

Planeación urbana municipal en la Región Norte del Valle de México, 2023

Melesio Rivero Hernández¹

Enrique Moreno Sánchez²

María de los Ángeles Velázquez Martínez³

Resumen

A raíz de la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) se inició una nueva etapa de planeación urbana caracterizada por la urgencia de actualizar los instrumentos del sistema estatal de planeación, en función de los emergentes escenarios territoriales, así como de la formulación del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNVM). El problema de investigación discurre en torno al rol de los gobiernos locales y sus capacidades para afrontar los retos que implican la formulación e instrumentación de los programas y proyectos comprometidos para la región.

El objetivo general es analizar el tono y la forma de los proyectos derivados del PTOZNVM, la corresponsabilidad de los municipios de la región, así como el cumplimiento efectivo por parte de los gobiernos locales, tanto en materia de planeación urbana como en las acciones específicas. Como conclusiones preliminares se plantea que los gobiernos locales han tenido un papel marginal, limitado y de poca calidad en esta nueva etapa de planeación urbana, ya que las acciones comprometidas no van más allá de sus tareas rutinarias y en términos de planeación urbana manifiestan un rezago significativo.

Conceptos clave: 1. Planeación urbana, 2. Gobierno local 3. Región Norte Valle de México

Introducción

La instalación del AIFA y la formulación del PTOZNVM generaron cambios abruptos en el sistema estatal de planeación urbana del Estado de México. El gobierno de la entidad, integró nuevas variables en su análisis territorial y redefinió sus políticas y estrategias; mientras que los municipios aledaños al AIFA entraron una recomposición espacial desconocida, asumieron más compromisos de gestión y se vieron obligados a actualizar sus instrumentos de planeación urbana.

Para abordar el estudio de esta condición y siguiendo una lógica deductiva, el trabajo se organiza en cuatro apartados. En el primero se desarrolla una nota teórica en relación con las cualidades y condicionantes de la planeación urbana local. El segundo apartado discurre en torno a la descripción de los componentes del sistema de planeación urbana del Estado de México. Por su parte, en el tercer apartado se da cuenta de los compromisos municipales, asumidos y cumplidos, derivados de la formulación del PTOZNVM. El cuarto apartado contiene una revisión de la actualización de los planes municipales de desarrollo urbano,

¹ Dr. en Urbanismo. Universidad Autónoma del Estado de México. mriveroh@uaemex.mx

² Dr. en Urbanismo. Universidad Autónoma del Estado de México. emorenos@uaemex.mx

³ Dra. en Ciencias Sociales y Administrativas. Centro Universitario UAEM Texcoco. vema640828@hotmail.com

tanto en términos cuantitativos como cualitativos enfatizando las acciones vinculadas a la presencia del AIFA en la región. Finalmente, a la luz de las evidencias recabadas y su análisis, se formulan conclusiones y algunas recomendaciones.

Planeación Urbana Local

Los cambios espaciales, políticos, económicos y sociales de la última parte del siglo anterior colocaron a los gobiernos locales en un lugar de primacía en la responsabilidad de planear sus demarcaciones territoriales, así como conducir los procesos de urbanización galopantes en todo el orbe. De acuerdo con Márquez (2020) la teoría de la planeación territorial se concibió como una herramienta poderosa para encauzar y solucionar diversos problemas mediante la toma de decisiones racionales para el mundo contemporáneo. Dicho modelo tiene sus raíces en el denominado modelo racional-compreensivo positivista. Las bases de dicho modelo se encuentran en la utilización de un método científico riguroso que contiene cinco etapas clásicas: identificación del problema; recolección de datos; análisis de los mismos; identificación de alternativas y; finalmente, la selección de la mejor de ellas.

La apuesta por la razón como instrumento impacta el funcionamiento de las organizaciones públicas, privadas y sociales. La eficiencia y eficacia en la acción desplegable tiende a mejorar los indicadores del desarrollo. Sobre todo porque la objetividad implícita en el modelo racional-compreensivo propugna por una disposición adecuada de medios y recursos; así como a potenciar los territorios en función de las necesidades de las sociedades, los recursos naturales aprovechables y el cuidado del medio ambiente. No obstante lo anterior, De Mattos (2008) llama la atención en torno a la mercantilización de la dinámica urbana; dado que las ciudades están siendo objeto de profundas transformaciones bajo la influencia de la dinámica económica del capitalismo globalizado.

La urbanización de las dos primeras décadas del siglo presente está impregnada de la racionalidad capitalista con una intensidad anteriormente desconocida. Las diferencias cuantitativas y cualitativas de los procesos de urbanización actual se observan, entre otros factores, en la dinámica inmobiliaria privada que marca tendencias y modos de ocupación desequilibrada de los espacios urbanos (De Mattos, 2008). Al respecto Delgadillo (2016) sostiene que a la luz de dicha urbanización orientada por intereses privados ha dado como resultado la transformación de antiguas zonas fabriles, baldíos urbanos o espacios depauperados en zonas exclusivas de vivienda y comercio destinadas para las clases medias y altas.

La planeación ha pasado de ser un referente de la racionalidad instrumental y estratégica en boga. Ya no se trata de alcanzar objetivos predeterminados a través de metodologías y propuestas racionales, sino adecuar políticas y estrategias flexibles en función de los comportamientos e intereses de los actores privados. De esa manera se identifica una dicotomía entre “La Ciudad que planea” y su opuesto, la “Ciudad planeada” (Márquez, 2020).

