

# Hélices y anclas para el desarrollo local



***Directores:***

**Juan Antonio Márquez Domínguez**

**Jorge Luis Llamas Chávez**

# **HÉLICES Y ANCLAS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

Juan Antonio Márquez Domínguez

Jorge Luis Llamas Chávez

(Directores)

2019

# HÉLICES Y ANCLAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Juan Antonio Márquez Domínguez  
Jorge Luis Llamas Chávez  
(Directores)

2019

Patrocinan la edición:

Diputación de Huelva (España). Universidad de Cartagena de Indias (Colombia).  
Universidad de Huelva, CIPHCN (Universidad de Huelva).



Hélices y anclas para el desarrollo local  
(2019)

© Juan Antonio Márquez Domínguez  
Universidad de Cartagena de Indias (Colombia)  
Universidad de Huelva (España)  
Diputación de Huelva  
Año de edición: 2019  
ISBN papel: 978-84-8163-601-7  
ISBN CD: 978-84-8163-602-4  
Depósito legal papel: H 252-2019  
Depósito legal CD: H 253-2019  
Impreso en España  
Editado por Consorcio Universidades Huelva-Cartagena de Indias

*Promotores de la publicación:*

Plan Propio de la Universidad de Huelva. Asignación presupuestaria al G.I. Instituto de Desarrollo Local (UHU).  
Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural (CIPHCN)  
Diputación Provincial de Huelva  
Instituto de Desarrollo Local, G.I. Universidad de Huelva  
Grupo de Trabajo Desarrollo Local de la AGE  
Turdetania Cosmopolitam. Asociación Internacional para el Desarrollo

**INCLUIR FICHA CATALOGRÁFICA**

Reservados todos los derechos. Salvo excepción prevista por la ley, no se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos conlleva sanciones legales y puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

Las opiniones y juicios de valor de los textos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

## EQUIPO DE TRABAJO

### DIRECCIÓN EJECUTIVA

**Juan Antonio Márquez Domínguez**

Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Huelva

**Jorge Luis Llamas Chávez**

Profesor en Ciencias de la Educación. Univ. de Cartagena de Indias

### COORDINACIÓN EJECUTIVA

**José Manuel Jurado Almonte**

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Huelva

**Julio Adolfo Amezcua López**

Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno (IPREG)

**Alejandro Villarreal Gómez**

Grupo de Investigación Ciencia Tecnología y Sociedad (CTS)

Universidad de Cartagena

### COORDINADORES LOCALES

**Edilbert Torregroza Fuentes.** Universidad de Cartagena.

**Rosaura Arrieta Flores.** Universidad de Cartagena.

### SECRETARÍA

**Daniela Guardo Rúa.** Universidad de Cartagena.

**Vanessa Bohórquez Herrera.** Universidad de Cartagena.

**Leidy Ruiz Borja.** Universidad de Cartagena.

### REDACCIÓN

Autores (ver índice de créditos)

La ciudad inteligente y el desarrollo local. <i>Enric Sigalat Signes, Ricard Calvo Palomares, Bernat Roig Merino y Juan Manuel Buitrago Vera</i> .....	1.111
Vivienda y desarrollo urbano en Texcoco, Estado de México (2000-2015). <i>Enrique Moreno Sánchez, Melesio Rivero Hernández y Yasmín Hernández Romero</i> .....	1.117
Cuba: la dimensión territorial en el diseño de un modelo de desarrollo soberano e inclusivo <i>Faustino Cobarrubia Gómez</i> .....	1.129
A efetividade das leis sobre a produção do espaço e mobilidade urbana: os planos diretores de Manaus (Amazonas, Brasil). <i>Geraldo Alves de Souza</i> .....	1.139
Costa Rica: un estudio geográfico de la pobreza. <i>Guillermo Calderón Ramírez</i> .....	1.151
Revisión de procesos productivos con anclaje territorial en el Departamento Lago Argentino (Santa Cruz- Patagonia Argentina). <i>Hugo Rene Núñez</i> .....	1.162
Las Zonas metropolitanas del Occidente de México: metabolismo urbano, sustentabilidad y periurbanidad. <i>José Juan Pablo Rojas Ramírez</i> .....	1.176
La cartografía histórica como instrumento de análisis territorial: el caso de las nuevas poblaciones de Sierra Morena (Jaén, España). <i>José Miguel Delgado Barrado, María José Cuesta Aguilar, José Luis Anta Félez, Santiago Jaén Milla y Juan Manuel Castillo</i> .....	1.187
Análisis geo-histórico de territorios complejos y propuestas de revalorización del paisaje: el caso de Gibraltar (Andalucía, España). <i>José Miguel Delgado Barrado, María José Cuesta Aguilar, José Luis Anta Félez, Santiago Jaén Milla y Juan Manuel Castillo</i> .....	1.202
Geografiando. Geografía, educación y ciudad. <i>Julio César Rubio, Lina Juliana Robayo Coral, Nilson Fajardo Quiñones</i> .....	1.217
Evaluación de los efectos de la gentrificación y la turistificación sobre áreas urbanas centrales. Los casos de Sevilla y Cádiz <i>Julio José Parralejo Sánchez y Ibán Díaz Parra</i> .....	1.222
Gentrificación y overtourism en destinos urbanos. El caso del Barrio de San Pedro en Santiago de Compostela (Galicia, España). <i>María de los Ángeles Piñeiro Antelo, Lucrezia Lopez y Miguel Pazos Otón</i> .....	1.231
Gobiernos locales y el proyecto del nuevo aeropuerto internacional de México. <i>Melesio Rivero Hernández y María de los Angeles Velázquez Moreno</i> .....	1.242
Paisaje protegido de Cerro Kavajú (Paraguay) como estrategia de conservación. <i>Montserrat García Calabrese, Natalia Peralta Kulik, Vanessa Valteau Vazquez, Hugo Villalba, Carolina Wenninger1, Griselda Zárate Betzel y Stella Mary Amarilla</i> .....	1.254

