DE LA CONSULTA A LA COPRODUCCIÓN: PROSPECTIVA ESTRATÉGICA PARA UNA PLANEACIÓN URBANA INCLUYENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

FROM CONSULTATION TO CO-PRODUCTION: STRATEGIC FORESIGHT FOR INCLUSIVE URBAN PLANNING IN MEXICO CITY

FERNANDO BARONA GARDUÑO*
Universidad Nacional Autónoma de México
https://orcid.org/0009-0002-9476-4089

Recibido: 30 de diciembre del 2025
Aprobado: 3 de abril del 2026
doi: https://doi.org/10.26439/limaq2026.n018.8513

El estudio examina el ciclo de planificación urbana en la Ciudad de México (2017-2025), enfocado en el Plan General de Desarrollo (PGD) y el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT), como un caso crítico de la brecha entre el mandato democrático y su impacto real. Utilizando una metodología cualitativa de reconstrucción procesual y triangulación documental, se desarrolla una matriz de trazabilidad para evaluar la participación ciudadana en los instrumentos de planificación. Los resultados muestran que las consultas públicas, al no ofrecer evidencia verificable de su influencia en los instrumentos de planificación, se convierten en simulaciones, lo que desplaza la acción ciudadana hacia formas de coproducción insurgente. En respuesta, se propone un protocolo de prospectiva estratégica para una gobernanza anticipatoria, con mediación sociotécnica y un cierre trazable.

coproducción, gobernanza anticipatoria, participación ciudadana, planeación urbana, prospectiva estratégica, sur global

This study examines the urban planning cycle in Mexico City (2017-2025), focusing on the General Development Plan (PGD) and the General Territorial Planning Program (PGOT), as a critical case of the gap between democratic mandate and actual impact. Using a qualitative methodology of process reconstruction and document triangulation, a traceability matrix is developed to evaluate citizen participation. The results show that public consultations, by failing to provide verifiable evidence of their influence on planning instruments, become mere simulations, displacing citizen action toward forms of insurgent co-production. In response, a strategic foresight protocol for anticipatory governance is proposed, with socio-technical mediation and a traceable closure.

co-production, anticipatory governance, citizen participation, strategic foresight, urban planning, global south

* Investigador posdoctoral del Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS-UNAM). Bajo la tutoría del Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz. Estancia posdoctoral realizada gracias al Programa de Becas Posdoctorales en la Universidad Nacional Autónoma de México (POSDOC).

Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

INTRODUCCIÓN

El presente artículo ofrece una reflexión crítica sobre el proceso de planeación urbana en la Ciudad de México a partir del ciclo de consulta del Plan General de Desarrollo (PGD) y el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) (2017-2025). Este caso permite observar cómo, en un contexto metropolitano marcado por la desigualdad, la heterogeneidad institucional y el conflicto territorial, la participación puede formalizarse sin traducirse en una incidencia verificable. Desde esa tensión, el texto examina la relación entre la planeación prospectiva, la gobernanza y la construcción de lo público en el sur global (Miraftab, 2004; Schramm, 2024).

Desde el 2017, cuando se incorporó en la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) la intención de una planeación a largo plazo con participación ciudadana como principio fundamental, el marco legal utilizó dos instrumentos principales: el PGD para las cuestiones estratégicas y el PGOT para las operativas, sin prever lo que ocurriría después, especialmente durante las disputas entre 2020 y 2025, que resultaron ser más complejas de lo previsto. El problema no era solo técnico, pues la falla de fondo fue que nunca existieron mecanismos públicos claros que verificaran si las aportaciones de las consultas populares realmente influían en las decisiones. Sin esa transparencia, la participación se redujo a un acto simbólico vacío.

La Ciudad de México, con 9,2 millones de habitantes —casi 21,5 millones si se considera toda la zona metropolitana—, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), está dividida en dieciséis alcaldías que no siempre mantienen comunicación entre sí. Esto es importante, porque temas como movilidad, agua, vivienda, el caos inmobiliario y la conservación del suelo no respetan fronteras administrativas. Así, aunque el PGD y el PGOT estén bien diseñados, dependen de esa coordinación intergubernamental que casi siempre falta.

Frente a ello, el artículo propone pensar la prospectiva estratégica como una infraestructura de reglas, mediaciones y herramientas que faciliten un aprendizaje público conjunto. Se trata de organizar los debates sobre futuros urbanos en constante disputa, de redistribuir quién tiene derecho a imaginar y decidir, y de rastrear si lo que la gente dice en consultas impacta realmente en las decisiones (Baena Paz, 2022; Godet, 2007; Medina Vásquez, 2020).

El ejemplo que se analiza es el ciclo de planeación democrática 2017-2025 de la Ciudad de México, con el PGD y el PGOT como casos críticos de esa brecha que genera frustración: el mandato normativo y la poca o nula incidencia verificable en la práctica. Lo innovador aquí es una matriz de trazabilidad que intenta unir la prospectiva con la coproducción de lo público (Godet, 2007; Miraftab, 2004; Shelby, 2024).

