



Detalles sobre la publicación, incluyendo instrucciones para autores e información para los usuarios en: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

Melesio Rivero Hernández, María de los Ángeles Velázquez Martínez (Universidad Autónoma del Estado de México, México)

Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles: lo político y la planeación
pp. 66-81

Fecha de publicación en línea: diciembre 2021

DOI: [10.24275/uam/cua/dcsh/esp/v11n2/Rivero](https://doi.org/10.24275/uam/cua/dcsh/esp/v11n2/Rivero)

© Melesio Rivero Hernández, María de los Ángeles Velázquez Martínez (2021). Publicado en *Espacialidades*. Todos los derechos reservados. Permisos y comentarios, por favor escribir al correo electrónico: revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx

ESPACIALIDADES. Volumen 11, Núm. 02, julio-diciembre de 2021, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Cuajimalpa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Ciencias Sociales. Con dirección en [Prolongación Canal de Miramontes No. 3855, Col. Ex Hacienda de San Juan de Dios, Tlalpan, C.P. 14387](#) y [Av. Vasco de Quiroga No. 4871, Col. Lomas de Santa Fé,](#)

[Cuajimalpa, C.P. 05300, Ciudad de México, México.](#) Página electrónica de la revista: <http://espacialidades.cua.uam.mx> y dirección electrónica: revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx. Responsable: Dra. Fernanda Vázquez Vela. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título número 04-2018-072414222300-203, ISSN: 2007-560X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: María Fernanda Flores Torres (Dendrita Publicidad S. A. de C. V.), [Temístocles núm. 79, int. 3, Colonia Polanco IV Sección, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11550, Ciudad de México](#); Fecha de última modificación: enero del 2022. Tamaño de archivo 421 KB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del comité editorial.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

Directorio

RECTOR GENERAL: Dr. José Antonio De los Reyes Heredia

SECRETARIO GENERAL: Dra. Norma Rondero López

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

RECTOR: Mtro. Octavio Mercado González

SECRETARIO DE UNIDAD: Dr. Gerardo Francisco Kloss Fernández del Castillo

División de Ciencias Sociales y Humanidades

DIRECTOR: Dr. Gabriel Pérez Pérez

JEFE DE DEPARTAMENTO: Dr. Rafael Calderón Contreras

Revista Espacialidades

DIRECTORA: Dra. Fernanda Vázquez Vela

ASISTENTE EDITORIAL: Mtra. Evelyn Guadalupe Cazares Jiménez

ADMINISTRACIÓN DEL SITIO WEB: Orlando Hernández Hernández

EDICIÓN TEXTUAL Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Mtro. Hugo Espinoza Rubio

FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA: © 2019 Jean-Philippe Delberghé @jipy32, <https://unsplash.com/photos/75xPHEQBmvA>

COMITÉ EDITORIAL: Dra. Montserrat Crespi-Valbona (Universitat de Barcelona, España), Dra. Verónica Crossa (El Colegio de México, México), Dra. Marta Domínguez Pérez (Universidad Complutense de Madrid, España), Dr. Marco Aurelio Jaso Sánchez (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, México), Dra. Graciela Martínez -Zalce (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Dr. Alejandro Mercado (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Dr. Jorge Montejano Escamilla (Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", México), Dra. Analiese Marie Richard (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, México), Dra. Rocío Rosales Ortega (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México), Dr. Vicente Ugalde (El Colegio de México, México).

COMITÉ CIENTÍFICO: Dr. Tito Alegría (Colegio de la Frontera Norte), Dra. Miriam Alfie (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dr. Mario Casanueva (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dra. Claudia Cavallin (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dr. Humberto Cavallin (Universidad de Puerto Rico), Dra. Flavia Freidenberg (Universidad de Salamanca, España), Dra. Clara Irazábal (Columbia University, Estados Unidos), Dr. Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay), Dr. Jacques Levy (École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Francia), Scott Mainwaring (University of Notre Dame, Estados Unidos), Miguel Marinas Herrera (Universidad Complutense, España), Edward Soja † (University of California, Estados Unidos), Michael Storper (London School of Economics, Reino Unido).

Espacialidades, tiene como propósito constituirse en un foro de discusión académica que aborda la compleja, contradictoria y multicausal relación entre el espacio y la vida social. *Espacialidades* se inscribe en el debate académico internacional sobre el giro espacial en las ciencias sociales e invita al análisis de diversas prácticas sociales y formas de organización y acción política desde una perspectiva multidisciplinaria que ponga énfasis en las diferentes escalas territoriales. Los textos publicados incorporan métodos y problemas tratados desde la sociología, la ciencia política, la economía, los estudios urbanos, la geografía, los estudios culturales, la antropología, la literatura, el psicoanálisis y el feminismo, entre otros

Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles: lo político y la planeación urbana

Felipe Angeles International Airport: Political and Urban Planning

MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ*
MARÍA DE LOS ÁNGELES VELÁZQUEZ MARTÍNEZ**

Resumen

Después de un largo periodo de veinte años de debate público y agitación política, en México se construye un nuevo aeropuerto internacional. El objetivo de esta presentación es analizar el proceso a través del cual se gestó la decisión política de construir el nuevo aeropuerto internacional de México y determinar el rol de la planeación territorial en la actual coyuntura. El argumento central gira en torno a la idea de que la planeación territorial tuvo un lugar marginal en la decisión, ya que sólo ha servido para justificar lo que en el terreno de lo político se ha decidido, fuera de toda pertinencia técnica, normativa y económica. A partir de una lógica deductiva se construye el marco general del análisis, al tiempo que se hace un recorrido histórico para identificar las rutas de la decisión política. Como conclusiones preliminares se atiende a lo siguiente: la ideología política fue la variable de mayor peso, por encima de consideraciones territoriales, sociales, ambientales y económicas. La decisión es una demostración de fuerza por encima de cualquier consideración técnica y de principios democráticos.

Palabras clave: Poder; Gestión; Planeación Urbana; Estado de México; Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles.

Abstract

After a long period of twenty years of public debate and political turmoil, the New International Airport is being built in Mexico. The aim of this presentation is to analyze the process through which the political decision of building The New International Airport was made and determine the role of the territorial planning in the current scenario. The main argument remains in the idea that the land-use planning had a marginal place in the decision, as it has only been useful to justify what in politics has been decided, out of every technical, regulatory, and economic environment. The general framework of analysis is created from a deductive logic, meanwhile a historical path is made to identify the routes of the political decision. As preliminary conclusions the following are considered: the political ideology was the main variable over the territorial, social, environmental, and economic consideration. The decision is a demonstration of strength over any technical decision and democratic principles

Keywords: Power; Management; Urban Planning; State of Mexico; Felipe Angeles International Airport.

Fecha de recepción: 2 de septiembre del 2020

Fecha de aceptación: 23 de noviembre del 2021

xxxxxxxxxx

Poder, infraestructuras aeroportuarias y planeación urbana

De acuerdo con Ávila (2006) el término poder tiene las siguientes raíces latinas: *possum*, *potes*, *potui* y *posse*. El significado general se centra en “tener fuerza, para algo” o, como señala este autor: “ser potente para lograr el dominio o posesión de un objeto físico o concreto, o para el desarrollo de tipo moral, política o científica” (2006: 216). Iniciamos así este trabajo porque el abordaje del presente estudio se da desde un enfoque del poder, el cual está en la base de los grandes proyectos de infraestructura. Sobre todo porque es importante identificar los mecanismos y las relaciones, así como los dispositivos que se ponen en marcha para decidir e instrumentar acciones del poder.