## **GOBIERNOS LOCALES Y EL PROYECTO DEL NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL DE MÉXICO**

Melesio Rivero Hernández

*mriveroh@uaemex.mx*

María de los Ángeles Velázquez Moreno

*vema640828@hotmail.com*

Universidad Autónoma del Estado de México

### **RESUMEN**

Desde el inicio de su gestión, el gobierno federal de México (2018-2024) anunció el cambio en la ubicación de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. El anterior proyecto se situaba en un antiguo vaso lacustre en el municipio de Texcoco; mientras que el proyecto de la actual administración federal se cambió hacia el municipio de Zumpango. Ambos municipios pertenecen al Estado de México, la entidad con mayor población del país y con una problemática de gestión urbana compleja, dado que su territorio da cabida a dos zonas metropolitanas intraestatales y una interestatal. Para los gobiernos locales en los municipios circundantes al nuevo proyecto aeroportuario se ha convertido en un gran reto de planeación territorial y de gestión urbana. En principio deberán reorientar sus estrategias y líneas de acción en materia de usos del suelo, tipos y calidades de infraestructura local y regional, equipamientos, recursos naturales, movilidad urbana y servicios urbanos. Los retos son grandes y tendrán que ser abordados haciendo uso nuevas formas de relaciones intergubernamentales, así como esquemas innovadores de participación ciudadana.

**Palabras Clave:** gobierno local, aeropuerto, planeación urbana, gestión urbana, participación ciudadana.

### **ABSTRACT**

Since the beginning of its management, the federal government of Mexico (2018-2024) announced the change in the location of the construction of the New International Airport of Mexico City. The previous project was located in an old lake in the municipality of Texcoco; while the project of the current federal administration was changed to the municipality of Zumpango. Both municipalities belong to the State of Mexico, the entity with the largest population in the country and with a complex urban management problem, given that its territory accommodates two metropolitan zones intrastate and one interstate.

**Word key:** Local government, airport, urban planning, urban management, citizen participation

### **1. MODELOS DE INTERVENCIÓN URBANA**

Una de las formas de gestión del suelo urbanizable, normativamente reconocida, es la colombiana. Se sustenta en el concepto de Gestión Asociada. De acuerdo con Maldonado, M. (2006) el acatamiento de los propietarios de terrenos al mecanismo de gestión asociada se concreta en los planes de ordenamiento de carácter municipal. En dichos planes se establecen los principios de integración o ajuste de las autorizaciones

inmobiliarias con el propósito de producir una mejor calidad urbana, así como la proyección anticipada de infraestructuras, servicios y equipamientos.

En principio, el término gestión alude al “conjunto de actividades y acciones necesarias para realizar e implementar de una tarea, meta o proyecto” (Acero, N. 2015: 199). Respecto a la gestión de los proyectos urbanísticos la gestión se orienta a alcanzar los objetivos planteados de la manera en que fueron establecidos, tanto en su forma física como en términos del desarrollo social, considerando las limitantes, inercias, restricciones u obstáculos que se presenten en el tiempo y con los recursos disponibles en un momento dado.

Maldonado, M. (2006:77) define la gestión del suelo como “el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, destinadas a alcanzar los objetivos éticos y políticos que asume una colectividad en los procesos de transformación, ocupación y conservación del territorio”. Los instrumentos de dicha gestión pueden ser de naturaleza fiscal o regulatoria o conformar parte de las políticas de planeación. Cada instrumento se diseña para lograr los objetivos en materia de ordenamiento territorial: conservación, espacios de vivienda social, infraestructuras, servicios, equipamientos, espacios verdes y recreativos, así como los soportes para actividades socioeconómicas.