Así, la pregunta que guía el estudio es la siguiente: ¿cómo puede la prospectiva estratégica reconfigurar los procesos de consulta del PGD y del PGOT para transitar de una participación formal a una coproducción de lo público verificable y reducir la brecha entre el mandato democrático y su impacto real? En correspondencia, el objetivo es analizar las condiciones que permitirían pasar de la consulta formal a una incidencia ciudadana trazable.

MARCO TEÓRICO

El estudio se inscribe en una postura crítico-interpretativa que concibe la planificación urbana como campo de disputa política y epistémica. Los referentes centrales son Miraftab (2004), quien distingue entre espacios invitados e inventados de participación; Arnstein (1969), con su tipología sobre el tokenismo participativo; y Shelby (2024), quien teoriza la coproducción insurgente. En el plano prospectivo, el estudio se apoya en la escuela francesa (Godet, 2007) y en su adaptación latinoamericana (Baena Paz, 2022; Medina Vásquez, 2020) (Figura 1).

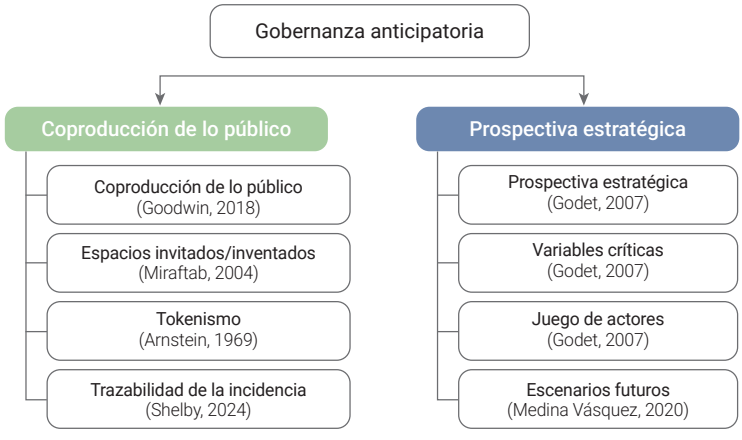


Figura 1

Mapa conceptual del marco teórico

La coproducción, en su forma más básica, es la colaboración entre ciudadanos e instituciones para mejorar el funcionamiento de los servicios públicos. Hasta ahí, suena bien; sin embargo, si examinamos más de cerca, incluso en los esquemas de cooperación persisten asimetrías de recursos, conocimientos y capacidad para marcar agenda. El valor público real de esto, cabe puntualizar, depende de quién define los problemas, quién prioriza las opciones y quién establece los criterios (Oliveira-Militão et al., 2020; Steiner et al., 2023).

Ahora bien, en el sur global la situación se complica; no solo por la desigualdad, que es evidente, sino también por la informalidad urbana, la incertidumbre institucional y el territorio cambiante. Goodwin (2018) lo explica bien cuando afirma que la coproducción puede abrir espacios democráticos siempre que no se ritualice ni termine reproduciendo las estructuras de poder a las que dice oponerse. A partir de estas consideraciones, se define la coproducción de lo público como un proceso sociopolítico mediante el cual se negocia aquello que cuenta como interés común, quiénes son los sujetos legítimos para intervenir y qué dispositivos institucionales otorgan efectos públicos a esa definición.

En los espacios invitados, las instituciones delimitan la discusión, es decir, definen agenda, lenguaje, temporalidades y formatos. La ciudadanía es incluida en el procedimiento deliberativo, pero no necesariamente en la toma de decisiones (Miraftab, 2004). Este fenómeno, observado de manera detallada, corresponde al tokenismo típico que Arnstein (1969) describió hace más de medio siglo, en el que se realiza una consulta, pero en el que el poder no experimenta movimiento alguno.

En este sentido, cabe reiterar que la fortaleza de un proceso participativo no se mide por la cantidad de foros organizados ni por las fotografías con la comunidad. Lo que realmente importa es lo siguiente: ¿hubo una devolución pública motivada? ¿Se dejaron huellas verificables en las decisiones o en los documentos finales? A esto se le denomina trazabilidad, es decir, la capacidad de rastrear desde lo que propuso la ciudadanía, el registro público de esa propuesta, hasta lo que finalmente se resolvió. La aceptación, rechazo o aceptación parcial no importa, siempre que exista una justificación explícita. Sin trazabilidad, la participación se reduce a un costoso ejercicio de acumulación de insumos que nadie sabe qué hacer con ellos. Luego, el conflicto,

como bien señalan Miraftab (2004) y Shelby (2024), se desplaza a otros ámbitos, fuera de los procedimientos formales, en los que resulta más difícil de gestionar.

