



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO
CAMPO DE CONOCIMIENTO: DESARROLLO URBANO Y REGIONAL

CRÍTICA DE ACTORES SOCIALES Y SUS INTERESES EN EL NAICM
(2015-2019)

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA:
ANGEL EDUARDO ORTIZ FLORES

TUTOR:
LUIS ALBERTO SALINAS ARREORTUA
INSTITUTO DE GEOGRAFÍA, UNAM

SINODALES:
MTRA. ANA ARECES VIÑA
FACULTAD DE ARQUITECTURA, UNAM

MTRO. SALVADOR GÓMEZ ROCHA
FACULTAD DE ARQUITECTURA, UNAM

DRA. CELIA ELIZABETH CARACHEO MIGUEL
FACULTAD DE ARQUITECTURA, UNAM

DR. ORLANDO ELEAZAR MORENO PÉREZ
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, ABRIL 2021



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.

Dedicatoria:

Para María Eugenia Ortiz Flores (†), para quien este trabajo es un logro personal.

Agradecimientos:

A Marlene, porque nada de esto sería posible sin ella.

A mi hermano Alejandro Ortiz y su familia, por el apoyo de siempre.

A mi tutor, el Dr. Luis Salinas por aceptar dirigir este trabajo y por todo su apoyo en el proceso.

Al programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, y en particular para los profesores del Campo de Conocimiento Desarrollo Urbano y Regional, por la gran oportunidad que me brindaron de aprender e integrarme a una disciplina tan vasta.

Lo escribí yo, pero lo escribimos todos.

Índice

Actores y sus intereses el NAICM (2015-2019)	4
Introducción	4
Notas sobre la metodología empleada	7
Capítulo 1 Antecedentes	14
Breve recuento del desarrollo urbano de Texcoco y su relación con el Oriente del Estado de México	14
Hasta el Siglo XVI	14
La época colonial	16
De la Independencia a la Revolución.....	17
Siglo XX y XXI	18
Proyectos aeroportuarios en Texcoco	21
Vicente Fox (2000-2006)	23
Felipe Calderón (2007-2012).....	26
Peña Nieto (2012-2019)	28
Capítulo 2 Marco teórico	30
-Megaproyectos.....	30
Actores sociales	40
Capítulo 3 Estudio de los actores sociales en el NAICM 2014-2018.....	51
La evolución del FPDT.....	51
Un largo antecedente 2001-2015	52
La creación de una imagen del FPDT durante 2001 y a partir de 2014 ...	54
¿Logró el movimiento social crear un modelo de desarrollo?	64
Consideraciones finales sobre el FPDT.....	80
Los actores Públicos	81
El GACM.....	81
Instrumentos de planeación y otros niveles de gobierno.....	96
El municipio de Texcoco	109
Las observaciones de la OCDE.....	112
Escenarios durante la etapa de construcción	118
Conclusiones	124
Bibliografía	132

Actores y sus intereses el NAICM (2015-2019)

Introducción

El siguiente trabajo es producto esencialmente de la revisión bibliográfica y la confrontación de las producciones editoriales de actores claramente relacionados con el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), en Texcoco.

El objetivo principal que se plantea este trabajo es analizar los conceptos que han servido como base teórica para instrumentar la política pública en la región de Texcoco-Atenco, es decir la praxis de los actores públicos; y por otro lado para articular la resistencia y la reacción a tales políticas de actores sociales distintos a los diversos niveles de gobierno.

Para el análisis siguiente se parte del supuesto de que tanto el actuar de los gobiernos democráticos, como de las organizaciones y actores sociales que presumen legitimidad, tienen una fundamentación teórica: legal y jurídica en el caso de los gobiernos; ideológico-discursiva en el caso de los movimientos sociales, (técnico-científica en el caso de los académicos).

En la práctica los proyectos y acciones de Gobierno Federal y la resistencia a estos, representada en este trabajo particularmente por la organización llamada Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), han tenido efectos sobre el territorio de estudio y evidentemente el devenir de algunas políticas públicas ha estado marcado por las tensiones surgidas de estas relaciones dialécticas.

Pero lo anterior no descarta otro tipo de dinámicas presentes en la zona de estudio: los municipios de Atenco y Texcoco, donde se emplazaría el NAICM, se encuentran en la Zona Metropolitana de Valle de México, con problemáticas comunes y particulares derivadas de esta condición. En ese sentido las tensiones no son exclusivas entre el ejecutivo federal y los movimientos reactivos, sino entre los tres niveles de gobierno, y un

número difícil de determinar de actores sociales de todo tipo y nivel de organización presentes en el área.

Elegir actores sociales tan diferentes, y por ende visiones de desarrollo (acaso desarrollo *urbano*) distantes entre sí, y dada esta condición con los discursos más explícitos, tiene dos propósitos principales: 1) visibilizar los múltiples conceptos que han servido de base al desarrollo urbano, desde lo más popular, hasta llegar a la jerarquía más alta de gobierno en México; 2) comprobar, dada la cercanía que tienen la formulación de repertorios de acción y política pública con el desarrollo urbano, cuál es el poder de ejecución que han tenido los actores sociales sobre el espacio, es decir cuál es resultado concreto de las propuestas para el desarrollo urbano cuando estas intentan ser materializadas.

La hipótesis principal de este trabajo es que: La decisión de emplazar el NAICM no obedeció necesariamente a lineamientos derivados de la planeación urbana, sino a una relación de intereses de diferente origen, equivalentes en cierto sentido a modelos de desarrollo y uso del espacio.

Parte del éxito o fracaso de cualquier megaproyecto tiene una raíz profunda entre esta continua y conflictiva relación entre actores cuyos intereses se ven en disputa al ocupar el mismo espacio.

¿Cuáles fueron los actores e intereses que influyeron en la toma de decisiones con respecto al NAICM, los planteamientos constantes que estuvieron a debate durante el tiempo que duraron las etapas de planeación y construcción?

Hacia el final del trabajo se espera que el análisis del fenómeno estudiado genere conocimiento suficiente para que, por lo menos en forma elemental se concreten los siguientes objetivos:

- *Determinar cuáles son los actores que tuvieron mayor peso durante el proceso de planeación y construcción del NAICM.* Es decir, saber quiénes eran, y qué características tenían los actores que

estuvieron en el centro del debate. Cuáles eran sus intereses aparentes y, en último de los casos, sus propuestas concretas.

- *Determinar cuáles fueron los instrumentos de planeación bajo los cuales se determinó el emplazamiento del NAICM.* Lo que equivale a determinar qué parte del megaproyecto pasó por el filtro de un instrumento de planeación vigente en el espacio donde finalmente fue emplazado, o, desde un enfoque más particular, las relaciones entre el Megaproyecto y la programación del desarrollo urbano y regional.
- *Valorar la eficacia de los instrumentos con los que fue normada la participación de los diversos actores no gubernamentales, con respecto a peso real que estos tuvieron durante el desarrollo del proyecto.* Dado que los grandes proyectos tienen un auge en el panorama del desarrollo urbano actual, es un hecho que necesariamente los intereses de varios actores con diferentes niveles de organización tendrán que ser tocados: tanto promotores de los proyectos, como desarrolladores y las propias comunidades afectadas han ideado formas de mediar en este cúmulo de relaciones complejas. Actualmente, aunque existen ya algunos estudios sobre grupos sociales que resisten a megaproyectos (así como varios manuales de defensa del territorio cuyo posicionamiento es necesariamente muy politizado), se ha prestado menos atención a los resultados tangibles de *la resistencia* sobre los usos del territorio, o las opciones reales de desarrollo para una comunidad cuando un megaproyecto es cancelado.

Notas sobre la metodología empleada

Se ha elegido trabajar desde una metodología cualitativa y descriptiva que como ya se ha especificado privilegia el estudio de fuentes bibliográficas¹. Para facilitar el acceso y el análisis, la mayoría de las fuentes citadas en este trabajo se integraron en un listado que contiene versiones digitales de la casi totalidad de los textos utilizados, así como datos de identificación que resultaron relevantes desde el primer momento o durante el transcurso del análisis.

Se optó por priorizar las fuentes bibliográficas atendiendo a las siguientes razones:

-Hasta el momento el NAICM Texcoco sigue siendo un tema en desarrollo. Desde su anuncio oficial hasta la fecha de corte de este trabajo se han sucedido hechos políticos, declaraciones y trabajos periodísticos sobre actores de todos los niveles involucrados. Los escritos producidos por los actores, en particular los que han pasado por un proceso editorial, han dejado fijas las posturas que los actores sustentaban en ciertos momentos, su sucesión temporal da una idea bastante exacta de la formación de sus programas de acción, los recursos movilizados en determinado momento y la evolución de sus relaciones con otros actores.

- La información documental es abundante: tanto la periodística como la producida por los actores gubernamentales, los ciudadanos y los particulares. Los enfoques desde los cuáles el tema ha sido abordado son diversos y ya en los primeros acercamientos es posible notar la diversidad

¹ Sin embargo el escrito que se desarrollará a continuación no pretende ser un recuento minucioso de las actividades del FPDT; tampoco pretende ser una revisión exhaustiva de la biblio-hemerografía que se ha generado en torno del grupo FPDT, que se ha arrogado un gran protagonismo en el Oriente del Estado de México, ya que en la actualidad podría ser uno de los más documentados en toda la historia de México y tal ejercicio rebasaría los límites de este trabajo. En contraposición, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), el órgano estatal encargado de la gestión de todo el proyecto a estudiar produjo grandes cantidades de información abierta respecto a prácticamente todos los aspectos del proyecto; tanta que resulta casi innecesario especificar que para efectos de este trabajo solo se revisaron algunos aspectos puntuales que interesan al desarrollo urbano.

de opiniones y las expresiones más o menos marcadas por los intereses en juego. Pero justamente esta diversidad presente en los documentos sirve para configurar un panorama general del tema en la que es posible consultar legisgrafía, instrumentos de planeación, material de difusión del ente encargado de la gestión del proyecto, trabajos de índole académico y otros escritos con intenciones variadas producidos por actores igual de heterogéneos.

-La producción escrita da una idea bastante aproximada de cuáles son los actores principales o en su caso los que se arrogaron el protagonismo (por lo menos mediático) durante el desarrollo del fenómeno de estudio. En el caso del grupo social principal que se estudia en este trabajo se consideró que la producción escrita, ya sea propia o en alianza con actores académicos, por más elemental que sea, sugiere una cantidad considerable de recursos intelectuales y materiales que fueron movilizados, y por ende un nivel de organización que puede ser considerado como una referencia³. En el caso de actores gubernamentales y privados la producción en cierta medida es una obligación legal, por lo que su presencia o ausencia, su obsolescencia o celeridad, ya ofrece un problema de análisis y plantea también la evolución de las propuestas gubernamentales y en muchos casos las

³ Desde luego no se trata del único movimiento social presente en la Zona de Estudio: el Oriente del Estado de México es asiento de un número importante de organizaciones sociales con agendas políticas varias, repertorios de acción de todo tipo, alianzas propias, y relaciones particulares con el espacio y el territorio. Solo para ejemplificar: En el municipio de Texcoco la comunidad de San Gerónimo Amanalco ha logrado gestionar con éxito sus sistemas de transporte, reivindicando formas tradicionales de organización y después de protagonizar ciclos de protestas; en Texcoco y los municipios vecinos de Atenco, Chicoloapan y sobre todo Chimalhuacán, la presencia del grupo Antorcha Campesina ha sido un factor determinante en el juego político local y la gestión de nuevas urbanizaciones, escuelas y servicios varios; lo mismo que la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), con un bastión firme en Chicoloapan, donde gestionan escuelas de oficios, bachilleratos y secundarias. Si se eligió el FPDT es sobre todo porque su origen y desarrollo ha estado ligado a los proyectos aeroportuarios en la región y, como se verá, en alguna medida ha evolucionado con estos proyectos, además de ser el de mayor protagonismo. Véase un listado más amplio de movimientos surgidos en torno al NAICM en la nota núm. 88 de este trabajo.

deficiencias en la coordinación o incluso las contradicciones entre niveles de gobierno distintos.

