas exigencias, transformándose en un eficaz conductor y promotor del desarrollo.

Se trata de enriquecer sus contenidos teóricos y metodológicos a fin de romper con sus limitaciones, transformándola en un instrumento aglutinador de decisiones y demandas de los más diversos sectores, los que a su vez, son protagonistas del cambio esperado por nuestros países en el umbral del siglo XXI, transición cambiante y dinámica, nunca estática como usualmente era concebida por la planeación en el pasado reciente.

Las nuevas tendencias indican que ahora la planeación deja de ser normativa y se convierte en un proceso dinámico, cambiante, participativo. decisorio y flexible, basado en la capacidad y la voluntad de la sociedad para orientar su propio destino de manera que, planificar, adquiere el carácter de actividad permanente de respaldo a un proceso de diálogo y entendimiento.

Como resultado, y en respuesta a estas tendencias, se comienzan a adaptar a las prácticas convencionales de planeación en el sector público los conceptos de planeación estratégica, de aplicación extensiva durante las décadas de los sesenta y setenta en el ámbito empresarial privado. Desde esta perspectiva, se ha reconocido en la planeación estratégica, y en su propia metodología, una

herramienta para encaminar acciones y decisiones , así como una forma de alcanzar las metas propuestas a partir de una situación dada, con una orientación de largo plazo y un marco operativo a corto plazo; y a diferencia de los métodos tradicionales de planeación en donde se asume que las tendencias se mantendrán , la planeación estratégica espera nuevas tendencias , discontinuidades y sorpresas.

Como lo señala Matus (1981) , lo estratégico constituye el complemento indispensable de lo normativo para que, desde ambas perspectivas , se establezca la concurrencia entre lo necesario y lo posible, anticipando el rumbo y dirección de los acontecimientos.

Se ha señalado que distingue a la planeación estratégica de otros tipos de planeación su énfasis en la acción ; la consideración del más vasto y diverso conjunto de agentes ; la atención a las oportunidades y amenazas provenientes del medio externo , así como las fortalezas y debilidades al interior, además de la atención a los actuales o potenciales agentes cuyas acciones, pudieran incidir en el funcionamiento de la organización o institución pública. A su vez, orienta la toma de decisiones para el logro de objetivos clave, los cuales, son definidos mediante una metodología rigurosa y participativa, asignándole al proceso de definición de objetivos , estrategias, metas y acciones , transparencia , legitimidad y acuerdo.

En este contexto , y desde el sector público , si se cuenta con el común acuerdo de quienes toman las decisiones, la planeación estratégica permite mejorar la capacidad de acción de los gobiernos en un sistema en constante cambio, permitiendo una mejor identificación y priorización de acciones , además de brindar una mayor efectividad al conjunto de metas propuestas, diseñando escenarios a partir de los cuales se busca obtener el mayor provecho para la sociedad. El fundamento para diseñar estrategias de acción en el nuevo contexto se basa en el modelo de Harvard que define el análisis de la sociedad a partir de sus fortalezas , oportunidades , debilidades y amenazas.

El enfoque estratégico sugiere el establecimiento de nuevas formas de organización y participación por parte del Estado, acción que sugiere la incorporación de nuevos y más elementos de con-

vencimiento que generen consenso y permitan una acción pública eficaz, lo que implica un amplio sentido de participación, comunicación y compromiso de acción de los diferentes actores.

En este sentido, el Estado enfrenta la tarea de establecer un nuevo sistema de acción en el marco de la adopción de este nuevo enfoque, el que sugiere nuevas modalidades de organización y dirección, donde el Estado asume un rol promotor y participativo convocando a los diferentes sectores de la sociedad a involucrarse más activamente en el proceso de cambio y desarrollo.

2. Las *Políticas* Urbanas

El nuevo escenario impone también nuevos desafíos a las políticas urbanas y a la ciudad misma. La planeación urbana tradicional está, por necesidad, cediendo paso a una nueva concepción de planeación que sea capaz de hacer frente a los nuevos desafíos y al nuevo contexto y en esa medida, también demanda ajustes que le permitan afrontar estos nuevos retos.

Así como la globalización de la economía ha cambiado nuestras formas de producir, consumir, gestionar, informar y pensar, los procesos de urbanización, las ciudades y los ciudadanos no han sido ajenos a estos cambios estructurales, los cuales conducen a una profunda transformación de la estructura social y espacial de las ciudades. No obstante, el nuevo contexto genera también oportunidades para posicionarse mejor en el nuevo modelo de desarrollo, lo que significa competencia entre territorios.

En opinión de Borja y Castells (1996), nos enfrentamos a una "demanda de ciudad" que responde a tres tipos de exigencias: de competitividad, de calidad de vida y de gobernabilidad.

En este contexto, y bajo la lógica de adopción del enfoque estratégico al interior del sector público, la planeación estratégica aporta una herramienta conceptual de gestión de los cambios..

susceptible de enriquecer la planeación urbana, a la que apoya pero no sustituye, con elementos y procedimientos adaptados a la complejidad urbana que caracteriza actualmente a nuestras ciudades.

Con una visión integral de la realidad, esta nueva metodología implica altos niveles de participación social y una intensa voluntad política para asumir la dirección y ejecución de programas y proyectos. Significa la adopción de una planeación más democrática y de una gestión y administración de la ciudad en donde la sociedad se encuentre más próxima a sus autoridades y, a la vez, mejor representada.

Como instrumento de política y cultura urbana, permite mejorar la gobernabilidad del sistema social y territorial mediante una permanente concertación entre el gobierno y los sectores más representativos de la ciudad y, por su intermedio, permite establecer consensos sobre las estrategias y proyectos prioritarios que demandará el futuro de la ciudad, más allá de los antagonismos existentes entre el sector público y privado.

Con esta base, los objetivos estratégicos de la ciudad estarán respaldados por la articulación de voluntades, decisiones y capacidades de los distintos actores, lo que se traduce en un proyecto de ciudad integral, global y participativo cuyo rasgo central es su garantía, transparencia y realismo ya que además de ser un proyecto consensuado, otorga mayor consistencia a la predicción de situaciones al considerar de manera importante los entornos, el territorio y su administración; en otras palabras, las dinámicas, los puntos críticos y las potencialidades.

De manera puntual, algunos de los rasgos distintivos de la planeación estratégica en ciudades son los siguientes:

1. Comprometerse con una visión de mediano y largo plazo lo que permite ir más allá del límite de un periodo gubernamental.
2. Conjuntar esfuerzos públicos y privados en torno a los objetivos de desarrollo propios de cada territorio.

3. Apoyarse en una visión prospectiva acerca del futuro posible y deseable del territorio en cuestión.
4. Prestar especial atención al análisis de las oportunidades y amenazas externas en un contexto globalizado.
5. Considerar las fortalezas y las debilidades propias del territorio en sus múltiples dimensiones
6. Orientar la concentración de esfuerzos en las acciones clave para el desarrollo del territorio.
7. Generar mecanismos flexibles de implementación de la estrategia, capaces de responder a los cambios.

Características como éstas, favorecen el liderazgo público en procesos que pudieran generar un amplio consenso respecto a un proyecto integral de ciudad. incorporando como elemento clave la concertación público-privada en torno a tareas concretas, buscando suscitar la adhesión ciudadana, y generar un sentido de identidad y pertenencia, lo que en conjunto se sustenta en el reconocimiento de la propia realidad, sus potenciales y limitaciones.

De acuerdo con lo señalado, y junto con los cambios recientes en el proceso de desarrollo y configuración de las ciudades, el traducir estos planteamientos en acciones reales y concretas requiere de transformaciones en las modalidades de organización y gestión del desarrollo urbano, en tanto que una mayor y más efectiva participación de la población en el proceso de toma de decisiones significa, tal vez, un requisito indispensable de la planeación estratégica en ciudades.

De hecho, el propio proceso de globalización plantea enormes desafíos a la gestión de las ciudades, y ello hace indispensable una redefinición de los instrumentos y mecanismos de gestión urbana, tarea que habrá de considerar el análisis de los procesos tecnológicos, económicos, culturales e institucionales que están en la base de la transformación de las ciudades.

En este sentido., una gestión estratégica de la ciudad debería integrar a la comunidad en el proceso de planeación en el sentido ya señalado, tarea que se encuentra apoyada por el nuevo rol asignado

a los gobiernos en el marco del proceso de modernización del Estado, el cual le asigna a las administraciones un rol promotor del desarrollo económico y social de sus territorios.

Por sus características, corresponde a los gobiernos locales emprender esta gestión participativa, además de dar respuesta al desafío que significa renovar la planeación territorial vigente desde esta perspectiva, ya que ellos están en condiciones de convocar a los distintos actores, de aportar sus equipos técnicos y su liderazgo político, y de actuar como mediadores entre los distintos intereses económicos y sociales presentes en el territorio. Además, ellos tienen la capacidad suficiente para articular las iniciativas locales y regionales con las políticas nacionales.

Sin embargo, para que los gobiernos locales puedan afrontar este reto, ellos mismos deben cambiar hacia una cultura institucional y una organización más acordes con un enfoque territorial integrado y estratégico. El desafío interno está planteado: se trata de superar la descoordinación entre las distintas visiones sectoriales y construir visiones integradoras, definir objetivos de mediano y largo plazo, y adecuar las prioridades de acción en el corto plazo. Se trata de promover un cambio cultural y organizacional que coloque a los municipios en mejores condiciones para promover la planeación estratégica en sus territorios.

Asimismo, deberán mitigar su dependencia administrativa y su escasa capacidad de recursos, para emerger como entidades más flexibles, pegadas al terreno de sus identidades y potencialmente capaces de negociar una adaptación continua al dinamismo del nuevo escenario.

3. El reconocimiento internacional

Por otro lado, no sólo las tendencias nos conducen a la adopción del enfoque estratégico en tareas de planeación urbana. La primera Conferencia de Ciudades para el Siglo XXI realizada en Río

de Janeiro en junio de 1993, apoyó la iniciativa de crear el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), con sede en la ciudad de Barcelona, España, y en la tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la ciudad de Salvador, Brasil, en julio de 1993, se enfatiza la importancia del intercambio amplio y sistemático de experiencias en esa área, reforzando el papel del CIDEU (Organización de Estados Iberoamericanos, 1997).

Con este antecedente, en la cuarta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la ciudad de Cartagena de Indias, en junio de 1994, se subraya la importancia de impulsar una metodología de planeación participativa para el desarrollo urbano, que incremente la capacidad de anticipación y previsión de las ciudades ante su crecimiento, y les permita afrontar con mayor éxito los graves problemas económicos, sociales y ambientales que éste les plantea (Organización de Estados Iberoamericanos, 1997).

La implementación práctica de estos señalamientos fue apoyada por las conclusiones que adoptó en esta materia el CIDEU en conferencia previa a la Cumbre, celebrada en la misma ciudad de Cartagena de Indias.

La participación de los agentes económicos y sociales, factor clave del desarrollo de las ciudades, fue el tema central de esta conferencia, y los representantes de las ciudades asistentes expresaron sus preocupaciones acerca de la magnitud y variedad de problemas, en particular las desigualdades y la pobreza que obstaculizan un proceso de desarrollo urbano que debe generar una mayor calidad de vida por medio del desarrollo sostenido en términos sociales, económicos y medioambientales (Organización de Estados Iberoamericanos, 1997).

En este contexto, se concibe a la planeación estratégica como un instrumento adecuado para incidir en las potencialidades de las ciudades y en un mayor aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el nuevo marco económico y social que se está configurando,

y se recomienda a los gobiernos municipales que concentren sus esfuerzos en fomentar la movilización de la sociedad civil por medio de sus agentes económicos y sociales, para participar en la definición de objetivos comúnmente aceptados y de líneas estratégicas que habrán de permitir su consecución.

Lo anterior significa impulsar paralelamente los procesos de desconcentración política, económica y administrativa con el fortalecimiento de la autonomía local, como condición básica para que estos procesos de planeación estratégica urbana se puedan desarrollar con la participación de los agentes económicos y sociales de las ciudades.

De la misma forma, en las dos últimas cumbres iberoamericanas celebradas en Bariloche, Argentina y Santiago de Chile, en 1995 y 1996 respectivamente, se enfatiza la necesidad de continuar emprendiendo tareas en materia de desarrollo estratégico urbano desde esta perspectiva, a la vez que se refuerza el papel del CIDEU como instancia que impulsa metodologías innovadoras que orienten el futuro de las ciudades (Organización de Estados Iberoamericanos, 1997).

4. Sus rasgos *principales*

Se ha señalado que la planeación estratégica en ciudades significa una nueva forma de gobernar las aglomeraciones urbanas en un clima de participación colectiva y de consenso, además de constituirse como una metodología de cambio en la cultura urbana que permite superar los viejos métodos de imposición, mediante nuevas formas de anticipación de lo deseado y lo posible.

Contrastando por un lado los planteamientos teóricos y metodológicos anotados en el primer capítulo, y por el otro, la aplicación de éstos en tres casos concretos en la práctica, es posible rescatar los principales rasgos que se observan en la adopción y aplicación del enfoque estratégico en la planeación urbana,

observándose que las experiencias comparadas se traducen en visiones estratégicas de desarrollo urbano, basándose en la cooperación intergubernamental y la participación comunitaria como ejes de viabilización de programas y proyectos, además de incorporar un innovador modelo asociativo entre los ciudadanos y sus autoridades, lo que sustenta y asigna un alto nivel de certidumbre al proceso de planeación de la ciudad.

De esta forma, como un esfuerzo de síntesis y con el objeto de resaltar su utilidad, se hizo necesario asociar desde dos puntos de vista los diferentes aspectos, tanto teóricos como prácticos, que han sido analizados por el trabajo hasta este punto: una primera categoría considera aquellos rasgos comunes aplicados por las ciudades que han servido de referente a la presente investigación, mientras que la segunda categoría rescata aspectos particulares que merecen ser reconocidos para cada caso analizado.

4.1. La Planeación Estratégica en ciudades: aspectos centrales

La revisión de casos, asociados con el enfoque estratégico en ciudades desde su punto de vista teórico y metodológico, ha permitido determinar como rasgos comunes los siguientes.

La Planeación Estratégica en ciudades:

1. Favorece un amplio proceso de participación por parte de los agentes involucrados en el proceso de desarrollo de la ciudad, sea en su condición de agente económico, social, técnico, institucional o simplemente vecino, lo cual conduce al logro del consenso social e institucional.
2. Producto del consenso generalizado de los sectores y agentes involucrados, permite la definición de un Proyecto de Ciudad, el que se constituye en el hilo conductor del proceso de planeación.
3. Cuenta con el respaldo, acuerdo y compromiso de parte de la

autoridad pública encargada de promover y llevar adelante el proceso de planeación bajo este enfoque; de hecho, es la propia autoridad pública quien promueve el proceso, aspecto que es considerado como fundamental.

4. Significa la adopción de una planeación más democrática donde la sociedad civil se encuentra más próxima a sus autoridades, y a su vez, mejor representada, aspecto que permite mejorar la gobernabilidad del sistema social y territorial.
5. Articula la gestión municipal con la amplia gama de actores y sus demandas.
6. Concilia los intereses particulares con los intereses públicos y comunes.
7. Favorece una mayor comunicación y en esa medida, facilita la con certación de acuerdos previos con los agentes involucrados en el proceso antes de la definición de medidas concretas.
8. Introduce una cultura de anticipación colectiva capaz de responder a los cambios del entorno.
9. Es un instrumento de actuación que viabiliza la solución de los problemas de la ciudad, con base en el efecto de la cooperación entre los diferentes sectores, destacando acciones de financiamiento al desarrollo urbano.
10. Es un instrumento flexible para la toma de decisiones en la medida que introduce cambios, los cuales son el producto de reconocer la dinámica del espacio y contexto a planificar, donde el proceso de globalización económica es el común denominador.
11. Metodológica y conceptualmente define tres elementos centrales como vía para alcanzar el Proyecto de Ciudad:

Directriz general: se trata de un objetivo central, de carácter general, producto de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del territorio identificadas en el diagnóstico de la ciudad; es el elemento globalizador de todas las estrategias y el marco de referencia que evidencia el consenso para avanzar hacia el logro de los cambios.

Líneas estratégicas: son los temas clave para pasar de la situación actual de la ciudad a la situación deseada; son las áreas más relevantes que apuntar directamente hacia el logro de la directriz u objetivo general, y son definidas desde un punto de vista integral.

Lineas específicas: son los medios para alcanzar el objetivo central dentro de cada una de las líneas estratégicas definidas, integrando una serie de objetivos específicos, así como paquetes de acciones, medidas o instrumentos a implementar.

12. Es un instrumento que se vale del desarrollo de distintas técnicas y procesos participativos como antecedente en la formulación de las directrices generales.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que la planeación estratégica en ciudades constituye un instrumento que viene a apoyar las tareas tradicionales de planeación urbana, alentando la participación y el compromiso en el proceso de planeación, y aumentando los índices de eficiencia en aquellas acciones que tienen como propósito orientar el desarrollo de la ciudad en el nuevo contexto, y cuya dinámica requiere respuestas innovadoras, oportunas, realistas y sistemáticas.

4.2. Rasgos *particulares en la práctica*

De manera particular, es importante destacar que en cada caso analizado se observan elementos distintivos y propios, los cuales son producto de las condiciones en que el enfoque ha sido aplicado. Sin embargo, al igual que en el punto anterior, las experiencias indican la viabilidad de adoptar este enfoque en realidades distintas como la nuestra, con las particularidades y adecuaciones pertinentes.

En este sentido, el caso de Barcelona, España, destaca por el reconocimiento internacional que le fue otorgado, producto del modelo innovador de "hacer ciudad" puesto en marcha en 1988, y que tenía por objeto dar continuidad y amplitud al impulso económico que

se dio como resultado de la celebración de los Juegos Olímpicos en esa ciudad, además de considerar aspectos de índole nacional e internacional y que estaban relacionados con el posicionamiento de Barcelona en el contexto europeo.

Con un sistema formal de planeación estratégica que opera desde ése año, el desarrollo de Barcelona ha sido conducido por dos Planes Estratégicos, regidos desde su formulación por las premisas básicas de voluntad y necesidad de cooperar, en beneficio de la ciudad.

Con la máxima representación del propio alcalde de Barcelona y el amplio proceso de participación que se generó, los Planes, además de estar respaldados por sólidos acuerdos, compromisos y consensos, han sido clasificados como Planes de Participación Ciudadana, aspecto que le ha asignado al proceso de planeación estratégica altos niveles de certidumbre y eficiencia.

Metodológicamente, destaca el hecho de que los Planes no son estáticos, introducen cambios en las medidas propuestas y consideran la necesidad de una reforma o adaptación más profunda cada 3 o 4 años. Asimismo, se consideró que en cuanto a su número, las líneas estratégicas habrían de ser limitadas para asegurar su posterior seguimiento.

Por su parte, en el caso de la ciudad de Córdoba, Argentina, destaca el esfuerzo institucional realizado con el objeto de emprender la tarea de planificar el desarrollo de la ciudad desde un punto de vista estratégico, tarea innovadora en el campo de las políticas urbanas de aquel país, pues se trata de un Sistema de Planeación institucionalizado que obedece a un proceso de reforma administrativa y modernización en el que se busca, entre otros aspectos, producir transformaciones y cambios en las modalidades de gestión del desarrollo.

Desde una perspectiva integral, el carácter estratégico del Sistema y del propio Plan se distingue por ser flexible y trabajar las tendencias, acontecimientos y escenarios con una previsión a media-

no y largo plazos, a la vez que se vale de una metodología de análisis que considera debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

El Plan constituyó un espacio de articulación entre diversos actores públicos y privados como garantía de un proceso concertado de formulación y ejecución de acciones, y en esa medida, es considerado como el principal instrumento donde se canalizan y resumen los grandes consensos democráticos entre el gobierno municipal y la sociedad.

Producto del carácter flexible del Plan, uno de sus rasgos más sobresalientes lo constituye la continuidad que le asigna al proceso de planeación, en el sentido que se prevé que éste se mantenga actualizado, activo y vigente, independientemente del gobierno en turno.

Por último, el caso de la Comuna de Santiago de Chile ofrece un particular interés, pues aunque no existe en ésta un Sistema de Planeación Estratégica formal, el gobierno comunal ha incorporado en acciones de planeación urbana los principales aportes de la planeación estratégica en ciudades, lo cual, no obstante que aún es materia innovadora en Chile, ha alcanzando importantes logros.