Desde una perspectiva de gobernanza anticipatoria, la prospectiva ofrece un valor destacable, ya que proporciona reglas y lenguajes para transformar controversias en escenarios comparables, y conflictos en mapas que muestran de qué depende cada variable crítica y quiénes las controlan con el juego de actores. En la planificación urbana, esto es especialmente útil cuando se trata del territorio en disputa, porque el suelo, en realidad, concentra todo: intereses del mercado, derechos colectivos, protección ambiental, expectativas de bienestar.

La prospectiva no busca eliminar el conflicto, sino hacer que sea comprensible, debatible y, sobre todo, trazable. Así, la deliberación no queda solo en el ámbito teórico, sino que tiene consecuencias verificables. En la planificación territorial, la coproducción busca precisamente eso: redistribuir la capacidad de decidir qué se entiende por interés común en el territorio y asegurar que las decisiones, de manera trazable, reflejen las aportaciones de la gente.

METODOLOGÍA

El artículo adopta un diseño cualitativo de estudio de caso con reconstrucción procesual del ciclo PGD/PGOT (2017-2025), orientado a identificar cómo se abre, conduce, cierra y reconfigura la participación pública. La selección del caso se justifica por tratarse de un proceso de alta conflictividad territorial en la Ciudad de México, donde la participación es un mandato normativo y, simultáneamente, un campo de disputa por la incidencia efectiva.

La trazabilidad, que se usa como herramienta para evaluar la participación ciudadana, no es exclusiva del autor; otros autores la han estudiado previamente. Vrydagh y Caluwaerts (2020), así como Vrydagh (2022), propusieron la matriz de impacto secuencial, un instrumento diseñado para seguir la pista de cada propuesta ciudadana y determinar si fue efectivamente incorporada, únicamente por nombre, o, en su caso, instrumentalizada. Paralelamente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2022) ha insistido en un principio que, aunque parece obvio, rara vez se cumple: la rendición de cuentas respecto al uso de los insumos ciudadanos, es decir, explicar

públicamente qué se aceptó, qué se rechazó y sus razones, constituye un requisito fundamental para garantizar la calidad participativa. De esta convergencia, tanto metodológica como normativa, se ha tomado como base una escala de cuatro niveles (T0 a T3) aplicada al ciclo PGD/PGOT para operacionalizar la trazabilidad.

En primer lugar, se delimitó el periodo 2017-2025 como la ventana de observación del ciclo institucional. En segundo lugar, se elaboró una cronología con los momentos y documentos que establecían la pauta. En tercer lugar, se codificaron eventos y mecanismos que facilitaban o impedían el proceso participativo, tales como la apertura formal, la recepción de insumos, las devoluciones motivadas, los cambios en los documentos, los retiros institucionales, entre otros. Finalmente, se sintetizó toda esta información en una matriz de trazabilidad para analizar cómo se transita de la consulta formal a las dinámicas de conflicto y coproducción.

La matriz, que constituye una elaboración de autoría propia, se fundamenta en tres operaciones: el análisis documental procesual de fuentes oficiales, la reconstrucción secuencial mediante el método de rastreo de procesos (Beach & Pedersen, 2013) y la evaluación de la devolución institucional con criterios explícitos de trazabilidad. Esta herramienta tiene afinidad con la matriz secuencial de Vrydagh (2022), que contrasta las promesas institucionales de participación con las huellas documentales de incorporación o descarte de propuestas ciudadanas, distinguiendo entre niveles de influencia real y nominal.

En cada celda de la matriz, contrastamos la promesa institucional con la evidencia documental disponible y con la huella verificable, o su ausencia, en las versiones públicas de los instrumentos. De este modo, se logró transformar un proceso políticamente complejo en un objeto analítico comparable, con criterios que pueden aplicarse a otros ciclos de planificación en ciudades del sur global.

La escala tipológica categoriza cuatro niveles:

- T0: cuando no se realiza ninguna devolución pública, es decir, al existir silencio completo.
- T1: cuando se proporciona una retroalimentación general pero desvinculada de las propuestas específicas recibidas, similar a la expresión *gracias por participar*, sin más.

- T2: cuando la devolución se organiza por temas particulares, utilizando criterios parciales.
- T3: cuando la retroalimentación corresponde a cada propuesta individual y se incluye el control de versiones además de un rastro verificable de los cambios realizados.

A partir de lo anterior, la evidencia de estas etapas ha sido incorporada a partir de fuentes oficiales y públicas, con datos verificables de fecha, emisor y ubicación.

Una vez analizada la trazabilidad, se propuso elaborar un protocolo de prospectiva estratégica como respuesta metodológica orientada a estructurar deliberaciones sobre futuros en disputa. La prospectiva, en consonancia con la tradición de la escuela francesa, combina el análisis estructural de variables, el análisis de actores, la construcción de escenarios y el diseño de rutas de acción (Godet, 2007). En su adaptación latinoamericana, se enfatiza la dimensión transdisciplinaria y la democratización de las capacidades anticipatorias (Baena Paz, 2022; Medina Vásquez, 2020). En última instancia, se trata de que más individuos puedan imaginar y disputar el futuro.

