



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO,
CRECIMIENTO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE SOLUCIÓN:
UN ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA
RAQUEL CAPULA SÁNCHEZ**

ASESOR: LIC. MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ

DICIEMBRE DE 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco

A Dios, por permitirme vivir uno más de los muchos días especiales en mi existencia.

A mis padres: Héctor y Socorro

Por enseñarme el valor que representa cada logro que siendo compartido se refleja en orgullo de todos, gracias por su enorme apoyo y ejemplo de fortaleza y amor; pues cuando uno quiere, ¡cualquier cosa se puede!.

A mis hermanas: Erika Liliana y Yessica Victoria

Por ser mis mejores amigas, por todo lo que hemos disfrutado y sufrido juntas, por sus palabras y actos de ayuda para la terminación de éste trabajo; y por compartir el orgullo de ser "Pumas".

A mi Esposo Héctor Octavio y a la familia que juntos formaremos, por estar siempre presente en los mejores y peores momentos de mi vida, por enseñarme la bendición que significa el "ser y sentirse amado"; gracias por tu gran apoyo y comprensión en todos los aspectos.

A mi Asesor, por brindarme su tiempo, conocimiento, consejos y paciencia, para la conclusión de éste proyecto, gracias por explotar la capacidad de ofrecer siempre más de lo que se puede esperar y por darme muchas veces esa confianza en mí que no reconocía, a usted; todo mi respeto y admiración.

A mi Honorable cuerpo de Dinodales, por otorgarme su espacio, sus valiosos comentarios a través de la experiencia y el conocimiento, mismos que fortalecieron y enriquecieron éste trabajo, ante todo gracias por esperar la presentación de esta aspiración de Titulación.

A nuestra "Máxima Casa de Estudios, a nuestra FES-Acatlán, y a todos aquellos Profesores "por contribuir a la formación de nuevos Profesionales".

A todos esos lectores, amigos y familiares; pues sin pretenderlo dan sentido a las horas invertidas de investigación, ya que si consultas ésta Tesina es porque algo de su contenido te sirve o interesa, y me alegra poderte ayudar; así como muchas personas lo hicieron conmigo.

**Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, crecimiento actual
y perspectivas de solución: Un análisis de políticas públicas.**

Índice	Página
Introducción.	1
Capítulo I. Marco de referencia Teórico – Conceptual	9
1.1 Estado y Gobierno	9
1.2 Administración, Gestión y Gerencia Pública	16
1.3 Políticas Públicas	20
1.4 El Modelo Incremental	29
1.5 Importancia de la toma de decisión	33
Capítulo 2. Antecedentes que determinaron la elección y cancelación del proyecto “Texcoco”	38
2.1 Diagnóstico general del sector transporte aéreo y aeropuertos en México	42
2.2 Opinión de los investigadores	44
2.3 Análisis comparativo de las alternativas de solución	54
2.4 Impacto económico	59
2.4.1 Instrumentación del Plan Maestro	61
2.5 Controversias legales	63
Capítulo 3. Situación actual y Perspectivas	66
3.1 Alcances y limitaciones del AICM	66
3.2 Crecimiento del AICM	70
3.3 La implementación y análisis de políticas públicas en el AICM	73
3.4 El análisis del diagnóstico FODA	80
3.5 Soluciones a corto y largo plazo	85
Conclusiones y Propuestas	88
Anexos	95
Bibliografía	112
Acrónimos	116

Título de la Tesina

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, crecimiento actual y perspectivas de solución: Un análisis de políticas públicas.

Introducción

Introducción

En el presente trabajo se analiza de manera general la situación del sistema aeroportuario en México, con el cual se pretende brindar algunos elementos de juicio que contribuyan a conocer los escenarios que se presentaron en torno al proceso de elección del sitio en que debería instrumentarse en su caso, un posible aeropuerto alterno, esto a raíz de que en los últimos 30 años el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ha mostrado un acelerado crecimiento en sus actividades, mismas que se encuentran cercanas al límite de su capacidad. De acuerdo al comportamiento observado por Aeropuertos y Servicios Auxiliares prevé que el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México llegará a su máxima capacidad hacia el año 2007, esto de seguir con un incremento anual de alrededor del 5% (*Ver p. 71*), siendo utilizado por más de 20 millones de pasajeros y cerca de unas 300 mil operaciones al año.

Lo anterior, permite valorar el planteamiento de posibles perspectivas de solución, esto bajo un enfoque del análisis de políticas públicas, como un elemento para identificar la necesidad de instrumentar la posible construcción de un nuevo aeropuerto que disminuya la presión en la actividad del actual AICM, con la intención de que responda de manera satisfactoria a la demanda de este importante servicio, para ello haremos referencia al marco de los sucesos del pasado inmediato en donde estuvieron a debate dos de las principales propuestas a la problemática de saturación aeroportuaria en la Ciudad de México: a) su construcción proyectada en la zona del ex-vaso del Lago de Texcoco, Estado de México (conocida como la opción Texcoco), o; b) en el Valle de Tizayuca, Hidalgo (opción Tizayuca). Al respecto, se realizará un análisis comparativo en base a los diversos estudios de expertos en la materia que expresaron su opinión en los años 2001 y 2002, acerca de estas proposiciones que representaron una pieza fundamental para determinar el por qué de la toma de decisión y cancelación del sitio Texcoco, opción que estudiaremos las razones por las cuales finalmente no se implementó.

Por otra parte, cada uno de los proyectos representa características propias, que deben ser consideradas de una manera objetiva y cuidadosa en sus dimensiones dentro del ámbito social, económico, político, ambiental, etcétera.

El **objetivo general** de esta tesina es analizar y destacar la urgencia (en un plazo no mayor a cinco años, según pronósticos de Aeropuertos y Servicios Auxiliares), de prevenir el tope de operación y vida útil del actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ya que presenta un problema latente de crecimiento acelerado en sus actividades, mismo que se agrupa dentro de los temas de la Agenda de Gobierno, pues ha sido necesario el planteamiento de perspectivas de solución, alternativas que tomaremos como referencia de los últimos años 2001 y 2002. Bajo este contexto se contempla la posibilidad de implementar políticas públicas que den respuesta en tiempo y forma a la saturación que vive el AAICM, para que pueda en un momento determinado contribuir a que éste sea eficiente, moderno, seguro, rentable, que coadyuve a la integración regional del país demostrando ser competitivo en el ámbito internacional y sobre todo responda satisfactoriamente a la creciente demanda del servicio aéreo capitalino.

Como **objetivo específico**, conoceremos aquellos antecedentes que determinaron la elección y posterior cancelación del proyecto denominado "Texcoco"; en el Estado de México, como implementación del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México; esto con la intención de solventar la problemática cada vez mayor a la demanda de servicio aeroportuario en la Ciudad de México, a través de un diagnóstico general del sector de transporte aéreo y aeropuertos, así como una comparación de las alternativas propuestas (Texcoco vs. Tizayuca) con base a los diversos estudios de expertos, también se realizará un diagnóstico FODA, el cual permitirá analizar los pros y contra que envuelve éste tema en desarrollo.

Finalmente será necesario reconocer la situación actual, perspectivas, controversias constitucionales, así como la posibilidad de instrumentar en un corto plazo políticas públicas que respalden la saturación existente al interior del

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, mismas que respondan a la creciente demanda del servicio aéreo en un largo plazo, considerando los diversos actores que intervienen en la definición de un sistema aeroportuario realmente de altura, proyectando en este sentido la ampliación del AAICM por medio de la construcción de una tercera pista al interior del mismo o la posible construcción de un AACM, el cual tendría que tomar en cuenta aspectos tales como: los niveles de seguridad, eficiencia, eficacia, así como la opinión de expertos que indiquen el lugar idóneo para una posible construcción del AACM, que contemple el impacto ambiental, crecimiento de la mancha urbana, la construcción, ampliación y mantenimiento de vías de comunicación que requiera una nueva sede alterna al AICM, así mismo la creación de empleos a corto, mediano y largo plazo, que prevenga controversias legales, evitando cualquier tipo de conflicto social, también deberá diseñar, elaborar, aprobar e instrumentar un Plan Maestro que permita definir tiempos y movimientos para proyectar así la terminación de una sede aeroportuaria alterna, tomando como referencia que no hay mucho tiempo para aplazarla, en virtud de que el AAICM se encuentra en su límite de vida útil, esta situación permitiría diferenciar los tipos de inversión que se podrían generar, como consecuencia de la toma de decisión para una valoración de implementación.

Bajo este contexto se estableció como **hipótesis general** que, si no comienza pronto la construcción de una tercera pista dentro del AAICM o por otra parte la de un aeropuerto alterno, este alcanzará por lo tanto, altos niveles de saturación que limitarán su vida útil, tal como lo ha estimado y previsto en diversas ocasiones Aeropuertos y Servicios Auxiliares, quien contempla que a más tardar para el año 2007, el servicio del actual Aeropuerto registrará un crecimiento anual de 4.5 %, lo que significa que para dentro de cinco años mostrará inevitablemente su tope de operación (*Ver p. 71*), en este punto que representa la parte medular dentro del desarrollo del presente trabajo de investigación es fundamental mencionar que será abordado a través de un *diseño metodológico analítico descriptivo*, es decir, realizando un estudio para separar las distintas partes de un todo, a través de su representación, reflexión, explicación, interpretación, narración y registro de los

acontecimientos en uno o más momentos del tiempo, orientando la información extraída a descubrir con detalle y exhaustividad los elementos que se pueden destacar para dar valor de la importancia del tema que aquí se pone a consideración, asimismo la investigación se tornará en sentido *deductivo* (a partir de un marco teórico y conceptual previo de las cuestiones o hipótesis que guían la investigación con el propósito de dirigirse a las comprobaciones empíricas de las observaciones de interés específico), en otras palabras es ir de lo general a lo particular, no se omite señalar que los datos aquí presentados serán de manera *cualitativa* como *cuantitativa*, también la investigación de los hechos estarán en un marco de acción tanto *a priori* (antes) como *posteriori* (después), finalmente se plantea una visión de tipo *heurístico* con el cual se podría apoyar y respaldar la propuesta de implementar políticas públicas que den respuesta al problema que el Gobierno Federal deberá acelerar de los asuntos pendientes de su agenda, para estar en posibilidades de atender satisfactoriamente el servicio aéreo que necesita nuestra Ciudad y de esta manera prevenir la saturación del mismo, ya que significa un puente importante para el intercambio y traslado tanto de turismo como de mercancías en la esfera de los mercados internacionales, también, resultará urgente establecer acuerdos en el nivel estatal y/o municipal, para decidir como ya se había planteado en su momento en las tierras de Texcoco, la zona viable para la construcción de una posible sede alterna al actual aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con la finalidad de solventar en tiempo y forma la creciente demanda de este importante servicio aéreo.

Dada la **relevancia del problema**, se plantea como un aspecto fundamental el analizar la necesidad de contar con políticas públicas en un término corto para dar respuesta a largo plazo a la problemática del crecimiento actual del servicio en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en consecuencia es preciso estudiar las perspectivas de solución, las cuales podrían representar una puerta de salida a éste importante tema que representa una latente bomba que de no atenderse pronto llegará a explotar inevitablemente, provocando el límite de vida útil del AAICM, demostrando la necesidad de contar con un AACM, y evitando la

ineficiencia que han definido a los pasados y el presente sistema Federativo, es por ello que bajo este contexto, observaremos las consecuencias que se suscitaron a raíz de la toma de decisión a partir del 22 de octubre de 2001, cuando el Poder Ejecutivo a través de un Decreto de Expropiación estableció construir el Aeropuerto Alternativo de la Ciudad de México, eligiendo para tal fin las tierras de Texcoco, en el Estado de México, sin contemplar que un año después y de manera formal en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de agosto de 2002, tendría que retractarse de esa importante y trascendente decisión, la cual prometía ser según él un gran desarrollo a nivel Regional, Estatal y Nacional con futuro, teniendo la responsabilidad de ofrecer un servicio seguro, eficiente, moderno y rentable que respondiera inicialmente a la demanda del servicio y demostrará ser competitivo en el ámbito internacional, pero la imposición inicial del Gobierno Federal no permitió mantener acuerdos entre las partes involucradas, por lo que este análisis resultará interesante al estudiar aquellos escenarios que se fueron desencadenando.

No se omite señalar, que la decisión de ubicación para solventar la problemática de la creciente demanda del AAICM, fue tomada en su momento en Texcoco, Estado de México, alternativa que finalmente se congeló, por lo que éste problema se agrava y se detiene desde agosto de 2002, debido a las inconformidades generadas por parte de un significativo número de ejidatarios, mismos que se opusieron a la construcción del Aeropuerto Alternativo de la Ciudad de México, argumentando que serían objeto del desalojo de su patrimonio, por medio de la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de octubre de 2001, tierras que por años han trabajado y que en ese tiempo el Gobierno otorgaría a decir de los propietarios una miseria por la venta de sus terrenos, ofreciendo un pago de entre 7 pesos y 25 pesos por cada metro cuadrado (*Ver anexo 12, p. 107*).

Este conflicto es muy rico en información, representa un problema que requiere ser atendido rápidamente a través de la propuesta de implementación de políticas públicas y que por su magnitud resulta importante considerarlo en la agenda del Gobierno, pues se traduce por una parte en beneficios económicos significativos, y por otra en un precio que pagar tanto en el aspecto social, político, ambiental, hablando concretamente de las perspectivas de solución, así como la posible construcción de un aeropuerto alterno, por ejemplo, en una de las alternativas de solventación a la problemática, en donde una de ellas terminó siendo desechada, hablando específicamente del proyecto denominado "Texcoco", en el Estado de México.

En tal virtud, se darán a conocer todos aquellos aspectos técnicos, económicos, ambientales, sociales y políticos que influyeron en la toma de decisión, dentro del proyecto de implementación de políticas públicas al interior del AAICM, bajo los aspectos de la situación actual y perspectivas de solución, en este esquema también se analiza una comparativa objetiva (*punto 2.3, pp. 54-59*), entre las dos alternativas más importantes que el gobierno consideró como posible respuesta al presente problema, y que serían las propuestas viables para dicho fin, según los resultados de los expertos en la materia, los cuales estudiaron las tierras de Texcoco, Estado de México, y Tizayuca, Hidalgo, mencionando asimismo las condiciones que debe tener un AACM y los problemas a los que podría enfrentarse.

En el **Primer Capítulo**, denominado "Marco de referencia teórico-conceptual", se darán a conocer las bases de referencia general, con la intención de establecer la ruta que seguirá la presente investigación y por medio de ésta conocer la diferencia entre Estado y Gobierno, Administración, Gestión y Gerencia Pública, conociendo cuáles son aquellos elementos que conforman los modelos, fases, actores y procesos que engloban las Políticas Públicas, mismas que parten de un diagnóstico sobre los factores y variables que intervienen específicamente en éste problema actual con grandes dimensiones que se encuentra aún pendiente en la

agenda de trabajo del Gobierno, asimismo analizaremos éste tema de investigación a través del Modelo Incremental e identificaremos finalmente la importancia de la toma de decisión.

Por medio del **Segundo Capítulo**, se reconocerán los “Antecedentes que determinaron la elección y cancelación del proyecto Texcoco”, como sede para la construcción del nuevo aeropuerto alterno de la Ciudad de México, de esta manera analizaremos el diagnóstico general del sector de transporte aéreo y aeropuertos en México, también sabremos la opinión de los investigadores y en base a ellos realizaremos una valoración comparativa de las opciones aeroportuarias más fuertes para su ubicación (Texcoco y Tizayuca), a través de los estudios formulados por diversos grupos de académicos, investigadores y autoridades ambientalistas, de los cuales sólo consideraremos los más importantes, para establecer las bases que sirvieron de apoyo para determinar que la decisión se inclinará a favor de la propuesta de construcción en el Estado de México, aquí es muy importante dejar en claro que lo antes indicado se contextualizó en “*momentos*” de la agenda ya pasados y que en el presente estableceremos como análisis, además observaremos el impacto económico tanto del AAICM como el de un AACM y finalmente daremos a conocer las controversias legales derivadas de la decisión del Proyecto “Texcoco”.

En el **Tercer Capítulo**, se distingue “La situación actual y perspectivas” de esta investigación, así como los alcances y limitaciones, el crecimiento acelerado, la implementación y análisis de políticas públicas dentro del AAICM, y aquí observaremos toda la gama de oportunidades que se presentan tanto en el ámbito Nacional como Internacional, además de que representaría la puerta que daría respuesta a la demanda del servicio aéreo que nuestra Ciudad necesita de manera urgente, también, sabremos bajo el enfoque del diagnóstico FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, aquellos aspectos internos y externos que son relevantes en el presente tema de investigación, posteriormente, daremos desde una perspectiva general algunas soluciones que

podrían llevarse a cabo para solventar la problemática que vive el AICM con alternativas que se reflejarían a corto y largo plazo.

Finalmente, en el marco de las **conclusiones y propuestas** de este análisis de estudio, se dará la pauta para entender por qué finalizó este problema en los términos en los cuales se presentó y en consecuencia se podrán diseñar nuevas propuestas que permitan de alguna forma solucionar el estado actual de este tema aún pendiente de Gobierno, en este sentido, se analizan los aspectos más importantes que influyen en la necesidad de contar con un proyecto que de respuesta clara y oportuna a la creciente demanda del servicio de transporte aéreo hablando específicamente dentro del AAICM, así como los factores que intervienen en el conflicto que se desarrolla a raíz de que varios estudios de especialistas en aeronáutica determinarán su propuesta por medio de arduos análisis durante los años 2001 y 2002 respectivamente, y que con base en éstos finalmente se diera a conocer la decisión del gobierno, a través del Decreto de Expropiación publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 22 de octubre de 2001, entonces con la información en su poder, la decisión de construir el nuevo aeropuerto alterno de la Ciudad de México, se consideró en primera instancia a favor de la opción Texcoco, manteniendo así la esperanza de solventar adecuadamente la saturación presentada y prevista con respecto al actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, sin embargo, reconociendo la urgente y creciente necesidad de apoyar el servicio de este transporte, finalmente esta propuesta no arrojó ningún beneficio, tanto en el ramo del desarrollo Nacional, Estatal y Municipal, como para los usuarios de este tipo de transporte, inversionistas, fuentes de empleo aunque fueran de manera temporal, venta de terrenos propuestos, etc., sino al contrario, terminó siendo inviable tanto en tiempo como en costo, razón por la cual tuvo que cancelarse dicha propuesta de implementación de manera oficial el día 6 de agosto de 2002, publicado en el D.O.F., los motivos de esta revocación por parte del Gobierno Federal se atribuyen a diversas inconformidades tanto en el ámbito social, legal, político, etc., y que más adelante con detalle serán abordadas.

Capítulo 1.

**Marco de referencia
Teórico – Conceptual**

Capítulo I. Marco de referencia Teórico – Conceptual

En este capítulo abordaremos algunos aspectos conceptuales que servirán de referencia para establecer las bases que enmarcarán el análisis de la implementación de políticas públicas en el tema a tratar relacionado con la necesidad de encontrar alternativas reales a la saturación al interior del actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y el problema que refleja en su creciente demanda de servicio, la cual podría llegar a niveles que limitarían su operación, rebasando de esta manera la vida útil del mismo, de esta manera, contaremos con las herramientas esenciales para analizar y comprender adecuadamente la importancia de los elementos que conforman la implementación de políticas públicas.

1.1 Estado y Gobierno

Inicialmente definiremos al **Estado** como el actor más importante de las disposiciones que influyen en la vida de un país, representa la sociedad políticamente organizada, simboliza la voluntad general y busca el resguardo del bien común. “El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un territorio determinado reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima”¹, éste es el único que puede ejercer justificadamente la violencia, se trata de un derecho fundamental de acudir, pedir y exigir la tutela de los órganos públicos del mismo y con ello hace posible la acción del ejercicio de autoridad aplicable en asuntos individuales y colectivos. “El Estado se define como un orden de convivencia en una sociedad políticamente organizada, como un ente público superior, soberano y coactivo”², realizando funciones de dirección en el ámbito de la defensa Nacional, justicia política y social, administración interna, titular y poseedor de derechos en negocios extranjeros, de finanzas, etc., en este sentido, el Estado es mayor, pues incluye más que el gobierno.

¹ Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo II. F.C.E. México, 1969. pp 1056-1057.

² Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Editorial Miguel Angel Porrúa. Segunda Edición. México, 1993. p 167.

En pocas palabras, el Estado representa al sujeto regulador que debe procurar bienestar a una sociedad a costa de lo que sea, entonces en nuestro tema de investigación éste encarna la responsabilidad y/o en su caso, la obligación de satisfacer las demandas de su población, con la premisa de que lo solicitado se manifieste con oportunidad tanto en tiempo como en forma esperada.

“El Estado es concebido como organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del mismo grupo; pero este desarrollo y esta expansión son concebidos y presentados como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías “nacionales”. El grupo dominante es coordinado concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal es concebida como una formación y una superación continua de equilibrios inestables (en el ámbito de la Ley) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en donde los intereses del grupo dominante prevalecen pero hasta cierto punto, es decir, hasta el punto en que chocan con el mezquino interés económico - corporativo.”³

En este sentido, el Estado representa a los hombres en sociedad y debe salvaguardar el interés de la colectividad que la constituye, manteniendo como responsabilidad el establecer armonía y paz común, a pesar de que pudiera en un determinado momento ejercer todo su poder, para lograr el objetivo para lo cual fue constituido, pues nada ni nadie debe estar por encima de él, es decir, el Estado está obligado a satisfacer las demandas de su pueblo a costa de lo que se le presente como obstáculo, también es la organización política de un país, es un término de la Ciencia Política que constituye la teoría, arte y práctica del gobierno, por lo que su estudio comprende las tradiciones y formas con las que se aplica la fuerza para hacer valer sus fines sean estos, fundamentados o no.

³ Gramsci, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno. Juan Pablos Editor. México, 1975. p 72.

“El Estado personifica a la comunidad humana que constituye una Nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor de un poder superior originario o jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como instrumento anticonflictivo. Los diversos grupos sociales de la comunidad para ejercer la soberanía nacional y hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y su finalidad social”⁴.

Tomando como referencia las definiciones anteriores, se concluye que el Estado es responsable de dirigir y sancionar las acciones de los conjuntos de individuos conformados en la sociedad, teniendo como meta fundamental satisfacer las demandas que ésta le pueda solicitar o exigir.

Los factores esenciales del Estado son:

a) Población (*Elemento Humano del Estado*)

Es el conjunto de personas que habitan un lugar determinado con fines sociales. Está constituida por sus habitantes, es un elemento de gran importancia porque le imprime su forma de vida y que generalmente tiene diverso origen o procedencia debido a la inmigración constante que recibe de diversas partes del país y aún del extranjero, de tal manera que es reducido el número de sus pobladores originarios de ella misma.

b) Territorio (*Base Física del Estado, demarcada dentro de límites específicos y determina el ámbito de ejercicio del poder de un Estado*)

Lugar donde una Nación se encuentra asentada, representado por sus habitantes, costumbres, medio ambiente, espacio aéreo, aguas, etc.

⁴ Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. F.C.E. México, Año 1975. p 152.

Constituye la zona sobre la cual se enmarca una comunidad. Sin embargo, existen dos visiones no siempre coincidentes. La primera, es de índole política; la segunda responde a concepciones jurídicas que se derivan del Derecho internacional y del Derecho de Estado. En el ámbito político, el territorio es definido por teorías que lo consideran un elemento constitutivo de los Estados, entre la población y el Gobierno; como el objeto y límite de la acción institucional, pues el territorio sería el lugar donde las autoridades ejercitan el poder y, con una clara orientación autoritaria.

c) Poder Político *(Es la forma de organización colectiva para lograr sus fines)*

Entendiendo primeramente al poder como la facultad que tiene la autoridad gubernamental y política para establecer las relaciones de los ciudadanos, entre sí y con el Estado, puede representar una elite, en donde un grupo de individuos o grupos ocupan posiciones de autoridad que ejercen influencia en una sociedad determinada.