Otro rasgo peculiar, es que esta tarea es llevada a la práctica por una instancia ajena e independiente de la sociedad civil, del gobierno y del sector privado, se trata de la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CDS) que opera en estricta coordinación con el gobierno comunal con atribuciones que le permiten tener funciones clave como la gestión y atención de las más diversas necesidades comunales en materia de desarrollo urbano y mejoramiento de la calidad de vida.

El Proyecto Estratégico de Santiago, iniciado en 1990, ha sido el eje que integra y estructura las distintas acciones que se han llevado a cabo a partir de la definición de escenarios de desarrollo y la identificación de desafíos y potencialidades. Aspectos que fueron producto del desarrollo de distintos ejercicios, todos ellos impregna-

dos de esta nueva metodología, destacando las labores de participación social e institucional.

En todo momento se trató de conciliar los intereses de los agentes involucrados, buscando la definición más adecuada de las diferentes acciones derivadas de los programas del Proyecto; la incorporación de la comunidad y de la sociedad en general a estas tareas demostró que el desarrollo comunal tiende a ser más viable en la medida en que los propios actores participan y están comprometidos con el proceso, de ahí que el barrio haya sido identificado como el protagonista principal del desarrollo urbano y del propio Proyecto Estratégico.

Como un rasgo distintivo, el énfasis en el espacio barrial derivó en la creación de un sujeto de participación y gestión local bajo la figura de los llamados Comités de Adelanto de Barrios, instancias eminentemente participativas con funciones de coordinación y articulación de organizaciones sociales, institucionales y económicas.

Adaptar estos nuevos planteamientos a las tareas institucionales derivó en interesantes ejercicios como el de los Planes Indicativos, instrumentos que guían el desarrollo comunal y la gestión municipal con una metodología de planeación estratégica; se conciben con una visión de mediano y largo plazos en sus objetivos y estrategias, y definen en el corto plazo sus líneas de acción, lo cual permite que éstas sean evaluadas y modificadas facilitando la actualización y readecuación del Plan, convirtiéndolo en un instrumento flexible.

Un caso similar es la elaboración de Planes Maestros y Estudios Seccionales, que a nivel de barrio significan un paso clave en la definición del futuro de cada uno de ellos, ya que identifican los desafíos y potencialidades para luego definir el conjunto de iniciativas y proyectos requeridos para cada caso.

Finalmente, es importante mencionar que como producto del amplio ejercicio participativo, de la definición de metas y acciones

consensuadas, y de la amplia labor de gestaría que realiza la CDS, ha sido posible avanzar en el financiamiento privado de acciones de beneficio público.

5. Por qué rescatar el enfoque

Conscientes del cambio en las formas de gobierno, gestión y planeamiento de las ciudades en el marco de las recientes transformaciones que se experimentan en todos los países, con el sello distintivo de la globalización de la economía, parece innegable que en el campo de la planeación urbana estamos obligados a adecuar sus instrumentos y metodologías con el objeto de afrontar los retos que esta nueva realidad impone.

En este campo, las tendencias indican una evolución hacia el concepto de planeación estratégica. El agotamiento del planeamiento territorial clásico obliga a proponer uno que se adecue a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios urbanos.

Las experiencias que han servido como referente para este trabajo, evidencian la utilidad de incorporar el enfoque estratégico a la planeación urbana, sea bajo un sistema formal de planeación, o adecuando procedimientos que por razones de índole estructural y administrativa, hoy en día operan como lo hacían décadas atrás; sin embargo, ha sido posible reorientar el desarrollo de la ciudad en los términos que define el nuevo escenario, alcanzando resultados importantes

De esta forma, y sobre la base de considerar los amplios beneficios que otorga la planeación estratégica en ciudades, este trabajo se dirige a hacer una crítica a la planeación urbana en el Estado de México, crítica que deriva en una propuesta metodológica de adopción del enfoque estratégico en la planeación urbana estatal, respetando la actual estructura y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación.

IV. LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO

1. *Consideraciones iniciales*

El carácter interventor y proteccionista que distinguía al Estado mexicano hasta antes del proceso de reestructuración económica, provocó que las formas de intervención del Estado en materia de desarrollo urbano se dirigieran básicamente a la realización de acciones de carácter administrativo, asistencialista y subsidiario, donde los gobiernos estatal y federal constituyeran los principales promotores del desarrollo de las ciudades, dejando al margen a los gobiernos locales, que actuaban sólo en el ámbito de la administración urbana (Villar, 1996).

Esta forma de actuación "...orientada, financiada y regulada desde las instancias centrales (federales y estatales) de toma de decisión..." (Villar, 1996:55), más que preocuparse por atender la apremiante necesidad de crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad productiva y por movilizar a la sociedad civil, se centró en resolver problemas relacionados con la pobreza y el crecimiento urbano.

La decadencia del Estado benefactor no significó en la práctica que la planeación urbana superara las limitaciones que la habían caracterizado décadas atrás; el gobierno de la ciudad parece estar más vinculado al centralismo en la toma de decisiones y al intervencionismo estatal, que a las necesidades del proceso de reestructuración económica, lo cual significa serios obstáculos para adecuarse a los requerimientos de la reestructuración impulsada por México en la última década (Lemus, 1994).

2. La Planeación Urbana en México

2.1. Antecedentes

Como resultado de la toma de conciencia por la magnitud de la problemática que el proceso de urbanización había adquirido en el país, además de la necesidad de dar congruencia y continuidad a las múltiples acciones emprendidas en los distintos ámbitos de gobierno para conducir los fenómenos relacionados con el desarrollo urbano, el año de 1976 marca el inicio de la institucionalización de la planeación urbana en México con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAAH), instrumento publicado previamente a la conferencia Hábitat celebrada en Vancouver (Eibenschutz, 1994).

Si bien a partir de ese año en México se contó con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, la experiencia en materia de planeación urbana y regional se remonta, incluso, a la segunda década de este siglo, por lo que es conveniente repasar los esfuerzos realizados, los cuales, en opinión de Garza (1989), se puede agrupar en cuatro etapas:

1. Las acciones pioneras (1915-1940): etapa donde se realizaron incipientes ejercicios de planeación, fundamentalmente de tipo económico a través de lo que fue el Consejo Económico Nacional (1928), la primera Ley sobre Planeación General de la República (1930) y el primer Plan Sexenal (1934-1940), entre otros.
2. Las políticas de impacto territorial aislado y proyectos de alcance sectorial y regional (1940-1970): periodo en el que se efectuaron ejercicios más formales de planeación económica y territorial como los formulados por la Comisión Federal de Planeación Económica (1942), o los de la Secretaría de la Presidencia creada en 1958 para la planeación y vigilancia del gasto público; asimismo

destacan la promulgación del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, entre otros.

3. Políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976): en esta etapa, la planeación urbano-regional mexicana tomó un nuevo rumbo con la emisión de la LGAH, acción que marcó un deslizamiento progresivo de la ideología urbana y regional hacia la de asentamientos humanos, lo que significó un abandono progresivo de las nociones regionales. Complementando los avances, el ejercicio de la planeación se transformó, pasando de tarea y compromiso de gobierno, a disciplina y escuela del pensamiento.

Conviene señalar que la LGAH planteó la necesidad de definir políticas y sistemas que permitiesen planificar adecuadamente el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, a fin de propiciar mejores condiciones de vida en beneficio de los habitantes del país. Adicionalmente, se constituyó en una norma a partir de la cual se pudieran establecer las bases para crear leyes, planes y reglamentos urbanos en todas las entidades del país.

4. Planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1988): finalmente, la planeación se consolidó al sustentarse constitucionalmente, pasando a ser una tarea formal de la administración pública y una corriente teórica de pensamiento de los más diversos sectores. De hecho, el gran interés por los asentamientos humanos dio lugar a la promulgación del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, el cual institucionalizó la acción del Estado en materia de organización del territorio.

De manera particular, es importante destacar que durante este largo periodo de ajuste y consolidación de la planeación en México, la experiencia reporta la puesta en marcha de distintos ejercicios aplicados a casos concretos, los cuales marcaron en su momento importantes umbrales al desarrollo de la planeación urbano-regional mexicana:

Programa de Desarrollo Regional por Cuencas Hidrológicas

Formulado durante la segunda de las etapas señaladas, este **programa representó el despegue de la planeación urbano-regional**. Aunque no se manejaba un concepto regional ni de planeación en el sentido académico del término, a partir de este periodo se le dio un impulso real a un desarrollo regional más equilibrado, mediante **intensos programas de riego, de ampliación de la infraestructura carretera** y de la red ferroviaria, pero sobre todo mediante la dotación de **tierras**.

Este programa pretendía fundamentalmente la modernización agrícola, resolver el ya prematuro congestionamiento del Valle de México y, como un aspecto colateral, la urbanización racional de los principales poblados y ciudades ubicadas en las cuencas hidrológicas. Fue considerado como el primer ejercicio para canalizar los esfuerzos nacionales fuera del núcleo económico y político del país: la ciudad de México (Castañeda, 1991).

Polos de *Desarrollo*

Durante la tercera etapa de las señaladas se planteó un nuevo modelo para la búsqueda de un desarrollo regional equilibrado, en el cual se manifiesta la necesidad de combatir el centralismo y las desigualdades existentes mediante la creación de nuevos polos de desarrollo industrial y turístico en otras zonas del país.

La etapa de las cuencas hidrológicas llegó a su fin con esta política innovadora para su tiempo, la cual adoptó medidas concretas como el apoyo al desarrollo de la primera etapa de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, el lanzamiento de proyectos turísticos como el de Ixtapa y Cancún, y el desarrollo cuprífero Nacozari, entre otros.

Planeación Institucional Contemporánea

Durante el decenio de los setenta se experimentó el verdadero auge de la planeación y de las políticas urbanas y regionales en México.. desde la aparición de nuevas concepciones teóricas, hasta su institucionalización como una práctica de gobierno y administración

A partir de 1976, México establece su política nacional en materia de asentamientos humanos. Las primeras acciones fueron las reformas constitucionales que sustentarían la LGAH publicada en mayo de ese año. También en 1976 se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas como ministerio especializado., que entre otros aspectos, se ocupaba de la planeación territorial de los centros de población. de la ecología urbana, del equipamiento, el suelo y la vivienda (Castañeda, 1991).

En 1978 se aprobó el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, instrumento básico mediante el cual se tratan de canalizar hacia un mismo objetivo todas las actividades relacionadas con los asentamientos humanos.

A partir de 1982, el Gobierno de México introdujo con toda su fuerza la planeación como tarea de la administración pública, siendo en 1984 cuando se establecen términos de obligatoriedad en materia de planeación en la Constitución y se instaura el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) establecido por la Ley de Planeación de enero de 1983, lo que da lugar a la formulación de planes y programas específicos, sirviendo a la vez como medio para coordinar la planeación nacional con la estatal y municipal.

El objetivo del SNPD fue constituirse como el instrumento mediante el cual el Estado y la sociedad civil definieran el rumbo específico para avanzar hacia la consecución de los propósitos políticos, económicos y sociales del proyecto nacional, así como incorporar nuevas técnicas y metodologías de planeación al proceso cotidiano de toma de decisiones en las distintas dependencias y entidades del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, y de los diversos grupos sociales (Sobrino, 1993).

Asimismo, dentro de este periodo y como acción complementaria a la política gubernamental para atender el fenómeno del crecimiento y el desarrollo urbano, con la reforma del artículo 115 Constitucional, se le confieren a los municipios del país nuevas facultades, atribuciones y recursos, lo que hace posible gobernar democráticamente y administrar con eficiencia los centros urbanos en expansión, además de darle continuidad y coherencia al desarrollo integral de México.

2.2. La *Planeación Urbana en los noventa*

Al quedar de manifiesto el agotamiento de modelos políticos y económicos que fueron perdiendo la capacidad de responder a las demandas de bienestar social que se expresan tanto en México como en el resto del mundo, era evidente la necesidad de redefinir las estructuras, instituciones y prácticas económicas, políticas y sociales.

En función de lo anterior, en el marco de la reforma del Estado emprendida por México, el gobierno federal impulsó un proceso de reforma urbana como parte esencial de la política social y que tuvo por objeto alcanzar un desarrollo urbano equilibrado mediante la modificación del modelo de distribución de la población, que hasta ahora, se ha caracterizado por una excesiva concentración de la población. La esencia de la reforma urbana fue atender las causas y los efectos de los procesos urbanos para elevar la calidad de vida de la población que habita en las ciudades (Soberanes, 1993).

En este contexto, la planeación urbana en México a partir de 1992 adquiere un carácter renovado, el cual favorece el replanteamiento y fortalecimiento de la política de desarrollo urbano. El nuevo carácter de la planeación es aludido, en primer lugar, a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, instancia que tiene por objeto institucionalizar e impulsar la política social del Estado, dentro de la cual se ubica la política urbana.

En segundo lugar, la nueva LGAH promulgada en 1993, como la Ley de 1976, significó un hito y un avance indudable en este campo y, en tercer lugar, la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, vendría a modificar de manera significativa las perspectivas de desarrollo del país (Soberanes, 1993).

Como eje fundamental de la reforma urbana, fue diseñado y puesto en marcha en 1993 el Programa de 100 Ciudades con el objeto de propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de aquellas ciudades y regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello. Asimismo, el Programa buscaba inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población.

Hoy en día, el gobierno federal reconoce que la realidad nacional se ubica en un contexto en el que la globalización de su economía tiene un importante impacto en el territorio. Las ciudades cumplen un nuevo papel y compiten entre ellas, por lo que se requiere fortalecer la actividad reguladora del Estado en el territorio bajo criterios de equidad entre ciudades y regiones, entre grupos sociales y entre los ámbitos rural y urbano.

En respuesta a lo anterior, y junto con los programas estratégicos de Consolidación de las Zonas Metropolitanas, de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano y de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano, la Política Urbana vigente da continuidad al Programa de 100 Ciudades, buscando generar las condiciones que permitan el desarrollo integral de la población, a través de un conjunto de 100 ciudades con potencial para generar desarrollo y mejores condiciones de vida a un menor costo social, revirtiendo los flujos migratorios que hoy en día tienen como destino final los grandes centros urbanos del país, propiciando un crecimiento autosostenido con base en economías de escala y de aglomeración (Poder Ejecutivo Federal, 1995 y 1996).

3. La Planeación Urbana en el Estado de México

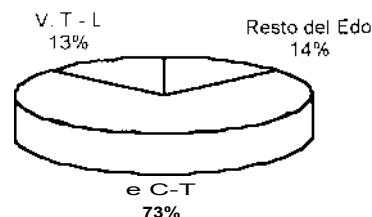
3.1. El contexto de la acción planificadora

Una de las circunstancias que con mayor relevancia ha afectado a la entidad, es el vertiginoso cambio que, en términos de tamaño y composición de su población.. ha experimentado en las últimas 3 décadas. Esto ha sido consecuencia de su estratégica ubicación circundando a la capital del país., principal polo de atracción económica y poblacional, lo que significa que el estado, con una población cercana a los 12 millones de habitantes de acuerdo con los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 1995, se constituya como la entidad más poblada del país concentrando el 12.7% del total de población, adicionalmente es conveniente considerar que, de acuerdo con el Consejo Estatal de Población, actualmente la población estatal se estima en 12.7 millones de habitantes, el 13.06% de la población nacional

Las tendencias de distribución de la población han provocado un fuerte desequilibrio regional caracterizado por una gran concentración urbana e industrial en dos zonas urbanas principales: los municipios del Valle Cuautitlán-Texcoco (VCT), conurbados con el Distrito Federal, y en menor medida en el Valle Toluca-Lerma (VTL), en contraposición con zonas insuficientemente desarrolladas en el resto del territorio estatal

En conjunto, en ambas zonas urbanas habitan más de 10 millones de habitantes, lo que significa poco más del 85% de la **población estatal** para 1995.

Estado de México Composición de la Pobl. 1995



Fuente: INEGI, 1995. Censo de Población y Vivienda 1995. Resultados definitivos. Memo.

Con base en el gráfico anterior, es posible observar que sólo en el VCT habita 73% de la población estatal, lo que se traduce en poco más de 8 millones 500 mil habitantes asentados en un conjunto de 58 municipios (47.5% del total de municipios de la entidad).

En particular, este fenómeno es resultado del modelo de concentración de actividades productivas, lo que provocó que la ciudad de México experimentara un vertiginoso proceso de urbanización en relativamente pocos años y ocupara progresivamente territorio del Estado de México, dando origen al surgimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). históricamente considerada la mayor concentración poblacional del país.

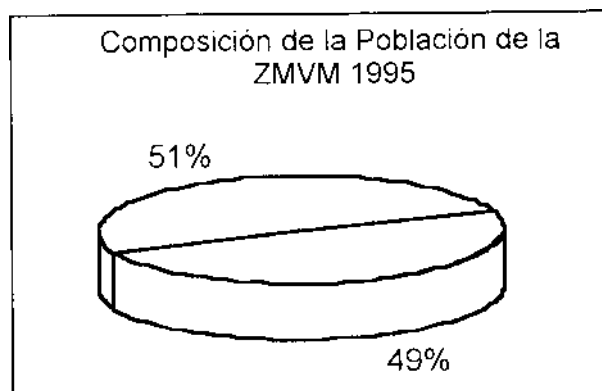
Durante su explosivo crecimiento, la ZMVM ha producido altos costos sociales, disparidades regionales y la persistencia de un patrón de crecimiento metropolitano de asentamiento perimetral y extensivo, en cuyo proceso, se han traspasado barreras físicas, umbrales de costo o límites políticos y administrativos, con efectos crecientes en la calidad del medio ambiente.

Se observa la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo urbano, que encarecen la vivienda y sus servicios o deprimen el potencial agrícola y ecológico; fuerte irregularidad en la tenencia de la tierra, además de una fuerte especulación inmobiliaria; insuficiencia de servicios y equipamiento, acompañado de altos costos de introducción de infraestructura básica, así como crecientes riesgos de emergencias urbanas

No obstante, la gran metrópoli nacional es y seguirá siendo eje estructural de la economía del país, en función de que es motor y guía del desarrollo, al ser el espacio por excelencia donde se introducen y generan las innovaciones tecnológicas, económicas y sociales, así como el canal de difusión de dichas innovaciones al resto del espacio metropolitano y nacional, pero sin perder el poder central heredado décadas atrás.

Por tanto, la importancia que tiene la ZMVM en el ámbito nacional es incuestionable. Lo mismo que la del Estado de México, ya que por su vecindad con la capital del país, se ha favorecido la existencia de una estrecha vinculación económica, social y territorial, vale decir que de los cerca de 18 millones de habitantes de la ZMVM, poco más de la mitad de ellos habita en el Estado de México.

Fuente: INEW, 1996. C, -//
^, hlae...., t 14er, da 1995.
Resuh, idus Delhi l ti vos. México.



No sólo los indicadores demuestran el rol fundamental que tiene el Estado de México en la dinámica metropolitana, también las tendencias indican que este fenómeno de concentración y primacía urbana tiende a agudizarse, de ahí que las previsiones más conservadoras estiman que al menos en el corto y mediano plazos este patrón persistirá estructuralmente ante la saturación del territorio del Distrito Federal y ante la falta de alternativas de desarrollo en otras zonas del territorio nacional. El crecimiento total de la metrópoli se da hoy, exclusivamente, en la entidad.

Por otro lado, es importante señalar que el crecimiento estatal no sólo se polariza en el VCT, sino que, como se ha señalado, en menor medida este fenómeno se observa en el VTL, situación que refuerza aún más la persistencia del crecimiento urbano acelerado en estas dos zonas, a la vez que acentúa el desequilibrio regional.

En el VTL habita 13% de la población estatal, lo que significa poco más de 1 millón 500 mil habitantes asentados en un conjunto de 22 municipios (18% del total de municipios de la entidad), siendo el más representativo Toluca, capital estatal

Por lo tanto, el Estado de México seguirá creciendo a ritmos similares y la nueva población estatal estará propensa a distribuirse bajo las mismas tendencias que se manifiestan espacialmente en un extremo, con grandes zonas concentradoras de población y riqueza, pero a la vez generadoras de marginal,  al, y en el otro, con la existencia de asentamientos aislados de menor población e insuficiente desarrollo en el resto del territorio estatal.

Finalmente, conviene destacar que en el Estado de México no podemos referirnos al desarrollo urbano sin dejar de asociarlo con los fenómenos urbanos y económicos que se suceden en el centro del país, y principalmente en la ciudad de México.