La perspectiva del poder, en esta presentación, parte de la premisa de que “el poder no se cede, ni se intercambia, sino que se ejerce y sólo existe en acto [...], es una relación de fuerza en sí mismo” (Ávila, 2006: 223). Los efectos del poder se atribuyen a ciertos dispositivos institucionales que le permiten funcionar. Al respecto, Mann (2006) señala que, en buena medida, las élites de una sociedad se incrustan en las instituciones del Estado, y desde ahí ejercen de diversas formas el poder. Este último puede tener tonalidades de despotismo, autoritarismo o tintes democráticos, según las condiciones prevalecientes en un momento dado (Lins, 2007).

Para Mann (2006: 6), en las actuales democracias capitalistas es posible identificar un tipo de poder denominado *infraestructural*, es decir, “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país [...] puede imponer sus deseos en un solo día casi por todo su dominio [...]”. Al mismo tiempo, es capaz de cambiar las reglas del juego del poder dentro de una sociedad, ya que cuenta con el respaldo de un movimiento social de “dimensiones formidables”. Para el autor citado, los estados en las democracias capitalistas son, al mismo tiempo, despóticamente débiles, pero infraestructuralmente fuertes; de ahí se desprende su legitimidad y pervivencia. A pesar de ello, las democracias siempre tienen huecos que aprovecha un poder autoritario para imponer sus proyectos en diversas esferas, entre las que se encuentra la territorial.

Gibson (2006) señala la indisolubilidad de las decisiones del poder con las políticas territoriales. El poder existe en toda forma de organización social; sin embargo, lo que cambia son las instituciones, los mecanismos y las formas (autoritarias o democráticas) como se ejerce el poder y se diseñan e implementan las políticas territoriales. En este escenario, las élites políticas perfilan sus estrategias territoriales “y las formas en las que éstas se convierten en medios para lograr otros objetivos en el sistema político nacional” (Gibson, 2006: 2011). Se debe agregar que, en la estrategia territorial, se juegan los destinos de los países.

Los proyectos que demandan fuertes inversiones de la sociedad y que tendrán efectos en diversos ámbitos, Lins (2007) los denomina “proyectos de infraestructura de gran escala”. Él los define como “expresiones externas” del campo del desarrollo, derivado de los capitales que se invierten, el impacto ambiental, la incidencia territorial, las innovaciones tecnológicas y la cantidad de personas que estarán en relación. De ahí la importancia de estudiarlos desde diversos enfoques y perspectivas, tal como puede analizarse el proyecto del nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. Es decir, en torno a las disputas sobre interpretaciones del pasado (ideología) o del futuro (utopía); o como luchas “para instituir hegemonías estableciendo ciertas visiones retrospectivas o prospectivas [...], como verdad, como orden natural del mundo” (Lins, 2007: 182-183):

Los megaproyectos son un tipo de espacio. Siempre han existido en tanto que producción social, están relacionados directamente con el poder, se realizan con base en el desarrollo científico-técnico, se invierten grandes cantidades de recursos económicos en su ejecución, se movilizan grandes contingentes humanos: por la demanda de mano de obra para la construcción o bien por los desplazamientos poblacionales y cumplen una función simbólica de poder, desarrollo y fortaleza (Ibarra, 2012: 149).

Por otra parte, Theodore *et al.* (2009) señalan que los análisis del neoliberalismo han priorizado el enfoque económico (libre mercado); sin embargo, afirman que esencialmente es un proceso político y se debe hablar de un “neoliberalismo realmente existente”. Así, los estados nacionales han impulsado reformas estructurales, reorganizado el funcionamiento de

la economía y construido grandes obras de infraestructura para posicionarse en el nuevo escenario mundial. Dentro de esta tendencia, los aeropuertos han tenido un papel relevante.

Los aeropuertos de mayor importancia son aquellos localizados estratégicamente en los territorios. Bel y Fageda (2006) sostienen que los aeropuertos con mayor movilidad de personas y mercancías suelen tener una oferta más diversificada, dada su posibilidad de atender una amplia gama de rutas y de destinos. Al respecto, Szelagowski *et al.* (2016) señalan que la instalación de un aeropuerto acarrea beneficios para el desarrollo social y económico de las regiones donde se asientan, pero, al mismo tiempo, tienen sus efectos negativos. De diversas formas, los aeropuertos modifican estructuras urbanas, modos de existencia preexistentes y entran en conflicto con las ciudades, dado que implican una transformación del territorio.

Es decir, la instalación un aeropuerto se vincula con escenarios de poder que privan en un determinado espacio y tiempo. Tiene que ver con la ideología, la lucha entre grupos y élites económicas; así como con grupos de presión, la opinión pública y los arreglos al interior de los regímenes políticos. Las decisiones están indiscutiblemente vinculadas con escenarios de poder y tienen orientaciones políticas de corto, mediano y largo plazo. Pueden, según sea su gestión y devenir, derrumbar, legitimar o sostener gobiernos, partidos políticos e impactar a nivel geopolítico. Formalmente, la vía a través de la cual se concretan los grandes proyectos aeroportuarios es la de la planeación territorial.

Por otra parte, Sánchez (2004) señala que los diferentes instrumentos de planeación urbana deben integrar, en la medida de lo posible, a los aeropuertos como parte esencial de la estructura urbana. Considera que los planes especiales son una herramienta adecuada para mejorar o completar aspectos relacionados con la ordenación urbanística, ya que contienen lineamientos específicos para diversos temas: paisaje urbano, infraestructuras, equipamientos, entre otros. Para el caso de las grandes infraestructuras, los planes especiales determinan tiempos, formas, recursos, agentes y alcances espacio-temporales. Los planes especiales pueden tener un contenido básicamente normativo y de regulación para los diversos agentes urbanísticos, sean de carácter público, privado o social. Al mismo tiempo, y en función de las características del plan especial, son un instrumento de operación concreta derivada de las potestades y formas de financiamiento de las infraestructuras y equipamientos. La importancia política, económica y social de los planes especiales es que logran atraer la mirada de diversos agentes que tienen interés en la región o espacio geográfico donde habrá de desarrollarse el plan (Sánchez, 2004).

Para Szelagowski *et al.* (2016), en la planeación de los proyectos especiales intervienen diversos actores locales, nacionales e internacionales y se involucran diferentes áreas del conocimiento. Bajo este escenario de interrelación normativa, operativa, social y económica, el plan especial cumple el propósito de articular los saberes, los intereses y las dinámicas de tal heterogeneidad de actores. Una de las preguntas que deben responderse con un plan especial tiene relación con los cambios e impactos negativos que su instrumentación tiene en la estructura urbana prevaleciente en territorios locales y regionales.

Ciudadanos y autoridades locales deben asumir responsabilidades en torno a los problemas locales que se generan a partir de la instalación de un aeropuerto en sus demarcaciones administrativas, culturales, simbólicas e históricas. No puede concebirse una instalación aeroportuaria como una isla autosuficiente; al contrario, debe contener en su diseño formas y mecanismos de integración a un todo mayor que es el espacio urbano, así como al territorio con sus recursos y potencialidades.

Gestión aeroportuaria en el contexto internacional

Si bien la planeación y construcción de aeropuertos resulta relevante para el desarrollo de los países, no puede omitirse su gestión. Los aeropuertos se gestionan, básicamente, de tres maneras: como organizaciones del Estado, privada y mixta. “Actualmente existen en el mundo más de 49,000 aeropuertos. Estos representan una herramienta crucial para la economía, las comunicaciones y el intercambio de los países” (Mendiola *et al.*, 2011: 50); es decir, son una pieza clave de la globalización. Estudiar las diferentes formas de operación y funcionamiento de los aeropuertos también es un indicador de los criterios de política pública que prevalecen en las naciones.