La ciudad que planea se caracteriza por adoptar puntos de vista de diversos actores para integrar infraestructuras, usos del suelo, cultura, recursos naturales y educación en un marco plural y equitativo; además, la construcción de los planes implica una comunicación abierta para el análisis de datos, la evaluación y procesos integradores de toma de

decisiones (Márquez, 2020). La ciudad planeada aporta el punto de vista de expertos a través de un plan maestro y descuida la integración de los locales; una característica central es el nepotismo y favoritismo en el establecimiento de prioridades, lo cual reduce el número de beneficiarios a unos cuantos inversionistas

La urbanización de las dos primeras décadas del siglo presente está impregnada de la racionalidad capitalista con una intensidad anteriormente desconocida. Las diferencias cuantitativas y cualitativas de los procesos de urbanización actual se observan, entre otros factores, en la dinámica inmobiliaria privada que marca tendencias y modos de ocupación desequilibrada de los espacios urbanos (De Mattos, 2008). Se conoce como gentrificación (Delgadillo, 2016) es un fenómeno de reciente cuño, que implica la desaparición de viejas vocaciones urbanas en pro de una mercantilización escenográfica de los centros de las ciudades. En dicho proceso los inversionistas tienen un papel central; al mismo tiempo que los gobiernos, responsables de planificar los usos del suelo, han hecho de la planeación un ejercicio justificador de nuevos patrones de ocupación del suelo avasalladores de la historia e identidades culturales preexistentes.

Para Alejandro, Pineda y Hernández (2015) la urbanización con el sello neoliberal se ha convertido en símbolo de desarrollo y progreso. Con las nuevas formas de planear las ciudades la perspectiva del negocio y lucro se ha erigido en vencedora en detrimento de espacios vitales, las esperanzas y las ilusiones de vida de amplias capas de la población. Al respecto De Mattos (2008) señala que el proceso debe analizarse a la luz de la globalización financiera propia de las dos últimas décadas del siglo pasado.

Dicho proceso implicó la aplicación de políticas de liberalización económica, apertura externa y, sobre todo, políticas urbanas desregulatorias. Es decir, criterios laxos de planeación para favorecer la acelerada expansión de los grandes desarrollos inmobiliarios o, en su caso, altas tasas de densificación de las ciudades. En ambos casos con efectos perversos en el ámbito social y medio ambiental. En suma, las actuales formas de planeación urbana se ciñen a los criterios de la gestión pública bajo el manto de una aparente neutralidad y subsidiariedad; del mismo modo, el enfoque se sustenta en los principios de competitividad urbana y en el *city marketing* (Márquez, 2018).

Los conceptos de competitividad urbana, así como el de *city marketing* se sustentan en la valorización del capital y los retornos a obtener. Para los inversionistas un lugar es atractivo depende de las garantías territoriales construidas y favorecidas por los gobiernos para el asiento de capitales, así como su sostenibilidad en el tiempo. Estabilidad, laxitud, servicios y seguridad como precondiciones para la elegibilidad de una ciudad (De Mattos, 2008). La complejidad del siglo XXI se manifiesta en las renovadas y variadas formas de la realidad social que dan forma a las luchas por el territorio y sus recursos (Alejandro, Pineda y Hernández, 2015). Para algunos será la mera supervivencia, para otros la posibilidad de alcanzar posiciones de poder económico-político con efectos en las formas de apropiación del espacio, su disfrute o su padecimiento.

De ese modo los planes urbanos y territoriales garantizan, en este esquema, la valorización de predios mediante la incorporación de nuevas áreas dedicadas a nuevos desarrollos inmobiliarios. En los hechos esto implica un mayor protagonismo de los grandes capitales en el proceso de transformación urbana; proceso acompañado el repliegue de las instituciones estatales. Dicho repliegue no se refiere a la extinción de las instituciones

públicas, sino a la adopción de modelos de gestión gubernamental laxos tanto en la concepción de las normas como en las rutinas administrativas en la cotidianidad. Se dejó atrás el urbanismo racional clásico de la etapa moderna de *Le Corbusier* y de la Carta de Atenas (De Mattos, 2008).

El Sistema estatal de planeación urbana

En la actualidad los planes vinculantes en materia urbana, para el caso del Valle de México, son: el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDUEM), el Plan Regional del Valle Cuautitlán Texcoco (PRVCT, 2005), así como los respectivos Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU). De manera complementaria existen dos programas que sirven como referentes técnicos y conjunto de recomendaciones deseables en la planeación urbana; por un lado, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 2012 (POZMVM) y el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México de 2020.

La versión 2019 del PEDUEM tiene como antecedentes históricos las versiones de los años 2003 y 2008. La característica común de todos los planes urbanos fue el establecimiento de políticas de impulso al crecimiento de las ciudades mediante el establecimiento de polígonos municipales con vocación urbana para la construcción de vivienda.

El PEDUEM de 2003 (Gaceta de Gobierno, 2003), fue el primer instrumento de planeación que intentó llenar los vacíos existentes en la materia. El plan precedente databa desde 1986. Casi 30 años en que el Estado de México careció de grandes orientaciones urbanas y territoriales cuya utilidad fuera, al menos, referencia para el desarrollo urbano. Tres décadas de opacidad generaron amplios espacios para la discrecionalidad con efectos totalmente perversos en la ocupación del territorio estatal. Tardíamente, el propósito general del plan de 2003 fue “[...] establecer una estrategia de ordenación territorial para orientar el proceso de poblamiento y ser el marco normativo para las acciones que promuevan los diferentes Órdenes de gobierno y los sectores social y privado, en los aspectos que inciden sobre el territorio de la entidad” (Gaceta de Gobierno, 2003: 15).

El PEDUEM de 2003 surgió a la luz de las adecuaciones normativas en términos urbanísticos en el Estado de México. En 2002 se derogó la vieja Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México para dar paso al Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México. En dicho ordenamiento se actualizaron criterios y procedimientos para la elaboración de los Planes de desarrollo urbano: estatal, regionales, municipales y parciales. El criterio preponderante fue el establecimiento del principio de congruencia (Gutiérrez, 2014). Es decir, la necesaria articulación entre las políticas, líneas de acción, escenarios de prospectiva y, sobre todo, de estrategias territoriales complementarias y no disruptivas. De ese modo, el Plan 2003 dio pie al establecimiento de una imagen objetivo de la entidad, ante la cual los municipios deberían definir áreas urbanizables y no urbanizables en sus respectivos PMDU, para que desde lo local se contribuyera a cumplir el escenario territorial global.