Consideremos lo que dice el sociólogo norteamericano *Talcott Parsons* con respecto al poder político, expresa que es la capacidad generalizada de asegurar el cumplimiento de las obligaciones vinculadas de un sistema de organización colectiva, en donde se pueden imponer sanciones negativas, sea cual fuere el agente social que las aplica, en el que sus obligaciones están legitimadas a través del mismo poder político para el cabal cumplimiento de los fines colectivos.

Es aquí donde se atienden los asuntos de interés común, es decir, los problemas públicos, en el que el poder político realiza una separación de poderes para alcanzar sus fines, por el cual el Estado se divide en: la función administrativa o ejecutiva (ejecuta las leyes aprobadas en el H. Congreso de la Unión), legislativa (produce la ley radicada en el H. Congreso de la Unión) y la judicial (expresa el Estado de Derecho, resuelve conflictos y declara derechos y obligaciones), esta

doctrina fue parcialmente formulada por varios autores, entre los que se destaca el filósofo británico del siglo XVIII John Locke.

Resulta necesario contemplar las siguientes categorías del Estado:

1. Estado Policía

Aquí es en donde la función del Estado es la de vigilar la correcta aplicación del marco jurídico.

2. Estado Promotor

Es considerado como un árbitro entre los agentes económicos y los sectores sociales.

Contempla principalmente el desarrollo y el manejo de los problemas sociales, a través de las diversas acciones de gobierno mismas que tienen su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo vigente (2001-2006).

3. Estado Interventor

Presupone monopolizar las actividades económicas y sociales a través del poder político central.

Abarcando el sentido y significado de *Estado*, diremos que el objetivo central de su constitución es dar respuesta a necesidades reales, identificadas primeramente por la sociedad, ya que son producto del crecimiento de la misma y en consecuencia de los problemas que con ella a la par se generan, entonces el Estado estará obligado a solventar en forma inmediata las exigencias que le reclame su comunidad, a pesar de que en un momento determinado tenga que ejercer todo el poder en contra de lo que o quiénes se lo impidan, y derivado de ello, fundamentar sus derechos y obligaciones como tal, es así como la colectividad deposita en el Estado la facultad para atender y resolver asuntos importantes que con el tiempo se traducirán en beneficios para todos, como por

ejemplo, nuestro tema de estudio, el cual requiere de políticas públicas al interior del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, para satisfacer y responder a la demanda creciente de éste servicio.

Por otra parte, el **Gobierno** representa la organización política que engloba a los individuos y a las instituciones autorizadas para formular la política pública y dirigir los asuntos del Estado, puede referirse a las personas que forman el órgano supremo administrativo de un país. Esta sujeto a tres categorías políticas: en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, es aquí donde los gobiernos están autorizados a establecer y regular las interrelaciones de las personas dentro de su territorio, las de éstas con la comunidad como un todo, y las de la comunidad con otras entidades políticas.

Dentro de las funciones del gobierno están las de proporcionar y administrar los servicios públicos tales como: educación, seguridad, alumbrado, agua, drenaje, pavimentación, salubridad, asimismo, dispone de los medios de transporte y comunicación, por ejemplo de los ferrocarriles, carreteras, rutas aéreas, rutas marítimas, calles, avenidas, distribuidores viales, telégrafo, correo, etcétera, por lo que debe asegurar el bienestar común de todos y cada uno de los grupos sociales sobre los que ejerce control.

“El Gobierno es el conjunto de organizaciones que ofrece productos, presta servicios o ejerce funciones para satisfacer las necesidades de una sociedad, siendo además la autoridad que dirige la forma de gobernar.”⁵

La mayoría en México, entendemos al gobierno como el ente que tiene la obligación de administrar y hacer cumplir de una forma cabal todas las demandas que la población le pida y/o exija, asimismo, debe tener la capacidad para prever

⁵ Montes de Oca, Juan. Material de Apoyo para el Seminario - Taller Extracurricular de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública. Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM-Acatlán, 2002. p 4.

las posibles contingencias que pudieran presentarse, esto con el apoyo de sus diversas instituciones “especializadas” cada una en su materia de “competencia”, representando así la función del Estado a través del Gobierno.

“El gobierno es el conjunto de órganos y personas revestidos de su poder para expresar su voluntad y hacerla cumplir, está integrado por tres órganos: el ejecutivo, legislativo y judicial”⁶, los cuales tienen la obligación cada uno en su tiempo y espacio, de ejecutar, realizar y sancionar en su caso las leyes que rigen la función del gobierno y en consecuencia del Estado, tratando de salvaguardar la paz y la justicia Nacional, Estatal o Municipal.

Por lo tanto, el gobierno que se establezca en cada entidad determinada y delimitada es resultado de lo que los mismos habitantes elegimos (ahora se explica el alto índice de “abstencionismo”), a través de “*votaciones libres, directas y democráticas*”, como opción viable para conducir nuestra forma de vida, traduciéndolo como el motor que se diferencia en el estilo de hacer o no las cosas, por ejemplo en México, podemos identificar el modo de gobernar de una zona perredista, panista, priísta, verde ecologista, etc., aunque en el fondo cada uno de ellos tiene como esencia lo mismo, es decir, devolver el voto de confianza que depositó la ciudadanía en lo que se definiría en cada tipo de gobierno, con la *esperanza*, de que este mostrará resultados favorables en su comunidad, atendiendo las necesidades que se vayan presentando, en otras palabras, es demostrar ser congruente con lo que se dice y lo que se efectivamente se hace, aunque en nuestro México ya no nos sorprende que en campaña los candidatos proponen muchos proyectos (generación de empleos, combate a la pobreza, corrupción, narcotráfico, delincuencia, crear y/o mejorar centros de salud, educativos, recreativos, etc.) en cuanto se le otorga la oportunidad de realizarlos ya en los hechos no se ven frutos, pues sólo fueron promesas que nunca se llevaron a cabo o tardaron mucho en lograrse.

⁶ Jiménez Castro, Wilburg. Op. Cit. p 161.

1.2 Administración, Gestión y Gerencia Pública

Primeramente a la **Administración Pública** la entenderemos como el conjunto de acciones encaminadas a cumplir una política pública, que atiende las actividades de una sociedad a través de sus instituciones produce la máxima cantidad y calidad de bienes y/o servicios al menor costo posible con una alta eficiencia.

“La Administración Pública constituye un “elemento real” de la sociedad civil, es decir, no sólo es considerada como una institución jurídica sino como una organización cuya actuación tiene valor determinante para la conformación de las estructuras de las sociedades civiles, en el sentido de que los resultados de esta misma actuación pueden modificar aun profundamente, el orden de la sociedad civil siendo un instrumento de desarrollo económico y de progreso social, en otras palabras, es un instrumento para producir modificaciones en las sociedades civiles.”⁷

Los valores de la administración pública son la imparcialidad, eficiencia, y debe tener disposición a la respuesta oportuna de las demandas de una comunidad, no es más que la función de gobierno hecha acción.

El poder ejecutivo federal ostenta la administración pública en un solo individuo, denominado, según el artículo 80 de la Constitución, presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Está integrado por dos elementos: el titular del poder o presidente de la República y el conjunto de órganos que con él colaboran y le están subordinados (secretarías y departamentos). El presidente de la República asume una doble misión: una de orden político y otra administrativa. El carácter político del ejecutivo quiere decir que dispone del poder del Estado y que el ejercicio de dicho poder constituye el Gobierno. El carácter administrativo de su cargo viene dado por el hecho de constituirse como jefe de la Administración

⁷ Severo Giannini, Massimo. La Administración Pública como instrumento de modificaciones sociales: Origen de la Tesis. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 92. UNAM-FCPyS. Abril - Junio, 1978. pp 58-59.

pública federal. Sin embargo, en muchas ocasiones las demandas sociales rebasan a la administración pública, pero ésta se apoya a través de políticas públicas, para dar respuesta rápida aunque no del todo plenamente satisfactoria a las solicitudes de la población, pero tratando de que se lleven a cabo los quehaceres inherentes de los gobernantes para alcanzar objetivos, tomando como base a la administración como la parte operativa, implementadora e instrumentadora del Estado. "La Administración Pública refleja la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado."⁸

Entonces, la administración pública resulta ser un ente activo que puede asemejarse a esa parte operativa que realiza el Estado y a su vez el Gobierno, ya que tiene la tarea de solventar los asuntos que se presenten día con día en una comunidad, los cuales deben ser atendidos en forma rápida y/o urgente, según lo requiera el caso, esto puede lograrse a través de la implementación de políticas públicas que ayuden a dar respuesta oportuna a los problemas que condicionan la calidad de vida de los habitantes y así con apoyo de éstas evitar que se sigan acumulando pendientes, es decir, si existe alguna situación que pudiera ser combatida de manera inmediata, pues por que no llevar a cabo lo que se tenga que hacer para dar beneficio a la comunidad que espera precisamente esos resultados, ya que realmente la esencia de todo administrador es realizar más cosas con menos recursos, es así como se consolida una eficiente administración, aunque en la práctica a veces esto no se llegue a cumplir por más esfuerzos que se haga, pero no todo es malo, pues estas carencias son objeto de interesantes análisis como la presente investigación, por ejemplo podremos observar por ejemplo los grados/niveles es los cuales se desarrolla la operación de cierta decisión, es decir el Estado representa en número uno, bajando por el gobierno y finalmente concluyendo en la administración pública, todo por el bienestar común.

⁸ Jiménez Castro, Wilburg. Op. Cit. pp 181-182.

La **Gestión Pública** se puede simplificar a la operación concreta y manejo de los asuntos inherentes al Estado, es decir, representa la forma en la que operan los Estados.

El Maestro de la Universidad Nacional Autónoma de Tlaxcala, Barry Bozeman, nos da un nuevo contexto de la gestión pública y algunos ejemplos, como: "el papel del gobierno al lanzar y alimentar organizaciones cuasiprivadas, la intensificada disposición de la sociedad al litigio (hasta el punto de autorizar demandas entre dependencias), las realidades del nuevo federalismo (programa en el cual se asignan recursos para satisfacer necesidades de los estados y sus municipios, con la intención de alcanzar una igualdad educativa, económica y social), y los cambios resultantes de la responsabilidad y autoridad, el continuo aumento de la privatización como instrumento de selección de políticas, la cambiante demografía de la fuerza de trabajo y la clientela, el diluvio de tecnologías de información: todo esto y mucho más ha transformado el contexto dentro del cual se deben estructurar y administrar las organizaciones públicas."⁹

Entonces la gestión pública, no es más que la actividad y/o facultad para gestionar en el ámbito público los casos que deben dar resultados que se traduzcan en beneficios de la comunidad, entendiendo en consecuencia que son todas aquellas diligencias que se realizarán para alcanzar objetivos propuestos o solicitados.

La **Gerencia Pública** es el cómo, el cuándo, con cuánto y el dónde de los recursos que posee el Estado, es decir administra y controla el manejo de los recursos materiales, humanos y financieros de una entidad, asume la planificación económica y la dirección financiera.

⁹ Bozeman, Barry. La Gestión Pública su situación actual. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Tlaxcala. F.C.E. México, 1998. p 456.

“La Gerencia Pública es un método de gobierno. Se encarga de formular y administrar políticas de gobierno, no sólo de utilizar y aprovechar los recursos existentes. Así también es una tecnología que tiene como objetivo racionalizar, con fundamento en la democratización y publicitación del poder, acción que el Estado realiza en la sociedad.”¹⁰

Podemos justificar que la gerencia pública es un resultado de preguntas del sentido común, las cuales reflejan lo que se tiene y con base en ello lo que se puede hacer, pues no es más que lo que se posee y en consecuencia lo que se realiza.

En conjunto a pesar de que Administración, Gestión y Gerencia Pública, parecieran que en el fondo son lo mismo, vemos que realmente no es así, pues la *administración* es la encomienda en sí, ya que es dar más resultados con menos de lo que se podría, la *gestión*, es la voluntad de una persona para salvaguardar intereses de terceros que en este caso serían de una colectividad y finalmente la *gerencia*, se regula de preguntas que podrían ser del sentido común, pero que es una derivación de una causa-efecto, es decir, ¿qué se tiene?, y ¿qué se realiza efectivamente?, por lo tanto sostendremos que a pesar de que se encuentran íntimamente vinculadas en la práctica podrían llegar a confundirse ya que estos tres conceptos, tienen como misión arrojar resultados a favor de la comunidad que lo requiere o en su caso lo demanda, sin embargo, es importante reflexionar que éstas herramientas de gobierno han podido aplicarse adecuadamente en países desarrollados, pero en el caso de México, así como otras naciones rezagadas esto aún no ha logrado cristalizarse apropiadamente.

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. La Gerencia Pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno. Estudios Políticos. UNAM-FCPyS. Cuarta Época. Revista Número 5. Octubre - Diciembre, México, 1994. pp 103-104.

1.3 Políticas Públicas

Es importante definir primeramente a la **política**, término proveniente de la Antigua Grecia y se usó para referirse a la *policy/police*, que quiere decir ciudad o comunidad y que ahora la entendemos como arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados, siendo el modo en que nos dirige el Estado (política exterior, etc).

“Una política es en un doble sentido un curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer, sino que también lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interrelación con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones.”¹¹

La política es el conjunto de prácticas, hechos, instituciones y determinaciones del gobierno de un estado o de una sociedad, es el modo de ejercer la autoridad en un estado o una sociedad.

Entonces, política es regla o guía que expresan los límites dentro de los que debe ocurrir la acción. Estas reglas muchas veces toman la forma de decisión de contingencias para resolver conflictos que existen y se relacionan entre los objetivos específicos, se dice que la política es el principio de organización en un orden social, sin ella no podrían existir las sociedades, ya que esta se encarga de regular la relación entre los individuos, pues resulta ser la mediadora cuando existen conflictos para que se resuelvan, impide que los problemas crezcan hasta destruir la sociedad y favorece que podamos vivir en comunidad.

En otras palabras, su objetivo es el estudio sistemático del gobierno en su sentido amplio. Abarca el origen de los regímenes políticos, sus estructuras, funciones e instituciones, las formas en que los gobiernos se identifican y resuelven problemas socioeconómicos, ocupa un lugar preponderante porque las cuestiones

¹¹ Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas. Editorial Porrúa. México, 1994. p 25.

individuales y colectivas, siempre tienen lugar en el marco de la política como manifestación de una creencia personal, como actividad profesional y como ejercicio de autoridad.

En “*La Hechura de las Políticas*” de Aguilar Villanueva, se menciona que; “el concepto de política, suele ser de dos tipos:

1.- *Descriptiva*. La cual se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más.

2.- *Teórica*. Se basa en las posiciones de teoría politológica mayor a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.”¹²

La primera, reconoce e incluye un aspecto Institucional, se trata de la decisión de una autoridad legítima de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas (leyes, sentencias, actos administrativos, etc.).

La segunda, hace referencia al teorema sobre el poder, consenso y conflicto, que son determinantes, tanto el quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante.

Es decir, una significa la forma expresa de las acciones por implementar, dando a conocer los medios con los cuales se representará en hechos, mientras que la otra se concentra en el conocimiento especulativo-ideal anticipándose a la puesta en marcha de lo que pudiera llegar a ser comprobable o previsto, aquí se podrán ver estos dos tipos de política durante el desarrollo del tema en donde se podrá identificar los escenarios que se fueron derivando en diferentes momentos.

¹² Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. pp 21-22.

“Para entender un poco más el concepto de política, observemos por lo menos cuatro estados de las definiciones que ofrecen los diccionarios de ciencia política:

<p>I. Institucional, donde la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;</p>
<p>II. Decisorio, la política es un conjunto - secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;</p>
<p>III. Conductual, implica la acción o la inacción, es decir, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;</p>
<p>IV. Causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.”¹³</p>

Es así, como en este tema de estudio se propone la necesidad de establecer una política aeronáutica en México cuyas características sean de tipo: nacionalista, promotor a largo plazo y que se identifique al transporte aéreo como un sector predominante para el desarrollo nacional, armonizando los intereses de empresarios, trabajadores, inversionistas, autoridades y usuarios.

“Entonces diremos en suma que la política es:

- 1) El diseño de una acción colectiva intencional,
- 2) El curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia,
- 3) Los hechos reales que la acción colectiva produce.”¹⁴

¹³ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. pp 23-24.

¹⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. p 26.

Por lo anterior, resulta importante considerar la situación aeroportuaria en nuestro país al pronosticar la construcción de un AACM con la finalidad de satisfacer la demanda prevista en el servicio, En tanto, “la política se juega todo en torno de las políticas, las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder, es decir, hay que identificarlas, formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño, en este sentido podemos identificar a la política real como lucha de poder en función de intereses y ventajas (*Ver anexo 1, p 95*), por lo que se reflejan en función de las políticas, las cuales se clasifican según Theodore J. Lowi en:

1. Distributivas: Es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre visibles. Aquí el liderazgo es efímero, ya que en cuanto las necesidades son satisfechas desaparece.

Este tipo de arena según Schattschneider es “pluralista”, pues en ella opera un gran número de pequeños intereses perfectamente organizados, las relaciones políticas se aproximan a la “no interferencia mutua”, en la cual es correcto que cada uno busque beneficios pero es incorrecto que se oponga a que otros también busquen su propio beneficio, por que entonces se estaría llegando a un “barril sin fondo”, en donde se abarcan asuntos de muy diverso orden, sin vinculación entre ellos.

2. Reguladoras: Se visualiza como una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Observa un liderazgo pasajero, ya que los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa.

Este tipo de arena según Truman es de “actitudes compartidas”, ya que cuando todos los intereses se incluyen dentro de una sola asociación, los miembros no tienen otra alternativa que luchar entre ellos para conformar la política de su organización o bien abandonarla.

3. Redistributivas: Es la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del marxismo. Durante este tipo de política los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales.

Esta arena según el estadounidense, Charles Wright Mills (considerado el pionero en la sociología del poder y las elites) representa un “estado de bienestar”, y en este caso es en realidad un conjunto complejo de muchas decisiones.

La política determina a su vez un modelo de coacción el cual puede ser:

⊕ Horizontal: Para denotar su extensión y alcance, si concierne sólo a las conductas o llega también a efectuar los contextos de la acción, y la llamada;

⊕ Vertical: Para denotar su intensidad y fuerza, si comporta sanciones inmediatas y directas o sólo remotas.

Dentro de este criterio de coactividad se incorpora un nuevo tipo de política:

4. Constituyentes: Que tiene que ver con las modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción tanto privado o público.”¹⁵

Entonces la política es resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes.

¹⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. pp 31-34/104-111.

Bajo el antecedente de las definiciones anteriores sobre Política, vamos a entender a las **Políticas Públicas**, como aquellas acciones y decisiones que adopta en un momento determinado el gobierno para solucionar problemas específicos y urgentes, es decir, “es el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y lineamientos fundamentales de acción a partir de los cuales la comunidad organizada como el Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran por naturaleza pública. Si bien las políticas públicas, definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de la generación de políticas públicas, los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas, en donde estas se expresan como decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas, criterios, lineamientos y normas concretos.”¹⁶

Por otra parte, las políticas públicas se dividen en *representativas* y *específicas*, estas brindan a los gobernantes y a sus instituciones las herramientas que les permita atender los problemas contingentes, deben ofrecer soluciones a corto y a largo plazo ante la presencia de un problema específico.

Para el Politólogo Martín de Jesús Díaz Vázquez, asesor de la presente Tesina y Profesor de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública en la FES Acatlán, menciona que las políticas públicas, “abarcen múltiples aspectos, uno de ellos es su consideración como ciencia y tecnología que apoyándose en todo el conocimiento social disponible, pretende mejorar las decisiones de gobierno. Con la aplicación de dicha tecnología se trata de resolver problemas específicos, con base en criterios de oportunidad y en situaciones de contingencia. Su aplicación toma en cuenta el factor de previsión y planeación estratégica.”¹⁷

¹⁶ Diario Oficial de la Federación. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. México, 2001. p 34.

¹⁷ Díaz Vázquez, Martín de Jesús. Apuntes de la materia Administración para el Desarrollo, Noveno Semestre de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM-Acatlán, 2001.

Por ejemplo, Jesús Tamayo define a las políticas públicas, como "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios y este proceso se inicia cuando el gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar el problema en cuestión, este proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas consiste en las siguientes cinco fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implementación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos que a su vez retroalimentan el proceso."¹⁸

La evaluación puede presentarse en dos formas, esto como consecuencia de un determinado tiempo de acción, la cual reflejará ventajas y/o desventajas:

- ◆ *Priori o Ex ante*, es decir, **antes** de realizar la acción.
- ◆ *Posteriori o Ex post*, es decir, **después** de ejecutada la acción.

Sin embargo, el ciclo o proceso de políticas públicas resulta una construcción conceptual que no se ve forzado a que ocurra su aplicación en la realidad.

Las políticas públicas son los cursos de acción que se orientan a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales; como aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer, inmersos en una situación de complejidad social y relaciones de poder, en un proceso global

¹⁸ Tamayo, Jesús. El Análisis de las Políticas Públicas. Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps) La Nueva Administración Pública, Madrid, 1997. p 281.

que conlleva a una posible decisión, ejecución, control y evaluación, en donde se pretende utilizar de manera eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de vías democráticas, con apoyo o muchas veces por la demanda o presión de la sociedad.

También es importante tomar en cuenta que “el análisis de políticas públicas implica la “investigación para la acción”, y puede centrarse en:

1. Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta, etcétera.
2. La implicación y el comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
3. Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
4. Los medios e instrumentos utilizados -recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos-, para desarrollar la política.”¹⁹

En un sentido amplio, es la prestación de servicios sanitarios y educativos, protección social, del trabajo y la vivienda, seguros y subsidios de renta, y la asistencia social individual y colectiva. En un sentido restringido, éstas son actividades técnicas organizadas por las administraciones públicas y enmarcadas dentro de las políticas de bienestar social, cuyo objetivo es la prevención, rehabilitación o asistencia de individuos, familias o grupos sociales con amplias carencias y demandas, en pro de una igualdad de oportunidades, realización personal, integración social y solidaridad, con la intención de ser competitivos en el ámbito nacional e internacional.

¹⁹ Tamayo, Jesús. Op. Cit. p 283.

La finalidad global es la satisfacción de determinadas necesidades humanas dentro de una comunidad, cubren, en general, los siguientes sectores de la población: como lo es la familia, los menores de edad, adolescentes, personas de la tercera edad, individuos con alguna discapacidad, emigrantes, grupos étnicos, personas en situación de pobreza y marginalidad, programas que puedan abatir la corrupción, el nepotismo, narcotráfico, la delincuencia organizada, los secuestros, mejorar y ampliar las vías de comunicación, así como los medios de transporte, etc., podríamos hablar de un sin fin de insuficiencias que requiere y en algunas ocasiones reclama la sociedad, con la intención que se cumplan a la brevedad posible esto sólo puede llevarse a cabo a través de políticas públicas, tema central de éste desarrollo.

Asimismo, “conviene señalar que la evaluación de las políticas públicas es una tarea que debe considerarse en el momento del diseño de la política, la cual servirá para garantizar la plena utilidad de los resultados y su calidad esta en función del marketing de los servicios públicos, así es que se establecen los siguientes tipos de evaluación dentro de las fases del proceso de la política pública:

1. Identificación y definición del problema.

- Evaluación anticipada
- Evaluación de la evaluabilidad
- Evaluación de necesidades

2. Formulación y adopción de una alternativa de solución.

- Evaluación teoría y diseño
- Evaluación de viabilidad política/contexto

3. Implementación de la alternativa seleccionada.

- Evaluación de implantación
- Estudios de seguimiento de programas

4. Evaluación de los resultados obtenidos que a su vez retroalimentan el proceso.

- Evaluación de impacto
- Evaluación de calidad²⁰

²⁰ Tamayo, Jesús. Op. Cit. p 307.

Es así como propongo que las políticas públicas sean el motor de ésta Tesina, en el sentido de que éstas permitan dar respuesta en tiempo y forma al tema aquí planteado y en donde conoceremos su definición, importancia, implementación, análisis, etc., abordemos ampliamente este eslabón pues representa la parte medular del propósito del presente trabajo.