-Un proyecto tan vasto como el NAICM, casi por definición implica un número de entes sociales muy extenso cuya actuación no siempre está a la vista. La selección de fuentes permitió hacer una clasificación general de tales actores de forma que del análisis cualitativo pudiera inferir de la fundamentación teórica para el actuar de los entes estudiados.

1Principal origen de los textos analizados

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México
Gobierno Federal
Otros poderes
Gobiernos locales o municipales
Actores sociales
Documentos Académicos
Organismo Internacionales

A partir de esta primera clasificación, que puede considerarse ya una visión general de los tipos de texto a estudiar, se integraron en una tabla los datos referentes la fecha de edición, la autoría y el sitio de edición, lo que contribuyó a facilitar el análisis y a confrontar las visiones contenidas en tales documentos. ⁴

Documentos producidos por el Grupo Aeroportuario de la ciudad de México

Plan Maestro social	GACM-CEIDAS	2017	CDMX
Resumen ejecutivo de estudios ambientales y sociales para dar cumplimiento a los Principios de Ecuador	GACM	2015	CDMX
Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional	GACM	2015	CDMX

⁴ En las listas siguientes se citan solamente los documentos básicos, el conjunto completo puede consultarse en la siguiente dirección: https://drive.google.com/drive/folders/1tY_GPQPRZubfJ2_8SgbuqVr10yfbdr_b?usp=sharing

Documentos producidos por órganos del Gobierno Federal

Plan nacional de Desarrollo	Presidencia de la República	2007	CDMX
Plan nacional de Desarrollo	Presidencia de la República	2001	CDMX
Plan nacional de Desarrollo	Presidencia de la República	2013	CDMX
Libro Blanco CONAGUA-07 Programa Parque Ecológico Lago de Texcoco	SEMARNAT	2012	CDMX
Libro blanco de la evaluación del Impacto Ambiental y el Cambio de Uso de Suelo del Nuevo Internacional de la Ciudad de México y las obras asociadas de la Conagua y la SCT	SEMARNAT	2018	CDMX

Documentos producidos por gobiernos locales y municipales

Plan estatal de Desarrollo Urbano 2019	Gobierno del Estado de México	2019	Toluca
Programa general de Desarrollo Urbano del Distrito federal	Gobierno de la Ciudad de México	2003	CDMX
Iniciativa con Proyecto de Decreto del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México	Gobierno de la Ciudad de México	2016	CDMX
Plan municipal de Desarrollo Urbano de Texcoco, Estado de México	Ayuntamiento de Texcoco	2003	Texcoco

Con el fin de tener una perspectiva clara acerca de lo que representa el Megaproyecto en términos de la agenda política nacional y los contrapesos entre poderes públicos se revisaron también algunos documentos producidos por o para el Poder Legislativo.

En contexto: El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	CESOP	2018	CDMX
Comisión especial de Seguimiento a la construcción del Nuevo Aeropuerto de la CDMX	Varios	2018	CDMX
Armonización de los instrumentos de Planeación para el Área de Influencia del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México	Consulcorp	2016	CDMX
El nuevo Aeropuerto de Internacional de la Ciudad de México. Política Negocios y Poder	Alejandro Encinas	2015	CDMX

En lo referente a actores internacionales se eligieron documentos que ofrecieran información general acerca de temas que de manera recurrente aparecían en debate entre los actores antes mencionados. Se

prestó especial atención a los textos de la OCDE, por la cercanía que tal organización tuvo con los promotores del proyecto y la gran cantidad de información que analizó, que además fueron ampliamente aceptados como una referencia por los demás actores. Los *Principios de Ecuador* en general pueden fungir como lineamientos de organismos privados, toda vez que se trata de un instrumento generado para normar la financiación de proyectos. El Acuerdo 169 de la OIT también es ampliamente citado en el debate, pero hacia el final de la investigación no se encontró un ejemplo de (o para) su aplicación concreta.

Documentos generados por actores internacionales:

Primer informe NAICM	OCDE	2015	París
Segundo informe NAICM	OCDE	2016	París
Tercer informe NAICM	OCDE	2017	París
Cuarto informe NAICM	OCDE	2018	París
Principios de Ecuador	CFI	2003	Washington
Convenio 169 de la OIT	OIT	1989	Ginebra

El trato a los textos académicos fue sobre todo a manera de marco teórico. Si bien es cierto que el mundo académico también puede considerarse un actor social y como tal participa también representado sus propios intereses, la producción de este tipo de textos en general apela a posiciones que, si no son neutrales, tiene fundamentos epistemológicos en sus disciplinas y su publicación pasó por el escrutinio de pares o editores. Además de los que trataban directamente sobre actores involucrados y el fenómeno de estudio, se incluyeron los relacionados a aspectos urbanísticos del área de estudio.

Producción académica

Atenco, a diez años del movimiento social por el proyecto del aeropuerto	Moreno Sánchez, Enrique	2014	Texcoco	UAEM
Movilidad por motivo de estudio y gestión del transporte público en Texcoco	Mendoza Cortés, Rocio	2015	México	IPN

El traslado Fallido del Aeropuerto internacional de la Ciudad de México a Texcoco	Alfaro Izarraraz et. Al	2011	México	Colmex
Lo ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México	Moreno, Sánchez Enrique	2017	México	Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales
Atenco el inicio de una lucha por su identidad	Castañeda de la Cruz, y otros	2016	México	Colmex

Se considera como textos del FPDT los que fueron producidos en alianza con otras organizaciones pero que no necesariamente cumplen con las características de un texto académico, o su intencionalidad es claramente política.

Documentos generados por el FPDT (actor social)

La tierra no se vende	Pájaro Huertas	2002	Texcoco	FPDT-PODER
NAICM Un mal negocio para México	Farachala José Félix y Tonatiuh Oseguera	2018	México	PODER
Empresas participantes en el proyecto del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México	Julieta Lamberti y Talia Rothstein	2017	México	FPDT-PODER
Propuesta del FPDT para general las condiciones de un movimiento nacional por la libertad	FPDT	2007	Ecatepec	Zapateando
Evidencias técnicas, ambientales y sociales del impacto negativo del proyecto de desarrollo del NAICM y su Aerotrópolis asociada en la vida y los derechos humanos de los habitantes de la Cuenca de México	Varios	2018	Atenco	FPDT

A la información producida por estos actores fue añadida, un breve contexto histórico sobre la región de Texcoco, un marco teórico sobre megaproyectos y actores sociales, y toda la información que pudo acopiarse sobre el caso de estudio.

El presente estudio pretende centrarse sobre en el debate entre actores acotado temporalmente por lo que fue la corta vida oficial del NAICM entre 2014 y el 2019, sin embargo, como prueban los propios documentos analizados, es una idea bastante extendida entre varios de

los actores aquí analizados que existe una continuidad entre los proyectos aeroportuarios del 2001 y 2015.

La lentitud con que los instrumentos de planeación son actualizados y acaso una cantidad considerable de proyectos en la zona, que fueron propuestos desde 2001 y que hasta el momento no han logrado materializarse del todo, refuerzan esa sensación. En ese sentido puede decirse que el debate sí ha mantenido ciertas continuidades y que el análisis de las contradicciones mantenidas entre los actores es necesario si pretende comprender la evolución del territorio y las comunidades a partir del fenómeno de estudio que se aborda en este trabajo.

Capítulo 1: Antecedentes

Breve recuento del desarrollo urbano de Texcoco y su relación con el Oriente del Estado de México

El territorio que hoy forma parte del oriente del estado de México ha estado ocupado continuamente durante, por lo menos, los últimos 10 mil años. A lo largo de su historia los cambios han sido constantes y en ocasiones extremos: Las poblaciones han aumentado y disminuido, aunque por regla general podríamos decir que al igual que el resto del Valle de México, la Zona de Texcoco ha concentrado a importantes volúmenes de población y albergado asentamientos populosos y prósperos.

La historia de la urbanización en Texcoco empieza varios siglos antes de la llegada de los españoles. Su evolución no necesariamente es un proceso constante y ascendente, sino que, como veremos, han existido rupturas y crisis importantes⁵.

Hasta el Siglo XVI

Sabemos relativamente poco de las costumbres políticas de los pueblos que sucesivamente ocuparon el territorio que aborda este estudio (el Oriente del Estado de México), antes de que los estados con capital en Teotihuacán o Tula lo reclamaran y dejaran muestras de lo que en su tiempo equivalían a los megaproyectos modernos, como los megalitos tallados cerca de Coatlinchán, hoy municipio de Texcoco.

Durante siglos los señores acolhuas (de los cuáles se tomó el nombre de Acolhuacán, territorio que correspondería aproximadamente a la región moderna de Texcoco), tepanecas y mexicas, crearon prósperas ciudades-estado (*altepetl*) y confederaciones, que compitieron por lograr la primacía de los territorios ubicados en el oriente del gran sistema de

⁵“¿Cómo podrían darse discontinuidades absolutas sin continuidades subyacentes, sin apoyatura ni proceso que le sea propio? Y Recíprocamente, ¿cómo podría darse continuidad sin crisis, sin la aparición de factores o relaciones inéditas”, se interroga Henri Le Febvre a propósito de la evolución urbana de sociedades en contextos y tiempos diferentes. Le Febvre, Henri, “De la ciudad a la sociedad urbana” en Montaña, Jorge *Los grupos sociales*, ANUIES, México, 1971, p. 32

Fue desde la ciudad de Texcoco, la segunda del Imperio Mexica, desde donde los españoles atacaron Tenochtitlán, *en barcos* botados al Lago a través de un canal escarbado por ingenieros texcocanos, que también fue una de las más notables obras de ingeniería de esa época.¹⁰

La época colonial

Posterior a la conquista los cambios en la región fueron radicales en varios aspectos.