A partir de 2003 en el Estado de México se dio inicio a un intenso proceso de formulación de PMDU, derivado de la política gubernamental. Para apoyar a los gobiernos locales en la tarea, el gobierno del Estado de México estructuró un equipo de técnicos y expertos en materia urbana para elaborar bases de datos, cuadros y gráficas para nutrir de

contenido la estructura de los planes prefijada en el Libro Quinto del Código Administrativo y en su Reglamento. Es decir, el año 2003 fue punto de partida para la construcción de un sistema de planeación urbana del Estado de México.

De manera paralela a la política de fomento a la planeación urbana municipal, se formuló y publicó el PRVCT (Gaceta de Gobierno, 2005). En ese momento el Estado de México se dividió en dos grandes regiones: Toluca y Valle de México. Para la segunda de ellas, el PRVCT amplió las estrategias gubernamentales del PEDU de 2003, y se planteó revertir la problemática urbana derivada de la elevada concentración de la población en los 59 municipios que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Las estrategias del PRVCT de 2005 se concentraron en dos: a) Controlar y estructurar el desarrollo urbano y; b) Orientar el crecimiento a otras regiones (Gaceta de Gobierno, 2005: 10). Respecto a la primera se determinó promover actividades complementarias a la vivienda bajo el concepto de “hacer ciudad dentro de la ciudad”; igualmente se identificó una zona al norte del Valle denominada “Sierra de Guadalupe” como la zona propicia para orientar los futuros desarrollos urbanos. En cuanto a la segunda estrategia general se plantearon cuatro acciones: estructurar el crecimiento por medio de cuatro ejes y la consolidación de cuatro centros urbanos; establecer un Sistema de Transporte Masivo, impulsar la productividad y competitividad de la zona mediante y; por último preservar un gran espacio abierto al centro de los 4 ejes, para equilibrar los usos del suelo, resguardar el medio ambiente y mejorar la calidad de vida (Gaceta de Gobierno, 2005: 11).

De manera complementaria, con el PRVCT se establecieron un conjunto de “Propósitos Sustantivos” (PRVCT, 2005: 26):

1. Marcar el rumbo que tendrá el proceso de urbanización de la RVCT.
2. Orientar los procesos de planeación territorial de los municipios metropolitanos de la RVCT.
3. Normar las acciones, programas y proyectos con impacto regional, que realiza la sociedad y el gobierno

De los resultados alcanzados en el PRVCT no se ha elaborado informes de evaluación o impacto. El instrumento de planeación no logró consolidarse como un referente técnico para los gobiernos municipales. Una de las razones para ello fue la tardía aparición del PRVCT ante la avalancha de PMDU que ya se habían formulado en los años previos.

Por otra parte, la actualización del PEDU en 2008 respondió a la necesidad de cerrar un primer ciclo de planeación urbana en el Estado de México. Es decir, fue un punto de llegada. El aspecto más importante del plan fue la gran síntesis de usos de suelo en función de las políticas definidas en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Con la versión del Plan de 2008 se reelaboraron los planos de uso de suelo estatal, en función de los usos del suelo establecidos en los planos respectivos de los PMDU. Así, surgió una visión a futuro del territorio estatal. El Plan 2008 se formuló atendiendo diversas consideraciones; entre otras: a) redefinir los escenarios prospectivos de la demografía estatal y los tipos de poblamiento esperados; b) revisar y estimar los requerimientos de vivienda de mediano y largo plazo; analizar los factores que inciden en la capacidad de los centros de población para su

crecimiento con el fin de determinar las políticas de desarrollo urbano que se aplicarán en el territorio del Estado de México (Gaceta de Gobierno, 2008: 16). En términos generales, la actualización del PEDUEM 2008 se sustentó en la “necesidad de incorporar la aplicación de políticas urbanas de “Impulso” (Gaceta de gobierno, 2008: 34).

Las consideraciones señaladas dieron pie a una serie de decisiones en materia de política urbana estatal, que hasta el momento tienen un impacto significativo en la morfología territorial del Estado de México, caracterizada por el avasallamiento de miles y miles de viviendas concentradas en grandes conjuntos urbanos diseminados en diversas regiones y municipios. Esta política gubernamental se instrumentó a través del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario (Rosas, Maya y Rodríguez 2018).

Particularmente el programa Ciudades del Bicentenario de “Ciudad Dispersa”; proyectando polos de desarrollo en el territorio estatal ubicados al norte y poniente del Valle de México (los municipios seleccionados fueron Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango). Sin embargo “[...] no existen ejercicios de seguimiento y evaluación por parte de la administración pública estatal ni de los ayuntamientos para determinar si las metas trazadas se alcanzaron satisfactoriamente” (Rosas, Maya y Rodríguez, 2018: 291).

Paradójicamente los seis municipios seleccionados en el programa Ciudades del Bicentenario, es que todos ellos enfrentan problemas en sus reservas de agua potable, lo cual conduce a una sobreexplotación de sus respectivos mantos acuíferos, con niveles de emergencia en Zumpango, Huehuetoca y Tecámac que dependen del acuífero del Valle Cuautitlán-Pachuca. Además del problema de abasto de agua, en los municipios de Tecámac y Zumpango se han rebasado las posibilidades de controlar el proceso de urbanización (Rosas, Maya y Rodríguez, 2018). Particularmente, la urbanización intensiva a través de grandes conjuntos urbanos genera alta demanda de agua, transporte, equipamientos, infraestructuras y demás servicios públicos cuyas administraciones locales difícilmente pueden satisfacer.