En Europa, la gestión de los aeropuertos ocurre de forma individualizada, bajo la responsabilidad de las administraciones públicas, a veces de forma exclusiva o de forma mixta con el sector privado. Del ámbito público pueden participar gobiernos

nacionales, subnacionales, regionales y locales, de acuerdo con los niveles reconocidos constitucionalmente (Bel y Fageda, 2006). En Estados Unidos

existen aproximadamente 5,300 aeropuertos de uso público [...]. Alrededor del 10 por ciento de éstos son aeropuertos comerciales. Mientras que todos los aeropuertos comerciales son de titularidad pública, hay algunos aeropuertos pequeños, destinados a la aviación privada o recreativa, que son de titularidad privada. Los gobiernos locales y regionales son propietarios de las instalaciones de la mayoría de aeropuertos comerciales, pero éstos pueden estar gestionados a través de comisiones, departamentos especiales de los gobiernos locales o estatales, comisiones consultivas, autoridades aeroportuarias con unos propósitos específicos o autoridades regionales multi-jurisdiccionales (Bel y Fageda, 2006: 24).

Respecto de Corea y Japón, tradicionalmente son los gobiernos estatales los propietarios de los aeropuertos, los cuales han sido gestionados de forma integrada. En el caso de Japón, los aeropuertos se gestionan por autoridades de titularidad pública, controladas por los gobiernos nacionales, regionales o locales; no obstante, en 2006 ya se planificaban las privatizaciones de los aeropuertos de Tokio, Osaka y Nagoya (Bel y Fageda, 2006). En términos generales, todos los aspectos que tienen que ver con la titularidad y financiamiento que prevalecen en Europa, se puede aplicar a países como Australia, Canadá, Corea y Japón.

En relación con América Latina, se ha observado una tendencia hacia la privatización de los aeropuertos a partir de 1990. Según las condiciones de cada país, ha ocurrido la transición de viejos aeropuertos gubernamentales nacionales (e incipientemente internacionales), hacia modernas construcciones con elevadas capacidades para movilizar personas y mercancías, según los requerimientos de la globalización en marcha.

Un caso paradigmático es el aeropuerto internacional de la capital de Colombia, denominado El Dorado, concesionado al consorcio privado Opaín. El Dorado cuenta con una de las pistas de aterrizaje más largas a nivel mundial (Mendiola *et al.*, 2011). Es parte del Plan de Ordenamiento Territorial en la Centralidad Fontibón-Aeropuerto El Dorado-Engativá,¹ con la directriz de conformar una gran plataforma para la exportación. Se concibió como un nodo de desarrollo económico que intenta posicionar a Bogotá-Cundinamarca como una de las regiones más competitivas del subcontinente americano (CCB, 2008).

El aeropuerto de Lima, Perú (Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, ALCJ) nació como una empresa estatal en 1960; pero como resultado de la ola privatizadora mundial, en 2001 se concesionó a la empresa privada Lima Airport Partners (LAP) por un plazo de treinta años (Mendiola *et al.*, 2011), con la posibilidad de lograr prórrogas por diez años, con un límite máximo de sesenta. La LAP se responsabilizó de la construcción, mejora, conservación y explotación aeroportuaria y, a cambio, se le obligó a pagar al Estado el 46 por ciento de los ingresos brutos que recibiera.

Otros aeropuertos importantes son el Internacional de Chile, ubicado en el área metropolitana de Santiago, y el de Quito, Ecuador. De acuerdo con Mendiola *et al.* (2011), el aeropuerto de Santiago es uno de los más modernos del mundo y en él se reciben vuelos de las líneas aéreas internacionales de América, Europa y algunas de África, Asia y Oceanía. Dicho equipamiento se integra por dos terminales, una nacional y la otra internacional, conectadas mediante ascensores, corredores y escaleras. La operación del aeropuerto de Santiago ocurre en función de la política aerocomercial de cielos abiertos del país. Dicha política se fundamenta en el “libre funcionamiento de los mercados, donde el sistema de precios permite que las decisiones se toman en forma descentralizada [...] y una mínima intervención del Estado” (Agostini, 2012: 240).

El primer Aeropuerto Internacional de Quito estuvo ubicado en el casco urbano de la ciudad capital, lo que le confería una condición de peligro permanente dadas las maniobras propias del despegue y el aterrizaje de aeronaves (Mendiola *et al.*, 2011). En cambio, en 2013, el nuevo Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre se instaló fuera de la zona

¹ Incluso la visión que se tiene del aeropuerto El Dorado incluye aspectos no solamente económicos, sino también sociales e institucionales. En términos sociales, se habla de la posibilidad de fortalecer la cohesión social y el mejoramiento de la calidad de vida, mediante la renovación urbana de las áreas adyacentes para revertir los efectos negativos que en las localidades tiene la instalación de equipamiento de gran magnitud (CCB, 2008).

urbana; es administrado, mediante concesión hasta 2041, por la empresa Quiport, y en su operación absorbe casi el 50 por ciento del movimiento de pasajeros en Ecuador (UIO, 2020).

De acuerdo con Mendiola *et al.* (2011), los aeropuertos Arturo Merino Benítez (Santiago de Chile), Mariscal Sucre (Quito, Ecuador) y El Dorado (Bogotá, Colombia) son los de mayor importancia en sus países y han registrado un incremento importante en el tránsito aéreo en los últimos años, a raíz de la concesión a inversores privados de que fueron objeto. Esa condición permite considerar en prospectiva los efectos que generará la concesión del aeropuerto AIJCH de Lima, Perú:

La más relevante de las transformaciones que han afectado al transporte aéreo ha sido el tránsito de una situación monopolística a otra de liberalización del mercado. Con ello, se ha producido la aparición de nuevos operadores y de nuevos sistemas de organización. En este contexto, los aeropuertos han ido incorporando nuevas actividades asociadas a las operaciones de transporte y relacionadas con los servicios logísticos, acentuándose el carácter de estas infraestructuras como referente de actividad económica (Sánchez, 2004: 7).

En una primera etapa, los aeropuertos latinoamericanos fueron administrados por los estados nacionales, mismos que se hacían cargo de las operaciones aeroportuarias aéreas y terrestres. A partir de los años noventa del siglo XX, se concesionaron los aeropuertos, por lo que la responsabilidad de los servicios aeroportuarios, mantenimiento y cuidado de la infraestructura quedó a cargo de empresas privadas. Así, los gobiernos limitaron sus funciones a la de supervisión y regulación de las operaciones.

No importando la forma predominante de gestión (estatal, privada o mixta), los aeropuertos se orientan por criterios empresariales y con una visión de comercialización, con el propósito de maximizar ganancias y tener preponderancia en el sector aeroportuario. Es decir, se conciben más allá de un mero servicio público indispensable socialmente, lo que permite que cada vez más se ensayen fórmulas de gestión en las que la cooperación entre el ámbito público y el privado es cada vez más fuerte, dúctil y flexible.

El debate en México

Desde su origen, el proyecto del nuevo aeropuerto internacional de México no tuvo un planteamiento claro en cuanto a su ubicación. En 1998, los gobiernos del entonces Distrito Federal y del Estado de México presentaron (con el aval del gobierno federal), el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM). Dicho documento fue el resultado de los primeros trabajos serios de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah) (Rivero, 2012). Como objetivo general del POZMVM, se planteó contar con una estrategia de ordenación territorial única para el poblamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), así como con un marco de referencia para la implementación de programas públicos, la participación social y la inversión privada (Cometah, 1998).

En el POZMVM se consideraron las entonces 16 delegaciones, 58 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo. De acuerdo con el diagnóstico poblacional, existían poco más de 17,000,000 de personas en los territorios incluidos; además, las perspectivas de crecimiento indicaban un incremento acelerado en las zonas de baja densidad poblacional para los siguientes veinte años. Por ello, los gobiernos pactaron formular un instrumento de referencia, no sólo en términos de orientación de las futuras ocupaciones del suelo, sino en el tipo, características y, sobre todo, localización de las grandes obras de infraestructura y equipamiento.