3.2. Objetivos y Estrategia de Desarrollo

Con base en lo anterior, se podría señalar que la problemática actual en el Estado de México tiene su origen en el desfase de su crecimiento económico con la dinámica poblacional. Tres aspectos sintetizan esta problemática (Gobierno del Estado de México, 1993a):

- * Insuficiente crecimiento económico, con riesgos de mayor pérdida de dinamismo, que lo aleje más de la expansión mínima para el desarrollo.
- * Acelerado crecimiento demográfico.
- * Problemática social en aumento, caracterizada por un proceso de urbanización acelerado y anárquico, el agravamiento de la pobreza extrema y la profundización de las diferencias regionales.

Ante esta realidad, el Gobierno del Estado de México en su administración 1993-1999 planteó cuatro objetivos de desarrollo que correspondían a las prioridades de la problemática de la entidad; estos objetivos fueron (Gobierno del Estado de México, 1993a):

- * Combate a la pobreza extrema.
- * Modernización y preservación de la vida rural.
- * Dignificación de la vida urbana.
- * Dinamización de la economía como palanca para un desarrollo social más justo.

En este sentido, y en el marco del reto social que se impuso la anterior administración en materia de desarrollo urbano y regional, el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 (PDEM 1993-1999) reconoció los agudos desequilibrios regionales que, incluso hoy en día, observamos en la entidad, los cuales son más evidentes en el VCT y en el VTL, y señalaba que era preciso planificar el crecimiento de los centros urbanos y, al mismo tiempo, abordar la desconcentración territorial de las actividades productivas, alentar las zonas deprimidas y estimular de modo integral el desarrollo regional del estado.

En la medida en que el desarrollo urbano se vincule con el regional y que se aliente el desarrollo integral de las regiones, incluidas las zonas rurales, la planeación urbana será viable. El PDEM 1993-1999 afirmaba que no hay urbanismo real ni planeación urbana completa sin proyectos concretos para la ruralidad.

Asimismo, señalaba que la planeación urbano-rural debería cumplir con el objetivo de dignificar la vida en las ciudades. Para ello, debería ser participativa, creando canales adecuados y suficientes, debiendo considerar criterios éticos y sociales para asegurar que se presten los servicios públicos básicos y debiendo proteger el medio ambiente; también debería tomar en cuenta los objetivos económicos y la situación de las finanzas públicas.

En este contexto, los objetivos que se señalaban en el PDEM 1993-1999 en materia de desarrollo urbano y regional eran los siguientes (Gobierno del Estado de México, 1993a):

- * Modificar las tendencias de localización de las actividades económicas y de la población, a fin de inducir un desarrollo regional equilibrado.

- * Propiciar el crecimiento ordenado de los centros de población.
- * Contribuir a resolver los rezagos urbanos en términos de infraestructura, equipamiento urbano, vivienda y regularización de la tenencia de la tierra,. así como ampliar y mejorar la prestación de los servicios públicos.
- * Propiciar la adecuada articulación entre los municipios conurbados con el DF.. así como articular sistemas metropolitanos de vialidad, transporte, infraestructura y servicios

Por otro lado, y sin desconocer la aguda problemática estatal identificada años atrás, la actual administración estatal se ha propuesto "...arribar a un proyecto que conjugue el crecimiento económico con la justicia social: que auspicie el desarrollo sustentable, basado en los recursos naturales bajo la premisa de su renovación sostenida y uso racional, económica y socialmente eficaz" (Gobierno del Estado de México,. 2000:23).

En el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 (PDEM 1999-2005) se definen tesis centrales que guiarán la acción del estado en pro del desarrollo futuro de la entidad:

- * Mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- * Preservación del estado de derecho.
- * Fortalecimiento de la participación democrática.

Asimismo, el PDEM 1999-2005 señala la misión y visión del gobierno así como los valores que guiarán sus actos, aspectos que en conjunto, buscan el impulso decidido al desarrollo en el marco de una gestión gubernamental armónica y eficiente apegada en estricto al respeto, a la legalidad y la justicia.

Ocho son los ejes rectores del PDEM 1999-2005, de entre los que destacan el referente al Desarrollo Regional y el de Desarrollo Urbano Sustentable, los cuales, sin mayores diferencias respecto a lo señalado por el PDEM anterior (bajo los mismos rubros), reconocen la aguda problemática urbana que prevalece en el VCT y en el VTL producto de la concentración poblacional y de actividades, así como también aquella producto de la dispersión y carencia de equipamiento, servicios y empleo en el resto del territorio estatal.

En este marco, el PDEM 1999-2005 reconoce la necesidad de continuar con los esfuerzos emprendidos en materia de planeación urbana y regional para lo cual propone, por un lado, una nueva regionalización del estado que, basada en el sistema estatal de centros de población, permita atenuar los agudos desequilibrios regionales existentes y por el otro, planificar el desarrollo ordenado e integral del estado bajo un enfoque de mediano y largo plazo (Gobierno del Estado de México, 2000).

En particular, y en lo referente al desarrollo urbano, el PDEM 1999-2005 no sólo reconoce los complejos procesos de suburbanización, urbanización y metropolización que se observan en el estado, sino que además se ha propuesto la necesaria labor de actualizar el instrumental disponible (tanto jurídico como técnico) con miras a dirigir, controlar y normar de manera eficiente el crecimiento y desarrollo de los centros de población de la entidad, en un contexto urbano caracterizado por la presencia de complejos fenómenos que finalmente se materializan en el territorio.

Los objetivos señalados en el PDEM 1999-2005 en materia de desarrollo urbano son los siguientes:

- * Ordenar y regular el crecimiento urbano de la entidad, vinculándolo a un desarrollo regional sustentable.
- * Racionalizar y orientar los procesos de urbanización que experimentan los centros de población, a partir del replanteamiento del sistema de planeación urbana.
- * Fortalecer el papel del municipio en materia de desarrollo urbano, como responsable de su planeación y operación.
- * Fomentar la participación de los sectores público, privado y social para atender las demandas ciudadanas en materia de desarrollo urbano.

3.3. *La Política Urbana*

En el marco de la estrategia social planteada por el PDEM 1993-1999, la Política Urbana en el Estado de México pretendía contribuir al desarrollo integral del estado, partiendo de la transformación del patrón de los asentamientos humanos, que en ese momento como ahora, polarizaba el crecimiento estatal en el VCT y en el VTL, además de obedecer a las políticas nacionales de descentralización y desarrollo económico (Gobierno del Estado de México, 1994a).

Desde el punto de vista regional, la política buscaba reorientar las tendencias de localización de las actividades económicas y de la población, a efecto de inducir un desarrollo regional equilibrado. Desde el punto de vista urbano, buscaba asegurar el crecimiento ordenado de los centros de población, así como contribuir a resolver los rezagos en infraestructura y equipamiento.

Globalmente, la política daba respuesta a los cuatro ámbitos geográficos en que se desarrollan los asentamientos humanos en el estado, para los cuales se definieron líneas de política específicas (Gobierno del Estado de México, 1994a):

- * Regulación estricta del crecimiento urbano en los municipios del Valle Cuautitlán-Texcoco.
- * Consolidación del sistema urbano Toluca-Lerma y su área de influencia.
- * Impulso a centros de población estratégicos en el interior de la entidad, para convertirlos en verdaderos polos de desarrollo.
- * Alentar la vinculación funcional entre localidades pequeñas y zonas rurales para evitar su dispersión y posibilitar la dotación de servicios, lo que permitirá arraigar a su población y frenar los movimientos migratorios hacia las zonas metropolitanas.

De estas líneas de política se desprendían una serie de acciones, entre las que destacan:

- * Descentralizar facultades a los municipios en materia de planeación y administración urbana.
- * Actualizar el Sistema de Planes de Desarrollo Urbano, revisando los Planes vigentes para adecuarlos a la realidad urbana que ha sido señalada en apartados anteriores, y a los planteamientos del PDEM 1993-1999.
- * Constituir un Sistema de Polos de Desarrollo en ciudades medias, para conformar un cinturón urbano de contención a los flujos migratorios con destino a las zonas metropolitanas.

En particular, es importante destacar que un rasgo esencial de la Política Urbana de la administración anterior, en el marco de considerar la situación y las condiciones físicas y socioeconómicas prevalecientes en la entidad, lo constituía el propiciar opciones alternativas de asentamiento y así equilibrar la gran concentración poblacional que hoy día prevalece en los municipios conurbados con el Distrito Federal.

Por su parte, y reconociendo que la situación y tendencias urbanas en la entidad prevalecen, las líneas de política urbana definidas por el PDEM 1999-2005 establecen, en lo general, lo siguiente (Gobierno del Estado de México, 2000):

- * Integrar en los diferentes instrumentos normativos criterios que consideren: la oportunidad y el mejoramiento en la dotación de equipamiento y servicios públicos; el fortalecimiento y funcionamiento eficiente de los instrumentos que norman el acceso al suelo y a la vivienda y; la armonización de la relación entre el crecimiento y la preservación ambiental.
- * Fortalecer el papel del gobierno local en materia de desarrollo urbano, además de fortalecer y ampliar los canales de participación de la población en el proceso de planeación.
- * Actualizar permanentemente los diferentes instrumentos normativos del desarrollo urbano, procurando la utilización de sistemas y herramientas de punta con el objeto de dar respuesta oportuna a

los desafíos urbanos con temporáneos, sin desconocer el rezago acumulado en la materia

Con base en lo señalado es posible observar que, independientemente de los propósitos institucionales que se han planteado al menos durante las últimas dos administraciones, la realidad urbana en la entidad pareciera agudizarse lejos de mostrar algún signo de mejoramiento o solución. Esta situación no es atribuible a la calidad en el desempeño del gobierno frente a esta problemática, se trata de un fenómeno cuya complejidad es tal, que rebasa límites y competencias, es decir, estamos frente a un problema de carácter nacional que se asocia a múltiples factores de la misma índole ante los que las acciones emprendidas por el estado en materia de desarrollo urbano parecieran ser soluciones parciales.

Y reiterando que esta problemática escapa a la capacidad de control por parte del gobierno estatal, no hay que desconocer los múltiples esfuerzos que, en el marco de la política urbana, han sido emprendidos.

No obstante que la actual administración no ha definido, desde un punto de vista instrumental, una nueva política urbana, es preciso considerar que en el marco del PDEM 1999-2005, el Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas considera como objetivos del sector los siguientes (Gobierno del Estado de México, 1999):

- * Ordenar el crecimiento urbano e impulsar el desarrollo de los centros de población de la entidad.
- * Contar con un marco jurídico actualizado y una normatividad flexible, aplicables a la realidad estatal.
- * Atender los asuntos metropolitanos urbanos
- * Buscar solución a la demanda de suelo de la población
- * Abatir el déficit de vivienda mediante la promoción y el mejoramiento
- * Incrementar la cobertura y elevar la calidad de la infraestructura básica.
- * Generar y promover la cultura del agua.
- * Ampliar el equipamiento urbano.

- * Garantizar la regulación de los usos del suelo e impulsar el desarrollo de proyectos urbanos y habitacionales.
- * Motivar la participación de la ciudadanía en los programas de la dependencia.
- * Mejorar la respuesta a la ciudadanía.
- * Lograr la desregulación y simplificación de los procesos administrativos.
- * Informar a la población sobre los servicios y acciones de la dependencia.

En el marco de los objetivos sectoriales señalados, y considerando los programas que de ellos se derivan, resulta necesario destacar que, independientemente de la política urbana que será emprendida por la actual administración, desde el nivel sectorial puede observarse el compromiso asumido frente a la complejidad urbana que caracteriza a la entidad.

3.4. Instrumentos normativos del Desarrollo Urbano

De acuerdo con el escenario planteado, y en el marco de los avances en materia de planeación urbana y regional en México, en el Estado de México existe una experiencia probada de aplicar formalmente la planeación urbana y regional de unos 20 años a la fecha, a partir de la creación del Instituto Acción Urbana e Integración Social (AURIS), que sirvió de modelo para la creación de las primeras áreas especializadas en la materia en el país.

La experiencia también reporta que el estado cuenta con una gran tradición legislativa en la materia, lo que le ha permitido servir de modelo para muchas otras entidades del país. Cincuenta años de historia han dado fe de la existencia de diversos ordenamientos legales que han servido como soporte del marco jurídico del desarrollo urbano estatal. En este periodo, un hecho que significó en su momento un hito trascendental en el proceso de regulación y planeación urbana del territorio estatal, fue la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) en 1983, en el marco de lo dispuesto a nivel federal por la LGAH.

A partir de entonces, se generó en la entidad un vigoroso proceso de administración urbana, lo que produjo un vasto caudal de experiencias, que a la luz de las nuevas condiciones socioeconómicas imperantes en ese momento, de la necesidad de fortalecer las disposiciones que tutelan el orden urbano -fieles ala tradición de vanguardia legislativa- y ante todo, frente a la urgencia de contar con instrumentos que respondieran a los retos que plantea la problemática urbana, se hizo impostergable revisar las disposiciones de la Ley (Gobierno del Estado de México, 1 993b).

De esta forma, en marzo de 1993 se expide la nueva LAHEM, la cual, con mayor precisión que su antecesora, constituye el instrumento que respalda la aplicación y seguimiento de la Política Urbana estatal y busca establecer la concurrencia y coordinación de los municipios y del estado, así como la concertación con los sectores social y privado en tareas relacionadas con los asentamientos humanos.

Asimismo, fortalece la participación del municipio en los procesos de planeación y administración del desarrollo urbano. A su vez, ratifica el derecho que tienen los ciudadanos de organizarse y participar en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano.

La Ley de Asentamientos Humanos vigente incorpora conceptos novedosos, en particular, los Planes Regionales Metropolitanos y los Planes Parciales, instrumentos que se pretende marquen nuevas pautas dentro del ejercicio de la planeación del desarrollo urbano. Como otro tipo de planes, éstos se incorporan al Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, fortaleciendo el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos de la entidad.

En este sentido, el art. 21 de la LAHEM define el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, el cual establece que son los propios Planes los instrumentos normativos de carácter legal con que cuenta el gobierno estatal para el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos. El Sistema se integra por (Gobierno del Estado de México, 1993b):

- Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- ' Planes Regionales Metropolitanos.
- ` Planes Municipales de Desarrollo Urbano
- Planes de Centros de Población Estratégicos
- " Planes de Centros de Población.
- Planes Parciales.

A través de estos instrumentos y de acuerdo con su propio ámbito de competencia se establecen los usos del suelo, la estructura vial, las etapas de crecimiento de la ciudad, la localización del equipamiento y las zonas aptas de reserva territorial y preservación ecológica; se determinan objetivos por alcanzar y se definen las estrategias, políticas, programas y normas técnicas para conducir el desarrollo.

Corresponde al Plan Estatal de Desarrollo Urbano, según el art . 23 de la LAHEM la "descripción y análisis del estado y perspectivas de la situación urbana y su entorno ambiental, así como las condicionantes que ello genera para la planeación del territorio **estatal**" (Gobierno del Estado de México, 1993b44).

Por su parte, los Planes Regionales Metropolitanos, de acuerdo con el art. 24, 'tienen como propósito establecer un sistema urbano y ecológico intermunicipal integral en el cual la estructura vial, los grandes usos del suelo y las zonas concentradoras de servicios estén previstos para cada uno de los centros de población y zonas que conformen el sistema, en relación con la población por atender, a fin de optimizar la inversión pública, y elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad en la prestación de servicios" (Gobierno del Estado de México, 1993b46).

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, son los instrumentos que norman y regulan el crecimiento urbano de los diferentes municipios de la entidad. en correspondencia con lo dispuesto por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Los Planes de Centros de Población Estratégicos, norman y regulan el crecimiento urbano de un Centro de Población Estratégico, los cuales son definidos por la LAHEM en su art. 4, fracc II, como

"...los centros de población definidos en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que desempeñan una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del Estado, ya sea por estar integrados en sistemas urbanos intermunicipales o en regiones metropolitanas, o porque cumplen o se prevea que cumplan funciones regionales en la prestación de servicios, en el desarrollo de las actividades productivas y en la distribución de la población (Gobierno del Estado de México.. 1993b:30).

Los Planes de Centros de Población son aquéllos que norman y regulan el crecimiento urbano de un Centro de Población, y son definidos por la LAHEM en su art. 4, fracc. L como '...el área urbana ocupada por la concentración de asentamientos humanos y las instalaciones necesarias para su vida normal, la que se reserva para su expansión futura y la constituida por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dicho centro' (Gobierno del Estado de México, 1993b:30).

Finalmente, los Planes Parciales que se deriven de los Planes de Centros de Población Estratégicos y de los Planes de Centros de Población. según el art. 27, "... se expedirán para las áreas de crecimiento de éstos, la conservación y mejoramiento de la imagen urbana y la estructura vial, la precisión de los usos del suelo de sectores urbanos y cuando cualquier propósito análogo de interés público lo hiciere necesario (Gobierno del Estado de México, 1993b:50).

3.4.1. Base *metodológica y procedimientos*

De acuerdo con lo señalado, es posible observar que los gobiernos locales tienen un papel fundamental en la planeación de sus territorios, acción que se sustenta en el art. 13, fracc 1, donde se les confiere la tarea de elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y en su caso, modificar sus respectivos Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los Planes de Centro de Población y los Parciales de éstos, los cuales son sometidos a la aprobación definitiva por parte de la

Legislatura, asignándoles el carácter de Norma-Ley, convirtiéndolos en legítimos instrumentos que aplican tanto el estado como el municipio para administrar el desarrollo urbano.

A su vez, y de acuerdo con lo establecido en el mismo art. 13, en su fracc. II, el municipio participa de manera coordinada y concurrente con el ejecutivo estatal en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los Planes Regionales Metropolitanos, los Planes de Centros de Población Estratégicos y los Parciales de éstos, instrumentos donde se aprueba la zonificación que administrarán ambas autoridades.

De esta forma, con la participación activa de las autoridades estatal y municipal, la planeación urbana de los centros de población identifica los caminos viables para dar solución a la problemática urbana y superar las condiciones actuales. En planes de este tipo se plantea la imagen futura a la que se quiere llegar, lo que permite orientar los esfuerzos de planeación, constituyéndose en el referente general de la toma de decisiones.

De acuerdo con lo señalado hasta este punto, es posible argumentar que el Centro de Población constituye la unidad básica de planeación urbana al interior del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, ya que es a partir del Centro de Población que se derivan los diferentes lineamientos de acción en la materia para cada uno de los ámbitos contemplados en el Sistema. Adicionalmente, el Centro de Población es el espacio que ofrece las condiciones más adecuadas para intervenir de una manera más directa sobre los agudos problemas que hoy día enfrenta el Estado de México en materia de planeación urbana, tarea realizada por el gobierno local.

En este marco, la elaboración de planes de este tipo en el Estado de México tiene su soporte metodológico en la Guía para la elaboración del Plan de Centro de Población (Gobierno del Estado de México, 1994a), la cual pretende facilitar en algún grado esta tarea, además de promover el lenguaje, la estructura y la forma de presentación de estos instrumentos.

Sin ser un instrumento riguroso, en la Guía se reconoce la amplia heterogeneidad de los municipios del estado, condición que resalta las diferencias insoslayables entre los municipios conurbados con la Ciudad de México, los metropolitanos de Toluca y los municipios rurales y étnicos de la entidad.

Esta situación concede un carácter flexible a la Guía, de manera que, si bien en ella se señalan los aspectos mínimos a considerar en la elaboración de un Plan de Centro de Población, al mismo tiempo busca que cada municipio incorpore en la elaboración de su Plan las peculiaridades propias que lo caracterizan y pueda adoptar los cambios necesarios a la estructura y contenido propuestos. Por lo tanto, la guía tiene un carácter general y su seguimiento no debe coartar la posibilidad de adicionar aspectos particulares y relevantes al municipio y su propio desarrollo.

Lo anterior favorece el hecho de que el conjunto de planes de centros de población expresará las peculiaridades y diferencias del desarrollo regional del estado, a la vez que reflejará y adaptará a las situaciones propias de los diversos municipios, los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Adicionalmente es importante mencionar que la actual administración, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Urbano, tiene en marcha el proyecto de actualización de la Guía, motivado por el reconocimiento de las limitantes que actualmente se observan en este instrumento, y se busca que éste se constituya como "... un procedimiento de planeación integral que oriente el crecimiento urbano hacia la recuperación del equilibrio ambiental, al cuidado y conservación del agua y a la obtención de una calidad de vida urbana" (Gobierno del Estado de México, 1999a:3).

3.5. Alcances de la Planeación Urbana en el Estado de México

En este contexto, se puede observar que al interior del gobierno, la planeación urbana constituye la más útil herramienta para regular y ordenar los procesos de ocupación del territorio. Los Planes permiten delinear un proyecto de ciudad acorde con la realidad actual, con todas sus demandas y contradicciones, de ahí los esfuerzos llevados a cabo en esa materia.