Por otra parte, dada la complejidad del fenómeno metropolitano estatal, en 2012 se publicó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM). Si bien no es un instrumento vinculante del sistema de planeación urbana, es un referente técnico en la materia elaborado como parte de los resultados de la coordinación metropolitana entre los gobiernos Federal, de la Ciudad de México y del Estado de México.

La ZMVM se caracteriza por su diversidad y desigualdad. Es un gran conglomerado en el que toman decisiones tres órdenes de gobierno que actúan de manera fragmentada e inconexa. Por ello uno de los retos más importantes es la construcción de decisiones coordinadas y consensadas entre una amplia gama de actores institucionales (SEDESOL, 2012). El propósito general es “sentar las bases de aquellos temas comunes y emergentes con los cuales deberán construirse acuerdos sobre la gran diversidad de elementos que constituyen esta metrópoli” (SEDESOL, 2012: 7).

En este documento, existe una ampliación de la ZMVM ya que en esta versión se contemplaron, además de las 16 Alcaldías del Distrito Federal y los 59 municipios conurbados del Estado de México, a 21 municipios del estado de Hidalgo (SEDESOL, 2012:10). Como modelo urbano, se planteó superar el centralismo de la Ciudad de México, a

través del fomento de una estructura policéntrica. Dicha propuesta la sostienen a partir del estudio de los procesos históricos de desarrollo de actividades económicas, especialización y jerarquía, conectividad, así como la oferta de bienes y servicios. A pesar de la rigurosidad técnica del POZMVM de 2012, para Toca (2019), el documento es un ejemplo desafortunado de coordinación metropolitana, ya que para alcanzar un grado de efecto vinculante debe aprobarse por la federación y por los gobiernos de las entidades implicadas.

Finalmente, en el PEDUEM 2019 (Gaceta de Gobierno, 2019) se consigna que uno de los motivos que impulsó la actualización a la versión de 2008 fue el desfase normativo y paradigmático. Una de las premisas que se considera relevante en la formulación del PEDUEM 2019 se vincula con la determinación de “[...] de políticas públicas, estrategias, lineamientos, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que se aplicarán por los tres niveles de gobierno en el territorio del Estado de México, bajo criterios de concertación con los sectores público, privado y social” (Gaceta de Gobierno, 2019: 3). Es decir, un planteamiento de implementación macro de acción pública, social y privada en un esquema de gobernanza, participación e inclusión. Por lo menos así se refería en el discurso.

Con la versión de 2019 se estableció una visión al 2042 y se “busca apuntalar un sistema de centros urbanos mediante el fomento de ciudades más compactas y resilientes” (Gaceta de Gobierno, 2019: 198). El planteamiento lo estructuraron en cinco principios rectores: 1. Ciudades incluyentes y equitativas; 2. Sistema urbano sustentable y resiliente; 3. Ciudades competitivas, prósperas e innovadoras; 4. Sistema urbano con nuevos equilibrios territoriales y; 5. Nueva gobernanza urbana. La innovación que se presenta en el PEDU 2019 es el establecimiento de Áreas de Ordenamiento y Regulación (AOR) como unidad mínima territorial.

A partir de las AOR se refieren los Corredores Urbanos y Ejes Estatales de Desarrollo, al tiempo que ratificaron las seis regiones urbanas (Valle Cuautitlán-Texcoco, Valle de Toluca, Atlacomulco, Valle de Bravo, Tejupilco e Ixtapan de la Sal) con sus respectivas subregiones, establecidas desde 2008. En este esquema de ordenamiento no existe la Región Norte del Valle de México creada por la SEDATU a partir de la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. Incluso en el PEDUEM 2019, en sus diversas secciones, solo se hace alusión tibia y tangencial al proyecto aeroportuario. En sí, puede afirmarse que el AIFA surgió como un disruptor de las políticas, estrategias, objetivos en materia urbana para el Estado de México.

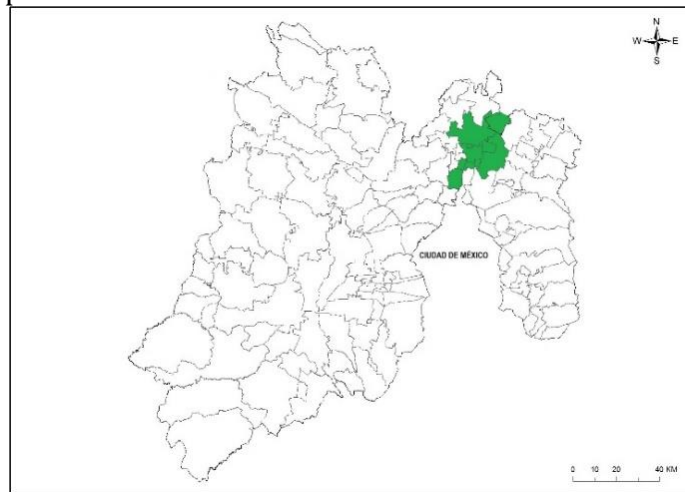
Los compromisos de los gobiernos municipales de la región ante el PTOZNVM

De acuerdo con la SEDATU (2020), el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNVM) surgió como un instrumento de planeación territorial necesario para “prever, mitigar e integrar los diferentes impactos que tendrá en el ámbito demográfico, social, económico, ambiental, institucional y territorial” (:2) en los municipios perimetrales al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles en la Base Aérea de Santa Lucía (Mapa 1)⁴. El

⁴ Tizayuca (Estado de Hidalgo). Del Estado de México: Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Tonanitla, Tultitlán, Tultepec y Zumpango.

PTOZNVM prevé proyectos en materia de infraestructura, servicios, vivienda, movilidad, equipamiento y una mejor ocupación del territorio.