EL CASO PGD/PGOT (2017-2025)

La Constitución de la Ciudad de México (2017) estableció que la planeación debía ser democrática, abierta y deliberativa. La creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP) buscó dotar al proceso de capacidades técnicas permanentes y un enfoque prospectivo institucionalizado (Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México [Ley Orgánica del IPDP], del 13 de marzo del 2020). Sin embargo, el ciclo de implementación mostró que el conflicto no se debía únicamente a desacuerdos de contenido, sino al control de las reglas de participación y a la ausencia de mecanismos públicos para rastrear la incidencia ciudadana.

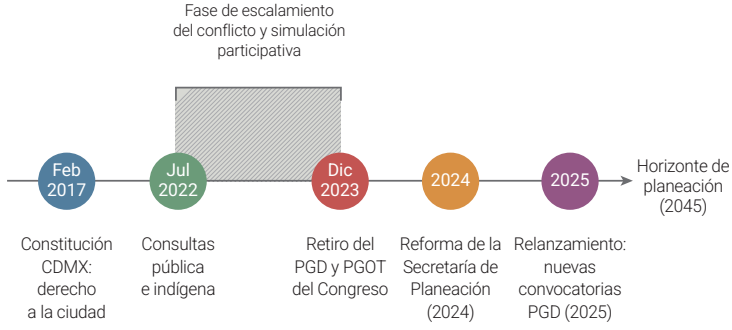
El 8 de julio del 2022 se publicaron en la *Gaceta Oficial* las convocatorias para la consulta pública del PGD y el PGOT (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2022), difundidas también por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM, 2022). Aunque el proceso se presentó como apertura participativa, surgieron cuestionamientos sobre plazos,

difusión, accesibilidad y legibilidad técnica. En particular, los pueblos originarios exigieron la participación de sujetos colectivos respecto de los derechos territoriales y la conservación ambiental, evidenciando que el procedimiento reducía la participación a la mera recepción de aportaciones, sin procesamiento de las asimetrías estructurales (Figura 2).

Figura 2

Cronología crítica del ciclo PGD/PGOT (2017-2025)

Nota. Los datos proceden del análisis documental y normativo del estudio (Constitución Política de la Ciudad de México [CPCM], 2017; Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2022, 2023; SECGOB, 2023).



El núcleo central de la cuestión fue la carencia de un mecanismo para rastrear el destino de las propuestas ciudadanas, porque, sin una retroalimentación pública motivada, es decir, sin la posibilidad de verificar qué aspectos fueron incorporados y cuáles descartados, acompañados de una justificación fundamentada, la participación se reduce a un trámite burocrático de legitimación. Esto, a la larga, socava la gobernanza democrática, aunque los informes aparenten ser atractivos.

En junio del 2023, el Gobierno envió los proyectos al Congreso local (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México [SECGOB], 2023), lo que provocó una escalada en la controversia, hasta que, el 7 de diciembre de ese mismo año, la Jefatura de Gobierno los retiró formalmente mediante el Oficio JGCDMX/057/2023. El documento alegaba la necesidad de "enriquecer" los instrumentos para combatir la corrupción inmobiliaria, lo cual, dicho sea de paso, revela una tensión adicional: por un lado, la urgencia de controlar dinámicas urbanas opacas; por otro, la necesidad de reconstruir una legitimidad procedimental resquebrajada.

El retiro de los planes y programas supuso que los procesos deliberativos se desplazaran hacia otras formas menos institucionalizadas de coproducción insurgente. Organizaciones vecinales, pueblos originarios y colectivos ciudadanos acudieron al litigio, a la protesta y a la presión pública para, en esencia, exigir que se reabriera el debate. Ante esto, en el 2024, el Congreso aprobó la creación de la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana (Congreso de la Ciudad de México, 2024). Aunque esta reconfiguración podría fortalecer las capacidades ejecutivas, también reavivó viejas disputas, como la autonomía técnica y la captura política.

Al analizar críticamente el ciclo, se han considerado tres hallazgos concretos que merecen especial atención. En primer lugar, la legitimidad procedimental fue sacrificada ante la urgencia de generar instrumentos de planificación, lo que provocó un déficit de confianza que resulta difícil de revertir. En segundo lugar, la ausencia de trazabilidad no fue un error operativo, sino un rasgo estructural del diseño participativo, pues nunca se establecieron reglas públicas de devolución. En tercer lugar, la reconfiguración institucional del 2024, mediante la creación de la Secretaría de Planificación, no incluyó un proceso de evaluación del ciclo anterior. Por lo tanto, el patrón de opacidad que provocó el conflicto permanece. En este sentido, el relanzamiento del PGD en 2025 representa tanto una oportunidad como un riesgo, ya que mejorar sin aprender de los errores equivale a repetirlos.