Con la conquista española, la tierra y el agua que antes controlaban las instituciones indígenas, pasó a manos de los españoles. La región de Texcoco se convirtió en un centro productor de lana; los suelos que antes se destinaban a la agricultura de maíz con riego, fueron utilizados para la ganadería y el cultivo de cereales.¹¹

En algún momento la ciudad de Texcoco terminaría por perder su lugar preponderante, en un entorno político-económico que se transformó completamente en un breve periodo:

En la segunda mitad del siglo XVII, la hacienda, como organizadora de la producción agrícola afirma su hegemonía, que permanecerá hasta las dos primeras décadas del siglo XX. De esta manera vemos en la región de Texcoco el surgimiento y desarrollo de una serie de haciendas como son, La Grande, La Chica, Aranja, La Blanca, El Batán, El Molino de Flores y Chapingo. Cuyos cascos estaban generalmente asentados en el somontano bajo y en la planicie lacustre. En algunos casos, como la hacienda de Chapingo, ocupaban vastas extensiones de terreno y se extendían desde la planicie lacustre hasta las partes más altas de la sierra¹²

Pero no solamente la estructura económica y las instituciones políticas estaban cambiando: Las obras de ingeniería posteriores a la

acequias, diques, puentes, albarradones, canalizaciones de ríos, puertos y embarcaderos, chinampas, canales navegables, drenajes y zonas estratégicas desecadas; todo un complejo sistema de ingeniería creado para servir a un sistema político, productivo y urbano ya extinto completamente en la actualidad.

¹⁰ Cruces Carvajal, Ramón, *Construcción de un canal de Texcoco para botar los bergantines de Hernán Cortés Año 1529*, en Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas, vol. 2, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, México, octubre 2015, pp. 481-486

¹¹ González Rodrigo, José, *De la conquista a la reforma agraria, tenencia de la tierra y manejo de recursos*, en Estudios de cultura Náhuatl, no. 24, UNAM, México, 1994, pp. 444-454. Luis Unikel también habla, desde una perspectiva más general, de ese cambio en los patrones de ocupación del territorio a la llegada de los españoles. Cfr. Unikel Luis, *El desarrollo urbano en México*, Colmex, México, 1978 pp.17-20

¹² González Rodrigo, José, *op. cit.*

conquista son guiadas por una política de desecación del sistema de lagos, cuya obra más conocida fue el Tajo de Nochistongo¹³; política que luego será continuada por los gobiernos republicanos.

De la Independencia a la Revolución

Consumada la independencia José María Luis Mora propone a Texcoco como capital del estado en 1827, la primera Constitución estatal se promulgó en esta ciudad, pero tal experimento político duró solo unos meses: los diputados habían sesionado en una iglesia, las celdas de un convento sirvieron para instalar los tribunales, y la tesorería tuvo que establecerse en una casa particular.¹⁴

Ese mismo año, el diplomático británico Henry George Ward escribe sobre la ciudad, camino hacia la hacienda de Chapingo:

nos dirigimos a Texcoco, pueblo que anteriormente era la residencia de un príncipe indio tributario, pero que ahora está en ruinas. Sin embargo, todavía hay huellas evidentes de su anterior importancia en los restos de fortificaciones que deben haber sido formidables para enemigos armados solamente de flechas y ondas.¹⁵

Ward no es el único inglés que describe la decadencia de Texcoco durante el siglo XIX. Unos decenios después, otro británico, escribiría su visita a *Tezcuco*, al que arriba, después de atravesar el lago homónimo, en una canoa procedente de la Ciudad de México. Su opinión no es mejor que la de su compatriota 30 años antes:

Al otro lado del Lago de Tezcuco está Tezcuco, una ciudad grande y en el momento de la Conquista Capital de un reino, famosa por sus palacios y

¹³ Cfr. Maldonado Aranda, Salvador, *Efectos perversos de la políticas hidráulicas en México: Desagüe residual del Valle de México y la creación de un distrito de riego*, "Los proyectos hidráulicos que se impulsaron desde las primeras inundaciones (1555) tenían como objetivo, además de desaguar el valle de México, desecar la planicie e instaurar formas de gobierno que permitieran el abastecimiento de productos para el consumo suntuario, material y militar". Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/na/v19n64/v19n64a5.pdf>

¹⁴ *Cuando Texcoco fue capital del estado*, en <http://crcomunicacion.colorsremain.com/cuando-texcoco-fue-capital-del-estado-de-mexico/>

¹⁵ Ward, Henry George, *México en 1827*, FCE, México, 1985, p. 96

sus hombres sabios. Ahora es un pueblo español insignificante, en gran medida construido utilizando las piedras de los antiguos edificios.¹⁶

Aunque ya en este pueblo se manifiesta una industrialización incipiente: una fábrica de vidrio y una de sal, además de la célebre hacienda de Chapingo, hoy universidad.

Siglo XX y XXI

El siglo XX fue un periodo de cambios profundo para toda la región de Texcoco: “En el año de 1904 habían salido algo más de mil millones de metros cúbicos de agua, circunstancia que marcó la desecación final del lago de Texcoco”¹⁷. En la década de los 20 se proponían ya varios planes para utilizar el suelo ganado a los lagos con usos agrícolas o urbanos¹⁸. Tal proceso de ocupación no ha cesado hasta la fecha.

Como consecuencia de la revolución, en 1919 termina la división política en partidos y distritos, y Texcoco es entonces constituido como municipio. En las décadas siguientes el reparto agrario hará que las haciendas se pierdan como unidades productivas en toda la región¹⁹.

La aceleración de la urbanización de México, inició aproximadamente a mitad del Siglo XX: la ciudad de México en 1950 contaba con 2,960,120 habitantes; y comenzaban ya a ocuparse muchas de la tierra ganada al sistema de lagos²⁰. La población del municipio de Texcoco en el año de 1950 era de 32, 265 habitantes²¹. Faltaban varias décadas antes de las relaciones entre Ciudad de México y Texcoco empezaran a estar marcadas por la metropolitanización:

¹⁶ Korsbaek, Leif, *Tylor en México: una excursión a Texcoco*, en Cuicuilco, vol. 11, núm. 30, ENAH, México, enero-abril, 2004.

¹⁷ Contreras Servín, Carlos, *El crecimiento urbano de la Ciudad de México y la desecación del Lago de Texcoco*, en Relaciones 78, vol XIX, COLMICH, Mexico, otoño 1998, disponible en:

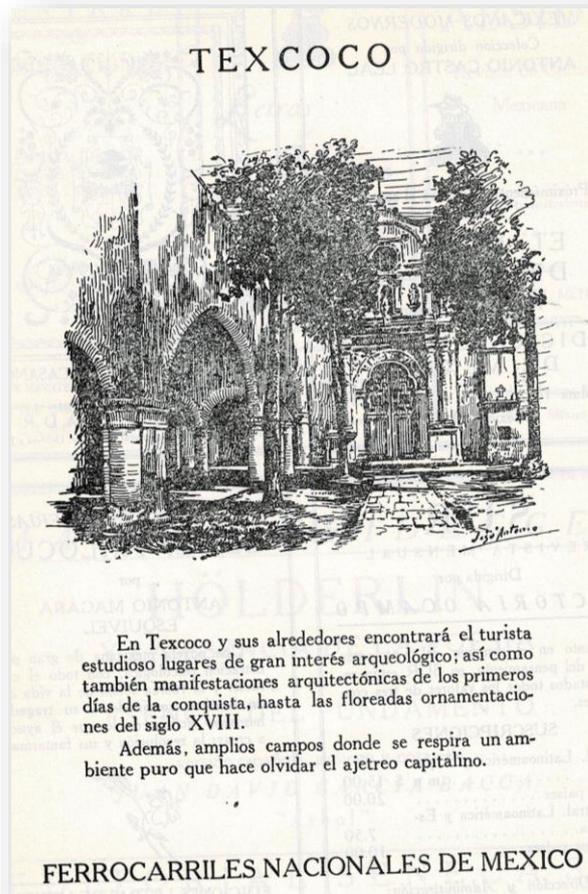
<https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/076/documento.pdf>

¹⁸ Espinosa Castillo, Maribel, *Procesos y actores en la conformación del suelo urbano del lago de Texcoco*, Econ. soc. territ, Toluca , v. 8, n. 27, p. 769-798, agosto 2008 . Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212008000200009

¹⁹ González Rodrigo, José, *De la conquista a la reforma agraria, tenencia de la tierra y manejo de recursos*, op. cit.

²⁰ Espinosa Castillo, Maribel, *Procesos y actores en la conformación del suelo urbano en el ex Lago de Texcoco*. Op cit.

²¹ *Plan municipal de desarrollo urbano de Texcoco*, Texcoco, 2003, p.13



² Anuncio pagado por Ferrocarriles Nacionales, aparecido a la Revista literaria "El hijo pródigo" en noviembre de 1944²²

En las siguientes décadas, Texcoco perdería su vocación como región productora agrícola-ganadera, para ir integrándose lentamente a la dinámica impuesta por su cercanía con el Distrito Federal.

En los años 60²³ la ciudad de México había rebasado los límites del Distrito Federal, dando pie a los complicados procesos de urbanización, conurbación y metropolización y a una serie difícil de enumerar de problemas asociados (falta de agua, deterioro ecológico, desigualdad

²² *El hijo prodigo VI-VII*, FCE, México, 1983, pp. (edición facsimilar).

²³ Moreno Sánchez, Enrique, *Un estudio urbano y ambiental de los municipios de de Texcoco y Atenco. El caso del proyecto del aeropuerto internacional de la ciudad de México*, UNAM, Mexico 2005, (Tesis de doctorado), p.46

económica y territorial, entre otros)²⁴, en los que hasta la fecha sigue inmerso todo el Oriente del Estado de México.

Fue en la misma década de los 60 que aparecieron los primeros intentos para rescatar lo que quedaba del ex-Lago de Texcoco, con el Plan Lago de Texcoco²⁵ (PLT).

En el 2000, poco antes de que el gobierno de Vicente Fox anunciara la construcción de un aeropuerto en la región oriente del Estado de México, el municipio de Texcoco contaba con 204,102 habitantes. Más del 60% de la PEA encontraba acomodo en el sector terciario de la economía, por lo que puede afirmarse Texcoco era una ciudad de servicios²⁶.

Texcoco, como ciudad y municipio tiene varias peculiaridades que vale la pena destacar:

El Plan de Desarrollo Urbano Municipal de 2003, reconocía como un elemento a tomar en cuenta en la estrategia de desarrollo urbano que

La ciudad de Texcoco ha sido el asentamiento estructurador del sistema de ciudades y localidades de esta región (...) esta situación genera una importante concentración de los servicios financieros y comerciales, más importantes en la zona.

(...)

En esta localidad confluyen y tiene como origen y destino las rutas de transporte más importantes de la región

²⁴Moreno Sánchez, Enrique, *Op. cit.* p., pp. 87-95

²⁵Cruickshank García, Gerardo, *Proyecto Lago de Texcoco, rescate hidrológico*, CONAGUA, México, 1995 p.11. El Plan Lago El proyecto del Dr. Nabor Carrillo contemplaba tanto la restauración ecológica como el desarrollo de la toda la Zona a través de carreteras, plantas de tratamiento de aguas e incluso desarrollos urbanos. Sobre este último y polémico aspecto, el propio Cruickshank habla páginas adelante del desarrollo de comunidades urbanas en Chimalhuacán, como parte de las tareas del Proyecto (p.91- 92). CFR: “El pecado original del PLT va prevalecer en todas las propuestas subsiguientes ‘Desarrollar en el Lago de Texcoco áreas forestadas, agrícolas, industriales y para habitación popular, así como vías de comunicación y demás servicios correspondientes.’ ” Galicia Fuentes, Sócrates Silverio, “Movimientos sociales comunitarios frente al ecocidio del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Méxio” En *Comisión especial de seguimiento a la construcción del nuevo aeropuerto de la CDMX*, Cámara de Diputados, México, 2018 p.79

²⁶ *Plan municipal de desarrollo urbano de Texcoco*, Texcoco, 2003 p. 17

Otras fuentes hacen hincapié en su importancia como centro educativo para toda la región Oriente del Estado de México²⁷ y en su impacto positivo en la economía y la movilidad de toda la región²⁸.