Desde esta perspectiva, en el Estado de México se cuenta actualmente con 46 Planes de Centros de Población Estratégicos que cubren 100% de las localidades estratégicas definidas por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, y alrededor de 80% de la población estatal. Para responder de manera adecuada a los retos del crecimiento, la LAHEM define el procedimiento para la actualización y modificación sistemática de los planes, de manera que éstos respondan a los retos que la cambiante realidad impone.

Estos planes, han sido formulados y puestos en marcha de acuerdo con los objetivos y estrategias de desarrollo establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el cual, ha sido actualizado recientemente quedando pendiente su aprobación por parte del poder legislativo estatal, lo que significa el fortalecimiento y vigencia del Sistema de Planes de Desarrollo Urbano.

Como parte de esta importante tarea de renovación del Sistema de Planes, también ha sido actualizado el Plan Regional Metropolitano del Valle de Toluca, instrumento que norma el crecimiento y desarrollo de 22 municipios donde se asienta una población estimada en 1.6 millones de habitantes. Por su parte, ha sido elaborado el Plan Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán- Texcoco, que considera 58 municipios con una población estimada en 9.1 millones de habitantes. Como el caso del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, está pendiente la aprobación del poder legislativo estatal de los trabajos de actualización y elaboración de los instrumentos señalados.

Adicionalmente, es preciso señalar que la actual administración ha emprendido una labor de actualización y reforma de los distintos ordenamientos vigentes, además de la formulación de otros de nueva creación, con el propósito de mejorar las actuaciones del gobierno en el marco de la problemática urbana estatal; de entre las acciones emprendidas destacan por sus reformas normativas las siguientes:

- * Proyecto de Reglamento de la LAHEM.
- * Proyecto de Reformas a la LAHEM.
- * Propuesta de Simplificación y Desregulación del Marco Normativo Vigente.

En resumen, y en espera de ser aprobadas las diferentes iniciativas señaladas, los avances la planeación urbana en el Estado de México, en sus distintos niveles, se complementa a la vez que se refuerza y sustenta jurídicamente con la LAHEM. De acuerdo con lo señalado por este instrumento, los avances registran que a la fecha se cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo Urbano actualizado que norma y dirige de manera global e integral el desarrollo y crecimiento de los asentamientos humanos de la entidad. Derivado de este ordenamiento, se cuenta con el Plan Regional Metropolitano del VTL y el Plan Regional Metropolitano del VCT (recientemente actualizados), los que regulan el desarrollo urbano de las principales zonas urbanas del Estado: finalmente, se tienen cubiertos al 100% los centros de población estratégicos considerados en el Plan Estatal.

3.6. *Limitaciones en la práctica*

A pesar de los avances registrados y de contar con los instrumentos necesarios, la realidad del fenómeno urbano ha rebasado la capacidad de respuesta del Gobierno. No obstante que en los últimos años se ha logrado mayor oportunidad en la respuesta gubernamental, los resultados buscados no han sido alcanzados en su totalidad, y la realidad demuestra que desafortunadamente.. por su magnitud, en diversos momentos vamos detrás de los problemas, cuando lo ideal sería prevenirlos y adelantarse a ellos.

El crecimiento poblacional ha rebasado las previsiones que los propios planes han considerado, trayendo consigo un crecimiento urbano desordenado. Este fenómeno no es consecuencia atribuible de manera absoluta a la forma de planificar el desarrollo urbano en la entidad. La planeación urbana tiene limitaciones, y la más importante proviene de la misma realidad, ya que ésta es mucho más compleja y dinámica que todos los instrumentos utilizados.

Asimismo, se observan limitaciones en la aplicación de los planes, los cuales, a pesar de que su actualización periódica está prevista en la propia LAHEM, han llegado a mostrar rigideces que obstaculizan el sano proceso del desarrollo urbano.

En este contexto, un primer ejercicio de reflexión a partir de la experiencia personal conduce a identificar algunas de las deficiencias en que se ha incurrido en la práctica; éstas son:

1. A pesar de que se tiene un diagnóstico claro de la problemática y que se cuenta con instrumentos para atacarla, éstos no siempre se han aplicado adecuadamente debido a razones como la desproporción de las demandas ante los recursos, la ausencia de voluntad política, la falta de coordinación entre instancias de todos los niveles, e inclusive, por burocratismo en muchos casos.
2. En relación con la política urbana y la atención de demandas, es necesario establecer una clara diferenciación para la dicotomía entre lo urgente y lo prioritario, pues ello evitará incompreensión y descontento por parte de la ciudadanía.
3. En el ámbito específico de la ZMVM, se carece de una concepción integral de política metropolitana que reconozca que el fenómeno "Ciudad de México" rebasa con mucho los límites del Distrito Federal.
4. Un factor limitativo en la capacidad de respuesta gubernamental, es el desequilibrio financiero en la inversión pública, que regionalmente produce inequidad para el trato de problemas **iguales**.
5. La desproporcionada problemática en la ZMVM, a la vez que motiva su atención prioritaria por los tres niveles de gobierno, ha generado la persistencia de las desigualdades regionales en otras

partes del Estado.

6. Metodológicamente, el proceso de planeación se ha desvirtuado en función de que, sistemáticamente, se plantean diagnósticos muy exhaustivos, en comparación con una limitada, y en ocasiones superficial, parte propositiva.
7. Se observan contradicciones en el planteamiento de políticas de desarrollo con alcance nacional, que al ubicarse en un contexto regional o local, encuentran obstáculos o vacíos para su instrumentación.

V. CRÍTICA A LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO EN EL MARCO DE LOS APORTES DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN CIUDADES 1

1 *Marco de Referencia*

Hasta aquí, han sido revisados los antecedentes principales aportes y avances de la planeación urbana en México, lo que ha servido de marco para describir aquellos aspectos relevantes que caracterizan a la planeación urbana en el Estado de México. Con este referente, se hizo una revisión crítica sobre los aportes y la eficiencia que ha tenido dicha práctica en el estado más poblado del país, y en el que habita alrededor de 50% de los habitantes de la ciudad de México, una de las más grandes del mundo.

Si bien se destacó la trascendencia de los ejercicios de planeación urbana en el Estado de México, los que le han servido para constituirse como pionero en esta materia a nivel nacional, en la práctica el panorama no es tan alentador si lo analizamos desde la perspectiva del enfoque estratégico, el que ha sido incorporado con éxito en distintas ciudades a nivel mundial, como las analizadas en este trabajo.

En este sentido, la crítica realizada a la planeación urbana en el Estado de México tuvo como referente central aquellos aspectos de la planeación estratégica en ciudades que a lo largo del trabajo han sido considerados como relevantes.

Desde esta perspectiva se puede reconocer, en principio, que las recientes transformaciones experimentadas en todos los países exigen la adecuación de esquemas, procedimientos e instrumentos de conducción del desarrollo entre los que se cuenta a la planeación urbana.

El trabajo ha analizado las tendencias recientes de esta práctica, identificando al enfoque estratégico como una alternativa susceptible de enriquecer y fortalecer la forma en la que actualmente se planifican las ciudades, ya que su adopción permite contar con instrumentos de ordenamiento territorial más eficaces y capaces de hacer frente a los retos que impone el nuevo escenario para nuestras ciudades.

2. El procedimiento que dirige la crítica

La identificación de los procedimientos, técnicas y mecanismos que han llevado a la planeación estratégica en ciudades a constituirse en un eficaz conductor del desarrollo, es el eje en torno al cual la crítica fue abordada. Ello tiene por objeto evaluar hasta qué punto es factible incorporar este tipo de planeación, o algunos de sus procedimientos, en la forma como actualmente se planifica el desarrollo urbano en el Estado de México, sin tener que sugerir modificaciones de tipo estructural, jurídico o administrativo, tarea que será desarrollada en el siguiente capítulo.

Desde distintos puntos de vista, en el trabajo se ha señalado que la planeación estratégica en ciudades aumenta los índices de eficiencia en aquellas acciones dirigidas a orientar el desarrollo de la ciudad, teniendo como base y principio la participación y el compromiso por parte de los diferentes actores, dando respuestas innovadoras, oportunas, realistas y sistemáticas.

El proyecto de ciudad que dirige los esfuerzos de planeación desde esta perspectiva, es definido mediante una estricta evaluación y reconocimiento tanto del entorno como de las condiciones propias de la ciudad en su interior, tarea que, producto de la participación, cuenta con el consenso generalizado de la sociedad, y con el compromiso de la autoridad pública encargada de promover y llevar adelante el proceso de planeación bajo este enfoque.

Por su carácter flexible, es un instrumento que introduce cambios que son producto de reconocer la dinámica del espacio y contexto a planificar.

Desde esta perspectiva, los temas centrales que dirigen la crítica son los siguientes.

- * Participación.
- * Concertación.
- * Evaluación del entorno.
- * Flexibilidad.
- * Horizontes de planeación
- * Papel del gobierno local.

Teniendo como base los temas señalados, la crítica fue realizada a partir de dos vertientes centrales: por un lado, se hizo un repaso de las experiencias que en forma personal se han observado al interior del sector público así como de casos concretos en la práctica², y por el otro, fueron consideradas las opiniones de cuatro sectores representativos en materia de planeación urbana en el Estado de México, tarea que requirió el levantamiento de entrevistas

Los sectores seleccionados *fueron*:

1. Gobierno estatal
2. Gobierno municipal
3. Sector académico
4. Sector empresarial

Se aplicaron entrevistas dirigidas (Pardinas, 1985) que siguieron un procedimiento determinado de antemano por una guía de la entrevista, la cual consideró de manera específica cuestionamientos respecto a los temas centrales que dirigen la crítica. Lo

² Resulta, pues, un producto de la investigación de 3 años, realizada por la Subsecretaría de Planeación Urbana y del Estado, del Estado de México, a través de la Unidad de Medición de la Calidad de la Vida Urbana, y la Subsecretaría de Planeación Urbana y del Estado, del Estado de México, a través de la Unidad de Medición de la Calidad de la Vida Urbana, y la Subsecretaría de Planeación Urbana y del Estado, del Estado de México, a través de la Unidad de Medición de la Calidad de la Vida Urbana.

anterior permitió combinar una serie de preguntas preestructuradas con reacciones flexibles a la dinámica desarrollada durante las entrevistas.

Por la naturaleza de la información requerida, las entrevistas fueron aplicadas a personas involucradas desde distintos ámbitos con el proceso de planeación urbana en el Estado de México, de manera que el criterio de selección de los entrevistados fue el de identificar personas sobresalientes en cada uno de los sectores señalados, procurando que éstas, por sus funciones, intervinieran en el proceso de toma de decisiones o bien, que sus opiniones fueran relevantes en función de la esfera política, económica o social donde se desempeñan.

Conviene señalar que los entrevistados, además de estar involucrados directamente en tareas de planeación urbana, mostraron una gran disposición a la entrevista aplicada, aspecto que, en opinión de Dieterich (1997), asigna confiabilidad a los resultados obtenidos.

Finalmente, por el método empleado para el registro de la información obtenida, el tipo de entrevista utilizado fue oral-electrónica (Dieterich, 1997), habiendo testimonio objetivo de las diversas opiniones externadas, las que fueron interpretadas y resumidas, sin modificar la opinión personal de cada entrevistado⁴.

3. Crítica a la planeación urbana en el Estado de México

La crítica realizada, hace referencia a experiencias personales y a las distintas opiniones obtenidas por medio de entrevistas; al efecto, conviene señalar que, en el marco de un absoluto respeto a las opiniones expresadas, éstas fueron utilizadas como insumo y referente para la crítica que se presenta a continuación, a partir de una rigurosa selección e integración de tipo técnico, con base en los fines que se persiguen en el trabajo.

⁴ Este material - además de los aportes personales con base en la experiencia profesional, sirvió como insumo y referencia para elaborar la crítica objetivo de este capítulo

De acuerdo con lo señalado, a continuación se presenta la crítica para cada uno de los siguientes aspectos, los que se derivan de los temas centrales señalados en el apartado anterior:

3.1. Participación

En el Estado de México, la participación de los diferentes sectores sociales en los procesos de planeación del desarrollo en general, se encuentra normada en distintos ordenamientos e instrumentos jurídicos y administrativos, que van desde la propia Constitución Política del Estado de México, hasta reglamentos específicos de carácter municipal.

En el caso específico de la participación social en el proceso de planeación del desarrollo urbano, ésta se encuentra reglamentada en la LAHEM, instrumento que ratifica el derecho de los ciudadanos a organizarse y participar en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano. En este sentido, en su art. 18 señala que "Los habitantes del Estado tienen derecho a organizarse y participar de manera responsable en los términos de esta Ley y su reglamentación, en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano..." (Gobierno del Estado de México, 1993:41).

Por otro lado, en su art. 19 establece que "Los municipios deberán promover e impulsar la participación de la comunidad en el desarrollo urbano (...) por medio de las Comisiones de Planeación para el Desarrollo y los Consejos de Participación Ciudadana o mediante cualquier otra forma de organización", y también señala que La opinión de los habitantes y sus sugerencias se podrán recabar además mediante la celebración de foros de consulta popular..." Adicionalmente, la promoción de la participación por parte del municipio, se inscribe en el art. 13, fracc. X, de la misma Ley (Gobierno del Estado de México, 1993:42).

De la misma forma, el gobierno estatal deberá promover la participación ciudadana en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de desarrollo urbano en el Estado, atribución inscrita en el art. 12, fracc. XII, de la Ley (Gobierno del Estado de México, 1993).

Respecto a los objetivos que se persiguen al incorporar la participación de la población en el proceso de planeación del desarrollo urbano, el art. 20 señala que mediante la participación se busca fortalecer la comunicación entre los gobiernos estatal y municipal, y la población; inducir y promover la colaboración de la comunidad en la elaboración y ejecución de los diferentes planes, y fortalecer la actividad municipal en materia de desarrollo urbano (Gobierno del Estado de México, 1993).

Aunque están instrumentados los mecanismos jurídicos y administrativos para la participación, los funcionarios y expertos entrevistados manifestaron un consenso respecto a que, en la práctica, los mecanismos señalados no se traducen en una participación activa de la población en el proceso de planeación del desarrollo urbano; en otras palabras, los mecanismos no operan de manera suficiente.

Como consecuencia, actualmente en el Estado de México se tiene una participación limitada en este proceso, fenómeno asociado, por un lado, a la falta de cultura en este tema por parte de la población, y por el otro, al carácter centralizado en la toma de decisiones.

En muy pocos casos se observa la participación de los ciudadanos en el proceso de planeación urbana, y es un tipo de participación más bien inducida y dirigida que voluntaria, al considerar que la contribución de la población tiene sentido en la ejecución de obras específicas; se trata de participación con trabajo en aquellos casos en los que se pretende, por parte de la autoridad, disminuir los costos de mano de obra.

Por otro lado, en aquellos casos en los que participa la población, se observan dos fenómenos paralelos: el primero, indica

que los mecanismos para la participación no operan de manera genérica, ya que éstos estarían orientados a aquellos sectores de la población que tienen cierta influencia en la toma de decisiones. El segundo, indica que en los casos que se reporta algún tipo de participación, ésta no obedece a intereses de grupo, sino más bien a intereses particulares.

Sin embargo, se reportan experiencias interesantes en materia de participación como el caso de Toluca, donde se llevó a cabo en la anterior administración municipal un ejercicio de consulta colonia por colonia, buscando integrar las demandas y opiniones en los trabajos de formulación final del Plan de Desarrollo Urbano de esa ciudad.

A partir de esta experiencia, fue posible identificar un problema de fondo que tiene relación con la falta de cultura ciudadana en materia de participación; sectores importantes de la población, entre los que se cuentan el industrial y empresarial, desconocen el tema urbano, hay escepticismo y se ignora la función que tienen los planes de desarrollo urbano, no obstante que en Toluca habita una población mayoritariamente urbana. Esta situación permite suponer que en zonas rurales este fenómeno se agudiza. Lo anterior, resulta contradictorio al considerar que el art. 13, fracc. XII, establece que el municipio deberá dar publicidad, en su territorio, a los planes de desarrollo urbano (Gobierno del Estado de México, 1993).

La participación también se encuentra respaldada por los artículos 29 y 30 de la LAHEM, que asignan una responsabilidad importante al Cabildo Municipal en la fase de aprobación del Plan. En este caso, la participación tiene sentido en el seno del propio Cabildo, el cual se considera como la máxima representación ciudadana a nivel municipal (Gobierno del Estado de México, 1993).

No obstante, habría que preguntarse si el Cabildo es efectivamente representativo y si está involucrado de manera efectiva con el desarrollo urbano. En relación con este punto, el nivel de representatividad del Cabildo estaría asociado al perfil político de las adminis-

traciones locales; ciertos partidos abren canales para la participación ciudadana, otros no, de manera que el factor político estaría condicionando el nivel y tipo de participación.

Relacionado con lo anterior, habría que cuestionar también el papel de la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Municipio, responsable de coordinar la consulta popular (art. 29, fracc. II de la LAHEM), ya que su función no ha ido más allá de ser el aval de los programas del municipio, básicamente los relacionados con la obra pública; conoce que existe un plan pero no se involucra de lleno en el proceso, debido, entre otras cosas, a la falta de capacidad del municipio por llevar adelante estas tareas, aspecto que será tratado en el siguiente apartado.

3.2. El Papel del Gobierno Local

En materia de planeación del desarrollo urbano, al gobierno local se le asignan diversas funciones, inscritas en diversos ordenamientos jurídicos y administrativos, como la LAHEM que de acuerdo con lo señalado en el capítulo anterior, fortalece la participación del municipio en los procesos de planeación y administración del desarrollo urbano.

Las atribuciones municipales se indican en el art. 13 de esta Ley, destacando la facultad de elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y en su caso, modificar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los Planes de Centro de Población y los Parciales de éstos, tarea que deberá considerar aquellos lineamientos inscritos en instrumentos superiores de planeación como el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (Gobierno del Estado de México, 1993).

El mismo artículo establece que de manera coordinada y concurrente con el estado, el municipio participa en la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes Regionales Metropolitanos, los de Centros de Población Estratégicos de su territorio y los Parciales de éstos.

De acuerdo con lo señalado, es posible observar que la LAHEM señala distintas responsabilidades al municipio en materia de planeación del desarrollo urbano lo cual, en términos de resultados, se ha traducido en una participación escasa por parte de esta instancia comparada con sus atribuciones. Existe un consenso por parte de los entrevistados respecto a la falta de condiciones propicias para que los municipios se hagan cargo de la planeación urbana de su territorio. Distintas razones explican este fenómeno. y entre las más sobresalientes se anotan las siguientes:

En principio, y haciendo referencia a las atribuciones que le son conferidas en lo relativo a los Planes de Centro de Población y los Planes Municipales, esta responsabilidad no ha sido cumplida en virtud de que la mayoría de los municipios del estado no cuentan con este tipo de instrumentos. Lo mismo sucede en el caso de la responsabilidad que tiene en la elaboración conjunta y coordinada con el gobierno estatal del Plan de Centro de Población Estratégico, donde la participación estatal es dominante.

Conviene señalar que el cumplimiento o incumplimiento de estos compromisos está determinado, generalmente, por la disponibilidad de recursos humanos, financieros y técnicos para llevar adelante estas tareas. Con deficiencias más marcadas, a diferencia del gobierno estatal, en el municipio no existen las condiciones para que éste tenga una mayor participación en el proceso de planeación del desarrollo urbano estatal. Hay insuficiencia de recursos, de cuadros técnicos e incluso de voluntad, no obstante que se han instrumentado medidas que indican con claridad las competencias y responsabilidades del municipio en esta materia

Como resultado, la incapacidad del municipio constituye un factor central que ha impedido al gobierno estatal delegar. en la práctica, atribuciones y competencias en materia de planeación urbana; también se observa un bajo nivel de capacitación al interior de los cuadros municipales, no obstante que es el propio municipio el que mejor conoce su propio territorio, pues vive de cerca los problemas de orden social y urbano. Esta situación se traduce, en la práctica, en

esquemas centralizados por parte del gobierno en la toma de decisiones; el gobierno estatal se involucra más de lo que debería en la planeación y administración del desarrollo urbano.

Al respecto, la transferencia de atribuciones al municipio en esta materia, sólo será posible en la medida en que éste tenga la capacidad suficiente para realizar estas tareas.

No obstante lo anterior, en el estado se han observado algunos avances importantes donde en municipios como Toluca, a iniciativa de la anterior administración municipal, se elaboraron varios planes parciales y mediante éstos, se logró inducir que la actualización del Plan de Centro de Población Estratégico se viera fuertemente influida por esta planeación parcial en un esquema innovativo que partía de la planeación de menor nivel hacia arriba, y no en sentido contrario.