HALLAZGOS Y DISCUSIÓN

El problema central del ciclo PGD/PGOT no fue la ausencia de participación ciudadana, sino la imposibilidad de que dicha participación sirviera de orientación efectiva para la toma de decisiones públicas. La apertura formal de foros, consultas y mecanismos de recepción no generó, por sí misma, condiciones de devolución motivada ni huellas verificables de incorporación, modificación o descarte de propuestas. La Tabla 1 sintetiza esta evaluación e identifica patrones de cierre y reapertura a lo largo del ciclo.

Tabla 1

Matriz de trazabilidad del proceso participativo PGD/PGOT

Nota. Los datos proceden de CPCM (2017), Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (2020), Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2022, 2023), IPDP (2022, 2025), IECM (2022), SECGOB (2023), Congreso de la Ciudad de México (2024) y Gobierno de la Ciudad de México (2025).

Etapa del proceso	Promesa institucional	Evidencia documental	Criterio de trazabilidad	Hallazgo analítico	Nivel (T0-T3)
Diseño normativo (2017-2020)	Planeación democrática garantizada	Constitución de la Ciudad de México; Ley del IPDP	Mandato y reglas de devolución	Mandato amplio sin mecanismos de devolución explícitos	T0
Convocatoria (julio 2022)	Consulta con incidencia	Convocatoria IPDP/IECM	Accesibilidad y mediación mínima	Apertura formal con mediación parcial	T1
Desarrollo de la consulta (2022-2023)	Incorporar propuestas	Seguimiento IPDP/IECM	Devolución motivada por propuesta	Recepción sin devolución verificable	T0-T1
Sistematización	Integrar aportes	Versiones públicas dispersas	Huella propuesta al cambio	Baja trazabilidad entre insumos y cambios	T0-T1
Envío al Congreso (8 de junio del 2023)	Continuidad deliberativa	Boletín SECGOB	Rastro consulta-legislación	Corte entre fase participativa y legislativa	T0-T1
Escalamiento del conflicto (diciembre del 2023)	Resolución institucional	Acto de retiro	Cierre con devolución pública	Retiro sin explicación trazable	T0
Reconfiguración institucional (octubre del 2024)	Fortalecer planeación	Decreto SECGOB	Evaluación pública del ciclo previo	Cambio organizacional sin cierre evaluativo	T0
Relanzamiento del proceso (octubre del 2025)	Nuevo ciclo con aprendizaje	Convocatoria y plataforma	Devolución por propuesta y versionado	Mejor diseño, oportunidad de T3 si hay devolución	T2

Existen tres núcleos de conflicto que ilustran de manera acertada esta dinámica. Primero, el de las comunidades y barrios originarios, ya que, por más que se diseñaran protocolos específicos de consulta, las tensiones —respecto al reconocimiento territorial, la adecuación cultural y la trazabilidad de las observaciones— persistieron. En segundo lugar, se encuentra el ámbito urbano, en el que las controversias relacionadas con la densificación, los cambios en el uso del suelo y la corrupción inmobiliaria muestran que la planificación es, en esencia, una lucha distributiva por la captura de rentas urbanas, siendo el caso de Xoco, en la Benito Juárez, un claro ejemplo de ello. Y no se debe dejar de lado el suelo de conservación, ese otro

territorio en el que las decisiones de ordenamiento repercuten tanto en la protección ecológica como en la expansión de la mancha urbana y en las formas comunitarias de vida con larga tradición. Al respecto, es necesario reiterar que, sin mediaciones reforzadas y mecanismos de trazabilidad efectivos, la participación social tiende a desplazarse, y queda relegada a la protesta, la controversia pública y el litigio.

La matriz que se presenta ayuda a identificar mecanismos interrelacionados que explican esta situación. La asimetría epistémica no proporciona condiciones iguales para todos los actores, aunque la apertura formal resulte atractiva. Algunos llegan con conocimientos técnicos, redes y tiempo disponible; otros, no tanto. La influencia se concentra en unos pocos, mientras que muchos participan solo de forma nominal. Esto es a lo que Arnstein (1969) denomina tokenismo, que surge cuando la asimetría epistémica se combina con la falta de trazabilidad. En tal sentido, el proceso se reduce a una validación burocrática, es decir, se consulta, pero sin criterios claros ni retroalimentación fundamentada. Por tanto, el aprendizaje colectivo se deteriora y queda una percepción, bastante fundada, de simulación que obliga a la ciudadanía a desplazarse a espacios de coproducción inventados (Miraftab, 2004). Aquí, además, aparece el problema de la interculturalidad en la planificación, porque cuando la participación opera desde una lógica monocultural, los sujetos colectivos con marcos epistémicos y jurídicos propios simplemente no encuentran las condiciones para incidir de verdad.