Mapa 1. Localización de la Zona Norte del Valle de México



Fuente: Elaboración propia.

La responsabilidad principal en la formulación la asumió la SEDATU. No fue un proyecto emprendido por el gobierno del Estado de México, ni de los gobiernos locales. Lo cual obligaría a seguir otra ruta jurídica para su validación y su necesario efecto vinculante para los actores públicos, privados y sociales; sólo tiene un carácter de buena voluntad y de referente técnico que no obliga a su cabal cumplimiento a los ámbitos de gobierno implicados. En sí no forma parte del sistema estatal de planeación urbana.

Como propósito central, el PTOZNV busca ordenar el crecimiento urbano y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región en cuestión. El proyecto del aeropuerto de Santa Lucía ha sido objeto de controversia desde su anuncio debido a sus posibles impactos ambientales y sociales, así como a su viabilidad económica y técnica. Se ha cuestionado su viabilidad, ya que podría haber problemas con la congestión del espacio aéreo y la coordinación con otros aeropuertos cercanos. Además, el proyecto también podría tener impactos negativos en el medio ambiente, como la eliminación de zonas de cultivo y la afectación de las rutas migratorias de aves. También se ha cuestionado su impacto en las comunidades locales, especialmente en cuanto a la reubicación de comunidades y la compensación por los terrenos expropiados.

En su sección de “Alineación con los instrumentos de planeación superior” (SEDATU, 2020: 7) el PTOZNVM señala ser congruente con tres planes federales, así como los de desarrollo urbano del Estado de México e Hidalgo. De lo anterior se puede observar la falta de alusión a los Planes Municipales de Desarrollo Urbano de los ocho municipios que conforman la región. Es decir, se reproduce un viejo esquema de marginar lo que pudiera ser aprovechable de las políticas y estrategias de los gobiernos locales en materia urbana. También debe considerarse la vigencia, actualidad y utilidad que para el caso habrían de tener tales PMDU. Incluso en el propio PTOZNVM se reconoce el rezago que presentan los municipios de la región en materias tales como “la participación ciudadana, la capacidad

institucional y/o la gobernanza de la urbanización [ya que] son débiles y [ello] tiene un impacto negativo en la prosperidad urbana de la zona” (SEDATU; 2020: 29).

Además de participar en las diferentes etapas de la formulación, los gobiernos se comprometieron a desarrollar un conjunto de proyectos de diversa índole. En algunos casos con recursos propios y, en otras, mediante la combinación y complementariedad entre gobiernos. En ese entorno, en el PTOZNVM se indicaron proyectos de movilidad, creación de empleos y la protección del medio ambiente, creación de zonas de desarrollo económico, la mejora del transporte público, la conservación de los recursos naturales y la promoción de la cultura y el turismo, entre otros (Cuadro 1).

Cuadro 1. Número de Proyectos Comprometidos en el PTOZNVM.

Responsabilidad y corresponsabilidad en su instrumentación

Subsistema	Núm. de proyectos	Responsabilidad y/o Corresponsabilidad		
		Gobiernos municipales	Gobierno federal	Gobiernos estatales
1.- Sociodemográfico y cultural	14	14	3	13
2.- Económico	23	17	4	18
3.- Ambiental	19	5	10	10
4.- Urbano-Regional: Equipamientos	26	-	26	-
5.- Urbano-Regional: Vivienda*	5	-	5	5
6.- Urbano-Regional: Suelo	4	-	4	-
7.- Vial y de Movilidad	17	-	11	8
8.- Vial y de Movilidad: Vialidades	32	1	30	2
9.- Vial y de Movilidad: SCT	7	-	7	-
10.- Vial y de Movilidad: Cruces conflictivos.	25	25	-	-
TOTAL	172	62	100	56

*En este subsistema se integró una nueva categoría de actor: el sector privado.

Fuente: Elaboración propia, con base en PTOZNVM (2020, pp. 167-187).

En el cuadro 1 se muestra el total de proyectos (172) establecidos en torno a la Región Norte del Valle de México en función de la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles y las acciones de desarrollo local. En algunos casos la responsabilidad recayó en un nivel de gobierno y en otros casos fungen como corresponsables en algún grado. En términos cuantitativos la mayor parte recae en el gobierno federal; mientras que el conjunto de gobiernos municipales de la región, así como los gobiernos estatales tienen una participación marginal. Resalta que los gobiernos municipales de la región intervienen plenamente solo en cuatro de los diez subsistemas establecidos (cuadro 1).

Respecto al subsistema demográfico-cultural y al subsistema económico, el conjunto de proyectos podría instrumentarse independientemente de la construcción del AIFA, ya que se refieren a actividades que por su propia naturaleza podrían subsanarse de manera rutinaria, con recursos propios (humanos, materiales, económicos y tecnológicos). Son proyectos tales como: apoyos alimentarios, funcionamiento de comedores comunitarios, programas de salud, fomento de fiestas patronales, mantenimiento y operación de

equipamientos culturales y deportivos. Igualmente lo son: promoción para la instalación de nuevas industrias, creación de ventanillas únicas de trámites, incentivos fiscales, entre otros.

Cuando ya corresponde un mayor desarrollo de capacidades, como lo es el caso del subsistema ambiental, los municipios disminuyen su participación. De un total de 19 proyectos, participan en solo 5 de ellos. Incluso la tonalidad de los proyectos no va más allá de lo cotidiano: campañas de reforestación, sistemas de captación de agua de lluvia, revisar reglamentos de construcción o sistemas de recolección y disposición de residuos sólidos.