Por su parte un estudio de la OCDE²⁹ considera a Texcoco como una ciudad media con población estimada de 289,498 habitantes, haciendo una pequeña separación entre el municipio y la gran Zona Metropolitana del Valle de México.

Apreciaciones que coincidían con el documento *Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, de 1997, que ubicaba a Texcoco como uno de los núcleos urbanos en torno a los cuales se aglutinaban algunos de los municipios metropolitanos todavía no conurbados³⁰, y en las sucesivas actualizaciones del tal instrumento de planeación, una posible centralidad “complementaria” en el contexto de todo el Valle de México³¹.

Proyectos aeroportuarios en Texcoco

Fue en fechas tan remotas como los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), que se empezó a plantear la posibilidad de que el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México se viera rebasado en su capacidad. A partir de ese momento se sucedieron diversas propuestas para afrontar el problema: relocalizar el aeropuerto en el estado de México, construir otras pistas o

²⁷ Moreno Sánchez, Enrique, *Un estudio urbano y ambiental de los municipios de Texcoco y Atenco. El caso del proyecto del aeropuerto internacional de la ciudad de México*, UNAM, México, 2005, (Tesis de doctorado), p. 82

²⁸ CFR. Mendoza Cortés, Rocio, *Movilidad por motivo de estudio y gestión del transporte en Texcoco, estado de México*, IPN, México, 2015

²⁹ CONAPO, *Sistema urbano Nacional 2018*, México, SEGOB, 2018, p. 19

³⁰ *Programa de ordenación de la zona metropolitana del Valle de México*, COMETAH, 1997, p. 143 disponible en <http://www.paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf>

³¹ *Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, PUEC, 2011, p.367 , disponible en:

<http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/POZMVM.pdf>

posteriormente construir un edificio terminal alternativo y promover una red de aeropuertos en la zona central del país.

En el libro *Megaproyectos fallidos en América Latina*, Juan Carlos Domínguez Virgen brinda el que quizás sea el panorama histórico más completo acerca de las distintas soluciones a la saturación del Aeropuerto de la ciudad de México desde la década de los 70 y plantea un modelo para explicar los aplazamientos sucesivos de una toma de decisión al respecto.³²

De manera muy sintética podríamos advertir que las explicaciones a tal aplazamiento se adaptan a lo que Domínguez Virgen llama “Modelo de Vertientes Múltiples”. Para que una política pública (como resulta ser la planeación y construcción de un aeropuerto) esté en la agenda de un gobierno y en su caso se materialice: 1) debe existir un problema (como la saturación de un aeropuerto); 2) deben existir soluciones posibles al problema y 3) también debe haber tomadores de decisiones dispuestos a promover dichas soluciones³³.

Una visión amplia de estas condicionantes, como los altos y bajos en la demanda de transportes aéreos, los cambios en las opciones para resolver el problema (por ejemplo el uso de terrenos contiguos a la terminal aérea, en la década del 80, sobre los que podría haberse ampliado el AICM), o la falta de interés de las administraciones para atender el problema en favor de otras problemáticas más urgentes, puede efectivamente esquematizar la historia de los proyectos aeroportuarios en el Oriente del Estado de México, hasta la fecha.

³² CFR. Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en América Latina*, Instituto Mora, México, 2015, pp. 49-55

³³ Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en América Latina*, *op. cit.*, p. 79. Este modelo de vertientes múltiples, es limitado en profundidad, como lo explica el propio Domínguez, sin embargo se consideró que es útil para entender los antecedentes del fenómeno de estudio.

Vicente Fox (2000-2006)

En el año de 2001, un año después de que la alternancia del partido en el poder se concretó con la elección del presidente Vicente Fox, se hizo el anuncio de un proyecto aeroportuario que se emplazaría en el territorio de los municipios de Atenco y Texcoco.

Para el gobierno de Vicente Fox el anuncio resultó importante por más de una razón: se trataba de un gran proyecto de infraestructura y al mismo tiempo uno de los proyectos de desarrollo más ambiciosos que se hubiesen planteado en el país³⁴.

El anuncio de las expropiaciones con el fin de llevar a cabo el proyecto aeroportuario, fechadas el 22 de octubre de 2001, desencadenó una reacción bien conocida, y que se ha documentado ampliamente en medios académicos de diversas disciplinas.

Este primer intento de construir un aeropuerto en la región de Texcoco devino en un conflicto de gran complejidad, que terminaría el año siguiente (2002) con la suspensión del proyecto; resultado que todavía puede parecer sorprendente, dada la aparente desigualdad entre el poder de ejecución del Gobierno Federal y los recursos usados por quienes se opusieron, y la importancia relativa que habría tenido para el ejecutivo federal.

Solamente el *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006* contiene algunas menciones explícitas al proyecto aeroportuario del expresidente Vicente Fox: “Desarrollar, con el soporte técnico de ASA, el proyecto de un nuevo aeropuerto para el Valle de

³⁴CFR Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en América Latina op cit*: “El nuevo aeropuerto fue concebido como uno de los proyectos más importantes del llamado gobierno de la Transición. En pocas palabras, no sólo fue pensado como un aeropuerto sino como un proyecto integral de desarrollo, una “oportunidad” de planear de manera exhaustiva el desarrollo de largo plazo de una de las zonas social y económicamente más olvidadas de la ciudad de México. El principal obstáculo, sin embargo, era la necesidad de expropiar 5 391 hectáreas de tierra ejidal y desplazar a 4 375 titulares de tierra.” Como puede leerse las contradicciones intrínsecas en los modelos de desarrollo, y por extensión de desarrollo urbano, emergen desde este primer proyecto.

México, en el sitio Texcoco, que satisfaga las expectativas de demanda en un horizonte de, al menos, 50 años³⁵. Contenido en la sección de “Objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción”, correspondientes al transporte aeroportuario.

La coyuntura política era compleja: El gobierno Federal era el primero surgido de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 70 años, y todavía en la época en que se anunció el proyecto aeroportuario, la administración Foxista gozaba de una amplia popularidad.

El gobierno estatal estaba encabezado por el PRI, había tomado partido muy claramente por el proyecto aeroportuario Texcoco, y compitió usando recursos propagandísticos³⁶ contra el otro proyecto aeroportuario propuesto para Tizayuca, Hidalgo. Evidentemente el gobierno de esa entidad también terminaría siendo opositor a la propuesta de Vicente Fox³⁷.

El gobierno municipal de Texcoco era encabezado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y terminaría siendo un opositor al proyecto y presentando todos los recursos legales que le fueron posibles contra el Aeropuerto, e incluso asumiendo el liderazgo de otros gobiernos municipales inconformes con la decisión³⁸.

³⁵Gobierno de la república, *Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de comunicaciones y transportes 2001-2006*, Disponible en <http://legismex.mty.itesm.mx/progs/p-sct-02txt.pdf>, originalmente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, apenas unos meses antes de que el proyecto fuera cancelado.

³⁶ “En el año 2001, en las placas de circulación del Estado de México para vehículos automotores aparece el diseño de un avión que indica que, se considera muy probable la construcción del aeropuerto en su territorio.” Moreno Sánchez, Enrique, *op cit* p. 217

³⁷ Moreno Sánchez, Enrique, *op cit*. p.192. Manuel Ángel Núñez Soto, gobernador de Hidalgo durante este primer proyecto, posteriormente dirigió el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, de manera breve, cuando la administración de Peña Nieto anunció el aeropuerto en Texcoco, en lo que Alejandro Encinas describe como “una compensación por sus intereses contrariados” Encinas, Alejandro, *El Nuevo aeropuerto Internacional de la ciudad de México, Política negocios y poder*, México, Senado de la República, 2015, p. 22

³⁸ El ayuntamiento de Texcoco utilizó el recurso de Controversia Constitucional el día 4 de diciembre de 2001. Por separado el Ayuntamiento de Acolman (Estado de México), y

Otro de los actores insoslayables fue el gobierno de la Ciudad de México y la Asamblea legislativa, que también se opusieron al proyecto.³⁹

El desencadenador del conflicto, puede ser señalado con cierta precisión: Cuando el Gobierno federal anunció las expropiaciones con el fin de llevar a cabo el proyecto aeroportuario, en octubre de 2001, propuso cantidades muy bajas como indemnización a los poseedores de las tierras ejidales (apenas \$7.5 y \$25, por metro cuadrado en tierras de temporal y de riego respectivamente); desde luego este error de cálculo político provocó el rechazo casi inmediato buena parte de los ejidatarios de Atenco y Texcoco, principalmente.

La reacción de los ejidatarios fue apoyada por un número difícil de determinar de otras organizaciones sociales, y tuvo efectos importantes para el municipio de Atenco, como la toma de las oficinas del Ayuntamiento municipal durante prácticamente toda la duración del conflicto, lo que obligó al alcalde a buscar una sede alterna para el gobierno local, además de los sucesivos conflictos electorales⁴⁰.

Para finales de 2001 se habían promovido 11 amparos, de los cuales cinco ya habían sido aceptados y representaban el 50 por ciento de la superficie expropiada, lo cual hacía inviable el proyecto ante la falta de esos terrenos⁴¹

Después de finalizado este primer conflicto, la política pública a nivel federal tuvo un viraje obligado, en el que ya no se impulsaría la construcción de un nuevo aeropuerto, sino crear una red de aeropuertos en la región centro del país, a la vez que se invertía en una segunda

el gobierno del Distrito Federal también presentaron Controversias ante la SCJN. La suspensión de obras y la cancelación de expropiaciones hicieron que no hubiese sentencia efectiva al respecto. Para entender el contenido de la controversia presentada por el Ayuntamiento de Texcoco CFR: Moreno Sánchez, Enrique, *op cit*, pp. 170-173

³⁹ “El Gobierno de la Ciudad de México y la Asamblea Legislativa, con el apoyo de todos los partidos, entregaron al gobierno federal un acuerdo en donde rechazaban la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco”. Moreno Sánchez, Enrique, *op cit* p. 222

⁴⁰ Moreno Sánchez, Enrique, *op cit*

⁴¹ Encinas, Alejandro, *El Nuevo aeropuerto Internacional de la ciudad de México, Política negocios y poder*, México, Senado de la República, 2015, p. 24

terminal⁴² en el Aeropuerto actual, ampliación que fue inaugurada en 2007.

Con relativamente poca atención de los medios y con éxito moderado, el Gobierno del Estado de México continuó con el Proyecto Ambiental Nuevo Texcoco, que proponía la rehabilitación de algunas áreas de valor ecológico en la región a la vez que se continuaban obras de infraestructura carretera⁴³.

El grupo social, con mayor protagonismo en el conflicto, el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), claramente asentado en el municipio de Atenco y cuyo origen está en la resistencia a ese primer proyecto aeroportuario, permanece activo hasta fecha, siendo hoy en día un actor político para tomar en cuenta en cualquier análisis de la región.

Felipe Calderón (2007-2012)

Algunos actores sostienen que en realidad nunca se abandonó del todo la idea de desarrollar un Aeropuerto en la región de Texcoco: el FPDT mantuvo por años una cierta resistencia no solamente a los proyectos de infraestructura, sino a los proyectos de corte ecológico promovidos por la CONAGUA.