Municipios como El Oro e Ixtlahuaca, si bien elaboraron sus respectivos planes en coordinación con el gobierno estatal, esta tarea ha sido emprendida a iniciativa de los propios municipios, e incluso, con recursos propios. En otros casos, el municipio sólo ha podido hacer una planeación muy parcial en el sentido de normar áreas muy pequeñas de su territorio.

Por otro lado, y derivado del desarrollo desigual en el Estado de México, es posible identificar distintos tipos de municipios. Son de diferente tamaño, de diferente problemática y características económicas, y en esa medida, también es diferente su capacidad para enfrentar tareas relacionadas con el desarrollo urbano; hay municipios que tienen capacidad suficiente y otros que no la tienen. En este caso, un factor atribuible a la mayoría de los municipios es la escasez de recursos para contar con una burocracia dedicada a esta labor.

Finalmente, otro factor que ha limitado la actuación del municipio en términos operativos del desarrollo urbano, está relacionado con la forma en cómo son elaborados actualmente los planes de desarrollo urbano, aspecto que será tratado con mayor detalle más adelante. Los propios planes sólo son un marco de referencia, han

sido sólo planes de usos del suelo, no consideran proyectos ejecutivos y en esa medida, son poco utilizados, provocando que las oficinas municipales de desarrollo urbano se conviertan en oficinas de licencias y permisos de construcción.

3.3. *Concertación de Acciones*

En los artículos 12 y 13 de la LAHEM se establece para el gobierno estatal y los municipios respectivamente, la tarea de suscribir los acuerdos de coordinación y convenios de concertación necesarios con los sectores social y privado para la ejecución de los planes de desarrollo urbano. No obstante, en la práctica estos acuerdos se dan sólo al interior del gobierno entre aquellas áreas que por sus funciones, inciden en el desarrollo urbano, y los convenios prácticamente no existen (Gobierno del Estado de México, 1993).

De hecho, derivado del carácter centralizado en la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, no se toman en cuenta los planteamientos y opiniones de los distintos sectores sociales de la población.

Opiniones comunes indican que los diferentes sectores sociales no se involucran en el proceso de planeación del desarrollo urbano, no hay acuerdos, no hay una coordinación entre la autoridad y estos sectores, fenómeno que se encuentra asociado a la falta de una cultura de participación.

Por otro lado, en su parte operativa, el plan se compone de acciones definidas sólo desde el punto de vista técnico, aspecto que no se encuentra respaldado por algún tipo de acuerdo o negociación. El plan prevé sólo acciones, y no la forma en cómo éstas habrán de ser ejecutadas, de manera que en el momento de su ejecución, habrá de ser resuelta la manera en cómo concretarlas.

Sólo se presentan casos puntuales de acciones concertadas, pero éstas no son resultado de acuerdos tomados desde el proceso de elaboración del Plan, son acuerdos definidos una vez que el Plan está operando. En particular, la mayoría de los casos que se reportan hacen referencia a acciones específicas que son concertadas con el sector inmobiliario, en donde éste aporta algunas obras de urbanización, recursos o reserva territorial, motivo de algún desarrollo habitacional, lo cual, más que un acuerdo con la autoridad, se trata del cumplimiento de una obligación por parte del promotor.

También existen casos en que la concertación, cuando se presenta, sólo se dirige a aspectos espaciales, de uso del suelo y a las posibilidades de su aprovechamiento. Hasta ahora, un ejercicio de concertación que vaya más allá de esto, no se ha presentado.

Desde la perspectiva del sector privado, no existen mecanismos de concertación suficientes por parte de la autoridad, situación que limita la ejecución de proyectos y la realización de posibles acciones por parte de este sector. Al efecto, conviene señalar varios intentos por establecer acuerdos concertados con el gobierno, con el objeto de que los empresarios tengan una mayor participación, por ejemplo, bajo la figura de concesión de obras al sector privado; sin embargo, estas acciones se han visto limitadas por la falta de liquidez de parte del constructor para aportar el financiamiento de determinada obra o servicio.

Por lo expresado, es posible observar que la posibilidad de acuerdos concertados está limitada no sólo por la falta de mecanismos dirigidos a conjuntar esfuerzos y voluntades; adicionalmente el sector privado encuentra obstáculos que condicionan el financiamiento de las acciones.

Sin embargo, se argumenta que esta situación no significa un obstáculo importante para la concertación, por el contrario, le otorga una mayor importancia en virtud de que si existen acuerdos concertados, será más factible emprender acciones conjuntas con el gobierno, en beneficio de la población, de la autoridad y del propio sector; se trata de unificar esfuerzos en un momento en el que la economía nacional se encuentra contraída.

En este contexto, la responsabilidad principal sería atribuible al gobierno, en la medida en que éste debe tener voluntad para dar el primer paso hacia la concertación y conjuntar esfuerzos; debería abrir mayores espacios y canalizar inquietudes y propuestas. Adicionalmente, también reconoce que se irá avanzando en materia de concertación en la medida que el sector privado sea más activo, participativo y propositivo.

Entre otras razones, este fenómeno tiene su origen en la metodología que se utiliza actualmente en el estado, la cual no prevé la participación de los distintos sectores sociales. De hecho, desde el propio diagnóstico, no se detectan las formas de organización ciudadana y las formas en cómo está participando la población, lo que impide detectar el potencial que pudiera existir para establecer acuerdos concertados; no se detectan las posibilidades reales de poner en marcha acciones concertadas. De hecho, hay quienes opinan que se trata de decisiones de los funcionarios en turno que están a cargo de elaborar los planes.

Al respecto, en el caso particular de que un Plan sea elaborado desde una consultoría especializada, es el propio grupo consultor quien toma las decisiones sólo en acuerdo y coordinación con el personal del área de planeación urbana del gobierno estatal.

3.4. La Participación del Sector Privado

Bajo este rubro, opiniones comunes indican que no hay antecedentes de que el sector privado tenga una participación activa en el proceso de planeación urbana en el Estado de México. Sin embargo, hay excepciones que hacen referencia a la participación de este sector en la ejecución de acciones inmobiliarias básicamente, pero, como ha sido señalado en apartados anteriores, esta participación obedece al cumplimiento de una obligación, y no a una participación concertada y negociada.

Como ejemplo, y de acuerdo con ciertas disposiciones legales, al inversionista inmobiliario se le exige la ejecución de determinadas obras adicionales a las que normalmente requeriría un desarrollo, con el objeto de conectarse a la infraestructura existente.

No obstante lo anterior, conviene señalar que la participación del sector privado en el rubro específico de la vivienda ha sido obstaculizada por la excesiva burocracia y la compleja *tramitología*, que hace de una autorización para vivienda, un verdadero freno a la inversión.

Por otra parte, en los casos aislados en los que este sector ha tenido alguna participación, las acciones son producto de un interés específico. En este caso, hay una referencia habitual que señala la existencia de financiamiento para elaborar un plan que favorezca determinada inversión, lo cual, por consiguiente, no obedece a los intereses de la sociedad ni significa una respuesta a determinado problema o necesidad social.

Desde otra perspectiva, la participación se ha dado, pero ésta es producto de la presencia que determinado grupo económico tiene dentro del gobierno. De hecho, los Planes han beneficiado a sectores con una presencia importante a partir de su capacidad económica para promover acciones en su beneficio, acciones inmobiliarias básicamente.

De cualquier forma, la participación de este sector no ha sido muy amplia y ello se debe, a dos razones principales: en principio, el rubro de la construcción se ha contraído de unos años a la fecha, lo cual se encuentra asociado a la falta de liquidez por parte del sector privado. La otra razón se encuentra asociada con la falta de atención que de parte de la autoridad se le tiene al quehacer y potencial del sector privado estatal en materia de desarrollo urbano, lo cual deriva en la limitada presencia de este sector al interior del gobierno; de hecho, se comenta que mientras exista mayor presencia, mayor será la participación.

Al mismo tiempo, el sector privado reconoce el esfuerzo del gobierno en materia de obra pública; no obstante, la oferta no es suficiente y ello provoca que las empresas no trabajen a su máxima capacidad, habiendo subutilización de recursos e infraestructura instalada. Hay potencial suficiente pero faltan mayores acciones de obra pública por parte del gobierno.

Con base en lo anterior, es posible suponer que este sector no interviene en acciones de financiamiento al desarrollo urbano, no obstante las inquietudes por parte de grupos promotores inmobiliarios. En relación con este punto, los planes de desarrollo urbano se convierten en un obstáculo a la inversión privada, en virtud de que los usos del suelo definidos en ellos, no permiten que se realicen las inversiones correspondientes.

En este contexto, es importante rescatar que el sector privado requiere voluntad por parte de la autoridad, inquietud que relacionada con los ejemplos anteriores, significaría una mayor flexibilidad de parte de ésta para permitir usos que favorezcan la inversión, así como desarrollar medidas tendientes a la desregulación de la vivienda.

3.5. El Diagnóstico y sus Alcances

Esta etapa del proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano se sustenta en una metodología oficial misma que ha sido referida en el capítulo anterior. Con esta guía se busca identificar todas aquellas variables que intervienen en el desarrollo y configuración de determinado centro de población y a partir de ello, formular estrategias y acciones.

Si bien mediante la utilización de esta base metodológica en el Estado de México se cuenta con diagnósticos claros, éstos sólo hacen referencia a una forma de entender la realidad, tratan de comprender dinámicas y procesos de cambio; el problema consiste en que los diagnósticos están diseñados básicamente para detectar pro-

blemática y tratar de preverla a futuro, cuando lo ideal sería que identificaran también potenciales ventajas y riesgos; se trata de potenciar el desarrollo, además de solucionar problemas.

De hecho, el propio art. 26 de la LAHEM indica para la parte del diagnóstico de los Planes de Centro de Población Estratégicos y los de Centros de Población en particular, el análisis de los problemas urbanos y de su entorno ambiental existentes y previstos, así como el de las condicionantes para su atención en temas como la infraestructura, el medio físico, la vivienda y el suelo, entre otros. En este sentido, desde la propia Ley, el diagnóstico se encuentra limitado respecto al reconocimiento de la realidad y su dinámica (Gobierno del Estado de México, 1993).

Adicionalmente, en la práctica se observa una falta de rigor técnico y metodológico en virtud de que el propio proceso de elaboración del diagnóstico es variable en términos de la profundidad de análisis, lo cual se encuentra condicionado por la disponibilidad de recursos destinados a esta tarea.

La falta de profundidad en el análisis y la ausencia de un conocimiento pleno de la realidad, también está asociada al hecho de que los diagnósticos son elaborados básicamente desde el escritorio; el trabajo en campo es insuficiente, aunado a que los propios actores urbanos no contribuyen con su opinión en la definición de este diagnóstico, no obstante que son ellos los interlocutores directos de la realidad.

Otro aspecto que no permite contar con un diagnóstico claro lo constituye el hecho de que normalmente la elaboración de un plan de desarrollo urbano es contratada por el gobierno estatal mediante licitación pública o asignación directa a un grupo consultor, lo cual implica riesgos al momento de analizar en toda su magnitud la realidad que determinado Plan debiera atender, ya que al ser un agente externo, puede no conocer con precisión la realidad del territorio a planificar.

Conviene señalar que la participación de grupos consultores en la elaboración de planes de desarrollo urbano obedece, en algunos casos, a que no se cuenta con el personal necesario dedicado a esta tarea, es insuficiente o no está capacitado, principalmente en los municipios.

De esta forma, el diagnóstico representa el cumplimiento de un requisito metodológico que está desvinculado de la parte estratégica, ya que lo reportado en el diagnóstico, no se considera en la parte propositiva. Como ejemplo, se observa un divorcio **entre la** estructura de ingresos de la población y el tipo de vivienda que se propone en los planes; regularmente, los planes no permiten aquellos usos que la propia realidad demanda.

En consecuencia, los planes de desarrollo urbano son rebasados por la realidad, incluso en ocasiones, desde su publicación, porque desde su formulación dicha realidad no es considerada en virtud de que el diagnóstico responde a un punto de vista espacial; es sólo una apreciación visual.

3.6. *Flexibilidad de los Instrumentos*

Lo más cercano a la flexibilidad de un Plan, lo constituye la posibilidad de que éstos sean modificados de acuerdo con lo señalado en el art. 33 de la LAHEM, que a su vez permite modificaciones parciales en el uso del suelo sin que el plan tenga que ser sometido a una modificación integral (Gobierno del Estado de México, 1993).

Si bien el objeto del procedimiento de modificación de planes es establecer una congruencia entre los planes de desarrollo urbano y la realidad que éstos planifican, en la práctica este procedimiento implica un desfase con la realidad, ya que a pesar de haber sido modificado un plan, el tiempo que tarda su aprobación es excesivo.

Además del tiempo que implica el procedimiento para la modificación de un plan, la disponibilidad de recursos es un factor que limita llevar a cabo esta tarea con oportunidad, lo cual le asigna un carácter poco flexible a la planeación, provocando un desfase con la realidad, ya que además de que algunos planes han sido modificados, otros están rebasados por la realidad, por no haber sido modificados, debido a la carencia o insuficiencia de recursos.

Adicionalmente, se argumenta que la flexibilidad a la que se hace referencia en la LAHEM, es una flexibilidad atomizada, reducida, fragmentada, que se traduce en obstáculos burocráticos que a la vez, imprimen un carácter rígido a la planeación.

Lo anterior, sin considerar la falta de un seguimiento formal a los planes de desarrollo urbano, los cuales, en general, no han sido modificados, incluso desde que fueron aprobados en 1983.

La rigidez de los planes, también está asociada al hecho de que éstos son elaborados con un enfoque finalista presentando una imagen objetivo rígida, estática y acotada, sin considerar el aspecto financiero para la ejecución de acciones, provocando que el diseño de alternativas no esté pensado ni diseñado para responder a la dinámica cambiante y por lo tanto para ir adecuándose a las necesidades de desarrollo.

Por otro lado, a pesar de la factibilidad para modificar los planes, esta acción no considera modificaciones sustanciales que alienten la inversión, o que, en efecto, reconozcan el aspecto socio-económico de la población en términos de acceso al suelo, por citar un ejemplo. Los cambios en los planes no implican nuevas alternativas al desarrollo urbano.

Lo anterior, sustenta la idea de que la rigidez de los instrumentos obstaculiza la inversión privada, ya que cuando se presenta alguna necesidad de inversión, y ello significa la modificación del uso del suelo, el promotor opta por no invertir, ya que, por un lado, el procedimiento implica un periodo de tiempo excesivo (8 meses en promedio), y por el otro, el aumento en el índice de precios de la

vivienda en México (considera costos de urbanización), por citar un ejemplo, se incrementa en \$75 diarios (8 USD aproximadamente), de manera que cuando se pretende desarrollar algún tipo de inversión, el factor tiempo, asociado con el factor político y burocrático, terminan por desalentarla inversión.

Desde esta perspectiva, y no obstante contar con mecanismos jurídicos que buscan la flexibilidad del plan, estos señalamientos son rígidos, sin posibilidades reales para atender alguna situación imprevista. Desde su concepción, los planes son entendidos como instrumentos terminados que deben ser desarrollados tal y como se concibieron en el momento de su aprobación.

3.7. Los *Horizontes de Planeación*

La programación de acciones de planeación del desarrollo urbano en el Estado de México obedece a un modelo de planeación de largo plazo y por lo general, no establece lapsos determinados, aunque se manejan comúnmente periodos que van desde 10 hasta 20 años.

Lo anterior es cuestionable en la medida en que no existen mecanismos que permitan realizar los ajustes necesarios y que son producto de los cambios que impone la propia dinámica del espacio a planificar. Ya se comentaba en apartados anteriores que los planes de desarrollo urbano en el Estado de México, además de abordar sólo el aspecto territorial, son elaborados con un enfoque finalista, presentando una imagen objetivo rígida, situación que, en definitiva, constituye un obstáculo para que los planes sean eficaces instrumentos de conducción del desarrollo de determinado territorio.

Adicionalmente, la rigidez del largo plazo con que son proyectados los planes se traduce en una falta de conocimiento de la realidad cambiante, provocando que el plan atienda un espacio para el que no fue diseñado, haciéndolo inoperante.

No se cuestiona el estilo de planeación de largo plazo, pero si la visión de que los Planes no se complementen con el manejo de plazos menores ni con los mecanismos que permitan realizar ajustes; lo que a la vez le daría mayor flexibilidad al Plan.

4. *Balance de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México*

En principio, es necesario reconocer que en términos de eficiencia, los planes, han tenido ventajas porque han tratado de organizar el espacio, han definido usos del suelo, han incidido en alguna medida en el ordenamiento territorial y han aportado un marco de referencia general para la administración del desarrollo urbano. Se cuenta con un marco legal y un Sistema Estatal de Planeación más avanzado, además de que se ha difundido en el ámbito municipal la necesidad de contar con unidades de planeación, lo cual presenta graves deficiencias en la práctica.

Sin embargo, la planeación se ha quedado rezagada. Hay una lógica de planeación que no responde a la realidad urbana; se observa un divorcio entre el marco formal de planeación y la realidad del desarrollo urbano.

Lo anterior tiene una estrecha relación con la metodología, la lógica y la mecánica operativa de los Planes, la cual está absolutamente superada por la realidad y por las formas de actuación de los diferentes agentes, además de ser inoperante porque no enfrenta aquellos aspectos detonadores del desarrollo y la transformación urbana.

Además de ser claros los intentos por flexibilizar la normatividad, estas medidas deben ir más allá, porque estamos viviendo condiciones cambiantes; en su conjunto, el Sistema de Planeación no ha cambiado.

Por otro lado, el tipo de planeación realizado hasta ahora obedece más a un enfoque físico y totalizante que a un enfoque integral y dinámico; los instrumentos muestran rigidez ante los cambios del espacio a planificar y a la dinámica propia de los diversos agentes y factores que en él inciden y lo configuran.

En consecuencia, se trata de una planeación de tipo físico que se reduce a la regulación del suelo urbano, dejando de lado aspectos como el socioeconómico, siendo que lo urbano considera otros aspectos como los servicios, la infraestructura, la vialidad y la seguridad, entre otros. Lo anterior se traduce, en la práctica, a que los planes sólo sirvan para el otorgamiento de licencias, al menos, por parte del gobierno local.

Otro factor importante que le ha restado eficiencia a los planes de desarrollo urbano en el Estado de México es que éstos no se encuentran respaldados por una participación efectiva de los diferentes sectores de la población desde la etapa de su elaboración, lo cual implica una falta de legitimidad de estos instrumentos, además de que su acercamiento con la realidad es parcial, al no considerar las demandas y propuestas de los propios actores urbanos.

Los planes se encuentran limitados en la parte propositiva, estratégica, ya que después de analizar aspectos globales en el diagnóstico, ello no se traduce en estrategias globales de desarrollo. Al efecto, ya se mencionaban ejemplos que indicaban la falta de correspondencia entre el perfil socioeconómico de la población y el tipo de vivienda y uso del suelo previsto por los planes de desarrollo urbano.

Se observa también una dificultad para establecer una relación entre los aspectos financiero y el espacial que está normado por los planes, debido a la ausencia de proyectos estratégicos que se constituyan en efectivos detonadores del crecimiento y desarrollo territorial.

La falta de proyectos estratégicos implica también la carencia de acuerdos concertados con los diferentes sectores de la población,

destacando en este caso el sector privado en cuanto a la posibilidad de hacerlo partícipe de acciones de financiamiento al desarrollo urbano.

En este sentido, un problema de fondo que explica esta situación lo constituye el hecho de que la lógica de operación del sector público tiende a reproducir los esquemas dados, en la actualidad se sigue operando con manuales que datan de 1976, en los cuales se señala la realización, forma y contenido de los planes de desarrollo urbano. Se sigue viendo a la planeación como un instrumento que pretende resolver problemas dados, que tiende a ser finalista y que no distingue problemas más importantes en términos de perspectivas de desarrollo.

Un factor que no ha favorecido el esfuerzo por renovar los actuales esquemas de planeación urbana en el Estado de México es la falta de continuidad en las políticas estatales en la materia, situación provocada por los constantes cambios del poder ejecutivo estatal. En un periodo de poco más de 15 años, el estado ha tenido seis gobernadores, y si consideramos que un periodo gubernamental es de seis años, la discontinuidad de las políticas urbanas es evidente.

Desde otra perspectiva, no hay ejercicios de crítica propositiva ni desde el gobierno ni desde la universidad; no hay voluntad para renovar cuadros técnicos, metodologías y, en consecuencia, para adoptar nuevas fórmulas que incidan en el desarrollo territorial.

