



Universidad Autónoma del Estado de México

Centro Universitario UAEM Zumpango

Maestría en Gestión y Políticas Metropolitanas

**GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA ZONA
METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM): CASO DE
ESTUDIO LA EMPRESA PÚBLICA AEROPUERTO
INTERNACIONAL FELIPE ÁNGELES AIFA**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN GESTIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS**

PRESENTA:

LAURA YESENIA GARCÍA CÉSAR

DIRECTOR:

DOCTOR JAVIER PINEDA MUÑOZ

OCTUBRE 2024



Universidad Autónoma del Estado de México

Centro Universitario UAEM Zumpango

Maestría en Gestión y Políticas Metropolitanas

**GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA ZONA
METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM): CASO DE
ESTUDIO LA EMPRESA PÚBLICA AEROPUERTO
INTERNACIONAL FELIPE ÁNGELES AIFA**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN GESTIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS**

PRESENTA:

LIC. EN C.P. Y A.P. LAURA YESENIA GARCÍA CÉSAR

DIRECTOR

DR. EN C.S. JAVIER PINEDA MUÑOZ

TUTORES ADJUNTOS

DRA. EN E.S. YASMÍN HERNÁNDEZ ROMERO

DR. EN A.P. JAIME ESPEJEL MENA

A mis seres queridos y a mí

Agradezco sincera y profundamente al Dr. Javier Pineda Muñoz por su tiempo y paciencia, al Dr. Jaime Espejel Mena quien desde la licenciatura ha sido mi mentor y me ha ayudado mucho, y a la Dra. Yasmín Hernández Romero por todas sus consideraciones.

Mi gratitud también para el Centro Universitario UAEM Zumpango que ha sido mi casa de estudios y el cual me ha dado tanto.

Gracias

Igualmente, agradezco al CONAHCYT por haberme otorgado una beca para la realización de mis estudios de maestría.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1: Componentes de la construcción de un marco teórico para un reordenamiento territorial	4
1.1 Estado federal y Estado unitario	4
1.2 Enfoques relevantes del federalismo	13
1.3 Federalismo y centralismo en México	18
1.4 Conceptos del régimen urbano y ordenamiento territorial.....	24
Capítulo 2: Formación de la metrópolis, el régimen urbano y el ordenamiento territorial.....	34
2.1 Creación de las ciudades y del urbanismo: el origen de la metrópolis y lo urbano	34
2.2 Régimen urbano y actores participantes del ordenamiento territorial en México.....	43
2.3 Gestión del ordenamiento territorial en México	49
2.4 Los procesos de planeación y de ordenamiento metropolitano en la ZMVM.....	57
Capítulo 3: El régimen urbano y el ordenamiento territorial en la Zona Metropolitana del Valle de México, caso del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA).....	67
3.1 Antecedentes del AIFA.....	67
3.2 Proceso de urbanización y metropolización de los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan	72
3.3 Contexto territorial de los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan	85
3.4 Plan maestro (propuesta)	94
Conclusión.....	106
Referencias	108

Introducción

Un motivo para escribir acerca del ordenamiento territorial es la enorme problemática sobre la indebida comercialización del suelo, ya que, no se termina de comprender que el suelo es un factor fundamental para el ordenamiento territorial, el cual determina e incentiva el desarrollo urbano de una región y por ello, se requiere de una visión crítica y propositiva que permita la reorientación y planifique el desarrollo de los municipios adyacentes a la construcción de la empresa pública denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento, disposición de desechos sólidos, seguridad pública, entre otros. Dado que más de la mitad de la población radica en zonas metropolitanas y que la población aumenta cada día, demandando servicios y atención, por lo que es pertinente implementar un Plan Maestro que ayude a reorientar y mitigar los desafíos del ordenamiento territorial en los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan.

Este Plan Maestro es una propuesta académica –interdisciplinar–, que puede servir como base a los planificadores, cabe destacar que no es un programa social, tampoco tiene fines políticos ni partidarios, es decir, es independiente y busca la participación de académicos, investigadores, ONG, pueblos originarios, empresarios y políticos locales. Capaz de orientar la gestión del ordenamiento territorial ante los fenómenos causados por la débil institucionalidad de los municipios de la ZMVM frente a los problemas metropolitanos que trae consigo la construcción de un megaproyecto, el cual, acrecienta la problemática urbana de los municipios colindantes a dicha construcción.

Es por esto, que la presente investigación se fundamenta en la aportación a través de la producción de conocimiento científico, el cual permita gestionar el ordenamiento territorial de la zona emergente y por añadidura, tenga impacto, principalmente, en el Centro Universitario UAEM Zumpango, así como en la

comunidad científica general y contribuya a los gobiernos municipales de la región, en el fortalecimiento de su espacio territorial y su comunidad, permitiendo la adecuada distribución y manejo de los recursos naturales y servicios públicos locales, posibilitando su desarrollo territorial, económico, social y ambiental, contribuyendo a los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, específicamente en función del objetivo 11 –lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles– y del objetivo 17, que es, crear alianzas para lograr objetivos.

En este trabajo, se pondrá especial énfasis en los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan por ser los municipios limítrofes a esta construcción, no obstante, se tomarán en cuenta los municipios de Jaltenco, Nextlalpan, Tonanitla, Tultepec, Tultitlan y Tizayuca, los cuales componen esta zona emergente, además, que también sufren transformaciones territoriales. El Plan Maestro busca integrar el fenómeno metropolitano en su totalidad, de corto, mediano y largo plazo, coadyuvar con la planeación, fomentar el uso racional de los recursos naturales y las desigualdades sociales; con la coordinación y organización de todos los sectores y actores, permitiendo el desarrollo en territorios de la ZMVM. La incorporación de un Plan Maestro como instrumento para la planeación y la gestión del ordenamiento territorial, podrá brindar a los gobiernos estrategias para sus procesos de elaboración e implementación de sus políticas gubernamentales metropolitanas, contribuyendo a los ODS de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Por lo que, el objetivo de la investigación es, analizar las bases mínimas de la gestión y su orientación a la planeación metropolitana, para examinar las consecuencias de la presencia de una empresa pública que trastoca la planeación municipal, específicamente en el uso de suelo que determina los rasgos para comprender las consecuencias económicas, sociales, urbanísticas y políticas de dicha construcción en la ZMVM. Empero, ¿será posible que un Plan Maestro sea la base de la gestión y oriente el ordenamiento territorial frente a los fenómenos metropolitanos causados en los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan, por la presencia de la empresa pública denominada AIFA, la cual, altera la

planeación urbana municipal? De manera que, la hipótesis consiste en que, si se implementa un Plan Maestro para la gestión del ordenamiento territorial para la ZMVM, sería posible institucionalizar los fenómenos metropolitanos causados en estos tres municipios, por la presencia de una obra de esta magnitud, que altera la planeación urbana municipal.

La investigación se encuentra organizada en tres capítulos, en el primer capítulo se aborda el tema de los componentes de la construcción de un marco teórico para un reordenamiento territorial, donde se muestran las principales características del Estado federal y del Estado unitario, los enfoques y teorías más relevantes sobre federalismo y centralismo en México, y los conceptos fundamentales del régimen urbano y ordenamiento territorial. En el segundo capítulo, se abarca la formación de; la metrópolis –desde el periodo Neolítico hasta la Ciudad industrial–; del régimen urbano y de los actores participantes del ordenamiento territorial en México; y el marco jurídico, los instrumentos de planeación y la legislación del Estado de México para el ordenamiento territorial en el país. Una vez abordados estos puntos, en el tercer capítulo, se muestran los antecedentes del AIFA –a partir de la inauguración de la Base Aérea y de la primera propuesta de construir un aeropuerto en Zumpango hasta la inauguración del AIFA, el proceso de urbanización y metropolización, y el contexto territorial de los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan. Por último, se plantea una propuesta académica, la cual lleva por nombre Plan Maestro, la cual consiste en una integración y articulación funcional de instrumentos y actores que permitan funcionar adecuadamente este nuevo sistema, régimen urbano y a esta zona emergente.

Capítulo 1: Componentes de la construcción de un marco teórico para un reordenamiento territorial

Para abordar la presente investigación, se consideró necesario la revisión del Estado federal y el Estado unitario, y entre federalismo y centralismo, ya que, son fundamentales para el entendimiento de este fenómeno, puesto que es donde surge la cuestión de ordenar el territorio, lo cual debe analizarse para poder entender las actuaciones políticas en los espacios de gestión político-administrativa que surgen del contexto actual, caracterizado por la complejidad que genera el entorno económico, político y social.

1.1 Estado federal y Estado unitario

El Estado es una parte importante para la comprensión del ordenamiento territorial y la comunidad política, ya que, el Estado da cuenta de la forma en como las sociedades se organizan para su sobrevivencia, es el caso de Thomas Hobbes (1989) que plantea que surge para garantizar la vida del hombre que no se puede afianzar en el estado de naturaleza antes de la aparición de este. Desde la antigüedad ha sido un complejo objeto de estudio, por ello, existen diversas ciencias sociales dedicadas a su estudio e interpretación, las cuales explican su significado, a través de diversas teorías como; las jurídicas, las organicistas, las que lo explican a través de sus elementos integradores y las sociológicas, en esta última, se entiende al Estado como la unión colectiva o de asociación (Pichardo, 2003). Esta unidad de asociación cuenta con una diversidad de individuos los cuales deben mantenerse en comunicación y con voluntad para poder participar en la comunidad. Empero, ¿qué tipo de Estado es el conveniente para una adecuada gestión respecto al ordenamiento territorial? ya que, el Estado es la forma de organización política, administrativa y territorial sobre la cual se establece una sociedad, compuesto por un territorio –espacio geográfico–, población y gobierno –instituciones y personas las cuales dirigen al país–.

También, se pueden reconocer “dos corrientes teóricas que han definido el concepto del Estado federal, que son; la estructuralista o institucional y la instrumentalista o teleológica” (Hernández, 2016, p.44). Estas dos corrientes conforman la idea del Estado de la siguiente manera:

La primera concibe al Estado federal como un aparato orgánico caracterizado por la existencia de una división entre órganos centrales y órganos de los Estados miembros. Mientras que la segunda concibe al Estado federal como una herramienta, un medio encaminado a la solución de problemas y consecución de determinados fines. (Seijas, 2006 citado en Hernández 2016, p.44)

En la corriente estructuralista se considera al Estado federal como “una organización estable y duradera basada en la división entre órganos centrales y órganos de los Estados miembros, capaces de tomar decisiones que produzcan efectos jurídicos en la colectividad” (Hernández, 2016, p.44). Mientras que para la corriente instrumentalista se ve al Estado federal como “un medio a través del cual se busca dar solución a determinados problemas o conseguir determinados fines” (Hernández, 2016, p.44). Partiendo de estas dos acepciones, se puede definir al Estado federal como:

Aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y de los Estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones, promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad estatal. (Seijas, 2006 citado en Hernández 2016, p.45)

Teóricamente, existen dos formas de Estado, de organización de la *polis* – comunidad política–, estos tipos de Estado son; el Estado federal y el Estado unitario, a continuación, nos centraremos en la exposición de las características del Estado federal.

Estado federal

Elazar define al Estado federal como:

Una unión nacional cuya constitución es la ley suprema del país, pero en la que la autoridad y el poder están divididos y compartidos por un gobierno general y constituyente. Fue inventado por los fundadores de los Estados Unidos que redactaron la Constitución de 1787. Antes de eso, la definición aceptada de federalismo era la que hoy llamamos confederación, una situación en la que dos o más entidades políticas se unen para establecer un sistema limitado. Gobierno general de propósito que funciona a través de los estados constituyentes, que retienen su posición como las comunidades políticas primarias, conservando la soberanía final dentro de la organización política general. (1995, p.6)

Es por ello, por lo que se considera a Estados Unidos de América como el fundador del sistema federal. Sin embargo, Elazar considera que este puede ser mucho más antiguo, ya que, sostiene que “el primer sistema federal documentado fue el de las antiguas tribus israelitas que surgieron en el siglo XIII antes de la era común o hace más de 3200 años” (1995, p.19) pero que para la modernidad se toma en cuenta a Estados Unidos y su Constitución de 1787. Otro debate fue también el de si era lo mismo una federación y una confederación, pues desde el siglo VII se tiene registro de “confederaciones tribales” como; las tribus beduinas (o *Bedawi* en árabe) las cuales son árabes nómadas del desierto de Arabia, o los nativos de América del Norte (amerindios), y argumenta que el sistema federal israelita:

Duró cerca de 700 años con varias modificaciones de régimen, como la introducción de la realeza; una división del reino en dos entidades políticas separadas, una compuesta por diez tribus y la otra por dos o posiblemente tres; y la subsiguiente destrucción primero del sistema de gobierno de diez tribus y luego, 150 años después, del otro. Si bien ese sistema federal tribal no fue restaurado incluso después de la restauración de los judíos en la Tierra de Israel, alguna variante de su constitución se convirtió en el plan utópico

presentado en el Talmud para la llegada final de la era mesiánica. (Elazar, 1995, p.19)

Otra forma de Estado federal fue también el de la República Romana; en donde las ciudades más débiles se incorporaron como socios federales, conservando su autonomía las ciudades locales, pero años después, Roma logró consolidarse y aunque en papel seguía siendo federal, realmente pasó a ser un imperio centralista –estado como imperio–, posterior a la caída de este, en la Europa medieval comenzaron a desarrollarse estados federales compuesto por un republicanismo democrático y con autonomía local. Por lo que el siglo XVI representa una época de grandes cambios y donde se da el “...primer gran estallido de teoría explícitamente federal” (Elazar, 1995, p.21). Aunque de forma paulatina, el mundo se fue distanciando del federalismo y por ello, en el siglo XVII:

Las teorías federales integrales fueron reemplazadas por los esfuerzos de los teóricos alemanes para proporcionar una base para un Sacro Imperio Romano Germánico restaurado y modernizado y los teóricos ingleses que buscaban desarrollar la cortesía interestatal en la esfera de las relaciones internacionales. (Elazar, 1995, p.23)

Más tarde, en el siglo XVIII, se recuperan ideas de Montesquieu, Rousseau, Voltaire y su pensamiento ilustrado, acuñando las ideas de la democracia moderna y de la división de poderes, por esto, es que son considerados los antecesores y por lo cual se retomaron y tuvieron gran influencia en la teoría del Estado federal, y en la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Elazar propone que las relaciones federales ayudan a la asociación entre individuos, grupos y gobiernos, formando relaciones cooperativas, con asociación real y con negociación entre los socios, lo que servirá de base para compartir el poder. Pues hoy en día, federalizar se utiliza para “describir la unificación de estados separados en una entidad política federal y también la difusión permanente de autoridad y poder dentro de una nación entre general y gobiernos constituyentes” (1995, p.1-2). Donde las provincias, municipios, alcaldías o entidades tienen autonomía decisional, representación, atribuciones constitucionales que consideran la

existencia de un pluralismo social entre las distintas entidades componentes, puesto que es:

Es una forma de organizar el poder en un territorio amplio y diverso, con independencia de la composición etnocultural de la población y con la finalidad de proporcionar mayor eficacia al gobierno, más proximidad del poder a los ciudadanos y una mayor garantía de su libertad, lo cual se consigue dividiendo el poder territorialmente, al cual también se le puede llamar federalismo territorial. (Fossas, 2002 citado en Montecinos, 2005, p.15)

Ya que, este tipo de sistema surge de:

Un pacto en el cual el soberano político cede parte de su soberanía con el objeto de compartir decisiones, recursos y ciertos objetivos estratégicos. Por tanto, a esto subyace la idea de pacto voluntario; en él la diversidad se organiza en función de la unidad y de la idea de «avanzar juntos». (Montecinos, 2005, p.15)

El Estado federal o sistema político federal, tiene su contraposición en los sistemas unitarios, los cuales se caracterizan por concentrar la autoridad en un gobierno central único. En los Estados federales, a diferencia de los Estados unitarios, pueden existir dos o más centros de poder –niveles de gobierno– que basan su funcionamiento e interrelación en los principios de gobierno compartido, en las instituciones comunes y de autogobierno y en las unidades de gobierno que integran el sistema federal (Hernández, 2016). Y dado que México acoge al Estado federal desde 1824, se requiere que funcione tal cual está establecido en la Constitución, ya que tiene como base principios de unidad y autonomía de los diversos centros de poder, así como de participación, pues se necesitan de relaciones, interacción, coaliciones y acuerdos por parte de los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal– y de las instituciones, respetándose siempre su autonomía. Pero como afirma Montecinos, un Estado federal “no necesariamente distribuye mejor el poder que uno unitario y éste no necesariamente concentra el poder en el centro nacional” (2005, p.12).

Estado Unitario

Como se mencionó al principio de este capítulo, teóricamente sólo existen dos formas de Estado; el Estado federal y el Estado unitario, y una vez revisado el Estado federal, se procederá con la revisión del Estado unitario, el cual se puede definir como:

Aquel en donde existe un único impulsor político o un único centro nacional organizador de la vida política, económica y social de la nación... la autonomía decisional de los organismos subnacionales se vuelve limitada y generalmente se fortalece un proceso más desconcentrador de funciones que de descentralización política. (Montecinos, 2005, p.12)

Salvo que en su Constitución se establezca algo distinto. Asimismo, los modelos territoriales o las formas de Estado pueden ser analizados desde varias perspectivas como:

La distribución del poder en el territorio o las grandes características de un régimen territorial concreto, así como, una aproximación micro o más puntual de sus infinitas formas de manifestarse, por ejemplo, acercamientos en torno de los principios territoriales, en materia de distribución competencial, autoridades territoriales, representación electoral, ordenación territorial, recursos endógenos y exógenos, nivel intermedio de gobierno, espacios regionales, nivel local, asociatividad, ciudades, áreas metropolitanas, entre otros. (Estupiñán, 2016, p. 3)

Es por esto, que en el mundo existen países que acogen diferentes modelos territoriales, con características propias. En América, los Estados Nación –países– tienen diferentes formas de organización y distribución territorial del poder. En el mapa 1 se observa que países como; Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Argentina y Venezuela tienen un Estado federal, mientras que la mayoría de los países en América Latina mantienen un Estado unitario, estos países son:

Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Haití, República Dominicana, Uruguay, Puerto Rico y Paraguay

retomaron la forma de Estado unitaria, en sus textos constitucionales. De manera excepcional, México, Brasil, Venezuela y Argentina, hablan de gobiernos federales, varios de ellos tildados de centralistas. De forma especial, se habla últimamente de autonomías o de la implementación del modelo autonómico en Estados que incluso nominalmente se tildan de unitarios, casos de Ecuador y Bolivia. (Estupiñán, 2016, p. 4)

En el siguiente mapa 1, se puede observar que en América los países con menor territorio han optado por un Estado unitario, mientras que los países con un mayor territorio han elegido tener un Estado federal.

Mapa 1

Estados federales y unitarios en América



Fuente: tomado del Sistema de Ensino, CNEC

Los Estados unitarios antes mencionados y que en el mapa se encuentran en color azul, siguieron el modelo de Francia –a pesar de que este tuvo modificaciones a

partir de los años noventa– aunque estos tienen sus peculiaridades, necesidades y dificultades políticas, económicas y sociales:

Caracterizados por la constante centralista de su administración territorial... algunos más descentralizados, otros con tendencia a la desconcentración pero con importantes procesos de regionalización, otros, en evidente proceso de recentralización, e incluso, unos pocos con desarrollo máximo del principio de autonomía territorial, hasta equipararlos con otra forma de organización, más descentralizada. (Estupiñán, 2016, p. 3-4)

Un estado unitario y descentralizado es un tipo de estado que, sin dejar de ser un solo ente soberano, ha distribuido territorialmente su poder en niveles de gobierno. Cada nivel de gobierno cuenta con autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias y funciones. La finalidad de la descentralización es promover el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio de poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. Sin embargo, de acuerdo con Estupiñán:

La opción por un Estado unitario suele ser propia de Estados débiles, nacientes o que requieren intervenciones fuertes por parte del centro para efectos de subsistir; así ven en dicha forma territorial una posibilidad de consolidación. Proviene de arriba hacia abajo, sus partes o divisiones territoriales, bastante menguadas y carentes de atribuciones constitucionales, políticas, judiciales y hasta administrativas, sucumben ante la idea de un centro protector. En todo caso, una apuesta territorial que, en su forma pura, concibe a un centro paternalista que asume sus destinos y que los trata bajo criterios de “minoría de edad”. La desconcentración y el control férreo del centro suelen ser, en principio, los pilares de este modelo territorial en su forma pura. (2016, p.5)

Estos países adoptaron la forma de Estado unitario, lo cual Estupiñán describe como:

Estados unitarios en proceso de regionalización bajo lógicas de mera desconcentración (caso de Chile); Estados unitarios que permiten algunos grados de descentralización política en algunas partes de su territorio como Portugal (Caso islas de Azores y Madeiras) y meras pretensiones de regionalización administrativa “frustradas por lo demás” en su parte continental. También, se observan varios Estados unitarios con avances significativos en descentralización administrativa, para lo cual, nuevamente se cita a Colombia a pesar de las contradicciones y retrocesos del proceso y, Estados unitarios en la nominación constitucional inicial, pero al interior de sus textos políticos y en la práctica o el desarrollo real, con serias características propias de los Estados autonómicos y/o regionales, caso Bolivia e incluso Ecuador. (2016, p.6)

Otro caso particular que este autor señala es el de Reino Unido, debido a su historia constitutiva, la lucha de sus partes que exigían más autonomía, y la descentralización administrativa y política, por ello, menciona que “sale de la clasificación normal (no unitario, no federal, no regional) y se ubica como una cuarta forma de Estado, esto es, la denominada «devolution»” (2016, p.6). Los Estados unitarios y federales, en el continente americano, se encuentran aún en metamorfosis, por ello, se encuentran sujetos a un centralismo, donde el que tiene el poder “cede” más forzosamente que por propia voluntad autoridad o funciones. Por lo que, dependiendo del tipo de Estado y de sus características, es como se va a incidir en el ordenamiento territorial de un país. En México, como ya se mencionó, a pesar de que formalmente se tiene un Estado federal, se tiene un desconcierto del ordenamiento territorial, principalmente en los municipios, pues el uso de suelo y el catastro, principalmente, son atribuciones de los municipios –Ayuntamientos– y por ello cada municipio puede lucrar con ello.

1.2 Enfoques relevantes del federalismo

El término “federal” proviene del vocablo latino *foedus*, que significa tratado, pacto, alianza, unión, acuerdo, y como derivados, con el mismo sentido, *foederatio*, *onis* y *confoederatio*, así como los verbos *foederare* y *confoederare* –hacer alianza–. El federalismo se refiere a la “forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual” (IILSEN, 1998, p.11). Los principales teóricos y estudiosos del federalismo se pueden apreciar en la siguiente tabla 1:

Tabla 1

Principales teóricos del federalismo

Teórico	Nacionalidad	Aportaciones
Johannes Althusius (1577–1638)	Alemán	Considerado el primer teórico del federalismo. Concibe al federalismo como principio de configuración política, donde la comunidad superior –federación– está formada por la unión de varias inferiores – estados o provincias– que no pierden su individualidad y su autonomía. Señala que una de las características fundamentales del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo. Y que la comunidad superior no sería un estado federal sino una reunión de estados.
Montesquieu (1689–1755)	Francés	Desarrolla la noción de “República Federativa”, como modelo de reforma que sustituya al despotismo y que una

República sea un conjunto de Repúblicas. Esta forma de gobierno sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un estado más grande, conservando cada una su personalidad.

Padres fundadores de los Estados Unidos, por sus contribuciones a la redacción de la Constitución de los Estados Unidos.

Alexander
Hamilton
(1757–1804)

-Autores de “El Federalista”, en el que deducen que el federalismo es un “proceso evolutivo” relacionado directamente con el “constitucionalismo” y que inicialmente fue considerado como un “principio de configuración política”.

John Jay
(1745–1829) Estadounidenses

-Señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación.

James
Madison
(1751–1836)

-Concebían al federalismo como un proceso evolutivo y como la unión con el Constitucionalismo.

Alexis de
Tocqueville
(1805–1859) Francés

En su obra “La Democracia en América”, señala que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas fue formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales como; la protección en lo

comercial, la estabilidad económica, los aspectos fiscales y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados. Así, el gobierno de estos últimos siguió siendo el derecho común y la normatividad del gobierno federal fue la excepción.

-Plantea que una de las características principales de Estados Unidos de América es la unión por gobernados –no a estados– sino a simples ciudadanos.

-Hace hincapié en que el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las más poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y de la libertad humanas.

Concibe teóricamente al federalismo como la teoría política, que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha. La cual se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los Estados en sentido liberal, democrático y socialista, y le asignan una posición subordinada.

Norberto
Bobbio
(1909–2004)

Italiano

<p>Jesús Reyes Heróles (1921–1985)</p>	<p>Mexicano</p>	<p>En su obra “El Liberalismo Mexicano”, postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto mediante sus representantes, por el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden. También, establece que entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal.</p>
<p>William Riker (1920–1993)</p>	<p>Estadounidense</p>	<p>Define al sistema político como federal si tiene las siguientes tres características:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno gobernando el mismo territorio y la misma población. -Un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una definida esfera de autoridad política. -Y una garantía de autonomía de cada gobierno en su esfera de autoridad.
<p>Barry Weingast (1952–...)</p>	<p>Estadounidense</p>	<p>Establece que durante los últimos 300 años, las naciones más poderosas y desarrolladas, adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico, ya que asumieron como sistema político “el federalismo orientado al mercado”, el cual se basa en un sistema económico diseñado apropiadamente y con fundamento político que establece límites fuertes sobre las</p>

facultades del gobierno federal para confiscar la riqueza, para ello, es imprescindible tomar en cuenta los postulados de la Constitución, evitando que ésta sea tan sólo un conjunto de reglas escritas que puedan ser cambiadas, evitadas o ignoradas.