Alejandro Encinas, afirma:

la administración de Felipe Calderón [2006-2012] financió en 2008 distintos estudios y proyectos por un monto de 200 millones de pesos

⁴² “la ampliación del actual aeropuerto de la Ciudad de México (AICM), mejorar la infraestructura aeroportuaria de los aeropuertos de Toluca en el Estado de México y el de Huejotzingo, en Puebla, que servirán como apoyo en la descentralización de la demanda que existe en el AICM. Igualmente se tiene programada la descentralización a aeropuertos como Guadalajara, Monterrey y Cancún.” Moreno Sánchez ,Enrique, *op cit* p. 65

⁴³Si bien una posible lectura de la continuación de los proyectos en materia hidráulica, rehabilitación y construcción de carreteras que estuvieron contempladas en el Plan de Desarrollo Urbano del Edo. Méx., y acaso en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Texcoco de 2004, es, como sugiera Moreno Sánchez, el posibilitar que un proyecto aeroportuario pudiera instalarse en la región de Texcoco en el futuro. Sin embargo el éxito de estos proyectos sería en mejor de los casos moderado, cuando no insuficiente, dado que solamente algunos tramos del Circuito Exterior Mexiquense llegaron a concretarse antes de 2015. CFR. Moreno Sánchez, Enrique, *op cit* p. 149-157

para desarrollar el nuevo aeropuerto en la zona de Texcoco, promovidos desde la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados,⁴⁴

Sin embargo, en este punto valdría la pena hacer la aclaración: Los estudios sobre los proyectos aeroportuarios en el Oriente del Estado de México tienen, como se ha aclarado ya, una mayor antigüedad que el proyecto que finalmente promovería Vicente Fox, y de alguna manera son una constante desde que se planteó por primera vez la necesidad de un aeropuerto, sin que necesariamente todas las condiciones para que se intentara materializar tal proyecto se reunieran.

Fuera de eso existen pocos indicios de que el gobierno de Felipe Calderón intentará promover un proyecto aeroportuario en la zona. De hecho, parte del terreno que ocuparía el NAICM fue utilizado durante el sexenio 2012-2018 para obras hidráulicas (Casa Colorada), cuya existencia posteriormente incluso sería utilizada como un argumento contra el proyecto de Peña Nieto⁴⁵.

En el *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012. Sector comunicaciones y transportes*, el aeropuerto de la ciudad de México (se entiende el Nuevo) aparece como “Proyecto en Estudio”. Mientras que la Terminal 2 del AICM y las ampliaciones a los Aeropuertos de Toluca, Puebla, Cuernavaca, o sea los elementos que forman el Sistema

⁴⁴ Encinas, Alejandro, *El Nuevo aeropuerto Internacional de la ciudad de México, Política negocios y poder*, México, Senado de la República, 2015, p. 24

⁴⁵ A pesar de lo categóricos que podrían parecer los argumentos de Encinas, existen discrepancias: “A través de la CONAGUA el Gobierno Federal adquirió las tierras necesarias para la construcción del nuevo Aeropuerto, argumentando falsamente que dichos predios se destinarían a la consolidación de una reserva ecológica [...] Así se obtuvieron mil 957 hectáreas de siete ejidos con una inversión de 2 mil 628 millones de pesos, que finalmente serán destinadas a un negocio inmobiliario de gran envergadura, del cual el aeropuerto forma sólo una parte.” Encinas, Alejandro, *op cit* p. 87. unas líneas adelante afirma: “La estrategia pasó desapercibida incluso para algunos funcionarios del gobierno de Calderón, incluso para el entonces director de Conagua, José Luis Luege Tamargo, quien ha reconocido: “Durante mi gestión se adquirieron mil 700 hectáreas para fortalecer la vocación reguladora del ex Lago de Texcoco frente a la temporada de lluvias en el Valle de México. Es falso que se compraran para construir un nuevo aeropuerto.” *Idem*. No es menor si se toma en cuenta que Luege fue uno de los mayores opositores al NAICM.

Metropolitano de Aeropuertos, son nombradas explícitamente en este documento⁴⁶.

Enrique Peña Nieto (2012-2019)

En septiembre de 2014, cuando Enrique Peña Nieto anunció que se construiría el Aeropuerto en el ex vaso del Lago de Texcoco, una de las novedades con la que se pretendía dejar atrás las dificultades políticas que habían detenido el proyecto de 2001 era que no se expropiaría tierra de propiedad ejidal, sino que la construcción del edificio terminal y pistas estarían emplazadas sobre terreno propiedad de la Federación, y la CONAGUA había adquirido ya la mayoría de los terrenos donde serían llevadas a cabo las obras complementarias⁴⁷.

Al momento de ser anunciado el NAICM se dejó claro su calidad de sustentable, y se dio a conocer una serie de proyectos alternos de corte social, obras educativas, de salud y habitacionales, hidráulicas, ecológicas; también se daba entender que el gobierno federal colaboraría de cerca con el del Distrito Federal y el Estado de México⁴⁸.

Aunque el nuevo proyecto no se encontraba presente en los instrumentos de planeación *urbana*⁴⁹ vigentes en la región de Texcoco, sí

⁴⁶Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012. Sector comunicaciones y transportes*
<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/ProgramaNacional/pni.pdf>

⁴⁷ José Luis Luege Tamargo rubricó el *Libro blanco CONAGUA 07 Programa Parque Ecológico Lago de Texcoco (PELT)*, en el 2012. Es debatible si la intención original de adquirir predios alrededor del Vaso del Ex Lago de Texcoco para un parque ecológico tenía como trasfondo obtener el espacio para futuras obras asociadas al aeropuerto.

⁴⁸Rodríguez Arturo, *Presenta Peña proyecto de nuevo Aeropuerto*, Proceso, 3 de septiembre 2014 en <https://www.proceso.com.mx/381200/presenta-pena-proyecto-de-nuevo-aeropuerto>. El video oficial presentado por la Secretaría de Comunicaciones y transportes se puede consultar en:

https://www.youtube.com/watch?time_continue=31&v=DNybbeM0lmg&feature=emb_logo

⁴⁹ Al respecto comenta Moreno Sánchez “En general, los megaproyectos de desarrollo urbano en las grandes zonas metropolitanas no se encuentran inscritos en los instrumentos de planeación y financiamiento de los municipios. En la ZMCM, cualquier decisión que se tome en esta materia se puede complejizar, en virtud de la participación de los distintos niveles de gobierno y de la misma forma de gobierno, toda vez que la misma acción gubernamental en esta zona se ha caracterizado por su centralismo, su burocracia y en algunas ocasiones, su estilo autoritario y su ineficacia en el ejercicio de

existía una alineación con los con los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2015⁵⁰. Y de igual forma estaba alineado a los Programas *Nacional de Infraestructura*, Estrategia 1.2, *Sectorial de Comunicaciones y Transportes*, Línea de Acción 1.4.1 y de *Inversiones en Infraestructura de Transportes y Comunicaciones*, Eje 4⁵¹.

Es decir, a pesar de las notables carencias en materia de planeación urbana, de alguna manera se intentaba aprovechar la experiencia de 2001 para atajar algunos de los problemas que se sabía podían surgir. Parcialmente el proyecto de EPN logró este objetivo.

gobierno”. Moreno Sánchez, Enrique, op cit. p. 28. En otro texto remarca: “Al revisar y analizar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (Secretaría de Gobernación, 2014), el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) del 2011, y en el ámbito estatal el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU) del 2005, los dos Planes Regionales de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca y del Valle Cuautitlán-Texcoco, así como los planes municipales de desarrollo urbano con más de una década de vigencia en el caso de Texcoco y los municipios vecinos al polígono del aeropuerto, no se encuentran evidencias documentales que consideren al megaproyecto urbano del NAICM; es decir, nunca estuvo considerado en la normatividad o documento oficial en los distintos órdenes de gobierno. Se observa que los grandes proyectos de desarrollo urbano en las grandes zonas metropolitanas no se encuentran inscritos en los instrumentos de planeación, de ordenación urbana-ambiental y de financiamiento en los municipios en México.” Moreno Sánchez, Enrique, *El nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en el ex lago de Texcoco, Estado de México, problemática socioterritorial y ambiental*, Revista CS, núm. 26, 2018, p. 2003-235, disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4763/476358899009/html/index.html>

⁵⁰El aeropuerto se alineaba a la meta IV. México Próspero, Objetivo 4.9: “Contar con infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica”. Estrategia 4.9.1: “Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte”. En la línea de acción “Dar respuesta de largo plazo a la demanda creciente de servicios aeroportuarios en el Valle de México y el centro del país. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

⁵¹SCT, *Nuevo Aeropuerto. Visión integral 2018*, disponible en: http://aeropuerto.gacm.mx/2018/aeropuerto/doc/vision_integral_2018.pdf

Capítulo 2: Marco teórico

Megaproyectos

Existen diversos criterios que han servido para conceptualizar los megaproyectos. Aunque su característica principal suele ser la magnitud, las variables y criterios desde los que pueden ser abordados por los investigadores dependen en buena medida del enfoque y la disciplina desde los cuáles se estudien.

Por las características propias del NAICM, podemos decir que se ajustaba a prácticamente todas las definiciones de megaproyecto provistas por los distintos enfoques, como puede comprobarse en los siguientes párrafos.

Por principio tenemos las definiciones hechas bajo criterios cuantitativos, principalmente monetarios o relativos al PIB:

como la de la US Federal Highway Administration, que considera megaproyecto toda inversión superior a los mil millones de dólares (un billón de dólares de acuerdo a la medida norteamericana); como punto de referencia para su extrapolación a otras realidades la medida sería una inversión igual o superior a aproximadamente el 0.01% del PIB de un país.⁵²

Eduardo Abedrapo también, ofrece un criterio que puede ser considerado más cualitativo, sin abandonar del todo las consideraciones económicas y que igualmente se adapta al caso de estudio:

un desarrollo público cuyas condiciones particulares lo tornan extraordinario en consideración a que requieren largos tiempos de ejecución, exigen presupuestos muy elevados para la economía en la cual se desarrollan, involucran un alto número de actores públicos y privados, presentan mayores riesgos y altas complejidades tecnológicas, jurídicas y ambientales para llevarlos a cabo, todo lo cual genera importantes tensiones institucionales.⁵³

⁵² Abedrapo B., Eduardo, *Aspectos institucionales para el desarrollo de Megaproyectos de infraestructura*, Dialogo regional de política, 201, p.1 disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aspectos-institucionales-para-el-desarrollo-de-megaproyectos-de-infraestructura-de-transporte-en-Latinoam%C3%A9rica.pdf>

⁵³ Abedrapo B., Eduardo, *Idem*

Otro de los enfoques posibles es utilizando criterios que privilegian elementos espaciales: “un tipo de producción espacial de la fase capitalista neoliberal y que responde a las escalas globales de producción” y que además de otras características relacionadas con la forma de producción del espacio, “movilizan grandes recursos financieros, materiales, científico-técnicos y de población”⁵⁴.