Dentro de la larga lista de acciones y proyectos, se hizo referencia a la ubicación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM). Ahí es donde iniciaron los problemas y el gran debate nacional. Dentro de la Cometah no hubo consenso acerca de la ubicación. Por un lado, los representantes del Distrito Federal querían alejar lo más posible el nuevo aeropuerto y llevarlo al Estado de Hidalgo; mientras que el gobierno del Estado de México pugnó por ubicarlo en el antiguo lago de Texcoco, a tan sólo unos pocos kilómetros de distancia de su ubicación actual. Sin embargo, la discusión no se superó en ese momento, y el documento se publicó con ambas opciones.

A la llegada del primer gobierno federal de alternancia política en México, en el año 2000, se inició uno de los periodos más álgidos en torno a la construcción del NAIM, dado que en ese periodo se tomó la decisión de construirlo en Texcoco. Según Ortega (2005), dicha acción tuvo como telón de fondo el transnacional Plan Puebla-Panamá, en el que se concibió a la región como un corredor que cruzaría el territorio mexicano hasta alcanzar el mercado libre a Sudamérica, pasando por los países centroamericanos; particularmente cubriría los estados del sureste mexicano y la región del istmo. “Para, esto era necesario fortalecer una red de comunicaciones y transporte, siendo el nuevo aeropuerto parte de ella (Ortega, 2005: 9).

El decreto expropiatorio, publicado el 22 de octubre de 2002, abarcó cerca de 4,000 hectáreas de tierras de cultivos, la mayoría de éstas en el municipio de Atenco, aunque también se incluyeron terrenos de ejidos de Chimalhuacán y Texcoco. La cuestión que incrementó la sorpresa, y la posterior efervescencia social, fue la irrisoria paga equivalente a 50 centavos de dólar cuando el precio de los terrenos aledaños se cotizaba entre 30 y 100 dólares por metro cuadrado (Ortega, 2005).

Respecto de los actores públicos beneficiados con la decisión de instalar el aeropuerto en Texcoco, Ortega (2005) y Calderón (2019) documentan cómo actores políticos que después ocuparon carteras importantes en la administración de Vicente Fox participaron en la promoción del NAIM y que en su momento recibirían beneficios políticos y económicos de aprobarse el proyecto. Al mismo tiempo, en oposición al proyecto aeroportuario, se agruparon los gobiernos del Distrito Federal y del municipio de Texcoco (Salinas, 2001), los campesinos afectados, grupos ecologistas, así como agrupaciones sociales y políticas de la región y nacionales (Alfaro *et al.*, 2011).

Por ello, a partir de octubre de 2001, el municipio de Atenco, Estado de México, fue el epicentro de uno de los conflictos político-sociales más importantes de la historia reciente en México. El movimiento de los ejidatarios de Atenco desarrolló una gran capacidad de organización y movilización, que se mantuvo a través del tiempo. Los ejidatarios sintieron empatía con el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (Alfaro *et al.*, 2011).

Para Ortega (2005), desde el origen hubo una mala gestión gubernamental, lo que se tradujo en una imposición que fue rechazada por los habitantes de la región. Al respecto, Ibarra (2012) señala que el movimiento de Atenco se desarrolló en el marco del debilitamiento del régimen priista, que había perdido márgenes de maniobra; lo anterior, complementado con la incapacidad del PAN para sustituir a nivel local las capacidades políticas de gestión local que, en su momento, desarrolló el PRI. El gobierno federal reconoció que la postura del gobierno del Distrito Federal era de oposición a la instalación del aeropuerto en Texcoco. A esta oposición se sumó la del gobierno municipal de Texcoco, bajo el argumento jurídico de violación de la autonomía municipal en materia de la facultad exclusiva local para zonificar y administrar los usos del suelo en su demarcación territorial (Salinas, 2001).

Otra variable que puede integrarse al análisis del debate, en torno a la primera intención de ubicar el NAIM en Texcoco, es la política de vivienda que estableció el gobierno del Distrito Federal en el periodo 2000-2006, que se hizo a contracorriente con las estrategias del POZMVM (Castro, 2018). Ello implicó en los hechos tirar por la borda tal herramienta de planeación metropolitana, para concentrarse en una visión localista de la problemática de los asentamientos humanos imperantes en el momento.

De manera complementaria, Delgadillo (2016) afirma que, en buena medida, lo que observó en el Distrito Federal fue el inicio de los procesos de reestructuración urbana, cuyos beneficiarios al final de cuenta han sido inversionistas locales y foráneos que conciben a la ciudad como una “máquina de negocios”, en detrimento de la población local; es decir, la visión del desarrollo urbano del Distrito Federal se concentró únicamente en su territorio; fue endógena. De ese modo, se consideró perturbador cualquier proyecto urbanístico externo, como lo era el caso del NAIM en Texcoco.

Finalmente, al conjugarse una serie de factores adversos al proyecto foxista de instalar el aeropuerto en Texcoco, se dio marcha atrás al decreto expropiatorio y se canceló el proyecto. “ [la definición del conflicto] ha representado uno de los principales ejemplos del quiebre de las relaciones político-económicas del pacto social que significó por décadas el Estado posrevolucionario o gestor en México” (Ortega, 2005: 1). Las cosas quedaron en el limbo durante el siguiente periodo presidencial de 2006-2012. Las cosas se estancaron y en lo único que se avanzó fue en la reformulación de algunos instrumentos de planeación regional, tal como la actualización del POZMVM en 2012, pero no más allá.

La versión actualizada del POZMVM (CDMVM, 1998) se aprobó de manera conjunta por los gobiernos del Distrito Federal, del Estado de México y de Hidalgo; además, contó con la anuencia de la Secretaría de Desarrollo Social, en

representación del ámbito federal. El propósito fue contar con bases en “temas comunes y emergentes, con los cuales deberán construirse acuerdos sobre la gran diversidad de elementos que constituyen la metrópoli” (CDMVM, 1998: 8). Una de las innovaciones del POZMVM fue la integración del estado de Hidalgo, de tal modo que el área abarcó 16 delegaciones, 58 municipios del Estado de México y 21 de Hidalgo, lo que da un total de 96 unidades político-administrativas. En el escenario deseable, el POZMVM (CDMVM, 1998) contempla seis ejes rectores:

1. Desarrollar un modelo policéntrico de ocupación territorial.
2. Lograr la movilidad eficiente y equitativa.
3. Distribución de bienes y servicios urbanos con equidad.
4. Impulsar una economía competitiva e impulsar la economía social.
5. Garantizar la sustentabilidad de la metrópoli.
6. Atender la gobernabilidad metropolitana.

Sin embargo, en el diagnóstico del POZMVM no se encuentran alusiones a la problemática económica, ambiental y de movilidad que genera la operación del Aeropuerto Internacional Benito Juárez y su necesaria sustitución por otro.

Será hasta la sección de principales líneas de acción cuando se alude a las instalaciones aeroportuarias que requiere la metrópoli. Al respecto, el documento señala: “construcción del sistema del aeropuerto de carga de la ZMVM y del aeropuerto para el estado de Hidalgo” (CDMVM, 1998: 47). Por lo menos es lo que se conoce de la versión ejecutiva del documento. Lo anterior indica que, de alguna forma, se planteó la posibilidad de llevar el nuevo aeropuerto hacia el estado de Hidalgo, dejando en operación el actual, pero limitado al transporte de carga y de mercancías. No hay más. Ése fue el avance logrado en el periodo de gobierno federal 2006-2012. De esa manera, el destino del proyecto aeroportuario quedó en manos del nuevo gobierno federal (en el sexenio 2012-2018), encabezado por el priista Enrique Peña Nieto.