Entonces, es importante mencionar que la evaluación sirve para dar a conocer y de alguna forma legitimar ante los sectores políticos, económicos y sociales, las acciones que desarrolla el gobierno pues es necesario que informe de las decisiones, de la aplicación de los recursos y de los resultados obtenidos; en otras palabras, representa el estimado de los resultados realizando un enjuiciamiento analítico entre lo planteado y lo efectivamente realizado, es decir, precisa el grado de éxito o de fracaso de una acción, comparando las consecuencias en base a criterios diferentes.

1.4 El Modelo Incremental

Es importante marcar el camino que mostrará el presente análisis en torno al diseño de políticas públicas, ya que por su carácter público, nuestro problema de estudio y posibles alternativas de solución abren toda una gama de estrategias de acción conjunta entre gobierno y sociedad, las cuales representan una propuesta de contribuir a la resolución de problemas de orden común, en suma, la participación de los diversos agentes en la discusión, decisiones, implementación y evaluación de las políticas convierte a estas en públicas, por lo cual propongo que se maneje el presente trabajo desde un modelo incremental, para ello es importante señalar como referencia a Charles Lindblom, a quien se le debe dicho modelo y autor de la obra *“La Ciencia de Salir del Paso”*, aquí se describe la complejidad social poblada por diversos actores con perspectivas diferentes y/o encontradas, dificultando de este modo resoluciones simples, por lo que es necesaria la interacción que permita permear los intereses de otros, para que de este modo estemos en condiciones de satisfacer a las partes involucradas, es decir, la negociación convierte a los actores en oferentes y recipendarios de

concesiones a los que se le denominaría como “ajustes mutuos partidarios”, en donde el resultado será el subóptimo y no el óptimo propuesto inicialmente por los considerados hiperracionalistas.

Este modelo incremental nos ayudará en nuestro tema de estudio a tener conciencia del problema de la saturación aeroportuaria e identificar que no se tiene la capacidad para atenderlo, ya que es necesario mantener acuerdos y consensos concretos, para iniciar con la implementación de un proyecto que permita mitigar este grave y cada día mayor problema y así sobre la marcha realizar los ajustes pertinentes para poner en práctica o instrumentar de manera adecuada una política pública sin limitantes, logrando de esta forma dar una alternativa de solución a lo analizado en el presente trabajo.

Dentro de la coyuntura el incrementalismo, nos permite que se tome una decisión pronta a problemas específicos, como el de construir un Aeropuerto Alternativo de la Ciudad de México, para *salir del paso* de la creciente saturación que presenta el Actual Aeropuerto de la Ciudad de México, y de este modo satisfacer la demanda de este importante servicio.

Así como el *Modelo Incremental* se fundamenta en *La Ciencia de Salir del Paso*, el Estado tomó como referencia los resultados de varios estudios de expertos en aeronáutica y de las posibles alternativas de solución de nuestro tema de análisis, y con base en ellos determinó la elección de implementar la construcción del Aeropuerto Alternativo de la Ciudad de México, en el proyecto denominado Texcoco, en el Estado de México, tratando de establecer una política pública, que según el nuevo contexto representaría una verdadera alternativa a la presente problemática de saturación del Aeropuerto actual, pero esto no logró concretarse debido a que actualmente la sociedad limita los actos del Estado (a través de movimientos civiles bien organizados), sin dejar de mencionar que también los medios de comunicación significan un poder que frena muchas veces las decisiones tomadas por el Estado (valiéndose de la manipulación/persuasión).

Por lo que, resulta interesante observar las consecuencias derivadas de la toma de decisión de una alternativa considerada como solución a este problema de estudio y de esta manera analizar los aspectos teóricos, conceptuales y prácticos que inevitablemente se vinculan con el modelo incremental, asimismo que se relaciona con las arenas de conflicto y negociación.

Con base a lo antes expuesto, identificaremos y/o recordaremos algunos términos que resultan de gran importancia para comprender mejor el desarrollo del tema que propongo analicemos a lo largo del desarrollo realización del presente trabajo.

El modelo incremental según Lindblom, “no es más que la regla pragmática de “salir del paso o salir del atolladero”, para la cual existen dos rasgos importantes del procedimiento que se encuentra fuera de metáfora, el “método de las comparaciones sucesivas limitada” que posteriormente se dividirán en “análisis de incrementalismo desarticulado” y “análisis de incrementalismo simple”, en donde el primero consiste en reducir el universo de las opciones de política a ponderar, limitando las comparaciones sólo al conjunto de las “políticas que difieren muy poco de las políticas que se lleven actualmente a cabo ... Estudiar sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren del statu quo”. Por consiguiente, en segundo lugar, implica “ignorar muchas de las consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles e ignorar también otros importantes valores, propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración.”²¹

²¹ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. p 48.

Diremos que el modelo aquí sugerido se basa en la acumulación de experiencias sobre hechos consumados, ya que es el conocimiento extenso de todas las alternativas, sus consecuencias y la elección de la mejor propuesta de decisión, asimismo, en orden paralelo un poco más adelante podremos observar los sucesos derivados por medida tomada para construir el AACM en Texcoco en vez de la opción Tizayuca, así como la anulación de dicha disposición y las consecuencias derivadas de ello, al no lograr satisfacer demanda del servicio aéreo, para comprender planteado mencionaremos que según Aguilar Villanueva, se consideran “tres clases de estudio del incrementalismo:

1. Análisis Estratégico

Aquí lo más que se puede lograr es hacer un análisis parcial, que en palabras de Herbert Simon sería una “racionalidad limitada”, realizado a cualquier conjunto de estrategias calculadas o elegidas deliberadamente para poder simplificar los problemas complejos de políticas, ello es, para recortar el análisis “científico” convencionalmente exhaustivo.

2. Incrementalismo Desarticulado

Puede practicarse con mayor o menor habilidad, ayuda a mejorar los esfuerzos de muchos analistas, ya que los coloca en una posición productiva, al mismo tiempo que los aparta de los intentos por lograr la exhaustividad formal que, en el caso de problemas complejos, termina en sustitutos pobres y débiles; finalmente el

3. Incrementalismo Simple

Es el análisis que se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo establecido.”²²

Entonces concluiremos, que el *modelo incremental* nos da la pauta para implementar una decisión que en un determinado momento podría solucionar el problema específico el cual requiera ser atendido de manera oportuna.

²² Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. pp 229-237.

En otras palabras, este no sólo solventa una situación debidamente identificada en un tiempo determinado, sino que, las posibilidades de satisfacer cabalmente una problemática que realmente necesita ser atendida nos permite como su nombre lo dice en consecuencia "*aumentar-incrementar*", la calidad de vida de la comunidad que se vería beneficiada por la puesta en práctica de esta alternativa, entonces así será más fácil *salir del llo*, tal y como en este tema de análisis ejemplifica lo antes expuesto, pues aquí estamos detectando que el AAICM se encuentra en el límite de su vida útil, debido a la creciente demanda del servicio aéreo.

1.5 Importancia de la toma de decisión

Por lo tanto, debemos considerar la importancia de la toma de decisión, sobre la implementación del Aeropuerto Alternativo de la Ciudad de México en el Estado de México, ya que esta refleja precisamente *la definición de la toma de decisión*, es decir, consistió en la elección de un curso de acción entre varias alternativas con las cuales, se pretendía alcanzar el éxito del objetivo planteado (satisfacer y prevenir la saturación de la demanda del servicio aeroportuario).

Para detallar un poco más sobre ésta importancia, retomaremos algunos aspectos relevantes de los apuntes del curso de capacitación "*Toma de decisiones y formación de equipos de trabajo*", impartido por la Procuraduría General de la República en el año 2002, bajo esta referencia, se consideran los siguientes elementos más importantes que encierran la toma de decisiones (*Ver anexo 2, p. 96*).

Tipos de problemas decisionales:

1. Problemas individuales.- Sólo afecta a uno de los subordinados de la administración.
2. Problemas grupales.- Son los que afectan a varios de los subordinados.

PROBLEMAS QUE SURGEN ANTE LA TOMA DE DECISIONES	
MÉTODOS	TÉCNICAS
1. Reconocer e identificar un problema	1. Proponer Políticas Públicas
2. Describirlo	2. Aplicar métodos de investigación
3. Realizar un análisis profundo	3. Identificar la causa – efecto
4. Determinar alternativas de solución	4. Investigar las propuestas
5. Toma de decisión	5. Árbol decisional
6. Plan de acción	6. Diseño del proyecto

Así como los elementos para la toma de decisiones:

- ❖ El individuo que toma la decisión
- ❖ Resultados posibles de la toma de decisión
- ❖ Resultados cuya obtención puede no tener las mismas posibilidades, y
- ❖ Quien toma la decisión debe determinar el valor, utilidad o importancia de cada acción.

Como seres humanos a lo largo de nuestra vida estaremos permanentemente obligados a tomar decisiones ya sean de manera positiva o negativa, y lo sabremos sólo después de habernos dispuestos a llevarlas a cabo, pues se dice que “el que no arriesga no gana”, aunque siempre se busque los resultados satisfactorios no siempre es así, entonces en el ámbito público es preciso tener todos los escenarios posibles y de esta forma poder tomar una determinación que refleje resultados en beneficio de la sociedad, apoyándonos en el proceso administrativo (planeación, organización, control, dirección, integración y evaluación, siguiendo una retroalimentación en su conjunto para alcanzar un fin común, según Fernando Arias Galicia.

Por otra parte, “con lo que respecta al análisis para las decisiones semiestructuradas, las cuales son aquellas en las que se requiere el criterio humano, o se considera deseable, y algunas de estas se suponen ciertas porque el tomador de decisiones no posee la plena habilidad para la toma de decisión a un problema demasiado complejo por considerar criterios múltiples, por lo que es necesario establecer lo siguiente:

➤ Las decisiones se llevan a cabo bajo condiciones de certeza, incertidumbre y riesgo, con base en la disponibilidad de información y en la experiencia.

➤ Establecer si los tomadores de decisiones se clasifican en analíticos o heurísticos, es decir:

<i>ANALÍTICOS</i>	<i>HEURÍSTICOS</i>
Aprende mediante el análisis. Utiliza procedimientos paso por paso. Evalúa información cuantitativa y modelos. Construye modelos matemáticos y algoritmos. Busca la solución óptima.	Aprende mediante la acción. Se vale de la prueba y el error. Aprecia la experiencia. Confía en el sentido común. Busca soluciones satisfactorias.

En tal caso, por analítico vamos a entender el estudio detallado del problema, realizando una separación de planteamientos específicos que unidos conformarán un todo y por otro lado, concebiremos el concepto heurístico como la disciplina que se encargará de establecer las reglas de la investigación, y que en ambos sentidos describiremos este tema de investigación, estableciendo al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con los aspectos que intervienen el su crecimiento actual así como las perspectivas de solución aplicables al problema existente a la demanda y saturación del servicio aéreo, esto a través de un estudio

de políticas públicas, manteniendo el objetivo de encontrar la forma en la cuál se logre solventar la situación existente al interior de AAICM.

▼ Observar si la manera en que se toman las decisiones a través de las tres fases de solución de un problema: analítico, diseño y selección:

ANALÍTICO	DISEÑO	SELECCIÓN
Se identifica con el diagnóstico FODA . Implica percatarse de manera activa de los cambios del medio ambiente que demandan una acción, en otras palabras, sondea los estados internos y externos para identificar problemas y oportunidades, convirtiéndose en vigilante en una búsqueda y en un monitoreo continuo.	Consiste en articular el problema o la oportunidad, al descubrir y crear alternativas, evaluarlas y examinar sus posibles implicaciones. El tomador de decisiones formula un problema y analiza varias alternativas con base en su aplicabilidad potencial.	Esta fase se restringe a elegir una alternativa entre varias que hayan sido consideradas y determina los motivos y argumentos para adoptar la solución. Incluye a implantación de la selección de quien toma la decisión.

▼ Finalmente se deben mostrar las dimensiones de las decisiones semiestructuradas, las cuales son:

- 1) El grado de habilidad requerido en la toma de decisiones.
- 2) La magnitud de la complejidad del problema.
- 3) El número de criterios de decisión por considerar.”²³

²³ Kendall, Kenneth E. y Kendall, Julie E. Análisis y diseño de sistemas. Primera Edición en Español por Prentice - Hall Hispanoamericana. Año 1991. pp 361-392.

En este sentido, la construcción de un nuevo Aeropuerto Alterno en la Ciudad de México, podría de cierta manera aliviar diversos escenarios que agobian actualmente a el AICM tales como, la sobrepoblación -conurbación en la parte norte y oriente del área metropolitana-, las alteraciones y deficiencias de servicios públicos, en especial la escasez de agua, la saturación y desorden que provocan los sistemas de transporte generando el tan famoso "caos vial capitalino", esto aunado al mal estado y falta de mantenimiento en las principales rutas de salida en sus diferentes puntos cardinales.

Al efectuarse con especificaciones tecnológicas y procesos de vanguardia, las inversiones de capital para su construcción, su posterior funcionamiento, actividad y mantenimiento, aseguraría altos índices energéticos y técnico-económicos, así al incrementar México su patrimonio con proyectos y obras de infraestructura básica, bien planificados y de amplia participación integral y plusvalía, tendría mayores posibilidades de alcanzar su pleno desarrollo.

Si bien es cierto que la decisión en sí, depende de la persona responsable de la misma (en este caso es el Estado), los sistemas de apoyo para la toma de decisiones se diseñan como una orientación hacia la persona o el grupo que los utilizará, y no como los sistemas de información tradicionales para la administración, entonces, la importancia de la toma de decisión es interesante considerarla, porque ésta se encuentra íntimamente relacionada con el modelo incremental.

Por lo que conoceremos un poco más adelante, las consecuencias producto de una toma de decisión que pretendía salir del paso de la problemática aérea en la Ciudad de México y que resultó ser un verdadero y lamentable fracaso político al demostrar una vez más la incapacidad del Gobierno del Ejecutivo Federal para manejar acuerdos de trascendencia Nacional y que no obstante aún se encuentra este asunto en el atolladero de los múltiples pendientes de la Agenda del Estado.

Capítulo 2.

**Antecedentes que determinaron
la elección y cancelación
del proyecto “Texcoco”**

Capítulo 2. Antecedentes que determinaron la elección y cancelación del proyecto “Texcoco”

Como ya hemos mencionado la elección (22 de octubre de 2001) de construcción del AACM en el Estado de México, se derivó de los estudios y resultados obtenidos de investigadores y expertos en materia aeroportuaria, pese a lo anterior y por el contrario se manejó en varios medios de información que la razón real de la cancelación (6 de agosto de 2002) del proyecto “Texcoco”, fue producto de la presión social, política, económica, televisiva, etc., pues la decisión se valió hasta de una consulta ciudadana (*Ver anexo 3, p. 97*), pero el Coordinador General de Consultoría en Planeación Estratégica, S.C., Humberto Parra Ramos nos dice que lo importante de la disposición de ubicación “debió manejarse en términos de, ¿en dónde le sirve al buen desarrollo de la Ciudad un Nuevo Aeropuerto? y no ¿cómo la Ciudad se reestructura en torno a un Nuevo Aeropuerto?.

En aquel tiempo, el decreto de expropiación para la localización del Aeropuerto Alternativo de la Ciudad de México estuvo sujeta a partir de las conclusiones de los análisis de espacio aéreo y de las condiciones meteorológicas que se requerían para una operación segura y eficaz de las aeronaves, para luego considerar, con la misma importancia, las condiciones que se derivan en torno a él y suponer los escenarios en los aspectos económico-financieros, regionales, urbanos, ambientales y sociales, pues de acuerdo a lo anterior, para garantizar el éxito de la opción elegida era necesario que existiera congruencia entre ésta, las políticas y las estrategias aprobadas en torno a los siguientes aspectos:

- ✓ **Desarrollo regional;**
- ✓ **Desarrollo social;**
- ✓ **Desarrollo urbano;**
- ✓ **Evaluación de riesgos;**
- ✓ **Ordenamiento de riesgos;**

- ✓ **El ordenamiento territorial; y**
- ✓ **La protección ambiental, además de**
- ✓ **Las consideraciones técnico - constructivas**²⁴

Se cuenta con registros de que el Aeropuerto Internacional en la Ciudad de México ha venido desarrollando su infraestructura a lo largo de casi 50 años, en donde se han realizado numerosas ampliaciones y adecuaciones según las exigencias propias de los avances aeronáuticos y del crecimiento de la demanda de servicio, ya que las posibilidades de expansión del mismo, se encuentran nuevamente limitadas por la falta de espacio al contar con sólo 772 hectáreas, mismas que se muestran una vez más a su máxima ocupación

Resulta importante conocer las dimensiones en cuestión de crecimiento que ha venido presentando el servicio aéreo mexicano específicamente en el AICM, esto lo podemos observar tan sólo con los alrededores que colindan al mismo (*Ver anexo 4, p. 98*), pues de igual manera ha desarrollado de forma interna su espacio aéreo, tan es así que ha sido necesario ampliar la construcción del mismo a por lo menos 6 rodajes-plataformas (*Ver mapa p .67*), y en el año 2004 se prevé levantar uno más, el cual será llamado Golfo=G (mismo que se tiene contemplado edificarlo en la zona del Hangar Presidencial), con la intención de comunicar a las dos pistas que actualmente resultan insuficientes para la demanda del servicio, pues como ya hemos mencionado y lo seguiremos haciendo durante el avance de esta investigación es inevitable contemplar la posibilidad de edificar en corto plazo un AACM, el cual permita dar respuesta satisfactoria a la demanda creciente en el servicio aeroportuario en la Ciudad de México.

Es preciso señalar que de acuerdo a los estudios realizados por diferentes grupos de investigadores relacionados con aeronáutica, no existe una opción ideal para la construcción de un probable nuevo aeropuerto que de servicio a la Ciudad de

²⁴ Parra Ramos, Humberto (COPLA CONSULTORES). Análisis Urbano Territorial, Opciones para el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. Resumen Ejecutivo. Año 2001. pp 1-2.

México y su Área Metropolitana, por lo que es necesario evaluar comparativamente las ventajas y desventajas de las dos opciones inicialmente viables, que de acuerdo con las informaciones originadas en esta etapa de evaluación de las propuestas que se consideraron como verdaderas alternativas, y fueron dos una en el ex-vaso de Texcoco, Estado de México y la otra en Tizayuca, Estado de Hidalgo.

En tal sentido, el Gobierno Federal se abocó a contemplar los estudios en ambos casos, de tal forma que pudiera fundamentar su toma de decisión en apego a los alcances y limitaciones de ambos casos.

Por lo que el diseño e instrumentación de la política aeronáutica del país es una responsabilidad del Gobierno Federal; pues él es quien debe promover un sector de transporte aéreo y aeropuertos que demuestre ser un país competitivo en el ámbito mundial.

Por su parte el Gobierno del Estado de México, propuso un ambicioso Proyecto Ambiental, derivado de la implementación del Nuevo Aeropuerto en donde este significaría el detonador principal, esto soportado en varios estudios de los expertos más importantes como, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el Colegio de Ingenieros Mexicanos en Aeronáutica, la Administración de Aviación Civil de E.U., el Departamento de Agricultura de E.U., la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Nacional de Prevención de Desastres, el Colegio de Pilotos Aviadores de México, la Asociación de Controladores de Tránsito Aéreo en México, la Cámara Nacional de Autotransportes, etc., entre otros que más adelante mencionaremos los cuales concluyeron que Texcoco justificaba ser la mejor opción en base a las siguientes razones:

- Primeramente porque significaría una solución a largo plazo, aproximadamente de 50 años.

- Representaría un proyecto de vida que propondría una solución adecuada al sistema aeronáutico, de transporte multimodal y de viabilidad económica del centro del país, ya que ninguna Ciudad en el mundo tiene la opción de emplear un terreno improductivo cercano a la demanda de servicios aeroportuarios para construir un nuevo aeropuerto.
- Mostraría ser un proyecto que promovería el rescate ecológico del Valle de México, recuperando en la región ribereña del ex-lago de Texcoco por lo menos 4 mil hectáreas; además demostraría ser el aliado económico del Proyecto Ecológico del Valle de México, porque se establecerían las garantías e instancias jurídicas necesarias para ello.
- Los montos de inversión requeridos podrían ser sustancialmente menores, con respecto a lo estimado en la propuesta de ubicación en Tizayuca, Hidalgo; ya que la mayor parte de la inversión de los accesos está ya realizada al 80%, en la zona de Texcoco, en el Estado de México.
- Se consideró importante el desbordamiento de la mancha urbana en un sitio en el que podrían asentarse por lo menos 3 millones de personas de manera irregular, generaría una nueva zona atractiva para la inversión, y establecería un balance ambiental positivo.
- Asimismo, se identificó como un gran promotor del desarrollo económico y social de la región centro del país, porque abarcaría inversión federal, estatal y privada.
- Se estimó compatible con la avifauna de la zona, ya que no existe aeropuerto en el mundo sin presencia alguna de aves: el suelo tiene soluciones tecnológicas disponibles y en su gran mayoría son tierras de propiedad pública federal, estatal y ejidal, por lo cual no podría haber “*especulación*” con respecto a los terrenos.

- El proyecto prometía recuperar el sistema hidrológico de la zona y apoyaría los programas ambientales de la región metropolitana, y entre otras razones finalmente porque:
- Sería para los usuarios la mejor opción, pues no separa el tráfico aéreo, cercano al centro de demanda, ya que cuenta con múltiples vías de acceso y podría ser favorable en tiempo y dinero.

2.1 Diagnóstico general del sector transporte aéreo y aeropuertos en México

La situación del sistema aeroportuario en nuestro país, se define de acuerdo a la disminución de infraestructura y a los altos niveles de transportación de pasajeros y de carga (*Ver anexos 5 y 6 pp. 99-100*), por lo que este importante medio de transporte actualmente se encuentra sufriendo una grave saturación en sus servicios, muestra de ello lo padece el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Entonces, la posible solución a este problema de saturación operacional y a la falta de infraestructura, puede ser vista desde dos puntos esenciales:

- El primero conformar un mercado aéreo nacional; y en
- Segundo lugar alcanzar la consolidación de la infraestructura y del transporte aéreo como un modelo integral.

En tal caso es necesario, definir los factores de competencia por medio de los cuales habría de regirse el sistema, entre éstos podemos incluir una estructura de mercado competitivo de forma interna operando dentro del país, que permita traducirse en un mercado nacional abierto y así evitar los monopolios de este tipo, asimismo, hay que determinar los factores de integración, si se aceptará convivir con empresas extranjeras proporcionando el servicio aéreo al interior del país dando paso de este modo a la creciente inversión en los mismos términos que de operación, tratando de alcanzar una integración del sistema aeroportuario en la

mayoría de sus ámbitos, como por ejemplo, en la infraestructura, la capacidad de operación de pistas y servicios de seguridad entre otros que competen al rubro.

“El transporte aéreo y aeropuertos en México, resulta de gran importancia para el desarrollo interno del país, ya que representan la vía más rápida y cómoda de transportación, tanto de mercancías de exportación (México ocupa en un 85% este tipo de envío) como de transporte turístico (2,197 millones de tonelada-kilómetro de carga y correo anual; traslada más de 25 millones de pasajeros-kilómetro al año)”²⁵.

Este tipo de transporte facilita la competencia y motiva el intercambio internacional, da pie a la regularidad de flujos comerciales al interior y exterior del país, significa una verdadera opción para la apertura de mercados y para la formación de nuevas regiones en crecimiento.

Por lo que, el sistema de transporte aéreo debe transformarse en el elemento clave para estimular el desarrollo nacional, ya que “para nuestro país, resulta de gran importancia poder firmar convenios que sustenten la actividad y la capacidad de nuestro sistema aeroportuario, principalmente para reforzar la posición de México ante los socios comerciales de América del Norte, con el fin de definir la presencia de nuestra Nación en el exterior con mayor incidencia y bases más sólidas para su impacto mundial a través de la apertura dentro del ámbito internacional.