Fuente: elaboración propia con información de IILSEN (1998)

Como se puede apreciar en la tabla 1, desde los siglos XVI y XVII con Althusius y Montesquieu se comienza con la idea de fusionar estados y gobiernos, manteniendo su individualidad y en coordinación. De manera que el origen del federalismo se atribuye a las Trece Colonias que pactaron la Constitución de los Estados Unidos de América y el cual se basa en dos principios; el de la unidad y el de la autonomía, los cuales se concretan en la participación, en la toma de decisiones de asuntos comunes, en el autogobierno y en los asuntos individuales de las diferentes partes que lo integran (Hernández, 2016) y puede ser definido como el:

Principio normativo de perpetuación tanto de la unión como de la no centralización, al mismo tiempo, sirve para referirse a una forma de gobierno basada en la existencia de múltiples órdenes de gobierno, los cuales realizan funciones de autogobierno regional y de gobierno común. De esta forma, el término federalismo se concretiza en el concepto de Estado federal. (Watts, 2006 citado en Hernández, 2016, p.44)

Puesto que el federalismo es el acuerdo de unión entre las entidades de un territorio, sean estados, municipios o provincias, los cuales delegan parte de su autonomía a una autoridad u organismo federal del Estado, pero conservando su soberanía, autoridad, libertad y leyes propias, es así como:

El federalismo como parte de la forma de gobierno de un estado nacional, refiere necesariamente sus antecedentes en la Constitución de los Estados Unidos de América. Este fue el primer pacto federal en la historia política del

mundo occidental. Encuentra su formulación teórica en los ensayos de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, comúnmente conocidos como *The Federalist Papers* o El Federalista, en la versión en español. (Medina, 2009, p.1)

Por su parte, Lijphart, reconoce cinco características que debe tener federalismo:

1) una constitución escrita que especifica la división de poder y las garantías de que sus atribuciones no les podrán ser arrebatadas a los gobiernos generales y regionales; 2) Una legislatura bicameral en la que una cámara representa al pueblo y la otra a las unidades que componen la federación; 3) Una sobrerrepresentación de las unidades más pequeñas en la cámara territorial; 4) el derecho de las unidades constitutivas a participar en el proceso de enmienda de la constitución federal, y el de enmendar unilateralmente sus constituciones internas; y 5) un gobierno descentralizado, es decir, que la participación regional en el poder federal es relativamente grande en comparación con la que disfrutaban los gobiernos regionales en los estados unitarios. (Lijphart, s.f. citado en Hernández, 2016, p.47)

Sin embargo, todo esto no garantiza un adecuado funcionamiento, pues en la práctica se siguen patrones o tradiciones no necesariamente correspondientes, ya que lo establecido en la Constitución cambia al ejecutarse por los actores políticos, lo cual conlleva a que el funcionamiento real del sistema político federal se trastoque.

1.3 Federalismo y centralismo en México

En México, las disputas entre federalistas y centralistas tuvieron lugar desde los primeros años como país independiente, tras la consumación de la Independencia. Por lo que el país se vio en la necesidad de fundar un gobierno propio después de que Iturbide concretara el Plan de Iguala, en el cual se establecía que México sería

gobernado por una monarquía constitucional. Esto fue aceptado de buena manera por los mexicanos, ya que estaban acostumbrados, pero España no aceptó enviar a un rey a gobernar, por lo que el Congreso nombró a Iturbide como emperador Constitucional. Provocando descontento en algunos, por lo que Iturbide entró en conflicto con el Congreso y mandó a encarcelar a varios diputados insurgentes como; Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, los cuales se levantaron en armas y se declararon en contra de él. Finalmente, en marzo de 1823, Iturbide renuncia y abandona el país. Después de este fracaso de imperio, se acuerda el establecimiento de una República Federal, con la Constitución de 1824, en la que se decidió dividir al país en Estados libres y soberanos, se estableció la división de poderes, se comenzó con el voto indirecto y se decidió que el poder legislativo debería estar compuesto por dos cámaras –la cámara de Diputados y la cámara de Senadores–.

Los próximos años se caracterizaron por guerras internas y tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores fueron los principales actores de esta inestabilidad política, ya que era donde se discutía sobre la forma política que debía de regir y qué leyes y constituciones eran las más adecuadas. De tal manera que los centralistas lograron derogar dicha constitución y proponer sus propias leyes; removiendo las bases constitucionales que se tenían y dando paso a las llamadas Siete Leyes, que posteriormente en 1836 se convertirían en la nueva Constitución mexicana. Posteriormente, se crearon las bases de organización política de la República mexicana, que sería la siguiente Constitución de 1843. El federalismo continuaba oprimido por el centralismo, pero los liberales, con Juan Álvarez a la cabeza, lograron derrocar finalmente al gobierno de Antonio López de Santa Anna y crearon en 1857 una nueva Constitución, la cual se juró el 5 de febrero de ese mismo año en la Ciudad de México.

Federalismo en México

El federalismo es la opción que se adoptó en México después de las confrontaciones, ya que este es un “sistema territorial de distribución de poder altamente asociado para responder de mejor forma a movimientos étnicos que plantean separatismos, ya sea por la vía pacífica o por la vía armada, lo cual se ha sustentado empíricamente por las sangrientas guerras...” (Montecinos, 2005, p.15), requiriéndose trabajar en conjunto pero con autonomía decisional en sus territorios, libertad política, orden constitucional y protegiendo los derechos y libertades, por lo cual fue la:

Forma de gobierno ya como corriente de pensamiento en la historia mexicana desde finales del siglo XVIII a la actualidad... Es una doctrina de carácter global –como el liberalismo o el socialismo– que trasciende el orden institucional y entraña una actitud ante la sociedad y el curso de la historia... El federalismo que corresponde a esta variante se encuentra en los textos de Kant, Proudhon y Lenin, quienes querían una Europa unida en una gran federación. Tal concepción tuvo sus variantes socialista y liberal, alcanzando concreción histórica la primera en la ahora extinta Unión Soviética, y la segunda en la creación de la Unión Europea. (Medina, 2009, p.1)

Es a partir de este fenómeno político, que se comienza a introducir la idea del Estado federal en varios países, en las academias y en los estudios científicos de ciencias sociales. En México, como ya se mencionó, el federalismo surge después de la Independencia –la pugna entre federalistas y centralistas– y dada la influencia que se tiene por parte del país vecino del norte, se ha tratado de imitar las corrientes estadounidenses, pero en México no se tiene la formación histórica que pueda fortalecer estados políticamente bien constituidos e independientes, que se unan para hacer fuerza, pues son contrariamente, territorios comandados por hombre fuertes –también conocidos como cacicazgos– y con complejas situaciones políticas, económicas y sociales. Por ello, Luis Gonzales afirma que “los historiadores mexicanos se concentraron más en el estudio de la corriente

insurgente y menos en la vía parlamentaria, cuando fue esta última la que produjo el federalismo mexicano” (Medina, 2009, p.3).

Una relación del federalismo mexicano con los Estados Unidos de América es la creación de municipios –debido a que antes se limitaban sólo a ciudades criollas–, el triunfo de la posición de los federalistas en la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812 en el artículo 130, establece que “gracias al memorial sobre las Provincias Internas de Oriente presentada por el diputado José Miguel Ramos Arizpe, ordenaba taxativamente la creación de municipios en los pueblos...” (Medina, 2009, p.6). De esta forma entre los años de 1810 y 1820 “...el número de municipios en México se incrementó de treinta y cinco a 630, razón por la cual se ha llegado a identificar una corriente municipalista en la construcción posterior del federalismo mexicano” (Medina, 2009, p.6). Resultando relevante las diversas corrientes de opinión surgidas de las luchas entre centralistas y federalista de 1824 a 1847 y que “Carmagnani identifica como cuatro corrientes de opinión política; la unitaria, la federalista, la confederalista y la municipalista” (Medina, 2009, p.8). La municipalista principalmente –la cual tiene sus orígenes en la Constitución de Cádiz–, defiende las libertades de los municipios, otorga reconocimiento a la comunidad y considera que “la soberanía la regresaba al pueblo ante la ausencia del monarca, pero el pueblo representado por sus organizaciones tradicionales, los ayuntamientos” (Medina, 2009, p.10).

Sin embargo, el primer sistema federal falló y a mediados del siglo XIX el problema político continuaba, pues el federalismo solo existía de manera teórica en la Constitución de 1857. Con la entrada al poder en 1876 de Porfirio Díaz –de tendencia liberal– se respetó dicha Constitución y se consolidó el sistema político federal mediante acuerdos políticos y pactos, en donde los poderes locales se sentían respaldados por los diputados y por senadores a pesar de los problemas económicos que existían, ya que existía respeto y cooperación política entre los estados y el presidente Porfirio Díaz. Fortaleciendo al federalismo y al Poder Judicial de la Federación, puesto que “quedó investido de facultades para revisar las resoluciones de las autoridades judiciales locales, ampliándose con ello la

jurisdicción de los jueces federales en todo el territorio” (Medina, 2009, p.15). Cosa que, hasta hoy en día sigue y que ni los constituyentes en 1917 modificaron, consagrándose un sistema presidencial –que hasta hoy en día persiste–, el cual concentra excesivamente el poder del presidente de la República, “fundamentalmente a partir de la acumulación de las denominadas facultades metaconstitucionales” (Serrano, 2006, p.7), y con tendencias centralizadoras heredadas también del Porfiriato, aunque como bien refiere Medina:

Es necesario dejar en claro que la Revolución Mexicana tuvo un efecto centrífugo, dispersante del poder central, al igual que la Independencia y las guerras civiles posteriores... Toda revolución, hay que decirlo, tiene una irremediable vocación a la concentración de poder y a la centralización política... (Medina, 2009, p.16)

También, se sustituyeron las elecciones indirectas por directas –sufragio efectivo, no reelección– y se eliminaron los mecanismos que las clases políticas locales tenían, sustituyéndolos con partidos políticos en competencia electoral. Y aunque puede llegar a ser polisémico, el federalismo es esa unión en la que se requiere de un compromiso de asociación, de organización política y de una cooperación activa por parte de los tres ámbitos de gobierno “en la que las actividades del gobierno están divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central de modo que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades sobre las que toma decisiones finales” (Riker citado en Montecinos 2005, p.14).

Centralismo en México

Como se indicó en el apartado anterior, la disputa por la forma de gobierno y los enfrentamientos entre federalistas y centralistas provocaron una inestabilidad en la etapa formativa del Estado en México. De acuerdo con Vázquez (1993), después de 1824 el federalismo en México se entendió opuestamente al norteamericano, por lo cual se instauró un gobierno nacional débil, el cual gobernaba estados y no ciudadanos, originándose los movimientos políticos en la periferia, pero

decidiéndose y consolidándose en el centro. Sin lograrse una estabilidad política ni paz social, por lo que las luchas continuaron:

En función de intereses e ideologías determinadas. Hacia 1834 el sistema federal fue llevado a sus límites y entró en una crisis sin Precedentes. Entre 1835 y 1837 el congreso elegido conforme a la Constitución de 1824, a base de los pronunciamientos populares se adjudicó el carácter constituyente y elaboro una constitución centralista. (Sordo, 1993, p.4)

De tal manera, que de 1837 a 1841 los centralistas tomaron el poder y organizaron al país de acuerdo con el sistema unitario de las Siete Leyes –Constitución 1836– y en base del control militar y del clero. Y a pesar de las disputas, años después, “el centralismo volvería a implantarse durante la dictadura de Santa Anna, de 1853 a 1855” (Vázquez, 1993, p. 623). Pues el centralismo es un sistema que concentra a los poderes y las funciones político-administrativas en un órgano central, en el cual, se ve al Estado como la autoridad suprema, el cual proveerá exclusivamente el ejercicio y la administración de los derechos públicos y colectivos.

A pesar de los enfrentamientos y las disputas por la forma de gobierno, estos “terminaron” por inclinarse al federalismo, el cual quedó registrado en la Constitución de 1857, pero esto realmente sólo ha sido de manera formal, ya que en México se ejerce un centralismo por la fuerza de los hechos, aunque este carezca de reconocimiento jurídico. Pues como ya se expuso más arriba, el federalismo es un régimen complejo técnica y políticamente, en el que deben coexistir la soberanía nacional con la local, y el poder federal con los estados y con los municipios. Es por esto, por lo que la coordinación entre poderes es muy importante y necesaria para una adecuada gestión del ordenamiento territorial, pues el impacto que el federalismo tiene en México para el ordenamiento territorial ha producido muchos efectos ambiguos. Ya que, el gobierno municipal pierde toda su autonomía y poder de decisión en sus municipios. Un claro ejemplo es el cómo se construyó la empresa pública denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), en donde por lo menos los municipios periféricos a dicha construcción no tuvieron voz ni voto, no se les tomó en cuenta, dado este centralismo de facto que

se ejerce en México. Y que lo que les quedó fue lucrar con los cambios de uso de suelo, propiciando esto, un desordenamiento territorial, aunado al rapidísimo desarrollo que se vive actualmente en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

1.4 Conceptos del régimen urbano y ordenamiento territorial

Un régimen urbano para la gestión metropolitana que unifique las características propias de una diversidad de funciones y los vínculos que se establecen entre los diferentes actores políticos y económicos son fundamentales para el cumplimiento de estos objetivos, requiriendo la intervención y coordinación entre los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– y los actores no gubernamentales, propiciando la integración de normatividades específicas, ya que, el sector público está integrado por una diversidad de organizaciones, cuya lógica política y económica no necesariamente coinciden.

Régimen urbano

El enfoque del régimen urbano es de gran relevancia para el estudio de los gobiernos y las ciudades, ya que provee criterios para analizar la política local para el entendimiento del papel de los actores políticos involucrados. La Teoría del Régimen Urbano también se origina en Estados Unidos de América, se le atañe a la obra de Clarence Stone titulada *Regime Politics* –Régimen Político– de 1989 basada en la política urbana de la ciudad de Atlanta, en el estado de Georgia, dadas las protestas sociales, los enfrentamientos políticos y la lucha por los derechos civiles que surgieron a mediados de los años cincuenta, que ocasionaron el surgimiento de nuevos actores sociales, económicos y políticos como; los afrodescendientes y la élite blanca empresarial –esencial de la política local–, lo cual provocó un crecimiento acelerado de su área metropolitana y en su economía,

ocasionando transformaciones socioespaciales y de gobierno –de poder–, es por esto, que se enfoca en el análisis institucional, pues es donde se ejerce y donde se dirige el poder (Bassols, 2021).

Es así, que Stone en 1989 describe por primera vez el concepto de régimen urbano, el cual se puede explicar “a partir de una ciudad que se va a convertir en su laboratorio de análisis, en el observatorio constante de sus transformaciones y en el semillero de las controversias surgidas posteriormente” (Bassols, 2021, p.40). Y por lo cual, Bassol –interpretando lo planteado por Stone–, define al régimen urbano como “un típico proceso en el que se producen los arreglos informales por medio de los cuales el aparato público y los intereses privados se coordinan para hacer posible la toma de decisiones efectiva” (2021, p.40), aunque también, él mismo reconoce que:

El concepto de régimen urbano podría verse como una visión elitista sobre el poder, puesto que solo algunos grupos de la sociedad tienen la capacidad para movilizar recursos (financieros, políticos, institucionales) y así llevar adelante las agendas. (Bassols, 2021, p.48)

La palabra “régimen” puede tener varios significados, ya que “...hace referencia a la forma de gobierno por la que se rige un territorio” (Casal, 2016, p.25), es el conjunto de normas o reglas –informales– que se tienen para dirigir la vida política de un gobierno municipal o una comunidad local, en ocasiones, con acuerdos informales, los cuales ayudarán a complementar el ejercicio de los gobiernos y que serán de utilidad para que un gobierno municipal pueda desarrollar una agenda política. A mediados de la década de los noventa, la Teoría del Régimen Urbano se convirtió en un paradigma por estudiar en la política urbana, y que aún se discute en tanto su utilidad para entender los procesos urbanos debido a que no puede explicar cuánto importa la política local y tampoco muestra su objetivo normativo, por ello, Davies en su artículo titulado Teoría del Régimen Urbano: Una crítica normativo–empírica, sostiene que:

La teoría de los regímenes se entiende mejor como una teoría de la estructuración con límites en su análisis de la economía de mercado. Estos límites socavan su capacidad para explicar la importancia de la agencia política: el alcance de la elección individual o colectiva en las decisiones políticas y el impacto de esas elecciones en la evolución de las ciudades estadounidenses. (2002, p.1)

Como ya se mencionó, esta teoría también tiene sus orígenes en los Estados Unidos de América y se fundamenta en que:

En una ciudad hay un conjunto de instituciones gubernamentales en manos del control popular, y que el sector privado ejerce control sobre la economía. Debido a que la posesión de recursos considerables para el desarrollo se encuentra en manos de las élites empresariales, el gobierno establece una serie de acuerdos que les permiten llevar a cabo sus compromisos políticos. (Davies, 2003 citado en Astorga, 2010, p.5)

El régimen urbano considera a los objetivos formales y a las estructuras generales de los gobiernos municipales escasos e incapaces para lograr los objetivos de las organizaciones localmente. Por lo que, los acuerdos no pueden conseguirse solo por medio de jerarquías formales, más bien, deben de alcanzarse a través de coaliciones, en las que todos los actores trabajan conjuntamente, cooperan y son recíprocos. Pues el poder gubernamental no debe concentrarse en sólo unos cuantos, sino todo lo contrario, se debe inmiscuir al sector privado –empresarios–. Por lo que “el análisis del régimen puede ayudar a entender la naturaleza de la toma de decisiones a nivel local y cómo los factores externos reaccionan ante, o afectan a, este tipo de organizaciones colaborativas” (Astorga, 2010, p.6). Y para que pueda darse un régimen urbano se debe tomar en cuenta tres cosas –que los Estados Unidos de América tiene pero que para otros países resulta más complicado–:

En primer lugar, se necesita una potente dinámica interna para mantener la colaboración. Sin interdependencia material entre las élites económicas y políticas, la debilidad de la colaboración va a atenuar las dinámicas

necesarias... En segundo lugar, EE. UU. posee una tradición duradera de colaboración en política local, lo cual no necesariamente se puede aplicar en otros contextos. En tercer lugar, sin la descentralización del control y poder político sobre los recursos, es improbable que las otras condiciones se impongan. (Astorga, 2010, p.7)

Además de estas tres características, se debe identificar; qué normas o reglas se tienen, si estas son fuertes o débiles, la autonomía de los gobiernos y reconocer las intenciones de la coalición gobernante, ya que como lo menciona Astorga, “la capacidad de la coalición para adaptarse a las circunstancias cambiantes puede evolucionar, manteniendo o perdiendo efectividad con el pasar del tiempo. (2010, p.8). Por esto, son importantes los procesos macroeconómicos, ya que estos pueden otorgar poder o inmovilizar a las localidades (Harding, 1997 citado en Astorga, 2010). La teoría del régimen urbano se ha convertido en la teoría dominante para el estudio de la política local y en la que varios académicos de muchas partes del mundo occidental se han encargado de su estudio. El debate entre Stone e Imbrosio demuestra que:

...el poder explicativo de la teoría del régimen sigue siendo fuertemente cuestionado. Sin embargo, en estos debates, se han subestimado dos cuestiones importantes en la teoría del régimen: 1) su poder como teoría de la estructuración, y 2) los objetivos con los que está comprometida. (Davies, 2002, p.2)

Como una teoría estructuralista, “se ocupa específicamente de cómo la dialéctica entre el control del mercado de la producción y el control popular del gobierno afecta la acción política en las ciudades estadounidenses” (Davies, 2002, p.2). Sin embargo, Feldman argumenta que carece de un marco teórico general y menciona como:

El déficit es importante porque las fluctuaciones económicas pueden tener efectos sustanciales en los procesos políticos locales...Para comprender la teoría del régimen urbano, es importante reconocer la relación entre el trabajo

de Elkin y Stone. A principios de la década de 1980, el trabajo que condujo a los análisis clásicos de los regímenes de Dallas (Elkin, 1987) y Atlanta (Stone, 1989) se basó en preocupaciones mutuas (Elkin, 1985b). (Davies, 2002, p.2)

También, esta teoría, tiene raíces de la escuela estructuralista del marxismo (Althusser y Poulantzas) sin embargo, sigue estando presente el pensamiento estructuralista. Por su parte, Elkin y Stone comparten la idea de la democracia liberal, en donde haya una mayor igualdad política, control popular y privilegiando los intereses empresariales en la política y que tengan un lugar especial en los consejos del gobierno. Respaldo por el entendimiento neo-pluralista y una idea de República comercial que muestre las aspiraciones de la mayoría de la sociedad, pero dicha sociedad debe tener decisiones políticas democráticas, ya que, “un régimen democrático liberal es la adaptación exitosa de estos dos impulsos –uno popular, el otro privado e individualista. Su atractivo radica en sus contradicciones– y también sus dificultades (Elkin, 1987, p. 200 citado en Davies, 2002, p.5). Por ende, el régimen urbano surge de la coalición del gobierno, instituciones y de la sociedad, pues su propósito es “complementar los recursos y capacidades necesarias para hacer efectiva la agenda política gubernamental” (Casal, 2016, p.26). Para Casal, existen tres elementos clave en torno al concepto de régimen urbano, los cuales son: “una idea de poder basada en los incentivos personales de los actores (*power to*), la existencia de elementos de cooperación y los tipos de régimen que se pueden dar” (2016, p.25).

A la teoría del régimen, como se mencionó al principio de este apartado, le es difícil explicar cómo las tendencias económicas perjudican, dado a que cada territorio que conforma un régimen urbano o zona metropolitana es diferente, tiene diferentes comportamientos, diferencias culturales, económicas y sociales, por lo que carece de generalidades. Solo mediante estadísticas se puede intentar interpretar el comportamiento de una zona en específico, dado el proceso urbanizador del país – a partir de los años cincuenta– y toda la cultura urbana que esto ha y sigue generando, con decisiones no planificadas y más bien de emergencia. Por ello, la teoría del régimen urbano con el modelo de gobernanza urbana permitirá entender

cómo las características y las decisiones gubernamentales de un régimen urbano puede gestionar el ordenamiento territorial en la ZMVM, con la construcción de la empresa pública denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), teniendo en cuenta el acelerado desarrollo, lo cual da pauta a un régimen urbano altamente diferenciado.

Gobernanza urbana

La gobernanza –*governance*– desde la década de los noventa comenzó a ser un concepto muy utilizado y estudiado, el cual puede usarse en distintos ámbitos territoriales y sectoriales, es dinámico y puede llegar a tener varias connotaciones, ya que vincula e involucra a actores no gubernamentales con actores gubernamentales para el diseño e implementación de políticas públicas y donde:

La dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados. (Cerrillo, 2005, p.12)

Por ello, Kooiman (2005) argumenta que la gobernanza es un fenómeno interorganizacional, bajo una óptica de “co”; co-gestión, co-dirección, etc, y menciona que la gobernanza puede ser vista como “actividad, como modos de interacciones, como solución de problemas y creación de oportunidades, como instituciones” (p.76). Puesto que las interacciones son el origen del dinamismo y estas pueden ser complejas. Por esto, para entender esta complejidad –desde la perspectiva de la teoría sociopolítica–, dicho autor las agrupa en tres tipos diferentes de gobierno: “autogobierno (*self-governing*), cogobierno (*cogoverning*) y de gobierno jerárquico (*hierarchical governing*)” (p.64). Asimismo, al notar el dinamismo, la diversidad, la globalización y la complejidad de las sociedades contemporáneas, hizo una distinción conceptual entre:

- *Governability* –governabilidad–: característica conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte.
- *Governance* –gobernanza–: herramienta analítica y descriptiva, resultado de las intervenciones de los actores.
- *Governing* –gobernación–: procesos de interacción entre actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Es el que más se asemeja a la gobernanza, ya que la gobernanza es un concepto que “describe el movimiento o transición a un nuevo modo de gobernación” (Kooiman citado en Prats, 2005, p.170).

Y aunque no hay un modelo universal de gobernanza, puede haber algunos “principios institucionales mínimos o básicos como los que ha tratado de codificar la Comisión de la Unión Europea, pero la diversidad de entornos decisionales modulará a estos principios y añadirá a otros de manera muy difícil de predecir” (Kooiman citado en Prats, 2005, p.170). Por ello, para esta investigación, la gobernanza urbana se tomará como modelo, para que los gobiernos municipales, en acuerdo con los intereses privados, pueda mejorar los objetivos colectivos, puesto que es un proceso moldeado por esos sistemas de política, economía y los valores sociales de los que deriva la legitimidad del régimen urbano, puesto que las estrategias de colaboración fortalecen la capacidad de los gobiernos municipales (Pierre, 1999).