En septiembre de 2014, se hizo la presentación del nuevo proyecto, cuya ubicación sería en Texcoco. Según Azpeitia (2018), dicho anuncio fue precedido por diversas negociaciones de manera discreta con propietarios de la tierra en un escenario de opacidad. La construcción inició en septiembre de 2015, con una participación de cerca de 750 inversionistas nacionales e internacionales y un costo inicial total estimado en 195,000 millones de pesos (Velázquez *et al.*, 2019). El proyecto se inició en un terreno federal de aproximadamente 4,400 hectáreas ubicadas en territorios de los municipios de Atenco, Ecatepec y Texcoco en el Estado de México. De acuerdo con la información oficial, el área total superaría seis veces el actual aeropuerto internacional Benito Juárez, ubicado en la Ciudad de México (Proyectos México, 2020).

En cuanto a su expansión, se establecieron cuatro etapas quinquenales que abarcaría desde 2025 al 2040, y después se llegaría a su máxima capacidad en 2065. En un primer momento, tendría capacidad para movilizar aproximadamente 68 millones de pasajeros y, posteriormente, alcanzar un máximo de 125 millones anualmente. En términos estructurales, el aeropuerto tendría dos edificios terminales y seis pistas de “operación triple simultánea, las cuales permitirán que más de un millón de aviones cada año despeguen y aterricen en él” (Proyectos México, 2020: s.p.).

La construcción del NAIM (iniciada en 2015) estaría bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el área responsable fue el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México. Esta última fue “una empresa de participación estatal mayoritaria responsable de construir, administrar, operar y explotar el [NAIM] conforme al título de concesión otorgado por el Gobierno Federal” (Proyectos México, 2020: s.p.). Sin embargo, en un corto tiempo el costo de la construcción del NAIM se elevó en un 70 por ciento (Velázquez *et al.*, 2019). No pudieron avanzar de manera importante y un nuevo gobierno estaba por tomar las riendas del país. El proyecto quedó trunco.

El resultado de las elecciones federales a la Presidencia de la República de 2018 dio como ganador a Andrés Manuel López Obrador, del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena),² integrante de una corriente opositora a la

² El Partido Morena está clasificado como de centro-izquierda. Surgió como una asociación civil en 2011 y obtuvo su registro formal en julio de 2014 (Chaguaceda y León, 2019: 1). Dicho partido nació con una amplia base social, pero más bien como una forma de canalizar los intereses y deseos de su líder Andrés Manuel López Obrador. Las prácticas predominantes en la toma de decisiones se centraron desde sus inicios en el mencionado líder y un grupo cercano de colaboradores leales a su persona.

construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco. Para Chaguaceda y León (2019), las elecciones en México de 2018 definieron un escenario político sin precedentes.

Durante la campaña, una de las propuestas de López Obrador giró en torno a la cancelación de la construcción del NAIM en Texcoco. Tan radical fue su postura que, en el tiempo de transición entre gobiernos saliente y entrante convocó a (lo que su equipo denominó) una consulta pública para legitimar políticamente su propuesta de cancelación. “Para poder realizar la consulta del NAIM apegada a lo establecido en la ley, se tendría que haber esperado a las elecciones intermedias del 2021, o a cuando se renueve el total del Congreso de la Unión y la Presidencia de la República en el 2024” (Sandoval y Welp, 2018: 16).

Al respecto, Mellado (2019: 5) señala que “el nuevo presidente ejecutó desordenadas, ilegales y absurdas consultas de participación ciudadana y de democracia directa antes de tomar posesión de su cargo”. De acuerdo con la norma jurídica, la consulta tenía que haber sido solicitada por el Congreso de la Unión a petición del presidente en funciones y la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendría que resolver acerca de la constitucionalidad del tema.

La consulta se organizó mediante la instalación de 1,073 mesas receptoras de voto en 538 municipios de las 32 entidades federativas, mediante la contratación de una empresa privada y el apoyo de militantes del partido político al que representa. Este esquema derivó del rechazo del Instituto Nacional Electoral (INE) para organizar, desarrollar, computar y declarar los resultados de las consultas populares, de conformidad con el artículo 35 constitucional. Sobre todo porque, de acuerdo con la norma, el resultado de una consulta popular es vinculante cuando la participación total corresponda al menos al 40 por ciento de los electores.

Al finalizar el ejercicio de consulta, se obtuvo que el 70 por ciento votó por la cancelación del NAIM en Texcoco y que el proyecto se trasladase a Santa Lucía, en el municipio de Zumpango, Estado de México. La mayoría de los votos se dieron en la Ciudad de México (15.6 por ciento) y, en lo general, la opción de Santa Lucía ganó en 31 estados de la república, excepto en Nuevo León. Otra paradoja de esta consulta, además de estar fuera de los tiempos de ley, es que los votos depositados fueron 1,089,008, lo que representa el 1.19 por ciento del padrón electoral, de un total de 89.6 millones de ciudadanos (Sandoval y Welp, 2018: 5).

Las condiciones prevalecientes en el país, donde la inseguridad se ubicaba como el problema más apremiante, seguido del aumento de precios, el desempleo, la corrupción y la pobreza, dieron los elementos para la construcción de un discurso político por parte de López Obrador para posicionarse ante la opinión pública. Así, el tema de la corrupción se convirtió en su estandarte, en el que las privatizaciones se convirtieron en sinónimo de corrupción. De ese modo, el viejo proyecto de Texcoco se enlistó dentro de los grandes males de la nación, ante lo cual era necesario tomar medidas radicales, donde las instituciones del Estado tuvieran el papel principal. La decisión de cambiar el proyecto aeroportuario permitió al presidente marcar distancia política con sus antecesores. Ésa fue la razón fundamental y no una visión de desarrollo territorial.

Lo que se infiere de la forma y fondo de la consulta fue que el presidente electo buscó legitimar una decisión que ya había tomado desde el primer quinquenio del siglo, cuando fue jefe de gobierno: la cuestión es que trasladó la responsabilidad del acto a los ciudadanos que participaron en la consulta. El propósito fue aminorar el costo político que conllevaría esperar los tiempos legales, una vez tomado el poder derivado de la incertidumbre que generaría la espera de tres años para hacerlo conforme a la ley. No importó en ese momento el desapego a los procesos formales establecidos, ni la falta de transparencia. El acto ocurrió de manera contundente y una decisión técnico-económica se convirtió en una cuestión preponderantemente política.

Poder y un nuevo proyecto: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles

El nuevo proyecto aeroportuario que se construyó en los terrenos de la Base Aérea Militar N° 1 de Santa Lucía, denominado Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), consiste en tres pistas, una terminal y una serie de aditamentos necesarios para el funcionamiento de un aeropuerto internacional, concebido como parte de un sistema integrado por los aeropuertos

Internacional Benito Juárez y de Toluca. De acuerdo con el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT, 2018), el costo estimado fue de poco más de 70,000 millones de pesos. A lo anterior se deben sumar los costos que implica elaborar el estudio de factibilidad, las obras de reacondicionamiento de los otros dos aeropuertos; también los costos de cancelación del NAIM y, finalmente, las obras de mitigación, mejoramiento y creación de infraestructura vial, de transporte, ambiental, abasto de agua, entre otras de alcance regional y local.

En el proyecto del AIFA son necesarias estimaciones adicionales que integren el grado de incertidumbre, dadas las variables económicas nacionales e internacionales intervinientes. Cabe prever que “el costo del nuevo sistema aeroportuario del Valle de México (el Benito Juárez y el de Santa Lucía) podría incrementarse cuatro veces más su costo inicial (en total llegaría a 293,000 millones de pesos [FCCYT, 2018: s.p.]). En esta estimación se incluyen las nuevas vialidades y sistemas de transporte público, el costo de cancelación del NAIM y el reacondicionamiento del actual aeropuerto internacional Benito Juárez.