En otras definiciones confluyen elementos espaciales con aspectos políticos: “grandes proyectos susceptibles de transformar el paisaje de manera rápida, intencional y profunda y cuya realización que requieren de fuertes dosis de capital y poder de estado”⁵⁵. O como en el siguiente caso, de una fuente académica procedente de la península Ibérica, apelando a un criterio, que si bien es político, tiene una fuerte carga subjetiva: “Desarrollo de edificaciones con gran carga simbólica”⁵⁶.

En resumen, la significación del megaproyecto como lo conocemos y entendemos en la actualidad está ligado a la ampliación de las escalas de proyectos: la escala económica, pero política y social también; como concepto ha adquirido su significado actual durante el Siglo XX, y aparece ligado continuamente a otros conceptos como los de desarrollo regional, modernización de espacios, inversiones, o infraestructura.⁵⁷

No es difícil identificar características del NAICM Texcoco que se encuadren en las definiciones anteriores: por ejemplo el informe sobre el NAICM presentado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, de mayo de 2018,

⁵⁴ Ibarra García, María Verónica, “Los megaproyectos desde una geografía crítica” en Ibarra García, María Verónica y Edgar Talledos Sánchez, *Megaproyectos en México. Una lectura Crítica*, FFyL- UNAM -Ítaca, México, 2016

⁵⁵ Pérez Negrete, Margarita, *Megaproyectos, capital y resistencias. Una mirada desde la antropología urbana*, CIESAS, México, 2017

⁵⁶ Díaz Ortueta, Fernando, *El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación*, Estudios Demográficos y urbanos, 2009, vol.24, n.1
Disponible en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0186-72102009000100193&script=sci_arttext

⁵⁷ Talledos, Edgar, “¿Qué es un megaproyecto?” en Aurora Furlong y otros (organizadores), *Planes geoestratégicos, securitización y resistencia en las américas*, Macapá, UNIFAP, BUAP, FLACSO, 2018. p. 23

reportaba un costo de las obras de \$120 mil millones de pesos, más \$19 mil millones más para obras complementarias medioambientales; 300 km² de zona de impacto en 11 municipios y 3 delegaciones del Distrito Federal; se le atribuían las posibilidades de equilibrar el desarrollo urbano y transformar todo el Oriente del Valle de México con unos 3.9 millones de habitantes “beneficiados” de manera directa; se hacía referencia a la coordinación de gobierno federal, dependencias y gobiernos estatales y municipales; y también destacaba su categoría de “icónico” por encontrarse entre los tres más grandes del mundo⁵⁸. Es decir, *todos* los parámetros desde los cuáles se hubiese definido un megaproyecto estaban presentes.

Los efectos que el gobierno federal planteaba como deseables y que se materializarían como consecuencias del proyecto eran contener la mancha urbana, evitar los asentamientos irregulares y ordenar territorios.⁵⁹

El observador atento percibirá, tanto en las definiciones generales, como en el ejemplo de caso, una relación entre megaproyectos y los espacios urbanos. No es casual: aún antes de que existiera el concepto actual de “megaproyecto”, se entendía a la ciudad como el medio de absorber y reproducir las grandes cantidades de capital y fuerza de trabajo⁶⁰. Bajo esa premisa se puede entender un razonamiento similar a: un área metropolitana que sobrepasa los 20 millones de habitantes

⁶⁴CESOP, *El Nuevo Aeropuerto Internacional de Ciudad De México*, Cámara de Diputados, México, 2018, pp. 5-6.

⁵⁹CESOP, *El Nuevo Aeropuerto Internacional de Ciudad De México*, Cámara de Diputados, México, 2018, p.9. De manera esquemática estas funciones estarían en Manos de la CONAGUA, de acuerdo al texto.

⁶⁰Harvey, David, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Madrid, 2013 p. 27. Talledos desarrolla aún más esta idea de Harvey, los megaproyectos “Sirven para la ampliación de la escala del proceso de urbanización y de reproducción del capital (...)hidroeléctricas que produzcan electricidad para la ciudad, además de zonas de riego para cultivos que se dirijan al núcleo urbano, o acueductos que trasvasen agua para la metrópoli que permita el desarrollo de la vida productiva de la misma, se tornan indispensables en la forma como el organiza el mundo”: Talledos, Edgar, *Op. cit.* p. 28-29

necesita un aeropuerto de magnitud acorde, con todo lo que ello implique.

Otros análisis que abordan los *megadesarrollos* son los provenientes de la geografía económica. En un contexto como el mexicano en los años 2001 a 2015 (cuando se anunciaron los proyectos aeroportuarios en la zona), no es difícil identificar ambos intentos como “megadesarrollos inmobiliarios mixtos”, similares a los descritos por Pradilla Cobos en su caracterización de la ciudad neoliberal: construcciones que crearán espacio propicio para la reproducción del capital financiero e inmobiliario, espacios que sin esfuerzo se describen similares a cierto modelo de ciudad latinoamericana neoliberal: desigual, con grandes concentraciones de pobreza, des-industrializada progresivamente y enfocada en una economía terciaria.⁶²

Desde esa perspectiva caben también varias reflexiones: A través de los megaproyectos una cantidad de espacio ingente es integrada de manera inmediata al mercado de tierra y a la circulación, producción o reproducción de capital⁶³; el NAICM sería la confirmación de ese tránsito rápido de los espacios: como ejemplo podemos citar uno de los resultados reportados por el *Libro Blanco del cambio de uso de suelo*: de las 4,431.1640 ha que ocuparía el polígono del Aeropuerto, la SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca) dictaminó que 240.7545 ha de pastizal necesitaban realizar el proceso de cambio de uso del suelo en terrenos forestales (CUSTF), para, después de varios supuestos legales, determinar que si esas 240 hectáreas hubiesen continuado sin cambio en el uso de suelo y recibiendo pago por servicios ambientales, su valor habría sido de 1,248 millones de pesos, que no eran

⁶² Pradilla Cobos, Emilio, *Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina*, en Cuadernos Metrópole, vol. 12, núm. 24, julio-diciembre, 2010, pp 507-533, Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo.

⁶³ Los proyectos aeroportuarios de 2001 y 2015 mostraban que lo esencial para un megaproyecto está en integrar el espacio a las dinámicas del mercado y la reproducción del capital financiero-inmobiliario, más que en quién tuviera la propiedad o cuál fuera el uso de suelo original del emplazamiento de una gran obra: en 2001 la propiedad de la tierra era ejidal y su uso agrícola; en 2015 se trataba sobre todo de terreno propiedad de la federación con uso de suelo “forestal”.

comprables con los 625 mil 542 millones de pesos resultado de la sumatoria de la actividad económica y empleo generado por el NAICM, para concluir que :

Se demostró que la superficie en donde se realiza el CUSTF no cuenta con los elementos físico-biológicos que permitan rebasar la relación costo-beneficio proyectado en el mismo horizonte (47 años) comparado con el impacto económico estimado del NAICM, viéndose superando en más de 500 veces el valor del uso propuesto que el actual. Aunado a los beneficios sociales como la generación de empleos, derrama económica en la región y detonación de la economía del país⁶⁴.

Ejercicio que aunque resulta muy parcial dado que solo se incluye un tipo de suelo muy específico, podría repetirse no solamente para el polígono donde se encontraría el edificio terminal y las pistas, sino todas las obras asociadas, e incluso más allá en sitios donde el influjo de la megaobra ocurrió indirectamente: el beneficio económico así considerado, resulta mayor en un uso de suelo ligado a la dinámica al NAICM⁶⁵; y bajo cierta lógica eso sería *lo único importante*.

Aunque en proporciones mucho menores, hay elementos que han sido constantes en cuanto al uso del espacio en la Zona Oriente del Estado de México. En la mayoría de los municipios también se han promovido grandes proyectos de centros comerciales, mercados, grandes equipamientos, lo cual nos muestra una tendencia de cómo ha sido la ocupación del espacio en las últimas décadas en los municipios estudiados⁶⁶: favoreciendo desarrollos de ciertas características, sobre

⁶⁴ SEMARNAT, *El libro blanco de la evaluación de Impacto Ambiental y el Cambio de uso de Suelo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y las obras asociadas de la CONAGUA y la SCT*, México, SEMARNAT, 2018, p. 69

⁶⁵ Desde luego la realidad ofrece otras aristas: en buena medida el terreno de carácter ejidal que circundaba el espacio alrededor de las obras del NAICM paulatinamente ha mudado su uso de suelo de manera irregular y se ha integrado ya, parcialmente pero de manera progresiva, al mercado de tierra y en ese sentido a la circulación y reproducción del capital, si bien en otras condiciones, para otros usos de suelo, y a otro ritmo mucho más pausado, pero también sin la mayoría de los posibles beneficios que vaticinaban los promotores tales como la generación de empleos o la derrama económica, y con sus propias problemáticas asociadas.

⁶⁶ Como muestra de esta tendencia en el Oriente del estado de México pueden citarse: El Centro de Abasto, en Chicoloapan, en 2014; el Centro Cultural Mexiquense Bicentenario en Texcoco que entró en funcionamiento en 2012; los centros comerciales de las

otros modelos de ocupación.

Estas características apuntan a la construcción de una ciudad neoliberal; por lo general los proyectos de esa naturaleza no se encuentran inscritos en los instrumentos de planeación y financiamiento de los municipios, sino casi a criterio de desarrolladores inmobiliarios.⁶⁷

Otra característica de las ciudades neoliberales poco menos evidente, pero de igual trascendencia, si seguimos las reflexiones de Pradilla Cobos, es lo que sugieren los planos con prospección al 2045 contenido en Programa Territorial Operativo de la Zona Oriente del Valle de México⁶⁸, donde podemos ver el lado Oriente del Estado de México comunicado por varias líneas de Metro, RTP's, que a su vez se enlazan con sus equivalentes en el territorio de la Ciudad de México: es decir comunicando lo que se esperaba fuese una “subcentralidad” en torno al NAICM.

empresas Sendero y Gran Patio en Texcoco y Chimalhuacán; el proyecto de renovación urbana del Guerrero Chimalli en Chimalhuacán en 2014; e incluso algunos aspectos de los planteamientos de la CONAGUA sobre Parque Ecológico, previos al NAICM, que no han llegado a concretarse: En proporciones menores, pero todos estos proyectos, también promovieron el cambio de uso de suelo de grandes espacios y proporcionalmente también significan detonadores de crecimiento urbano.

⁶⁷CFR. Pradilla Cobos, Emilio, *Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina, op cit.* Al respecto de la planeación urbana, Pradilla Cobos comenta: “gozó de amplia difusión y legitimidad en el discurso político, pero careció de instrumentos suficientes[...] ha sido despojada en esta fase neoliberal de su legitimidad por la reducción y el cambio en las funciones del Estado, el protagonismo del capital inmobiliario financiero [...] reducida al papel poco útil de discurso político u obligación legal remanente”. Líneas más adelante podemos leer algunas comentarios igualmente aplicables al caso concreto del NAICM: “La gestión metropolitana [...], carente de mecanismos eficaces de coordinación o integración, se ha convertido en una sumatoria pragmática de políticas y acciones modernizantes [...] en función de la rentabilidad económica. En estas acciones dominan los imperativos de la llamada competitividad en el mundo global [...], o bien, la competencia entre ciudades o porciones de la metrópoli por la inversión nacional o, sobre todo, extranjera [...].”