Las teorías acerca de la gobernanza urbana han ayudado a moldear el pensamiento sobre la política urbana, ya que “enfatan los resultados por encima de los procesos políticos formales y la interacción público-privada por encima de la implementación de políticas formales (legales)” (Pierre, 1999, p.377). Además, autores como Jon Pierre, Keith Dowding, Patrick Le Galès, Desmond King, Gerry Stoker y M. Goldsmith, se han enfocado en la coordinación y la unión de lo público y lo privado de una localidad, pues de esta forma es que se plantean las estrategias que puedan ser llevadas por las autoridades locales. Ya que, en la gobernanza urbana “la interacción público-privada se considera necesaria para gestionar la tarea de

gobernar” (Pierre, 1999, p.377) y es por esto, por lo que, se requiere para la gestión del ordenamiento territorial en la ZMVM.

Gestión y Ordenamiento Territorial

El territorio de la ZMVM se encuentra fragmentado y su desarrollo se vuelve cada vez más anárquico, ante la falta de una adecuada planeación y coordinación por parte de los gobiernos –municipales, estatales y federal– y de los actores no gubernamentales, además del incremento desmesurado de la población, que ocasiona un desarrollo urbano desigual e irregular, es por esto que se hace necesario una gestión del ordenamiento territorial dado al impacto que está teniendo la construcción de la empresa pública AIFA en esta zona. La palabra gestión proviene del latín *gestiō*, hace referencia a la acción y a la consecuencia de liderar o dirigir algo, además:

Desde un punto de vista teórico... La gestión puede definirse en términos de procesamiento de información, dividido entre reunir información, transmitirla, analizarla, almacenarla, liberarla y finalmente emplearla en la toma de decisiones, el control y evaluación. (Simon, 1973, citado en Metcalfe y Richards, 1989, p. 98–99)

Al respecto, hay que decir que gestionar es llevar a cabo diligencias –actividades– que hacen posible la realización de una operación o de un anhelo cualquiera, con la intención de promover la innovación adaptada del saber y de sacarle el máximo provecho, ya que, gestionar no es imponer autoridad sino hacer fácil o posible algo, en otras palabras:

Gestionar es una acción integral, entendida como un proceso de trabajo y organización en el que se coordinan diferentes miradas, perspectivas y esfuerzos, para avanzar eficazmente hacia objetivos asumidos institucionalmente y que deseáramos que fueran adoptados de manera

participativa y democrática. (Villamayor y Lamas, 1998 citado en Huergo 2004, p.2)

Por ello, a través de la gestión del ordenamiento territorial podrían crearse condiciones para la adecuada distribución de la población, de la economía, de los servicios, de las fuentes de empleo, de la infraestructura vial, etcétera, logrando un equilibrio social, económico, político, espacial y ambiental en la ZMVM. Con políticas territoriales enfocadas en el desarrollo local, con una planeación adecuada y en el que se gestione el ordenamiento territorial. Pues el ordenamiento territorial (OT) es:

Una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro. (Lücke, 1999 citado en FAO, s.f.)

El ordenamiento territorial “tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental” (LGAHOTDU, 2021, p.4). Se encuentra ligado al uso o aprovechamiento del suelo para lograr una urbanización ordenada, con la construcción apropiada de viviendas dignas y de calidad, de servicios que satisfagan las necesidades de la población, con una buena infraestructura, adecuadas vías de comunicación, entre otras más. Es por esto, y a pesar de la diversidad de definiciones existentes, que los elementos más comunes y destacados son los siguientes:

- Un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo con una estrategia común.
- El planteamiento desde lo local hacia lo nacional.
- La necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado.
- La consecuencia de la interrelación de competencias y potestades administrativas.

Partiendo de estos elementos, se puede evaluar “los impactos que tendrá en la legislación nacional y estatal, y proponer las estrategias, proyectos e instrumentos –jurídicos, administrativos, de organización institucional, de planeación– que permitirán su ejecución” (Iracheta, 2009, 114). Ya que, se deben desarrollar estrategias de ordenación del territorio y de fomento económico acordes a cada localidad, ya que cada municipio es diferente, por lo cual, tienen distintas necesidades, pero deben tener elementos en común, los cuales puedan ser aplicados y reproducidos en todos los municipios. Puesto que, el régimen urbano genera diferentes estrategias de desarrollo a través de la intervención del ordenamiento territorial y el Estado es quien implementa a través de empresas o proyectos públicos el ordenamiento territorial de acuerdo con las propias necesidades de la región. Por ello, un nuevo ordenamiento territorial tiene que crear gobernanza urbana para generar acuerdos encaminados a fortalecer la descentralización –siendo un Estado federal–, o el centralismo –siendo un Estado Unitario–.

Capítulo 2: Formación de la metrópolis, el régimen urbano y el ordenamiento territorial

Cómo se mencionó en el capítulo anterior, es complicado contar con un sistema político federal congruente, unido y coordinado entre los tres ámbitos de gobierno – federal, estatal y municipal– y entre la sociedad civil, dado que históricamente cada uno se ha conducido con distintos motivos. Por esto, se requiere la aplicación de un régimen urbano, equilibrado y estable, que propicie un adecuado desarrollo de los municipios y de las ciudades, que incluyan a todos los actores participantes e involucrados como lo son los empresarios –inmobiliarias–, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), políticos locales, pueblos originarios –contemplados en el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales– y a la comunidad científica y académica, y de esta manera formar una asociación público-privada, que cubra satisfactoriamente las demandas, propiciando un pluralismo y equilibrando la inclinación que existe para las elites empresariales o grupos con mayores recursos, y en la cual se analice la estructura histórica –problemas, límites, obstáculos, posibilidades y estructura social– del sistema político federal en México, para poder brindar una solución teórica.

2.1 Creación de las ciudades y del urbanismo: el origen de la metrópolis y lo urbano

Al dejarse la vida nómada y transcurrir a la vida sedentaria –periodo Neolítico que data de entre 7500 y 4000 a.C.– comienza la preocupación e interés de construir lugares estables como; aldeas, casas, murallas, templos y buscar abastecerse de alimentos. Comenzando así, la agricultura y la ganadería, las cuales dieron lugar a la cultura y a la civilización, evolucionado poco a poco hasta llegar al fenómeno urbano que hoy en día podemos observar. Después de este periodo, se da paso al Mundo Antiguo, comenzando por Mesopotamia, Egipto e India –año 4000 a.C.–, en

la que su organización social-política demandaba una centralización para poder administrar los recursos y para tener control de la comunidad. De esta forma, es que se comienzan a construir grandes obras públicas, propiciando el intercambio comercial tanto de productos, como de ideas y de hombres (Lezama, 2002).

Se origina una reestructuración, con una nueva organización social –aunque no de forma lineal–, donde surgieron sistemas como; la agricultura, la domesticación de animales, el transporte, la industria, las artes, entre otras, en donde las ciudades jugaron un papel fundamental, ya que eran las encargadas de almacenar y repartir el alimento y los bienes a la población, pues la ciudad es donde se depositan las relaciones de poder, de administración y de intercambio. Es así, que comienzan a surgir las primeras instituciones urbanas –escuelas, bibliotecas, teatros, etc.–, y también comienza la división social –ricos y pobres–, surgiendo una economía de producción y apareciendo la propiedad privada, la cual, es la innovación de la vida urbana en las ciudades de este periodo (Lezama, 2002). El cambio de la aldea del periodo Neolítico a la ciudad del Mundo antiguo supone “el nacimiento de un sistema de un poder centralizado, que se tradujo en la sustitución de jefes locales por la figura del rey y en toda una casta administrativa y militar conformada, entre otros, por soldados, recaudadores de impuestos, gobernadores” (Mumford, 1966, p.42 citado en Lezama, 2002, p.48). Las relaciones sociales también cambiaron y con todo esto, nacieron las primeras grandes ciudades, con cualidades más propicias para la vida urbana y en las cuales se comenzaba a pensar en la distribución de la población en la ciudad.

Posteriormente, entre los siglos XV y XIII a.C., con la fusión entre pueblos, se funda la ciudad griega, con la cual, emerge la *polis* (ciudad–Estado) representando una nueva idea en lo urbano, ya que aquí se encontraban los edificios administrativos como el *ágora* –espacio público para resolver los problemas de la comunidad– y los templos religiosos. Vivía gran parte de la población y esta era más participativa, haciendo posible el resurgimiento de la comunidad al interior de la ciudad. Más tarde, en el periodo helenístico, la ciudad se caracterizaba por estar mejor definida, por su riqueza y por su belleza, con tierras fértiles y lugares estratégicos para el

comercio, y con la *acrópolis*, la cual se localizaba en la parte más alta de la ciudad, para que los militares pudieran tener una mejor visión y de esta forma poder defender la ciudad (Lezama, 2002). En este periodo surgieron ideas por parte de los filósofos acerca de lo urbano y de cómo debería construirse una ciudad, la idea de Aristóteles era:

Planear una ciudad con base en la satisfacción de necesidades colectivas, como las que tiene que ver con la higiene, la defensa y la circulación. La idea aristotélica de lo urbano incluye la necesidad de despejar las vías de circulación, la creación de compartimientos independientes que facilitarán esta y una división funcional del espacio urbano... (Lezama, 2002, p.62)

Esta y otras ideas de los filósofos promovieron un urbanismo más planeado, en donde las calles y manzanas eran más uniformes –permitiendo una mejor circulación– y los edificios eran más altos, contribuyendo a la civilización urbana, pero al mismo tiempo, se ostentaba el poder autoritario de los gobernantes, la riqueza y la explotación.

La ciudad en Roma proviene del capitalismo urbano –financiero y mercantil– y es por esto, que estas ciudades son las más eminentes y representativas del urbanismo antiguo y que hasta el día de hoy se pueden encontrar en ciudades de Europa occidental. Con las conquistas políticas, económicas y militares, se comenzó con un fenómeno de migración a la ciudad, trayendo consigo fuentes de trabajo, centros de recreación, casas más bellas, colonias residenciales y la construcción de monumentos y palacios, además, se retomó el *fórum*, el cual fungió como centro político, económico y religioso. En la ciudad, las instituciones y los funcionarios se encargaban de administrar la vialidad, el cuidado de los edificios, la distribución de los alimentos, la asistencia médica y de las actividades de recreación en teatros, circos y más. Las obras de abastecimiento de agua, el drenaje y el alcantarillado cerrado también es algo de lo más representativo del urbanismo romano (Lezama, 2002). Sin embargo, este urbanismo romano tenía mucha disparidad, ya que, los ricos se establecieron en las partes altas de la ciudad, con casas enormes y bellas, mientras que los más pobres se encontraban en la parte

baja y en la periferia, con casas muy pequeñas y calles angostas, abarrotadas de comerciantes, con basura y sin aceras peatonales, dificultando la movilidad.

Los romanos también establecieron que una ciudad debía tener un tamaño de entre 480 y 720 metros y que en ella debía haber vida nocturna, por lo que se necesitaba iluminación, con lo cual se sustituyó la luz del día por luz artificial (Lezama, 2002). Además de estar bien iluminadas, en la ciudad debía haber entretenimiento, por ello, se dio un auge en el circo, el teatro, los anfiteatros, las bibliotecas, los parques, los jardines y los baños públicos, lo cual contribuyó mucho a la civilización urbana, además, “surge y se consolidan también el Estado y la sociedad moderna” (Lezama, 2002, p. 75). Sin embargo, con la caída del Imperio Romano –por las invasiones bárbaras–, las instituciones se desgastaron, los emperadores aumentaron los impuestos a los municipios y a las ciudades, lo que hizo que la clase mercantil migrara al campo, con lo que la actividad económica disminuyó considerablemente, ocasionado que las ciudades se vaciaran.

Es así, como comienza la Edad Media, en donde surgen los señores feudales –con territorios agrarios– y la Iglesia toma un papel muy relevante, por lo que las ciudades y todo lo que estas abarcaban como; la vida urbana, el comercio, la industria, la ciencia, el entretenimiento y la vida política, principalmente, se fueron extinguiendo. De esta manera, surge una nueva ciudad, llamada *cité*, que significa lugar cercado o fortaleza, en la que no había burguesía ni organización municipal y que “vendría a desempeñar esa función esencial a toda sociedad sedentaria que se expresa en una necesidad de ofrecer a sus miembros centros de reunión y lugares de encuentro. La *cité* era, además de esto, refugio militar contra las invasiones...” (Lezama, 2002, p. 77). En los siglos VIII y XII comienzan a surgir las primeras ciudades del medievo, caracterizadas por el:

Traslado del mercado del Fórum a la colina del capitolio, en busca de un mejor ámbito defensivo. Junto con el mercado se traslada también el gobierno municipal. La inseguridad en la que viven las ciudades de la época se expresa en la experimentación de formas arquitectónicas que brinden

mayor seguridad. Entre más insegura es la vida, más se cubren las tiendas de ladrillos para protegerse. (Lezama, 2002, p. 81)

Además, en estas ciudades hubo cambios en las leyes, costumbres y hábitos, ya que tanto la población como las ciudades comenzaron a crecer. La población creció tanto, que se rebasaron las murallas y los que se establecieron fuera de las murallas fueron la clase baja, formándose barrios comerciales e industriales y aumentando la circulación monetaria y el resurgimiento de lo urbano (Lezama, 2002). Pero esto no quiere decir que se deje de lado el campo, ya que, en este periodo, la tierra es la principal fuente de riqueza y de poder, pues la agricultura es lo que permite el progreso. Dándose un renacimiento urbano, en el que las avenidas están cubiertas por pasto, hay jardines interiores y espacios abiertos cultivados, y las calles:

Eran vías de acceso para llegar o salir de los barrios autónomos o islas en las cuales se construían los diversos inmuebles...Las necesidades del peatón predominan en la calle medieval; la fórmula urbana respondía a las necesidades económicas y todo facilitaba la unidad pequeña y la comunicación cara a cara. (Lezama, 2002, p. 92)

A la ciudad medieval le continúa la ciudad en la época moderna, de mediados del siglo XV y hasta el siglo XVIII –inicios de la Revolución francesa en 1789– y dado la peste negra y las luchas sociales en las ciudades, se inició “un periodo de incertidumbre social y política que obligó a la capital, de nueva cuenta, a huir de la ciudad y refugiarse en la propiedad de la tierra” (Lezama, 2002, p. 94). La ciudad medieval no desaparece, ya que varias obras arquitectónicas continúan. Pero surge un nuevo orden mundial – el cual será la base del capitalismo moderno – en el que se establecen grandes compañías e industrias, basadas principalmente en la acumulación de bienes y de dinero (Lezama, 2002). En este nuevo orden social, el régimen urbano trata de aprovechar lo mejor de sus recursos y se trata de dar un mejor orden tanto en las calles como en las edificaciones, con más racionalidad y en donde los comercios se encuentran en las avenidas principales, sin embargo:

A pesar de que en su mayoría las nuevas obras no son pensadas para beneficio de la comunidad, sino para usos particulares, empiezan a surgir, sobretodo en el siglo XVIII, los jardines públicos, emergiendo el espacio abierto como ámbito de recreación para la comunidad. (Lezama, 2002, p. 101)

En este siglo, es cuando realmente surge la preocupación por lo urbano, la ciudad deja de ser contemplada como algo estético o decorativo y se revaloriza y enfoca en “resolver los problemas de la circulación y del trazado de las calles, así como la manera de crear espacios libres. Ya no se trata de buscar únicamente el embellecimiento sino también la utilidad. El interés público empieza a doblegar al privado” (Lavedan, 1959, p. 193 citado en Lezama, 2002, p.101). Se crean las aceras –banquetas– para separar el tránsito peatonal del de los vehículos, se enumeran las casas, se anuncian los nombres de las calles y se instala el alumbrado público. A finales del siglo XVIII –con la Revolución Industrial–, comienzan a surgir las primeras ciudades obreras e industriales –desencadenado cambios sin precedentes–, en donde se da el fenómeno de hacinamiento –almacenamiento de personas en un mismo lugar, el cual, no está físicamente preparado para alojarlos– y por lo cual, se comenzó a dividir a las “grandes casas antiguas en departamentos, para satisfacer la gran demanda de vivienda generada por la industrialización” (León, 1978, p.302 citado en Lezama, 2002, p.102). De esta forma, es que la construcción de edificios se convierte en una de las principales fuentes de riqueza, incrementando las propiedades en renta y con lo que aumenta; el precio de los terrenos, el tamaño de las ciudades y las inversiones en obras de utilidad pública. Gracias a lo antes mencionado, se da un proceso de expansión urbana, en el cual hay mucha más población en las ciudades y en donde las distancias entre los trabajos y los lugares donde viven los obreros aumentan.

De tal manera, que para el siglo XIX, se desarrolla el transporte público y aparece el ómnibus, el tranvía y el ferrocarril, tanto para agilizar la transportación del personal como para la distribución de productos o mercancías– (Lezama, 2002). Pero dado a que existía una gran migración, las viviendas que había no lograron

satisfacer las demandas de la población, provocando un desorden, empobrecimiento y por lo que la violencia aumentó. La Revolución Industrial causó una ciudad social y territorialmente diferente, ya que; la máquina de vapor, la electricidad, el desarrollo de la ciencia, el desarrollo de las comunicaciones, la sustitución de la rueda tradicional por la maquina textil y la utilización de la hulla en la industria metalúrgica independizó los procesos productivos del trabajo, dando mucha libertad en el nacimiento de nuevas ciudades. Ya que, se sustituyeron los talleres artesanales por fábricas y la ciudad era símbolo de maquinaria, la cual fabricaba productos, ideas, grupos sociales y formas de vida específicas, puesto que “el cambio territorial del campo a la ciudad significó degradación de la vida material; las ciudades no estaban preparadas para los intensos cambios demográficos ocurridos y esto se tradujo, tanto en hacinamiento, como en carencias de alimento y salud” (Lezama, 2002, p.105), lo cual, hasta hoy en día sigue ocurriendo, ya que el cambio de lo rural a lo urbano, escasamente ha tenido una planeación o gestión del ordenamiento territorial. Pues como señala Lezama “la búsqueda incontenible de beneficio se opone a todo intento de planificación. La ciudad emerge de una voluntad anárquica que proviene de la superposición de los diversos intereses particulares capitalistas” (2002, p.109).

Otro hecho importante en este periodo fue que el Estado era quien “reglamenta y emprende acciones de beneficio público. Efectúa obras de salubridad, de vialidad, jardines públicos, así como una legislación específica sobre la sanidad, los salarios, el trabajo, etcétera” (Lezama, 2002, p.111). Mientras que el municipio funge como responsable de la asignación de los servicios urbanos, por ejemplo, la dotación de agua corriente a los hogares. De tal manera, que para el siglo XX, la ciudad tendrá que contender contra este proceso de industrialización y planteará los límites territoriales y sociales. Es por esto, que comienzan a surgir las instituciones urbanas más vinculadas con la ciudad, pues en esta época, la ciudad es comprendida como el territorio espacial y socialmente diferenciado, en el que se busca la libertad y la creatividad, destacando “el beneficio privado, la rentabilidad y el espíritu utilitarista y pragmático, así como el mencionado desarrollo de la exterioridad, en el cual se

impone la razón tecnológica que conduce el llamado proceso civilizador” (Lezama, 2002, p.112).

La formación de las ciudades en Europa, como ya se expuso, es de utilidad para entender los procesos socioculturales, la interrelación y la estrecha unión entre la historia europea y la historia latinoamericana, aun cuando las ciudades en América Latina tienen una historia peculiar y el problema de estas, es que no hay una construcción teórica como la que hay en Europa, todo lo que hay son elementos arqueológicos y antropológicos que mencionan que en ciertas etapas si se pueden equiparar. Lo documentado para América es desde la llegada de los europeos, España principalmente, fundó muchas ciudades en el continente americano durante los siglos XVI y XVII, pues la ciudad colonial hispanoamericana fue la gran creación y el legado cultural urbano español. Sin embargo, se debe tener presente que muchos grupos indígenas en América ya tenían un sistema urbano y organización social establecidos antes de la llegada de los europeos. Es el caso de la ciudad de Tenochtitlán –actualmente Ciudad de México– que, con su majestuosidad y belleza, como se puede apreciar en el Mapa 2, dejó admirados a los conquistadores. De ahí, que estos mismos quisieron terminar con esta y otras ciudades, aniquilando estas culturas indígenas, instaurando su poderío y construyendo una nueva ciudad encima de la que ya existía, de ahí, que la Ciudad de México es el centro geográfico y político-administrativo más relevante del país.

Mapa 2

Mapa de la ciudad prehispánica de Tenochtitlán en 1575



Fuente: tomado de La ciudad en la historia de América Latina (Pineda, s.f.)

Durante la Colonia (1521–1821), varias ciudades latinoamericanas fueron un reflejo de las ciudades europeas mercantiles y burguesas, con plazas en el centro de las ciudades y a su alrededor de estas se encontraban; oficinas administrativas, cabildos, iglesias y grandes casas, las cuales pertenecían a los más ricos, ya que, la idea de los europeos era crear ciudades con sociedades compactas, homogéneas, católicas y militantes, semejantes a las de Alejandro Magno y los cónsules romanos (Pineda, s.f.). Sin embargo, no fue así, pues las distintas razas, las clases sociales y culturales se mezclaron y constituyeron nuevas identidades con rasgos y características distintas a las europeas. Y finalmente, las ciudades fueron el eslabón para las revoluciones de independencia de esta y otras ciudades

americanas, por lo que, en el siglo XVIII se da un cambio significativo, dando pie a la modernidad de estas ciudades latinoamericanas.

El 16 de septiembre de 1810 estalló una revolución social, la cual duraría alrededor de 11 años y de la que nacería México, como una Nación independiente, libre y soberana, librándose del dominio español y surgiendo el Primer Imperio mexicano –con Agustín de Iturbide–, el cual, 1823 finalizaría con la renuncia y abandono del país del emperador. Con este fracaso del Imperio, se establece en la Constitución de 1824, que México, sería una República federal; con estados libres y soberanos, con división de poderes –ejecutivo, legislativo y judicial, bicameral –cámara de Diputados y cámara de Senadores– y con relaciones, interacciones, coaliciones y acuerdos por parte de los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal– y de las instituciones, respetándose siempre su autonomía.

Con lo antes mencionado, se puede entender que hay una lógica por la cual se fueron construyendo todas estas ciudades –tanto europeas como americanas–, permitiendo evaluar cómo el entorno social, político, cultural y económico lleva a la configuración de la metrópolis moderna –ciudades capitalistas– y del régimen urbano, el cual, inusitadamente está planeado, pues simplemente va surgiendo a la par con la ciudad. Por ello, debe existir planeación y legislación adecuada a las ciudades o zonas emergentes, pues de esta forma, el régimen urbano será más regulado, adecuado y coordinado, y las ciudades serían menos caóticas y desordenadas.

2.2 Régimen urbano y actores participantes del ordenamiento territorial en México

El régimen urbano es parte fundamental para restablecer la atención en lo municipal y para la comprensión de cómo la potestad –política o económica– de los actores determinará el crecimiento tanto físico como económico de la ciudad. Ya que, el régimen urbano nos permite entender como la interacción de todos los actores

hacen posible el gobernar a una localidad, requiriendo principalmente de un grupo informal de actores no gubernamentales, con recursos –económicos e institucionales– para el cumplimiento de un objetivo, sostenido en las decisiones de gobierno, pues estos gestionarán los problemas sociales y económicos de la ciudad (Stone, 1989 citado en Porras, 2021). Por esto, es fundamental que los actores públicos y privados unan sus capacidades, sean responsables, cooperativos y compartan ideas que permitan un adecuado desarrollo en la ciudad. Es por esto, que el punto de partida de Stone consiste en que:

Los gobiernos locales o gobierno de la ciudad no poseen por sí mismos la capacidad suficiente para gobernar. Por esa razón, deben recurrir a coaliciones políticas en las cuales hay grupos privados dominantes que proporcionan el soporte estratégico del equipo de gobierno. Tal coalición se constituye como un régimen, el cual, sin embargo, tiene la característica adicional de conformarse bajo un largo periodo, durante el cual se comparten e intercambian recursos. No se trata de un orden jerárquico de poder, sino que se construye con la colaboración, aun cuando se susciten diferencias y desacuerdos. En el transcurso del proceso se construye una agenda de largo plazo que expresa un conjunto de objetivos e intenciones preferentes, cuyo valor es proporcionar una cierta cohesión al régimen urbano. No se basa entonces en un episódico proceso electoral en donde se producen coaliciones, frágiles o fuertes, pero temporales. Por sí mismas, carecen de la capacidad suficiente para movilizar recursos de forma sostenida. (Bassols, 2021, p.42)

Por ello, el régimen urbano tuvo un sentido histórico dado la evolución urbana en las ciudades, específicamente en la ciudad de Atlanta en Estados Unidos de América, después de la Segunda Guerra Mundial, pues algunos especialistas en materia urbana y territorial denominaron al siglo XXI como el “siglo de las metrópolis” (POZMVM, 2011), surgiendo mundialmente nuevas y complejas formas de; asentamientos humanos, de territorio, en las políticas y en la economía, además, comienzan las políticas neoliberales, las cuales se convierten en “un modelo de

ciudad empresarial basada en una economía de servicios” (Bassols, 2021, p.46), con contras como el proselitismo y las desigualdades socio espaciales, emergiendo diferentes actores como empresarios y ONG, y sectores y órdenes de gobierno, los cuales actúan a diferentes ritmos y en diferentes contextos.