Se debe contar con un crecimiento económico sostenido y similar al de sus principales socios comerciales. Para lograr esto, México debe contar con un medio de transporte comercial, de pasajeros y de carga consolidado en su seguridad y con un amplio margen de maniobra operacional”²⁶, pues de manera general

²⁵ LVIII - H. Congreso de la Unión. Políticas Públicas en Materia de Transportes, Contribuciones del Poder Legislativo. México 2001. p 103.

²⁶ LVIII - H. Congreso de la Unión. Op. Cit. p 104.

actualmente nuestro país cuenta con 15 Aeropuertos Nacionales y 47 Internacionales (*Ver anexo 7, pp. 100-101*).

Es así como en nuestro siguiente punto abordaremos ampliamente la postura de los expertos más importantes, en donde podremos saber a través de sus resultados aquellas ventajas y desventajas en torno a las dos principales alternativas de solución (Texcoco y Tizayuca).

2.2 Opinión de los investigadores

Es fundamental saber que desde hace casi 30 años y cada vez que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México presenta problemas de ineficiencia en sus servicios por operar cercano a los niveles de saturación, se plantea el problema recurrente de que el área metropolitana debe contar con una facilidad aeroportuaria acorde al nivel de la importancia nacional e internacional tanto actual como futura.

En este lapso sin decisión sobre el problema se ha trasladado parte de la gran demanda a otros aeropuertos como el de Toluca y Puebla, usando las nuevas áreas disponibles para operaciones comerciales y ampliando los horarios para estas operaciones más allá de la conveniencia de usuarios y operadores.

Tras un arduo trabajo de académicos, investigadores y autoridades ambientalistas, (que un poco más adelante mencionaremos y sintetizaremos sus estudios), los cuales apoyaron la construcción de una nueva terminal aérea, misma que en su momento se eligió en Texcoco, Estado de México, en donde esta opción se calificó como clave en el desarrollo sustentable que México necesita a futuro, alcanzando entre otros factores, resultados favorables a la contribución de la región centro del país, en donde se encuentra el más importante sistema de ciudades, de la República Mexicana -Distrito Federal, Pachuca, Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala y Puebla-, y cualquier cosa que afecte a esas zonas,

tendría repercusiones en todo el país, sin embargo, en otro sentido también se sustentó la alternativa en Tizayuca, Hidalgo.

La selección de ubicación y la opción para la utilización de un sólo aeropuerto (Texcoco), para todas las operaciones comerciales o su distribución en dos aeropuertos (Tizayuca+AICM), es una decisión que influiría inevitablemente en la economía de las líneas aéreas, es por ello, que resulta necesario presentar el análisis de los trabajos realizados por diversos investigadores que del total (*Ver anexo 8, pp. 102-104*), sólo consideraremos los más importantes, los cuales propusieron las zonas viables (Texcoco y Tizayuca), para la posible construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, mismos que se entregaron en un informe a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en manos del titular de dicha dependencia el Arquitecto Pedro Cerisola y Weber en el mes de octubre del año 2001, manteniendo la responsabilidad de comunicar oportunamente dichos resultados al Ejecutivo Federal, siendo este último el encargado de concluir entre los dos iniciales planteamientos posibles de solución al problema del incremento en el servicio al interior del AAICM.

Entonces el Presidente Vicente Fox Quesada, recibió y considero los diversos estudios de especialistas en la materia y dicto su fallo a favor del “Proyecto Texcoco” el día 22 de octubre de 2001, por medio de un Decreto de Expropiación, pero antes de tratar a fondo este punto, conoceremos las conclusiones y recomendaciones de los expertos, en apego a los resultados que arrojaron sus estudios sobre el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, para lo cual retomaremos los resúmenes ejecutivos de la Comisión de Transportes, de la H. Cámara de Diputados dentro de la LVIII Legislatura, de fecha 25 de octubre de 2001:

a) El proyecto del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: El Sitio propuesto para un Aeropuerto involucra la existencia de pájaros y mamíferos (Ex Vaso de Texcoco), Realizado por Cleary Dolbeer Ramírez; FAA (Administración de Aviación Civil de E.U.), DOA (Departamento de Agricultura de E.U.), UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), Reporte 3. Febrero 2001.

El estudio recomendó la construcción del Nuevo Aeropuerto en el Ex - Lago de Texcoco, ya que de acuerdo con los resultados de los muestreos realizados, demostró que las aeronaves pueden operar sin algún riesgo aviario, probando que los hábitats más cercanos se encuentran fuera de un radio de 3.2 kilómetros, de las áreas de movimiento terrestre. Sin embargo, resultaría necesario eliminar y reubicar el entorno para la vida silvestre importante por el número de especies locales y migratorias, de la Laguna Xalapango al sur de la carretera Peñon- Texcoco, así como la Laguna de Regulación Casa Colorada debe drenarse rápidamente después de cada lluvia y el Caracol tendría que mantenerse sin agua, esto con el fin de disminuir la presencia de aves en el norte de dicha carretera.

b) Las Cenizas Volcánicas del Popocatepetl y sus efectos para la Aeronavegación e Infraestructura Aeroportuaria. CENAPRED (Centro Nacional de Prevención de Desastres) e Instituto de Geofísica de la UNAM. Agosto 2001.

La cercanía con el Valle de México y el área metropolitana, las operaciones aeronáuticas han aumentado su vulnerabilidad ante la presencia de nubes de cenizas producidas por diversos volcanes. En los casos de menor probabilidad, correspondientes a erupciones de gran escala (alturas de columnas mayores a 15 km. Sobre el nivel del mar) los espesores esperados en ambos sitios de interés (Texcoco y Zapotlán de Juárez) para construir el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México impedirán por completo cualquier operación aeronáutica.

c) Evaluación Ambiental Comparativa de dos Sitios Considerados para la Ubicación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. PUMA (Programa Universitario del Medio Ambiente), UNAM. Septiembre 2001.

Este estudio tuvo como objetivo evaluar los posibles efectos que la construcción y operación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México tendría sobre los principales componentes del ambiente, así como los riesgos derivados de éstos sobre la operación del aeropuerto.

La investigación contempló los dos sitios originalmente propuestos: Opción Hidalgo+AICM y la Opción Texcoco, en general, se concluyó que ninguna alternativa era claramente preferible desde el punto de vista ambiental, pues ambas opciones se encuentran en sitios ambientalmente degradados por actividades humanas; el agua superficial y la subterránea, los suelos, la vegetación y la fauna presentan un grado de deterioro considerable, es decir, cualquiera de las dos propuestas tendría efectos desfavorables sobre el ambiente, ya que ambos estarían relacionados a la disponibilidad y contaminación del agua, la expansión urbana, expansión al ruido, extracción y depósito de materiales.

Sin embargo, existen diferencias en sentidos opuestos: la opción Hidalgo resulta preferible con respecto a la hidrología (abastecimiento de agua e inundaciones) y geotecnia (hundimientos, agrietamientos y materiales); en cambio la opción Texcoco resulta superior en los aspectos de contaminación (vulnerabilidad de acuíferos y ruido) y desarrollo urbano, también se muestra que las dos alternativas enfrentan problemas ambientales similares o equivalentes con respecto a la pérdida de potencial del suelo, la diversidad biológica y los riesgos de operación.

d) Colegio de Pilotos Aviadores de México

El Colegio recomienda el Proyecto de construcción en Texcoco, Estado de México, debido a que tiene la capacidad de absorber la demanda de operación como Aeropuerto único y manifiesta que en caso de realizarse, se debería contemplar los siguientes escenarios:

Debería establecer inmediatamente un programa permanente de control y disminución del riesgo aviario con el objeto de que este pueda surtir efectos antes de que se inicien las operaciones del Nuevo Aeropuerto.

Se debe reforzar el programa de siembra y mantenimiento de pastos en toda el área del aeropuerto y sus inmediaciones con el objeto de disminuir en todo lo posible la incidencia de tolvaneras y de nieblas.

Como uno de los puntos más vulnerables del proyecto y que tiene definitivamente un impacto en la seguridad de las operaciones en cuanto a la posibilidad de controlar las inundaciones de pistas y el riesgo aviario.

Es indispensable que las especificaciones técnicas en la construcción de pistas sean del más alto nivel para evitar que por la ampliación sísmica y los asentamientos diferenciales del terreno aparezcan grietas y ondulaciones, mismas que disminuyen el rendimiento de los aviones y por lo tanto el margen de seguridad. “La disponibilidad de una reserva territorial de esta magnitud y a una distancia tan corta es una gran ventaja para un mercado de transporte aéreo del tamaño de nuestro país. La posibilidad de efectuar una operación aérea de mayor capacidad y en un sólo sitio disminuye las complicaciones y eventuales riesgos de Control de Tránsito Aéreo y fortalece la operación de las principales aerolíneas mexicanas, lo cual representa para estas una buena parte de sus ingresos.”²⁷

²⁷ Gobierno del Estado de México, Avanza. Proyecto Ambiental Nuevo Texcoco más que un Aeropuerto, un Proyecto de Vida. 1999–2005. p 49.

“El Colegio de Pilotos Aviadores de México a través del presidente de la agrupación, Gilberto López Meyer, mencionó que la mejor opción para construir el Aeropuerto Alterno al de la Ciudad de México sería el proyecto Texcoco, ya que las aerolíneas mexicanas perderían entre un 5 y 6% de sus utilidades si se construyera las instalaciones en Tizayuca, por las interconexiones que utilizan con líneas internacionales y locales.

López Meyer, reconoció que a las aerolíneas no les conviene que existan dos aeropuertos mixtos (con vuelos comerciales de pasajeros, transporte de carga y militares), porque el margen de utilidad se vería mermado, situación que no pasaría en Texcoco.

Sin embargo, las mayores dificultades que afrontaría Texcoco, sería el riesgo aviario, un mayor costo de infraestructura para el inicio de la primera etapa, mayor incidencia de niebla y las cenizas volcánicas, por la cercanía con el Popocatepetl, pero aun con esto, insistió en que la limitante para Tizayuca es la distancia, la cual impactaría negativamente en las empresas y los usuarios.”²⁸

El Colegio también considera “indispensable que el AACM contemple la construcción de instalaciones de disposición y control de basura (particularmente de la Internacional), tratamiento de aguas residuales, desechos industriales, etc., y bajo este mismo contexto es necesario que para la adecuada utilización de éste se realicen con debida anticipación todo un conjunto de vialidades urbanas para beneficio de usuarios y trabajadores, evitando además que muchos de los pasajeros de las ciudades cercanas o la carga aérea tengan que entrar a la Ciudad de México.”²⁹

²⁸ www.cronica.com.mx. Texcoco es la mejor opción, afirma el Colegio de Pilotos. Reportero Juan Manuel Arteaga. 11 de julio de 2001.

²⁹ Colegio de Pilotos Aviadores de México. Análisis de ubicación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. Marzo de 2001. pp 58 y 61.

e) Colegio de Ingenieros Mexicanos en Aeronáutica

El CIMA al igual que varios expertos, recomendó la propuesta del proyecto “Texcoco”, basándose en los resultados de sus estudios, sin menospreciar a “Tizayuca,” aseguró que ninguna ciudad en el mundo tiene la oportunidad de ubicar, a sólo 15 Km. del actual, un Aeropuerto Alterno capaz por sí sólo de atender la demanda pronosticada para los próximos 50 años.”³⁰

“La Empresa *Futura, Desarrollo Urbano* y el CIMA propusieron la construcción del Aeropuerto Alterno de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México, para sustentar un ambicioso proyecto que rescataría el ex lago, la propuesta de dicha empresa consistiría en la creación de una serie de lagos y parques en 15 mil hectáreas, dentro de las que se ubicaría la estación aérea en mil 200 hectáreas y se encontraría en un islote rodeado de agua, de acuerdo con el proyecto, esta gran extensión de lagos mitigaría problemas de contaminación en la zona metropolitana, porque al aumentar la humedad disminuiría la contaminación y favorecería la eliminación de las partículas suspendidas, además de que templaría el clima.”³¹

De acuerdo a los estudios pertinentes para este proyecto, la mejor solución con visión de largo plazo al problema aeroportuario de la Ciudad de México es ubicarlo en el sitio denominado Texcoco/Caracol, en virtud de que las ventajas aeronáuticas y de desarrollo de actividades económicas y de creación de empleos supera por mucho las objeciones no aeronáuticas.

³⁰ Gobierno del Estado de México, Avanza. Ibid.

³¹ www.notimex.com.mx. Propone Colegio de Ingenieros construcción de Aeropuerto en Texcoco. Por notimex.com. 6 de marzo de 2002.

f) Asociación de Controladores de Tránsito Aéreo en México

Asimismo, la ACTAM arrojó resultados favorables para el Proyecto Texcoco, ya que esto representaría una oportunidad tanto financiera como de intercambio con los mercados internacionales, estimaron que “Mantener un sólo Aeropuerto de gran capacidad para el área metropolitana de la Ciudad de México.

El espacio aéreo del Valle de México está ya muy congestionado, un Nuevo Aeropuerto de las operaciones proyectadas para Zapotlán agravaría la situación de aeropuertos como el de Puebla, Toluca, Cuernavaca, entre otros.”³²

“Como resultado del análisis elaborado, la Asociación de Controladores de Tráfico Aéreo, concluye que es necesario desarrollar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México a su máxima capacidad de 360,000 operaciones al año, mantener el aeropuerto de Toluca con su capacidad actual de 100,000 operaciones al año, mantener un solo aeropuerto de gran capacidad para el aérea metropolitana de la ciudad de México y que el aeropuerto se construya para la Ciudad de México el propuesto en el proyecto de Texcoco.”³³

La ACTAM, “realizó su estudio tomando en cuenta los factores siguientes:

- Capacidad para captar operaciones.
- Interacción de espacios.
- Utilizar el AAICM a su máxima capacidad (320,000 operaciones al año).

³² Gobierno del Estado de México, Avanza. Ibid.

³³ Asociación de Controladores de Tránsito Aéreo de México. Análisis Preliminar para la Ubicación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. Febrero 2001. p 3.

- Mantener el Aeropuerto de Toluca con su capacidad actual (1000,000 operaciones al año).
- Mantener un solo aeropuerto de gran capacidad para el AMVM.
- Finalmente que el AACM se construya en el Proyecto Texcoco.³⁴

g) Cámara Nacional de Autotransportes

CANAERO dijo que la alternativa en Tizayuca, operación dual amenaza la rentabilidad de las aerolíneas debido a: la pérdida de pasajeros por conexiones, en particular las aerolíneas internacionales han expresado la posibilidad de dejar de operar o modificar su operación a fin de evitar el aeropuerto sustituto, el duplicar infraestructura de operación, principalmente en aerolíneas domesticas, incrementa el costo de operación de las aerolíneas, el flujo de efectivo necesario para invertir en esa infraestructura se debe financiar y limita el manejo de la caja por un proyecto que no genera mayores ingresos. Además de que la operatividad en un solo aeropuerto promueve una operación más eficiente y económica tanto para efectos operacionales y de servicio al pasajero.

Por otra parte la Cámara Nacional de Autotransportes, concluyó que “Dos aeropuertos (Zapotlán tiene que operar con el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) serían inmanejables en términos de costos y relaciones laborales.

³⁴ ACTAM. Análisis, Propuestas y Recomendaciones para el Sistema Aeroportuario de la ZMVM. Año 2001. pp 1-2.

Dado que el 80% de las operaciones en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, son vuelos de conexión, se tendría que duplicar sistemas, plantillas, dividir flota, etc. Se realizarían inviables vuelos de conexión a ciudades que están a menos de una hora o una hora de vuelo: Acapulco, Oaxaca, Veracruz.”³⁵

Por medio de estos estudios, el Gobierno Federal los tomó de base para fundamentar y hacer valer su decisión por conducto de la S.C.T., para llevar a cabo la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, esto por medio del Decreto fechado el 22 de octubre de 2001, en donde la SRA, expropia por causa de utilidad pública varias superficies de hectáreas de temporal, de uso común e individual, de terrenos ejidales en Estado de México, mismos que serían transferidos a favor de la SEMARNAT y que serían pagados en términos de los Artículos 96 de la Ley Agraria y el 80 del Reglamento de la misma Ley en materia de ordenamiento de la propiedad rural, dicho monto a indemnizar se determinó a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de fecha 5 de octubre de 2001, considerando el valor comercial del Artículo 94 de la LA, el cual se asigna como valor unitario dependiendo el tipo de terreno, por ejemplo el terreno de riego vale \$250,000.00 por Hectárea mientras que el de temporal vale \$72,000.00 por Hectárea.

Entonces, para dicho efecto se da a conocer el Decreto de Expropiación publicado en el D.O.F. de fecha 22 de octubre de 2001, en el cual se puede observar tanto el nombre del propietario, el número de parcela que le correspondía así como la superficie de hectáreas que le serían indemnizadas.

En este mismo orden de ideas se destaca la opinión del Secretario de comunicaciones, Pedro Cerisola y Weber, al comparecer ante Diputados el 25 de octubre de 2001, con el objetivo de explicar por qué se escogió Texcoco como sede de la nueva central aérea, allí aseguró que *“las aves tienen opinión propia y saben convivir con los aviones”*, y lo han demostrado por sí mismas, porque el

³⁵ Gobierno del Estado de México, Avanza. Ibid.

aeropuerto ya estaba construido desde hace 50 años y las aves no estaban ahí, por lo que éstas llegaron después de que se hizo el lago y el aeropuerto hasta ahora no las ha afectado, ejemplos como éste, explicó, existen en los aeropuertos de San Diego, Vancouver, Hong Kong, Panamá, Cancún y San José.

Asimismo, el director de ASA, Ernesto Velasco León, afirmó que Texcoco representaría la mejor opción para la construcción del Aeropuerto Alternativo de la Ciudad de México, desde el punto de vista aeronáutico ya que permite la operación simultánea de tres aeronaves y ejemplos de ello sólo existen en el mundo dos casos y son los aeropuertos de Dallas y Denver.

Por otra parte, el Coordinador de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Eduardo Preciat, manifestó que el AACM debía construirse en Tizayuca, pues esta sede podría funcionar adecuadamente junto con las operaciones del actual Aeropuerto Benito Juárez, ya que en el mundo, la tendencia apunta a contar con dos aeropuertos, tal y como sucede en ciudades como Londres, París, Washington o Nueva York, manteniendo así la probabilidad de disminución en accidentes de aviación.

Mientras el Subsecretario de Transportes, Aarón Dychter Poltolarek, mencionó que empresas mexicanas e internacionales mostraron gran interés en la construcción del AACM, como ICA, Gusta, Magnun, además varios grupos aeroportuarios manifestaron el deseo de operar el aeropuerto y la lista la encabezaba el Grupo Ángeles, British Airport y Francfort.

2.3 Análisis comparativo de las alternativas de solución

A continuación se presentan los datos generales de las dos alternativas más importantes de decisión, dentro de un estudio general comparativo, el cual muestra porque en su momento se determinó la implementación a favor del

proyecto Texcoco, en el Estado de México, como la definición de mejor opción para solventar la demanda actual del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, esto en base a los diversos estudios y resultados de los expertos en materia aeroportuaria y que a través de éstos el Gobierno dio a conocer su postura en torno a éste importante problema de grandes dimensiones, los siguientes datos fueron proporcionados por diversas fuentes bibliográficas, principalmente por la Comisión de Transportes del H. Congreso de la Unión dentro de la LVIII Legislatura, durante el año 2001:

VISIÓN	TEXCOCO	TIZAYUCA + AICM
Funcionarios Públicos	Lic. Arturo Montiel Rojas (PRI) Gobernador del Estado de México Lic. Horacio Duarte Olivares (PRD) Presidente Municipal de Texcoco Diputado José Escudero Barrera 5ª. Circunscripción del Partido Verde Ecologista de México	Lic Manuel Angel Núñez Soto (PRI) Gobernador del Estado de Hidalgo Ing. Juan Núñez Pérea (PRI) Presidente Municipal de Tizayuca Diputado Francisco Patiño Cardona 4ª. Circunscripción del Partido Revolucionario Institucional
Municipios	Texcoco y San Salvador Atenco	Tolcayuca, Villa de Tezontepec y Zapotlán de Juárez
Localidades cercanas	Texcoco, Ecatepec, San Salvador Atenco, Chiconcuac, Nezahualcoyotl y Chimalhuacan	Zapotlán de Juárez, Tolcayuca y Villa de Tezontepec
Tipo de propiedad	Propiedad Federal, Ejidal y Privada	Propiedad Ejidal y Privada
Superficie	3,600 Hectáreas	4,000 Hectáreas
Proyección	Vida Útil hasta el año 2050	Vida Útil hasta el año 2030
Alternativa	Modelo Metropolitano	Modelo Megalopolitano
Inversión y Costo Fiscal	Privada con la asesoría técnica de MITRE (Massachusetts Institute of Technology and Research) 2 mil 863 millones de dólares Privado 2,606 = 91% Gobierno 257 = 9%	Privada con la asesoría técnica de ADP (Aeropuerto de París) y Constant, S.A de C.V. 4 mil 175 millones de dólares Privado 2,168 = 52% Gobierno 2,007 = 48%

VISIÓN	TEXCOCO	TIZAYUCA + AICM
Costo únicamente aeropuerto sin infraestructura	2 mil 500 millones de dólares	2 mil 180 millones de dólares
Obras hidráulicas	104 millones de pesos	180 millones de dólares
Obras exteriores	200 millones de dólares	Corredor industrial
Calidad de suelo	Ondulado, fangoso y salitroso, propenso a inundaciones, movimientos sísmicos y cenizas volcánicas	Hectáreas planas de suelo firme con capas rocosas y montañosas de poca altitud en sus alrededores
Accesos viales y carreteros	47 millones de dólares Es necesario construir por lo menos 2 entronques carreteros para tener acceso	Construcción de cinturones carreteros alrededor de la Zona Metropolitana y autorizar la construcción del Tren suburbano (<i>Ver anexo 9, p. 105</i>) que costará entre 480 y 520 millones de dólares, con una inversión inicial de 624 millones de dólares
Tiempo de recorrido	34 Km. Desde la Torre de Petróleos Mexicanos 23 Km. Desde el Zócalo de la Ciudad de México 15 Km. Del Noroeste del AAICM 40 minutos de traslado en transporte público	80 Km. Desde la Torre de Petróleos Mexicanos 70 Km. Desde el Zócalo de la Ciudad de México 78 Km. Del AAICM 1 hora con 35 minutos de traslado en transporte público
Espacio y capacidad de control pronosticado en tránsito aéreo (<i>Ver anexo 10, p. 106</i>)	Permite la ubicación de 6 pistas de la longitud requerida para operaciones triples simultánea y triple segregada, lo cual alcanza 950,000 operaciones anuales.	Permite la ubicación de 4 pistas de la longitud requerida para operaciones dobles simultáneas, lo cual alcanza aproximadamente 650,000 operaciones anuales, más 2 pistas y 300,000 operaciones anuales del AAICM "Benito Juárez"
División de operaciones	Se opera en un sólo aeropuerto en el corto y largo plazo	Se opera conjuntamente con dos aeropuertos (AICM y Base Aérea Militar de Santa Lucía) en el corto y largo plazo

VISIÓN	TEXCOCO	TIZAYUCA + AICM
Representa	Cerrar el AICM Modelo Metropolitano Mantener vuelos Nacionales e Internacionales	Trabajar conjuntamente con el AICM Modelo Megalopolitano Mantener vuelos Nacionales en AICM y vuelos Internacionales en Tizayuca
Interferencia con otros aeropuertos	Implica sólo resectorizar áreas restringida con la Base Militar	Grave a Santa Lucía
Implicación con convenios bilaterales	No afecta convenios actuales	Renegociar convenios internacionales ya que todos mencionan Ciudad de México como destino final
Distancia a fuentes de demanda y vialidades requeridas	Se integra fácilmente a vialidades existentes con inversiones menores	80 kms. Representa fuertes inversiones en nuevas vialidades requeridas por congestión en las actuales
Niveles de exposición de ruido sobre áreas pobladas	Mejores que el AICM trayectorias 1000 pies arriba de existentes y desaparece exposición de ruido lateral en zonas urbanas	Prácticamente nulos
Riesgo por presencia de aves	Igual al caso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, soluble reubicando tiraderos de basura y creando cuerpos de agua que atraigan a las aves (197 especies, de las cuales 117 son migratorias de E.U. y Canadá) fuera de las trayectorias de aproximación y despegue, pues éstas fluctúan entre 100.000 y 350.000 dependiendo la temporada	Prácticamente inexistente con un adecuado control del tipo de sembradíos
Niveles de contaminación sobre el área urbana	Mejor que con el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Prácticamente no hay
Suelo propuesto	Zona de preservación ecológica	Desarrollo Urbano
Uso de suelo existente	Zona agrícola y ganadera de baja productividad	Agrícola de temporal de baja productividad

VISIÓN	TEXCOCO	TIZAYUCA + AICM
Otros aspectos	Clave para la generación de más del 70% de las exportaciones en nuestro país	Consolidará el transporte de carga para el comercio exterior, utilizando las vías carreteras y férreas para dar salida tanto al Océano Pacífico como al Golfo de México

En esta comparativa es importante observar bajo una postura crítica y objetiva que tanto Texcoco y la intersección de Tizayuca y el AICM, resultan con aspectos negativos y positivos (tipo, uso y calidad de suelo, costo de infraestructura, nivel de inversión, impacto ambiental, generación de empleos, etc.), pero en esencia tienen la misión de responder al problema del incremento en la demanda de servicio del AAICM y que la construcción de alguna de estas dos propuestas, sería en apoyo a la situación actual que vive el AICM, mismo que se encuentra a punto de llegar a su vida útil, de no implementarse soluciones de corto o largo plazo.