El Subsistema Urbano Regional se divide a su vez en tres áreas: Equipamientos, Vivienda y Suelo. En relación con la primera la responsabilidad de los 26 proyectos (cuadro 1) recae en la SEDATU a través del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)⁵. Sin embargo, al igual que en las situaciones anteriores son acciones que formarían parte de las rutinas administrativas de los gobiernos locales, ya que tienen que ver con rehabilitación, modernización y/o construcción de escuelas de diversos niveles, parques urbanos, casas de cultura, auditorios, teatros o plazas cívicas. Con este conjunto de proyectos los gobiernos municipales de la región manifiestan sus incapacidades para intervenir con pertinencia ante los problemas del desarrollo con autonomía y autosuficiencia.

En relación con Vivienda los cinco proyectos recaen únicamente en el gobierno federal y los gobiernos estatales (cuadro 1); cabe considerar que en este rubro se integra a empresas inmobiliarias como agentes intervinientes. Finalmente, en lo que corresponde a Suelo (cuatro proyectos) el gobierno federal asume todas las responsabilidades del caso, cuando en este aspecto también deberían intervenir los gobiernos locales dadas sus facultades constitucionales de administrar y zonificar los usos del suelo tal y como se establece en el artículo 115 constitucional.

Los proyectos correspondientes a los subsistemas denominados Vial y de Movilidad con sus derivaciones Vialidades y SCT agrupan un total de 56 proyectos (cuadro 1), los cuales dada su complejidad técnica y financiera rebasan las capacidades de los gobiernos municipales. Son proyectos de alto calado concentrados en la infraestructura y equipamientos requeridos para acceder por diferentes medios al AIFA. Ejemplifican el caso la ampliación del tren suburbano, las líneas de autobuses con carril confinado, centros de transferencia multimodal, ampliación de autopistas o construcción de grandes distribuidores viales.

En lo que corresponde al criterio “Cruces conflictivos”, los 25 proyectos (cuadro 1) recaen en la responsabilidad de los gobiernos municipales. En esta parte, el conjunto de acciones se concentra en acondicionar, reparar, construir o reconstruir aquellos espacios locales afectados por la realización de las grandes obras de infraestructura vial que comunican al AIFA con la región. Los proyectos se refieren, como su denominación lo indica, a los cruces vehiculares ubicados en diversos puntos por donde se trazaron nuevas vialidades

⁵ De acuerdo con las Reglas de Operación del PMU, el objetivo general es: “Contribuir a que las personas que habitan en AGEB’S Urbanas de Medio, Alto a Muy alto grado de Rezago Social o Marginación, en los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de las ciudades de 15,000 habitantes o más que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018 y en los municipios en los que se implementan proyectos prioritarios o estratégicos del Gobierno de México, reduzcan sus condiciones de rezago social o marginación, mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios” (DOF, 2023: 2.1).

y/o se llevaron a cabo ampliaciones importantes y cuyos efectos limitan la movilidad vehicular en las localidades.

El cuadro 1 y párrafos subsecuentes muestran los compromisos y características de los proyectos que derivaron del Convenio para la formulación del PTOZNMV. Una vez subsanada esa primera etapa formal, conviene revisar los avances que al respecto se han alcanzado al año de elaboración del presente estudio (2023). Siendo el propósito central dar cuenta del rol de los municipios en la planeación urbana de la región norte del Valle de México, el cuadro 2 muestra la relación de cumplimiento de los proyectos comprometidos por parte de los gobiernos locales en los cuatro subsistemas donde tienen incumbencia: Sociodemográfico y Cultural, Económico, Ambiental y, Vial y de Movilidad (Cruces Conflictivos).

Cuadro 2. Cumplimiento de Municipios / Proyectos Comprometidos en el PTOZNMV

SUBSISTEMA	A	B	C	D	E	F	G	H
Sociodemográfico y Cultural	5/13	5/13	8/13	6/14	7/13	7/13	4/13	4/12
Económico	8/15	3/15	9/15	5/16	5/15	4/15	7/16	4/15
Ambiental*	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4
Vial y de Movilidad: Cruces Conflictivos	3/3	1/3	-	7/8	-	/2	3/3	1/3

Nota 1: A-Tizayuca; B-Jaltenco; C-Nextlalpan; D-Tecámac; E-Tonanitla; F-Tultitlán; G-Tultepec; H-Zumpango.

* En el PTOZNMV no se especifican los nombres de los municipios responsables de los cuatro proyectos en los que se enuncia la corresponsabilidad.

Fuentes: Páginas electrónicas de los gobiernos, perfiles Facebook de presidentes municipales, informes de gobierno para los primeros tres subsistemas. Para el subsistema Vial y de Movilidad: cruces conflictivos, se realizaron recorridos de campo.

En el cuadro 2 se muestra una lenta instrumentación de los proyectos dado que ello no implica modificar substancialmente las estructuras administrativas, o llevar a cabo innovaciones financieras o procesuales para atenderlas con pertinencia. Finalmente las acciones comprendidas en los compromisos formarían parte de la agenda pública, con o sin proyecto aeroportuario, que obligadamente todo gobierno municipal debe abordar para modificar positivamente las condiciones de vida de sus comunidades, así como del cuidado y uso responsable de los recursos naturales de los territorios de su demarcación en beneficio, también, de las futuras generaciones. Incluso, la información del emprendimiento de los proyectos podría formar parte de la comunicación política de los gobiernos locales.

De conformidad con la búsqueda de información en diversas fuentes de los gobiernos municipales de la región se observa que en el subsistema Sociodemográfico y Cultural existen rezagos en poca más de la mitad de los proyectos comprometidos (cuadro 2). Lo anterior se resalta ya que, como se había mencionado, la instrumentación de tales acciones no implica esfuerzos extraordinarios para las administraciones municipales. Incluso en el subsistema Económico (cuadro 2), que también implican aspectos rutinarios todavía los números alcanzados son menores que en el primero de los subsistemas. Esto apunta a bajos niveles de acción en un entorno discursivo totalmente contrario.