En el modelo de Gestión Asociada los planes de ordenamiento territorial tienen un papel central, ya que en ellos se establecen las áreas que deberán desarrollarse a través de Unidades de Actuación. Uno de los instrumentos que mayor relevancia tiene en la planificación urbana es el Plan Parcial. A través de este instrumento se concreta el régimen urbanístico de la propiedad, “así como la regulación de la movilización de recursos ligados a los procesos de desarrollo urbano” (Maldonado, M., 2006: 75). Con el plan parcial se abre la posibilidad de llevar a cabo un reparto equitativo de las cargas y beneficios para superar la tradicional problemática de gestión predio a predio. Es decir, que conforme la escala de la planeación territorial sea menor, es posible plasmar los criterios necesarios y pertinentes para alcanzar un uso más benéfico del suelo en términos sociales, económicos y ambientales, en el que los costos se repartan entre los diversos actores, agentes inmobiliarios, propietarios y gobiernos.

Por gestión asociada se entiende:

[...] la vinculación de un conjunto de terrenos (sus propietarios), en condiciones de equidad, al cumplimiento de obligaciones urbanísticas de aporte de suelo para uso público y de financiación de costos de ejecución de las obras de infraestructura, áreas verdes y recreativas y equipamientos sociales previstos en la ley y en el plan de ordenamiento territorial (Maldonado, M., 2006: 79)

La Gestión Asociada también se debe conceptualizar como un medio y no sólo como un fin en sí misma (Niño, G. 2015). Es un medio porque puede contribuir al fortalecimiento del tejido comunitario, dado que los beneficios que se logren en materia urbanística en las Unidades de Acción, no sólo benefician a los propietarios, sino que a quienes son ocupantes temporales de los espacios urbanos, aunque no sean propiamente residentes.

De acuerdo con Maldonado, M. (2006) las herramientas municipales para apoyar, incentivar y facilitar el esquema de gestión asociada son la expropiación administrativa, la expropiación a favor de terceros, la declaración de desarrollo prioritario sujeta a

venta forzosa en subasta pública, la creación de fondos de compensación entre propietarios y la expedición de certificados de derechos de construcción y desarrollo. Para Acero, N. (2015) la renovación urbana sólo es posible con la interacción de tres agentes locales fundamentales: el sector público, el sector privado y los ciudadanos mediante esquemas legitimados de participación. Dichas herramientas son un reto para el caso mexicano, ya que el tema de las expropiaciones resulta de alta explosividad social al colocar a los gobiernos contra la pared limitando su margen de acción en materia urbana.

## **2. EL SISTEMA DE NORMATIVO URBANO NACIONAL Y ESTATAL EN MÉXICO**

Maldonado, M. (2006) puntualiza que un sistema urbanístico se conforma por cuatro elementos básicos: competencias exclusivas y relaciones entre gobiernos; alcance y carácter de la actuación de los gobiernos estatales; el régimen de la propiedad del suelo y; la definición de los instrumentos de planeación y de gestión. Para el caso mexicano los artículos 27 y 115 de la Constitución establecen los principios de las normas urbanas federal, estatal y municipal. Por otra parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) es una ley que aplica en todo el territorio nacional como instrumento normativo del fenómeno urbano. La LGAHOTDU se complementa con los marcos normativos estatales y, para el caso de este estudio, la norma del Estado de México se denomina Libro Quinto del Código Administrativo.

México es una república federal que se fundamenta en un gran pacto entre entidades autónomas que cuentan con sus propias constituciones locales, así como sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En la base del régimen político se reconoce al municipio como un ámbito gubernamental dotado de autonomía (art. 115), con facultades exclusivas para la prestación de servicios públicos, la administración de su hacienda local y la zonificación y administración de los usos del suelo.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional señala que: “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”. En ese sentido, se establecerán los mecanismos e instrumentos para dictar “las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”. En ese sentido, el artículo 27 es imperativo al señalar que corresponde a las instituciones públicas la facultad exclusiva para definir los modos y fines de uso del suelo nacional.

Mientras que el artículo 115, fracción V, de la propia Constitución señala facultades exclusivas de los municipios en materia urbana, por ello tienen potestad en torno a:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o

los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Por otra parte, la LGAHOTDU como ley secundaria que deriva de los principios constitucionales establece en el artículo 47 que para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero arriba señalado en materia de “Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las Provisiones, Reservas, Usos y Destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de Desarrollo Urbano aplicables”. En este caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional la autoridad competente son los municipios.

Mientras que el artículo 48 se señala que “las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”. De aquí se resalta la expresión “cualquiera que sea su régimen jurídico”, ya que esto abarca los tipos de propiedad: privada, social (ejidal, comunal) y pública. Lo cual quiere decir que independientemente de la figura de propiedad que se trate deben atender lo que por facultad exclusiva corresponde al gobierno municipal en materia de uso de suelo.