En México, desde la Colonia había un régimen urbano y un ordenamiento territorial, pero de forma implícita, no estaba estudiado, sistematizado, ni analizado, por lo que el crecimiento en México se dio de manera desordenada. Es hasta la entrada del modelo neoliberal –contribución del desarrollo económico, limitando el papel del estado y quedando reservado en manos de particulares– de mediados de los años ochenta, con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) que se comienza a plantear que el país se debe modernizar, ya que, en términos urbanísticos el país estaba muy desordenado, y es así como se comienza a utilizar y a enfatizar el termino de ordenamiento territorial, y en cómo el régimen urbano puede ayudar. Una de las principales características de este periodo y de este modelo fue el de:

Una política de austeridad que minó de manera sustantiva la atención a las demandas sociales y de acceso a los bienes y servicios; situación que se conjugó con el “cumulo de demandas pendientes de un enorme contingente social marginado durante muchos años; [demandas que] estaban asociadas fuertemente a los impactos de los nuevos procesos productivos, a la internacionalización del capital, el desempleo y también al surgimiento de nuevo actores sociales y políticos...entre ellos, el surgimiento de organizaciones no gubernamentales y ciudadanías ... (López, 2004, p.77 citado en Pradilla, 2016, p. 85)

De tal modo, que se le da prioridad y apoyo a la inversión público–privada, “particularmente la del capital inmobiliario–financiero nacional y trasnacional en la modernización de los centros y corredores financieros y comerciales y las grandes vialidades, que están en consonancia con el esquema neoliberal de apertura internacional” (Pradilla, 2016, p. 77). En este nuevo modelo de ciudad, los ciudadanos con más prestigio y poder tienen mayor apertura, pueden trabajar y

hasta invertir con el gobierno municipal, pues los gobiernos municipales son quienes:

Facilitan el movimiento y las inversiones de los actores privados, invierten con ellos para beneficio particular, hacen accesibles terrenos de los que obtiene altos beneficios económicos, de modo que lo único que se socializa son los costos urbanos crecientes y el paisaje moderno de la ciudad. (Pradilla, 2016, p.78)

Con estas inversiones privadas –las cuales aglutinan solo a miembros exclusivos– aumentan los precios del suelo y se encarece la vida metropolitana, provocando la exclusión de los que menos tienen, pues las nuevas grandes obras “modernizan la ciudad, sus actividades y su comunicación, lo cual aumenta los costos del predial, así como el de los servicios básicos, obligando a los sectores populares a buscar lugares más baratos para vivir (en su mayoría asentamientos irregulares periféricos)” (Pradilla, 2016, p.78). Por esto, en la década de los noventa, se comenzó una transformación territorial en la ZMVM, construyendo megaconjuntos habitacionales de interés social en los municipios del norte y del oriente del Estado de México y uniéndose dos políticas de distinta naturaleza en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), las cuales fueron:

- a) las modificaciones al artículo 27 de la Constitución de la República Mexicana y a la legislación agraria federal, una política agraria que ha permitido la privatización y compra–venta de la tierra ejidal y comunal periférica a las ciudades del país y a la metrópoli del Valle de México en particular, para integrarla como suelo urbano (Pradilla, 1994); y b) los cambios a la legislación para los organismos públicos federales de vivienda (Infonavit, Fovissste, etc.) que los convirtió en bancos hipotecarios de segundo piso que financian a sus derechohabientes la compra de viviendas producidas por el sector inmobiliario privado, el cual desarrolla megaconjuntos de vivienda de interés social en terrenos otrora de propiedad ejidal o comunal, en la periferia lejana, para beneficiarse de

sus bajos precios (Puebla, 2002: 203 y ss.; Pradilla, 2015). (Pradilla, 2016, p.8)

Todo esto coadyuvó a que se diera un aumento en el valor del suelo urbano, una presencia ubérrima de las empresas inmobiliarias –construcción de megaconjuntos de vivienda de interés social– y un crecimiento acelerado y desordenado en las ciudades de la ZMVM, ya que los gobiernos municipales favorecieron a las empresas inmobiliarias:

Entre las principales desarrolladoras inmobiliarias que se han visto beneficiadas por las administraciones locales para fraccionar, lotificar, vender terrenos y casas en los municipios conurbados de la metrópoli, destacan los grupos: Casas Geo, Homex, Sadasi, Inmobiliaria Came, Ara, Sare, Urbi, Beta, Ke Desarrolladora, Alteq Construcciones, Biba Inmobiliaria, Desarrollos Inmobiliarios Ixtapaluca, entre otras. (Pradilla, 2016, p.132)

Con esta preeminencia, el desarrollo en la ZMVM se trasladó:

De una conducción institucional por parte del Estado, a pesar de haberse dado de manera fragmentada e inconsistente, a un control indirecto por el capital inmobiliario mediante funcionarios, legisladores y gobernantes afines a una política desarrollista que ve en la inversión privada la única alternativa para no sucumbir al deterioro político y económico de la ciudad. (Pradilla, 2016, p.124)

Con todos los problemas que se tuvieron con esta nueva estructura territorial, se hizo necesario reubicar a la población de los municipios periféricos a la Ciudad de México y negociar con diversas organizaciones sociales y de gobierno. De esta forma, se establecieron varios convenios y programas procedentes principalmente de ONG, organizaciones para el desarrollo, instituciones educativas y gubernamentales, la cuales contribuyeron en la reconstrucción y reordenación de la población en la ZMVM. Estas organizaciones ejercieron presión y negociaron con las autoridades locales para la obtención de terrenos, créditos, viviendas y participaron en los proyectos de ingeniería y en la negociación (Coulomb, 1991

citado en Pradilla 2016). Sin embargo, los sectores populares continuaron con problemas para acceder y regular el suelo, el acceso a la vivienda y a una calidad de vida, pues como bien argumenta Pradilla (2016) las expresiones de descontento de algunos sectores organizados de la sociedad: organizaciones sociales, ONG, grupos ambientalistas, académicos, campesinos, pueblos indígenas, fraccionadores y vendedores de suelo –ejidatarios, comuneros, privados–, no han demostrado ser suficientes para detener proyectos.

Por ello, Bassols (2006) –basado en lo planteado por Stone– destaca que las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en las coaliciones políticas establecen las características de adquisición y de cómo ejercer el poder político. Y es por esto, que en un régimen urbano deben de elaborarse arreglos formales en los que el gobierno, principalmente municipal, se coordine con los actores empresariales y sociales, y que en coalición se tomen decisiones efectivas para el desarrollo, en donde haya; “(a) un marco institucional soporte de tales decisiones; (b) una cooperación de los diversos participantes (mediante incentivos selectivos), y (c) una agenda comprometida para llevar a efecto los proyectos sustantivos” (Bassols, 2021, p.41). Pues la interacción del gobierno municipal con actores no gubernamentales es imprescindible para gobernar y gestionar el ordenamiento territorial de la ZMVM y para resolver problemáticas de la regulación y comercialización indebida del suelo, que un proyecto como el AIFA, puede ocasionar en los municipios periféricos. Por ello, autores como Jones y Bachelor, Peterson, Swanstrom y Vogel exponen la gran influencia que el capital privado ejerce en la política urbana, ya que esta, está compuesta de factores económicos, sociales, políticos e históricos relacionados con intercambios entre los gobiernos municipales y la sociedad civil local (Pierre, 1999).

Por lo que un régimen urbano que propicie la interacción con actores –no precisamente gubernamentales– puede contribuir a la gestión del ordenamiento territorial y a alejarse del régimen urbano implícito e indeliberado como el que existe hoy en día. La gobernanza urbana facilitaría a que esté se consolide y funcione adecuadamente, ya que la cogestión, la coordinación y la comunicación entre todos

los actores –gubernamentales y no gubernamentales–, haría posible el adecuado desarrollo en el territorio de la ZMVM.

2.3 Gestión del ordenamiento territorial en México

El ordenamiento territorial es contingente, ya que, depende de ciertas circunstancias para poder darse de la una manera adecuada, es por esto, que en este apartado se describirán las formas –legislación, reglamentación, normas– establecidas con las que se lleva a cabo el ordenamiento territorial en México y específicamente en la ZMVM con la construcción de la empresa pública denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). La gestión del ordenamiento territorial debe ser un proceso llevado a cabo en conjunto y para este caso, debe ser en coalición principalmente de los gobiernos municipales con la sociedad civil local – académicos, empresarios, ONG y pueblos originarios–. Pues, gestionar el ordenamiento territorial no solamente se trata de organizar y conducir, sino va más allá de eso, implica pensar, crear, comunicar y relacionarse para poder llevarse a cabo.

Y aunque esto no es fácil, “las estrategias de gestión deben ser diseñadas, en cada caso, en función de nuestros objetivos, los medios con los que contamos y los obstáculos que van surgiendo” (Uranga, 2001, citado en Huergo 2004, p.4). Pues la gestión del ordenamiento territorial tiene mucho que ver con el cumplimiento de la ley, por ello, se debe analizar el marco jurídico y el marco institucional, ya que el ordenamiento territorial no está al arbitrio de la autoridad, sino que, obedece a una legislación y convenios internacionales, los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que tienen el mismo valor que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ello, forman parte del marco jurídico del ordenamiento territorial en el país. En México, para la gestión del ordenamiento territorial se cuenta con leyes, reglamentos y normas, como las que a continuación se muestran en la tabla 2.

Tabla 2*Marco jurídico del ordenamiento territorial en México*

Reglamentación para el O.T. en México	Fecha de creación	Descripción
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados	23 de mayo de 1969	Se destaca la importancia de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sea cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales.
Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	11 de abril de 1919	<p>Creado ya que en varias partes del mundo estos pueblos indígenas y tribales no tenían derecho a; mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, ni a participar de manera efectiva en las decisiones que les afecta.</p> <p>-Se garantiza su derecho a decidir sus propias prioridades en lo que respecta al proceso de desarrollo (forma de vida, creencias, instituciones y bienestar espiritual) y a las tierras que ocupan o utilizan para su desarrollo económico, social y cultural.</p> <p>Es la carta magna y norma fundamental, que rige al país. Establece los límites y define las relaciones entre los tres poderes de la federación –ejecutivo, legislativo, y judicial–,</p>

entre los tres órdenes de gobierno y entre todos los ciudadanos.

En materia de planeación, ordenamiento territorial y asentamientos humanos los artículos principales son:

El artículo 25°, el cual precisa al Estado como responsable de la rectoría del desarrollo nacional y garante de su sustentabilidad, vincula los tres niveles de gobierno y fija las bases para la planeación.

Complementariamente, el artículo 26° señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional determinando los órganos responsables y los convenios entre gobiernos para la planeación.

Constitución
Política de los
Estados Unidos
Mexicanos

05 de
febrero
de 1917

En el artículo 27° se establece la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El artículo 73° instaure las facultades del Congreso de la Unión para la expedición de leyes que erijan la convergencia del gobierno federal con los estados y municipios en materia de asentamientos humanos.

Para el caso del municipio, el artículo 115° establece el municipio libre, su personalidad jurídica, el manejo de su patrimonio y de su administración conforme a la ley, su coordinación y asociación para la eficaz prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, entre otras más.

Y en el artículo 122° fija la coordinación entre la federación, los estados y los municipios para la planeación y ejecución de acciones en las zonas metropolitanas en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Por lo que los gobiernos correspondientes podrán convenir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que participen con apego a las leyes.

Establece principalmente las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.

Ley de Planeación	12 de julio de 1930	<p>-Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.</p> <p>-Y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado, entre otras más disposiciones.</p> <p>Establece las normas básicas y los instrumentos de gestión para ordenar el uso del territorio y de los asentamientos humanos en México. Su finalidad es fijar las normas básicas para la planeación, establecimiento, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.</p> <p>-Determina la convergencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.</p>
-------------------	---------------------	---

<p>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</p>	<p>26 de mayo de 1976</p>	<p>-Fomenta la regulación de los asentamientos humanos en el país, estableciendo las bases para la expedición estatal de leyes, reglamentos, planes, programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano.</p> <p>Particularmente, en su artículo 12 se establece que todas las entidades federativas podrán acordar mecanismos de planeación para coordinar acciones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades –zonas metropolitanas– y contar con la participación de los municipios de acuerdo con su legislación local.</p>
<p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p>	<p>29 de diciembre de 1976</p>	<p>Establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.</p> <p>-Elabora y conduce las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano.</p> <p>-Promueve y coordina con las entidades federativas y municipios, la elaboración de lineamientos para regular el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población, entre otras más.</p>
		<p>Es la máxima ley de derecho ambiental en el país, ya que hace referencia a la preservación y restauración del equilibrio</p>

<p>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</p>	<p>28 de enero de 1988</p>	<p>ecológico, la protección al ambiente en todo el territorio mexicano y establece que deben realizarse estudio de impacto ambiental que generaría una obra y la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que este sea negativo. -Tiene por objeto coadyuvar al desarrollo sustentable y a establecer las bases para garantizar el derecho de todos a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar, preservar y proteger la biodiversidad y en su caso, la restauración del suelo, el agua y demás recursos naturales, de forma compatible para la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas, entre otras más.</p>
<p>Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM)</p>	<p>Septiembre de 2000</p>	<p>Fueron lanzados por 192 integrantes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, con el objetivo de que para el 2015 se erradicará la pobreza, se logrará la enseñanza primaria universal, igualdad entre géneros, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, luchar contra enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.</p>

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) u Objetivos Globales	25 de Septiembre de 2015	Establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG-ONU), se encuentran incluidos en la Agenda 2030. Son 17 objetivos globales interconectados diseñados para ser un “plan para lograr un futuro mejor y más sostenible para todos”.
---	--------------------------	--

Fuente: elaboración propia con información de Espejel (2019) y DOF (varias fechas)

Como se aprecia en la tabla 2, el marco jurídico del ordenamiento territorial en México es abundante, claro, preciso y establece criterios y normas, el problema radica en que estas no siempre se cumplen a cabalidad y para el caso del AIFA tampoco se acataron. Ya que, la construcción del AIFA afectará el ordenamiento territorial en la ZMVM, pues como ya se mencionó, aunque existe un marco jurídico e institucional basto, dicha construcción es una decisión política del ejecutivo federal. Es por esto, que un Plan Maestro que integre el fenómeno metropolitano, de corto, mediano y largo plazo, que coadyuve a la planeación, fomente el uso racional de los recursos naturales, las desigualdades sociales, la coordinación y organización de todos los sectores y actores no gubernamentales – académicos, empresarios, ONG, actores políticos, entre otros–, permitirá el adecuado desarrollo en los ocho municipios periféricos al AIFA. Y ayudaría a que cada uno de estos municipios disponga, respete y cumpla cada normatividad ya establecida, lo cual contribuiría a establecer un orden y un desarrollo endógeno adecuado, que tome en cuenta la legislación existente para poder proponer estrategias o proyectos de planeación para la gestión del ordenamiento territorial.

Pues incluiría, como lo propone la gobernanza urbana, a los actores privados y sociales para poder gestionar el ordenamiento territorial, permitiendo un adecuado desarrollo en la región. Ya que, aunque es reiterativo, es fundamental que para un adecuado desarrollo exista coordinación, comunicación e interacción entre los tres niveles de gobierno –municipal, estatal y federal– con los actores no gubernamentales, y de esta forma, como lo menciona Iracheta, hacer una “política

de promoción económica y de ordenamiento territorial de la economía un asunto del todo y no de sus partes” (2009, p.114). En el que sea el Estado quien sólo ejerza el papel de gestor, gobernando de manera horizontal, colaborativa y consensuada; y en donde su administración sea legítima, responsable, abierta, transparente y colaborativa. Ya que, como bien menciona Cerrillo, el papel del Estado debe ser el de “emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos: pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales” (2005, p.171). Como la gobernanza urbana lo propone, puesto que el Estado gestionará e involucrará a los sectores empresariales y sociales y no solamente al gobierno.

2.4 Los procesos de planeación y de ordenamiento metropolitano en la ZMVM

Para la gestión del ordenamiento territorial debe existir un proceso de planeación diseñado, evaluado, coordinado y en conjunto por parte de los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– e instrumentos que permitan la ejecución de proyectos, de obras, de acciones y de inversiones que prioricen la distribución espacial de la población, de sus actividades productivas y recreativas, y que tomen en cuenta los recursos naturales disponibles de la zona (SEDESOL, 2010 citado en PTO-ZNVM, 2020). La planeación y regulación, el control, el fomento y el financiamiento son instrumentos de la planeación basados en leyes, normas, estatutos y decretos contemplados en los planes y programas de desarrollo urbano (PTO-ZNVM, 2020) que coadyuvan en la gestión del ordenamiento territorial y por consiguiente, al adecuado uso del territorio, el cuidado y el aprovechamiento del suelo, de los recursos naturales y del medio ambiente, propiciará la urbanización con una adecuada construcción de viviendas, edificios, hospitales, escuelas y demás espacios urbanos, etc., con una eficiente prestación de servicios públicos y con una buena infraestructura vial.

En México, como ya se mencionó, existe un marco jurídico y un marco institucional basto, claro y bien diseñado –aunque no siempre se cumpla plenamente– con la finalidad de llevarse a cabo la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial con “una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales” (LGAHOTDU, 2021, p. 19). Por ende, en la tabla 3 se muestran los instrumentos de planeación con los que gobierna el Estado.

Tabla 3

Instrumentos de planeación para ordenamiento territorial en México

Instrumentos	Fecha de creación	Descripción
Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1977–1978)	12/06/1978	Orienta el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la Ciudad de México, determina la política, la estrategia y las acciones del desarrollo urbano, así como las bases para expedir los Programas de los subsecuentes ámbitos de aplicación.
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984–1988)	25/09/1984	Enmarca los propósitos y líneas de acción para la atención de las necesidades básicas fundamentales y para mejorar la calidad de vida, particularmente en materia de desarrollo urbano, vivienda y ecología que presentan una aguda problemática. -Incorpora al hombre y la atención de su calidad de vida.

<p>Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990–1994)</p>	<p>14/08/1990</p>	<p>Tiene tres grandes objetivos de desarrollo urbano:</p> <ul style="list-style-type: none"> -La transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico. -El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados -El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación.
<p>Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995– 2000)</p>	<p>27/03/1996</p>	<p>Propicia el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Induce el crecimiento de las ciudades de forma ordenada, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, con apego a la autonomía estatal y a la libertad municipal. <p>Establece mecanismos e instrumentos que permitan potenciar las capacidades económicas, disminuir las desigualdades sociales, conservar nuestros recursos</p>

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio	(2021–2024)	naturales, manejar adecuadamente los recursos energéticos e impulsar la dotación, renovación y ampliación de la vivienda, la infraestructura de servicios y el equipamiento social y productivo en regiones, ciudades y localidades rurales del país, a fin de garantizar el modo de vida al que aspiramos todos los mexicanos.
Plan Estatal de Desarrollo (PED)	Actualizado	Herramienta de planeación del Estado de México para el desarrollo sostenible del estado, estableciendo lineamientos, estrategias y objetivos para el desarrollo regional, social y económico.
Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU)	Actualizado	Son los documentos que orientan los trabajos de gestión de los gobiernos municipales para la identificación y el establecimiento de los principales objetivos y de las acciones que se llevarán a cabo durante el periodo de gobierno.
Bandos Municipales	Actualizado	Son instrumentos que señalan atribuciones del gobierno municipal en materia de desarrollo urbano y establecen los planes y programas que regulan la función, crecimiento, desarrollo y la reestructuración del municipio, delimitan el área urbana, dictamina la prestación de los

servicios públicos y contienen el inventario de los recursos naturales del municipio.

Fuente: elaboración propia con información de Espejel (2019) y DOF (varias fechas)

Además de lo ya mencionado en la tabla 3, el PTO-ZNVM (Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México, con énfasis en el proyecto aeroportuario de Santa Lucía) también es considerado para el gobierno federal una:

Herramienta de planeación, coordinación y gestión con perspectiva territorial para la zona de aplicación, atendiendo a los principios contemplados en la LGAHOTDU en materia de derecho a la ciudad, resiliencia, sustentabilidad, movilidad, progresividad del espacio público, equidad e inclusión, transparencia, productividad, eficiencia y desarrollo metropolitano; anticipando los requerimientos futuros del proyecto, el impacto económico y social, así como el crecimiento poblacional y urbano. Destaca la noción del derecho a la ciudad que busca garantizar a todos los habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, con base en los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia. (PTO-ZNVM, 2020, p.3)

Existe también una legislación estatal, la cual establece la normativa para el proceso de ordenación territorial y las características de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a nivel nacional, estatal y municipal (FAO, 2022). Para el caso del Estado de México, ya que es donde se sitúa el AIFA, se cuenta con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con fundamento en lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, del Código Administrativo del Estado de México y del Libro Quinto, el cual establece las reglas generales, de la participación ciudadana, del consejo consultivo estatal de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y metropolitano, de la comisión estatal de desarrollo urbano y metropolitano, el contenido y el procedimiento de autorización para la subdivisión de predios o inmuebles y para la fusión de predios,

lotes o áreas privativas y de la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal (RGLVIG, 7/14/2021).

De igual modo, se dispone del Plan de Desarrollo del Estado de México (2017-2023) ahora vigente, que en apego a lo también establecido en el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México deberá contener un capítulo exclusivo dedicado a la definición y los instrumentos de planeación urbana, que permitan una mejor gestión y ordenamiento territorial. De manera complementaria, se cuenta con planes regionales, planes parciales –de competencia estatal– y programas de desarrollo urbano y metropolitano. Asimismo, se cuenta específicamente con la Ley de planeación del Estado de México y Municipios, la cual que tiene por objeto:

Establecer las normas del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios; la participación democrática de los habitantes del Estado, grupos y organizaciones sociales y privados en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo; así como la formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y seguimiento de la ejecución y la evaluación de la estrategia de desarrollo contenida en el Plan de Desarrollo del Estado de México y en los Planes de Desarrollo Municipales. (LEYVIG, s.f.)

A nivel municipal, como se mencionó en la tabla 3, existen Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU), Bandos Municipales y reglamentos, puesto que en el artículo 115 constitucional, en su fracción II, se establece que “los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley” (CPEUM, 1917) y tendrán la facultad de autorizar los bandos municipales, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, aseguren la participación ciudadana, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, entre otras más. Sin embargo, los PMDU deben actualizarse y crearse de acorde a las necesidades de los municipios y no solo apegándose a lo que el gobierno federal indica, como lo

fue en el caso de la construcción de la empresa pública denominada AIFA. Ya que, una planificación municipal precisa, adecuada y no arbitraria por parte del gobierno federal, podría tener como efecto secundario una mayor recaudación del impuesto predial, que podría traducirse en un incremento de los ingresos municipales por el impuesto predial.

En la tabla 4, se muestra la jurisdicción de los ocho municipios colindantes a la construcción de la empresa pública denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), ya que son los municipios que han sufrido más transformaciones en su territorio.

Tabla 4

Autoridades en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial a nivel municipal

Municipio	Nombre de la institución
Tizayuca	<ul style="list-style-type: none"> – Instituto municipal de desarrollo urbano y vivienda – Secretaría de obras públicas
Jaltenco	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de servicios públicos y alumbrado público – Dirección jurídica y límites territoriales – Dirección de obras públicas, desarrollo urbano y biodiversidad
Nextlalpan	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de catastro – Dirección de obras públicas y desarrollo urbano
Tecámac	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección general de planeación, administración y regulación del territorio – Dirección general de obras publicas – Dirección de desarrollo urbano – Unidad de planeación urbana y normatividad vial

	<ul style="list-style-type: none"> – Unidad del sistema de información geodésica municipal
Tultepec	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de obras públicas – Dirección de desarrollo urbano – Jefatura de la oficina de catastro – Jefatura de la oficina de apoyo a la regularización de la propiedad privada inmobiliaria – Jefatura de la oficina de imagen urbana
Tultitlán	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de desarrollo urbano y medio ambiente – Director de Obras Públicas
Zumpango	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de desarrollo urbano – Dirección de obras públicas
Tonanitla	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de desarrollo urbano – Dirección de obras públicas – Jefatura de catastro

Fuente: tomado de PTO-ZNVM (2020) y SEDATU (2019) con base en Información Pública de Oficio Mexiquense, IPOMEX (2020)

Con esto, se puede observar que existe base jurídica para el desarrollo urbano en dichos municipios, sin embargo, la falta de proyección, planeación y gestión, además, de la escasez de profesionistas especializados y de la falta de asociación intermunicipal lejos de ser de favorecer, obstaculizan el proceso.

Para el caso de la construcción de la empresa pública denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), el 24 de mayo de 2019 se acordó el:

Convenio de Coordinación para Impulsar la Planeación Urbana y el Ordenamiento Territorial en la Zona Norte del Valle de México (con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía) [PTO-ZNVM], por medio del cual se sumaron los esfuerzos del Gobierno Federal encabezado por la

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Gobierno del Estado de México, el Gobierno del Estado de Hidalgo, así como los Ayuntamientos de Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango en el Estado de México y de Tizayuca en el Estado de Hidalgo... con el fin de cumplir las facultades concurrentes de cada uno en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y metropolitano. (PTO-ZNVM, 2020, p.3)

Sin embargo, no hubo una coordinación ni acuerdos con los municipios antes mencionados, pues sólo se les contempló para la resolución del abastecimiento de agua, la prestación de servicios públicos, el manejo integral de residuos sólidos, entre otros. Ya que, dicha construcción fue decisión del ejecutivo federal en turno, la cual solo fue asumida por el Estado cuando se publicó en el DOF el 14 de diciembre de 2020 la autorización de la constitución de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Y teniendo como principio rector al Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 –publicado en el DOF el 12 de julio de 2019– (DOF, 14/12/2020).