Para una mayor identificación y análisis de los casos antes mencionados a continuación se muestra una mapa ilustrativo de dichas alternativas de solución:



Sin embargo, el plan de un nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México sigue sin salir adelante, por lo pronto lo que realmente urge es evaluar otras opciones y concluir a tiempo; mientras la Presidencia de la República afirma que así sucederá, según el coordinador de Políticas Públicas, Eduardo Sojo, quien en repetidas ocasiones ha asegurado que la cancelación del Proyecto "Texcoco" no logrará ahuyentar a los inversionistas.

2.4 Impacto económico

Con la globalización de los mercados mundiales y las políticas desregulatorias los países enfrentaron la necesidad de contar con una infraestructura que no los limitara en su participación en los mercados emergentes y que por el contrario les permitiera participar plena y competitivamente en las relaciones comerciales que han surgido y en este caso se encuentra México, mientras que dentro del AAICM se origina una competencia creciente entre operadores y un aumento en la solicitud de servicios particularmente en área de maniobras, por el crecimiento en el número de operaciones que afecta a todos los agentes involucrados: aerolíneas, pasajeros, exportadores, importadores e industrias relacionadas.

"De acuerdo a la visión de los sindicatos de la Industria Aérea, la aviación aporta un 56% del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que ingresa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), proveniente del sector de transporte, considerando más de 200 millones de pasajeros anualmente del extranjero hacia México y viceversa.

La aviación transporta 25 780 000 (más de veinticinco millones de pasajeros - km.) anualmente.

La industria genera más de 1 600 MDD en divisas anualmente; 25% son empresas de servicio de rampa, 30% de medianas empresas regionales, 7% son de carga y capacitación, 25% grandes empresas troncales, 3% empresas varias de servicios de mantenimiento y 10% son sistemas de reservaciones.

Por otro lado, en siete Estados de la República se concentran las rutas a las ciudades más rentables: Guadalajara, Monterrey, Ciudad de México, Cancún, Tijuana, Hermosillo, Puerto Vallarta y Mérida.”³⁶

Con lo que respecta a la generación de empleos, el Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Carlos Abascal Carranza, señaló en relación a la determinación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de cancelar el proyecto en Texcoco, dijo que: “se sabía que esta obra no generaría empleos a corto plazo, sino sólo en la fase constructiva y el proyecto proporcionaría un saldo positivo, ya que se crearían alrededor de 300 mil nuevas altas en el Seguro Social, en empleo urbano, permanente y eventual.”³⁷

En lo que concierne al turismo se estima que este sector participó con un 8.2% del PIB Nacional en el ejercicio correspondiente al año 2002, según el reporte de labores de la propia Secretaría de Turismo.

“Se indica que durante los primeros 6 meses del presente año se registraron 9.2 millones de llegadas de turistas internacionales a nuestro país, superiores en 10.5% con relación al mismo periodo del año pasado, los cuales dejaron una derrama económica del orden de los 4 mil 871 millones de dólares. Asimismo, la generación de divisas del año pasado alcanzó una cifra récord de 8 mil 859 millones de dólares, teniendo un saldo favorable de la balanza turística para

³⁶ LVIII - H. Congreso de la Unión. Op. Cit. pp 108-109.

³⁷ Excelsior. Abascal: Necesitamos el Aeropuerto Alterno. Reporteros Mercedes Osorio, M. Rojas, C. Téllez, E. Baena y R. González. 3 de agosto de 2002. p 19A.

nuestro país en 2 mil 789 millones de dólares, en tanto que durante el primer semestre de este año se obtuvo un superávit de 1 mil 901 millones de dólares.³⁸

Es así como ya hemos mencionado que aunque no se haya concretado la propuesta Texcoco, la inversión seguirá enfocada a donde se defina una nueva sede alterna aeroportuaria.

2.4.1 Instrumentación del Plan Maestro

Según información de la Comisión de Transportes del H. Congreso de la Unión dentro de la LVIII Legislatura durante el año 2001, estimó que el Gobierno del Estado de México invertirá cerca de 30,000 millones de pesos a diferentes obras de infraestructura, ejercidos entre los años 2002–2005, dirigidos a canalizar recursos federales, estatales y modernización de diversas carreteras y proyectos ferroviarios, en este sentido dicha Comisión previó los tiempos de construcción del nuevo aeropuerto alterno de la Ciudad de México en las siguientes fases:

- ❖ Enero – Junio de 2002, concurso internacional para el Plan Maestro que definiría el tipo de construcción del aeropuerto alterno de la Ciudad de México;
- ❖ Julio – Diciembre de 2002, sería la presentación del Plan Maestro y concursos para la primera parte de los proyectos ejecutivos, en los que se incluiría la torre de control, servicios complementarios y servicios auxiliares;
- ❖ Enero – Junio de 2003, segunda parte de los proyectos ejecutivos incluyendo cimentaciones, pistas, instalaciones especiales para combustible, área de rescate, carga y mantenimiento;
- ❖ Julio – Diciembre de 2003, inicio de la construcción del AACM; y,

³⁸ El Orientador. El periódico del viajero. El Turismo aporta el 8.2% del PIB nacional. Reportero Víctor Manuel Bermúdez. agosto 15 - sep. 15 de 2003. p 3.

- ❖ Segundo semestre de 2006, finalmente sería la esperada inauguración del AACM en Texcoco.

Pero como es de todos sabido esta cronología no pudo llevarse a cabo, ya que el proyecto se canceló y con ello el previsto plan maestro, lo que provoca que hoy en día aún no se tenga definido el lugar para determinar la implementación del tan mencionado AACM o en su caso hacer algo en gran escala para solventar la creciente demanda de este importante servicio.

Es así como ahora se necesario reorganizar el plan maestro y presentarlo a la SCT, con las adecuaciones requeridas para poder soportar no sólo la atención y servicios a pasajeros, sino también de la operación de las aeronaves, para lo cual, sólo se cuenta por lo menos con 4 años más para llevarlo a cabo, pues como ya ha advertido ASA el AICM alcanzará su tope de operación en el año 2007.

Por otra parte y derivado de la cancelación de construcción del AAICM en Texcoco, la SCT tuvo que indemnizar a las empresas que participaron en la elaboración y diseño según las bases de la licitación 0985002-015-02 relativa al Plan Maestro de la nueva terminal aérea propuesta en el Estado de México, en donde se registraron 16 empresas nacionales y 10 consorcios internacionales.

Sin embargo, a pesar de la cancelación de construcción en el proyecto "Texcoco", esto no impide que nuevamente se les invite a participar en los trabajos de una sede alterna al AAICM.

Por otro lado, el plan maestro debe seguir en el enfoque a través de políticas públicas, apoyándose en las fases de ésta, pues permite ejecutar de forma ex ante (antes) las acciones de decisiones trascendentes que pretenden ser llevadas a cabo en tiempo y espacio previsto, en donde las etapas en que se desplegaran proyectos (como el de la construcción de un AACM) deberán respaldar el

fundamento de las políticas públicas, el cual es dar respuesta oportuna a problemas urgentes y específicos.

2.5 Controversias legales

El proyecto denominado "Texcoco" fue detenido por los ejidatarios de la zona, encabezados por el Presidente Municipal de Texcoco el Perredista Horacio Duarte Olivares, acudieron el 1 de noviembre de 2001 a la Residencia Oficial de los Pinos para manifestar su inconformidad frente a el ejecutivo nacional para objetar 3 principales controversias legales derivadas por el Aeropuerto Alterno de la Ciudad de México, mismas que el "edil presentó el 3 de diciembre ante la Suprema Corte de Justicia, el recurso legal que se fundamentó en los siguientes puntos:

- 1.- Violación del Artículo 115 Constitucional (*Ver anexos 11 y 12, pp. 106-107*), al no tomar en cuenta al Ayuntamiento sobre el cambio de uso de suelo, pues la Federación no tiene facultad para otorgar el uso del suelo, además en ese apartado también se establece que el Ayuntamiento debe participar en planes sobre medio ambiente y transporte.
- 2.- Otro punto es que no se utilizaron los mecanismos de planeación establecidos en la Constitución, pues este asunto no se considera en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 como prioritario para el País.
- 3.- También se expuso que el Congreso de la Unión no fue informado de que las tierras para la construcción del Aeropuerto serían de carácter Federal.

Por otra parte, el Alcande Duarte Olivares indicó que el Jurista Ignacio Burgoa Orihuela no podría representarlos legalmente en el proceso de controversia, pues

la Ley Orgánica Municipal marca que un juicio en nombre del Ayuntamiento debe ser representado por el Síndico Municipal, en este caso José Gil Gortas.³⁹

El Dr. Burgoa Orihuela y su nieto Roberto Orduña Orihuela, prestaron asesoría voluntaria y junto con los abogados de los núcleos ejidales de San Salvador Atenco (representados por José Antonio Morales Domínguez) y Santa Isabel Ixtapa (encabezados por el Abogado Alejandro de Anda Ohm), interpusieron un juicio de amparo ante la Oficialía de Partes del Poder Judicial de la Federación, en el Distrito de Nezahualcóyotl, contra el decreto de expropiación del 22 de octubre de 2001 para destinar 5 mil 384 hectáreas a la construcción del AACM y para obras de protección ecológicas.

“El fundamento del amparo fue:

- La defensa de los ejidatarios en contra de las injusticias que se han cometido. Este argumento se basa en la inconstitucionalidad de la Ley Agraria y el derecho que tienen los ejidatarios como garantía social para que se reconozcan sus necesidades como pueblos.
- Asimismo, la no desaparición del núcleo ejidal, figura jurídica apreciada porque los ejidos son fundamento de nuestra idiosincrasia.
- Además de rescatar la garantía de audiencia que debió aceptárseles para defender sus derechos.

³⁹ www.reforma.com.mx. Alistan Controversia contra Aeropuerto. Reportera Erika Hernández. 13 de noviembre de 2001.

- De acuerdo al Artículo 14 Constitucional, la autoridad debió tomar en cuenta a los ejidatarios y notificarles sobre la necesidad de expropiar dichos terrenos, pues no se les dio oportunidad de demostrar a los ejidatarios que esas tierras son productivas y que se tiene un costo mayor al ofertado por el Estado.⁴⁰
- En este mismo sentido el Artículo 16 Constitucional, establece que toda decisión debe estar fundamentada.
- Por otro lado y pese a estar satisfecho con el trabajo realizado por los 76 diputados del sector campesino en materia presupuestal, no descartó la necesidad de realizar un replanteamiento jurídico de las modificaciones *Salinistas* en 1992 al Artículo 27 Constitucional (cuando desaparecen las Comisiones Agrarias Mixtas y el Presidente de la República queda como autoridad en materia agraria), pues las inversiones y la capitalización del campo prometida no se realizó.

Sin embargo, en voz de la Presidenta de la Liga de Comunidades Agrarias de la Confederación Nacional Campesina Guillermina Cacique, dijo en entrevista a la Estación de Radio *Monitor* (Frecuencia 1110 AM) del día 14 de noviembre de 2001, que la mayoría de los 4 mil 663 ejidatarios de 13 ejidos en donde se decidió construir el AACM no pueden interponer ningún amparo, frente a lo antes expuesto ya que estos no cuentan con la regularización exacta de sus terrenos, para concluir, diremos que este punto resultó fundamental para cancelar la construcción en Texcoco.

⁴⁰ La Jornada. Presentan amparo dos núcleos ejidales contra expropiación de tierras para el nuevo aeropuerto. Reporteros Matilde Pérez U., Rene Ramón Alvarado y Javier Saunas Cesareo. 13 de noviembre de 2001. p 24.

Capítulo 3.

Situación actual y Perspectivas

Capítulo 3 . Situación actual y Perspectivas

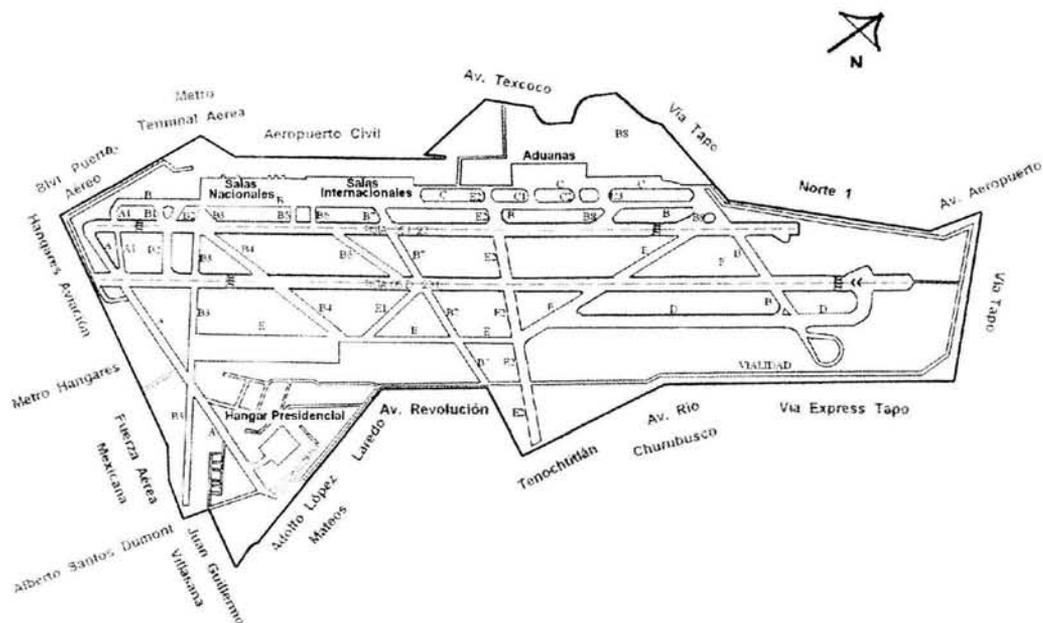
En este capítulo conoceremos e identificaremos la necesidad de contar con Políticas Públicas que respalden la situación existente al interior del AAICM, y con ello daremos cabida a las posibles propuestas que servirían en un momento determinado para solucionar este grave problema de crecimiento de servicio al interior del AICM, pues el cual impide realmente que nuestro país se vea limitado en la generación de divisas, intercambio con los mercados internacionales y sobre todo que México sea señalado como “el Gobierno del Cambio”, ya que solamente se modifica de un escenario malo a uno pésimo, por ejemplo, lo que sucede con nuestro tema de estudio, en donde no hay mucho tiempo para poder solucionarlo, y el gobierno no ha hecho caso de las condiciones que limitan la vida útil del AICM, entonces diríamos bajo el enfoque del modelo incremental que se anda paseando por las ramas y no a podido atacar el problema de raíz, así que vamos a tratar primeramente lo siguiente:

3.1 Alcances y limitaciones del AICM

Para ahondar este punto es necesario conocer un poco de la historia de nuestro Actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, a través de la información proporcionada por la Comisión de Transportes del H. Congreso de la Unión dentro de la LVIII Legislatura durante el año 2001, así que empezaremos por justificar que realmente el AICM es incompetente en el ámbito internacional e insuficiente para responder a la demanda del servicio, pues desde su fecha de inauguración el 19 de noviembre de 1952 y su incorporación a ASA el 10 de junio de 1965 e iniciando operaciones como grupo aeroportuario de la Ciudad de México S.A. de C.V., el 1 de noviembre de 1998, a partir de entonces ha contando con sólo 2 pistas (una 05-1 23-D Longitud 3952 por 45 mts. y la otra con 05-D 23-1 Longitud 3900 por 45 mts.), que atienden a vuelos Nacionales e Internacionales con un señalamiento vertical iluminado y horizontal, entre otras características importantes (*Ver anexo 13, pp. 107-110*), asimismo se muestra el siguiente mapa

representativo para conocer las dos principales pistas del AICM y los accesos auxiliares (rodajes-plataformas) con las que se comunican con éstas para permitir la fluidez en aterrizajes y despejes tanto de vuelos nacionales como internacionales:

AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO "BENITO JUÁREZ" 2003.



Rodajes-plataformas que se apoyan y comunican directamente con las dos únicas pistas para desahogar la carga aérea y permitir una fluidez en aterrizajes y despegues:

A = Alfa = A1

B = Bravo = B1, B2, B3, B4, B5, B6, B7, B8 y B9.

C = Coca = C1, C2 y C3

D = Delta

E = Eco = E1 y E2

F = Fox

Por otra parte, Proyectos de Infraestructura, S.A. de C.V. (PROINFRA), aseguró que las limitantes principales a la capacidad del aeropuerto actual son el sistema de pistas, el tramo recto en aproximación final fuera de normas, el tiempo excesivo de ocupación en pistas y el lento rodaje (*Ver anexo 14, pp. 110-111*).

La excesiva centralización de actividades en el Área Metropolitana del Valle de México (AMVM), con su consecuente conurbación, sobrepoblación y expansión territorial, involucra crecientes e insostenibles subsidios y desequilibrios para todo el país. Esto, al traducirse en problemas y deficiencias de toda índole, limitan el desarrollo nacional y comprometen la existencia de la ciudad-capital. Por lo que resulta prioritario instaurar un amplio y subsecuente programa para los sectores gubernamental, privado y social, a fin de coordinar decisiones racionales y acciones a fondo, antes de que toda la región central -Distrito Federal y los Estados de México, Morelos, Tlaxcala, Puebla e Hidalgo- se tornen inhabitable e ingobernable; situación y tendencia prácticamente existente en la zona conurbada.

Es decir, cada día las condiciones y circunstancias en el AMVM se modifican radicalmente; hechos y fenómenos que requieren soluciones políticas, económicas y sociales de largo alcance para evitar comprometer su naturaleza y sobre todo la calidad de vida de la población. De modo que la ampliación o determinación de nuevos proyectos de infraestructura básica, deben ser congruentes con planes y programas integrales a corto, mediano y largo plazos, bien estructurados y definidos para lograr su inaplazable reordenación y descentralización. Desde luego para concretar esta compatible aspiración se necesitan obras conceptuadas y planificadas con nueva visión, a fin de ofrecer y garantizar a los habitantes del altiplano, renovadas expectativas de vida en atractivas y funcionales regiones de desarrollo.

Por consiguiente, dependiendo la ubicación de una posible nueva terminal aérea, podrían afrontarse los diversos problemas actuales y futuros que se presentan en el área metropolitana -sobrepoblación, escasez de agua, consumo excesivo de

energía, inundaciones, desechos de todo tipo, contaminación, deterioro y falta de vialidades, saturación de transporte, desempleo, inseguridad, etc-. “Hace ya más de dos décadas que los capitalinos y las autoridades federales gastamos buena parte del tiempo quejándose por lo mal que opera el aeropuerto; sus insuficiencias, sus peligros, su corrupción, etcétera, y hasta hay quienes siguen enfrascados en la discusión sobre qué fue primero: el aeropuerto o las villas de miseria que le circundan. Puede que haya, pero es casi imposible encontrar a una sola persona que hable bien de la terminal aérea. Y si bien muchas de las críticas se refieren a la pésima operación, otras tantas derivan de su ubicación, pues con los años, el crecimiento urbano lo llevó a quedar prácticamente en medio de la ciudad. Nuestro puerto aéreo opera y se ubica así, exactamente contra toda lógica, según se observa en otras de las principales ciudades del mundo.”⁴¹

De acuerdo con documentos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por lo menos desde 1984 se ha postergado la construcción de un nuevo aeropuerto. En aquellos años, recibía alrededor de 12 millones de pasajeros y ya había llegado a su tope, hoy su límite es de 24 millones, según ASA.

No queda más que reconocer la problemática tal como “las autoridades del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México contemplan mantener la inversión anual en obras de rehabilitación.”⁴²

5 Años	200 millones	800 operaciones
Capacidad de operación	inversión por año	de aterrizaje y despegue al día

⁴¹ Uno más Uno. En junio, la ubicación del aeropuerto alterno: Cerisola. Analizan expertos cuál de los dos proyectos es el más conveniente. Reportero Diego Badillo. 6 de marzo de 2001. p. 2.

⁴² Reforma. Pedro Cerisola: “Hay Tiempo para elegir la nueva Sede Aérea”. Reportera Mariel Zúñiga. 3 de agosto de 2002. p. 4A.

3.2 Crecimiento del AICM

Podemos decir que dentro del contexto general del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, de acuerdo con las estimaciones de diversos grupos de investigadores, el ritmo de crecimiento de su demanda actual y de no construirse pronto una nueva alternativa aeroportuaria, se prevé que en menos de cinco años el AICM estará plenamente saturado.

Según los datos más recientes publicados por Aeropuertos y Servicios Auxiliares el AICM ha registrado incrementos anuales en sus operaciones, superando la elasticidad de su demanda marcando restricciones severas al interior del mismo.

Las medidas que se están aplicando para utilizar al máximo sus instalaciones, sólo tienen un efecto de corto plazo ya que el crecimiento de la mancha urbana canceló la posibilidad de incrementar su capacidad a largo plazo, por lo que resulta importante señalar que el costo económico de las demoras esperadas de posponer la decisión de solución, es presumiblemente alto.

Lo anterior se muestra en el cuadro y gráficas siguientes:

<i>Crecimiento Anual Promedio de Operaciones en el Actual AICM</i>		
Muy Alta	1988 – 1994	18.6 % (6 años)
Alta	1967 – 1977	7.5 % (10 años)
Últimas 3 décadas	1967 – 1999	5.5 % (32 años)
Últimas 2 décadas	1979 – 1999	4.9 % (20 años)
Última década	1988 – 1999	10.6 % (11 años)
Negativo	1994 – 1996	-8.8 % (2 años)
Últimos 4 años	1996 – 2000	5.3 % (4 años)

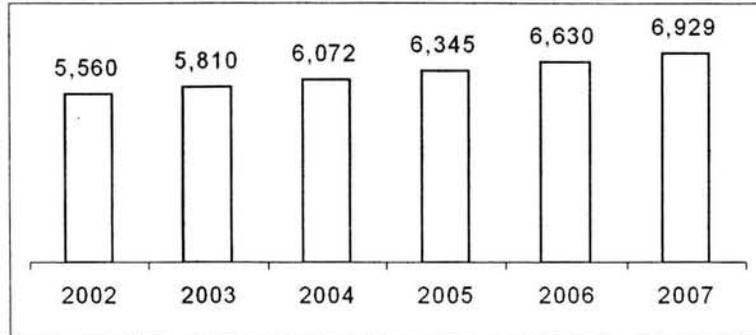
Fuente: Aeropuertos y Servicios Auxiliares 2000, Archivo de la Comisión de Transportes del H. Congreso de la Unión 2001.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares estima que para el 2007, la operación del Actual Aeropuerto de la Ciudad de México registrará un crecimiento anual de 4.5 %.

Esto significa que en cinco años llegará a su tope de operación.