En síntesis, y con base en los beneficios que implica la adopción del enfoque estratégico en la planeación urbana, los planes de desarrollo urbano en el Estado de México presentan importantes limitantes en cuanto al alcance y sus resultados; no hay una capacidad real de respuesta; no existe en los gobiernos locales ni en el gobierno estatal una efectiva capacidad de injerencia en el desarrollo urbano, pues han sido rebasados por las propias dinámicas territoriales y sociales.

VI. EL ENFOQUE ESTRATÉGICO Y SU INCORPORACIÓN A LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO: PROPUESTA METODOLÓGICA

Una conclusión básica del trabajo indica, desde distintos puntos de vista, que la planeación estratégica en ciudades es considerada como un instrumento que da respuesta efectiva a las transformaciones políticas económicas y sociales actuales y que son producto de dos procesos principales: la globalización de la economía y la reforma del Estado, los que exigen nuevas formas de regulación e intervención.

Tanto el punto de vista teórico y metodológico como las experiencias en la práctica han resaltado la importancia y utilidad de esta nueva modalidad de planificar el desarrollo de la ciudad, siendo uno de sus principios fundamentales la voluntad por impulsar un nuevo sistema de acción; podrán ser reconocidos sus beneficios, pero hace falta decisión para emprender esta tarea.

1. Definición de la Propuesta

Como se ha señalado, el trabajo ha identificado las principales características de la planeación estratégica en ciudades, proceso que siguió dos direcciones: por un lado, desde la teoría fueron reconocidos los aspectos y procedimientos fundamentales que definen esta herramienta, y por el otro, a partir de la revisión de tres casos relevantes, se estableció la forma en cómo estos aspectos y procedimientos son utilizados en la práctica, observándose para cada caso que la propia realidad imprime la forma particular en cómo son utilizados.

Con base en lo anterior, fue posible reconocer la imposibilidad de trasladar experiencias concretas o metodologías determinadas al caso particular del Estado de México. Sin embargo, paralelamente se reconoció la posibilidad de incorporar los principales aspectos y pro-

cedimientos de la planeación estratégica en ciudades a este caso particular, tarea que implica la adecuación de éstos a las condiciones en las que actualmente opera la planeación urbana en el estado.

En este sentido, y con base en lo desarrollado en el capítulo anterior, fue posible identificar y evaluar las condiciones en que opera la planeación urbana en el Estado de México, así como llegar a la conclusión de que hay mucho por hacer y que también hay distintos obstáculos a enfrentar, en el caso en el que las condiciones permitan emprender un ejercicio de renovación de la planeación. Al efecto, ya se señalaban las limitantes de los instrumentos y metodologías, además de haber sido rebasados por las propias dinámicas territoriales, económicas y sociales.

Fueron identificados vacíos importantes, y se reconoció la imposibilidad de hacer los ajustes correspondientes en todos los casos, en virtud de que ello implicaría modificaciones estructurales importantes. En otros casos sí es posible hacer los ajustes necesarios que permitan la incorporación del enfoque estratégico en la planeación urbana a partir de las características particulares del Estado de México. Esta tarea es factible al considerar la flexibilidad metodológica del enfoque, en tanto sus procedimientos se adaptan a cada situación particular.

Además de la flexibilidad del enfoque para adaptarlo a condiciones específicas, en la propuesta se buscó una factibilidad técnica y operativa que consideró como aspecto central el ajustarse a la forma en como actualmente se planifica el desarrollo urbano en la entidad, lo cual, si bien no aborda con profundidad aspectos de tipo estructural, si sugiere cambios y modificaciones de tipo metodológico que no alteran las disposiciones del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, por el contrario, las complementa y enriquece.

El objetivo de la propuesta se dirige a sugerir mecanismos que permitan contar con instrumentos renovados de conducción del desarrollo urbano y definir en qué medida puede el Estado de México adoptar este tipo de planeación. La propuesta se basó en identificar

la forma en cómo podría operar el enfoque estratégico en las condiciones en las que actualmente se planifica el desarrollo urbano.

De esta forma, la adopción del enfoque estratégico en el caso particular del Estado de México no implica cambios sustanciales en las formas actuales de planeación. La propuesta considera sólo un cambio de enfoque, no de procedimientos; se trata de fortalecer los mecanismos e instrumentos vigentes, no de sustituirlos.

A partir de lo anterior, el criterio más adecuado para definir y hacer factibles los planteamientos retoma los temas centrales que dirigieron la crítica presentada en el capítulo anterior, siendo éstos:

- * Participación
- * Concertación.
- * Evaluación del entorno.
- * Flexibilidad.
- * Horizontes de planeación
- * Papel del gobierno local.

A diferencia del manejo que se les dio a estos temas en el capítulo anterior, donde se aborda la Crítica a la Planeación Urbana en el Estado de México, en la Propuesta Metodológica que aquí se presenta, se hizo un ejercicio de integración de los principales vacíos y deficiencias identificados para cada uno de los temas centrales señalados, considerando también aquellos aspectos de utilidad y que es importante rescatar

Lo anterior tuvo por objeto sistematizar la información obtenida en la Crítica para después elaborar una propuesta, de "Metodología para la elaboración de Planes de Centros de Población", producto de este trabajo.

La metodología propuesta, pretende, enriquecer la metodología utilizada actualmente para la elaboración de Planes de Centros de Población por distintas razones: en primer lugar, porque se trata de un instrumento que no obstante sus deficiencias, es reconocido y su manejo, generalizado; se trata de modificar un instrumento que cuenta con el respaldo y reconocimiento de parte de la

autoridad. En segundo lugar, la posibilidad de mejorar esta metodología y la factibilidad de su operación es muy alta, en virtud de que las modificaciones a las que sería sujeta estarían respetando su estructura, enriqueciendo sólo el contenido. Finalmente, por la forma en cómo se aborda, existen alternativas de que la propuesta sea tomada en consideración por las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de México.

En forma adicional la propuesta está respaldada por aquellos mecanismos y procedimientos alternos que permitan tanto su puesta en marcha, como su seguimiento e implementación.

Desde esta perspectiva, la propuesta es factible y haría posible incorporar las principales conceptos, variables y metodologías propias del enfoque estratégico, en virtud de que, como se ha señalado, la metodología propuesta tiende a complementar y no a sustituir a la metodología vigente.

2. El contexto actual: una síntesis

Como antecedente, es conveniente repasar las conclusiones principales que indican la situación actual de la planeación urbana en el Estado de México, en términos de sus alcances y resultados:

Desde el punto de vista metodológico, la planeación urbana en el Estado de México es obsoleta y ello constituye tal vez uno de sus principales vacíos, en tanto que el Plan, desde el momento en que es concebido, carece de elementos que lo respalden y lo transformen en un eficaz conductor del desarrollo.

No obstante que los mecanismos de participación en el proceso de planeación urbana se encuentran normados e instrumentados, en la práctica, la participación de los diferentes sectores en este proceso es escasa.

En términos generales, el sistema de planeación y sus procedimientos son rígidos; lo impide su adecuación a las demandas que

la propia realidad exige, situación que ha provocado que la capacidad para administrar y conducir el desarrollo urbano haya sido rebazada.

- * La planeación de largo plazo utilizada es un factor adicional que hace de los planes de desarrollo urbano, instrumentos rígidos que no consideran la dinámica de la realidad a planificar.
- * El reconocimiento de la realidad no se encuentra respaldado por una metodología rigurosa que derive en diagnósticos claros, objetivos y realistas.
- * No se cuenta con mecanismos claros de concertación y cooperación, producto del carácter centralizado de la planeación urbana en el Estado de México.
- * El sector privado no interviene en el proceso de planeación urbana como resultado de la escasa participación en general de todos los sectores sociales que en el propio proceso se observa, además de la falta de mecanismos de concertación con la autoridad.
- * El gobierno local está lejos de fortalecerse en materia de desarrollo urbano debido a falta de recursos, de cuadros técnicos, de capacitación y de coordinación entre instancias, principalmente.

3. Propuesta *Metodológica*

Se ha reconocido que la metodología actualmente utilizada para elaborar los planes de desarrollo urbano en el Estado de México, constituye el problema de fondo en esta materia, a partir del cual se derivan problemas alternos que finalmente restan solidez en los planteamientos que de estos instrumentos se derivan.

En el capítulo anterior se señalaba que uno de los factores que explican hoy en día la problemática y el estancamiento en materia de desarrollo urbano es la lógica de operación del sector público, que tiende a reproducir esquemas de la segunda mitad de la década de los setenta, en los que se señala la realización, forma y contenido de los Planes de desarrollo urbano.

Esta situación indica que el abordar el aspecto metodológico de los planes de desarrollo urbano significaría una primera aproximación a la renovación y reforma de la planeación del desarrollo urbano en el Estado de México. Este primer acercamiento persigue hacer más eficaces los instrumentos de conducción urbana, incidiendo en su proceso de elaboración; su implementación, así como los resultados en la práctica y su evaluación, serían motivo de otra investigación.

3. 1. Planteamiento Básico

Independientemente de los planteamientos derivados de esta propuesta, ya se señalaba al inicio del capítulo que uno de los principios fundamentales del enfoque estratégico, el cual es retomado desde la propia planeación estratégica, es la voluntad por impulsar un nuevo sistema de acción. Con el acuerdo común de quienes toman las decisiones se garantiza en buena medida el éxito del proceso; si no existe voluntad, no habrá posibilidad de renovar los instrumentos.

El proceso requiere, como condición importante, de una voluntad directiva y conciliadora muy sólida y representativa, en virtud de que el enfoque estratégico se nutre de acuerdos y acciones concertadas con los diferentes sectores sociales. Lo que involucra a los principales agentes de decisión, de manera especial, a la autoridad, quien es la responsable de dar legitimidad a las actuaciones definidas desde esta perspectiva, y en esa medida, deberá ser la primera convencida de la utilidad del enfoque, y la primera involucrada y comprometida con el proceso.

El enfoque estratégico es promotor de una amplia y diversa participación en el proceso de planeación, lo que significa articular voluntades, decisiones y capacidades de los actores de la ciudad, además de definir un interés general y del logro del consenso. Paralelamente, y como un beneficio intangible, se crea una cultura estratégica común en la que todos los actores participantes, tienen una visión común de lo que es la ciudad, lo que debe ser en el futuro y del camino a seguir.

En este sentido, y para el caso particular del Estado de México, serán los municipios quienes inicien, en su interior, un proceso de concientización y conocimiento sobre el tema, para después, una vez librados aquellos obstáculos que serán referidos más adelante, difundir las alternativas de planeación del desarrollo urbano desde esta perspectiva.

No obstante, quien inicie este proceso deberá ser la autoridad estatal, en la medida en que el carácter centralizado de las decisiones sobre desarrollo urbano, en la práctica, no define con claridad las atribuciones en la materia para cada nivel de gobierno. De tal forma, contando con la voluntad al interior del gobierno estatal, éste será el encargado de transmitir esa voluntad y compromisos a los gobiernos municipales.

Por sus características se trata de un proceso relativamente abierto que no se traduce necesariamente en una norma jurídica, y ello significa un riesgo importante si es decisión llevarlo a cabo, ya que al carecer de credibilidad, el proceso se puede convertir sólo en un conjunto de acciones y proyectos articulados en el papel, y los resultados no irán más allá de los conseguidos hoy en día mediante la utilización de la metodología vigente en el Estado de México.

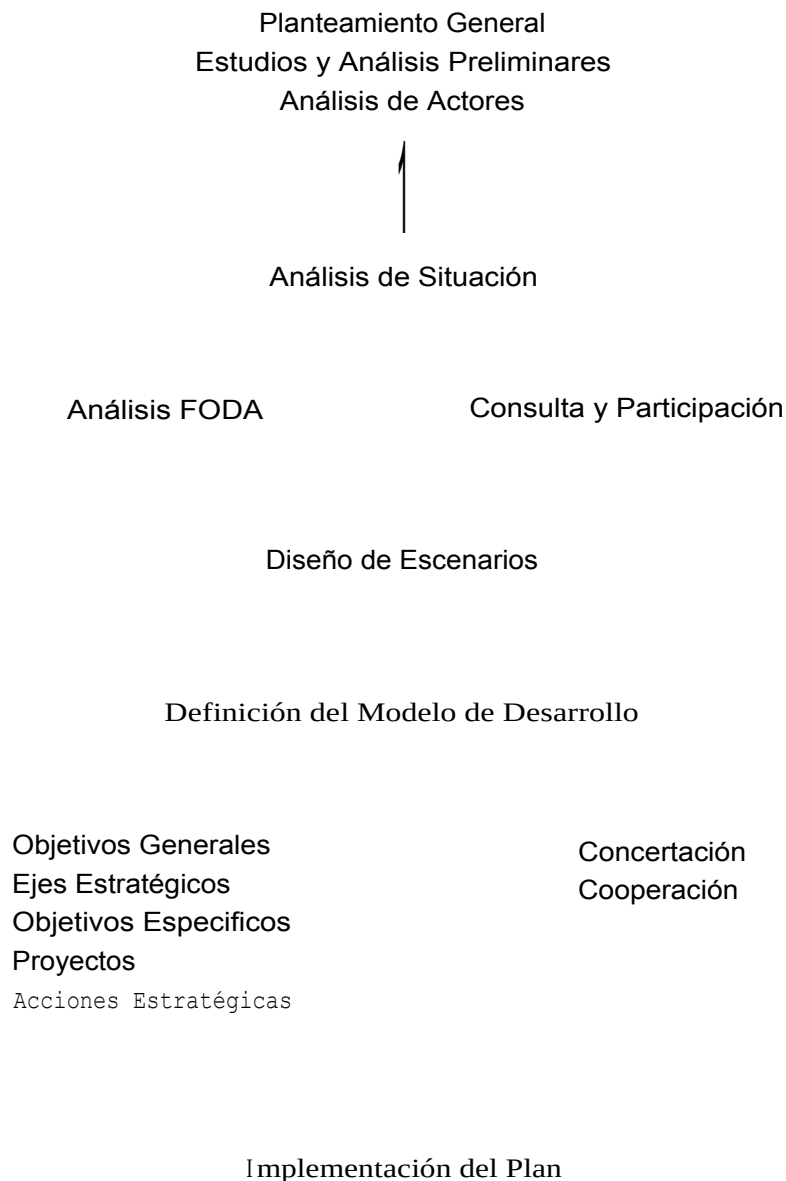
3.2. Metodología propuesta

La "Metodología propuesta para la elaboración de Planes de Centros de Población", parte de identificar los aspectos centrales considerados en los contenidos y términos de referencia de la metodología vigente, para que a partir de ellos se sugiera el contenido propuesto para cada una de las partes, según se observa en los cuadros comparativos siguientes

La estructura de los cuadros comparativos tiene por objeto analizar por columna, aquellos aspectos considerados por la metodología actual, y en paralelo, el contenido propuesto para cada una de las diferentes etapas. En algunos casos habrá coincidencia entre las etapas que se analizan en paralelo, sin embargo, habrá

otros en los que se está proponiendo el análisis de etapas, que si bien tienen el mismo objetivo, se sugiere su tratamiento en dos o más etapas específicas que no encuentran paralelo con la metodología vigente, de ahí que existan columnas sin información

Esquema Metodológico Propuesto



ación
Prop

Contenido Propuesto.	
I. Introducción Adicionalmente, se habría de considerar cuales son, desde la perspectiva del enfoque estratégico, los aspectos centrales que respaldan el Plan, destacando aquellos que hacen referencia tanto al carácter flexible como participativo y consensuado del proceso de elaboración y operación previsto, otorgando desde un principio legitimidad y apertura al instrumento, lo que significa paralelamente reflejar compromisos y asignar transparencia al proceso.	
II. Análisis de Situación Esta parte habrá de ser desarrollada desde dos perspectivas: el trabajo de escritorio y los aportes producto de la participación de los diferentes sectores sociales El trabajo de escritorio habrá de proveer los insumos necesarios para construir la base de datos para el análisis de situación, mediante la utilización de la metodología ECODA⁵, que identifica fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas Los resultados del análisis ECODA deberán presentarse de tal forma que sea posible identificar la implicación estratégica de cada factor analizado, lo cual constituye un primer acercamiento tanto al diseño de objetivos como a la par de estrategias de desarrollo.	Se considera el discurso preliminar, señalando el carácter del Plan, los antecedentes del Centro de Población, así como las políticas centrales en la materia Asimismo, deberán señalarse aquellas disposiciones legales que fundamentan y norman las disposiciones del Plan II. Situación En este apartado conocido como “Diagnóstico”, son considerados diversos elementos que se pretende, proporcionar un marco de referencia respecto de la situación actual del territorio a planificar. Estos aspectos se encuentran agrupados bajo rubros denominados “Condicionantes” para cada uno de los temas siguientes: - Aspectos sociales y económicos. - Aspectos relacionados con el medio físico. - Aspectos relacionados con la infraestructura. - Aspectos relacionados con la vialidad y el transporte Adicionalmente, es tratado de manera aislada lo referente a la Estructura Urbana, considerando aspectos como el uso del suelo, la vivienda, el equipamiento y la imagen urbana.

apartado II Situación Actual (

Para cada uno de los temas señalados, en los términos de referencia de la Guía, se especifica su análisis desde distintos puntos de vista, destacando aspectos cuantitativos y estadísticos, considerando en algunos casos el análisis más profundo de variables, pero básicamente se refiere a un análisis descriptivo.

El tratamiento de los temas tiene un matiz de tipo espacial fundamentalmente, al considerar solamente la forma en cómo están dispuestos en el territorio los distintos elementos, además de no considerar cambios y tendencias futuras.

No contempla un análisis profundo, además de que los temas señalados son tratados de manera aislada y no son objeto de integración.

El análisis concluye con una descripción de la problemática urbana detectada, lo cual es considerado como insumo para definir perspectivas y tendencias, sin que se señale una metodología determinada para el manejo de escenarios o construcción de una hipótesis, por ejemplo.

Contenido Propuesto

La participación en paralelo, e identificando previamente las formas de organización ciudadana y el tipo y nivel de participación de éstas, habrán de llevarse a cabo eventos y juntas de información con los diferentes sectores sociales, o al menos con sus representantes, con el objeto de recoger inquietudes y opiniones que permitan ampliar y reforzar la información obtenida en el trabajo de escritorio⁶.

Es importante señalar que por sus aportes, los mecanismos de participación habrán de ser utilizados durante todo el proceso de elaboración del Plan y no sólo en este apartado, según será referido más adelante.

El objeto de abordar el desarrollo de este apartado desde dos perspectivas propone la elaboración de un instrumento que además de tener un carácter técnico, considere también la opinión y aspiraciones de los protagonistas directos de la realidad.

Lo anterior ofrece la ventaja de que a partir del proceso participativo considerado desde esta etapa, es factible iniciar la concertación con los diferentes sectores sociales respecto a las ideas y posibles acciones que podrían derivarse del análisis de situación, las cuales serán definidas en etapas posteriores.

Como resultado de la integración de los resultados obtenidos desde estas dos ópticas, habrán de ser determinados, por áreas temáticas (consideradas aquellas que se señalan en la metodología vigente), los temas críticos cuyo tratamiento dará como resultado un ejercicio final de definición de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, lo cual, servirá de insumo básico para la definición de las etapas siguientes, en particular, escenarios y modelo de desarrollo.

nido Propuesto

Como producto final, el análisis FODA permitirá tener un vez, conocimiento de la realidad desde distintos ángulos, además de identificar y prever tendencias y cambios en el futuro, lo cual, constituye uno de los aportes principales de la metodología FODA.

Además, este tipo de información obliga al instrumento a ser flexible y adaptarse a los cambios de la realidad a planificar, rasgo que impide paralelamente el contar con mecanismos alternativos de conducción del cambio situacional.

III. Escenarios y Tendencias

A partir de la identificación concertada de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas detectadas en el análisis de situación, en esta etapa habrá de ser definidas aquellas alternativas que permitan aprovechar elementos potenciales, superar las debilidades y enfrentar los desafíos del entorno.

Los escenarios de futuro posibles serán elaborados con el enterio de convertirse en proyecciones especulativas con una intencionalidad de pronóstico, que sirvan de marco orientador y referencial del proceso de planeación.

Se sugiere que los escenarios sean contruidos a partir de cuatro dimensiones distintas: económica, social, territorial y ambiental.

Los escenarios considerarán, al menos, dos tendencias: una que busque reflejar las tendencias desde una perspectiva "negativa o pesimista" y otra que refleje las tendencias desde una perspectiva "positiva u optimista".