La Base Aérea Militar N° 1 de Santa Lucía es un polígono que está integrado territorialmente al municipio de Zumpango, al norte del Estado de México. Municipio que, por cierto, “es de ingresos modestos y contrasta fuertemente con la zona poniente, la cual tiene un desarrollo económico mucho más próspero” (FCCYT, 2018:10). La Base Aérea Militar aludida está en funciones y la construcción del AIFA le obliga a rediseñar sus operaciones y replantear sus opciones de espacios comunes. Debe dar paso al diseño de zonas de uso comercial, centros de transferencia multimodal para dar servicio a ferrocarril, autobuses foráneos, autobuses de tránsito rápido (BRT), taxis y automóvil particular; es decir, una red eficiente de movilidad y transporte. Todo lo anterior representa grandes retos sociales, económicos y de gestión Elevados, “mismos que deben ser tomados en cuenta en la estimación global del costo” (Sámano, 2020: 13).

A pesar de lo anterior, el funcionamiento de un aeropuerto genera ingresos a partir de dos fuentes principales: la aeronáutica y la no aeronáutica; es decir, por el movimiento de las aeronaves, como por el conjunto de negocios establecidos en las instalaciones aeroportuarias. “Esta interdependencia positiva entre estos dos mercados es sinónimo de que los operadores de los aeropuertos serán incentivados para competir por el tráfico tanto de aerolíneas como de pasajeros” (Sámano, 2020: 14).

Aunque no está bien definido, el AIFA deberá contar con la capacidad para atraer a una gran red de aerolíneas de largo recorrido, como British Airways, Air France, Lufthansa, Cathay Pacific y Singapore Airlines (Sámano, 2020: 16). El reto es integrarse a un entramado de aeropuertos internacionales que condensan los movimientos más intensos en el mundo, pues tienen la capacidad de dar cobertura a grandes aeronaves, con tiempos eficaces de llegada, estancia y salida, así como condiciones adecuadas para que mercancías y pasajeros fluyan con seguridad, según sus necesidades. De poco servirá que los recursos públicos destinados a su construcción den como resultado una infraestructura que no logre integrarse a esos niveles de movilidad aérea.

La zona norte del Valle de México donde se ubica la Base Aérea Militar N° 1 ha experimentado un crecimiento de sus áreas urbanas debido, a la reciente construcción de grandes conjuntos urbanos en los municipios de Zumpango y Tecámac (SEDUYM, 2019). La zona tiene su propia dinámica de crecimiento urbano, que se verá influenciada por la instalación del nuevo aeropuerto internacional. Lo anterior implica la necesidad de resolver, desde una óptica de planeación territorial, los rezagos, así como los problemas que en prospectiva se generarán.

Tardíamente, el gobierno del Estado de México llevó a cabo una (apresurada) actualización de su Plan Estatal de Desarrollo Urbano (Peduem), publicado en la *Gaceta de Gobierno* el 23 de diciembre de 2019. Tardíamente, dado que dicha actualización obedeció más a la disposición federal de construir el nuevo aeropuerto internacional de México en Santa Lucía que a un ejercicio de soberanía estatal. Sobre todo, porque el origen político del gobernador del Estado de México confluye hacia el prisma desplazado de la escena nacional y que optaba por la opción de Texcoco.

Si bien el Peduem se pudo actualizar con anticipación (el gobernador asumió funciones en 2017), lo cierto es que esperaron los resultados de las elecciones presidenciales de 2018 y, posteriormente, apostaron a la mínima probabilidad de que la decisión presidencial fuera Texcoco. Sin embargo, tal expectativa se diluyó totalmente. Al no tener más alternativa, la actualización del plan estatal tuvo que ajustarse a factores políticos exógenos. Se tuvieron que redefinir nuevas políticas, estrategias, programas y acciones que integrasen la nueva centralidad regional, estatal y nacional que se generará con el AIFA.

Aunque en la presentación el Peduem señala responder a los grandes lineamientos internacionales concretados en los Objetivos del Desarrollo Sostenible y su alineación con la Nueva Agenda Urbana (SEDUyM, 2019), lo cierto es que respondió más —como ya se mencionó— a la coyuntura emergente del anuncio de la construcción del aeropuerto en Santa Lucía. Cuando en el Peduem se abordan, después de realizar un análisis FODA, las oportunidades que presenta el contexto nacional para el desarrollo urbano del Estado de México, señalaron lo siguiente:

La construcción del nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles detonará un nuevo polo de desarrollo y una distribución más equitativa de las oportunidades económicas; pero, sobre todo, fortalecerá una centralidad urbano-regional que beneficiará al alrededor de tres millones de habitantes pertenecientes a los municipios de Acolman, Axapusco, Chiautla, Ecatepec, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temascaltepec, Teotihuacán, Tecámac, Tepetlaoxtoc y Zumpango (SEDUyM, 2019: 261).

En torno al nuevo aeropuerto, se identifican dos zonas de impacto: la primera abarca un radio de diez kilómetros perimetrales en la que se ubican seis municipios; la segunda incluye un radio de veinte kilómetros, en la que se ubican 16 municipios. En todo ese polígono identificaron la existencia de 101 núcleos agrarios, de los cuales 98 son ejidos y tres comunidades (SEDUyM, 2019). Es decir, que el proyecto está actuando en una región que jamás se había pensado integrada a una dinámica social, económica, ambiental y de movilidad, como la que se generará con el AIFA y que, por tanto, habrá de modificar radicalmente su estructura urbana.

Al respecto, Badillo (2020: 130) señala que con el AIFA disminuirá la capacidad de retención de aguas estacionales, así como el amortiguamiento de las inundaciones que surgen en temporada de lluvias. Esta situación, necesariamente tendrá efectos regionales, al verse afectada la cuenca de México. En ese tenor, uno de los problemas graves será el tratamiento, desalojo y suministro de agua para mantener en operación el aeropuerto, ya que los recursos hídricos de la región no son suficientes para ello. A pesar de las limitaciones ambientales señaladas, el proyecto de construcción del AIFA continuó, a la vez que se emprendió el diseño de un instrumento de planeación territorial regional que subsanara los fallos técnicos inherentes a la decisión política presidencial.

Mediante un convenio de coordinación de la federación con los gobiernos estatal y municipales, se formuló el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNVm), con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía (Sedatu, 2020). En este documento se advierte que el aeropuerto será una combinación de uso civil y militar, con capacidad internacional, con interconexión al actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. En el documento se justifica que la construcción (y posterior administración) del AIFA recae en la Secretaría de la Defensa Nacional; lo anterior aludiendo al artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas. No obstante, en el citado artículo de la ley no se refiere explícitamente facultad alguna para construir un aeropuerto de tales características. Un detalle no menor.

El AIFA incluye la construcción de un hotel de 310 habitaciones, un estacionamiento cubierto, una terminal de autobuses, la construcción de la zona de hangares y de servicios aeroportuarios, así como un área para una futura ampliación. Estará conectado al AICM por un tren rápido y tendrá acceso al distribuidor vial del Circuito Exterior Mexiquense. Será como un elemento más del Sistema Aeroportuario Metropolitano (SAM), compuesto por tres campos de vuelo: el Aeropuerto Internacional de Ciudad de México, el Aeropuerto Internacional de Toluca y el AIFA (Sedatu, 2020: 76).

A pesar de la construcción del AIFA, el propio PTOZNVm, en su sección III.3.2 Sistema Aeroportuario Mexicano, señala la falta del Estudio de Aeronavegabilidad y de Operaciones Simultáneas AICM-Santa Lucía-Toluca, para el que se contrató a la empresa denominada NavBlue,³ donde se asentó que no existían condiciones reales para la operabilidad del aeropuerto (Navblue, 2019). A pesar de ello, en el PTOZNVm se lee: “los resultados previos que arrojan los estudios contratados con

³ Navblue “es una empresa de servicios, propiedad de Airbus, dedicada a las operaciones de vuelo y soluciones de gestión del tráfico aéreo [...]. Navblue fue creado en julio de 2016” (<<https://www.navblue.aero/>>).

la empresa NavBlue, fusionados con la experiencia de los Servicios de Navegación del Espacio Aéreo Mexicano (Seneam) en el control del espacio aéreo y de la Fuerza Aérea Mexicana en la operación de la Base Aérea Militar No 1, confirman de manera categórica la operación aeronáutica del AIFA para vuelos civiles y la convivencia de esta triada aeroportuaria” (Sedatu, 2020: 77).