En el caso de la legislación urbana del Estado de México, el Libro Quinto del Código Administrativo es el instrumento jurídico que refiere las potestades municipales en materia urbana. Los artículos 5.6, 5.10 y 5.35 establecen el marco a través del cual los municipios ejercerán las facultades derivadas del 115 constitucional y de los relativos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Del artículo 5.10 (párrafo VIII) se rescata que los municipios tendrán la atribución para “autorizar, controlar y vigilar la utilización y aprovechamiento del suelo con fines urbanos, en sus circunscripciones territoriales”. Mientras que el artículo 5.35 (párrafo III) establece que los municipios participarán en la emisión del Dictamen Único de Factibilidad, en el caso de que haya una propuesta de “Helipuertos, Aeródromos Civiles y Aeropuertos...”.

El punto central se encuentra en el artículo 5.21, el cual a la letra señala que:

Los planes de desarrollo urbano:

- I. Serán de cumplimiento obligatorio para las autoridades y los particulares;
- II. Deberán ser observados en la formulación y ejecución de programas de obra pública, así como de dotación, administración y funcionamiento de servicios públicos; y
- III. Solamente podrán modificarse, en relación a la estructura urbana prevista, siguiendo las formalidades a que se refiere el artículo anterior y siempre que estén sustentados en una evaluación del plan que se modifica.

Como puede desprenderse del breve análisis del marco jurídico vigente a nivel nacional y estatal, el proyecto del aeropuerto internacional de Santa Lucía debe cumplir y apegarse a los procedimientos aplicables en materia urbana y respetar, al pie de la letra, las facultades municipales en la materia. Lo anterior implica que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) deberán de trabajar coordinadamente en

términos de sus respectivas competencias para concretar el proyecto aeroportuario aludido. No hacerlo de esa manera, coloca en riesgo la viabilidad y legitimidad de tal esfuerzo público.

### **3. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES ANTE EL EMBATE DEL NUEVO AEROPUERTO**

Para Martins, A. (2004) entre los retos que enfrentan las zonas metropolitanas se observan dos cuestiones: por un lado, aquellas ciudades que han crecido bajo un modelo de continuidad que absorbe infraestructuras, equipamientos e instalaciones pero que impiden la articulación, integración y la cohesión urbana; por otra parte, se encuentran aquellas ciudades a partir de piezas urbanas autónomas donde el reto es establecer puntos de enlace y nuevas lógicas de coherencias. Desde nuestra perspectiva, la expansión Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), ocurrida en el último decenio, se ubica en el segundo modelo de urbanización.

Actualmente, las áreas metropolitanas, como es el caso de la ZMVM, se caracterizan por su crecimiento disperso, siguiendo un modelo de urbanizaciones autónomas, de acceso controlado, con modelo variable de residencia unifamiliar o condominios de edificaciones colectivas. Las características de las periferias a partir de la segunda corona se caracterizan por la ausencia de estructura y continuidad; por tanto, en un estadio incompleto y heterogéneo de urbanización (Martins, A. 2004). Los municipios de Zumpango y Tecámac (Mapa 1), ubicados en la tercera corona (Suárez, M. y Delgado, J. 2007) forman parte de los 76 unidades político administrativas que dan forma a la ZMVM y reproducen dicha tendencia de metropolización.

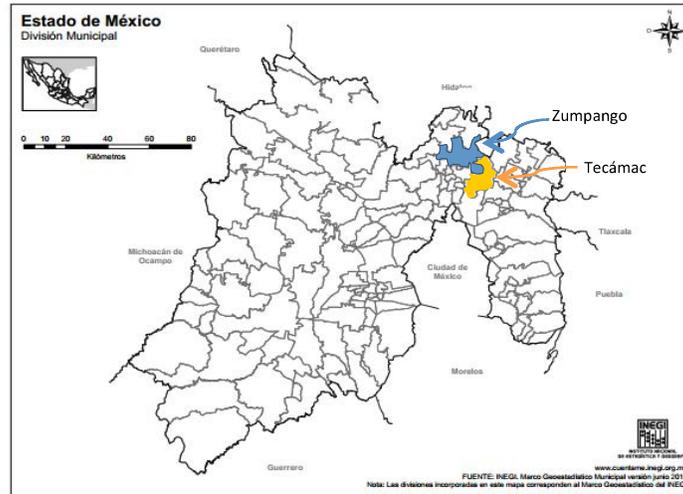
El contexto espacial de los municipios de Tecámac y Zumpango coincide con lo que describe Lara, J. (2016) en torno a las ciudades latinoamericanas: están sustentados por el espacio de los corredores urbanos que influyen en la conformación de “ciudades nuevas” producidas por las redes de infraestructura vial, donde el automóvil tiene un papel central al influir de manera determinante sobre la nueva traza urbana, tanto en su forma como en los espacios que abarca. Todo lo anterior ha producido un territorio fragmentario y difuso.