Contenido Actual

III. Estrategia

En este apartado, se parte por identificar aquellos lineamientos de política contenidos en instrumentos superiores de planeación, a los que deberán ajustarse los planteamientos derivados del Plan.

Objetivos Generales: En esta base, además de considerar el análisis derivado del diagnóstico realizado, en este punto se formulan los objetivos generales, que deberán establecer la congruencia de las políticas, normas y acciones a realizarse.

Estrategia General: La función de objetivos servirá de base para el diseño de la Estrategia General, en la que se definirán los criterios para impulsar, controlar o consolidar el crecimiento del Centro de Población.

Asimismo, en la Estrategia se incluirán acciones que permitan alcanzar objetivos planteados para el mediano y largo plazos, de acuerdo con lo establecido por el Estado de Desarrollo Urbano.

Objetivos Particulares: Por vez, a partir de la Estrategia serán definidos los objetivos particulares que estarán orientados al control, ordenamiento y acciones de los aspectos específicos siguientes:

- Suelo: determinando los usos de
- y de preservación ecológica

Contenido Propuesto

Además, los escenarios deberán ser contruídos tomando en cuenta los distintos ámbitos geográficos en los que las tendencias tienen mayor impacto: nivel internacional y nacional, nivel regional, subregional y nivel local.

El proceso de análisis/diagnóstico, su confrontación con las tendencias del entorno representadas por los escenarios y las posibilidades que se derivan de la evolución de los potenciales y debilidades del Centro de Población permitirán configurar un modelo de ciudad, que será definido mediante tres objetivos generales (definidos más adelante): ejes estratégicos, objetivos específicos y proyectos y acciones estratégicas.

Lo anterior, en el marco de lineamientos de política estatal en la materia.

Para su elaboración, adicionalmente habrán de ser retomadas aquellas consideraciones genéricas definidas por los criterios y análisis priorizados por los diferentes actores públicos y privados participantes desde el inicio del proceso.

El Modelo de Desarrollo constituye un proyecto programático de transformación del Centro de Población entendido como un sistema funcional que considera cuatro dimensiones priorizadas que guardan una correspondencia directa con la definición de los ejes estratégicos. Estas dimensiones son:

odelo de Desarrollo (contenido propuesto).

- Vivienda: considera la programación de acciones en esta materia
- Infraestructura: considera la definición de requerimientos en esta materia.
- Vialidad y Transporte: considera la definición de requerimientos en esta materia.
- Equipamiento: considera la definición de requerimientos en esta materia, con énfasis en el equipamiento de cobertura regional.
- Patrimonio e Imagen Urbana: se condicionan las propuestas que se hagan en los rubros anteriores a la imagen urbana tradicional
- Medio Natural: se definen las zonas de preservación, conservación y mejoramiento, así como las prioridades para ello.

Estructura Urbana: este rubro se integra por dos puntos específicos en los que, por un lado, se presenta una clasificación de los elementos estructuradores y, por el otro, se establecen los usos y destinos del suelo, especificando su distribución, características y dosificación, tarea que tiene por objeto el cumplimiento de la estrategia planteada

Lo anterior da como resultado una zonificación del Centro de Población, en la que, además de estar representadas las categorías señaladas, se definen las normas básicas para el otorgamiento de licencias de uso del suelo y construcción, de acuerdo con lo señalado en esta zonificación por tipo de uso.

Políticas y Lineamientos de Acción: en este punto, se plantean acciones detalladas en correspondencia con los objetivos particulares; adicionalmente, se considerarán los siguientes aspectos:

- Lo relativo a los términos de operación del Plan

- Territorial: donde se considera la dinámica y tendencias del crecimiento del Centro de Población, así como las orientaciones que se dirigen a la definición del modelo espacial de ciudad que se pretende alcanzar (por ejemplo, policéntrico radial o lineal).
- Económico: dirigido a aspectos de competitividad y modernización económica del Centro de Población.
- Ambiental: dirigido a la preservación del medio ambiente
- Social: referido a la calidad de vida de la población y a las satisfactores urbanos.

Respecto a los objetivos generales, éstos deberán ser consecuencia de las posibilidades que ofrece el entorno, pero también, consecuencia de las potencialidades del Centro de Población. Lo cual habrá de estar permeado por el modelo de ciudad que se pretende alcanzar

A su vez, su definición deberá tomar en cuenta las opiniones de los diferentes sectores participantes en el proceso de elaboración del Plan, ya que su cumplimiento es imprescindible para poder conseguirlos, según será anotado más adelante.

Los Objetivos Generales según su tipo, son

- de Competitividad: son aquellos que se dirigen al posicionamiento del territorio en términos de competitividad económica y atracción de inversiones
- de Apoyo: son los destinados a disponer de los elementos necesarios para ampliar la capacidad del territorio, en términos de asentamiento de nuevas actividades y disposición de infraestructura y servicios, entre otros aspectos importantes dirigidos a elevar el nivel de vida de la población.

Contenido Actual.

El Plan sectorial para establecer conjuntamente las acciones que norman y dirigen sus acciones de participación y difusión del Plan.

Las disposiciones que regulan la operación al aprovechamiento del suelo, los servicios y el equipamiento urbano.

Este sistema considera como rubros principales los siguientes:

- Normas sobre usos, destinos e intencionalidades del suelo: donde se señalan los criterios para la utilización y aprovechamiento del suelo.
- Requerimientos de estacionamiento: criterios de estacionamiento según usuarios y edificaciones de que se trate.
- Dotación de infraestructura vial: se definen secciones mínimas de vialidad.
- Servicios mínimos de infraestructura: se especifican las restricciones la dotación de servicios.
- Servicios mínimos de equipamiento: se especifican las obras de equipo contempladas en el Plan.

- de Estructura: se refieren al mejoramiento de las relaciones de cooperación entre los agentes económicos y sociales y las entidades que actúan en el Centro de Población, aspecto que es básico para alcanzar el modelo de desarrollo propuesto.

Por su parte, los Ejes Estratégicos, constituyen los temas clave del Centro de Población para pasar de la situación actual a la situación deseada, y estarán integrados por una serie de objetivos específicos, y proyectos y acciones estratégicas.

Se trata de diseñar Ejes Estratégicos que, congruentes con las cuatro dimensiones definidas para el Modelo de Desarrollo, tengan un carácter flexible y consideren un conjunto de actuaciones transformadoras que aseguren, a través de una mayor articulación pública y privada, el logro de los objetivos previstos. Desde esta perspectiva, son definidos los objetivos específicos.

Si bien los Ejes Estratégicos se encuentran acotados por las dimensiones definidas para el Modelo de Desarrollo, esto obedece a un criterio que busca asegurar su posterior seguimiento, lo cual sería menos factible si se tratara de un criterio abierto de definición de Ejes, que posiblemente se transformaría en un número excesivo de éstos, factor que disminuye las posibilidades de alcanzarlos.

En lo que respecta a las propuestas de proyectos y acciones estratégicas, deberán ir acompañadas de fichas descriptivas, donde se especificarán los puntos siguientes:

- a) Descripción.
- b) Justificación.
- c) Conexión con el objetivo general.

Continuación apartado IV Modelo de Desarrollo (contenido propuesto).

Contenido .

Contenido Propu

- d) Inconvenientes de que el proyecto o acción no sea realizada.
- e) Instituciones implicadas en la ejecución de los proyectos y acciones

La definición de propuestas y acciones estratégicas desde esta perspectiva, requiere como complemento indispensable la concertación con los diferentes sectores sociales, buscando el compromiso de aquellos involucrados en la ejecución de proyectos y acciones determinados en términos de cooperación

De hecho, la participación de los diferentes sectores sociales en la definición del Análisis de Situación favorece su colaboración en este punto del Plan, en el sentido de que se tiene conocimiento de las líneas que habrán de seguirse, las cuales son predefinidas desde el inicio del proceso

Conviene señalar que sin el efecto de la cooperación, el Plan perdería un componente muy importante para garantizar el cumplimiento de los Ejes Estratégicos y de los objetivos específicos, proyectos y acciones estratégicas que de ellos se derivan. La cooperación pública y privada se inserta en los objetivos denominados de estructura, mismos que han sido señalados anteriormente, y si no son definidos con claridad, difícilmente se podrá realizar el resto de los objetivos del Plan.

La cooperación debe establecerse desde los inicios del Plan, y el proceso de elaboración deberá servir para consolidarla. Para que sea efectiva, es necesario disponer de propuestas y proyectos a discutir, mismos que son resultado de la definición de los Ejes Estratégicos

La concertación también es fundamental, ya que sólo una acción concertada entre los agentes económicos y sociales del Centro de

Contenido Propuesto
Población y de la autoridad responsable, ofrecería garantías de éxito para resolver la situación actual. Se trata de un Plan promotor, encabezado por la propia autoridad. Es importante señalar que las políticas y lineamientos de acción derivados del propio Plan, son determinados durante el desarrollo de esta etapa, estando definidas, en particular, en correspondencia con los Ejes Estratégicos. Respecto al elemento normativo, su definición estará sujeta a lo previsto por el Plan para cada uno de sus rubros, y dirigido a regular la ejecución de las acciones previstas por el Plan. En este punto serán definidos en particular los procedimientos a seguir en materia de cooperación y concertación que aseguren la ejecución de las acciones de acuerdo a como han sido programadas.

3.3. Balance

Según se ha observado en los cuadros comparativos, la propuesta se integra por planteamientos complementarios que no sustituyen a los considerados por la metodología vigente, por el contrario, buscan mejorar y hacer de los planes de desarrollo urbano instrumentos eficaces de conducción urbana.

La propuesta reconoce el ahora relativo carácter flexible de la metodología vigente⁷, y en ese sentido, persigue ser genérica a la vez que flexible, porque es evidente que no es factible contar con un instrumento único aplicable a todos los casos, y más aún, al considerar la heterogeneidad municipal que se observa en el Estado de México, en términos territoriales, económicos y sociales principalmente

Se sugieren distintos mecanismos innovadores entre los que destacan el análisis de situación que hace referencia al uso de la metodología FODA, lo que permite contar con una visión más clara y amplia acerca del comportamiento y las tendencias del espacio y la realidad a planificar, y ello significa que, de manera paralela, la formulación del plan contará con un sólido referente para el diseño de las etapas posteriores.

A diferencia de la metodología vigente en la que el tratamiento de la temática considerada en la parte del diagnóstico (etapa paralela al análisis de situación) hace referencia a un análisis básicamente descriptivo, la propuesta considera un tratamiento más profundo de estos temas, lo que derivará en la definición de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

⁷ Con base en los resultados obtenidos de la Crítica que se presentó en el capítulo anterior, resulta cuestionable el carácter flexible que se le asignaba a la metodología vigente en el capítulo IV, en el sentido de que ésta considera sólo el contenido mínimo del Plan. estando supeditada la profundización en el análisis a las características propias de cada Centro de Población. Lo cual, además de ser poco claro, se traduce en importantes vacíos metodológicos y en una falta de rigor técnico "al dejar que sea la realidad la que defina la metodología a seguir". No se le puede dar libertad absoluta al municipio para que incorpore lo que a su juicio es relevante de su territorio, cuando se ha observado la escasa capacidad de conducción del desarrollo urbano por parte de la autoridad municipal

Como complemento indispensable, se incorporan mecanismos de participación en el proceso de elaboración del Plan desde su etapa inicial, lo que significa elaborar no sólo un instrumento técnico, sino que además considere la opinión y aspiraciones de los protagonistas de la realidad, aspecto que otorga, además de una mayor credibilidad, una veracidad creciente de la información que soporta la formulación de las etapas siguientes.

Los mecanismos de participación son incorporados a lo largo del proceso de elaboración del Plan, permitiendo contar con un instrumento concertado y negociado entre la autoridad encargada de ejecutar el Plan y la sociedad. La participación es considerada desde el análisis de situación, hasta la definición de propuestas y acciones, última etapa del proceso de elaboración del Plan.

El análisis/diagnóstico proporciona los insumos necesarios para la construcción de escenarios que no sólo consideran el aspecto espacial, también toman en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales, lo que permite tener una visión integral del territorio a planificar.

Además de estos mecanismos, a partir de la etapa de definición de escenarios, la formulación de las etapas posteriores tiene como variables centrales las cuatro dimensiones señaladas en el párrafo anterior. Dimensiones que agrupan e interrelacionan todos aquellos aspectos detectados en el análisis de situación, lo que permite no perder de vista el carácter integral que se pretende asignar al Plan.

Adicionalmente, en su parte estratégica la metodología propuesta se integra por etapas claramente definidas que buscan el desarrollo óptimo y el crecimiento ordenado del centro de población a planificar.

En este sentido, y definido desde una perspectiva integral y no exclusivamente territorial, el modelo de desarrollo es el lineamiento central del Plan y se integra por objetivos y ejes estratégicos que, definidos desde esta perspectiva integral deriva en un número reduci-

do de éstos, con lo que se busca aumentar las posibilidades de ser alcanzados, además de ofrecer perspectivas más favorables para su posterior seguimiento.

En particular es importante mencionar que el carácter flexible de los instrumentos elaborados desde esta perspectiva se encuentra implícito en el manejo de plazos para la ejecución de los proyectos y acciones estratégicas previstas, aunque en este punto, es conveniente reiterar que deberá haber voluntad para que en el transcurso de la implementación del Plan se vayan introduciendo cambios y modificaciones en las medidas propuestas.

Al efecto, resulta recomendable adoptar, de manera paralela, un mecanismo similar al utilizado para el caso de la Comuna de Santiago de Chile, el que, a partir de los planteamientos centrales del Plan, operaba anualmente permitiendo introducir los cambios y modificaciones necesarios. Los cuales son producto de la realidad que se planifica; lo que se busca es contar con un instrumento para la toma de decisiones en un entorno cambiante. Desde otro punto de vista, el Plan perdería muy pronto su efectividad, y el modelo de desarrollo en él definido se transformaría en una utopía con grandes dificultades de ser alcanzada.

Esto es lo fundamental de la propuesta, y como ha sido señalado, se pretende que marque el inicio de un proceso de renovación y reforma de la planeación del desarrollo urbano en el Estado de México. Esta afirmación parte del supuesto de que el abordar aspectos de tipo técnico y metodológico como un primer acercamiento a esta tarea de renovación y reforma, significa enriquecer el proceso de elaboración de planes vigente, ya que, lejos de sugerir modificaciones estructurales importantes, los aportes buscan fortalecer este proceso, lo cual es altamente factible e inclusive podría ser considerado, ya que no altera los mecanismos oficiales vigentes.

4. *Consideraciones Finales*

Según se ha podido observar en el análisis comparativo presentado, la metodología vigente es poco clara y adolece de un carácter técnico que permita elaborar planes que atiendan de manera efectiva la realidad que se pretende planifiquen. Asimismo, el criterio abierto con que esta metodología puede ser manejada incide también en la calidad del instrumento y en su rigor técnico.

A diferencia de la metodología vigente, la propuesta hace referencia a una descripción más explícita para cada una de las etapas, cuyo desarrollo deberá estar respaldado por cuadros técnicos capaces de evaluar y dirigir su seguimiento, lo cual estará en función de que la autoridad tenga voluntad para ello.

La voluntad, requisito y beneficio intangible del enfoque estratégico, constituye un factor fundamental para emprender cualquier reforma en la planeación urbana que actualmente se practica en el Estado de México; ya se señalaba que es necesario un cambio de actitud hacia el enfoque estratégico y, en esa medida, será factible retomar la propuesta elaborada.

Desde esta perspectiva, será la autoridad la responsable de regular e impulsar el proceso, los proyectos y las acciones que se deriven del Plan.

Por otro lado, y respecto de las acciones que desde la academia podrían emprenderse con el objeto de iniciar un proceso de reforma y modernización de la planeación urbana en el Estado de México, es importante, en principio, evaluar hasta qué punto la propia academia está en condiciones de hacer algún tipo de aportación. Al efecto, es posible observar que este sector se encuentra rezagado respecto a la concepción de la planeación urbana, al no ser partícipe constante y directo en la atención de los problemas urbanos y sus posibles soluciones; además, los estudios en la materia no consi-

deran aspectos de fondo, por ejemplo, variables económicas y financieras, y su relación con el proceso de planeación del desarrollo urbano.

Sin embargo, desde otra perspectiva, la academia tiene una gran responsabilidad de aportar y participar coordinadamente con las autoridades en tareas que apunten a una renovación de la planeación urbana en el Estado de México. Este proceso sería muy lento, y debería partir de dos vertientes: una, mediante la vinculación de la propia academia hacia los organismos públicos, vía mecanismos de asesoramiento y capacitación que permitan ir permeando a la administración pública respecto a la perspectiva propia de la planeación y sus tendencias. Otra, relacionada con la producción de conocimiento que le permita incorporarse en el ámbito profesional de la planeación; se trata de sensibilizar a los funcionarios y consultores relacionados con estas tareas; infiltrar a cada sector es la razón por la que este proceso sería lento y a largo plazo.

En síntesis, la urbanización es un proceso al que no debemos temerle, pues forma parte del proceso general de desarrollo, cuyas fuerzas, tendencias y dinámica deberán comprenderse y canalizarse para fortalecer el progreso económico y social. Por lo tanto, la urbanización no sólo debe considerarse desde una perspectiva físico-espacial, sino también en relación con su contribución a la modernización social global, y con sus efectos de difusión sobre el territorio. De ahí que la planeación urbana deberá cubrir temas más amplios a los de la planeación física, para poder insertarse sólidamente en la estrategia económica y social del país.

Al efecto, se deberán establecer políticas y acciones de desarrollo urbano paralelas a las de desarrollo económico y social, asegurando el establecimiento de mecanismos redistributivos de ingreso y oportunidades, para que la población goce de los beneficios generados por el desarrollo nacional.

Los retos a los que nos enfrentamos no serán sólo compromiso y tarea del gobierno, se requiere de la colaboración de todos los actores sociales. Para ello, la planeación debe ser democrática,

incorporando la vitalidad y la participación creativa de la sociedad. Si se busca una participación más activa de la sociedad, se deberá difundir la forma y contenido de los Planes desde la perspectiva del enfoque estratégico, para permitir accesibilidad y comprensión reales de los instrumentos y su operación.

En este contexto, la planeación urbana constituye la expresión de un esfuerzo de racionalidad creativa; aspira a anticipar el curso de los acontecimientos; ocupa un lugar que comienza con la determinación de las finalidades de un Plan, y termina con los medios, mecanismos y procedimientos para su ejecución y posterior evaluación.

Un Plan de Desarrollo Urbano elaborado desde la perspectiva del enfoque estratégico se traducirá en un Proyecto de Ciudad en el que la cooperación de los sectores público y privado, se revela como un instrumento de actuación adecuado a la solución de los problemas de la ciudad en el nuevo escenario.

ANEXO 1. *Entrevistas Tipo por Sector*

a) Perspectiva del Gobierno Estatal

- * Breve introducción sobre el tema de investigación, destacando la necesidad de conocer el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano en el Estado de México como base para elaborar una propuesta metodológica de incorporación del enfoque estratégico.
- 1. a) Desde el gobierno, ¿existen canales y/o mecanismos formales para la participación en el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano?; cuáles?
b) ¿Cuál es el grado de participación de los diferentes sectores de la población en la elaboración de los planes de desarrollo urbano en el Estado de México?
c) En su opinión, ¿en la población existe una cultura de participación?
- 2. a) ¿Existe algún tipo de acuerdos concertados con los diferentes sectores sociales al momento de elaborar los planes de desarrollo urbano, acciones por ejemplo?
b) ¿El plan establece términos de cooperación entre los diferentes sectores?
- 3. a) ¿Cuál es la participación del sector privado en el proceso de planeación del desarrollo urbano?
b) En particular, ¿participa en acciones de financiamiento al desarrollo urbano?
- 4. En la parte del diagnóstico, ¿los planes de desarrollo urbano se sustentan en el reconocimiento de la propia realidad, sus potenciales, limitaciones y dinámica?
- 5. a) ¿Los planes de desarrollo urbano muestran algún tipo de flexibilidad para enfrentarse con situaciones no previstas?
b) ¿Son capaces de responder a los cambios del entorno, introduciendo cambios y modificaciones?
c) ¿Considera que los planes de desarrollo urbano son rebasados por la realidad?
- 6. a) ¿Con qué frecuencia son actualizados los planes de desarrollo urbano?