Los hallazgos de este trabajo dialogan, además, con una línea de investigación bastante consolidada sobre los límites estructurales de la participación institucionalizada. Por ejemplo, Fung (2006) ha mostrado que el diseño de los espacios deliberativos determina, en gran medida, quién puede influir y quién no. Cornwall (2008), por su lado, advierte que los espacios invitados, es decir, los que las instituciones abren para que la gente participe, operan con frecuencia como una legitimación retroactiva de decisiones ya tomadas. En el caso analizado, el monopolio institucional de la traducción técnica fue estructural y derivado, sobre todo, de la ausencia de reglas públicas de devolución. Corregirlo requiere rediseñar las condiciones del proceso participativo, más que ampliar su cobertura.

PROTOCOLO PROSPECTIVO PARA UNA GOBERNANZA ANTICIPATORIA

La principal falla del ciclo anterior fue la ausencia de un dispositivo institucional capaz de procesar la controversia de manera trazable. La propuesta que sigue tiene un carácter metodológico y prospectivo, ya que no se enfoca en reportar resultados empíricos obtenidos mediante matrices de prospectiva estratégica como MICMAC, MACTOR o SMIC (véase la Tabla 2), sino en un protocolo diseñado para orientar una eventual reapertura participativa bajo reglas más claras de mediación, deliberación y retroalimentación pública.

Tabla 2

Herramientas prospectivas del protocolo: función analítica, producto esperado y aporte a la trazabilidad

Nota. Los datos proceden de Godet (2007), Medina Vásquez (2020) y Baena Paz (2022).

Herramienta	Función analítica	Producto esperado	Aporte a la trazabilidad
Matriz de impactos cruzados: multiplicación aplicada a una clasificación (MICMAC)	Análisis estructural participativo: identifica variables clave y sus interdependencias en el sistema urbano-territorial	– Plano de influencias y dependencias – Clasificación de variables motrices, dependientes, autónomas y de enlace	– Hace explícitas las variables críticas del proceso. – Convierte la disputa en problema analítico documentable y comparable.
Matriz de alianzas y conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones (MACTOR)	Mapeo del juego de actores: alianzas, vetos y posicionamientos respecto a objetivos territoriales	– Cartografía de actores – Matrices de convergencia y divergencia – Planos de posicionamiento	– Visibiliza asimetrías de poder y capacidades de bloqueo. – Permite discutir relaciones de fuerza de forma pública y argumentada.
Sistema y matriz de impactos cruzados (SMIC)	Construcción de escenarios: combina hipótesis sobre futuros posibles del sistema territorial	– Escenarios tendenciales, críticos, deseables y de riesgo – Matriz de probabilidades cruzadas	– Hace visibles los supuestos de cada alternativa. – Permite comparar futuros de forma trazable antes de decidir.

Dicho protocolo está integrado por cuatro momentos analíticos que pueden incorporarse al ciclo institucional del IPDP sin requerir de una reforma normativa a gran escala. Su lógica consiste en transformar un conflicto disperso y opaco en una secuencia deliberativa con insumos comparables, decisiones justificadas y trazabilidad verificable. Su fundamento proviene de la prospectiva estratégica desarrollada por Godet (2007), adaptada al contexto latinoamericano por Medina

Vásquez (2020) y Baena Paz (2022), y complementada con los criterios de trazabilidad y rendición de cuentas de Steiner et al. (2023). La Tabla 2 sintetiza las tres herramientas centrales del protocolo.

Si abordamos el análisis en sus diferentes fases, el análisis estructural inicial corresponde a MICMAC. La idea principal es simple, aunque el método puede ser complejo: en diversos talleres, mediante una mediación sociotécnica, los participantes identifican las variables más importantes del PGD y del PGOT, tales como densidad, conservación del suelo, viviendas asequibles, movilidad, riesgo hídrico, corrupción inmobiliaria, entre otras, y analizan cómo estas variables se afectan entre sí. MICMAC[1], como herramienta, ayuda a distinguir entre variables motrices, dependientes, autónomas y de enlace. El resultado es un mapa de influencias y dependencias que, en realidad, es bastante útil para priorizar acciones. Lo que se considera valioso de esta metodología es que propicia condiciones para una deliberación más equitativa, ya que las reglas del análisis se vuelven explícitas, los insumos quedan documentados y se mitiga la opacidad con la que habitualmente abordamos los problemas urbanos complejos.

A continuación, pasamos al juego de actores con MACTOR, también del LIPSOR, disponible en la plataforma 3IE. Aquí partimos del supuesto de que la coproducción es, ante todo, una arena de disputa. Por tanto, es necesario identificar quiénes influyen realmente en la planeación, qué alianzas son posibles y dónde se localizan los vetos. Lo ideal es que en la planeación coproducida participen las instituciones públicas, las alcaldías, el Congreso, las organizaciones vecinales, los pueblos originarios, los desarrolladores, la academia y los órganos de control. En este sentido, MACTOR permite construir cartografías de actores, matrices de convergencia y divergencia, y planos de posicionamiento respecto a objetivos territoriales.