⁶⁸ SEDATU, *Programa Territorial Operativo de la Zona Oriente del Valle de México*, SEDATU, México, 2018

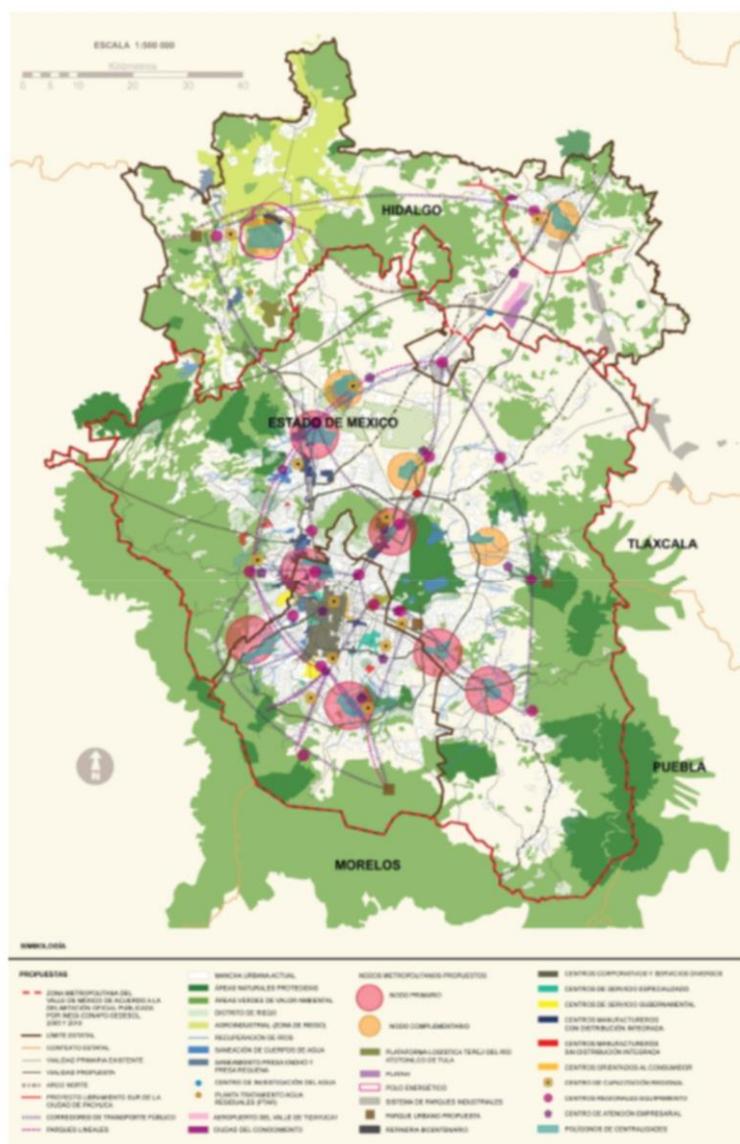


4 Fuente: Programa Territorial Operativo de la Zona Oriente del Valle de México, México, SEDATU, 2018

Con una intencionalidad diferente, y en lo que puede identificarse como objetivo programático de un instrumento de planeación (es decir desvinculado al menos formalmente de lo que después serían los objetivos de desarrollo regional ligados al NAICM), las subcentralidad había sido ya propuesta en 2011 y 2012, en el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, documento en el cual, sin el estímulo del proyecto aeroportuario, Texcoco aparecía siendo una “centralidad complementaria”, de proporciones menores y con funciones algo distintas a lo que habría resultado del proyecto del NAICM⁶⁹.

⁶⁹ Aunque en primera instancia es difícil conciliar las ideas de Pradilla Cobos con las coincidencias existentes entre instrumentos de planeación previos al anuncio del NAICM y los que posteriormente se formularon casi a medida para el megaproyecto, una lectura crítica puede arrojar algunas comparaciones que toman sentido a la luz de las líneas citadas: finalmente el NAICM es un gran atractivo para las inversiones y los argumentos para su emplazamiento abrevaron en el gran estímulo económico que habría resultado para una región pobre de la Zona Metropolitana del Valle de México. Una cierta coincidencia entre los proyectos de transportes masivos propuestos en los POZMVM y los propuestos en el PTOZOVm podrían también ser interpretada en el mismo sentido: la gestión de la metrópoli como un evento pragmático que puede ser materializado solo a partir de posibilidades concretas de atraer inversión, aumentar la competitividad y generar espacios propicios para la circulación y generación de grandes capitales. CFR. *Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, PUEC, 2011, p.367, disponible en:

<http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/POZMVM.pdf>



5 Fuente: Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, México, PUEC, 2011

Si bien estos ejemplos son solo ilustrativos, dado que en todos los casos citados la planeación urbana no ha logrado materializarse del todo y configurar definitivamente la subcentralidad metropolitana en el Oriente, la discusión parece estar más en *cuáles* pueden ser los grandes proyectos⁷⁰ a los que deberían asociarse las subcentralidades

⁷⁰ Como un ejemplo de la idea de competencia pero también simbiosis entre grandes proyectos que modificarían el espacio puede leerse el artículo “Texcoco y la compra silenciosa de predios”; escrito poco antes de que los anuncios del aeropuerto fueran oficiales, se estudia la posibilidad de que fuera un parque ecológico “uno de los más grandes América Latina” el proyecto de modificaría el entorno del Oriente del Estado de México, atraería inversiones y promovería el desarrollo inmobiliario: un megaproyecto en alguna de sus definiciones; (disponible en: <https://cicm.org.mx/texcoco-y-la-compra-silenciosa-de-predios/>.) Un vistazo al *Libro blanco CONAGUA 07 Programa Parque*

(probablemente por la cercanía que eso significa a una agenda política específica), o quizás a las ubicaciones precisas, no necesariamente en el tipo de ciudad que se plantea como objetivo.

Ecológico Lago de Texcoco (PELT), CONAGUA, México, 2012, p. 102, confirmaría que efectivamente, se pretendía desarrollar en unas 2500ha en los municipios de Texcoco, Atenco y Chimalhuacán un gran proyecto, denominado Zona de Mitigación y rescate Ecológico (pero que incluía al igual que otros instrumentos de planeación previos y posteriores, caminos, y plantas de tratamiento de aguas, etc.), descrito como un “parque de clase mundial”. Sin embargo tampoco se ha logrado a cabalidad este objetivo: ni siquiera se logró adquirir la totalidad de los predios, a pesar de que como relata el mismo documento, hubo inversiones importantes en toda la zona.

Actores sociales

Existen varios estudios sociológicos en los que se aborda el tema de los “actores sociales” y algunos otros conceptos con los que se describen entes sociológicos individuales o colectivos, con una fuerte influencia sobre la ciudad, las políticas públicas o el espacio, por ejemplo, los autodefinidos movimientos sociales, las asociaciones de varios tipos o los gobiernos y organismos estatales.

El *Diccionario de sociología* de Luciano Gallino registra en su primera definición de “acción social” las siguientes líneas:

Secuencia intencional de actos con sentido que un sujeto individual o colectivo (a menudo designado como “actor” o “agente”) lleva a cabo escogiendo entre varias alternativas posibles, con base en un proyecto concebido anteriormente pero que puede evolucionar en el transcurso de la misma acción social, con el fin de conseguir un objetivo, o bien de transformar un estado de las cosas existentes en otro estado más agradable, en presencia de una determinada situación –compuesta por otros sujetos capaces de acción social y reacción, normas y valores, medios y técnicas operativas utilizables para tal fin por parte de objetos físicos— [...] ⁷¹

Es decir, el actor es quien puede “hacer”, quien tiene una cierta capacidad de acción individual o colectiva. De esta definición podemos ubicar algunos elementos que servirían como un esquema bajo el cual emprender el análisis de “actores sociales”. Lo principal: su actuar es intencional y pueden elegir entre opciones, se enfocan en modificar el estado de las cosas, pueden evolucionar, y necesariamente interactúan con otros actores.

Siguiendo a Alain Touraine, podríamos completar esta idea añadiendo a la idea de actor y acción social, las reflexiones sobre el *conflicto*, (ya que el NAICM como tema de estudio lo tiene implícito hasta la fecha): En la sociología existen visiones donde predomina el estudio de

⁷¹ Gallino, Luciano, *Diccionario de sociología*, México, Siglo XXI, 2001, p. 1

la sociedad como un sistema, y los *movimientos sociales* (el conflicto,) se encuentran en un lugar secundario; y otras donde el conflicto y los movimientos sociales articulan las relaciones sociales.⁷²

Touraine también esquematiza las luchas sociales bajo tres principios: el de identidad, el de totalidad y oposición. Que básicamente refieren a la autodefinición de los actores sociales (identidad), oponentes (contra qué se enfrenta) y el *enjeu* u objetivo (referido como totalidad) y que se refiere sobre todo al modelo social que se propone. El uso de esta tipología es de carácter descriptivo, y es a través de complicadas relaciones entre los principios como puede representarse esquemas de los tipos de luchas sociales⁷³.

Estos no son los únicos marcos teóricos con los que se ha emprendido el estudio de los actores sociales y su participación en torno a determinadas acciones sociales: El análisis sociológico de los fenómenos colectivos donde una serie de actores tienen un papel relevante, puede echar mano de varios criterios y clasificaciones con las que los investigadores han abordado la cuestión. Así lo sintetiza Marisa Revilla Blanco, igualmente apoyada en varios teóricos:

Los enfoques teóricos que se dedican al estudio del movimiento social y de la acción colectiva como estrategia, es decir, centrándose en el *cómo* actúa y se moviliza un determinado sector de población, parten del estudio del movimiento social como organización, sin cuestionarse el origen de tal organización y sin dar explicación al paso del nivel individual al colectivo. Por otro lado, la mayoría de los enfoques que se centran en el estudio del

⁷² Touraine, Alain, *Los movimientos sociales*, en Revista Colombiana de sociología, No. 27, 2006 <http://www.bdigital.unal.edu.co/14169/1/3-7982-PB.pdf>

⁷³ CFR Touraine, Alain, *Idem.* Al respecto vale la pena comentar: existen por los menos dos trabajos de corte académico donde se privilegia el análisis del grupo social Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) a partir, principalmente, de las reflexiones sociológicas planteadas por Alain Touraine: Sánchez Cerón, Víctor H., *Análisis político sobre movimientos sociales: Caso San Salvador Atenco*, UAEM, 2011 y Salazar Mendivil, Germán. *El Movimiento Social de Atenco, Estado de México*. Colegio de Posgraduados, México, 2007, además de la multitud de artículos que abordan cuestiones identitarias del sujeto colectivo FPDT. Los “objetivos” (la totalidad) han sido mucho menos estudiados, al igual que las relaciones entre oponentes que también sugiere Touraine, lo cual puede parcialmente explicar por qué existen pocos estudios donde se aborde de forma extensiva a otros actores que han intervenido en los proyectos Aeroportuarios en la región de Texcoco, o incluso donde las críticas al proyecto no pasen por argumentos identitarias.

movimiento social como identidad, es decir, que estudian el *porqué* de la movilización, vinculan el estudio del movimiento social a las condiciones estructurales en las que emerge, de tal forma que cada tipo de movimiento social es propio de una forma concreta de sociedad: el propio contexto sociohistórico de su surgimiento determina la composición social y la dinámica del movimiento.⁷⁴