La movilidad de los municipios de Zumpango y Tecámac se sustenta en cinco corredores. Dos de ellos tiene su origen en la Ciudad de México y cuyo tramo principal es la carretera libre México Pachuca y el otro es la autopista México-Pachuca. El tercero, de carácter circunvalatorio, es el Circuito Exterior Mexiquense que intersecta con la autopista y antes mencionada y, al mismo tiempo abre un entronque hacia Zumpango. El cuarto, es la carretera Los Reyes-Zumpango que intersecta con la México-Pachuca enlazándose hacia Zumpango. El quinto es un periférico denominado Circuito Bicentenario que bordea el territorio de tradicional de Zumpango, da servicio a los nuevos desarrollos inmobiliarios y se vincula la Carretera México-Pachuca. A partir de estos corredores los municipios han estructurado su forma urbana. Para el caso de Tecámac le ha permitido expandirse de forma lineal a lo largo de las dos vialidades regionales hacia Pachuca; mientras que Zumpango se sirve de los tres corredores para dar forma urbana a su territorio (Ayuntamiento de Tecámac, 2008; Ayuntamiento de Zumpango, 2015).

Conviene resaltar que el polígono donde se tiene proyectado construir del Nuevo Aeropuerto Internacional de México se ubica en el municipio de Zumpango en un área que corresponde a la Base Aérea Militar número 1 de Santa Lucía inaugurado en 1952 (Mapa 2). Es decir, es un gran equipamiento con casi setenta años de servicio, ubicado

en la zona central de México, por lo que resulta un espacio estratégico para el país. Además de las instalaciones de técnicas para lo concerniente a la fuerza aérea, en el polígono se asientan una importante zona de vivienda.

Mapa 1. Ubicación de los municipios de Zumpango y Tecámac



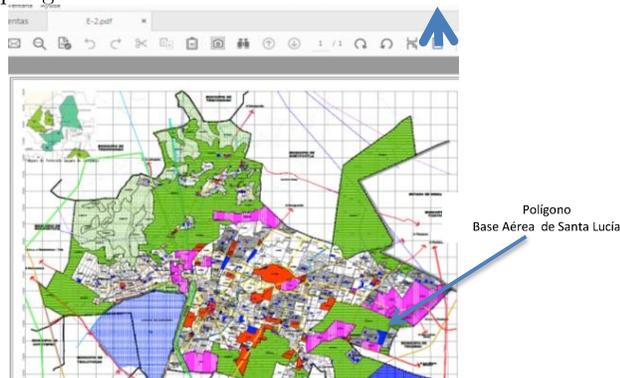
Fuente: Elaboración propia con base en <https://www.mexicodesconocido.com.mx/mapa-del-estado-de-mexico.html>

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) de Zumpango y Tecámac datan de 2015 y 2008 respectivamente. A pesar de la relativa reciente publicación del PMDU de Zumpango no se tenía prevista alguna política o estrategia para modificar los usos del suelo correspondientes a la Base Aérea Militar de Santa Lucía. En dicho documento sólo se enlista dicho polígono como un espacio más que conforma el territorio municipal, con clave de uso de suelo ZMF que significa Zona Militar Federal con Usos de Suelo Específicos, “los necesarios para el buen desempeño de las actividades propias de la base aérea” (Ayuntamiento de Zumpango, 2015: 392).

Al revisar la Tabla de Usos del Suelo del municipio de Zumpango (Ayuntamiento de Zumpango, 2015), el rubro de Defensa carece de indicaciones respecto a la densidad, intensidad y características de las construcciones, a contracorriente de lo que sucede con el resto de usos del suelo previstos para el territorio municipal. En suma: la Base Aérea Militar de Santa Lucía se asienta en el territorio de Zumpango pero no se ejerce potestad en materia de desarrollo urbano en dicho polígono; se reconoce su existencia pero no forma parte de su estrategia de ordenación territorial.

De acuerdo con el gobierno municipal de Zumpango, el territorio municipal tiene las áreas urbanas más extensas y el crecimiento urbano se va dando sobre áreas agrícolas “por lo que será importante considerar para futuro crecimiento aquellas áreas donde el impacto territorial, económico y ambiental sea menor” (Ayuntamiento de Zumpango, 2015: 233).