Esta decisión, no se encuentra establecida en ninguna ley, ya que analistas como Jorge Carpizo y Fernando Serrano Migallón denominan como “facultades metaconstitucionales”, las cuales que van más allá de lo estipulado en la Constitución o en algún otro documento y que no están reguladas, pero que son prácticas las cuales se han llevado a cabo históricamente –desde de la Revolución Mexicana–, por ello, estos analistas, al estudiar el sistema político mexicano, concluyen que el presidencialismo mexicano está basado en facultades constitucionales y metaconstitucionales, estas últimas, relacionadas con:

La concentración de poder, las diversas fuerzas públicas, los poderes y las agrupaciones de base y de Estado, coincidieron en afianzar el poder presidencial en torno al cual orbitaban. Todo esto incluyó la formación de facultades que si bien no se encontraban en la Constitución, eran

respaldadas o avaladas por todos los actores políticos y ejercidas por el titular del Ejecutivo, al grado de que existía una idea generalizada y compartida tanto del derecho del Ejecutivo para ejercerlas, como del deber de respeto que los actores políticos debían a dichas atribuciones; en resumen, el sentimiento generalizado de legitimidad de las mismas. (Serrano, 2006, p.1)

De tal forma que, la gestión del ordenamiento territorial en la ZMVM debe regularse por la legislación municipal, en conjunto y en coordinación con las autoridades estatales y federales, procurando el desarrollo, el uso eficiente del territorio, el cuidado del suelo y de las reservas territoriales, la participación efectiva de la sociedad, la adecuada prestación de los servicios públicos – gestión integral del agua y los recursos hidráulicos–, la seguridad pública, el manejo integral de residuos sólidos municipales, la infraestructura vial, el tránsito, el transporte y la movilidad, las políticas habitacionales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente –incluyendo la calidad del aire–, como lo indica el artículo 33 de la LGAHOTDU–. Esto, en ocasiones, no puede ser llevado a cabalidad sólo por los gobiernos, por ello, como ya se mencionó, debe seguirse el modelo teórico de la gobernanza urbana, que es incluir a actores no gubernamentales para el cumplimiento de dichas acciones. Ya que, aunque hay leyes, reglamentos, normas, planes, programas, etc., claros y adecuados, el problema radica en que no hay sanciones si no se llegan a cumplir estos. Y puesto que, el AIFA es un proyecto federal que ha generado mucha polémica, se debe analizar el impacto físico, ambiental, económico, político y social que tendrá en por los menos estos ocho municipios colindantes en corto, mediano y largo plazo.

Capítulo 3: El régimen urbano y el ordenamiento territorial en la Zona Metropolitana del Valle de México, caso del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA)

Una vez revisada la legislación –federal, estatal y municipal– en materia de la planeación y del ordenamiento territorial, se procederá a analizar los hechos, si es que esta legislación y estructuras institucionales, se aplican o no se aplican efectivamente en la creación de megaproyectos o empresas públicas como lo es el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). Ya que, de acuerdo con Bassols (2021) los gobiernos municipales no cuentan con la suficiente capacidad para gobernar por si solos y es por esto, que debe haber coaliciones, colaboración y cogestión entre los municipios y con los actores –formales e informales, públicos y privados– para que se planten estrategias, se intercambien recursos –económicos e intelectuales– y se construya una plan de corto, mediano y largo plazo que refleje objetivos, estrategias y metas, cuyo valor sea y consista en una congruencia con el régimen urbano. Por lo que, se comenzará abarcando los antecedentes de esta construcción y como los arreglos informales entre los actores podrían ser de ayuda.

3.1 Antecedentes del AIFA

La urbanización acelerada y el acelerado crecimiento demográfico de la población en la ZMVM coadyuvaron una serie de cambios y problemáticas territoriales y sociales. Uno de ellos, es el tema de los aeropuertos, ya que, básicamente este es una de las principales formas de transportarse en el mundo globalizado que se vive actualmente, siendo el transporte más seguro y rápido, además de ser relevante para el desarrollo de las ciudades. Derivado de esto, la necesidad de un aeropuerto, que garantice la transportación tanto de personas como de mercancías, de manera segura, eficiente y eficaz para esta zona se ha hecho imprescindible, por ello, la construcción de un nuevo aeropuerto internacional en el centro del país no es un tema nuevo. Basta recuperar un poco de historia para identificar distintos planes

frustrados, ya sea, por cuestiones presupuestales o por tratarse de proyectos de gobierno que perecieron ante los cambios de presidentes de la República Mexicana.

La primera propuesta de construcción de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México sucedió durante el sexenio del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), derivado de la necesidad de modernización y del pronóstico de crecimiento del país. Se debe recordar, que la Base Aérea de Santa Lucía en Zumpango, Estado de México, fue inaugurada parcialmente por el presidente Miguel Alemán Valdés el 24 de noviembre de 1952 ante la necesidad de reubicar el Campo Aéreo Militar de Balbuena en el Distrito Federal –hoy Ciudad de México– (Forbes, 2018) y es hasta el 1 de septiembre de 1983 que toma el nombre de “Base Aérea Militar N.º 1 General Alfredo Lezama Álvarez”. A partir de estos años “se definió como una opción factible construir un nuevo aeropuerto internacional en las inmediaciones de Zumpango, Estado de México, a 43 kilómetros de la ciudad de México. Sin embargo, no se adoptó ninguna decisión al respecto” (Grajales, 1983, p. 927). Para 1965, se integra la Comisión Mixta de Planeación de Aeropuertos con representantes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Obras Públicas (SOP), cada instancia tenía una postura diferente, ya que, la SOP estaba a favor que la construcción se realizara en Zumpango y la SCT se inclinaba por la ampliación del aeropuerto ya existente (Hernández et al., 2022). Sin embargo, los intereses burocráticos no permitieron que ninguna de las dos opciones se realizara, por lo que se pospuso y se retomó hasta el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970–1976).

Es así, que, en 1971 la SOP encarga un estudio a Richard de Neufville y Ralph L. Keeney sobre la propuesta del nuevo aeropuerto y en 1972 solicita el Plan Maestro de Zumpango al despacho de August W. Compton y Asociados (Grajales, 1983). El estudio de Neufville y Keeney sugería comenzar con la adquisición de terrenos en Zumpango y se desarrollaría en tres fases: “la primera, en 1975, en la que se moverían las aeronaves generales a Zumpango; la segunda, en 1985, para cambiar a internacional dicho aeropuerto, y la tercera, en 1995, donde estarían operando ya toda clase de naves” (Keeney, 1973 citado en Hernández et al, 2022). Por lo que,

en mayo de 1974, el presidente Luis Echeverría Álvarez “decretó por razones de utilidad pública la expropiación de 28, 462,236.79 m² en las demarcaciones de tres municipios del Estado de México: Zumpango, Jaltenco y Nextlalpan (DOF, 03/05/1974 y 27/05/1974 citado en Hernández et al, 2022). A pesar de ello, la crisis económica de 1976 y los intereses políticos repercutieron, frenando nuevamente su construcción y optándose por mejorar el ya existente Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Aeropuerto (AICM).

Con el cambio político ocurrido el año 2000 –después de 71 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, el presidente Vicente Fox Quesada procedente del Partido Acción Nacional (PAN), retoma la idea de construir un nuevo aeropuerto para la ZMVM. Planteándose dos municipios para dicha construcción, estos fueron; el municipio de Texcoco en el Estado de México y la otra en el municipio de Tizayuca en el Estado de Hidalgo, y por lo cual:

El tamaño del predio, en la zona federal del ex lago de Texcoco y la cercanía con la Ciudad de México (CDMX), fueron los argumentos que se presentaron para inclinar la balanza a favor de Texcoco. Sin embargo, algunas investigaciones mostraron que la propuesta de Tizayuca tendría una mayor incidencia regional al crear un nuevo centro urbano de desarrollo, favoreciendo la descentralización de actividades de la Ciudad de México acorde a los objetivos de ordenación del territorio del Programa Operativo de la Zona Metropolitana de Valle de México (POZMVM), además de evitar el costo al medio ambiente que conlleva el proyecto en el ex Lago de Texcoco. (Gómez López, 2001 citado en Hernández, 2022)

Se optó porque se construyera en el municipio de Texcoco y es así, que en octubre de 2001 se decreta la expropiación “por causa de utilidad pública una superficie de 128-28-92 hectáreas de temporal de uso común e individual, de terrenos del ejido Tocuila, Municipio de Texcoco, Edo. de Méx.” (DOF, 22/10/2001). Pero la oposición y las movilizaciones, principalmente por parte de campesinos y ejidatarios lograron que en el año 2002 se detuviera dicha construcción.

No obstante, con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia –después de doce años de gobierno del PAN–, el presidente Enrique Peña Nieto, en septiembre de 2014 anuncia el megaproyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) en Texcoco, el cual “se realizaría en un terreno federal de aproximadamente 4,400 hectáreas, en lo que fuera el Lago de Texcoco, y en el que operaba el proyecto de mitigación y rescate ecológico a cargo de la Comisión Nacional del Agua” (CONAGUA citado en Hernández et al, 2022). Para la construcción de este megaproyecto se tenía considerado el cierre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Aeropuerto (AICM) y el de la pista de la Base Aérea Militar (BAM) de Santa Lucía, municipio de Zumpango, Estado de México (Pazos, 2019 citado en Hernández, 2022). No obstante, surge nuevamente la discusión de cuánto costaría económica y ambientalmente este megaproyecto y sí realmente traería desarrollo y beneficios económicos para mejorar la calidad de vida en esta región. Aún con esto, en 2016 se comienza la construcción del NAICM en el municipio de Texcoco. Sin embargo, a meses de tomar posesión el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024), procedente del partido político de izquierda, Movimiento Regeneración Nacional (morena), específicamente, el 26 de abril de 2019 anuncia la cancelación del megaproyecto denominado Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), argumentando, entre otras cosas, que a pesar de tener:

Un avance del 21%, había ya generado graves impactos, en algunos casos irreversibles e incompensables, para toda la región... A pesar de la magnitud del proyecto, el NAICM nunca estuvo considerado en los instrumentos de planeación oficiales, como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. El Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018. (Gobierno de México, 2019)

Para esta cancelación, el presidente Andrés Manuel López Obrador realizó del 25 al 28 de octubre de 2018, la Consulta Nacional sobre el Nuevo Aeropuerto en todo el país y en la que podían participar los ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años y podían elegir si se continuaba con la construcción del aeropuerto en Texcoco

o si se rehabilitaba el aeropuerto de la Ciudad de México, el aeropuerto de Toluca y la construcción de dos pistas en la Base Aérea Militar N.º 1 de Santa Lucía, Zumpango, Estado de México. Según los datos de la Fundación Rosenblueth, encargada de llevar a cabo el conteo de la Consulta Nacional, se obtuvo la participación de “1 millón 67 mil 859 ciudadanos: De ese total, 310 mil 463 se inclinaron por la opción de continuar la construcción del aeropuerto en Texcoco y 747 mil opinaron de manera contraria, es decir, a favor de que se inicien los estudios y trabajos para el aeropuerto en Santa Lucía” (AMLO, 2018). De esta manera, el 29 de octubre de 2018, Andrés Manuel López Obrador anunció mediante una conferencia de prensa, la cancelación de la obra aeroportuaria en Texcoco y dio:

El banderazo de inicio a los estudios y trabajos preliminares para la construcción del Aeropuerto Internacional Civil y Militar ‘General Felipe Ángeles’, en la BAM Número 1, Santa Lucía, ubicada en el campo militar número 37-D, en el municipio de Zumpango, Estado de México, cuyo acceso principal se encontraba en el kilómetro 42.5 de la carretera federal México-Pachuca. Dicha BAM, al momento del anuncio de construcción del AIFA, contaba con una pista de 3 mil 450 metros de longitud y 75 metros de ancho, y una superficie de 2,331.45 hectáreas de propiedad federal. (Hernández, 2022, p.107)

Determinándose el 14 de diciembre de 2020 en el DOF la autorización de la constitución de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V., agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Y casi un año después, también en el DOF, se publicó el decreto para la “expropiación de una superficie de 109-66-87.671 hectáreas ubicada en los Municipios de Nextlalpan, Zumpango, Tecámac, todos en el Estado de México, para llevar a cabo la construcción del Aeropuerto Internacional Civil y Militar "General Felipe Ángeles"; (DOF, 28/06/2021). La expropiación que existió en los ejidos afectados en Zumpango y aquellos municipios cercanos como Tecámac y Nextlalpan no significó

un conflicto mayor, ya que, la SEDATU propuso negociar y resolver la problemática con los poseedores de la tierra de estos tres municipios.

De tal forma, que el 21 de marzo de 2022 el presidente Andrés Manuel López Obrador inaugura formalmente el Aeropuerto Internacional Civil y Militar "General Felipe Ángeles" (AIFA). La terminal de pasajeros del AIFA se encuentra sobre un área de 38.41 hectáreas –384,000 m²–, cuenta con siete accesos y para las salidas y llegadas de las aeronaves se cuenta con dos pistas, principalmente (Aeropuerto internacional Felipe Ángeles, 2022). La administración y organización del AIFA será coordinada por el Ejército Mexicano, lo cual es algo que no existía en aeropuertos de México, debido a que estos eran administrados por civiles –iniciativa privada–, y de acuerdo con datos de la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) el manejo de los aeropuertos en México está a cargo principalmente de: Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), con 18 aeropuertos; el Grupo Aeroportuario Centro Norte (OMA), con 13 aeropuertos; el Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), con 8 aeropuertos; el Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP), con 11 aeropuertos; el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), con 1 aeropuerto; y ahora, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles” (AIFA), S.A. de C.V., cuya empresa está conformada y operada por mandos militares, lo cual abre una nueva dimensión de estudio y de análisis de lo local, urbano y metropolitano, y de los efectos sociales y ambientales que este tipo de proyecto ocasionará si no se gestiona el ordenamiento territorial adecuadamente.

3.2 Proceso de urbanización y metropolización de los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan

Teniendo el contexto de la formación de la metrópolis moderna –ciudad capitalista– y de su relación con el régimen urbano, se puede dar cuenta que la creación de metrópolis trae consigo comodidades, servicios, empleos, entretenimiento, espacios de recreación, ocio, deporte, entre otros. De igual manera trae problemas como; la segregación, fragmentación, contaminación, tráfico, inmigración, escasez de

recursos, etc. Además, como se revisó, desde la antigüedad, al crecer la población de una ciudad, los pobres o los que menos tienen se ven desplazados a las periferias de estas, lejos del centro donde se encuentran las principales fuentes de empleo y servicios –gentrificación–. Esto se acelera cuando se construyen megaproyectos, como es el caso del AIFA, llevando el proceso de urbanización a un proceso de metropolización. Estos cambios se ven más pronunciados en los municipios periféricos a dicho proyecto, los cuales sufren cambios territoriales, sociales y económicos, permitiendo su urbanización, la cual hace posible formar parte de esta zona metropolitana.

Debido a que, la urbanización es un proceso de organización y desarrollo entre fuerzas productivas, clases sociales y formas culturales, lo cual, designará una nueva forma de ocupación del espacio de la población, puesto que como bien menciona Castells (2014) el problema de la urbanización gira alrededor de:

- La aceleración del ritmo de urbanización en el mundo
- La concentración del crecimiento urbano en regiones subdesarrolladas, sin correspondencia con el crecimiento económico que acompañó la primera urbanización en países capitalistas industriales.
- La aparición de nuevas formas urbanas, particularmente en las grandes metrópolis.
- Y la relación del fenómeno urbano con nuevas formas de articulación social, nacidas del modo de producción capitalista, pero que tienden a superarlo.

Provocando la aparición de una nueva forma espacial denominada *zona metropolitana*, que surge debido a los problemas de organización del espacio y donde el progreso técnico es la base, permitiendo la evolución de las formas urbanas hacia un sistema regional de interdependencias y modificando las actividades sociales y el sector de la producción. En México se comienzan a reconocer cinco zonas metropolitanas a partir de la década de los cuarenta, debido a las reformas económicas y políticas relacionadas con las facultades de los municipios, en cuestión de regulación del suelo, las cuales “pasaron por alto la tendencia hacia la metropolización de varios centros urbanos; tendencia que habría

de acelerarse y consolidarse en las décadas siguientes” (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2005). De tal forma, que para 2004, con el trabajo en conjunto de la SEDESOL, CONAPO e INEGI, se publicó el documento “Delimitación de las zonas metropolitanas de México” con la finalidad de que existiera una distinción de las metrópolis y se actualizara conforme a la información arrojada de los censos de población y vivienda, el resultado que arrojó este ejercicio fue:

55 zonas metropolitanas que involucraban a 309 delegaciones y municipios de 29 entidades federativas, cuya población en el año 2000 ascendía a 51.5 millones de personas, que representaban 53 por ciento de la población total del país y 77 por ciento de la población urbana. (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2010, p.14)

Para diciembre de 2005, la demarcación y división administrativa antes llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) –la cual se encontraba conformada por 11 delegaciones pertenecientes al Distrito Federal y 10 municipios del Estado de México–, pasó a denominarse Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), abarcando 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca en Hidalgo¹. Con la actualización de este libro y el censo aplicado en 2010 se identificaron 59 zonas metropolitanas. Con el transcurso de los años, el fenómeno de metropolización enmarcado en el proceso de urbanización había transformado la realidad del país, no solo por la aparición de nuevas zonas metropolitanas, sino también por la expansión y los cambios en la estructura a través de los años. Dichas transformaciones se asocian con los avances en la infraestructura de comunicaciones y transporte, y en los efectos de la

¹ Las 16 delegaciones -ahora alcaldías- son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco.

Los 59 municipios son: Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ecatepec, Huehuetoca, Hueyoptla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango.

integración económica en las funciones y el papel de las ciudades, por mencionar algunas causas (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2015). De esta forma, en 2015, un total de 417 demarcaciones y municipios quedaron integrados en las 74 zonas metropolitanas. La expansión urbana continuó –y sigue–, por lo que el grupo interinstitucional para la delimitación de metrópolis de México, en 2020, realizaron ajustes metodológicos, estableciendo tres categorías para las metrópolis las cuales permiten la diferenciación del fenómeno metropolitano en sus distintas escalas demográficas, económicas y espaciales, arrojando:

92 metrópolis conformadas por 421 municipios que se clasifican en: 48 zonas metropolitanas, 22 metrópolis municipales y 22 zonas conurbadas... Las 48 zonas metropolitanas están conformadas por 345 municipios en los que residen 67.6 millones de personas; en las 22 metrópolis municipales habitan 12 millones; y en los 54 municipios que conforman las 22 zonas conurbadas viven 2.9 millones. De esta forma, 82.5 millones de personas, 65.5 por ciento de la población nacional, viven en estas metrópolis. (GOB, SEDATU, CONAPO e INEGI, 2020)

Es así, que el proceso de la metropolización en México de los últimos 60 años queda resumido en la siguiente tabla 5.

Tabla 5

Indicadores del proceso de metropolización, 1960–2020

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74	92
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417	421
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32	32
Población total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.1	82.5
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56	56.8	62.8	65.5

Fuente: tomado de SEDESOL, CONAPO E INEGI (2005-2015) y complementada de GOB, SEDATU, CONAPO E INEGI (2020)

La tabla 5, refleja el crecimiento exponencial que se dio en el país tanto de ciudades como en población, además, la ZMVM es una de las siete zonas metropolitanas del país que cuenta con una conurbación interestatal, ya que, actualmente se encuentra conformada por alcaldías de la Ciudad de México, municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo y actualmente se analiza si se integran 20 municipios más del Estado de Hidalgo, lo que podría dar un total de 76 municipios. A su vez, se debe considerar que una parte de la extensión urbana de la Ciudad de México ahora se extenderá al noreste del Estado de México, específicamente en el polígono comprendido por los municipios de Zumpango, Tecámac, Nextlalpan, Tonanitla Jaltenco, Tultepec y Tultitlán en el Estado de México y Tizayuca en el Estado de Hidalgo.

Además, se estima que habrá un mayor crecimiento poblacional, construcción de más viviendas, mayor infraestructura vial, mayor producción de bienes y servicios asociados a la parte terciaria de la economía y de los procesos urbanos; en contraparte existirá pérdida de la biodiversidad, complejidad por el adecuado uso de los residuos sólidos para el gobierno local; probablemente mayor escasez de agua en la zona cercana, ya que, no existen manantiales cercanos o zonas de recarga de acuífero, la mayoría del vital líquido se extrae del subsuelo y aumento de la gentrificación. Como lo sucedido en años 70, donde algunos municipios limítrofes del Estado de México comenzaron a recibir fuertes inversiones industriales, generando en poco tiempo la conurbación física entre los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla con las delegaciones de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero. Tiempo después, con la restricción a la construcción de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal –ahora Ciudad de México– comienza un acelerado proceso de ocupación irregular por parte de pobladores de escasos recursos, al oriente de la zona metropolitana, en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Chimalhuacán y Valle de Chalco Solidaridad y en las delegaciones de Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras, poniendo en peligro la riqueza forestal

y su potencial producción agropecuaria y, con ello, la sustentabilidad futura de su desarrollo (DOF, 1998).

Continuando con el desarrollo de este proceso, se hace necesario hablar sobre los indicadores de urbanización los cuales tiene un impacto en el territorio como son: el crecimiento de la población, el cambio del uso de suelo –para poder construir nuevas obras– y los servicios básicos, ya que, por lo regular el territorio agrícola tiende a perder extensión y se modifica. Dentro de estos indicadores uno que se convierte en el principal es el cambio de uso de suelo, debido a que el tipo de uso de suelo es el que determina las actividades permitidas que pueden realizarse en un cierto territorio y dichas actividades son admitidas o restringidas por el Instrumento de Planificación Territorial. Los Programas de Desarrollo Urbano y Parciales de Desarrollo Urbano establecen los usos de suelo permitidos en cada demarcación territorial con el fin de establecer las actividades que pueden realizarse en cada zona en pro de la comunidad. (PAOT, s.f.) Para identificar qué tipo de suelo corresponde, se realizan estudios de ordenamiento territorial los cuales quedan a cargo de la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio correspondiente, la clasificación puede variar dependiendo del estado o país en el que se encuentre el terreno, sin embargo, de acuerdo con lo establecido por Montejano *et al.* (2023) se distinguen seis usos de suelo principalmente:

- I. Residencial: Destinado a la construcción de viviendas. Se pueden diferenciar tres subtipos
 - Vivienda: Incluye edificios departamentales, condominios, casas, conjuntos habitacionales y privadas.
 - Hogar de acogida: Residencias para ancianos, refugios para personas en situación de calle, orfanatos u hogares temporales para menores de edad.
 - Establecimiento dedicado a hospedaje: Hace referencia a los hoteles, hostales, cabañas, moteles y cualquier otro local que ofrezca servicios de alojamiento, si se presta el hospedaje gratuito o remunerado, no es necesario el cambio de uso, siempre y cuando no se presten servicios comerciales como restaurantes, bares, discotecas, entre otros.

- II. Actividades productivas: Abarca distintos tipos de industria –agricultura, ganadería, pesca y caza, silvicultura, explotación de minas y canteras, etc.– , las cuales requieren contar con los permisos necesarios de uso de suelo, el cumplimiento de las normas ambientales, entre otras disposiciones pertinentes.
- III. Equipamiento: Enfocado al sector comercial, abarca negocios de comercio en general, servicios, seguridad, salud, sociales, de culto, cultura, esparcimiento, deporte, científicas, educación y equipamiento.
- IV. Área verde: No son bienes nacionales y el propietario puede variar, ya sea una persona natural, jurídica, privada o pública. Tienen definidos sus límites exactos y deben tener como mínimo el 90% de espacios abiertos y las construcciones que se autorizan no deben sobrepasar en conjunto el 10% del terreno, como por ejemplo los jardines urbanos e históricos, los cuales sirven como pulmones para la localidad y son de vital importancia dentro de la infraestructura de una comunidad dada su gran extensión de tierra, árboles y plantas.
- V. Espacio público: Es aquel en el que cualquier individuo tiene derecho a estar y transitar libremente, sin importar si son espacios al aire libre o cerrado como; parques, áreas verdes, plazas, calles, bibliotecas, centros comunitarios, etc. Estos espacios públicos pueden regirse bajo los siguientes conceptos:
 - Bienes nacionales: los cuales pertenecen a la nación.
 - Bienes nacionales de uso público: inmuebles que siendo del dominio de la nación están destinados al uso de los habitantes, como el mar territorial – hasta una distancia de doce millas o 22,224 metros–, costas e islas.
 - Bienes del estado o bienes fiscales: son aquellos que no necesariamente pertenecen a sus habitantes, son bienes del estado que carecen de otro dueño, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo

de su misión y utilizados para sus actividades o reservas patrimoniales para fines de utilidad común.