Llama la atención que en el subsistema Ambiental (cuadro 2) no se encontraron evidencias en los medios de difusión oficiales de los gobiernos locales, ni en sus informes de gobierno, de algo que diera cuenta de la realización de los proyectos comprometidos en el PTOZNVM. Lo anterior es particularmente relevante, ya que lo ambiental es una variable central en la construcción y operación de un aeropuerto, máxime si está endosado con el carácter de internacional. Las acciones, como ya se mencionó en párrafos anteriores, no les implican grandes complejidades en la gestión de los recursos a disposición de los gobiernos locales. Más bien pareciera que se está ante una condición de descuido institucional, que pudiese tener repercusiones negativas en el corto, mediano y largo plazo.

Respecto al subsistema Vial y de Movilidad: Cruces Conflictivos, solo los municipios de Nextlalpan y Tonanitla no tuvieron compromiso por cumplir (cuadro 2). Mientras que Tizayuca, Tultepec y Zumpango, deberían atender tres proyectos, de los cuales el primero de ellos los ha resuelto y los otros dos tienen pendiente su conclusión. El municipio que más cruces viales debió atender fue Tecámac, dado que su territorio es atravesado longitudinalmente por la autopista México-Pachuca, misma que de dos carriles de cada sentido se amplió a cuatro; ello obligó a modificar las condiciones de los viejos pasos a desnivel, así como de los puentes vehiculares.

Vacíos y avances en los PMDU

Una de las acciones más relevantes en el marco de la formulación del PTOZNVM fue la necesaria actualización del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU), con el propósito de modelar los territorios de conformidad con los escenarios de corto, mediano y largo plazo proyectados en la región, a partir de la construcción del AIFA. La actualización responde no solo a la prospectiva territorial, sino que pone de manifiesto el desarrollo de capacidades organizacionales para actuar proactivamente en función de motores internos para generar respuestas técnicamente consistentes y viables en su instrumentación. No obstante lo anterior, tres años después de la formulación del PTOZNVM (junio de 2023), solo cuatro de los ocho municipios cuentan con su nuevo PMDU (Cuadro 2).

Los municipios que actualizaron su PMDU pertenecen al Estado de México; por tanto, la normatividad que regula la estructura y contenido de tales instrumentos de planeación urbana deriva, además de la ley federal, del Libro Quinto del Código Administrativo y su reglamento. En dicho dispositivo legal se sigue un patrón que típicamente se puede dividir en cuatro áreas centrales: considerandos (fundamento legal, evaluación plan anterior, determinantes de contexto y principios aplicables); políticas (criterios de ordenamiento territorial); estrategias (diseño de acciones puntuales que permitan el cumplimiento de los objetivos) y; programas y proyectos (catálogo de obras y acciones específicos en tiempo y espacio).

Como se muestra en el cuadro 3, los cuatro municipios introducen en los “Considerandos” alusiones a los efectos positivos en términos territoriales, sociales y económicos que en el corto, mediano y largo plazo se generarán a partir de la existencia del AIFA. Se usan constantemente términos como “oportunidades”, “guía de acción”, “ventajas y desventajas”, “proyectos a futuro”, “consolidación”, “competitividad”, entre otros. En la

mayor parte de los documentos prevalece una visión optimista, donde los beneficios serán mayores que los perjuicios.

Cuadro 3. Vinculación programática de los PMDU con el PTOZNVM

Municipios	Considerandos	Políticas	Estrategias	Programas y Proyectos
Zumpango	12	2	12	2
Tultitlán	8	3	45	4
Nextlalpan	5	2	9	37
Tecámac	7	10	8	28

Fuente: elaboración propia con base en los PMDU actualizados

Sin embargo, cuando en el documento se pasa de la sección discursiva de los “Considerandos” y se debe construir de manera lógica la secuencia de definiciones-rutas-acciones (políticas-estrategias-programas y proyectos) se notan deficiencias en la coherencia de tales elementos con los contenidos del PTOZNVM y la visión que se tiene del AIFA. De Zumpango, Tultitlán y Nextlalpan no fue posible identificar alusiones explícitas del contenido de sus “Políticas” y “Estrategias” con una articulación precisa al marco territorial propuesta a través del PTOZNVM: Mientras que el PMDU de Tecámac, técnicamente resulta impecable en la enunciación explícita de tales elementos con dicho programa.

En lo que corresponde a los “Programas y Proyectos” el único PMDU que contiene un listado identificable y preciso (a través de la tabla 118) es el de Tecámac, de ahí que con claridad se identifiquen los 21 proyectos. Por su parte el PMDU de Nextlalpan presenta en formato de lista los 37 proyectos orientados según el PTOZNVM. Paradójicamente, en el PMDU de Zumpango no se identifican con claridad sus programas y proyectos ya que están redactados de forma genérica, de tal modo que pudieran ser aplicables independientemente de la instalación del AIFA en su territorio

Conclusiones y propuestas

La Región Norte del Valle de México es un constructo territorial derivado de la instalación del AIFA y la respectiva formulación del PTOZNVM. En dicho espacio se incluyen ocho municipios desarticulados funcionalmente sin vínculos para calificarse como una región. La única condición que cumplieron para ser considerados tales, fue estar ubicados en el radio de impacto del nuevo aeropuerto internacional. Dicha coyuntura, modificó la estructura y componentes del sistema estatal de planeación urbana, en particular en la porción territorial del Valle de México. El tono y la forma de instrumentar el proyecto aeroportuario se asemeja más al modelo de “Ciudad Planeada” en oposición a una “Ciudad que planea”. Se está en presencia de una urbanización de sello neoliberal en detrimento de las comunidades y erigida a la luz de la globalización financiera.