Mapa 2. Ubicación del polígono de la Base Aérea de Santa Lucía en territorio de Zumpango

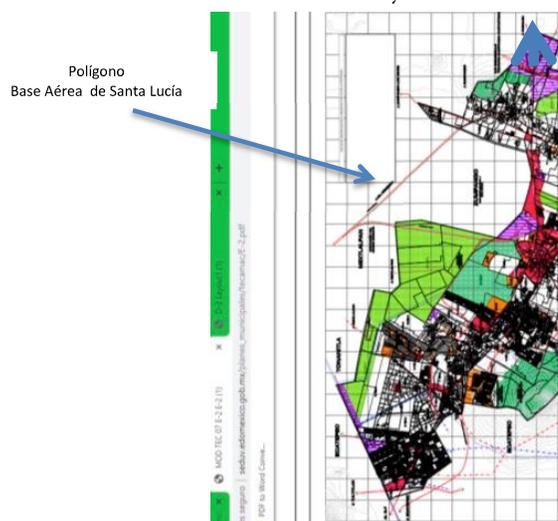


Fuente: [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Zumpango/E-2.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Zumpango/E-2.pdf)

Para el caso de Tecámac, dicha instalación militar tiene relevancia dado el impacto en la forma y estructura de los asentamientos humanos en su territorio. De acuerdo con el propio gobierno municipal de Tecámac (Ayuntamiento de Tecámac, 2008) el emplazamiento del municipio es estratégico, desde el punto de vista del desarrollo de los asentamientos humanos, derivado de su cercanía con zonas de alta dinámica económica y por las características del suelo proclives a la expansión urbana (Mapa 1).

También en la periferia adyacente a la Base Aérea Militar de Santa Lucía, que corresponde al municipio de Tecámac, se formaron colonias habitadas por personal militar (Ayuntamiento de Tecámac, 2007). No sólo se ubicaron familias de militares en la periferia, sino que en diversos pueblos y colonias más alejadas se asentaron familias del personal militar adscrito a dicha Base Aérea. Es decir, existe una fuerte interrelación entre los municipios de Tecámac y Zumpango para soportar las actividades propias del funcionamiento de la Fuerza Aérea Mexicana (Mapa 3).

Mapa 3. Polígono de la Base Aérea de Santa Lucía y su inserción espacial en Tecámac



Fuente: Elaboración propia con base en [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/tecamac/E-2.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/tecamac/E-2.pdf)

En términos generales la ubicación estratégica del municipio de Tecámac a nivel regional lo coloca con potencial para el desarrollo económico y territorial. El gobierno municipal de Tecámac señala que los usos del suelo predominantes en el municipio corresponden al uso agrícola con casi las dos terceras partes del territorio, seguida de los usos urbanos con una tercer parte (Mapa 3). “Las zonas aptas para el desarrollo urbano se dan en dos zonas del municipio, al norte y al sur. [Ambos] presentan características topográficas, edafológicas y geológicas favorables para el desarrollo urbano” (Ayuntamiento de Tecámac, 2008: 88).

De acuerdo con las circunstancias políticas nacionales que empujan hacia la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, los municipios deberán, en principio, reformular sus planes municipales de desarrollo urbano. Sin embargo, de acuerdo con la normatividad imperante en el Estado de México deben tener congruencia con las políticas y estrategias del nivel estatal, en sus dos instrumentos vigentes: el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán Texcoco (EDOMEX, 2005) y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (EDOMEX, 2008).

Lo anterior determina que el propio gobierno del Estado de México debe llevar a cabo la actualización correspondiente de sus instrumentos de planeación urbana, dada la escala de la infraestructura proyectada. Es decir, se está en presencia de una gran obra que modificará, necesariamente, las tendencias de ocupación del suelo, la vida social, la dinámica económica y ambiental en la región como nunca antes se hubiese imaginado.

Además, los instrumentos estatales de planeación urbana y los planes municipales de desarrollo urbano de Zumpango y Tecámac deberán tener congruencia con un programa territorial operativo de la región nororiente del Estado de México; mismo que deberá formularse a marchas forzadas y de conformidad con lo estipulado en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). En términos generales, el programa territorial deberá prever una visión metropolitana, densificar las zonas urbanas existentes en los municipios de Tecámac y Zumpango, determinar las infraestructuras viales y de transporte de carácter regional, estipular servicios de jerarquía metropolitana, impulsar las vocaciones económicas locales y articularlas con las que emergerán con el nuevo aeropuerto y; finalmente, el programa deberá plantear la conservación del entorno ambiental bajo principios de sustentabilidad.

Ante este escenario que se ha descrito, es posible aventurar, en términos ideales, que los gobiernos municipales cuyo territorio se encuentra dentro de la zona de influencia del Nuevo Aeropuerto Internacional de México “Felipe Ángeles”, tienen la oportunidad para transitar del viejo modelo de gestión urbanística predio a predio, donde existe la división entre espacios privados y públicos con resultados poco efectivos en términos sociales, económicos y ambientales, hacia modelos que consideren la integración de terrenos, o de cooperación entre propietarios, el cual se puede considerar el modelo de “reparto equitativo de cargas y beneficios” como es el caso colombiano reseñado en la parte inicial de esta presentación.