□ **PASAJEROS**

En el año 2007 se alcanzará el límite de pasajeros por hora
Capacidad Máxima: 6,929 pasajeros por hora.

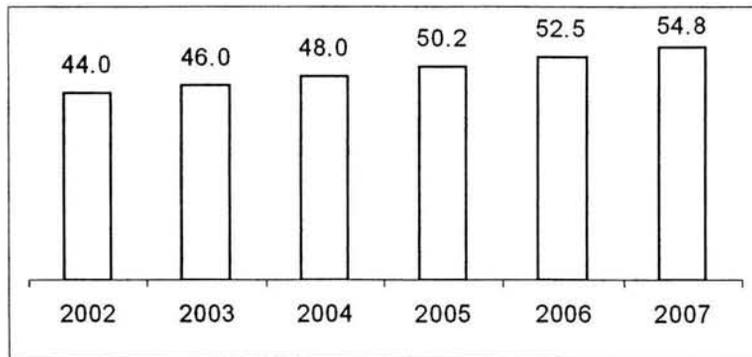


Así operó

2001	Primer Semestre 2002
20,593,223	9,751,857
viajeros	viajeros

□ **VUELOS**

Los aterrizajes o despegues por hora rebasarán los topes de operación
Capacidad Máxima: 54 vuelos por hora.



Así operó

2001	Primer Semestre 2002
294,162	150,006
operaciones	operaciones

Fuente: ASA/Realización: Departamento de Análisis de REFORMA. Otorga ventaja 11 de septiembre, dice Secretario. Urge aeropuerto; SCT no tiene prisa. Reporteros Mariel Zúñiga, Cinthya Bibian, Raúl Martiarena, Ramón Sevilla y Víctor Ortiz. 3 de agosto de 2002. p 1.

El crecimiento acelerado dentro del AAICM, se refleja en el mismo desarrollo, evolución y ampliación del aumento en su nivel de operaciones, las cuales son producto del propio incremento de la población y la necesidad de mantener una importante presencia en la competencia de los mercados internacionales, en otras palabras, explicaremos que éste problema es consecuencia de un aspecto progresivo-cuantitativo del engrandecimiento de la sociedad, es decir, que de manera paralela se van requiriendo de más y mejores medios de transporte, comunicación, servicios, etc. Ya que parece que la extensión urbana rebasa en algunas ocasiones la capacidad de respuesta del gobierno.

Lo anteriormente expuesto, se manifiesta en los procedimientos de control de tránsito aéreo que se dan por tiempo en el despegue y por distancia, pues en el AICM se destina 1 minuto al despegue y 5 millas de separación radar en aproximación. En este sentido se limita la capacidad del aeropuerto debido a que no se puede reducir más la distancia de aproximación por el trazo de las pistas, para cubrir las 55 operaciones por hora, el AICM, está utilizando 74 posiciones de plataforma de las cuales sólo 28 son de contacto y las restantes 46 son remotas, incluyendo nuevas posiciones en la aduana fiscal y las anteriormente utilizadas por la aviación general al otro extremo de la terminal.

Entonces para convertir la demanda pronosticada de operaciones a capacidad requerida del sistema de pistas hay que considerar que las 300,000 operaciones anuales de capacidad estimada para el AICM son el resultado de 16 horas de operación diarias con 6 horas pico promedio.

Esto implica la necesidad de contar con un sistema de pistas que pueda ir creciendo de acorde con las necesidades. En tal sentido existe un proyecto de crecimiento del actual aeropuerto habilitando las terminales de la aviación civil y utilizando sectores de pista abandonados dentro del aeropuerto para crear otro rodaje.

Como hemos podido observar, el punto medular de nuestra investigación es fundamentalmente ésta situación de crecimiento en el servicio al interior del AICM, el cual actualmente se encuentra al límite de saturar su vida útil, es entonces, como propongo que se considere la alternativa de implementar políticas públicas, ya que ésta visión procura dar respuesta a problemas específicos y urgentes, tal y como lo estipulamos en el tema de esta tesina:

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, crecimiento actual y perspectivas de solución: Un análisis de políticas públicas.

Para lograr este fin, entonces sin más preámbulo enseguida lo trataremos.

3.3 La implementación y análisis de políticas públicas en el AICM

Primeramente hay que definir el termino de *implementación*, entendida entonces como la ejecución, es decir, la puesta en práctica de las políticas públicas, es aquí donde se identifican los diversos actores políticos, institucionales y sociales, manejándose en consecuencia las arenas de poder.

En otras palabras la implementación es reflejada por parte del gobierno (ente pasivo) y por la administración pública (ente activo).

Representa el proceso de creación del consenso y la adaptación de quienes elaboran las políticas y surgen entonces los responsables de implementarla.

La implementación tiene preguntas obligadas tales como:

¿Cómo hacer las cosas?

¿Quiénes las harán?

¿Con qué elementos deben de realizarse?

A continuación vamos a enunciar los “cuatro modelos de implementación de las políticas públicas encaminadas a mejorar la gestión pública:

Modelo I. La implementación como administración de sistemas

Este modelo apoya la autoridad legal-racional, con el fin de optimizar los valores a seguir, por medio de mecanismos que permitan estructurar y controlar el comportamiento de los subordinados.

Modelo II. Como un proceso burocrático

Propone que los atributos centrales de las organizaciones, son la autonomía y rutina como elementos básicos, y en consecuencia conocer los efectos de los mismos.

Modelo III. Como desarrollo organizacional

Propone que las organizaciones deben funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales de los individuos, asimismo se deben tener grupos eficaces de trabajo, puesto que la calidad de las relaciones interpersonales va a determinar la calidad de las decisiones.

Modelo IV. Conflicto y negociación

Arenas de conflicto en las que ambas partes compiten por obtener ventajas en la distribución del poder y recursos, el conflicto es contradicción de intereses y la negociación es la facultad para llegar a acuerdos específicos en torno a los objetivos que se persiguen.”⁴³

⁴³ Aguilar Villanueva, Luis F. La implementación de las Políticas. Porrúa. Año 1996. pp 192-247.

Bajo este último modelo vamos a tratar nuestro tema de desarrollo pues como hemos observado este análisis da mucha información al respecto, ya que existirán actores beneficiados, afectados y ejecutantes de las arenas, que en consecuencia mostrarán impacto tanto negativo como positivo, esto a través de los recursos, objetivos y metas.

Con lo que respecta al análisis de las políticas públicas es fundamental dar a conocer una síntesis de aquellos momentos que marcaron el desarrollo de nuestro tema, es decir, se mostrará una pequeña cronología de hechos importantes del estudio que nos ocupa, antecedentes que fueron tornándose en una coyuntura de conflicto social, político y económico, por medio del cual mencionaremos algunos datos que por su magnitud y trascendencia se registrarán en la historia de nuestro país, para ello retomaremos algunos episodios que se encuentran en el periódico: “El Sol de México”, de fecha 2 de agosto de 2002:

22 de octubre de 2001.
El Gobierno Federal da a conocer la expropiación de 5 mil 391 hectáreas de cultivo en la zona de Texcoco para construir el Nuevo Aeropuerto. Ese mismo día comienzan las protestas.
14 de noviembre de 2001.
Campesinos de diversos municipios expropiados, principalmente San Salvador Atenco, se manifiestan en la Capital Mexicana con machete en mano. Se concede la primera suspensión provisional a 128 hectáreas.
4 de diciembre de 2001.
A la Suprema Corte de Justicia de la Nación se solicita que intervenga para atender controversias constitucionales por el proyecto.
23 de enero de 2002.
Se organiza la lucha en contra de la expropiación y se intensifican las marchas. Mientras, se giraban las primeras ordenes de captura contra presuntos responsables por la obstrucción de vías de comunicación y los enfrentamientos crecían.

26 de febrero de 2002.
Diversas organizaciones y comunicaciones brindan su apoyo a los ejidatarios inconformes por el decreto expropiatorio y se busca a líderes como Ignacio del Valle para detenerlos.
27 de febrero de 2002.
Con sus machetes, cientos de ejidatarios realizaron una nueva marcha en el Distrito Federal y esperaron inútilmente en el Auditorio Nacional al Presidente Vicente Fox para debatir con él.
18 de mayo de 2002.
Se intensificaron las protestas y decenas de ejidatarios realizaron bloqueos a las principales vías de comunicación de la zona de Texcoco.
1 de junio de 2002.
Los inconformes retienen a vehículos y empleados de Luz y Fuerza del Centro y de una empresa privada. Después de dos días fueron liberados.
16 de junio de 2002.
Son retenidos cinco empleados de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y después recuperarían su libertad.
21 de junio de 2002.
Se mantiene la expectativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las controversias constitucionales.
23 de junio de 2002.
La resistencia por la construcción del nuevo aeropuerto internacional aumenta y emplazan en la residencia oficial de Los Pinos al Presidente Fox a un juicio público que pretendan llevar a cabo el 2 de Julio, en la Glorieta del Ángel de la Independencia.
26 de junio de 2002.
Un grupo de ejidatarios afectados con el proyecto de la terminal aérea obstruye los avalúos por parte de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales en los predios en que pretenden la construcción del aeropuerto.

8 de julio de 2002.

A las puertas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México llega un grupo de inconformes quienes machetes en mano pretendían ingresar a la terminal aérea, en donde elementos de la Policía Federal Preventiva los encaran.

11 de julio de 2002.

Estalla la violencia entre ejidatarios de San Salvador Atenco y policías que le impidieron llegar con autoridades del Estado de México. Los manifestantes queman vehículos oficiales, cierran carreteras retienen a 14 servidores públicos y el clima de tensión se extiende. Es encarcelada una veintena de inconformes entre los que se encontraron los líderes Ignacio del Valle y Adán Espinosa. Se implementa un operativo especial en el que participo la Policía Federal Preventiva, Policía Municipal y Estatal al que se agrega el Ejercito Mexicano para evitar aumentar la violencia.

12 de julio de 2002.

Circulan versiones de que hay gente extraña que financian el movimiento de San Salvador Atenco y se hace patente el respaldo a los inconformes de grupos como el Consejo General de Huelga (CGH) y el Frente Popular Francisco Villa.

13 de julio de 2002.

Mientras insisten en que se libere a los ejidatarios detenidos, el Presidente Vicente Fox pugna por el diálogo y la negociación. Al tiempo que el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, señalaba que "El proyecto está definido en Texcoco".

14 de julio de 2002

Son liberados ocho campesinos de Atenco, lo que da inicio a las negociaciones en búsqueda de la solución al conflicto. Entre ellos no se encuentran los principales líderes Ignacio del Valle y Adán Espinoza. El obispo Samuel Ruíz declinó formar parte de una comisión de intermediación.

El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda anunció por la noche que el Gobierno Federal "replanteará la negociación" con los atenguenses.

15 de julio de 2002.

Son liberados líderes y rehenes detenidos, a su salida advierten que el proyecto aéreo no se llevaría a cabo. En tanto, la Policía Federal Preventiva (P.F.P.) ordena el retiro de la mitad de los elementos asignados al llamado cerco en San Salvador Atenco.

Por su parte, los ejidatarios inconformes abren parcialmente la circulación de la carretera Texcoco - Lechería.

16 de julio de 2002.

El conflicto permanece trabado, mientras el Secretario de Gobernación encabeza reunión de gabinete para analizar el problema.

21 de julio de 2002.

El Juez quinto penal de primera instancia dictó auto de sujeción a proceso a siete ejidatarios, por los delitos de ataques a las vías locales de comunicación y medios de transporte, motín, daño en bienes ajenos, portación de armas prohibidas, ultrajes y lesiones.

En el parque de los Venados, ejidatarios inconformes se manifestaron junto con miembros del Frente Popular Francisco Villa, con la esperanza de "que el gobierno los escuchará".

24 de julio de 2002.

Muere, José Enrique Espinoza Suárez, ejidatarios de San Salvador Atenco debido a, según el parte médico a causa de una complicación por diabetes, luego de una larga hospitalización que inició el 11 de julio, día en que estalló la violencia en el sitio de conflicto. Por la noche se llevaría a cabo la primer reunión encabezada por Francisco Curi Pérez, representante del Gobierno Federal y enviados de 10 comunidades ejidales, quienes estaban dispuestas a vender sus tierras, tras llegar a acuerdos. Sin embargo, el diálogo se rompe y se emplaza a una nueva reunión.

31 de julio de 2002.

Recibe la Secretaría de Gobernación un comunicado del representante del "Grupo de los 10" en el que solicitan incrementar la oferta del Gobierno Federal de 500 mil pesos por hectárea, la seguridad de sus familias y la expulsión de gente extraña en la zona del conflicto.

1 de agosto de 2002.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes informa que el Gobierno de la República tomó la decisión de realizar los trámites conducentes para dejar sin efecto el Decreto Expropiatorio.

6 de agosto de 2002.

Surte legalmente efecto la abrogación del Decreto Expropiatorio de fecha 22 de octubre de 2001, a través de la publicación del Diario Oficial de la Federación, de los terrenos de cultivo en la zona de San Martín, Texcoco, Chimalhuacán, y Atenco, superficies expropiadas donde se pretendía construir el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México.

Fuente: *El Sol de México*. Cancelan proyecto de aeropuerto en Texcoco. Reportero Hugo Jiménez. 2 de agosto de 2002. pp 1-2.

A pesar de los eventos antes expuestos y muchos otros que determinaron que el Gobierno Federal suspendiera el Proyecto Aeroportuario en Texcoco y el establecimiento de una zona de regulación ecológica de gran valor para el desarrollo sustentable del Valle de México, ya que en ese momento representaba principalmente dos factores en contra: **tiempo y costo**, pues la presente administración no alcanzaría a culminar la construcción más importante del sexenio y los precios se elevarían.

En base a la referida orden de acontecimientos, en la cual se apoya la política pública, podemos afirmar que el Proyecto Texcoco, tuvo muchos elementos en contra para que se llevara a cabo la construcción del AACM, y en consecuencia ésta propuesta se canceló, es decir, que no se llegaron a acuerdos bien definidos para alcanzar la meta del Gobierno Federal de dar respuesta al incremento del servicio aéreo al interior del AICM, y con todos éstos sucesos, se perdió tiempo

para avanzar en el objetivo central, fue así como, la propuesta “idónea”, se convirtió en inviable tanto en tiempo como en costo.

En tal virtud, es importante e interesante identificar los aspectos que encierran al diagnóstico FODA, pues nos muestra un panorama un poco más amplio de las dimensiones de nuestro análisis de estudio, para lo cual, enseguida abordaremos, pues este método es de gran ayuda para tener un bosquejo más certero de la situación que independientemente se trate.

3.4 El análisis del diagnóstico FODA

Resulta necesario primeramente establecer que este análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, para muchos de nosotros comúnmente llamado diagnóstico **FODA**, es pieza importante en la definición y aplicación de políticas públicas, la cual se vincula en el análisis que estamos desarrollando, ya que introduce aquellos aspectos que a nuestro juicio son relevantes para establecer un estudio global de los escenarios que vamos a tratar en el desarrollo del presente tema.

Realizaremos el estudio de los diversos factores que intervinieron de alguna manera a establecer objetivamente la toma de decisión, misma que favoreció en primer instancia al Estado de México, es decir al proyecto Texcoco, pero que por varios aspectos (políticos, ambientales, económicos, sociales, etc.), finalmente esta elección se canceló de forma legal, a pesar de que varios estudios de expertos en aeronáutica apoyaron ésta alternativa, misma que representaba un importante beneficio en tiempo y costo, sin embargo, esto dejó de ser atractivo a raíz de que entrarán en choque varios escenarios en el ámbito político, jurídico, económico, social y ambiental principalmente, en otras palabras lo que el Gobierno en un momento determinado estableció como solución a un problema específico desencadenaría otras complicaciones en lo general, por lo cual, no tuvo otra opción más que retractarse de su decisión, por demanda y/o presión de la

misma sociedad, por intelectuales, por estudiantes y sobre todo por el nuevo poder que representan los medios de comunicación, los cuales ponen entre la espada y la pared las decisiones del Estado, juzgando en todo momento el actuar del mismo.

Este análisis FODA, nos permite tener un panorama más profundo acerca de nuestro tema, pues aunque sea de manera general, nos proporciona importantes elementos con los cuales poco a poco se pueden ir desarrollando y a su vez admita la posibilidad de ir concluyendo, a pesar de que estas resoluciones no siempre sean consideradas o se logren llevar a cabo.

Entonces el diagnóstico FODA, admite conocer un horizonte general de una problemática específica que por su naturaleza requiere ser atendida de manera rápida y eficientemente, por lo que nos ayuda a diferenciar los aspectos tanto internos (fortalezas-debilidades) como externos (oportunidades-amenazas), y así discernir el camino que marcaría la solventación de dicha demanda, que en éste caso sería responder al crecimiento actual en el nivel de operaciones del AICM, el cual alcanzaría su tope y llegaría al límite de su vida útil, de no ser atendida la construcción de una tercera pista al interior del mismo y/o de forma paralela la de un Aeropuerto Alternativo, por lo que es necesario plantear este estudio bajo el enfoque del análisis de políticas públicas y apoyándonos en el FODA.

Es por ello, que resulta necesario realizar este análisis FODA, el cual contiene la descripción y evaluación de una serie de factores, que se clasifican en:

FACTORES INTERNOS	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
Existe disposición gubernamental (Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Reforma Agraria, etc.), para solucionar a tiempo el problema aeroportuario, aunque por el momento se encuentre todavía pendiente en la Agenda de Gobierno	A pesar de que existen varias rutas viales, con las cuales se podría llegar a una sede aeroportuaria alterna, es necesario contar con nuevas y mejores vialidades adecuadas que comuniquen rápida y satisfactoriamente el nuevo aeropuerto alterno, independientemente de donde se fije la construcción
Es indispensable definir un Plan Maestro que fije los tiempos y movimientos de acción para la conclusión de una nueva sede aérea, aunque en el proyecto Texcoco se contaba con un plan establecido este debe ser base para otra propuesta de implementación	Es necesario establecer acuerdos, mismos que aún no existen, para que los propietarios de los terrenos donde se pretenda asentar el nuevo aeropuerto alterno de la Ciudad de México, estén dispuestos a venderlos
Desarrollo y mayor competitividad aeroportuaria del país	Compromiso para solventar el problema de la creciente demanda del servicio aeroportuario
Menor riesgo de accidentes aéreos para los habitantes de la Ciudad de México	Analizar objetivamente los nuevos estudios para determinar en tiempo donde se construirá el aeropuerto alterno
Realizar foros sobre el tema, como instrumento de plan de acción para el debate y resonancia del problema	Identificar los actores políticos que impiden la construcción de una sede aeroportuaria alterna al AICM.

FACTORES EXTERNOS	
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Definir en tiempo y forma un nuevo proyecto de Implementación para la construcción de una sede aeroportuaria alterna	Creciente demanda aérea que provocará llegar a niveles de saturación que impidan dar respuesta a la población de este importante servicio
Generación de empleos directos e indirectos	Posible deterioro del medio ambiente
Desarrollo Municipal, Estatal y Nacional	Crecimiento de la mancha urbana
Promoción de la inversión	Demanda mayor y mejores servicios
Estimulación del comercio y turismo	Negociar la venta de terrenos
Incremento y mejoras en los medios de vías de comunicación	Contar con una política integral que permita atender los desacuerdos de organizaciones civiles y sociales
Permite actualizar el marco jurídico en materia de transporte aéreo y aeropuertos en nuestro país	La ubicación de un nuevo aeropuerto alterno en la Ciudad de México, dentro de una distancia considerable que pudiera impactar negativamente en las empresas y los usuarios
Es de gran apoyo para la toma de decisión los resultados que arrojen los estudios de las investigaciones realizadas por los grupos de expertos en materia aeronáutica	Carencia de políticas públicas en materia del sector de transporte aéreo y aeropuertos en México

El estudio FODA, resulta importante considerarlo en toma de decisiones trascendentes (como las que ejerce el Estado), pues permite contemplar escenarios que bien podrían prevenirse, asimismo reconoce la tendencia de ventaja-éxito y desventaja-fracaso, pero como hemos observado en el desarrollo de investigación de esta tesina los efectos fueron negativos, al mostrarse el Ejecutivo Federal incompetente para mantener acuerdos con su pueblo.

A fin de comprender mejor este tipo de diagnóstico, retomaremos el enfoque de la **Planeación Estratégica**, la cual contribuye también a resolver problemas y obtener mejores resultados para tomar una decisión que convenga a la mayoría de las partes involucradas.

Digamos que la estrategia para abordar un problema es el arte de diseñar o emplear planes hacia una meta y ésta es el fin hacia el que se dirige un esfuerzo, es decir, que se representa un proceso de participación estructurada que permite decidir el rumbo y desarrollo de una demanda social que requiera solución.

En otras palabras la planeación estratégica es el proceso a través del cual se analiza la situación actual y su medio ambiente, con el propósito de alcanzar las metas establecidas en términos de rentabilidad, competitividad y posicionamiento así como los procesos (políticas que gobiernan la adquisición, uso y disposición o adopción de recursos y programas generales de acción), que faciliten alcanzar el logro de objetivos.

El diagnóstico **FODA**, sirve como instrumento para identificar el por qué de los resultados decisionales, pero para la interpretación de éstos es importante conocer un poco sobre la toma de decisiones, ya que la vida es un río, y cada día todos tenemos que tomar una decisión acerca de cómo navegamos en él. La forma en que el río siempre cambia. En el pasado el río por lo general era tranquilo, algunas veces bastante predecible y moderadamente manejable. Pero el río del futuro es ahora turbulento, generalmente no puede ser predecible, y mucho menos manejable, así que nuestra corriente fluvial está cambiando, y también debería cambiar nuestra navegación; porque la vida en este nuevo río significa que tenemos que aprender, no sólo a esperar los cambios y responder a ellos, sino que hay que imaginarlos y crearlos.

Entonces, las dos alternativas de decisión (Texcoco/Estado de México vs. Tizayuca/Estado de Hidalgo), independientemente de los aspectos técnico-operacionales y el costo de cada una de ellas representaba, producían implícitamente una decisión mayor respecto a las zonas de ubicación propuestas para una nueva sede aeroportuaria con mayor y mejor nivel de servicio, esto con las alternativas de dividir los tráficos en dos aeropuertos entre sí (opción Tizayuca+AAICM) o concentrarlos en uno sólo (Proyecto Texcoco). Sin embargo, aunque estas dos alternativas representaban hasta entonces (1999-2002), las únicas propuestas reales de solución a la saturación del servicio en el AICM, se observa que en últimas fechas (2003-2004), se pretende reemplazar las instalaciones del “Aeropuerto Intercontinental de Querétaro”, en donde se canalizarían algunos vuelos internacionales de la Ciudad de México al predio denominado Viborillas en Querétaro, ubicado a 32 Km (por la autopista), al sureste del área urbana de la capital del estado, con la propuesta de traducirse en el posible AACM, conservando el mismo nombre del único y ya desgastado aeropuerto actual en esa zona y en forma paralela solucionar esta misma problemática de saturación en el servicio aéreo en este Estado.

3.5 Soluciones a corto y largo plazo

En los últimos cinco años contados a partir de 1999, se han considerado básicamente tres alternativas que ayudarían a responder a la demanda de servicio por saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México:

1. Ampliación (construcción de una tercera pista o un rodaje/plataforma -Golfo- que permita desahogar y agilizar el tráfico aéreo) del aeropuerto dentro de los límites del sitio actual.
2. Utilizar el área disponible dentro del ex-vaso del Lago de Texcoco.

3. Recurrir a los diferentes espacios alrededor de la Ciudad, como son: Zumpango, Santa Lucía y Toluca en el Estado de México, en Tizayuca, Valle de Zapotlán Estado de Hidalgo y Querétaro, Querétaro, siendo este último lugar en donde se canalizarían exclusivamente vuelos internacionales con la intención de apoyar la carga existente de servicio en el AICM, esto a través de la construcción de un nuevo Aeropuerto Intercontinental en Querétaro, ubicándolo en el predio denominado "Viborillas" y de esta manera dar por terminada la vida útil (limitado en su desarrollo y sin reserva territorial para su ampliación) del actual Aeropuerto situado desde 1955 en el sitio de Menchaca, al sureste de la zona metropolitana de ese Estado.