Es decir, independientemente de la experiencia y capacidades propias de la Fuerza Aérea Mexicana y de los Seneam, se requiere del aval técnico de expertos internacionales, misma condición que no se cumplió a cabalidad. Como se muestra, el documento del PTOZNVN lo reconoce en la sección indicada. El aspecto no es menor, ya que resulta indicativo de la prevalencia de la decisión política como variable determinante, por encima de estimaciones técnicas propias de la operación de un aeropuerto internacional; así como de una actitud reactiva de la planeación ante hechos consumados. En el propio PTOZNVN se afirma que:

En este sentido, los ocho Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano que se elaborarán o actualizarán en la zona norte, deberán obligatoriamente retomar y alinear las estrategias y acciones que este instrumento señala, con el fin, de impulsar un desarrollo urbano equilibrado y sostenible con visión regional y metropolitana. Tanto el Estado de México como el de Hidalgo, estarán encargados de revisar el cumplimiento, a través de sus dictámenes de congruencia respectivo, además que la Sedatu, podrá dar opiniones técnicas sobre el cumplimiento de estas directrices [...] (Sedatu, 2020: 103).

Los cambios en la planeación urbana del Estado de México, la formulación del PTOZNVN y los subsecuentes ajustes a los planes municipales de desarrollo urbano de los municipios de la zona norte del Valle de México, condensan el resultado de un viejo debate político de más de veinte años que generó múltiples rupturas entre las élites, encono social, movimientos sociales, represiones y polarización en la sociedad mexicana. En este entorno, la planeación urbana quedó relegada a un segundo plano, cuyo papel es justificar técnicamente decisiones verticales del poder en turno.

Según Calderón (2019), la elección en la construcción del nuevo aeropuerto dependió más de la política gubernamental que en relación con el transporte aéreo que se fijó el actual gobierno federal. Por ello, el PTOZNVN es más un instrumento construido para cubrir las formalidades técnicas de un proyecto eminentemente político. Esta razón obligó a la actualización de los planes estatales de desarrollo urbano del Estado de México y del estado de Hidalgo; igualmente los municipios deberán hacer lo propio. Ante el poder central y sus decisiones, las instituciones locales se doblegan. El resultado será la creación de una nueva región, antes inexistente: la Zona Norte del Valle de México.

Conclusiones

Es indudable que la dinámica económica mundial requiere de los aeropuertos para consolidar sus procesos de intercambio y circulación rápida, eficiente y económica de bienes, personas y mercancías. A nivel mundial existe una adecuación de las infraestructuras aeroportuarias para que las naciones obtengan ventajas en la férrea competencia económica. En ese escenario, la planeación urbana, a través de los planes o proyectos especiales, tiene una función esencial: entender el contexto histórico, social, económico y político que influye en la toma de decisiones en torno al territorio.

Los países del primer mundo cuentan con ventajas históricas en términos de la funcionalidad y capacidad de sus aeropuertos. Sin embargo, en América Latina, recientemente se llevaron a cabo procesos de modernización aeroportuarias importantes, de tal modo que en la actualidad existe una red que, de algún modo, les permite participar de la globalización. La característica común de las nuevas infraestructuras aeroportuarias latinoamericanas es la participación de la iniciativa privada; ya sea de capitales nacionales o internacionales. Proceso de modernización que implica la construcción, gestión y administración por parte de los inversores privados, o en colaboración con los gobiernos nacionales. Lo anterior es una tendencia que se observó en la última década del siglo xx y en las dos primeras del xxi.

México tiene un rezago en la modernización de su aeropuerto internacional más importante, ubicado en la Ciudad de México, y le ha resultado difícil, en todos los sentidos, concretar un nuevo proyecto aeroportuario. A finales de los noventa, se tuvo la oportunidad de definir el lugar y, de ese modo, realizar dicha modernización, a la par que el resto de los países latinoamericanos. Sin embargo, después de un proceso de veinte años, poco vigoroso en términos institucionales, sociales, económicos y, obviamente, políticos, se llegó a un resultado que aún mantiene en un hilo a la sociedad mexicana.

De ese primer esfuerzo de coordinación metropolitana de la segunda mitad de los noventa, que dio como resultado la publicación del POZMVM (CDMVM, 1998), donde se sentaron a negociar los equipos de trabajo de los gobiernos del Estado de México, de la Ciudad de México y del gobierno federal para definir los escenarios deseables, pertinentes y factibles para la ZMVM, mediante un ejercicio de planeación consensuado, se pasó a un largo periodo de rispidez institucional y parálisis gubernamental.

La ZMVM ha sido objeto de diversos abordajes científicos que dan cuenta de su dinámica, tendencias y perspectivas de desarrollo. Al mismo tiempo, las instituciones de gobierno han llevado a cabo esfuerzos por lograr esquemas eficientes de gestión metropolitana, lo que dio como resultado la formación de comisiones metropolitanas. En el caso de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, se formularon distintas versiones del Programa de Ordenación que fueron referentes básicos en la construcción de una visión amplia del fenómeno urbano más importante del país. Sin embargo, dichos instrumentos se hicieron a un lado, sin más.

Desde la óptica de lo político, cabe cuestionarse acerca de la racionalidad de los responsables de la toma de decisiones; es decir, explorar si el proyecto del AIFA es un medio para alcanzar otros fines. Arriaga (2020: 149) formula la siguiente pregunta: ¿a quiénes afecta la anulación del NAIM y a quiénes estima Obrador que debe alegrar? Pues una de las líneas de respuesta perfila a las fuerzas armadas, ya que éstas son las encargadas de la construcción y, en su momento, se encargarán de la administración del aeropuerto (Monroy, 2019) En contrasentido con la tendencia mundial y latinoamericana de privatización, México tendrá un aeropuerto internacional de uso combinado: militar y civil.

El margen de decisión que tiene el presidente Andrés Manuel López Obrador deriva de la concentración de poder que, desde el origen mismo de su partido (Morena), ha mantenido a lo largo del tiempo. Posteriormente, ante la irrupción de Morena y su triunfo en la elección presidencial, así como en la mayoría de los escaños del Poder Legislativo (cámaras de senadores y diputados), cinco gubernaturas estatales y una amplia franja de gobiernos municipales, se fusionó con la manifiesta debilidad de los partidos tradicionales, como el Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD).

Por otra parte, Díaz y Espejel (2021) resaltan la habilidad política del presidente para constituirse como el salvador de la nación, con capacidades para enfrentar sin fisuras ni cortapisas el problema de la corrupción, fuente de todos los males nacionales: inseguridad, inflación, desempleo y pobreza. Además, tuvo la capacidad de colocar en la agenda política el combate a las privatizaciones que, desde su perspectiva, condensan una de las prácticas de los gobiernos precedentes, cuya finalidad fue siempre saquear a la “nación”. Dicha postura no podría sostenerse sin el apoyo del “pueblo” y de quienes lo conforman: los pobres. A pesar de ello, Bolívar (2020, citado por Díaz y Espejel, 2021: 197) afirma que “su proyecto de izquierda nacionalista comulga con el proceso de acumulación capitalista, situación que se hace evidente en el impulso a los magnos proyectos de infraestructura de la actual administración.