VI. Infraestructura: Se refiere al conjunto de obras públicas, edificaciones, instalaciones, sistemas y redes que permiten el normal funcionamiento de la vida ciudadana y de organización social. Existen cuatro subtipos:

- Infraestructura sanitaria: Se refiere a las redes capaces de proveer servicios básicos de distribución de agua potable, plantas de tratamiento de agua, alcantarillado, disposición final de residuos, entre otras.
- Infraestructura energética: Comprende los canales de generación o distribución de energía, por ejemplo; los pozos de extracción de petróleo, las refinerías, pozos para extracción de gas natural y gasoductos.
- Infraestructura de telecomunicaciones: Es la encargada de distribuir información, trasladar voz y video utilizando medios de comunicación ahorrando la necesidad de las personas para transportarse de un lugar a otro para obtenerla. Ejemplos de esto son; los canales de televisión, de telefonía, antenas de radio y celular, entre otros.
- Infraestructura de transporte: Se encuentra conformada por un sistema vial cuyo fin es el traslado de personas y mercancías, por ejemplo, las terminales de transporte terrestre, aeropuertos, vías y estaciones ferroviarias, las carreteras, puentes y los puertos, por mencionar los más importantes.

Este tipo de uso de suelo –infraestructura–, por lo general, es utilizado por instituciones gubernamentales, las cuales son las encargadas de realizar proyectos a gran escala como carreteras federales, puentes e infraestructura necesaria para el funcionamiento de la sociedad, como lo es el proyecto federal del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. Se requieren permisos especiales que garanticen la construcción de edificaciones destinadas a infraestructura en cualquiera de sus clasificaciones y al igual que el tipo de suelo de espacio público, el gobierno es quien autoriza los permisos pertinentes y determina cómo será utilizado dicho espacio público de acuerdo con las necesidades de la localidad. No obstante, que este ordenamiento territorial es necesario para el mejor desarrollo del AIFA, se encuentran diferencias en las medidas -extensión- del porcentaje del territorio de

los documentos bases, sin embargo, de acuerdo con el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía (PTO-ZNVM):

El suelo urbano considerado dentro de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) suma una superficie de 54,245 Ha, el suelo que está destinado al uso habitacional, concentra 44% de la superficie total, seguido del suelo agrícola con 27% y la industria con 10%. Los usos de suelo normativos reflejan las políticas económicas de cada municipio, en este sentido, Tecámac y Zumpango cuentan el mayor porcentaje de superficie destinada al uso de suelo habitacional respecto al total de la región y a su superficie, lo que concuerda con la expansión de mancha urbana de la zona metropolitana y la construcción de grandes centros habitacionales de interés social. (p.60)

Puesto que los municipios tienden a perder extensión de territorio agrícola, el cual es modificado principalmente para ser de uso habitacional e industrial, esto se puede apreciar en los Planes de Desarrollo Municipales. Para el caso del municipio de Zumpango, que es donde se localiza la gran mayoría de la construcción del AIFA, en la tabla 6 se muestra la distribución territorial de acuerdo con los usos de suelo en este municipio.

Tabla 6

Clasificación del territorio por ocupación del suelo

Tipo de uso de suelo	Superficie Km2	Principales características y problemas que presenta el uso de suelo
Agrícola del riego	13,166.13	Ocupa la mayor parte respecto al total del municipio
Agrícola temporal	0	No se tiene registro
Forestal	2,360.96	Se localizan en las partes altas del municipio
Pecuario	6,813.11	La mayor parte se ubica en san juan Zitlattepec

Urbano	5,411.57	La zona deberá de ser redensificada a fin de aprovechar la infraestructura
Uso comercial	36	La mayor parte se encuentra en el centro municipal
Uso industrial	1,574.95	Es diversificado
Uso habitacional	7,630.00	Son factibles de incorporar al desarrollo urbano
Otro tipo de usos	1,228.30	Comprende parte de la laguna de Zumpango
Total de superficie municipal	24,496.20	

Fuente: tomado del Plan de Desarrollo Municipal 2019–2021 Zumpango, Edo Méx., con información de la dirección de desarrollo urbano 2020

De acuerdo con los datos de la tabla 6, en 2020 el 53.75% de la superficie aún prevalecía como suelo agrícola, sin embargo, el 31.15% está destinado al uso habitacional y el 22.09% al urbano. Esto a su vez se ve reflejado en el aumento de viviendas y en la población, puesto que, en comparación con el año 2010, para el 2020, las viviendas –según el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI–, pasaron de 73,920 a 134,610, mientras que la población, en este mismo periodo, aumento 120,808. Por su parte, la Población Económicamente Activa (PEA), la cual indica el porcentaje de población que se encuentra ocupada respecto del total de población en edad de trabajar, es de 48.81%, esto no necesariamente refleja una alta tasa de empleo en el municipio, ya que muchas personas tienen que trasladarse a otros municipios o a la CDMX. Por todo lo anterior, es de suma importancia que haya una adecuada planeación y gestión del ordenamiento territorial para una adecuada distribución del uso de suelo, pues esto podría evitar afectaciones territoriales, sociales, ambientales y económicas.

Por otra parte, en Tecámac, según lo indica el Plan de Desarrollo Municipal Tecámac (PDMT) 2022-2024 “de las 9,711 hectáreas de la tierra agropecuaria solo se perdieron 0.00420, es decir el 0.042% por lo que las actividades del campo se han reducido ligeramente” (p.237). Si bien, se pronostica que la creación del AIFA conlleva un proceso de industrialización el cual implica pérdidas en la actividad

agropecuaria. Pues tan solo en el año 2018, el área urbana se incrementó considerablemente, pasando de 4,803.32 a 9,093.00 hectáreas. En 2020, en comparación con el año 2010, la población aumentó 182,924 y las viviendas pasaron de 152,718 a 207,283, según el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI. Y que de acuerdo con el PDMT (2022-2024), los valores comerciales del suelo urbano aún tienen –en su mayoría– bajo costo, pero los aledaños al AIFA, que son los que se encuentran al sur de municipio, tienen ya un mayor precio. Actualmente, en Tecámac, el índice urbano del municipio es de 97.9%, por lo cual, se requiere de una planeación que prevenga una ciudad dispersa y problemas de infraestructura y servicios.

En el municipio de Nextlalpan, según su Plan de Desarrollo Municipal (PDMN) 2022-2024, “el suelo destinado a la urbanización representa el 15.41% del total municipal. Los suelos utilizados como pastizales representan una proporción del 14.08% del total del territorio municipal...” (p.122). Aunque, se prevé que con el establecimiento de AIFA, la construcción del parque Industrial *T-MEX PARK* y la ampliación de las vías de comunicación del Tren Suburbano, habrá una gran modificación en los usos de suelo. Este municipio en comparación con Zumpango y Nextlalpan presenta un menor crecimiento tanto en población, viviendas y PEA, ya que, según los Censos, en diez años –de 2010 a 2020–, su población aumentó de 31,691 a 57,082, las viviendas aumentaron 11,474 y su PEA incrementó 15,225. En la tabla 7, se pueden apreciar los datos antes mencionados.

Tabla 7

Indicadores de población de los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan, 1990–2020

Municipio	VARIABLES	1990	2000	Diferencia	2000	2010	Diferencia	2010	2020	Diferencia
Zumpango	Población	71,413	99,774	28,361	99,774	159,647	59,873	159,647	280,455	120,808
	PEA	19,322	33,712	14,390	33,712	61,044	27,332	61,044	136,904	75,860
	Viviendas	12,090	19,621	7,531	19,621	73,920	54,299	73,920	134,610	60,690
	Localidades	57	75	18	75	68	-7	68	70	2

Tecámac	Población	123,218	172,813	49,595	172,813	364,579	191,766	364,579	547,503	182,924
	PEA	36,156	59,932	23,776	59,932	148,172	88,240	148,172	278,755	130,583
	Viviendas	24,079	38,657	14,578	38,657	152,718	114,061	152,718	207,283	54,565
	Localidades	32	45	13	45	45	0	45	48	3
Nextlalpan	Población	10,840	19,532	8,692	19,532	31,691	12,159	31,691	57,082	25,391
	PEA	2,927	6,662	3,735	6,662	12,842	6,180	12,842	28,067	15,225
	Viviendas	1,981	4,118	2,137	4,118	11,917	7,799	11,917	23,391	11,474
	Localidades	24	30	6	30	28	-2	28	21	-7

Fuente: elaboración propia con información de los censos de población y vivienda (1990-2020)

Con esto se puede observar que en 30 años la población casi se cuadruplicó al igual que la PEA en cada municipio, las viviendas aumentaron considerablemente. Las localidades debido a que los criterios, en cuanto a densidad de población, son variados y cada tres años pueden cambiar en los municipios, debido a la renovación de Ayuntamientos en los cuales a través del Cabildo pueden modificarse los criterios, es por esto, que pueden reducirse o aumentar, como fue el caso de Zumpango y Nextlalpan que del 2000 al 2010 las localidades se redujeron, mientras que Tecámac se mantuvo con las mismas localidades.

Por otro lado, se debe tener en cuenta, que para la construcción del Aeropuerto Internacional Civil y Militar General Felipe Ángeles el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador expropió, por decreto publicado en el DOF el 28 de junio de 2021, terrenos de propiedad privada en los municipios de Nextlalpan, Tecámac y Zumpango. La siguiente tabla 8 expresa tal situación.

Tabla 8

Superficie expropiada en los municipios de Nextlalpan, Zumpango y Tecámac para la construcción del AIFA

Municipio	Localidad	Superficie expropiada en m ²	Superficie expropiada en Ha
Nextlalpan	Ejido de Santiago Atocan	185,219.339	18-52-19.339
	La "Franja"	427,314.005	42-73-14.005
	El "Polígono"	341,387.257	34-13-87.257
	Comunidad de Xaltocan	16,041.779	1-60-41.779
Ubicados en 2 municipios (Nextlalpan y Tecámac)	Ejido de Xaltocan	100,262.789	10-02-62.789
Zumpango	Ejido de San Lucas Xoloc	26,462.502	2-64-62.502
TOTAL		1,096,687.671	109-66-87.671

Fuente: elaboración propia con información del DOF (28/06/2021)

Como se puede apreciar, el municipio al que se expropio mayor cantidad de terreno es Nextlalpan, ya que, en Zumpango y Tecámac las hectáreas ya correspondían a la Base Aérea Militar N.º 1, y de acuerdo con el PTO-ZNVM (2020) Zumpango cuenta con una reserva territorial de 1,263 hectáreas y Tecámac con 974 Ha. La SEDENA, cumplió con la Ley de expropiación y pagará a sus dueños el valor de sus tierras según el avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INPAABIN), estimándose que se pagó un aproximado de 3 millones de pesos por cada hectárea ejidal, es decir, con un costo promedio de 300 pesos por m² (24 Horas Diario sin límites, 2021). Se debe considerar que la Base Aérea Militar N.º 1 General Alfredo Lezama Álvarez de Santa Lucia y el AIFA no comparten

instalaciones, debido a que la base aérea se sitúa al sur del municipio de Zumpango, mientras que el AIFA comparte territorio con el municipio de Nextlalpan – específicamente con el pueblo de Xaltocan–. Actualmente, la Base Aérea cuenta con 2,331 hectáreas, ya que, se destinaron un total de 1,531 hectáreas para la construcción del AIFA (Gobierno de México, 2019).

Es indudable que los procesos urbanos que implica esta mega obra impactarán en primera instancia las localidades cercanas; luego los municipios ubicados en la región, como Nextlalpan, Tecámac y Zumpango y se reconoce que su efecto será también para otros más alejados, pero con mayor grado de consolidación urbana como lo es Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Tultepec, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Atizapán de Zaragoza, Ecatepec de Morelos, ubicados en el Estado de México. Luego están las alcaldías de la Ciudad de México, Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, entre las consideradas.

3.3 Contexto territorial de los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan

Las ciudades representan libertad, progreso, desarrollo, entre otras más, no obstante, se debe tener en cuenta que la sobre explotación de recursos naturales puede llevar a la extinción de estas, como ocurrió con las ciudades antiguas, las cuales desaparecieron debido a la historia natural del mundo. Por esto, como señala el 11° Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), se debe lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, y crear alianzas para lograr objetivos como lo establece el 17°. Ya que, actualmente el mundo está muy urbanizado y desde 2007 más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y se espera que dicha cantidad aumente hasta el 60% para 2030 (ODM, s.f.). Provocando problemas y complejidades en las metrópolis, las cuales deben gestionar adecuadamente, esto se agudiza cuando además de todo lo que conlleva la urbanización y metropolización se establecen proyectos como es el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), el cual trae consigo consecuencias inevitables

que deben tomarse en cuenta y en las cuales se debe intervenir. Este proyecto tiene un impacto principalmente en los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan, ya que parte de su territorio fue cedido para que se logrará la construcción de este.

La construcción de proyectos como este provoca la modificación de los territorios y trae consecuencias como; la construcción de vialidades –carretas, autopistas, puentes, etc. –, de parques industriales, conjuntos habitacionales, centros o plazas comerciales entre mucho otros. Lo cual representa una reducción de la flora y la fauna, aumento de la contaminación de todo tipo como:

- Erosión (proceso en que se va perdiendo la capa superficial del suelo)
- Desertificación (proceso de degradación por el cual suelo fértil se convierte en árido perdiendo su cubierta vegetal y reduciendo su productividad)
- Polución (contaminación intensa y dañina del agua o del aire)
- Y contaminación auditiva

Además de la sobrepoblación, migración, delincuencia, mayor aumento vehicular, el cual se traduce en tráfico y que tiene como consecuencia el aumento en el tiempo recorrido de las personas, asimismo, escasos de los recursos naturales, la fragmentación, polarización etc. Ya que, la expansión del uso de suelo habitacional e industrial con un proyecto de esta magnitud, hacen necesario trabajar en conjunto, planificar y gestionar el ordenamiento territorial, puesto que los problemas no vienen de los municipios, sino los traen la metropolización. Pues las crecientes problemáticas de este proceso urbanizador, el cual afecta la vida de muchas personas, debe ser motivo de preocupación de los gobiernos involucrados, los cuales deben trabajar mediante organismos, acuerdos, etc., para lograr una coordinación para la gestión de los problemas asociados a la expansión metropolitana., los cuales den respuesta y se establezcan estrategias y lineamientos ejecutores para una gestión, involucrando a los actores correspondientes, permitiendo una ordenación territorial con el compromiso de todas las entidades involucradas, con respeto a su soberanía y con una visión a largo plazo y con prioridad en el aprovechamiento del suelo, obras hidráulicas , manejo de residuos, redes viales, entre otras. Por lo que se debe contribuir en la

planeación, gestión del desarrollo territorial, urbano y metropolitano, ya que, el territorio de los municipios limítrofes a esta construcción está sufriendo grandes cambios territoriales, debido a la construcción o ampliación de carreteras, autopistas y sistemas de transporte.

En el municipio de Zumpango se espera un importante crecimiento poblacional, por lo que se vuelve necesario la construcción de infraestructura –viviendas, escuelas y hospitales dignos y de calidad.–, incremento de los servicios públicos, generación de acciones que promuevan e incentiven el desarrollo y como lo establece el Plan de Desarrollo Municipal (PDMZ) 2022-2024, además del establecimiento de políticas públicas que permitan la realización de convenios y alianzas que garanticen e impulsen el comercio intermunicipal y de posibilitar la inversión local y extranjera, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población. Asimismo, se debe tener en cuenta, que Zumpango cuenta con:

Infraestructura urbana social y urbana como el Circuito Exterior Mexiquense autopista de altas especificaciones que se desarrolla en las regiones Norte y Oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México y que, en sus inicios, opera desde el año 2003. Interconecta con las autopistas: México-Querétaro, México-Pachuca, México-Puebla, Chamapa-Lechería y Peñón-Texcoco, con lo que quedan comunicadas una gran cantidad de zonas conurbadas mediante autopistas de altas especificaciones, e integradas a su vez, hacia regiones de Toluca, Puebla, Hidalgo y Querétaro, así como Paseo Bicentenario es una vialidad que une varios municipios de la zona conurbada del Estado de México con la Ciudad de México. (PDMZ, 2022-2024, p. 133)

Sin embargo, se prevé que en poco tiempo se deberá concluir el:

Colector Norte en los tramos sobre Circuito Bicentenario desde la colindancia con el Municipio de Tecámac hasta conectarse con el tramo existente en Camino a España y la Planta tratadora en donde se conecta Colector Norte y Colector Sur y desemboca en Gran Canal, de igual forma pero en un periodo aproximado de 8 años la ampliación de colector sur para conectar parte del AIFA. (PDMZ, 2022-2024, p.194)

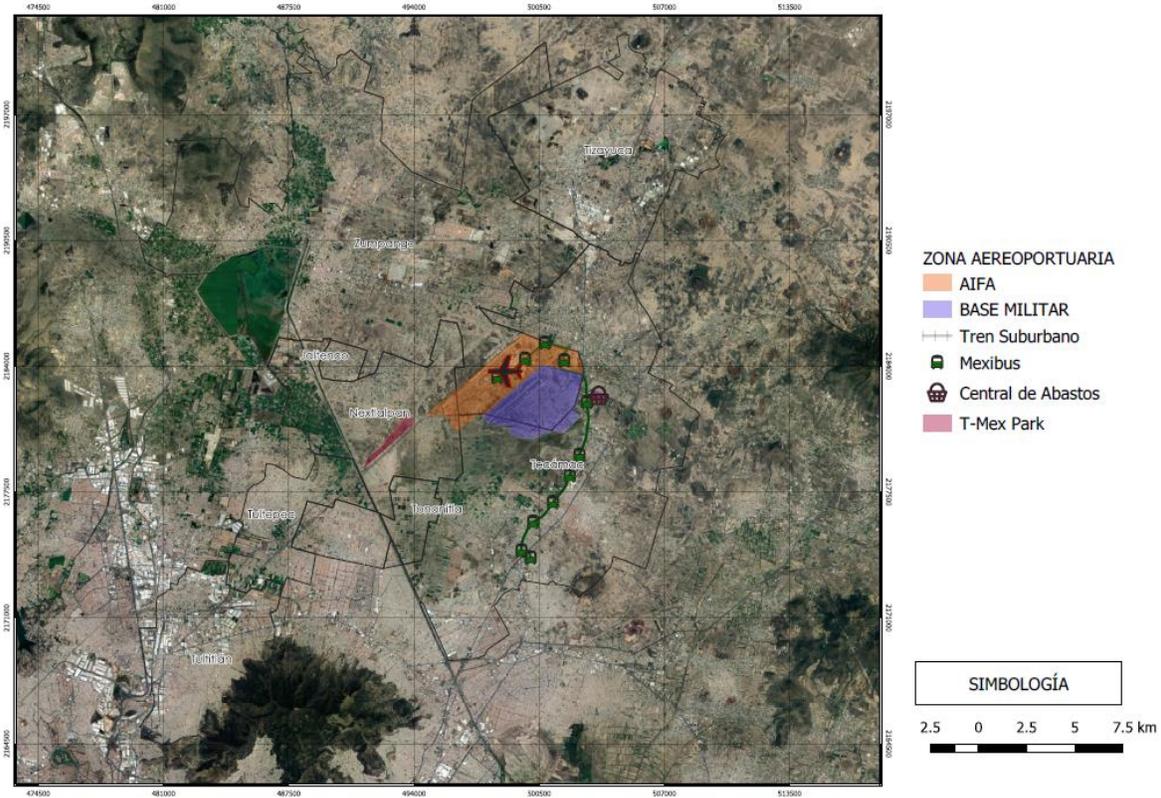
En lo que al municipio de Nextlalpan respecta, de acuerdo con lo establecido en el PDMN (2022-2024) se considera que:

Actualmente no se encuentran fabricas que contaminen el aire con la emisión de gases, pero es de importancia mencionar que se encuentran seis gasolineras ubicadas en el territorio, considerando que estas han sido instaladas en muy poco tiempo, lo que se traduce en que ha aumentado la adquisición de vehículos por parte de los ciudadanos, sin conocer el daño que se provoca al aire, ya que la gasolina utilizada en los autos emite gases de efecto invernadero a la atmósfera, como el CO₂. Por cada litro que se consume de gasolina se emiten 2,32 Kg de CO₂ para recorrer unos 13 Km. (p.118)

El impacto territorialmente hablando para este municipio, además del establecimiento del AIFA, es la gran infraestructura industrial, comercial y vial que se construirá. Tales son el Gran Proyecto Intermodal *T-Mex Park* Nextlalpan, la construcción de vías de acceso y la ampliación del Tren Suburbano, el cual conectará a la estación de Lechería con el AIFA. El impacto que el AIFA trae consigo para lo que al municipio de Tecámac respecta, es la construcción de una nueva Central de Abastos ubicada en la zona norte de este municipio, con una medida de 30 hectáreas y se estima que sea la más moderna de América. También, en este municipio se ampliaron y crearon vialidades, y se amplió la Línea 1 del Mexibús. Lo antes mencionado se puede apreciar de mejor manera en el mapa 3.

Mapa 3

Nueva infraestructura en los municipios de Nextlalpan, Tecámac y Zumpango



Fuente: elaboración propia con información del Marco Geoestadístico INEGI (2020)

La ampliación de la Línea 1 del Mexibús, el cual comienza de Ciudad Azteca, en el municipio de Ecatepec, se amplió 10 estaciones para llegar al AIFA, estas fueron; Loma Bonita, Ozumbilla, San Francisco, Quetzalcóatl, Tecámac, La Redonda, Glorieta Militar, Combustibles, Hacienda y Terminal de Pasajeros. La primera etapa de la Central de Abastos de Tecámac cuenta con 100 bodegas y 200 locales, y se estima que la segunda etapa quedará finalizada en 2025. Se debe tener en cuenta que el *T-Mex Park* Nextlalpan y el Tren Suburbano aún se encuentran en construcción. En términos de accesibilidad, el Gobierno de México (2022) y en el PTO-ZNVM (2020) se contempló para la conexión al AIFA, un sistema de vialidades interconectadas como: la vía San Jerónimo, que comprende la modernización del camino San Jerónimo a cuatro carriles, el cual conecta la carretera México-Pachuca

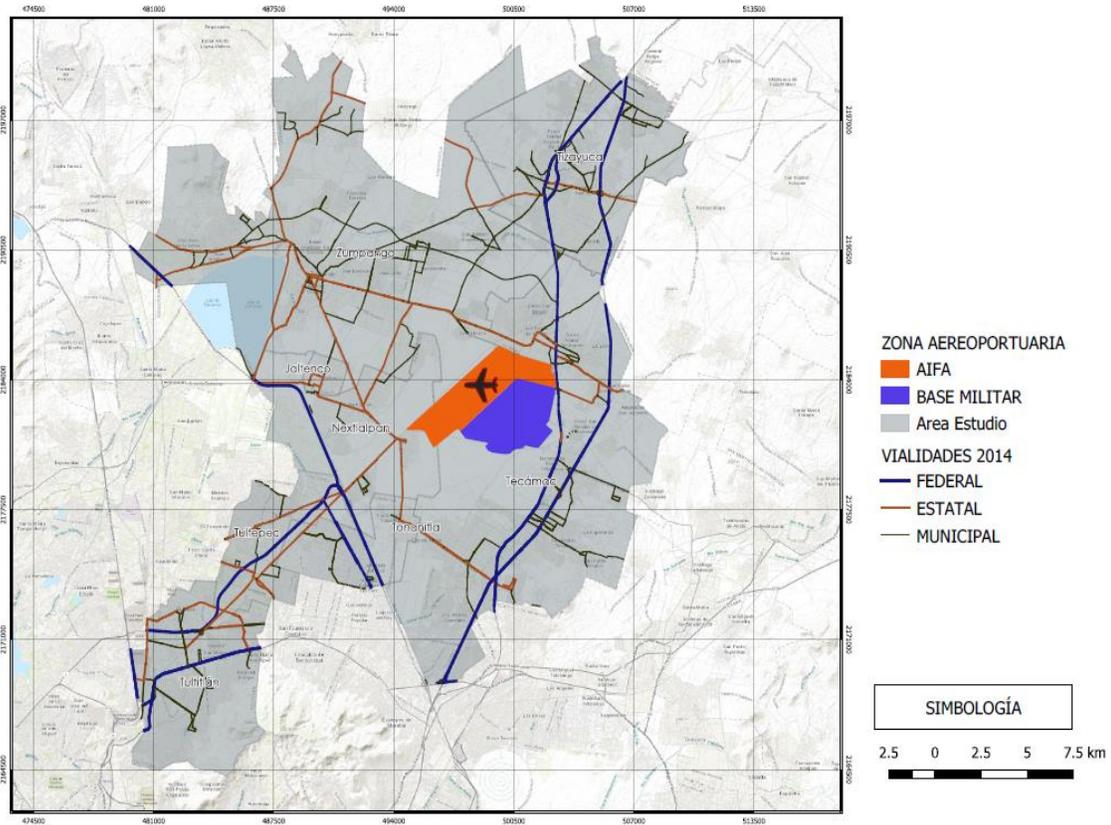
y la construcción de los entronques de acceso a zona de carga y acceso a zona militar. La inversión de este proyecto, en su conjunto, es de 690 millones de pesos con una meta de 14.17 kilómetros. La vía Tonanitla que se compone de seis obras: el Puente de Fierro, Viaducto Elevado, entronque libre a Tonanitla, camino libre a Tonanitla en sus dos tramos y el entronque de Tonanitla al AIFA. La inversión de este proyecto en conjunto es de 647 millones de pesos. También se considera un Tren suburbano que irá de Buenavista hasta la terminal aérea, con un costo aproximado de 23 mil millones de pesos y se estima que terminará en el segundo semestre del 2023 (Gobierno de México, 2022). Agregando a lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el PTO-ZNVM (2020), se construyeron cuatro principales vías de entrada y salida del AIFA, las cuales son:

- 1) Acceso sur, es el principal acceso, entrando por Xaltocan, mediante un eje troncal de circulación paralelo a la av. Hacienda Santa Inés y conectado con el Circuito Exterior Mexiquense.
- 2) Acceso noreste, el cual conecta con la carretera México-Pachuca.
- 3) Acceso este, es el acceso actual a la Base Área Militar.
- 4) Acceso sur oriente, atraviesa el ejido de Tecámac y conecta la carretera federal México-Pachuca.

