

Juan José Gutiérrez Chaparro

Maestro en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor e investigador del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Territorial de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México. Teléfonos y telefaxes: 01 (72) 19-4613 y 12-1938 (ext. 33) Correo-e: juanjo@mail.uaemex.mx



PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN CIUDADES: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO URBANO

Tendencias recientes de la planeación: Responder a los retos de la globalización económica significa definir y aplicar nuevas aproximaciones conceptuales tendientes a *reconcebir* un instrumento eficaz de conducción del desarrollo. Desde esta perspectiva, los gobiernos mantienen a la planeación como

un instrumento fundamental para la búsqueda de una mayor racionalidad y eficacia de 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, resulta necesario actualizar sus contenidos, técnicas y metodologías.

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 la 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].

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 ha sido eminentemente de intenciones, por lo general divorciada del proceso de adopción de decisiones, el que tiene su propio curso y responde 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 limitantes para los planes, los que tampoco conciliaban 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 sectorializados 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, decisorio 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 una viabilidad a lo largo del proceso, con el propósito de lograr una mejor aproximación a los objetivos que los instrumentos de planeación buscan alcanzar.

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 [Boeninger, 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.

La planeación estratégica: su concepción empresarial

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 en el ámbito mundial ha incorporado a sus procesos la metodología y la técnica de la planeación estratégica, además de que aparecen los principales manuales destinados a orientar a los dirigentes de empresa acerca de este tipo de planeación [De Forn i Foxà y Pascual i Esteve, 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 tornar 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 sí 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 Foxà y Pascual i Esteve, 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 propó-

sitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, sobre la base de planes o instrumentos de conducción, siendo éstos básicamente: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

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 i Foxà y Pascual i Esteve, 1995].

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.

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 Foxà y Pascual i Esteve, 1995].

La planeación estratégica en el sector público

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 tal 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.

De esta forma, aportes provenientes de la planeación estratégica desde su concepción empresarial vienen ahora a reforzar tareas de carácter público mediante nuevas técnicas, procedimientos y metodologías. La planeación estratégica ha sido promovida en el sector público 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 iden-

tificación 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.

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.

En este contexto, el adoptar planteamientos provenientes de la planeación estratégica en tareas de naturaleza pública se constituye en una alternativa que permite enfrentar con mayor decisión y mejores resultados los retos que im-

ne 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 de que 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 en el sector público tendrá éxito si 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.

Planeación estratégica en ciudades

Así como a la planeación del desarrollo en general, la dinámica de los procesos contemporáneos plantea también 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 [Borja, 1996].

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 que todos los agentes tienen una visión común de lo que es la ciudad, su futuro y el camino que habrá de seguir 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 ciudades.

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 I 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 como instancia que impulse metodologías innovadoras para orientar el futuro de las ciudades.

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, es evidente que 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, y 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 las condiciones para promover el planeamiento estratégico de sus territorios en 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 ha sido aplicada en distintos casos concretos, alcanzándose 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.

En particular, las contribuciones de Borja y Castells [1996] permiten identificar como elementos básicos de la planeación estratégica en ciudades, así como sus beneficios, 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 por 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 planeamiento.

6. El plan estratégico se justifica por sus resultados, y éstos deben percibirse a corto plazo, entre dos y cinco años, desde su aprobación.

Por otro lado, y 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 del planeamiento 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.

En la práctica, la experiencia también ha permitido identificar algunos puntos divergentes que permiten construir una primera distinción entre ambos tipos de planeación, aspecto que se muestra en el cuadro 1.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que la planeación estratégica en ciudades se

constituye como 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.

Balance

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 la colaboración de todos los actores sociales. Para ello, la planeación debe ser democrática, debe incorporar 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.

Cuadro 1
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 guíe el cambio situacional, además de producir acciones que construyan una viabilidad.	Proceso que establece normas racionales y coherentes sobre el futuro.
Sistema periódico y flexible de discusión y análisis que precede a la acción. Marca trayectorias flexibles hacia el cumplimiento de objetivos.	Sistema rígido y poco flexible que se materializa en un plan-libro. Marca trayectorias estables 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 sólo objetivos territorializables, sino que además toma cuenta de la transformación social y económica.	Plan de ordenamiento del espacio urbano.
Prioriza proyectos, pero no los localiza necesariamente en el espacio.	Determina los usos del suelo en su conjunto, 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 administración, 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 plazo.	Plan normativo para regular la acción privada futura y posible.
Es un plan de acción.	Es un plan para regular la acción.

Fuente: Elaboración propia basada en el trabajo de Borja [1996].

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 pos-

terior 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.

BIBLIOGRAFÍA

- BOENINGER, EDGARDO, 1995, "Reforma y modernización del Estado en América Latina", en *Reforma y modernización del Estado*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Organización de las Naciones Unidas.
- 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, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BORJA, JORDI Y MANUEL CASTELLS, 1996, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, United Nations Center for Human Settlements. Habitat II, Estambul.
- DE FORN I FOXÀ, MANUEL Y JOSEP M PASCUAL I ESTEVE, 1995, *La planificación estratégica territorial. Aplicación en los municipios*, Manuales de Gestión de la Diputación de Barcelona, Barcelona, Mimeo.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), 1993, *Repensando la planificación*, Documento LC/IP/R.139, Santiago de Chile.
- KAUFMAN, JEROME Y HARVEY JACOBS, 1987, "A public planning perspective on strategic planning", en *Journal of the American Planning Association*, vol. 53, núm. 1.
- MATUS, CARLOS, 1981, *Planificación en situaciones de poder compartido*, Versión presentada en el Seminario Estrategias y Paradigmas para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- STEINER, GEORGE, 1991, *Planeación estratégica*, 13ª reimpresión, México, CECOSA.