También es importante que exista un desarrollo de la planeación intermedia; es decir aquella que está en manos de los gobiernos municipales y del gobierno del Estado de México. Para Rojas, M. (2019) en el nivel de la planeación intermedia se busca crear respuestas integrales a la problemática de territorios específicos, abandonando las generalidades de un plan mayor. En el nivel intermedio de la planeación se establecen

estrategias de gestión, propuestas normativas e instrumentos de financiamiento; es decir, se proyecta la planeación con un sentido efectivo de actuación, para que se cubran dos dimensiones: como herramienta de planeación y como instrumento de gestión.

Siguiendo a Rojas, M. (20019), se considera que en la actual coyuntura en los municipios de Zumpango y Tecámac, pudiera ser viable integrar algunos de los criterios de la gestión asociada del territorio. Al revisar la secuencia de pasos que establece Rojas, M. (20019) se establece el criterio de viabilidad que se desprende del análisis del marco normativo antes presentado:

- 1.- Formulación del plan municipal de desarrollo urbano (viable)
- 2.- Formulación de planes parciales (viable)
3. Determinación de la (s) Unidad (es) de Actuación Urbanística (viable)
- 3.- Establecimiento de mecanismos de concertación y coerción (requiere de coordinación intergubernamental)
- 4.- Diseño de un sistema de reparto de cargas y beneficios (desarrollar esquemas de negociación público-privada)
- 5.- Formulación de proyectos urbanísticos en función de las escalas de intervención (viable)

En una escala mayor y atendiendo la tendencia a la expansión radial observada en Zumpango y Tecámac, se pueden formular estrategias en sus respectivos planes municipales de desarrollo urbano, así como en el plan regional respectivo, en torno a la creación de nuevos corredores urbanos y a la regeneración de los existentes. Un corredor urbano es “un elemento que se extiende por el territorio dotando de conectividad al espacio que intersecta...una unidad estructural que conlleva movilidad de distintos tipos, redes de infraestructura, espacio público urbano y determinados equipamientos comerciales, deportivos educativos e industriales” (Lara, J. 2016:325).

En suma, los corredores urbanos a través de los cuales se articula la movilidad de los municipios de estudio, seguirán contando con un rol determinante y en ellos se deberá revertir el actual proceso de urbanización: dispersión de los asentamientos, carencia de equipamiento e infraestructura. Ahora se está en la posibilidad de lograr una mayor articulación al interior, así como favorecer nuevas funciones urbanas a nivel regional.

Otro elemento de gestión que debe ser potencializada es la participación ciudadana:

[...] se refiere a procesos en los cuales las personas, de manera individual u organizada, hacen parte de un escenario de deliberación, diálogo y construcción de acuerdos en los que median intereses específicos en relación con una actividad propia de la esfera pública (Niño, G. 2015:182).

Es decir, la participación ciudadana, como derecho fundamental, tiene como propósito asegurar que la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos involucre perspectivas ciudadanas que le den amplitud de miras a la definición de los problemas, así como a los medios de intervención pertinentes para afrontarlos. A través de participación ciudadana se intenta lograr mayor justicia en función de las necesidades efectivas de la ciudadanía, fortaleciéndose así la implementación de las políticas públicas e integrando a los actores reales del Estado: ciudadanos y gobierno.

El tema de la participación se debe partir de la idea de implica un proceso de mayor amplitud y capacidad de incidencia, que incluye sinergias de gestión y asegura la posibilidad de conseguir dos propósitos complementarios: por un lado, los objetivos del desarrollo de las ciudades y, en segundo término, la consolidación de la democracia participativa (Niño, G., 2015). Por ello los gobiernos locales deben impulsar nuevos espacios de participación ciudadana en materia de uso del espacio y la construcción del desarrollo.

#### **4. CONCLUSIONES**

La coyuntura del Nuevo Aeropuerto Internacional de México en la Base Aérea Militar de Santa Lucía, Estado de México obliga a reflexionar respecto a las formas de gestión urbana predominantes en nuestro país; al tiempo de pensar en la posibilidad de implementar nuevos estilos y modos de atender la problemática de las ciudades y las metrópolis. La decisión del gobierno federal se da en un marco de facultades exclusivas entre los tres órdenes de gobierno, de ahí que las intervenciones de cada ámbito gubernamental deberán coordinarse para alcanzar el objetivo de contar con una gran infraestructura de carácter internacional y, al mismo tiempo, potenciar el desarrollo de los territorios municipales adyacentes.