El análisis de variables y el mapeo de actores alimentan la construcción de escenarios. Para eso está SMIC, otra herramienta del LIPSOR disponible en la plataforma 3IE, que toma como base los insumos de

[1] El *software* Micmac ha sido desarrollado por el instituto de innovación informática francés 3IE (Institut d'Innovation Informatique pour l'Entreprise) bajo la supervisión de su creador conceptual: Laboratorio de Investigación Estratégica y Organizativa Prospectiva (LIPSOR).

los pasos anteriores para formular hipótesis sobre cursos de acción y combinar variables para comparar futuros plausibles. Los escenarios a los que se hace referencia son tendenciales, críticos, deseables y de riesgo. Todos surgen en torno a temas como el uso del suelo, la gobernanza, la densificación, la conservación ambiental, la movilidad y los servicios. Así, el valor metodológico de SMIC radica en que obliga a hacer visibles los supuestos de cada escenario y permite discutir, de manera comparada, sus efectos sobre actores y territorios.

Ahora bien, todo esto tendría poco sentido si no se logra articular la anticipación con la toma de decisiones y la planificación de acciones. Una vez seleccionado el o los escenarios, se trabaja de forma retrospectiva para identificar ajustes normativos, capacidades institucionales, acuerdos interinstitucionales y secuencias de implementación. Esta etapa genera hojas de ruta que indican responsables y plazos, registros fundamentados de las decisiones e indicadores mínimos de seguimiento. La finalidad es que la deliberación quede vinculada a compromisos verificables, evitando su dispersión. Para prevenir que todo esto se reduzca a un recurso retórico, la trazabilidad debe instaurarse desde el inicio. Esto implica publicar las etapas, los formatos, los criterios de admisibilidad y los mecanismos de retroalimentación; habilitar el control de versiones en los documentos; y proporcionar respuestas justificadas a cada propuesta.

Las tres herramientas, vistas en conjunto, conforman un sistema metodológico progresivo. MICMAC construye el mapa de variables, MACTOR cartografía las relaciones de poder y SMIC produce los escenarios comparables sobre los que se delibera. Operativamente, el protocolo se integraría al calendario del IPDP en tres tiempos: una preconsulta de mediación sociotécnica y análisis de variables; una consulta deliberativa de juego de actores y construcción de escenarios; y un cierre trazable de planificación de acción, con bitácora de decisiones y publicación de versiones finales comparables.

El criterio de éxito —conviene aclararlo— no es la desaparición del conflicto, sino la capacidad de cualquier actor para rastrear el trayecto de una propuesta desde su formulación hasta su destino. Lograr esto se consideraría un avance fundamental hacia una planificación urbana coproducida.

CONCLUSIONES

El caso del PGD y el PGOT deja una lección clara, que la brecha entre el mandato democrático y la práctica institucional no se cierra sola. De hecho, se profundiza cuando la participación opera sin trazabilidad y bajo asimetrías sociotécnicas difíciles de ignorar. En esas condiciones, la coproducción de lo público tiende a buscar otros cauces como la protesta, el litigio e incluso el veto, a causa de la justificada desconfianza que generan los procedimientos opacos.

El protocolo prospectivo que se propone es una metodología sólida, aunque su implementación no es sencilla. Los desafíos son evidentes, como la resistencia burocrática, la necesidad de capacitación especializada, el riesgo de cooptación política y los costos de mantener procesos participativos más intensos. Esto no invalida la propuesta, pero requiere pensar en un proceso gradual, en el aprendizaje institucional y en una evaluación constante. Tres pasos iniciales podrían ser, en primer lugar, pilotar el protocolo en escalas territoriales menores, sin intentar abarcar todo; en segundo lugar, establecer alianzas con universidades y centros de investigación para capacitar facilitadores especializados; y, en tercer lugar, involucrar desde el principio a los actores clave en el diseño de las reglas de trazabilidad.

Para continuar con la investigación, se destacan dos líneas que parecen prometedoras. Por un lado, evaluar los nuevos ciclos de consulta del PGD 2025-2045, utilizando indicadores de trazabilidad para determinar si realmente se ha avanzado en los procesos participativos. Por otro lado, realizar un análisis comparativo con otras metrópolis latinoamericanas con la intención de identificar las condiciones institucionales que hacen posible que el espacio público se transforme en un verdadero lugar de regeneración y aprendizaje colectivo.

En resumen, el artículo revela que la participación formal sin trazabilidad se convierte en una simulación que desplaza la influencia hacia formas insurgentes. En respuesta, la prospectiva estratégica, con un protocolo de gobernanza anticipatoria, ofrece una estructura metodológica para transitar de una consulta ritualista a una coproducción pública que, en esta ocasión, sea verificable y auditable.