En el siguiente mapa 4, se puede observar cómo se encontraban las vialidades de los territorios de los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan antes del establecimiento de la empresa pública denominada AIFA.

Mapa 4

Vialidades en los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan en 2014

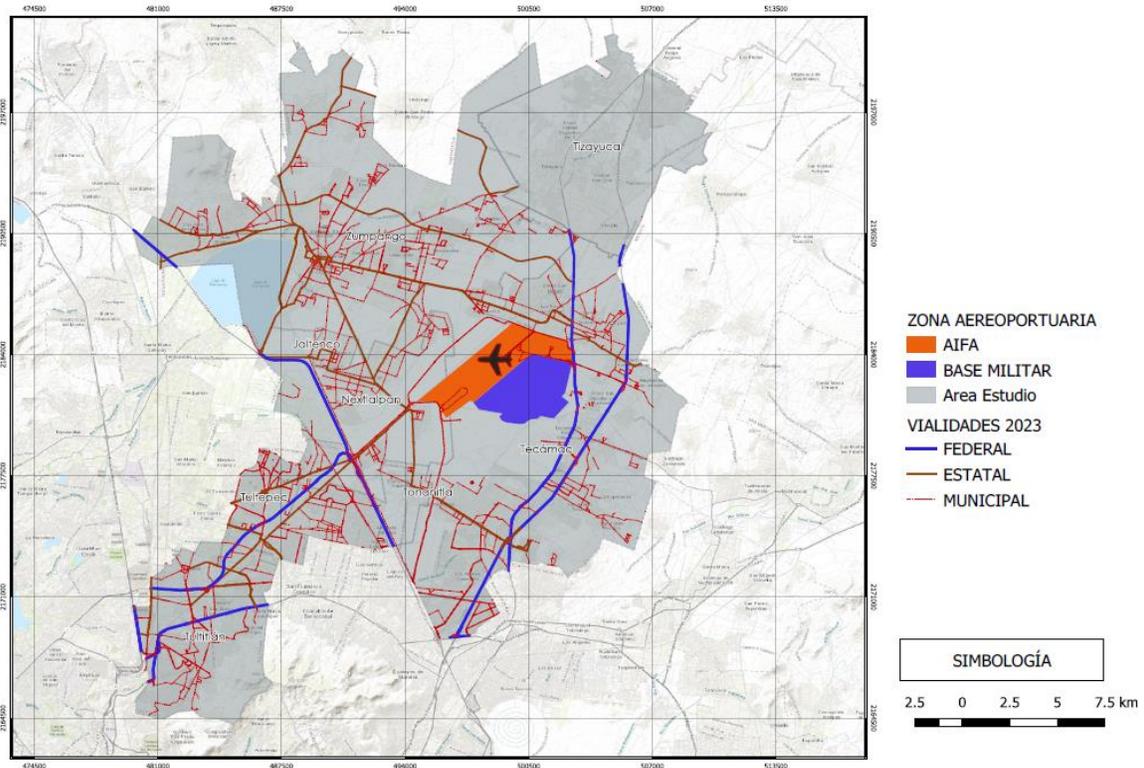


Fuente: elaboración propia con información del Marco Geoestadístico INEGI (2020)

Como se puede apreciar, son muy pocas las vialidades municipales que existían antes de la construcción del AIFA, las cuales incrementaron significativamente en 2022 –mismo año de inauguración del AIFA–, quedando de la siguiente manera. El siguiente mapa expresa tal situación.

Mapa 5

Nuevas vialidades 2023



Fuente: elaboración propia con información del Marco Geostadístico INEGI (2020)

En el año 2014, como se aprecia en el mapa 4, se puede distinguir como existían muy pocas vialidades municipales en comparación con el año 2023 –una vez construido el AIFA–. Sin embargo, se debe tener en cuenta que crecen las vialidades, pero no hay una estrategia, ni proyección anticipada, ya que, se crearon de manera anárquica –como lo ha sido siempre–, y no son producto de una planeación anticipada. Debido a que, en muchas ocasiones, se crean vialidades –generalmente, de mala calidad–, las cuales generan intersecciones –cruces– que hacen que todo se vuelva mucho más complejo, ya que, al construirse vialidades, se cierran accesos de casas o conjuntos habitacionales, provocando un mayor desorden y los perjudicados deben buscar accesos alternativos, los cuales, no siempre son los correspondientes, pues en ocasiones no están pavimentados, ni tampoco cuentan con alumbrado, lo cual, los vuelve más inseguros.

En estos dos mapas, se puede apreciar de mejor manera como es que un proyecto urbano como lo es el AIFA, tiene impacto más allá de lo local, transformando territorios y que, además, sus efectos se observan de manera empírica en la nueva organización socio urbana y territorial, la cual involucra a el municipio en lo ambiental y económico, derivado de nuevas infraestructuras que no existían. Pues se reconoce que estos proyectos urbanos traen consigo un nuevo tipo de desarrollo asociado a nuevos equipamientos urbanos; carreteras, autopistas, transporte, centros comerciales, nuevos centros de vivienda, etcétera. Es decir, crean nuevas condiciones urbanas que antes de su construcción no existían en los territorios municipales, con lo cual se irá transformando la vida social, urbana, territorial, ambiental y de gestión del gobierno municipal en sus funciones asignadas, como son los servicios públicos de agua, drenaje, basura, entre otros.

Se considera que dentro de la construcción del AIFA, en los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan, las vialidades y accesos serán de lo más importante para acceder a dicho aeropuerto, lo cual, en los Planes de Desarrollo estatales y de los municipios antes citados, no se precisa hasta el 2021 si existirán nuevas vialidades -calles y avenidas-, nuevos accesos dentro de las comunidades del municipio o la inversión de dichas infraestructuras. Por lo que se vuelve necesaria una coordinación eficiente y eficaz intermunicipal e interdisciplinar y entre empresarios locales y ONG para hacer frente a los desafíos mostrados, ya que, la zona emergente conlleva ciertas problemáticas socio-territoriales, ambientales y de ordenamiento territorial. Y enfrenta retos; políticos, económicos, sociales, culturales, de transporte, de vivienda, salud, de manejo de recursos naturales -agua, aire y uso de suelo primordialmente-, manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos -los cuales son foco de enfermedades o infecciones-, gentrificación, entre otras más. Pues la expansión del uso de suelo habitacional e industrial con un proyecto de esta magnitud vuelve necesaria trabajar en conjunto y crear alianzas para el logro de objetivos que confronten el proceso urbanizador acelerado que conlleva un crecimiento urbano y demográfico, el cual está conformando una zona emergente. Para esto, un Plan Maestro que permita el trabajo en conjunto con solo una visión general en pro del adecuado desarrollo se hace necesario, pues los

problemas no vienen de los municipios, sino los traen la metropolización, además, el problema no es tanto la normatividad, sino la aplicación de esta.

3.4 Plan maestro (propuesta)

Las grandes obras de infraestructura urbana en la ZMVM, como es el caso del AIFA, estarán acompañadas de polémica y discusión, así como, de la evaluación de posibles beneficios o perjuicios, ya que, estos proyectos regularmente no presentan adecuadas evaluaciones urbanas en los municipios ni en la región, por lo que, traen efectos en el cambio de uso de suelo, en el impacto ambiental, en las transformaciones físico-territoriales y en los cambios económicos. Los cuales son parte del debate acerca de la modernidad y de los cambios que genera la globalización, en una nueva reestructuración económica en el ámbito municipal y regional, como es el caso del municipio de Zumpango, donde se encuentra la mayor parte del nuevo aeropuerto del Valle de México. Ocasionando efectos por un tipo de desarrollo urbano decidido por el gobierno federal y no considerado en su momento en los Planes de Desarrollo Municipal, Desarrollo Urbano Municipal, Plan de Desarrollo Regional o Plan Estatal de Desarrollo, lo cual es una tendencia que existe desde el año 2001, cuando se consideró construir el megaproyecto urbano en los municipios de Texcoco y Atenco en el Estado de México, adquiriendo una dimensión distinta a la Ciudad de México, respecto a los usos de suelo, los permisos de construcción y lo que establece cada legislación y Constitución. Y que, además, implica cambios urbanos en los municipios, dado que, el gobierno federal es quien asume y toma decisiones para este tipo de obras de infraestructura urbana, mientras que los efectos o cambios locales escasamente se analizan.

Cuando se decidió la construcción del AIFA se consideró a los municipios colindantes de manera formal *–de iure–* en programas y planes, pero en la práctica *–de facto–*, estos fueron excluidos y solamente a los ejidatarios de los municipios se les contempló para la compra-venta de terrenos. Además, la planeación del ordenamiento territorial fue deficiente, ya que, primero se construyó dicho proyecto y posteriormente se comenzaron a construir las vialidades, lo cual, debe ser a la

inversa. Pero dado a que fue un proyecto impuesto, capricho del ejecutivo federal – como lo son la mayoría de los proyectos de esta magnitud–, no se gestionó ni planificó adecuadamente el desarrollo del territorio, ya que, cuando se realiza o se piensa construir un proyecto como este, se debe pensar no solo en el espacio en que se construirá, sino en todo el entorno que quede vinculado o correlacionado con esa construcción, por eso, la propuesta académica sería la realización de un Plan Maestro, el cual esté diseñado por la comunidad científica y académica, y por los actores –estables– los cuales tengan acceso a recursos institucionales como lo son; los empresarios –inmobiliarias–, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), políticos locales y pueblos originarios. De tal manera, que cada uno de estos municipios se reúna con los actores locales, antes mencionados, para establecer objetivos, propuestas, aportaciones e instrumentos que permitan gestionar el ordenamiento de esta zona emergente y considerar principalmente; el agua que estará suministrada por el municipio pero que también el gobierno federal y estatal debe de proveer –de mantos y las reservas acuíferas del subsuelo–; el drenaje que debe verter a un lugar adecuado; las vías de comunicación –carreteras, puentes, etc.– para que la población pueda transitar fácil y rápido; la electrificación y la cobertura a internet.

Además, el establecimiento de las políticas neoliberales, la globalización y la modernización provocan problemáticas metropolitanas, como la comercialización del suelo, la cual se encuentra ligada a intereses personales de empresarios, propietarios y funcionarios de gobierno, los cuales pretenden beneficiarse en este ordenamiento territorial poco regulado. Pues no se termina de comprender que el suelo es un factor fundamental para el ordenamiento territorial el cual determina e incentiva el desarrollo urbano de una región. Por lo que, se vuelve necesario una adecuada gestión del ordenamiento territorial, crítica y propositiva, que oriente y planifique el desarrollo, la cual sea llevada a cabo en conjunto. Generalmente, los problemas de las ciudades como el aglutinamiento, la falta de fondos para la prestación de servicios básicos, infraestructura y viviendas inadecuadas o deterioradas, la sociedad dispersa y fragmentada, se intensifican al construirse proyectos como el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) el cual conlleva

la modificación del territorio y transformaciones sociales, económicas y políticas, por ello, se debe trabajar en conjunto, en pro del crecimiento, del aprovechamiento adecuado de los recursos locales, del cuidado del medio ambiente, entre otras. Permitiendo ciudades prosperas, con fuentes de empleo bien remunerados, que suministren adecuada y eficientemente el uso del suelo, con acceso a servicios básicos, viviendas dignas, transporte rápido y seguro, entre muchos más. Lo cual se puede alcanzar mediante la organización, integración y el trabajo en conjunto de los actores.

Por ello, el problema de la presente investigación se encuentra enfocado en la gestión del ordenamiento territorial, que unifique las características propias de una diversidad de funciones y los vínculos que se establecen entre los diferentes actores políticos y económicos, fundamentales para el cumplimiento de estos objetivos y disminuir el margen de riesgo, requiriendo la intervención y coordinación de los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal–, una la planificación adecuada y de la integración de normatividades específicas, ya que, el sector público está integrado por una diversidad de organizaciones, cuya lógica política y económica no necesariamente coinciden. Las características del Estado y del mercado nos llevan a preguntarnos qué tipo de gestión del ordenamiento territorial se requiere para llevar a cabo de manera planificada y adecuada el desarrollo de esta zona emergente –ocho municipios limítrofes al AIFA–, la cual está integrada por varios gobiernos y actores. Pues la gestión del ordenamiento territorial en la ZMVM representa un gran reto a partir de 2019, cuando se decidió construir la empresa pública denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), en parte del territorio de los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan.

Lo que se pretende con el Plan Maestro es que no se quede nada sin considerar, que todo este articulado, de tal manera que haga funcional a todo este nuevo sistema, régimen urbano y a la zona emergente que surge a partir de una construcción tan imponente como lo es el AIFA, ya que, cada uno de estos municipios son diferentes, poseen distintas características y problemas – poblacionales, geográficos, territoriales, económicos, políticos, culturales, etc.–, por

ello, se deben poner de acuerdo y dejar atrás interés particulares. La implementación de un Plan Maestro, que incluya a los gobiernos municipales, a la sociedad civil y a los académicos de distintas disciplinas e instituciones o universidades es imprescindible, ya que, con los conocimientos de cada uno de estos actores se podrán tomar decisiones eficientes, eficaces, de calidad y con ética.

Se debe entender que el uso del suelo es importante y es factor primordial para el cambio climático, para el mantenimiento de la biodiversidad y del medio ambiente, ya que, de este, depende la alteración de los ciclos biogeoquímicos –agua o carbono– y del calentamiento global. Por ello, las disciplinas ambientales – ecología, biología, química, ingeniería, toxicología, economía, antropología, historia, sociología–, las ciencias naturales encargadas del estudio de la Tierra como la geología, incluyendo sus ramas –geología, geofísica, pedología, entre otras– y la ingeniería civil, sólo por mencionar algunas, son fundamentales y deben de estar consideradas y trabajar en conjunto y de la mano de los tomadores de decisiones. Por su parte, las instituciones, universidades y centros de investigación con programas educativos, como los antes mencionados, deben de analizar y examinar los problemas que puedan presentarse basándose en la dinámica y la mecánica de suelos, para que de esta manera se evalúe el comportamiento del suelo y de sus propiedades, permitiendo una adecuada valoración de un terreno. Lo cual determinará si el suelo es apto para la construcción de este tipo o de otros tipos de obras como; puentes, carreteras, plazas comerciales, conjuntos habitacionales, edificios, hospitales, etc. Son las que tiene que intervenir para hacer un proyecto, el cual tenga realmente un impacto, este sistematizado y no sea aislados, sino, que todas las disciplinas trabajen en conjunto.

Los estudiosos de las ciencias sociales aportarán sus conocimientos sobre la constitución de comunidades humanas, de sus relaciones y comportamientos, además de medir el impacto que tendrían en la sociedad, en la política y en la convivencia, de esta manera, se podrían prevenir y evitar conflictos sociales, lo que ayudaría a que las obras se terminarán mejor y de manera más rápida y fácil, ya

que, no se tendría que estar combatiéndolos y tratando de llegar a acuerdos a *posteriori*. Todos y cada uno de los académicos son de vital importancia, puesto que son los más especializados y encargado de realizar los estudios correspondientes.

Este Plan Maestro, a diferencia de los ya existentes, debe ser realizado de manera independiente, sin un compromiso político, para determinar si una construcción de este tipo es viable o no, además, de mostrar los pros y contras, desde un enfoque académico. Se debe aclarar, que no es una propuesta para algún Ayuntamiento, ni tampoco será un programa social. Mejor dicho, permitirá remediar los problemas ya presentes, los cuales no fueron analizados o pensados y pronosticará problemas futuros, sería entonces, un programa remedial, para que no quede solo en la versión oficial en los documentos ya existentes y publicados por el gobierno. Será complejo y tomará tiempo, pero precisamente con el *expertis* de cada uno de los integrantes, se podrá complementar, ya que, a pesar de contar con leyes, instancias, planes, reglamentos, etc., los cuales tienen sus respectivas funciones, no todo se va a encontrar en los documentos, pues estos son sólo formalidades –instrumentos de planeación–. Pues lo que realmente se vive es distinto y solo los que están inmiscuidos o son parte de, son quienes realmente saben si lo que muestran los documentos se aplica realmente o no, y son quienes pueden presentar propuestas para mitigarlos. Por ello, el Plan Maestro consistiría en una propuesta académica–interdisciplinar–, en la que se contará con la participación de estos, de ONG, pueblos originarios, empresarios y políticos locales.

El Centro Universitario UAEM Zumpango puede ser punta de lanza para este ejercicio, pues desde los años ochenta se presenta el proyecto para establecer un espacio de educación superior, en el cual, los municipios de Zumpango y Tecámac compitieron, sin embargo, el 19 de octubre de 1987, Zumpango fue elegido para ser la sede de la Unidad Académica Profesional Zumpango –actualmente Centro Universitario UAEM Zumpango– representando un parteaguas en la región y un referente educativo y de modernización, volviéndose necesaria la vinculación entre está con actores locales y otras instituciones educativas. Ya que, la construcción de la empresa pública denominada AIFA, conlleva ciertas problemáticas socio-

territoriales, ambientales, de ordenamiento territorial, urbano, metropolitano, problemas hídricos, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, inseguridad, desempleo, construcción masiva de vivienda, transporte, fragmentación, una sociedad más dispersa, etc. Por lo que, las carreras y posgrados con los que cuenta este Centro Universitario pueden ser de gran ayuda para el análisis y el establecimiento de proyectos e investigación que apoyen a mitigar las problemáticas antes mencionadas de esta región, ya que, de acuerdo con la misión y visión de la UAEM, se debe extender el conocimiento con la finalidad de contribuir a la sociedad de manera ética, ecuánime, integra y reflexiva, comprometida con el desarrollo sostenible y el bien común, mediante la incorporación de nuevas estrategias en virtud de la investigación. De ahí, la importancia de la vinculación con otros Centros Universitarios de la UAEM, con otras instituciones de educación superior –UNAM, UAM, IPN– y con Institutos de Investigación Científica. Lo que implica la apertura a quienes se suponen cuentan con las facultades académicas.

Este Plan Maestro se encuentra dirigido principalmente a los municipios que conforman esta zona emergente dada la construcción del AIFA, para la eficaz y eficiente gestión y con apego y concordancia con la normatividad existente. Por lo que, es necesario plantear una política metropolitana que permita el desarrollo territorial, el cuidado del medio ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales que posee cada municipio. Integral e interdisciplinar, que proporcione información estratégica, la cual, permita contextualizar el territorio y de esta manera, facilitar la toma de decisiones de los actores participantes para lograr un apropiado desarrollo en esta zona emergente. Brindando herramientas técnicas y metodológicas que permitan la identificación, administración, organización y el diagnóstico del territorio, para conocer los recursos con los que cuenta cada municipio y cuáles son sus fortalezas o debilidades para poder proponer acciones que ayuden a mitigar esta problemática territorial.

La SEDATU cuenta con los elementos metodológicos básicos para la elaboración de Programas de Ordenamiento Territorial (POT), los cuales sean congruentes, articulados y homologados entre estados y municipios, sustentando la toma de

decisiones de estos. Dichos criterios se encuentran establecidos en la Guía Metodológica para Elaboración de Programas de Ordenamiento Territorial, la cual está dirigida a las autoridades y entidades administrativas para que gestionen eficientemente y en apego a la normatividad existente en función del ordenamiento territorial. De este documento se desprende el conjunto de procedimientos racionales y en apego a la normatividad existente para la formulación del Plan Maestro, los pasos a seguir para su diseño constan principalmente de cinco etapas. La primera consiste en una coordinación institucional, multisectorial y de participación; la segunda es, realizar un diagnóstico territorial integral, analizando el entorno regional y la conformación de agendas territoriales, investigación cartográfica y documental de los antecedentes de planeación territorial, instrumentos legales y vinculantes, y el entorno operativo predefinido mediante el cual el sistema coordina –puede ser, físico-biótico, sociodemográfico, económico-productivo, urbano-regional, político-organizativo, institucional-administrativo e histórico-cultural–; la tercer etapa consta de la prospectiva y generación de escenarios de la situación territorial a largo plazo y de esta manera, contribuir a la toma estratégica de decisiones; en la cuarta, se establecerá el modelo de ocupación territorial, así como, la definición de políticas, lineamientos territoriales, metas y proyectos territoriales estratégicos; y por último, la instrumentación, monitoreo, evaluación del programa y el seguimiento del instrumento. Estas son las fases y elementos, para que pueda darse un Plan Maestro con programa de reordenamiento territorial en esta zona emergente.

Asimismo, es importante resaltar que se requiere sensibilizar a los actores sociales sobre la necesidad de un reordenamiento territorial, de un trabajo interdisciplinar y de acciones específicas provenientes del catastro, por lo que, una política metropolitana que impida a los Ayuntamientos realizar cambios de uso de suelo tan rápido y sin examinar las consecuencias podría ser de gran utilidad. Es decir, la reforma de las atribuciones de los municipios, las cuales pasarían a ser parte de una Agencia Metropolitana (AM), encargada de supervisar los cambios de uso de suelo y gestionar los problemas metropolitanos en función del ordenamiento territorial, con una perspectiva metropolitana orientada a mitigar los problemas ya

presentes. Esta AM es una forma o modelo de gobernanza metropolitana y a diferencia de un gobierno metropolitano, tendría “la función de gestionar o planificar un solo servicio... con carácter más técnico que político, y tienen un modelo de representación indirecto y una financiación mixta” (Tomàs, 2018, p.9) el cual, en este caso, sería el del manejo del catastro, no consiste en una intromisión a las facultades de los Ayuntamientos, por el contrario, sería una cooperación por parte de los municipios, para que esta AM pueda regular y emitir lineamientos que impidan la facilidad con la que se realizan los cambios de usos de suelo en los municipios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción VI, establece la eficaz coordinación entre municipios y, en su caso, con gobiernos estatales y el gobierno federal, para la celebración de acuerdos y convenios, así como, la gestión de problemáticas en las zonas metropolitanas, a partir de la asociación de autoridades y actores municipales, mediante la creación de comisiones metropolitanas con apego a sus leyes. Por lo que el 13 de marzo de 1998 se crea la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETA) mediante un convenio firmado entre el Distrito Federal –hoy Ciudad de México–, el Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) –actualmente Secretaría de Bienestar–, contando con atribuciones para proponer instrumentos de planeación urbana para el desarrollo urbano y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los sectores público, social y privado a efecto de instrumentar programas y acciones en la ZMVM. Sin embargo, a pesar de contar con esta comisión, la cual, orgánicamente existe pero funcionalmente no se puede dar cuenta de su actividad, ya que, la información es escasa respecto de su intervención y acción, por lo cual, debe de refuncionalizarse y ampliar sus funciones, de manera que verifique que las modificaciones y licencias de uso de suelo otorgadas por los gobiernos municipales, sean adecuadas para llevar un oportuno desarrollo urbano, superando funciones solamente de coordinar y sugerir, por formular y aprobar planes y programas metropolitanos, grandes obras de infraestructura como autopistas, transporte, agua, drenaje, electrificación, etc., y de grandes equipamientos metropolitanos como lo son los aeropuertos, centrales de abasto, hospitales, universidades, estadios, parques, entre otros. Lo anterior debe ser

sometido para su ratificación al Congreso del Estado de México, a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y al Congreso del Estado de Hidalgo, como lo indica la ley.

En 2020, la ONU-Habitat a través de su iniciativa MetroHUB presentó un documento sobre las Instituciones Metropolitanas, con el propósito de ofrecer una guía para su estructuración, implementación y mejoramiento del proceso de urbanización, además de permitir:

De manera más efectiva la gestión de la complejidad interjurisdiccional e intersectorial de los asuntos territoriales de las metrópolis, estas organizaciones especializadas en tener una visión integrada del territorio, facilitan la gestión metropolitana, a través de estrategias que articulan intereses sectoriales, escalas de gobierno y el diseño y ejecución proyectos de impacto metropolitano (Instituciones Metropolitanas, 2020, p.1).

Por lo que, contar con una Agencia Metropolitana, encargada de supervisar que se cumplan cabalmente los requisitos para una licencia de cambio de uso de suelo es de suma importancia para que se comience un reordenamiento territorial y un desarrollo inteligente en esta zona emergente. Pues a pesar de existir basta normatividad, comisiones e instancias para el ordenamiento territorial en la ZMVM, el problema radica en la aplicación y ejecución de estas, debido a que, para la construcción de una obra como lo es la empresa pública AIFA no se tomaron en cuenta opiniones de locatarios –ejidatarios– de los municipios limítrofes. Por tanto, un Plan Maestro interdisciplinario, con la metodología ya mencionada y con el involucramiento, participación y coordinación de actores políticos, ONG, locatarios y académicos mitigaría y establecería medidas remediales. Además, de la creación de una AM, capaz de disminuir los apresurados cambios y otorgamientos repentinos de licencias para la modificación de los usos de suelo, que vigile el cumplimiento del catastro municipal y que contribuya a la planificación urbana con propuestas como la redensificación, que propicie la reutilización, aprovechamiento, transformación y regeneración urbana, así como el manejo eficaz y eficiente de zonas menos urbanizadas.