Con el esquema concebido para el AIFA, se concluye que existe una prevalencia de lo político, como demostración de fuerza y no construcción de acuerdos, por encima de consideraciones técnicas y de planeación, donde el programa especial PTOZMVM surgió, a posteriori, como una herramienta justificadora de una estrategia política, comprobando lo que Theodore y colegas (2009: 11) afirman: “terreno urbano será un campo de batalla decisivo”. En síntesis: eEn cuanto a la decisión de la ubicación del AIFA, el ciclo se cerró con una tonalidad de autoritarismo, como señala Mann (2006); es decir, con un manotazo en la mesa, con ambigüedad normativa y sin un gran acuerdo nacional.

Fuentes

- Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre (UIO) (2020). “Información del Aeropuerto”, en <<https://www.aeropuertos.net/aeropuerto-internacional-mariscal-sucre/>>.
- Agostini, Claudio A. (2012). “El mercado de transporte aéreo. Lecciones de política de una revisión de la literatura”, *Journal of Transport Literature*, vol. 6, núm. 3: 239-277.
- Alfaro Izarraraz, Rafael *et al.* (2011). “El traslado fallido del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México a Texcoco”, *Argumentos*, núm. 65: 295-319.
- Arriaga Martínez, Rafael (2020). “AMLO: simbología religiosa y efectos cognoscitivos de un discurso electoral”, *Estudios Políticos*, núm. 50: 127-156.
- Ávila-Fuenmayor, Francisco (2006). “El concepto de poder en Michel Foucault”, *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, núm.12: 215-234.
- Azpeitia Macías, Pamela (2018). “El nuevo aeropuerto y la historia colectiva”, *De Política. Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas*, año 6, núm. 11: 81-83.
- Badillo Cuevas, Donatto Daniel (2020). “Derechos de los pueblos originarios y el megaproyecto aeroportuario en la cuenca de México: el caso de Santa Lucía”, *Nuestra Praxis*, núm. 7: 128-141.
- Bel, Germán y Xavier Fageda (2006). *Aeropuertos y globalización. Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio*. Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona.
- Calderón Kluczynski, José (2019). “El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). Diversas lecturas sobre su construcción”. Buenos Aires: ponencia presentada en la VII Jornada de Historia de la Industria y los Servicios, 12-13 de septiembre.
- Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) (2008). *Caracterización urbanística, social y ambiental del entorno del Aeropuerto Internacional El Dorado*. Bogotá: CCB.
- Castro Martínez, Enrique de Jesús (2018). “Escalamiento de las políticas urbanas neoliberales en la Ciudad de México: liberalización y mercantilización del espacio urbano”, en Briseida López Álvarez y Federico Morales, coords., *Las Ciencias Sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*, vol. 9, Problemas urbanos y del territorio. México: Comeco, pp. 15-38.
- Chaguaceda, Armando y León Damián (2019). “México: cambio político y democracia delegada”, Madrid: Instituto de Política Internacional UFV, en <<https://ipi-ufv.com/mexico-cambio-politico-democracia-delegativa/>>, consultada el 13 de mayo de 2020.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometha) (1998). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México: Secretaría de Desarrollo Social/Gobierno de la Ciudad de México/Gobierno del Estado de México.

- Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM) (2012). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Actualización 2012. Síntesis Ejecutiva. México: Secretaría de Desarrollo Social/Gobierno de la Ciudad de México/Gobierno del Estado de México-Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Delgadillo, Víctor (2016). “Ciudad de México, política pública, negocios inmobiliarios y malestar social”, *Ciudades en Disputa*, en <<https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/delgadillo-ciudad-de-mc3a9xico-polc3adtica-pc3bablca-negocios-inmobiliarios-y-malestar-social.pdf>>, consultada el 11 de abril de 2020.
- Díaz Sandoval, Mariela y Alberto Espejel Espinoza (2021). “Un fantasma recorre el mundo: el fantasma de las privatizaciones. Balance del cambio y continuidad en las asociaciones público-privadas bajo el gobierno de izquierda en México (2018-2021)”, en Carlos Haefner y Daniel Camarena, coords., *Sociedades locales bajo riesgos globales: observaciones desde las ciencias sociales*. México: Ediciones del Lirio, pp. 189-214.
- Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT) (2018). “Opciones para solucionar la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”, en <http://hacialespacio.aem.gob.mx/revistadigital/docs/opciones_NAIM_Santa_Lucia.pdf>, consultada el 15 de junio de 2020.
- Gibson, E. (2006). “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, *Desafíos*, núm. 14 (enero-junio): 204-237.
- Ibarra, María Verónica (2012). “Espacio: elemento central en los movimientos sociales por megaproyectos”, *Desacatos*, núm. 5: 141-158.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf>.
- Lins Ribeiro, Gustavo (2007). “Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo”, *Tabula Rasa*, núm. 6: 173-193.
- Mann Michael (2006). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 5: 1-43.
- Mellado Hernández, Roberto (2019). “Participación ciudadana y democracia directa en las decisiones públicas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador”, *REVISTA BUEN GOBIERNO*, núm. 26: 1-22.
- Mendiola, Alfredo et al. (2011). *Concesión del aeropuerto Jorge Chávez: evaluación del valor generado*. Lima: ESAN Ediciones.
- Monroy, J. (2019) “Sedena administrará la terminal de Santa Lucía”, *El Economista*, 2 de febrero, en <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Sedena-administrara-la-terminal-de-Santa-Lucia-20190210-0007.html>>
- Navblue (2019). “Estudio de espacio aéreo no ha concluido: NavBlue”, en <<https://a21.com.mx/aeropuertos/2019/12/12/estudio-de-espacio-aereo-no-ha-concluido-navblue>>.
- Ortega Bayona, Berenice (2005). “San Salvador Atenco: la formación de una identidad de clase en la resistencia”, *Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso, en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/ortega.pdf>> consultada el 24 de marzo de 2020.

- Proyectos México (2020). “Macroproyecto Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM). Sector Transporte”, en <https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/nuevo-aeropuerto-internacional-de-la-ciudad-de-mexico/>.
- Rivero Hernández, Melesio (2012). “Cambio institucional y planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México”. México: Programa de Posgrado en Urbanismo, Facultad de Arquitectura, UNAM, tesis de Doctorado en Urbanismo.
- Salinas Cesáreo, Javier (2001). “Pide alcalde de Texcoco a Burgoa que represente al ayuntamiento”, *La Jornada*, 12 de noviembre, en <<https://www.jornada.com.mx/2001/11/12/013n1pol.html>>, consultada el 15 de julio de 2020.
- Sámano Brito, Fernando (2020). “Modelación estadística de las salidas y llegadas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México mediante la distribución de Pareto generalizada”. Toluca: UAEMéx, tesis de Licenciatura en Actuaría.
- Sánchez Pavón, Bernardo (2004). “Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria”. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.
- Sandoval, Martha y Yanina Welp (2018). “Va que vuela: AMLO y la consulta por el aeropuerto”, Swiss Info, 31 de octubre, en <https://www.swissinfo.ch/spa/democraciadirecta/punto-de-vista_va-que-vuela--amlo-y-la-consulta-por-el-aeropuerto-/44512148>, consultada el 23 de marzo de 2020.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2020). *Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía*. México: Sedatu.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SEDUyM) (2019). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2019*. México: SEDUyM.
- Szelagowski, Pablo *et al.* (2016). “El aeropuerto, una interfaz conectiva en el territorio”. Buenos Aires: ponencia presentada en la 9ª Conferencia del IFoU, 26-28 de octubre.
- Theodore, Nik, Jamie Peck y Neil Brenner (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, Ediciones Sur, en <https://www.researchgate.net/publication/277955552_Urbanismo_neoliberal_la_ciudad_y_el_imperio_de_los_mercados>, consultada el 12 de marzo de 2021.
- Velázquez Martínez, María de los Ángeles *et al.* (2019). “La importancia de las finanzas en el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”, *Ricea*, vol. 8, núm. 15: 82-111.