- b) Por lo general, ¿cuál es el horizonte temporal de los planes de desarrollo urbano y de las acciones que de ellos se derivan?
- 7. a) ¿Qué papel juegan los ayuntamientos en la elaboración y puesta en operación de los planes de desarrollo urbano?
- b) ¿Los ayuntamientos cuentan con capacidad suficiente para operar los planes de desarrollo urbano?
- 8. ¿Cuándo un consultor privado es el encargado de elaborar un plan?, y el Gobierno? y el Ayuntamiento?.

b) Perspectiva del Gobierno Municipal

Breve introducción sobre el tema de investigación, destacando la necesidad de conocer el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano en el Estado de México como base para elaborar una propuesta metodológica de incorporación del enfoque estratégico.

- 1. a) ¿Qué papel juega el municipio en la elaboración y puesta en operación de los planes de desarrollo urbano?
- b) ¿Los ayuntamientos cuentan con capacidad suficiente para operar los planes de desarrollo urbano?
- 2. a) Desde el municipio, ¿existen canales y/o mecanismos formales para la participación en el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano?; cuáles?
- b) ¿Cuál es el grado de participación de los diferentes sectores de la población en la elaboración de los planes de desarrollo urbano en el Estado de México?
- c) En su opinión, ¿en la población existe una cultura de participación?
- 3. a) ¿Existe algún tipo de acuerdos concertados con los diferentes sectores sociales al momento de elaborar los planes de desarrollo urbano, acciones por ejemplo?
- b) ¿El plan establece términos de cooperación entre los diferentes sectores?
- 4. a) ¿Cuál es la participación del sector privado en el proceso de planeación del desarrollo urbano?
- b) En particular, ¿participa en acciones de financiamiento al desarrollo urbano?

5. En la parte del diagnóstico ¿los planes de desarrollo urbano se sustentan en el reconocimiento de la propia realidad, sus potenciales, limitaciones y dinámica?
6. a) ¿Los planes de desarrollo urbano muestran algún tipo de flexibilidad para enfrentarse con situaciones no previstas?
b) ¿Son capaces de responder a los cambios del entorno, introduciendo cambios?
c) ¿Considera que los planes de desarrollo urbano son rebasados por la realidad?
7. a) ¿Con qué frecuencia son actualizados los planes de desarrollo urbano?
b) Por lo general, ¿cuál es el horizonte temporal de los planes de desarrollo urbano y de las acciones que de ellos se derivan?
8. Al mantener un contacto más cercano con la población, ¿qué problemas enfrenta el ayuntamiento respecto a la operación de los planes de desarrollo urbano?

c) Perspectiva Académica

Breve introducción sobre el tema de investigación, destacando la necesidad de conocer el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano en el Estado de México como base para elaborar una propuesta metodológica de incorporación del enfoque estratégico.

1. En su opinión, ¿cuáles son los obstáculos que se presentan en el gobierno para adoptar nuevas fórmulas de planeación urbana?
2. a) ¿Existen canales y/o mecanismos formales para la participación en el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano?; cuáles?
b) ¿Cuál es el grado de participación de los diferentes sectores de la población en la elaboración de los planes de desarrollo urbano en el Estado de México?
c) En su opinión, ¿en la población existe una cultura de participación?
3. a) ¿Existe algún tipo de acuerdos concertados con los diferentes sectores sociales al momento de elaborar los planes de desarrollo urbano, acciones por ejemplo?

- b) ¿El plan establece términos de cooperación entre los diferentes sectores?
- 4. a) ¿Cuál es la participación del sector privado en el proceso de planeación del desarrollo urbano?
 - b) En particular, ¿participa en acciones de financiamiento al desarrollo urbano?
- 5. En la parte del diagnóstico, ¿los planes de desarrollo urbano se sustentan en el reconocimiento de la propia realidad, sus potenciales y limitaciones?
- 6. a) ¿Los planes de desarrollo urbano muestran algún tipo de flexibilidad para enfrentarse con situaciones no previstas?
 - b) ¿Son capaces de responder a los cambios del entorno, introduciendo cambios?
 - c) ¿Considera que los planes de desarrollo urbano son rebasados por la realidad?
- 7. a) ¿Qué papel juega el Municipio en la elaboración y puesta en operación de los planes de desarrollo urbano?
 - b) ¿Los ayuntamientos cuentan con capacidad suficiente para operar los planes de desarrollo urbano?
- 8. Al mantener un contacto más cercano con la población, ¿qué problemas enfrenta el ayuntamiento respecto a la operación de los planes de desarrollo urbano?

d) Perspectiva del Sector Privado

" Breve introducción sobre el tema de investigación, destacando la necesidad de conocer el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano en el Estado de México como base para elaborar una propuesta metodológica de incorporación del enfoque estratégico.

- 1. a) ¿Existen canales y/o mecanismos formales para la participación del sector privado en el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano?
 - b) En caso afirmativo, ¿de qué manera participa el sector privado?
 - c) ¿El plan establece términos de cooperación para el sector privado?
 - d) En particular, ¿el sector privado participa en acciones de financiamiento al desarrollo urbano?

2. ¿Existe algún tipo de acuerdos concertados entre la autoridad y el sector privado al momento de elaborar los planes de desarrollo urbano, acciones por ejemplo?
3. a) ¿Los planes de desarrollo urbano muestran algún tipo de flexibilidad para enfrentarse con situaciones no previstas?
b) ¿Son capaces de responder a los cambios del entorno?
c) ¿Considera que los planes de desarrollo urbano son rebasados por la realidad

ANEXO 2. El Análisis de Situación y Metodología FODA

El contexto de las ciudades tanto interno como externo, es turbulento y cambiante, por lo que es fundamental saber evaluarlo y adaptarnos a él. El proceso mediante el cual se realiza dicha evaluación es el Análisis de Situación.

El Análisis de Situación se refiere al análisis de datos pasados, presentes y futuros que proporciona una base de información acerca de las expectativas de elementos externos, las expectativas internas, el desempeño pasado, la situación actual, el pronóstico y la identificación de oportunidades, peligros, potencialidades y debilidades.

Es importante considerar que no existe una sola manera para hacer un análisis de situación, además de que su alcance potencial es muy amplio y puede cubrir cualquier factor importante del medio ambiente interno y/o externo. Por otro lado, no debe olvidarse que dicho análisis es variable, según la entidad organizacional de que se trate.

Asimismo, es fundamental tener en cuenta que el análisis de situación no debe ser completado solamente sobre una base formal durante el proceso de planeación, ya que una parte muy importante del mismo es la que se hace mediante la observación personal y continua del medio ambiente.

El propósito fundamental del análisis de situación es el de identificar y estudiar las tendencias, fuerzas y fenómenos clave que tienen un impacto potencial en la formulación e implantación de estrategias, sin embargo, dichas fuerzas deben ser identificadas antes de que ocasionen algún impacto. Otro objetivo principal de este análisis consiste en examinar y evaluar en forma apropiada los cambios que ocurren en el medio ambiente.

Dado que el volumen de datos que influye directa o indirectamente en el proceso de planeación es inmenso, la tarea consiste en identificar aquellos factores que tienen la mayor importancia potencial en el medio ambiente cambiante, así como establecer la profun-

dad y exactitud necesarias para llevar a cabo el análisis. Además, cada área requerirá de análisis de cierto tipo de información, por lo que cada área debe determinar su necesidad de información, su fuente y modo de obtención.

En el análisis de situación, la evaluación sistemática de las fuerzas del medio ambiente permite una estimación más exacta de sus impactos y, por lo tanto, una menor probabilidad de ser sorprendidos por ellos.

En este sentido, dicho análisis debe entenderse también como un foro de intercambio de ideas divergentes acerca de cambios ambientales relevantes y de la situación actual, donde las opiniones indefinidas acerca de las diferentes partes del análisis de situación pueden hacerse más explícitas a lo largo del proceso. Este ejercicio intelectual en el contexto del análisis de situación permite estimular el pensamiento creativo.

Toda la información recopilada en el análisis de situación sirve de base para completar el proceso de la planeación en todas sus fases.

Como se mencionó anteriormente, uno de los factores que considera el análisis de situación son las expectativas de elementos externos, entendiendo a los elementos como aquellos individuos o grupos de interés para la entidad organizacional involucrada en la planeación, cuyos puntos de vista deberían tomarse en cuenta en el proceso de planeación.

Por otro lado, las expectativas internas pueden ser dominadas por los intereses de la autoridad, cuyos valores y aspiraciones son premisas básicas en el proceso de planeación. Sin embargo, éstas pueden surgir por la actuación individual de los directivos, por su interacción con otros miembros o por el trabajo de un equipo, pero tomando en cuenta que sólo las demandas más importantes son las que se convierten en premisas básicas para el proceso de planeación.

Otro elemento del análisis de situación es el conjunto de la base de datos, conformado por el desempeño pasado, la situación actual y el pronóstico. El desempeño pasado está conformado por datos sobre el pasado que permiten evaluar situaciones presentes y futuras. La situación actual se refiere a una base de datos mayor a la del desempeño pasado, donde deben incluirse los datos más sobresalientes para una evaluación actual. Y por último el pronóstico, el cual no debe limitarse al campo económico, sino que puede también ser de carácter político, tecnológico, socioeconómico, demográfico, etc., dependiendo de los intereses particulares.

Los elementos clave para el pronóstico son

- * La identificación de los factores a pronosticar: Aquí identificamos tres categorías: los factores de preocupación inmediata y obvia, las fuerzas que pueden no ser reconocidas como la causa de un impacto directo pero que sí lo representan, y las fuerzas cuyo impacto futuro es difícil de prever.
- * Determinar si el pronóstico se puede adquirir de alguna fuente accesible.
- * Seleccionar la metodología de pronóstico, considerando su utilidad, exactitud, costo, entre otros.

El Análisis FODA⁸

FODA se refiere a las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, las cuales son fundamentales para la planeación, además de que un cuidadoso análisis de situación debe conducir a una lista exacta de las mismas.

El análisis FODA sugiere estrategias y permite evaluarlas mediante un conjunto considerable de datos, además de que es muy útil para revisar las misiones y los propósitos al establecer objetivos de largo plazo y estrategias de programa. Este análisis es vital dentro del proceso de planeación, e inclusive, puede ser el primer paso del proceso desde una perspectiva estratégica.

Aunque podría parecer sencillo y directo, el análisis FODA se enfrenta al problema de la medida usada para determinar si existe o no una potencialidad, oportunidad, debilidad o peligro, ya que algunas evaluaciones son subjetivas sin una medida clara, lo cual también dificulta el establecimiento del consenso de opiniones.

⁸ Steinor **George** (1991). *Planeación Estratégica*. Ed. CECSA. México.

ANEXO 3. *La Participación en el proceso de elaboración del Plan: una perspectiva desde el enfoque estratégico*

Como ha sido señalado a lo largo del trabajo, el enfoque estratégico es promotor de una amplia y diversa participación en el proceso de planeación, lo que significa articular voluntades, decisiones y capacidades de los actores de la ciudad, además de definir un interés general y del logro del consenso.

Desde esta perspectiva, se persigue que la planeación urbana en el Estado de México se consolide como un sistema integral y participativo que tenga en cuenta los objetivos y proyectos formulados por los distintos sectores sociales de la ciudad, como vía para imprimir realismo y eficacia a los instrumentos de conducción. En este proceso, es la autoridad la institución promotora e impulsora del Plan, con el convencimiento de que es necesaria la máxima representación ciudadana para convertirlo en un Plan de participación, consenso y compromiso.

Un primer paso hacia la consolidación de la participación en el proceso de planeación urbana en el Estado de México debe considerar la difusión de una cultura de participación, tarea para la que será necesario instrumentar campañas de información a la población, con el objeto de sensibilizarla e introducirla en aquellas áreas que son propias de lo urbano, ya que se ha identificado la falta de conocimiento sobre este tema, y se parte del supuesto de que en la medida en que la población conozca cada vez con mayor profundidad lo que pasa en la ciudad, así como los mecanismos e instrumentos de conducción para su desarrollo, los índices de participación tenderán a incrementarse.

De manera adicional, y también sobre aspectos de cultura ciudadana, se sugiere que de manera simultánea al proceso de elaboración -lo que implica actividades de difusión del Plan-, se lleven a cabo actividades que tengan por objeto introducir las técnicas y la idea estratégica en los ciudadanos e instituciones, de manera que, incluso previo a los trabajos del Plan, la sociedad y todos sus sectores hayan sido sensibilizados respecto del enfoque estratégico.

Con esta base, la autoridad responsable de llevar adelante el proceso deberá generar un espacio de acuerdos y movilización de la sociedad mediante el uso de distintos mecanismos que reconozcan como variable fundamental que cualquier metodología participativa permite construir un espacio de articulación entre diversos actores públicos y privados para garantizar un proceso concertado de formulación e implementación eficaz y eficiente.

Al efecto, se sugiere utilizar como criterio básico de convocatoria el que con éxito ha sido aplicado en el caso particular de la Comuna de Santiago de Chile, donde se ha reconocido que es el Barrio el principal protagonista del desarrollo urbano y del proyecto estratégico contenido en el Plan. Desde esta perspectiva, para el caso del Estado de México, será necesario identificar a partir de la etapa de Análisis de Situación las formas de organización y participación que de manera particular se observan en este nivel básico de participación, para que en su momento puedan ser canalizadas y aprovechadas las aportaciones ciudadanas

En paralelo, serán motivo de convocatoria aquellas instituciones de los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal, para el caso de México) involucradas en el proceso de planeación del desarrollo urbano, así como aquellas instituciones, corporaciones y organizaciones públicas, privadas, económicas y profesionales vinculadas con los planteamientos generales del Plan.

Además de implementar mecanismos de participación por tipo de actor, deberán ponerse en marcha mecanismos que integren opiniones, por ejemplo, foros de debate, consenso y compromiso.

De manera particular, la incorporación del sector privado obedece a la necesidad de complementar la función asistencial del Estado, para situarlo con un rol de inversionista en el espacio público y privado.

Los resultados obtenidos serán insumo no sólo para el Análisis de Situación, sino que, precisamente a partir de esta etapa en la que serán prefiguradas acciones y proyectos, podrán ser iniciados acuer-

dos de concertación, los cuales se instrumentarán en la etapa de definición del Modelo de Desarrollo, en particular en el momento en que sean diseñados los Proyectos y Acciones Estratégicas.

En este sentido, es posible observar que la participación es constante durante todas las etapas de formulación del Plan, aunque es evidente que la mayor participación se da en las etapas iniciales. La participación, deberá traducirse en un proceso constante de consenso ciudadano e institucional, lo que a su vez constituye una garantía de éxito del Plan.

Adicionalmente, este constante proceso participativo permitirá que, al estar informados los diferentes sectores de lo que pasa en su ciudad, éstos se convertirían en vigilantes del proceso de ordenación urbana y de todos los planteamientos que se derivan del Plan.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CIDEU. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
ILPES. Instituto de Planificación Económica y Social
CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
PEC. Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba
BID. Banco Interamericano de Desarrollo
ICI. Instituto de Cooperación Iberoamericano de España
GTZ, Sociedad Alemana para Cooperación Técnica
ONU. Organización de Naciones Unidas
CDS, Corporación para el Desarrollo de Santiago
LGAH. Ley General de Asentamientos Humanos
SNPD. Sistema Nacional de Planeación Democrática
VCT. Valle Cuautitlán-Texcoco
VTL, Valle Toluca-Lerma
ZMVM. Zona Metropolitana del Valle de México
INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
PDEM. Plan de Desarrollo del Estado de México (1993-1999 y
1999-2005)
AURIS. Instituto de Acción Urbana e Integración Social
LAHEM. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México
FODA. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

BIBLIOGRAFÍA

Capítulo 1

Acle, Alfredo (1990). *Planeación Estratégica. Control Total de Calidad*. Ed. Grijalbo, México.

Ahumada, Jaime (1987). "Planeación y política en el gobierno municipal democrático", en *Estudios Municipales* No. 17. Centro Nacional de Estudios Municipales, México.

Bierman, Harold (1984). *Planeación Financiera Estratégica*. Ed. CECSA, México.

Boeninger, Edgardo (1995) "Reforma y Modernización del Estado en América Latina", en *Reforma y Modernización del Estado*. ILPES-ONU, Santiago de Chile.

Borja, Jordi (1996). *Planeamiento Estratégico y Proyectos Urbanos. La respuesta de las Ciudades a la Globalización*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.

Bryson, John (1988). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Minneapolis, Minnesota

Bryson, John; Roering, William (1987). 'Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector', en *Journal of the American Planning Association*. Vol. 53 núm. 1.

CEPAL (1994). ***Modelo Teórico - Conceptual para la Gestión Urbana en Ciudades Medianas de América Latina***. CEPAL, documento LC/R. 1407. Santiago de Chile.

De Forn i Foxá, Manuel; Pascual i Esteve, Josep M. (1995). *La Planeación Estratégica Territorial*. Aplicación en los Municipios. Manuales de Gestión de la Diputación de Barcelona, Mimeo. Barcelona.

Dillares, María Estela (1994). *México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica*. Documento consultado en Internet.

Edralín, Josefa (1996). *Implementing Economic Development Plans in Cities: a Strategic Management Perspective*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina". Santiago de Chile.

Hax, Arnoldo; Majluf, Nicolás (1994). *Gestión de empresa con una visión estratégica*. Ediciones Dolmen, Santiago de Chile.

Herrasti, Ma. Luisa (1995). "Participación ciudadana y poder local", en Revista *Ciudades* No. 28. Red Nacional de Investigación Urbana, México.

ILPES (1992). *Gestión Estratégica, Planeación y Presupuesto*. ILPES, documento LC/IP/R. 122. Santiago de Chile.

ILPES (1993). *Repensando la Planeación*. ILPES, documento LC/IP/R. 139. Santiago de Chile.

Izaguirre, Maritza (1988). "Elementos para la reflexión sobre las tendencias recientes de la planeación en América Latina", en SIAP, *Políticas y estrategias de planeación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*. San Juan de Puerto Rico.

Kaufman, Jerome; Jacobs, Harvey (1987). "A Public Planning Perspective on Strategic Planning", en *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, núm. 1.

Matus, Carlos (1981). *Planeación en situaciones de poder compartido*. Versión presentada en el seminario Estrategias y Paradigmas para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.

PROMADRID (1993). *Madrid Futuro. Plan Estratégico de Madrid*. Madrid, España.

Simon, Herbert (1986) "De la racionalidad sustantiva a la procesal", en Hahn, Frank; Hollis, Martin (comps.), *Filosofía y Teoría Económica* Breviarios del Fondo de Cultura Económica núm. 398. México.

Steiner, George (1991) *Planeación Estratégica*. Ed. CECSA, México.

Wilson, Patricia (1993). 'Una nueva época de la planeación urbana en América Latina', en *Revista Interamericana de Planeación*, Vol. XXVI núm. 103.

Capítulo II

Ayuntamiento de Barcelona (1990). *Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000*. Barcelona, España.

Ayuntamiento de Barcelona (1994). *Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000*. Barcelona, España.

Cataldo, Jaime (1992). *Planeación Estratégica de Ciudades. Metodología y Experiencias*. Centro de Estudios Sociales AVANCE, Santiago de Chile.

Cataldo, Jaime (1996). *Planeación Estratégica en la Comuna de Santiago de Chile*. Corporación para el Desarrollo de Santiago, Santiago de Chile.

Corporación para el Desarrollo de Santiago (1997). *Informe de Gestión 1996, Corporación para el Desarrollo de Santiago*. Versión Preliminar. Santiago de Chile.

De Forn, Manuel (1995). 'La Planeación Estratégica en Barcelona', en Borja, Jordi (ed.), *Barcelona un modelo de transformación urbana*. Programa de Gestión Urbana (PGU). Serie Gestión Urbana núm. 4. Quito, Ecuador.

Marianacci, Guillermo (1996). *El Proceso de Planeación Estratégica de Córdoba y otras ciudades Argentinas*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.

Municipalidad de Córdoba (1996). *Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba*. Córdoba, Argentina.

Municipalidad de Córdoba (1994). 'Sistema de Planeación Local para la Ciudad de Córdoba', en Revista *Córdoba ciudad y desarrollo*. Año 1, núm. 0.

Valenzuela, Jaime; Marianacci, Guillermo (1995). "First Steps in the Implementation of the Strategic Urban Development Plan of Cordoba, Argentina", en *Regional Development Dialogue*. Vol. 16, núm. 2. Nagoya, Japón.

Capítulo III

Borja, Jordi; Castells, Manuel (1996). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. United Nations Center for Human Settlements. Habitat II, Estambul.

Matus, Carlos (1981). *Planeación en situaciones de poder compartido*. Versión presentada en el seminario Estrategias y Paradigmas para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.

Organización de Estados Iberoamericanos (1997). *Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno*. Internet.