La concepción territorial del Estado de México, así como de las demarcaciones municipales se ha modificado. Sus premisas, prospectiva y referentes de la acción pública son otros. Tanto el gobierno del Estado de México como los siete municipios de dicha entidad, así como en el estado de Hidalgo han debido recomponer sus estrategias, metas y mecanismos de gestión urbana; aunque en todo el proceso de planeación de la Región Norte del Valle de México su posición es marginal y con pocas posibilidades, técnicas, económicas y políticas,

para definir el modelo de ciudad por construir. En esta coyuntura es posible apreciar la afirmación de Rosique y Jiménez (2019): “[...] las decisiones se toman sobre la marcha en un contexto politizado en el que la ley es sólo una referencia fácil de eludir” (:13).

A manera de recomendación se plantea genéricamente la necesidad de impulsar una lógica de desarrollo local o regional, con espacios efectivos de coordinación y cooperación multinivel a nivel gubernamental y con apertura de espacios a las diversas redes de organización ciudadana. Es decir, la construcción de un esquema amplio para la instrumentación de los proyectos de mediano y largo plazo que se requieren en los diversos territorios de la, formalmente existente, región.

Referencias

- Alejandro, G., Pineda, J. y Hernández Y.** (2015). “El desarrollo urbano de la ZMCM como construcción social de las nuevas realidades: el caso del municipio de Tecámac, Estado de México” en *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas* [en línea] vol. 3, No. 8. julio-diciembre, México, disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503950656013> [fecha de acceso 31 de enero de 2023]
- De Mattos, C.** (2008). “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano” en Córdova, M. (Coord.) *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Ecuador: FLACSO
- Delgadillo, V.** (2016). “Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida” en *Revista INVI* [en línea] vol. 3, No. 88, noviembre, México, disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/invi/v31n88/art04.pdf> [fecha de acceso 23 de marzo de 2023]
- Gaceta de Gobierno** (2003). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2003* [en línea] tomo CLXXV, No. 110. Miércoles 11 de junio, Estado de México, disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2003/jun113.pdf> [fecha de acceso 08 de mayo de 2023]
- Gaceta de Gobierno** (2005). *Plan Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco* [en línea] tomo CLXXX, No. 31. Viernes 12 de agosto, Estado de México, disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2005/ago124.pdf> [fecha de acceso 08 de mayo de 2023]
- Gaceta de Gobierno EdoMéx** (2008). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2008* [en línea] tomo CLXXXV, No. 93. Lunes 19 de mayo, Estado de México, disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2008/may194.pdf> [fecha de acceso 08 de mayo de 2023]
- Gaceta de Gobierno** (2019). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2019* [en línea] tomo CCVII, No. 120. Lunes 23 de diciembre, Estado de México, disponible en <https://seduo.edomex.gob.mx/sites/seduo.edomex.gob.mx/files/files/Plan%20Esta>

tal%20de%20DU/PEDU_Extenso_19Dic2019WEB.pdf [fecha de acceso 08 de mayo de 2023]

Gobierno de Nextlalpan 2019-2021 (2021). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Nextlalpan* [en línea] disponible en https://seduo.edomex.gob.mx/sites/seduo.edomex.gob.mx/files/files/PMDU%20Nextlalpan%20marzo%202021_con%20oficios_15042021.pdf [fecha de acceso 31 de enero de 2023]

Gobierno de Tecámac 2022-2024 (2023). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Tecámac* [en línea] disponible en https://seduo.edomex.gob.mx/sites/seduo.edomex.gob.mx/files/files/PMDU%20TECAMAC%20dgpu-gem_.pdf [fecha de acceso 06 de marzo de 2023]

Gobierno de Tultitlán 2019-2021 (2021). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Tultitlán* [en línea] disponible en <https://seduo.edomex.gob.mx/sites/seduo.edomex.gob.mx/files/files/PMDU%20TULTITL%C3%81N%20JUN.pdf> [fecha de acceso 24 de marzo de 2023]

Gobierno de Zumpango 2022-2024 (2022). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Zumpango* [en línea] disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2022/julio/jul271/jul271a.pdf> [fecha de acceso 06 de marzo de 2023]

Gutiérrez, J.J. (2014). "Planeación Urbana: crítica y tendencias desde el campo de la Teoría. El caso del estado de México" en *Revista Bitácora Urbano Territorial* [en línea], vol. 24, núm. 1, enero-junio, Colombia, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74830875003> [fecha de acceso 09 de mayo de 2023]

Márquez, L: (2020). *Contribuciones de la Teoría de Planeación para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el desarrollo urbano. Un análisis de la Planeación Urbana en el Estado de México*. Tesis de doctorado. México, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.

Rosas, F., Maya, J. y Rodríguez, V. (2018). "Análisis de los Impactos Urbanos y Regionales de la Implementación del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario en el Estado de México" en *GIGAPP Estudios Working Papers* [en línea], No. 93. España, disponible en <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/107> [fecha de acceso 11 de abril de 2023]

Rosique, J. y Jiménez, G. (2019). "Megalópolis: La necesaria gestión urbana de escala regional" en *Buen Gobierno* [en línea], No. 26, México, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660606001> [fecha de acceso 24 de mayo de 2023]

SEDATU (2020). *Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México* [en línea] disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570472/PTO_ZNVM_Versi_n_Sntesis.pdf [fecha de acceso 19 de abril de 2023]

SEDESOL (2012). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del valle de México, 2012* [en línea] disponible en https://www.puec.unam.mx/pdf/publicaciones_digitales/pozmvm_digital.pdf [fecha de acceso 19 de abril de 2023]

Toca, A. (2019). “Ciudades invisibles en el Valle de México” en *Anuario de Espacios Urbanos* [en línea], No. 26, México, disponible en http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/6245/Ciudades_invisibles_Valle_de_Mexico_Toca_Fernandez_A_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y [fecha de acceso 24 de mayo de 2023]