REFERENCIAS

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), 216-224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Baena Paz, G. (2022). El antiazar: La planeación prospectiva estratégica. En G. Buena Paz (Coord.), *Planeación prospectiva estratégica: teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina* (pp. 29-51). Universidad Nacional Autónoma de México. https://cepcuyo.com/planeacion-prospectiva-estrategica/

Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.

Congreso de la Ciudad de México. (2024, 2 de octubre). *Congreso CDMX aprueba creación de cuatro nuevas secretarías*. https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-congreso-cdmx-aprueba-creacion-cuatro-nuevas-secretarias-5591-1.html

Constitución Política de la Ciudad de México [CPCM]. 5 de febrero de 1917 (México).

Cornwall, A. (2008). Unpacking 'participation': Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, *43*(3), 269-283. https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, *66*(s1), 66-75. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2022, 8 de julio). *Aviso por el que se expide la Convocatoria para la Consulta Pública para presentar opiniones y propuestas del Proyecto del Plan General de Desarrollo y del Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial*, ambos de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f2af7c3419eee78cdfc85ea6d37aa5a6.pdf

Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2023, 8 de diciembre). *Aviso por el que se da a conocer el oficio JGCDMX/057/2023 por el que la persona titular de la Jefatura de Gobierno retiró los proyectos del Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial*, ambos de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ca4044a2488cebbc534891ae493aafa9.pdf

Gobierno de la Ciudad de México. (2025). *Proyecto de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2025-2045 (Plaza Pública)*. https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes/consultaPGD2025

Godet, M. (2007). *Prospectiva estratégica: Problemas y métodos*. Cuadernos de LIPSOR.

Goodwin, G. (2018). *The problem and promise of coproduction* (Working Paper n.o 18-191). London School of Economics and Political Science. https://www.econstor.eu/handle/10419/224817

Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. (2022). *Anexo de mecanismos de participación. Consultas pública e indígena de los proyectos del Plan General de Desarrollo 20202040 y del Programa General de Ordenamiento Territorial*

20202035. Gobierno de la Ciudad de México. https://ipdp.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/648/39e/5fc/64839e5fc73d1145627680.pdf

Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. (2025, 7 de octubre). *Convocatoria para la consulta previa, libre e informada a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México, para presentar recomendaciones y propuestas al Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*. Gobierno de la Ciudad de México. https://ipdp.cdmx.gob.mx/storage/app/media/convocatoria-consulta-a-pueblos-barrios-y-comunidades-pgd.pdf

Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2022). *Convocatoria para la Consulta Pública de los proyectos del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial*. https://www.iecm.mx/convocatoria-para-la-consulta-publica-de-los-proyectos-de-plan-general-de-desarrollo-y-del-programa-general-de-ordenamiento-territorial/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/

Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México del 2020. Por la cual se regulan la organización, funcionamiento y operación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. 13 de marzo del 2020. Diario Oficial de la Federación. https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/bf6cd644a37495aa06baaad1d03263af28d8814e.pdf

Medina Vásquez, J. E. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*. Universidad del Valle, Programa Editorial.

Miraftab, F. (2004). Invited and invented spaces of participation: Neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics. *Wagadu*, *1*(1), Artículo 3. https://digitalcommons.cortland.edu/wagadu/vol1/iss1/3/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2022). *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. OECD Public Governance Reviews. https://doi.org/10.1787/f765caf6-en

Oliveira-Militão, L., Celis-León, A. J., Silva-Farias, J., & Demo, G. (2020). Revisión sistemática de coproducción de servicios públicos entre 1970-2018 [Edición especial]. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 13-32. https://doi.org/10.21158/01208160.n0.2020.2646

Schramm, S. (2024). Co-production between insurgency and exploitation: Promises and precarities of a traveling concept. *Urban Planning*, *9*, 8235. https://doi.org/10.17645/up.8235

Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. (2023, 8 de junio). *Envía Gobierno capitalino proyectos del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial al Congreso*. https://secgob.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/BOL_57_23

Shelby, H. (2024). Insurgent co-production: Conflict, cooperation and the mobility of a concept. *International Journal of Urban and Regional Research*, *48*(6), 1055-1078. https://doi.org/10.1111/1468-2427.13273

Steiner, A., Farmer, J., Yates, S., Moran, M., & Carlisle, K. (2023). *How to systematically analyze co-production to inform future policies? Introducing 5Ws of co-production*. *Public Administration Review*, *83*(3), 503-521. https://doi.org/10.1111/puar.13571

Vrydagh, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, *55*(1), 65-88. https://doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w

Vrydagh, J., & Caluwaerts, D. (2020). How do mini-publics affect public policy? Disentangling the influences of a mini-public on public policy using the sequential impact matrix framework. *Representation*, *59*(1), 117-1136. https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1862901