Por lo pronto, la propuesta de solución número uno (con la construcción de la plataforma Golfo=G ubicándolo en la zona del Hangar Presidencial) y tres son las que finalmente el Gobierno Federal deberá implementar inicialmente, aunque el proyecto general se dividirá en tres rubros:

- I. La ampliación a su máxima capacidad de la terminal capitalina como ya se ha manejado esto dentro de los límites actuales del AICM, contando para ello por lo menos con mil millones de pesos.

Este proyecto contempla aumentar en el año 2003, la capacidad para atender pasajeros de 20 a 30 millones anuales, mediante la ampliación de la terminal internacional y algunas zonas del área nacional, así como la construcción de dos nuevos rodajes de conexión.

Para los siguientes dos años el programa prevé la edificación de nuevas calles de rodaje y de la nueva terminal, todo esto con un costo de 40 millones de dólares; la mitad proveniente de la inversión privada y el resto del presupuesto federal.

- ii. El segundo rubro considera el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria cercana al D.F., entre la que se encuentra la de los aeropuertos de Toluca, Estado de México, así como el de Puebla; y
- III. En el último punto se pretende aprovechar el potencial -como distribuidores aéreos- de los aeropuertos de Monterrey, Guadalajara y Cancún.

Cabe mencionar que dicho proyecto arrojaría grandes beneficios, tales como: incremento en la capacidad de pasajeros en un 50%, aumentaría la capacidad de la demanda al pasar de 20 a 30 millones en promedio anuales, mayor aprovechamiento de las instalaciones, además de mejores y amplios espacios en las terminales, pasando de 18 a 22 metros cuadrados por usuario en horas pico, éste Plan Aeroportuario lo presentó el Gobierno Federal como una nueva propuesta para desahogar la carga de servicio del AAICM el día 30 de mayo de 2003 y los datos se obtuvieron de diversas fuentes hemerográficas.

Realmente, aunque sea una alternativa de corto o largo plazo, lo que importa es solventar la problemática, si con ello por lo pronto se le puede dar una respuesta a corto plazo, pues no sería lo ideal considerando la magnitud de éste tema, pero en tanto se plantea y aprueba alguna otra posibilidad se estarían esperando superar resultados, hablando en el futuro que necesita específicamente el AICM; entonces, concluiremos que no es recomendable una solución a corto plazo pero como el tiempo "*vuela*" mucho más rápido de lo que podría en este momento hacer un avión al interior del AAICM, mientras tanto queda la esperanza de que pronto se determinará una alternativa que demuestre dar una respuesta de "*altura*" en un largo plazo, por lo pronto basta esperar un poco más y ver si le instala velocidad el Ejecutivo Federal a éste asunto problemático del transporte aéreo. Sin embargo, a diferencia de lo vivido con la propuesta del "Proyecto Texcoco", en donde se realizó una licitación pública aquí se pretende llevar a cabo una licitación por invitación; en tal caso, sólo conviene esperar para saber si esta opción se efectuará, aunque la tendencia hace pensar que así será.

Conclusiones y Propuestas

Conclusiones y Propuestas

Del estudio llevado a cabo en torno al crecimiento actual y perspectivas de solución en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, resultó fundamental analizarlo bajo un enfoque de políticas públicas, pues la misma investigación mostró la posibilidad de poderlas considerar de ésta forma, ya que como se ha visto la implementación de políticas públicas al interior de un problema (como el que aquí se planteó) que requiere de poco tiempo de respuesta, representa un aspecto fundamental, luego de conocer la saturación actual y la proyección (en un plazo de 5 años) esperada que prevé limitar la vida útil propia del AICM, entonces podemos concluir que de manera cabal se cumple nuestra hipótesis señalada, referente al riesgo latente que existe de alcanzar un inevitable tope de operaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, también conocido como “Benito Juárez”, esto derivado de la tardanza por parte del Gobierno Federal al no tomar una verdadera decisión que logre ayudar la situación en torno a él, como consecuencia de no comenzar la construcción tanto de una tercera pista, como la de rodajes/plataformas dentro de los límites del mismo o por otra parte la de un aeropuerto alternativo que apoye la carga que el actual muestra, en tal caso, cualquiera de éstas opciones es factible, pues como en éste trabajo de investigación se exponen resultados analíticos y propósitos que dan cuenta de una problemática concreta que puede ser atacada sólo con una verdadera disposición para llevar a cabo acuerdos que beneficien a la mayoría de las partes involucradas y que con ello se refleje o se justifique la razón del Estado.

La demanda general es desarrollar y consolidar la infraestructura en un transporte aéreo seguro y eficiente, para establecer bases sólidas que promuevan el desarrollo económico integral, diversificado y sustentable en el largo plazo.

Es de suma importancia rediseñar e instrumentar un marco legal que impulse modelos de nuevas políticas que coadyuven a solucionar problemas en materia de aeropuertos, además de atender los altos índices de inseguridad que se han generado al interior de éste sistema de transporte.

La presencia del Estado en el desarrollo del sector de transporte aéreo debe realizarse en el margen de la modernización y la obtención de más y mejor infraestructura en materia de aeropuertos, con la intención de fortalecer la actividad económica nacional.

Es así como podemos establecer tres posibilidades para enfrentar la problemática del servicio dentro del AAICM, mismas que se reducen a las siguientes:

- ✓ Ampliar el AAICM construyendo una tercer pista (alternativa a corto plazo propuesta el 30 de mayo del año 2003, por parte del Gobierno Federal, para desahogar la carga del AAICM), asimismo la posibilidad de;
- ✓ Construir un nuevo acceso auxiliar (rodajes-plataformas) el cual sería ubicado en la zona del Hangar Presidencial, dentro de los límites existentes al interior del AAICM y sería llamado Golfo (G), que en conjunto con Alfa, Bravo, Coca, Delta, Eco y Fox (*Ver p. 67*), permita una mejor comunicación entre las pistas y acelere la fluidez en aterrizajes y despegues tanto de vuelos nacionales como internacionales (propuesta implementada a inicios del año 2004), también debe;
- ✓ Buscar nuevas alternativas para la posible construcción de un Aeropuerto Alterno de la Ciudad de México (opción a largo plazo y tendrá que esperar nuevamente los resultados de las evaluaciones que realicen los expertos en materia aérea, en donde el Gobierno Federal deberá considerarlos para fundamentar su nueva decisión y con ello, formular acuerdos que beneficien a las partes involucradas, por lo pronto, a últimas fechas se contempla la posibilidad de dicha alternativa al reemplazar las instalaciones del actual Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, de la zona de Menchaca y transferir su creciente carga junto con la de algunos vuelos exclusivamente internacionales de la Ciudad de México, al predio de Viborillas, para que de cierta manera en conjunto sumen fuerzas para mitigar un poco la saturación existente en estos dos importantes aeropuertos.

Como resumen de las alternativas que se manejaron y las que se llevarán a cabo en el corto y largo plazo, se pueden considerar las siguientes, aunque estas maniobras tendrían que atenuar los problemas actuales tales como:

- Construir o adaptar una terminal al otro extremo del actual para reducir los cruces de pista a terminal principal y aliviar el congestionamiento del rodaje.
- Establecer circuitos de circulación y salidas de alta velocidad que disminuyan el tiempo de ocupación en pistas.
- Construir o completar un circuito perimetral que permita trasladar pasajeros, equipaje y servicios sin invadir áreas operacionales.

En caso de optar por la construcción de un Aeropuerto Alternativo de la Ciudad de México, y para que éste responda adecuadamente a las necesidades de actividades actuales y futuras del área metropolitana, donde al mismo tiempo logre convertirse en el centro de acción económica que requiere nuestro país es importante reunir las siguientes condiciones:

- Sentar las bases para una solución de largo plazo, que cumpla con las normas aeronáuticas nacionales e internacionales, contando con la posibilidad de expansión y crecimiento para atender de manera segura y eficiente la demanda futura de pasajeros y operaciones en un horizonte de planeación de por lo menos 40 años.
- Convertir el área que ocupe y sus alrededores en una fuente de actividades económicas, recreativas y generación de empleos atendiendo el equilibrio entre los aspectos económicos y desarrollo de la zona con los del medio ambiente de la misma.

- Sería oportuno contar con un diseño que permita ir creciendo en forma gradual hasta llegar a un sistema con las especificaciones necesarias, asimismo, mantener un espacio suficiente para la zona de carga aérea, almacenes refrigerados, zona fiscal, terminal de carga multimodal integrada a la vialidad existente, zona industrial y de centro de distribución, zona comercial y hotelera, zona de correos y paquetería, áreas recreativas, terminal de transporte colectivo y masivo, áreas verdes y de desarrollo ecológico.

Con respecto al plano de este tipo de transporte aéreo es necesario desarrollar políticas y planes, así como transformar y mejorar permanentemente los servicios que se generan en forma dinámica en relación con la construcción y modernización de la misma infraestructura.

Últimamente, la propuesta de ampliar el AICM dentro de los límites del sitio actual se ha venido planteando desde los años 80's y nuevamente en los años 2002 y 2003, la cual pretende construir una tercera pista paralela al este, sin embargo, la posibilidad de esta solución implica costosas inversiones, adquisición de terrenos ahora ocupados y afectaciones importantes como son:

- Desviación del anillo periférico y vía tapo.
- Desvío del Río Churubusco y reposición de plantas de bombeo existentes.
- Desviación de Vía Férrea del Sur.
- Construcción de nuevos bordos para reemplazar el de Xochiaca.
- Construcción de una nueva Torre y centro de control radar y adquisición de equipos.
- Cancelación del Parque Recreativo Alameda - Oriente.
- Construcción de nuevas vialidades para auxiliar la saturación de las principales avenidas que comunican al Actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
- Relocalización de las instalaciones del Hangar Presidencial.

- La Infraestructura aeroportuaria del país debe contemplar una cultura de mantenimiento, conservación y aprovechamiento óptimo.

Es así como esta alternativa además de costosa y de difícil implementación no termina de sentar las bases para una solución definitiva al problema existente dentro del AAICM, pero por cuestión de tiempo parece resultar la opción viable, al igual que construir un rodaje/plataforma de acceso auxiliar en pistas llamado Golfo en los terrenos del Hangar Presidencial (recientemente implementada por el Gobierno Federal en el año 2004), y con esto anticipándonos a la posibilidad de la construcción de un AACM como ya se ha manejado (primeramente con la aceptación y cancelación del Proyecto "Texcoco"), sin embargo, aún no se ha logrado concretar, pues resolver la demanda creciente de operaciones aéreas es impostergable, debido a que la construcción y puesta en operación de un nuevo aeropuerto requiere de un plazo no mayor de tres a cinco años (tal y como lo prevé ASA), según la opción llevada a cabo y como se pudo observar en los datos proporcionados en esta investigación, los umbrales se encuentran en plazos mucho menores a los mencionados.

Pese a lo anterior, el Gobierno Federal se verá obligado a instrumentar la implementación de construcción de una tercera pista dentro del AAICM, pues por el momento no existe alguna otra posibilidad rápida para atenuar la demanda creciente del servicio aéreo en la Ciudad de México.

Las comunicaciones y transportes son dos elementos de suma importancia para el desarrollo y la integración nacional, pues constituye uno de los principales mecanismos para superar los rezagos sociales más apremiantes de la población, es así como en la Agenda tanto Ejecutiva y Legislativa permanece aún pendiente nuestro tema de estudio, por lo que no deben tardar tanto en atender, estudiar y analizar los retos que contempla el sector aéreo para el futuro de México, tratando de tomar una decisión equitativa y con gran beneficio para las mayorías (a través de acuerdos consensados), ya que éste problema se traduciría en un detonador

económico que se perdería de seguirse aplazando la decisión de construir un aeropuerto alternativo antes de que alcance su saturación el AAICM, pues urge la edificación de uno nuevo, el cual logre dar respuesta a largo plazo previendo la existente bomba de tiempo que hoy por hoy se vive. Entonces, diremos que en la presente investigación se observaron trazos de ascenso y descenso, es decir, se inicio con elementos conceptuales, los cuales nos dieron la plataforma para comprender y analizar de forma optima éste estudio en desarrollo, posteriormente se alcanzó la parte medular en donde se conocieron los escenarios tanto negativos como positivos (antecedentes), inmersos en éste tema en el cual finalmente se mantuvo la línea de conocimiento real de la problemática aquí tratada y en consecuencia las posibles perspectivas de solución, sin dejar de lado el apoyo en el diagnóstico FODA con el cuál se logró identificar aquellas ventajas y desventajas; llegando a la innegable salida como alternativa positiva de respuesta: *la implementación de políticas públicas*, siendo aquí el fundamento de análisis en la presente investigación.

Finalmente, se puede asumir que el Gobierno Foxista con todo y su eslogan de propuesta al "cambio", no ha mostrado signos de ello, pues lo único que hace es "cambiar de opinión", es decir, "hoy" toma una decisión y pasando unos días se retracta de la misma, siendo de ésta manera un claro ejemplo del fracaso e incapacidad entre otras cosas, para mantener acuerdos que logren satisfacer a las partes involucradas, asimismo no tiene la visión para prevenir las consecuencias de sus actos, como el que aquí se presentó para solventar la creciente demanda de servicio al interior del AAICM, ya que al igual que pasados gobiernos del Ejecutivo Federal, trató de tomar una decisión de manera unilateral (como la vieja usanza priísta) con la cual, una vez más y sólo para confirmar, pretendió ejercer su poder con todo fundamento político, pero no contempló que "hoy en día", "la sociedad realmente si ha cambiado", muestra de ello lo representó nuestro tema de análisis, porque el pueblo de San Salvador Atenco, Estado de México, se volcó en contra del Decreto Expropiatorio del 22 de octubre de 2001, mismo que permitiría la construcción del AACM dentro del denominado "Proyecto Texcoco",

en terrenos ejidales que sus propietarios defendieron al representar sus tierras el único futuro que por generaciones han conservado y que a *punta de machetes* los siguen resguardando, es así como el Estado, se ve obligado a llevar a cabo una verdadera administración, a pesar de la presión social, en tanto logre hacerse de una buena instrumentación de políticas públicas las cuales pueden solventar una de las muchas problemáticas que vive nuestro país como la que en esta investigación se realizó, esto sólo a través de una correcta implementación de políticas públicas y así hacer valer la importancia que en su contenido encierran.

Anexos

Anexo 1.

ARENAS Y RELACIONES POLÍTICAS

Distributivas

Unidad política primaria: Individuos, empresa y corporación.

Relación entre unidades: Intereses no compartidos, no interferencia mutua, intercambio de favores y apoyos.

Estructura de poder: Elites no conflictivas, con grupos de apoyo.

Estabilidad de la estructura: Estable.

Lugar principal de decisión: Comité del Congreso y/o Agenda de Gobierno.

Implementación: Instancia centralizada en una unida administrativa con funciones precisas a cumplir.

Reguladoras

Unidad política primaria: Grupo.

Relación entre unidades: Coaliciones, intereses compartidos, negociaciones.

Estructura de poder: Pluralista, multipolar, "teoría del balance".

Estabilidad de la estructura: Inestable.

Lugar principal de decisión: Congreso en función clásica.

Implementación: Instancia descentralizada por "delegación", con control mixto.

Redistributivas

Unidad política primaria: Asociación.

Relación entre unidades: "Asociación cúpula", afinidades ideológicas y de clase.

Estructura de poder: Elites en conflicto.

Estabilidad de la estructura: Estable.

Lugar principal de decisión: Ejecutivo y organizaciones cúpula.

Implementación: Instancia centralizada en las cúpulas directivas, con normas determinadas.

Fuente: Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas. Editorial Porrúa, México, 1994. p 115.

Anexo 2.

Asimismo, se establecen dos **factores que influyen en la toma de decisión:**

- ◆ La información.- Es el requisito básico, quien la tenga tiene el poder, siempre y cuando sea clara, precisa, objetiva y oportuna tiene mayor valor; y
- ◆ Las reglas decisionales.- Son los elementos normativos y se basan en los objetivos de una organización.

También hay que tomar en cuenta las **herramientas** especiales para la investigación de la toma de decisiones:

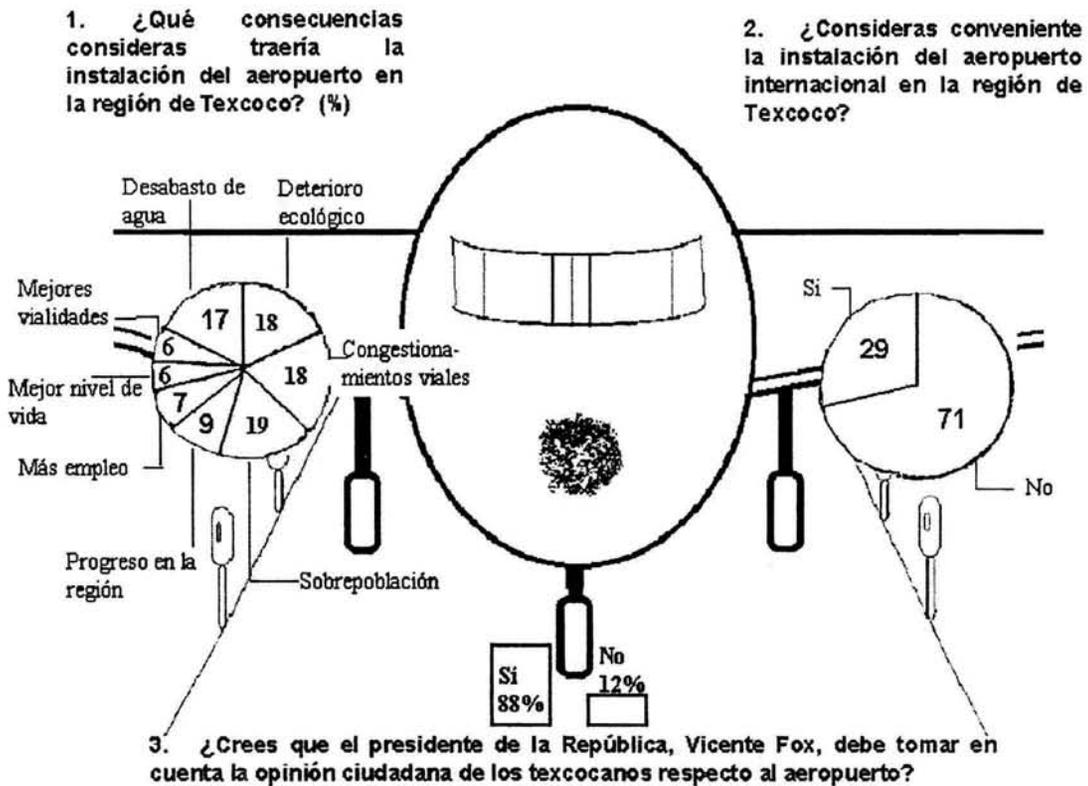
- ◆ Teoría de las probabilidades. Es el instrumento estadístico que se basa en la experiencia y en la posibilidad de que sucedan ciertas cosas predecibles.
- ◆ Teoría de los juegos. Toda persona busca maximizar las ganancias y minimizar el riesgo a modo de desarrollar una estrategia que, sin importar lo que haga el adversario le asegure su objetivo.
- ◆ Teoría de las colas. Utiliza técnicas matemáticas para balancear los costos de las líneas de espera contra el costo de prevenirlas mediante aumento de servicios.
- ◆ Programación lineal. Útil en la planeación y control de la producción, es un medio para determinar la mejor combinación de los recursos limitados para lograr el objetivo deseado.
- ◆ Teoría de los servomecanismos. La retroalimentación de la información se procesa automáticamente para corregir las desviaciones del estándar deseado y por lo tanto es una herramienta básica del control administrativo

Fuente: Procuraduría General de la República. Apuntes del curso de capacitación "Toma de decisiones y formación de equipos de trabajo". Año 2002.

Anexo 3.

CONSULTA DE LA TERMINAL AÉREA

Resultado del referéndum que se realizó el día domingo 4 de marzo de 2001, en las 56 comunidades del municipio de Texcoco en el cual participaron 13 mil 653 personas, con credencial para votar.



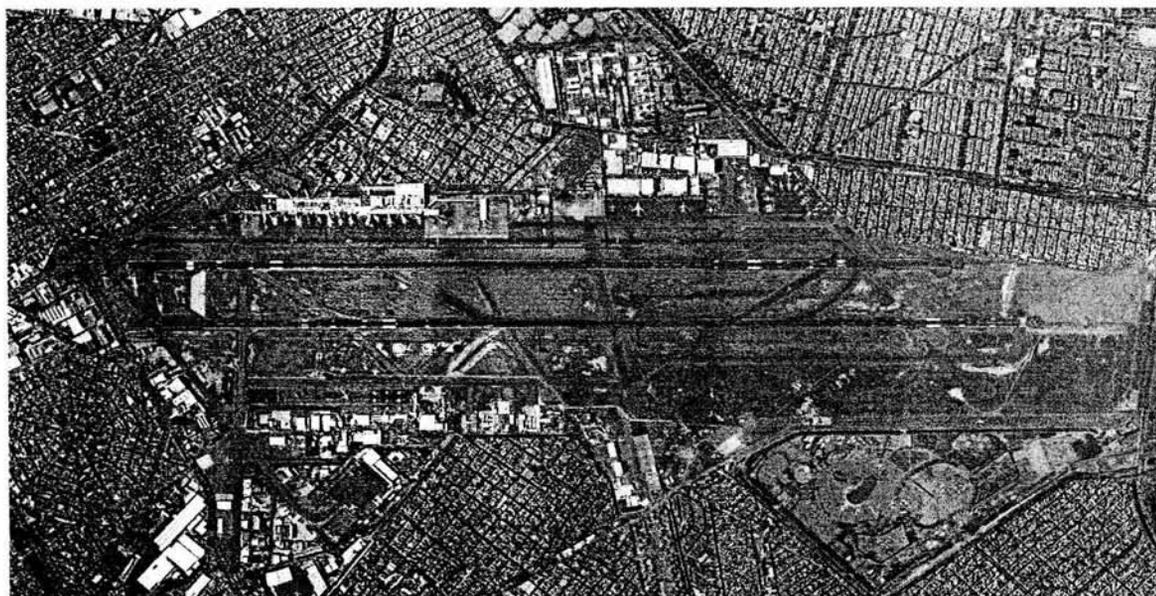
Fuente: El Universal. Rechazan aeropuerto en Texcoco. Reporteros Almendra Vázquez y Jorge Roldán. 6 de marzo de 2001. p B10.

Anexo 4

Zona donde se construiría el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, 1940.



Desarrollo del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, 2003.



Fuente: SCT/ASA/IPN. **AEROPUERTOS: Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México. Primera Edición 2003.**

Anexo 5.

PASAJEROS TRANSPORTADOS EN LOS SERVICIOS NACIONALES E INTERNACIONALES REGULAR POR TIPO DE EMPRESA.

Empresas	Servicio Nacional	%	Servicio Internacional	%	Total	%
Troncales	15 901	87.1	5 394	37.4	21 295	65.2
Regionales	2 347	12.9	214	1.5	2 561	7.8
Extranjeras	-	0.0	8 806	61.1	8 806	27.0
Total	18 248	100.0	14 414	100.0	32 662	100.0

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes 1999.

LVIII - H. Congreso de la Unión. Políticas Públicas en Materia de Transportes, Contribuciones del Poder Legislativo. México, 2001. p 111.

Anexo 6.

TONELADAS TRANSPORTADAS EN LOS SERVICIOS NACIONALES E INTERNACIONALES REGULAR POR TIPO DE EMPRESAS.

Empresas	Servicio Nacional	%	Servicio Internacional	%	Total	%
Troncales	105 178	90.8	27 764	9.5	132 942	32.6
Regionales	10 171	8.8	191	0.1	10 362	2.6
Extranjeras	-	-	222 801	14.0	22 801	54.7
Carga	417	0.4	40 760	76.4	41 177	10.1
Total	115 766	100.0	291 516	100.0	407 282	100.0

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes 1999.