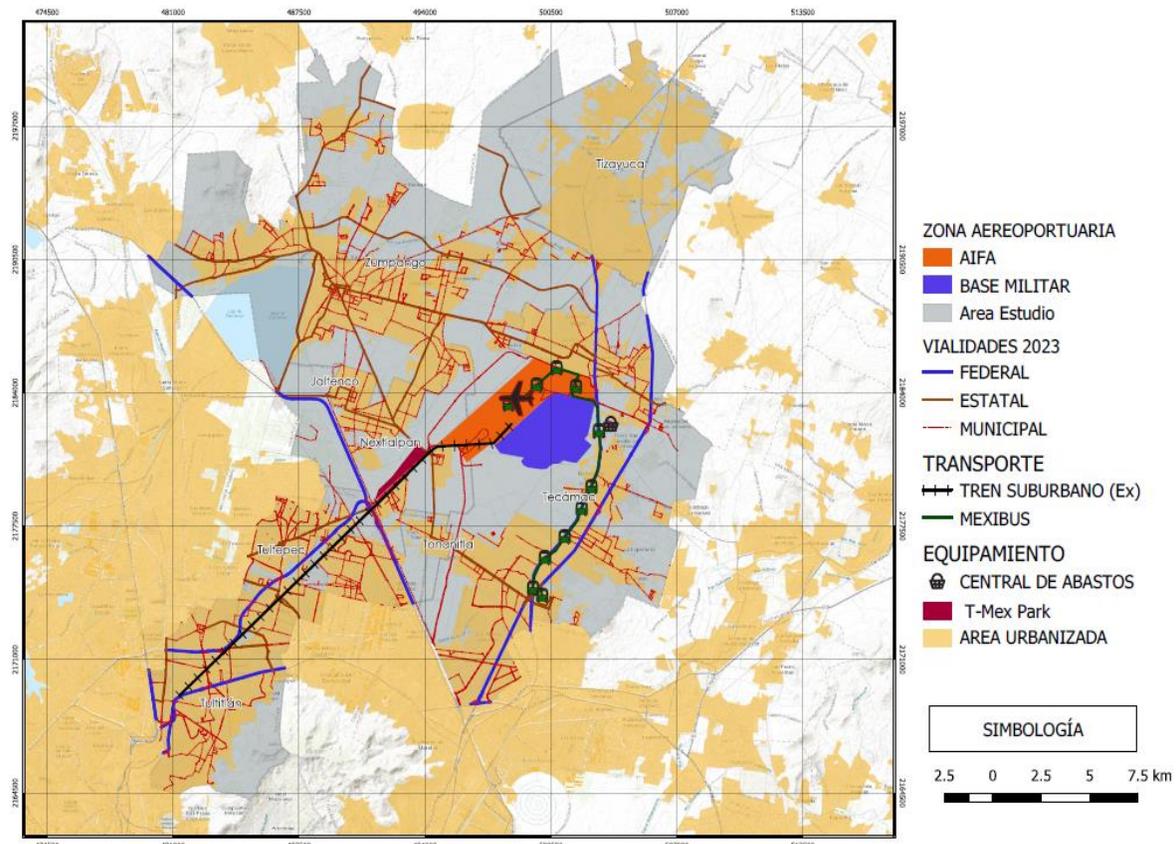
Esta Agencia Metropolitana deberá realizar un calendario de cumplimiento y nombrar una Comisión Ciudadana que dé seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos y obras, ya que, como se mencionó, a pesar de existir suficiente normatividad, comisiones e instancias para el ordenamiento territorial, el problema recae en que no se le da el seguimiento ni la importancia adecuada, debido a que no existe un calendario formal para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, a pesar del incremento de vialidades, no necesariamente se ha mejorado el ordenamiento en los territorios, por lo que, la propuesta del Plan Maestro implica que debe existir una planeación en la que se distinga que es lo que ya hay –casas, escuelas, hospitales, negocios, etc. –, ya que, si solo se crean vialidades sin antes analizar lo ya construido, es altamente probable que se bloqueen entradas, salidas, calles, avenidas, generando cruces más complejos y conflictivos –los llamados cuellos de botella– ralentizando el flujo vehicular. Los mapas 4 y 5, pueden servir a los municipios como base para plantear estrategias remediales, realizar proyecciones e intuir que el crear más vialidades intensifica el tráfico vehicular, aumenta la contaminación atmosférica, además, de que se destruye casi siempre la flora y fauna, y que lejos de resolver un problema de movilidad, genera muchos más. Por tanto, se debe tener presente que debe detenerse el crecimiento poblacional, ya que, los satisfactores de la población crecen de manera lineal –aritmética–, es decir, crecen en una cantidad constante cada determinado tiempo, mientras que las necesidades crecen de manera exponencial –geométrica–, lo que da cuenta que cuando los recursos, por ejemplo, van en 11, las necesidades van en 81. Es por esto, que una recomendación es, disminuir las necesidades que, en términos de planeación urbana, consistiría en reducir la población demográficamente y de esta manera se disminuiría la presión por los recursos, se podrían equiparar para satisfacer las necesidades –agua, luz, drenaje, etc.–, lo cual, también, desaceleraría el impacto destructivo del cambio climático.

Igualmente, el redensificar las zonas ya urbanizadas y no otorgar permisos para cambio de uso de suelos sin antes tener una proyección adecuada, sería una estrategia que podría implementarse, dado que, el problema principal es que las áreas no urbanizables cambiaron su uso de suelo para ser urbanizables y es por

esto, que la Agencia Metropolitana supervisará e impedirá los cambios de uso de suelo tan abruptos, tratando de mantenerlos y de esta manera no se tendría que construir nuevas vialidades. En el mapa 6, se pueden observar las áreas urbanizadas de estos tres municipios, en las cuales se puede dar esta redensificación.

Mapa 6

Área urbanizada en los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan 2023



Fuente: elaboración propia con información del Marco Geoestadístico INEGI (2020)

Sin embargo, se debe determinar cuáles son las áreas que son susceptibles de redensificar y de hacer crecer hacia arriba, ya que, no todas son aptas debido al subsuelo con el que se cuenta, además, debe de calcularse la capacidad que se tiene para el parque vehicular y de esta manera darse una adecuada planificación. Esto es imprescindible, ya que, ayudaría a mitigar y a gestionar el reordenamiento

territorial en la zona emergente a partir del establecimiento de la empresa pública AIFA. Además, permitirá conocer los efectos que se tienen con la construcción de proyectos urbanos que rebasan las fronteras territoriales del ámbito municipal, pues sus efectos pueden ser positivos como negativos tanto a nivel municipal como regional y nacional. Además de contribuir a nuevas formas de organización social, política y económica de los municipios, los cuales en el pasado tenían menor vínculo con la Ciudad de México y que ahora se espera mayor interacción. Puesto que, este tipo de proyectos no presenta propuesta para generar sostenibilidad urbana en el municipio; en lo ambiental, no expresa cómo se compensarán los desequilibrios ambientales por el efecto de la construcción del aeropuerto; si bien es cierto existe la idea de costos-beneficios, no se entiende y comprende el patrimonio natural que se ha perdido y el cual no se recupera nunca, pues existe mayor presión por los recursos naturales no renovables y aquellos renovables, los cuales son dimensiones para el análisis, debate y discusión. Por lo que, antes de construir, se debe analizar el costo-beneficio, realizar y presentar proyectos arquitectónicos y ejecutivos, de manera que, se vuelve necesario una Plan Maestro de ordenación territorial, que dé prioridad a lo ya mencionado, determinando la viabilidad y no solo hacerlo por voluntad de los gobernantes.

Conclusión

Se puede concluir, que dada la forma de organización política federal, en un Estado federalista *de iure* –de derecho–, reconocido y establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero que en la práctica no lo es tanto, ya que, existe un centralismo *de facto* –de hecho–, y por lo que, llevar a cabo un régimen urbano con un modelo de gobernanza urbana que permita la gestión del ordenamiento territorial es complicado, considerando las fragmentaciones políticas, económicas y sociales que existen. Por esto, se debe conocer el impacto urbano que la construcción e instalación del AIFA tendrá y de esta manera reconocer que no solo se limita a la dimensión urbana, toda vez que esta construcción tiene efectos territoriales, ambientales, sociales, económicos, culturales, de administración pública y de gobiernos involucrados en esta obra de infraestructura y que escasamente se analiza en distintas dimensiones e implicaciones en los territorios municipales de la región. Puesto que, es una obra que genera polarización, ya que, tienen efecto tanto a nivel municipal como metropolitano y los cuales están escasamente evaluados.

Por lo que, en base a la metodología aplicada que fue, revisión documental y estudios georreferenciados, se pudo cumplir el objetivo, el cual era, analizar las bases mínimas de la gestión y su orientación a la planeación metropolitana para examinar las consecuencias de la presencia de una empresa pública que trastoca la planeación municipal, específicamente en el uso de suelo que determina los rasgos para comprender las consecuencias económicas, sociales, urbanísticas y políticas de dicha construcción en la ZMVM. También se pudo efectuar satisfactoriamente la hipótesis, en la cual se estableció que es posible que un Plan Maestro sea la base de la gestión y oriente el ordenamiento territorial frente a los fenómenos metropolitanos causados en los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan, por la presencia de la empresa pública denominada AIFA, la cual, altera la planeación urbana municipal y que, además, institucionalice los fenómenos metropolitanos causados en estos tres municipios, por la presencia de una obra de esta magnitud, que altera la planeación urbana municipal

Porque las grandes obras de infraestructura urbana en la ZMVM, como es el caso del AIFA, siempre estarán acompañados de polémica y discusión, así como, la evaluación de los posibles beneficios o perjuicios. Puesto que, estos proyectos no presentan adecuadas evaluaciones urbanas en lo local y lo regional, de sus efectos en el cambio de uso de suelo, del impacto ambiental, de la transformación físico-territorial y de los cambios económicos, los cuales son parte del debate acerca de la modernidad y de los cambios que genera la globalización, en una nueva reestructuración económica en local y regionalmente, como es el caso de los municipios de Zumpango, Tecámac y Nextlalpan, donde se encuentra el nuevo aeropuerto del Valle de México.

Existe el efecto por un tipo de desarrollo urbano decidido por el gobierno federal y no considerado en su momento en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU), en el Planes de Desarrollo Regional (PDR) o en el Plan Estatal de Desarrollo, esto es una tendencia que existe desde el año 2001, cuando se consideró construir el megaproyecto urbano en Texcoco y Atenco, municipios al igual que Zumpango ubicados en el Estado de México, con lo cual adquiere otra dimensión distinta a la Ciudad de México, respecto a los usos de suelo, los permisos de construcción y lo que establece cada legislación y Constitución estatal o de cada entidad del país. Pues, la parte territorial, geográfica, ambiental, administrativa, económica y política toma otro sentido, al ubicarse en otra entidad distinta a donde existe el aeropuerto internacional más importante en México, que es el llamado, Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México (AICM). Lo que, modificará el vínculo entre las localidades, pues, las metrópolis se extenderán, lo cual, cambiará su aspecto urbano en lo local, que antes tenía una vocación semiurbana y pasará a consolidarse más la terciarización de su economía asociado a los procesos urbanos. El grado de urbanización y el tipo de desarrollo de un país no significa mejora inmediata en los niveles de vida o calidad de esta, ya que, las oportunidades de desarrollo y de mejora a partir de una obra urbana como el caso del AIFA implica cambios urbanos, primero en el orden de gobierno local.

Referencias

- 24 Horas Diario sin Límites. (2022, 27 de junio). Pagan 9 veces menos por los terrenos expropiados en AIFA. Disponible en <https://www.24-horas.mx/2021/07/19/pagan-9-veces-menos-por-los-terrenos-expropiados-en-aifa/>
- Aeropuerto internacional Felipe Ángeles. (2022). Consultado el 27 de febrero de 2024. Disponible en <https://aifa.aero/nosotros.html#:~:text=Terminal%20De%20Pasajeros,para%20vuelos%20nacionales%20como%20internacionales.>
- AMLO (Andrés Manuel López Obrador). (2018). Consultado el 26 de septiembre de 2023. Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/29/70-de-participantes-en-consulta-nacional-sobre-el-nuevo-aeropuerto-votaron-por-iniciar-construccion-en-santa-lucia-anuncia-fundacion-rosenblueth/>
- Arzaluz, M. (2021). “¿Régimen urbano o gobernanza empresarial? Nuevo León en el siglo XXI”, en *Polis*, 17(1), 7–42.
- Astorga, J. (2010). “El Gobierno en Pudahuel: Aplicación del Análisis del Régimen a un Caso Chileno”, Santiago, MSC Estudios de Planificación Urbana y Regional, The London School of Economics and Political Science.
- Bassols, M. (2021). “Régimen urbano: de la ruta inicial a sus bifurcaciones”, en *Polis*, 17(2), 39–68.
- Bassols, M. (coord.) (2006). *Explorando el régimen urbano en México: un análisis metropolitano*, Monterrey, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO). Consultado el 29 de abril de 2024. Disponible en <https://canaero.org.mx/aicm-grupos-aeropuertuarios/>
- Casal, D. (2016). *La organización de los juegos olímpicos como elemento de configuración de regímenes urbanos: Barcelona 1992 como estudio de caso*, Tesis

Doctoral, Madrid, Universidad Complutense Madrid. Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset.

–Castells, M. (2014). *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI.

–Código administrativo del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Periódico Oficial Gaceta del Gobierno 3/11/2023, (consultado el 17 de noviembre de 2023). Disponible en

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>

–Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Cámara de Diputados Del H. Congreso de la Unión, Secretaría General y Secretaría de Servicios Parlamentarios, DOF (06/06/2023). Disponible en

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

–Davies, J. (2002), “Urban Regime Theory: a Normative-Empirical Critique”, University of Warwick, in *Journal of Urban Affairs*, 24(1), 1-17.

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (12/06/1978) PLAN Nacional de Desarrollo Urbano. Disponible en

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4708002&fecha=12/06/1978#gsc.tab=0

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (13/03/1998) ACUERDO de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, por el que se aprueba el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Disponible en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=4945401

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (14/02/1975) DECRETO por el que se promulga la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969. Disponible en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4751049&fecha=14/02/1975#gs.c.tab=0

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (14/08/1990) Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990–1994. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4671649&fecha=14/08/1990&print=true

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (14/12/2020) RESOLUCIÓN por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607471&fecha=14/12/2020#gs.c.tab=0

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (18/05/2023) DECRETO por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5689265&fecha=18/05/2023#gs.c.tab=0

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (22/10/2001) DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 128–28–92 hectáreas de temporal de uso común e individual, de terrenos del ejido Tocuila, Municipio de Texcoco, Edo. de Méx. (Reg.-137). Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=761720&fecha=22/10/2001#gsc.tab=0

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (25/09/1984) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. Disponible en

http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4689448&fecha=25/09/1984#gsc.tab=0

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (26/05/1976) LEY General de Asentamientos Humanos. Disponible en

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976#gsc.tab=0

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (27/03/1996) PROGRAMA Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Disponible en

http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4877390&fecha=27/03/1996#gsc.tab=0

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (27/03/2002) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001–2006. Disponible en

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735811&fecha=27/03/2002#gsc.tab=0

–DOF (Diario Oficial de la Federación). Secretaría de Gobernación, México., (28/06/2021) DECRETO por el que se expropia una superficie total de 109–66–87.671 hectáreas de terrenos de propiedad privada, a favor de la Federación con destino a la Secretaría de la Defensa Nacional, para la construcción del Aeropuerto Internacional Civil y Militar General Felipe Ángeles, ubicado en Santa Lucía, Estado de México. Disponible en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5622385&fecha=28/06/2021#gsc.tab=0

–Elazar, D. (1995). *Federalism: An Overview*. Pretoria, Editores de HSRC.

–Espejel, J. (2019). “La Zona Metropolitana del Valle de México: arreglos formales y fragmentación”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, 19(60), 241–271.

–Estupiñán, L. (2016). *Mutación del Estado unitario en América Latina. Recentralización, centralización y autonomía*. Caracas, Universidad Católica de Colombia.

–FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (s.f.). Consultado el 11 de noviembre de 2022. Disponible en <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/contexto-general/es/>

–Forbes (2018,29 octubre). *Este es el proyecto de Santa Lucía, la opción que ganó de la consulta*. Disponible en

<https://www.forbes.com.mx/proyecto-santa-lucia-opcion-que-gano-consulta-naim/>

–GOB, SEDATU, CONAPO e INEGI (Gobierno de México, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). *Metrópolis de México 2020*, México 2020.

https://www.gob.mx/cms/uploads/sedatu/MM2020_06022024.pdf

–Gobierno de México, (2019, 26 de abril). *Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco*. Consultado el 11 de septiembre de 2023. Disponible en

<https://www.gob.mx/sct/articulos/razones-para-la-cancelacion-del-proyecto-del-nuevo-aeropuerto-en-texcoco>

–Gobierno de México, (2019, 26 de abril). *Conoce mayor información acerca del proyecto del aeropuerto*. Consultado el 27 de febrero de 2024. Disponible en

<https://www.gob.mx/aifa/articulos/proyecto-198120>

–Gobierno de México, (2022, 17 de mayo). *Proyectos de conectividad al AIFA a cargo de la SCT*. Consultado el 01 de marzo de 2024. Disponible en

<https://www.gob.mx/sct/es/articulos/proyectos-de-conectividad-al-aifa-a-cargo-de-la-sict?idiom=es>

–Gobierno del Estado de México, (2022). *Guía para la integración de Agendas Metropolitanas Municipales*. Disponible en <https://seduo.edomex.gob.mx/sites/seduo.edomex.gob.mx/files/files/Gui%CC%81a%20para%20la%20integracio%CC%81n%20de%20agendas%20metropolitanas%20municipales-4.pdf>

–Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra (2022). *Estadística Metropolitana para las ciudades mexiquenses competitivas*. Disponible en <https://seduo.edomex.gob.mx/sites/seduo.edomex.gob.mx/files/files/Estadistica%20Metropolitana-2.pdf>

–Grajales, C. y Lara, F. (1983). “Las decisiones políticas en transporte: el caso del Aeropuerto de la ciudad de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*. 45(3), 915-932.

–Hernández Y., Hernández Y., Galindo, R. (2022). “El Aeropuerto Internacional Civil y Militar “General Felipe Ángeles” y los conflictos derivados de su construcción”, en *Espacio Abierto*, 31(1), 99–121.

–Hernández, D. (2016). *Federalismo y descentralización fiscal en México (1990–2012): un análisis desde la teoría de la gobernanza*, Memoria para optar al grado de Doctor, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Políticas y Sociología. Disponible en <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/bac7eece-9743-41c1-9e5e-bf3102418fd8/content>

–Hobbes, T. (1989). *Leviatan; La materia forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, Madrid, Alianza.

–Hooghe, L. and Marks, G. (2001). “Types of Multi-Level Governance”, *European Integration online Papers* (EIoP), 5(11). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

–Huergo, J. (2004). *Los Procesos de Gestión*. En Material de lectura para los cursos de “Comunicación en las organizaciones públicas”.

–IILSEN (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República), (1998). *El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis)*, LVI Legislatura del Senado de la República. Disponible en

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo_o_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y

–INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Disponible en

https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#datos_abiertos

–INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). *Marco Geoestadístico*. Disponible en

<https://www.inegi.org.mx/temas/mg/#descargas>

–Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas.*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio Mexiquense.

–Iracheta, A. (2013). *Reflexiones sobre política urbana*, México, El Colegio Mexiquense.

–Kooiman, J. (2005). “Gobernar en gobernanza”, en A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 57-82.

–Ley de Planeación, Cámara de Diputados Del H. Congreso de la Unión, Secretaría General y Secretaría de Servicios Parlamentarios, DOF (08/05/2023). Disponible en

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>

–Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Cámara de Diputados Del H. Congreso de la Unión, Secretaría General y Secretaría de Servicios Parlamentarios, DOF (08/05/2023). Disponible en

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>

–Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de Diputados Del H. Congreso de la Unión, Secretaría General y Secretaría de Servicios Parlamentarios, DOF (03/05/2023). Disponible en

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

–LEYVIG (Ley de Planeación del Estado de México y municipios), Periódico Oficial Gaceta del Gobierno 22/06/23, (consultado el 17 de noviembre de 2023). Disponible en

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>

–Lezama, J. (2002). *Teoría social, espacio y ciudad*, México, El Colegio de México, Centros de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

–LGAHOTDU (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano), Cámara de Diputados Del H. Congreso de la Unión, Secretaría General y Secretaría de Servicios Parlamentarios, DOF (01–06–2021). Disponible en

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

–Medina, L. (2009). *Federalismo mexicano para principiantes*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

–Metcalf, L. y Richards, S. (1989). *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

–Montecinos, E. (2007). “Federalismo / Unitarismo, Centralismo / Descentralización: ¿hacia dónde va la agenda de investigación?”, en *Revista Imaginales*, Nº 6, 11-21.

–Montejano, J.A., Ávila F.G., Caudillo C.A. y Tapia R. (2023). “Estimación de usos del suelo con base en datos abiertos para la planeación urbana en México”, en *Realidad, datos y espacio revista internacional de estadística y geografía*, 14(1), 54-75.

https://rde.inegi.org.mx/wp-content/uploads/2023/PDF/RDE39/RDE39_art04.pdf

–Moreno de Alba, J. (2017). *Suma de minucias del lenguaje*, México, Fondo de Cultura Económica.

–Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas y CEPAL. Disponible en

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>

–Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM) (2000). Gobierno de México. Disponible en

<https://www.gob.mx/epn/articulos/cuales-son-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio>

–OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—americas/—ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

–ONU-Habitad (2020). *Instituciones Metropolitanas. Bases para la Estructuración y Gestión de la Autoridad Metropolitana*. ONU Habitat. *Para un mejor futuro urbano*. Disponible en

<https://urbanpolicyplatform.org/wp-content/uploads/2020/11/Instituciones-METROHUB-19112020.pdf>

–PAOT (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México) (s.f.). Consultado el 01 de marzo de 2024. Disponible en

https://paot.org.mx/micrositios/sabias_que/USO_SUELO/tema_3.html

–Pichardo, I. (2003). *Introducción a la nueva administración pública de México* (Vol. 1), México, Instituto Nacional de Administración Pública.

–Pierre, J. (1999). “Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics”, in *Urban Affairs Review*, 34(3), p. 372–396.

–Pierre, J. (2005). “Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities. Sage Publications (Sage)”, in *Urban Affairs Review*, 40(4), p. 446–462.

–Pineda, G. (s.f.). *La ciudad en la historia de América Latina*, (consultado el 08 de diciembre de 2023), disponible en

<https://opentext.ku.edu/propiaspalabras/chapter/la-ciudad-en-la-historia-de-america-latina/>

–Plan de Desarrollo Municipal Nextlalpan 2022–2024. Disponible en

<https://nextlalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2023/04/Gaceta-08-PLAN-DE-DESARROLLO-MUNICIPAL-2022-DIGITAL.pdf>

–Plan de Desarrollo Municipal Tecámac 2022–2024. Disponible en

https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Planes%20y%20programas/Mpales-2022-2024/Tecamac_PDM_2022_2024.pdf

–Plan de Desarrollo Municipal Zumpango 2022–2024. Disponible en

<http://zumpango.gob.mx/wp-content/uploads/2022/05/PLAN-DE-DESARROLLO-MUNICIPAL-2022-2024.pdf>

–Porras, F. (2021). “Gobernanza y régimen urbano: más allá de la visión del interruptor”, en *Polis*, 17(2), 11-37.

–POZMVM (Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México) (2011). *Fondo Metropolitano del Valle de México*, Gobierno de la Ciudad de México, Gobierno del Estado de México, Universidad Nacional Autónoma De México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad.

–Pradilla, E. (2016). “Zona Metropolitana del Valle de México: neoliberalismo y contradicciones urbanas”, en *Sociologías*, 18(42), 54-89.

- Pradilla, E. (coord.) (2016). *Zona Metropolitana del Valle de México: Las políticas urbanas metropolitanas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Prats, J. (2005). “Modos de gobernación de las sociedades globales”, en A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1 ed. ,145-172.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, (1998). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Gobierno del Estado de México, Gobierno de la Ciudad de México y Desarrollo Urbano Secretaria de Desarrollo Social. Disponible en <https://paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf>
- PTO-ZNVM (Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México, con énfasis en el proyecto aeroportuario de Santa Lucía, Versión síntesis) (2020). Gobierno de México Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Gobierno del Estado de México. Gobierno de Hidalgo.
- RGLVIG (Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México), Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, 7/14/2021, (consultado el 17 de noviembre de 2023). Disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig107.pdf>
- SEDATU, (s,f). Guía Metodológica para la Elaboración de Programas de Ordenamiento Territorial. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300383/Guia_Metodologica_OT.pdf
- SEDESOL, CONAPO e INEGI (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México 2005.
- SEDESOL, CONAPO e INEGI (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México 2010.

- SEDESOL, CONAPO e INEGI (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México 2015.
- Serrano, F. (2006). *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. *Colección lecturas jurídicas*, Serie Estudios Jurídicos, Número 33.
- Sordo, R. (1993). *El Congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Tomàs, M. (2018). *Modelos de gobernanza metropolitana*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, Metropolis: Ajuntament de Barcelona.
- Vázquez, J. (1993). *Un viejo tema: el federalismo y el centralismo*, México, El Colegio de México.