Evidentemente la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Santa Lucía “General Felipe Ángeles” traerá consigo transformaciones territoriales que, con toda probabilidad generarán desajustes en la estructura urbana de los municipios de Tecámac y Zumpango o ampliarán las ya existentes. Sin intervención alguna, la gran infraestructura contribuiría a mantener el patrón de ocupación del suelo difuso prevaleciente; por ello es imperativo actuar.

Aunque no está previsto en la legislación urbanística de México, las condiciones urbanas y de desarrollo que presentan Zumpango y Tecámac bien pudieran ser un buen laboratorio para instrumentar el modelo de gestión asociada, de conformidad con un adecuado diagnóstico territorial, social y político. Lo que suceda alrededor del Nuevo Aeropuerto Internacional de México puede convertirse en un referente para impulsar cambios en la legislación urbana nacional y local, así como en las prácticas gubernamentales y sociales en la gestión del suelo.

Se considera que en un primer momento se puede avanzar en tres aspectos centrales: el primero, y obvio, es la necesaria actualización de los planes de desarrollo urbano municipales de Zumpango y Tecámac, al mismo tiempo de construir un plan regional (de carácter intermedio) para la región nororiente del Valle de México donde estén incluidos otros municipios ubicados en el círculo inmediato de influencia del nuevo aeropuerto a la Base Aérea. En un segundo momento, el propio gobierno del Estado de México deberá actualizar sus dos instrumentos de planeación: el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y el Plan Regional del Valle Cuautitlán Texcoco. El tercero, es la revitalización de los corredores urbanos estructuradores de los dos municipios; en particular los que atraviesan todo el territorio de Tecámac.

Finalmente, debe garantizarse la efectiva participación ciudadana en la gestión del territorio de los dos municipios. La participación está prevista en todo el marco legal del fenómeno urbano. Desde nuestro punto de vista, esta coyuntura que enfrentan Zumpango y Tecámac requiere del concurso amplio de grupos y ciudadanos para impulsar una agenda pública urbana que ofrezca resultados tangibles y positivos en términos ambientales, sociales y económicos. Los retos están ahí.

## 5. REFERENCIAS

- Acero, N. (2015): Implementación de la Gestión Asociada en proyectos de renovación urbana. En Rojas, M. M. (coord.): De la renovación a la revitalización. Desafíos para Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación Bogotá, Colombia, pp. 198-216, en <http://www.sdp.gov.co/node/6195>. Recuperado 14-07-2019,
- Ayuntamiento de Tecámac (2008): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tecámac. Ayuntamiento de Tecámac 2006-2009, México.
- Ayuntamiento de Zumpango (2015): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango. Ayuntamiento de Zumpango 2012-2015, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019).
- EDOMEX (2005): Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, en [http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes\\_regionales/prduvct/RVCT%2010-06-05.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes_regionales/prduvct/RVCT%2010-06-05.pdf). Recuperado 16-06-2019.
- EDOMEX (2008): Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en <http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/PEDU.pdf>. Recuperado 16-06-2019.
- [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/tecamac/E-2.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/tecamac/E-2.pdf). Recuperado 16-06-2019
- [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Zumpango/E-2.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Zumpango/E-2.pdf). Recuperado 16-06-2019
- <https://www.mexicodesconocido.com.mx/mapa-del-estado-de-mexico.html>. Recuperado 16-06-2019
- Lara, J. (2016): “El corredor urbano Nuevo México-Tesistán en Zapopan, Jalisco: un nuevo rompecabezas inmobiliario”, en Revista Transporte y Territorio, n° 15, México, pp. 323-347.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (2018).
- Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (2019).
- Maldonado, M.; Pinilla, J.F.; Rodríguez, J. y Valencia N. (2006): Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute of Land Policy, Colombia, en [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Publicados/Planes\\_Parciales-Maria\\_Mercedes\\_Maldonado.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Planes_Parciales-Maria_Mercedes_Maldonado.pdf). Recuperado 08-08-2019.
- Martins, A. (2004): Recolonización urbana, hacia la frontera habitable (tesis doctoral). Universitat Politècnica de Catalunya, España, en <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/94275>. Recuperado 14-06-2019.
- Niño, G. (2015): La participación en renovación urbana: más allá de la consulta ciudadana, en Rojas, M. M. (coord.): De la renovación a la revitalización. Desafíos para Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación Bogotá, Colombia, pp. 181-197, en <http://www.sdp.gov.co/node/6195>, 14 de julio 2019. Recuperado 14-06-2019.
- Rojas, M. (2019): Planeación intermedia/PU, la gestión asociada e inclusión social. Lincoln Institute of Land Policy, EEUU, en <http://www.sdp.gov.co/node/6195>. Recuperado, 14-junio-2019.

Suárez, M. y Delgado J. (2007): “La expansión urbana probable de la Ciudad de México. Un escenario pesimista y dos alternativos para el año 2020”, en Estudios Demográficos y Urbanos, n° 1, México, pp. 101-142.