LVIII - H. Congreso de la Unión. Políticas Públicas en Materia de Transportes, Contribuciones del Poder Legislativo. México, 2001. p 112.

A través de los anexos 5 y 6, se puede explicar la necesidad que tiene México de contar con un sistema aeroportuario con operaciones al interior y al exterior. El número de pasajeros y de carga representan la confianza que existe por parte de la población para poder utilizar este medio como un sistema de transporte seguro y confiable, a pesar de que presente problemas financieros.

Anexo 7.

Estadística General del Sector de Transporte Aéreo y Aeropuertos en México

Aeropuertos Administrados por ASA
(Por Entidad Federativa)

No.	Entidad	Aeropuerto Nacional	Aeropuerto Internacional
1	Aguascalientes	-	Aguascalientes
2	Baja California Norte	-	Mexicali, Tijuana
3	Baja California Sur	-	La Paz, Loreto San José del Cabo
4	Campeche	-	Campeche, Cd. Del Carmen
5	Coahuila	-	Torreón
6	Colima	Colima	Manzanillo
7	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas	Tapachula, Palenque
8	Chihuahua	-	Chihuahua, Cd. Juárez
9	Distrito Federal	-	De la Ciudad de México
10	Durango	-	Durango
11	Guanajuato	-	Bajío
12	Guerrero	-	Acapulco, Zihuatanejo
13	Hidalgo	Pachuca	-
14	Jalisco	-	Guadalajara, Puerto Vallarta

No.	Entidad	Aeropuerto Nacional	Aeropuerto Internacional
15	México	-	Toluca
16	Michoacán	Uruapán, Lázaro Cárdenas	Morelia
17	Morelos	Cuernavaca	-
18	Nayarit	Tepic	-
19	Nuevo León	M. Apodaca	M. Apodaca
20	Oaxaca	Puerto Escondido	Oaxaca, Bahías de Huatulco
21	Puebla	Tehuacán	Puebla
22	Querétaro	-	Querétaro
23	Quintana Roo	-	Cancún, Chetumal, Cozumel
24	San Luis Potosí	Tamuín	San Luis Potosí
25	Sinaloa	-	Culiacán, Los Mochis, Mazatlán
26	Sonora	-	Cd. Obregón, Guaymas, Hermosillo, Nogales
27	Tabasco	-	Villahermosa
28	Tamaulipas	Cd. Victoria	Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Tampico
29	Tlaxcala	-	-
30	Veracruz	Minatitlán, Poza Rica	Veracruz
31	Yucatán	-	Mérida
32	Zacatecas	-	Zacatecas
Totales		15 Aeropuertos Nacionales	47 Aeropuertos Internacionales

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes 1999.

LVIII - H. Congreso de la Unión. Políticas Públicas en Materia de Transportes, Contribuciones del Poder Legislativo. México, 2001. p 109-111.

Anexo 8.

Primeramente se presentaron los estudios más relevantes y aquí te presento el resto, pues son consideraciones que de una manera u otra enmarcan los antes citados, pero no por ello, los siguientes estudios no fueron tomados en cuenta por el Ejecutivo Federal, para fundamentar su decisión.

h) Implicaciones Demográficas y Territoriales de la Construcción del Nuevo Aeropuerto en la Zona Metropolitana del Valle de México. CONAPO (Consejo Nacional de Población). Mayo 2001.

Ambos proyectos presentan oportunidades y riesgos por igual, pero en la toma de decisión será necesario identificar de manera integral las estrategias y programas específicos dirigidos a resolver las posibles adversidades que podría desencadenar la inevitable expansión futura de la Ciudad de México, pues investigaciones realizadas por "la CONAPO arroja cifras que según las hipótesis alternativas de descentralización, migración constante o concentración metropolitana para el año 2020, se esperan desde 20 hasta 25 millones de habitantes y en la zona de influencia de Tizayuca eventualmente incrementaría su población de 2.0 a 4.2 millones de habitantes entre 2000 y 2030, mientras que en la zona de Texcoco podría llegar de 2.2 a 3.7 millones de habitantes en el mismo periodo."

i) Estudio de Ingeniería Geotécnica para el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Soluciones en el Ex lago de Texcoco y Zapotlán de Juárez. Instituto de Ingeniería (Coordinación de Geotecnia, Universidad Nacional Autónoma de México), UNAM. Julio 2001.

De acuerdo con las características estratigráficas y extensión de terrenos de ambos sitios, es concebible que los movimientos sísmicos del terreno varíen de acuerdo a la zona.

Desde el punto de vista de la ingeniería geotécnica, el sitio de Zapotlán de Juárez presenta menos retos a vencer que la zona del Ex lago de Texcoco, principalmente por las condiciones adversas del área lacustre en el Vaso del Ex lago.

j) Evaluación sobre las Implicaciones de Desarrollo Urbano de las Alternativas de Localización del Nuevo Aeropuerto Internacional del Valle de México. SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). Julio 2001.

SEDESOL encuentra ventajas y desventajas para cada caso: por ejemplo “la opción en Texcoco, representaría un *Modelo Metropolitano* y Tizayuca un *Modelo Megalopolitano*, es decir, las dos propuestas son factibles, independientemente de que se garantice no rebasar la “*Capacidad de Soporte*”, del territorio que acogería a la Nueva Plataforma Aeroportuaria y a la estructura urbana”, las dos alternativas satisfacen el principio de desarrollo, sin embargo, este sólo se logrará para ambas “mediante una batería de acciones debidamente concertadas, coordinadas, planificadas y programadas en el marco de un “*Convenio de Concertación y Coordinación*” que propone ser instrumento del enfoque de gran visión, estratégico, integral y prospectivo que necesita nuestro país”.

k) Estudio y Anteproyecto de Obras para la Regulación y Control de Esguimientos de los Ríos de Oriente de la Cuenca de México Problemática Hidrológica asociada al Río de las Avenidas en Zapotlán de Juárez. Instituto de Ingeniería de la UNAM (Resultados Preliminares). Octubre 2001.

El propósito de este estudio fue definir y ante proyectar las obras requeridas para asegurar que la capacidad de regulación actual dentro del lecho del ex – lago no sólo se reduzca, sino incrementarla para regular los esguimientos adicionales que podrían derivarse del crecimiento de la mancha urbana al oriente, como principal impacto del nuevo aeropuerto en el funcionamiento hidráulico del ex – lago de Texcoco, como producto de la eliminación de la Laguna de Xalapango, ya que el objetivo es contar con una capacidad de regulación

suficiente para aumentar el margen de seguridad actual contra posibles inundaciones.

Se han realizado diversos análisis hidrológicos, los cuales han permitido calcular las crecientes máximas previsibles para los nueve ríos del oriente que actualmente, descargan sus aguas en la zona baja del ex – lago de Texcoco, y son reguladas en las lagunas de Xalapango y Texcoco Norte, para lo cual es necesario un diseño hidráulico de los canales de conducción requeridos, los cuales rodearían el predio del aeropuerto. Dichos canales habrán de conducir las crecientes hacia lagos de regulación, adicionales a los ya existentes o previstos de la siguiente forma:

Los ríos del norte, San Juan Teotihuacan y Papalotla, serían conducidos a la Laguna Caracol Sur y los siete ríos del oriente podrían dirigirse a las Lagunas de San Bernardino, Chimalhuacán y al Lago Nabor Carrillo, estos cuatro lagos operarían sólo transitoriamente durante las crecientes, y recibirían escurrimientos pluviales no contaminados con aguas negras, y en algunos casos aguas residuales tratadas.

Fuente: Resúmenes Ejecutivos. Estudios sobre el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. 25 de octubre de 2001. pp 19-23.

Anexo 9

PROYECTO TREN SUBURBANO	
Costo de entre 480 y 520 millones de dólares Con una inversión inicial de 624 millones de dólares	Proyecto inicial que contará con 7 estaciones: 2 en el Distrito Federal y 5 en Municipios Mexiquenses Comunicando así Cuautitlán-Buenavista
Demanda inicial que permitirá movilizar a 320 mil usuarios por día	Permitirá desahogar la mancha urbana del norte de la Ciudad de México
Ahorro promedio de recorrido por persona será de 2 horas con 40 minutos aprox. Reduce tiempo hasta un 80% Realizando un viaje sencillo en 30 minutos aprox.	Horario de Operaciones: de 05:00 a 24:00 hrs. Para los 3 sistemas de líneas troncales
Longitud de las Líneas troncales: Sistema 1 longitud subtotal de 77.0 Km Sistema 2 longitud subtotal de 89.5 Km Sistema 3 longitud subtotal de 239.5 Km	Proyecto Integral que consta de 3 corredores troncales: Buenavista-Cuautitlán-Huehueteco; Ecatepec-Naucalpan, y San Juan de Aragón-Los Reyes

Fuente: El Universal. Se desahogará el Norte de la Mancha Urbana. Reporteros Alberto Cuenca y Rafael González. Se concreta proyecto TREN SUBURBANO. Reporteros Juan Arvizu, Carlos Velasco y Ma. Teresa Montaña. 12 de junio de 2003. p 1 y C5.

Anexo 10.

El Control de Tránsito Aéreo se basa en tres principios básicos:

1. La **seguridad** está garantizada en los procedimientos que se diseñen, sin importar él o los aeropuertos de que se trate, ya que es el factor primario en aviación.
2. El **orden** consiste en el flujo organizado que las operaciones aéreas deben tener en todas las fases de un vuelo (área de maniobras del aeropuerto, área de control terminal y en ruta).
3. La **fluidez** se traduce en rapidez de movimiento que sin descuidar los factores anteriores, permitirá la celeridad del tráfico con la consecuente repercusión sustancial en la economía de las operaciones. Es precisamente en este factor en donde los Servicios de Tránsito Aéreo se verán afectados o afectarán la operación de los aeropuertos, según la decisión que se llegue a tomar.

Fuente: Resúmenes Ejecutivos. Estudios sobre el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. 25 de octubre de 2001. p 37.

Anexo 11.

El Artículo 115 impone a los municipios la determinación de los usos de suelo, la autorización para la construcción, el diseño ecológico en el entorno de los propios Ayuntamientos, pero más allá de esto, en 1930, el Presidente de la República el Ing., Pascual Ortiz Rubio, determinó que el Lago de Texcoco sea de utilidad pública para defender el aspecto ecológico, basado en esto, en 1938, el General Lázaro Cárdenas, establece que el Lago de Texcoco no puede ser urbanizado informó el Síndico Municipal José Gil Gottás. Por otra parte, el agua tratada del Lago abastece al D.F. y ejidos del Estado de México, asimismo, es respiradero del Volcán Popocatepetl y evita su erupción.

Fuente: www.todotexcoco.com.mx/noticias/index. El Portal de Texcoco dice no al Aeropuerto, afirma el Síndico Municipal José Gil Gotas. Reporteros Juan Miguel Sánchez Argüelles y Roberto Ruiz Pérez. 3 de octubre de 2001.

Anexo 12.

Derivado de la principal Controversia Constitucional ("violación al artículo 115"), se plantea en este mismo sentido la negociación en torno al precio de las parcelas, pues el estudio que realizó la UNAM, señala que en este municipio (Texcoco) el metro cuadrado de suelo para predios industriales y comerciales es de mil 121 pesos el metro cuadrado, mientras que los terrenos para vivienda tienen un precio de 564 pesos el metro cuadrado y a los ejidatarios la Reforma Agraria les pretendía pagar entre 7 y 25 pesos el mismo metro cuadrado, lo cual contrastaba en mucho el valor real de las tierras expropiadas, por lo que en defensa de su propiedad se conformaron 13 núcleos agrarios en lucha por lo que llamaron su patrimonio.

Fuente: www.todotexcoco.com.mx/noticias/index. El Portal de Texcoco dice Controversia Constitucional entre Gobierno Federal y Municipal. Por todotexcoco.com. 26 de octubre de 2001.

Anexo 13.

Continuando con las características principales del AICM enunciaremos lo siguiente:

- Zona Aeronáutica: Pistas de concreto asfáltico con estructuras que van desde 80 cm de base hidráulica y 20 cm de carpeta asfáltica hasta la sección semicompensada con 1.75 cm de espesor que incluyen plantilla de arena, losa concreto, subbase de tezontle, base hidráulica y carpeta asfáltica.

- Servicios y Comercio: El AICM cuenta con restaurante, bares, cafés, farmacias, renta de autos, bancos, casas de cambio, agencias de viaje, salones vip, comercios, libros y revistas, hoteles y club de negocios, en la terminal nacional en total 245 sumando 459 comercios.

El edificio terminal principal cuenta con una superficie en metros cuadrados en la terminal nacional de 61706 mts., y en la terminal internacional con 109990 mts. sumando un total de 171696 mts.

- Servicios al público otorgados por el AICM, directamente: Son la expedición de gafetes, recorridos escolares, información en general, orientación y programa de amigos, atención de relaciones públicas, servicio medico de emergencia y ambulancia, sonido y monitores de información de vuelos y seguridad.
- Servicio de transportación terrestre:
 1. Taxi Metropolitano 1002 unidades y 5447 viajes por día.
 2. Taxi Ejecutivo y Foráneo 103 unidades y 214 viajes por día.

El servicio de autobuses foráneos tienen salidas a Toluca, Querétaro, Pachuca, Puebla y Cuernavaca.

El AICM cuenta con servicios de guía de turistas, vallet parking, sistema de transporte colectivo – metro, ambulancias, servicios para discapacitados, etc.,

- Estacionamiento Público:

	Superficie (M2)	Cajones
Nacional	48925	1971
Internacional	73840	7357
Norte	36966	1300
Camellon Central	9000	272

□ Principales Líneas Aéreas:

Nacionales

1. Aeroméxico
2. Aeromar
3. Aerocaribe
4. Aviacsa
5. Aerocalifornia
6. Aerolíneas Internacionales
7. Mexicana
8. Grupo Aéreo Monterrey

Internacionales

- | | |
|----------------------|-----------|
| 1. United Airlines | City Bird |
| 2. Delta Airlines | Lauda Air |
| 3. American Airlines | |
| 4. Continental | |
| 5. KLM | |

Charter

1. Allegro
2. Magnicharter

Carga

Nacionales

1. Aeromexpres
2. Aerolitoral
3. Mass Air
4. Jet Paquetería
5. D.H.L.

Total Nacional 15

Internacional

1. Cargolux
2. U.P.S.
3. D.H.L.
4. Emery World Wide

Total Internacional 45

□ Autoridades en el Aeropuerto:

- | | | | |
|-----------|--------------------------------------|------------|---------|
| 1. SCT | SENEAM | DGAC | SEPOMEX |
| 2. SHCP | ADUANA | | |
| 3. SEGOB | Migración, Seguridad Nacional P.F.P. | | |
| 4. SS | Sanidad Internacional | | |
| 5. SAGAR | Inspección Fitozoosanitaria | | |
| 6. PGR | MPF | INTERPOOLL | AFI |
| 7. PGJDF | MP (Agencia 63) | | |
| 8. SEDENA | | | |

ocupación de pistas en el AICM son muy altos (64 segundos), lo que se agrava por el hecho de los cruces excesivos desde y hacia la terminal principal y el cuello de botella que constituye el rodaje e impide la doble circulación en toda su longitud.

- Las condiciones meteorológicas predominantes. Los vientos dominantes permiten un flujo de tráfico en sentido noroeste en un 80% del tiempo y las condiciones de visibilidad y techo de nubes sólo se presentan por debajo de lo mínimo en 9 días al año por un total de 17 horas lo que significa 0.3% del tiempo de operación normal del aeropuerto.
- Los procedimientos de control de tránsito aéreo. Aquí particularmente lo que cuenta son las separaciones entre aeronaves que se dan por tiempo en el despegue y por distancia en la aproximación. En el AICM se usan 1 minuto al despegue y 5 millas de separación radar en aproximación.

Con el flujo de tráfico hacia el noroeste (80% del tiempo) y, la ubicación de las pistas respecto a las obstrucciones hacia el sur, se hace necesario que las aeronaves efectúen un viraje antes de establecerse en su aproximación final en tramo recto. Este tramo recto tiene una distancia menor a la requerida por normas, por lo que se considera difícil e inclusive riesgoso reducir la separación radar entre aeronaves a menos de 5 millas en aproximación final para aumentar la capacidad.

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas. Editorial Porrúa, México, 1994.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. La Implementación de las Políticas. Editorial Porrúa, México, 1996.
3. Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. Editorial Trillas. México, Enero 1994.
4. Asociación de Controladores de Tránsito Aéreo de México. Análisis Preliminar para la Ubicación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. Febrero 2001.
5. ACTAM. Análisis, Propuestas y Recomendaciones para el Sistema Aeroportuario de la ZMVM. Año 2001.
6. Bozeman, Barry. La Gestión Pública su situación actual. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Tlaxcala. F.C.E. México, 1998.
7. Colegio de Pilotos Aviadores de México. Análisis de ubicación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. Marzo de 2001.
8. Díaz Vázquez, Martín de Jesús. Apuntes de la materia Administración para el Desarrollo, Noveno Semestre de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM-Acatlán, 2001.
9. Gramsci, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno. Juan Pablos Editor. México, 1975.
10. Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. F.C.E. México, Año 1975.
11. Kendall, Kenneth E. y Kendall, Julie E. Análisis y diseño de sistemas. Primera Edición en Español por Prentice-Hall Hispanoamericana. Año 1991.
12. Montes de Oca, Juan. Material de Apoyo para el Seminario-Taller Extracurricular de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública. Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM-Acatlán, 2002.
13. Parra Ramos, Humberto (COPLA CONSULTORES). Análisis Urbano Territorial, Opciones para el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. Resumen Ejecutivo. Año 2001.

14. Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Editorial Miguel Angel Porrúa. Segunda Edición. México, 1993.
15. Severo Giannini, Massimo. La Administración Pública como instrumento de modificaciones sociales: Origen de la Tesis. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 92. UNAM-FCPyS. Abril - Junio 1978.
16. Tamayo, Jesús. El Análisis de las Políticas Públicas. Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps) La Nueva Administración Pública, Madrid, 1997.
17. Uvalle Berrones, Ricardo. La Gerencia Pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno. Estudios Políticos. UNAM-FCPyS. Cuarta Época. Revista Número 5. Octubre-Diciembre, México, 1994.
18. Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo II. F.C.E. México, 1969.

Documentos Oficiales

1. Diario Oficial de la Federación. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. México, 2001.
2. Gobierno del Estado de México, Avanza. Proyecto Ambiental Nuevo Texcoco más que un Aeropuerto, un Proyecto de Vida. 1999 – 2005.
4. LVIII - H. Congreso de la Unión. Políticas Públicas en Materia de Transportes, Contribuciones del Poder Legislativo. México, 2001.
4. Procuraduría General de la República. Apuntes del curso de capacitación "Toma de decisiones y formación de equipos de trabajo". Año 2002.
5. Resúmenes Ejecutivos. Estudios sobre el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. 25 de octubre de 2001.
6. SCT/ASA/IPN. AEROPUERTOS: Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México. Primera Edición 2003.

Páginas Electrónicas

1. www.cronica.com.mx. Texcoco es la mejor opción, afirma el Colegio de Pilotos. Reportero Juan Manuel Arteaga. 11 de julio de 2001.
2. www.notimex.com.mx. Propone Colegio de Ingenieros Construcción de Aeropuerto en Texcoco. Por notimex.com. 6 de marzo de 2002.

3. www.reforma.com.mx. Alistan Controversia contra Aeropuerto. Reportera Erika Hernández. 13 de noviembre de 2001.
4. www.ssp.df.gob.mx/htmls/jovenes.html. Policía de la Ciudad de México. Fuerzas Especiales. Por la ssp.df.gob.mx. Año 2003.
5. www.todotexcoco.com.mx/noticias/index. El Portal de Texcoco dice no al Aeropuerto, afirma el Síndico Municipal José Gil Gottás. Reporteros Juan Miguel Sánchez Argüelles y Roberto Ruiz Pérez. 3 de octubre de 2001.
6. www.todotexcoco.com.mx/noticias/index. El Portal de Texcoco dice Controversia Constitucional entre Gobierno Federal y Municipal. Por todotexcoco.com. 26 de octubre de 2001.

Fuentes Hemerográficas

1. El Orientador. El periódico del viajero. El Turismo aporta el 8.2% del PIB nacional. Reportero Víctor Manuel Bermúdez. agosto 15 - sep. 15 de 2003.
2. El Sol de México. Cancelan proyecto de aeropuerto en Texcoco. Reportero Hugo Jiménez. 2 de agosto de 2002.
3. El Universal. Rechazan aeropuerto en Texcoco. Reporteros Almendra Vázquez y Jorge Roldán. 6 de marzo de 2001.
4. El Universal. Se desahogará el Norte de la Mancha Urbana. Reporteros Alberto Cuenca y Rafael González. Se concreta proyecto TREN SUBURBANO. Reporteros Juan Arvizu, Carlos Velasco y Ma. Teresa Montaña. 12 de junio de 2003.
5. Excelsior. Abascal: Necesitamos el Aeropuerto Alterno. Reporteros Mercedes Osorio, M. Rojas, C. Téllez, E. Baena y R. González. 3 de agosto de 2002.

6. La Jornada. Presentan amparo dos núcleos ejidales contra expropiación de tierras para el nuevo aeropuerto. Reporteros Matilde Pérez U., Rene Ramón Alvarado y Javier Saunas Cesareo. 13 de noviembre de 2001.

7. Reforma. Otorga ventaja 11 de septiembre, dice Secretario. Urge aeropuerto; SCT no tiene prisa. Pedro Cerisola: "Hay Tiempo para elegir la nueva Sede Aérea". Reporteros Mariel Zúñiga, Cinthya Bibian, Raúl Martiarena, Ramón Sevilla y Víctor Ortiz. 3 de agosto de 2002.

8. Uno más Uno. En junio, la ubicación del aeropuerto alterno: Cerisola. Analizan expertos cuál de los dos proyectos es el más conveniente. Reportero Diego Badillo. 6 de marzo de 2001.

Acrónimos

ACRÓNIMOS

Actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	AAICM
Administración de Aviación Civil de E.U.	FAA
Aeropuerto Alterno de la Ciudad de México	AACM
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	AICM
Aeropuertos de París	ADP
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	ASA
Agencia Federal de Investigación	AFI
Amplitud Modulada	AM
Área Metropolitana del Valle de México	AMVM
Asociación de Controladores de Tránsito Aéreo de México	ACTAM
Cámara Nacional de Aerotransportes	CANAERO
Centro Nacional de Prevención de Desastres	CENAPRED
Colegio de Ingenieros Mexicanos en Aeronáutica	CIMA
Consejo General de Huelga	CGH
Consejo Nacional de Población	CONAPO
Departamento de Agricultura de E.U.	DOA
Diario Oficial de la Federación	DOF
Dirección General de Aeronáutica Civil	DGAC
Especialidad en Helicópteros Símbolo	CONDORES
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	FCPyS
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	FODA
Impuesto Sobre la Renta	ISR
Instituto Politécnico Nacional	IPN
Ley Agraria	LA
Massachussets Institute of Technology and Research (Centro Estadounidense para el Desarrollo de Sistemas Avanzados de Aviación)	MITRE
Ministerio Público	MP
Ministerio Público Federal	MPF
Plan Nacional de Desarrollo	PND
<i>Policía de la Ciudad de México – Fuerzas Especiales</i>	

Policía Federal Preventiva	PFPP
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Procuraduría Federal del Consumidor	PROFECO
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	PGJDF
Procuraduría General de la República	PGR
Programa Universitario del Medio Ambiente	PUMA
Proyectos de Infraestructura, S.A. de C.V.	PROINFRA
Secretaría de la Función Pública	SFP
Secretaría de Marina	SM
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	SAGAR
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT
Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL
Secretaría de Economía	SE
Secretaría de Gobernación	SEGOB
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Secretaría de la Defensa Nacional	SEDENA
Secretaría de la Reforma Agraria	SRA
Secretaría de Relaciones Exteriores	SRE
Secretaría de Salud	SS
Secretaría de Turismo	SECTUR
Servicio Postal Mexicano	SEPOMEX
Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	SENEAM
Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM
Zona Metropolitana del Valle de México	ZMVM