Para complementar aún más estas visiones sociológicas de los movimientos sociales, podríamos citar las reflexiones hechas a partir de interpretaciones que toman como base para el análisis de los movimientos sociales los recursos movilizados por los actores, conocidas con el nombre genérico de *teoría de la movilización de recursos*. El aporte más útil de este enfoque está en la lista de supuestos principales que Cohen y Arato elaboran acerca de los movimientos sociales:

1. Debe entenderse a los movimientos sociales en términos de una teoría de conflicto de la acción colectiva.
2. No hay ninguna diferencia fundamental entre la acción colectiva institucional y la no institucional.
3. Ambas suponen conflictos de intereses construidos dentro de las relaciones de poder institucionalizadas.
4. La acción colectiva implica la búsqueda racional de intereses por los grupos.
5. Los objetivos y reclamos son productos permanentes de las relaciones de poder y no pueden explicar la formación de los movimientos.
6. Los movimientos se forman debido a cambios en los recursos, organización y oportunidades para la acción colectiva.
7. El éxito implica el reconocimiento del grupo como un actor político o la obtención de mayores beneficios materiales.
8. La movilización implica organizaciones formales a gran escala, con un propósito especial, burocráticas.⁷⁵

Una lectura rápida a los postulados anteriores deja claro que este enfoque está más próximo a explicar los movimientos sociales asumiendo que los actores participan de la acción social de manera racional,

⁷⁴ Revilla Blanco, Marisa, *El concepto del movimiento social: acción, identidad y sentido*, en *Zona Abierta*, Num. 69, pp.181-213, FLACSO, 1994, Disponible en: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/el-concepto-de-movimiento-social-accion-identidad-y-sentido>

⁷⁵ Cohen, Jean y Arato, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*, FCE. México, 2002, pp. 561-562

(instrumental si se quiere), limitando al máximo lo que pueda tener de subjetivo la formación de agendas o de sus identidades⁷⁶.

La visión de Touraine es más adecuada si se pretende profundizar en el estudio de un movimiento social en particular, su evolución y probablemente su formación y objetivos. La de Cohen y Arato se adapta mejor a un análisis donde se confronten ideas, objetivos y las relaciones entre actores sociales, que se saben desiguales entre sí, y parece más adecuado desde la visión de una racionalidad compartida que enmarca los juegos de poderes, alianzas y acomodos, que a su vez son los elementos que posibilitan la creación, pervivencia y éxito político de ciertos actores sociales sobre otros.

Aterrizando estas ideas hacia los problemas más cercanos al urbanismo podemos decir que en Latinoamérica se ha estudiado la relación de los actores con el espacio y la formación de cierto tipo de ciudad en varias ocasiones:

Para Pedro Pírez, la ciudad es un espacio donde los individuos y grupos desarrollan una obra con ciertas restricciones (que pueden ser legales, espaciales, económicas, organizacionales), pero que no está predeterminada, sino que dependerá de “cómo jueguen su papel los actores”. En la práctica estos actores son unidades de acción social que operan en el ámbito local, aunque sus actividades se enmarquen en procesos más amplios como el sistema económico nacional o global, y que tienen capacidad para darle forma a la política, la economía o los procesos sociales locales aunque no puedan influir en la misma medida en procesos más amplios⁷⁷.

⁷⁶ En el caso del FPDT el texto que quizás más claramente adopta este enfoque es: Meza Martínez, Carlos Ramón y Jesús Carlos Morales Guzmán, *Protesta y movilización legal contra megaproyectos en México: El Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (2001-2002)*, En *Dereito & Práxis*, Vol. 8, Núm. 1, 2017, pp. 449-473; donde particularmente se aborda los recursos *legales* movilizados por el movimiento social. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/27768>

⁷⁷ Pírez, Pedro, *Actores sociales y gestión de la ciudad*, CIUDADES, Num. 28. Octubre-dicimembre 1995, RNIU, México, disponible en:

El actor en ese sentido puede entenderse como un ente —si bien limitado por procesos estructurales que no dependen de él— que actúa con el entorno y se relaciona con el territorio. Su importancia relativa estará en su organización y sus posibles acciones. Como puede verse, a partir de estos análisis puede introducirse al discurso factores como los del territorio en que tiene lugar la relación entre los actores y la gestión urbana, como el mismo Pírez la llamará.⁷⁸

La ciudad bajo esta propuesta se convierte en una unidad “socio-territorial”, una unidad de análisis con características propias, “recortada” de una unidad mayor (estatal o nacional) una “sociedad local”. En ella ocurren procesos sociales a menor escala que en lo nacional, pero que sin embargo es posible identificar con claridad gobiernos locales, relaciones entre grupos sociales (clases), y una relación particular con el territorio: “la aglomeración”. Como concluye el propio Pírez “pensar la ciudad como sociedad local implica, inmediatamente, percibirla como un sistema de relaciones entre actores”.⁷⁹

Pero los actores intervienen en procesos diferentes: económicos encaminados a obtención de ganancias, en la formación de políticas públicas desde el poder establecido, en la formación de redes comunitarias o incluso en la formación de conocimiento de acuerdo a las necesidades de los otros procesos⁸⁰.

Los “objetivos” identificados por Touraine, si se pretende encontrar un símil, corresponden en el planteamiento de Pírez, a una cierta idea de la ciudad, construida por los propios actores, que para conseguirse dependerá de las estrategias formuladas o materializadas. Por tanto, el modelo de Touraine puede seguirse usando para hacer la descripción de

https://www.researchgate.net/publication/274313532_Actores_sociales_y_gestion_de_la_ciudad

⁷⁸Pírez, Pedro, *op cit.*

⁷⁹ Pírez, Pedro, *op cit*

⁸⁰ Pírez, Pedro, *op cit*

los actores sociales en conflicto a la vez que se ligan al espacio e influyen en el tipo de ciudad.

Actualmente el advenimiento de nuevas tecnologías ha dado pie a repensar a esos actores. No porque los procesos estructurales que desarrollan los actores hayan desaparecido o dejado de ser las fuerzas que le dan forma a la ciudad, sino porque ya no necesitan estar asentados directamente en el territorio a estudiar: al menos teóricamente, pueden influir a partir del uso de herramientas de comunicación digitales y una amplia gama de nuevas tecnologías. Todo lo cual ha permitido que una serie de nuevas presencias se puedan considerar como actores sociales que influyen sobre el espacio de una ciudad⁸¹: el comercio online, las redes de gobiernos locales y las redes de movimientos sociales ciudadanos organizadas a través de internet son un ejemplo de estos nuevos actores.

En el caso que nos ocupa esta característica es notoria sobre todo en la gran red de aliados de uno de los actores que se estudiarán, el FPDT, que de manera exitosa ha sabido canalizar los recursos de las redes digitales, y de diversos tipos de participación, para desarrollar sus programas de acción (en este caso de resistencia a un proyecto.)⁸²

La otra forma de conceptualizar a los actores, ligada a la capacidad de movilizar recursos hacia objetivos propios, ofrece también algunas particularidades para el análisis. Bajo esta óptica, sobre todo si se aceptan los supuestos de la racionalidad de los actores, y los intercambios en los recursos, la organización y las oportunidades, pueden considerarse como agentes de acción social a sindicatos,

⁸¹ Finquelievich, Susana, “Los actores sociales urbanos en la sociedad de la información de los hippies al e-commerce” en *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*, CLACSO, Buenos Aires, 2000, disponible en:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930070338/7finque.pdf>

⁸² Como muestra de este punto pueden mencionarse la todavía notable presencia del FPDT en las redes sociales y medios electrónicos, donde registran por lo menos los siguientes canales de comunicación:

<https://www.facebook.com/AtencoFPDT/>, <http://atencofpdt.blogspot.com/>,

<https://elsalinerodenexquipayac.wordpress.com/>,

<https://twitter.com/AtencoFPDT?>,

<https://www.facebook.com/TodosVsAeropuerto/>

corporaciones, gobiernos, partidos y organizaciones políticas, organismos internacionales, asociaciones civiles, organismos internacionales de cooperación económica, organismos multilaterales, observatorios ciudadanos, universidades, entre una amplia gama más; la complejidad de un proyecto como NAICM, como se verá en el siguiente capítulo, favorece movilizaciones de recursos económicos, organizativos, materiales, o mediáticos, en varias direcciones, posibilitando la emergencia de actores sociales que en otras circunstancias no habrían tenido razón de ser, que no necesariamente están asentados en los límites administrativos de los territorios donde influyen y cuyos intereses están en constante cambio.

Un megaproyecto, si se toma en cuenta lo anterior, plantea condiciones peculiares para los actores. Por ejemplo, existirá una evidente desigualdad entre todos los entes que pueden considerarse “actores”: desde gobiernos administrando aparatos estatales con amplias burocracias y recursos financieros, pasando por empresas globales, bancos, partidos políticos, cámaras empresariales o sindicatos, hasta descender a asociaciones vecinales de recursos materiales organizativos y legales ínfimos en comparación con sus contrapartes, pero que sin embargo se encuentran presentes justamente estimulados por el ambiente de cambios sociales, demográficos y económicos, surgidos a partir de la construcción del NAICM.

Desde luego, al no estar predeterminados los intereses, la interacción entre estos y otros actores, adquiere todavía mayor complejidad, por ejemplo, a partir de alianzas entre grupos, cambios en las políticas públicas o la sucesión de los gobiernos (de signo político distinto) en el tiempo.

A este debate entre y sobre los actores, es necesario agregar todavía varios elementos: el contexto político en México, y en gran parte de Latinoamérica, ha evolucionado en las últimas décadas hacia sistemas de gobierno “democráticos” y a economías donde la participación estatal cada vez es menor, dejando atrás, al menos de forma nominal, el

desmedido poder de los gobiernos centrales. Esto ha permitido una mayor participación de la iniciativa privada en proyectos de infraestructura y una nueva e incipiente participación ciudadana en la toma de decisiones. Fenómenos que como puede suponerse no han evolucionado a la misma velocidad.

Según comenta Domínguez V., el aumento de las protestas de actores sociales contra megaproyectos inicia durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), coincidentemente cuando también empezaban a hacerse común la participación privada en proyectos de infraestructura. Pero es a partir del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) que una cantidad importante de grandes proyectos fueron cancelados, pospuestos o modificados como respuesta a *protestas* de actores sociales⁸³.

Por otro lado, quedarán los factores económicos y referentes a las necesidades de las sociedades latinoamericanas para apuntalar su desarrollo: “Una mirada prospectiva, sugiere que América Latina enfrentará un creciente déficit de infraestructura física y urbana cuya materialización requerirá de inmensas y complicadas negociaciones entre actores públicos, privados y sociales” como afirma, Juan Carlos Domínguez⁸⁴.

⁸³Domínguez, Juan Carlos, *Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa*, en Revista legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Vol.4, Núm.7, México, 2011. Un recorrido periodístico conciso (y casi neutral) por los “megaproyectos” más importantes cancelados en los últimos sexenios en México, puede leerse en: Navarro, María Fernanda, “NAIM no es el único; EPN, Fox y Calderón también cancelaron megaproyectos” Forbes, noviembre 6, 2018, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/el-naim-no-es-el-unico-megaproyecto-cancelado-en-18-anos/>

⁸⁴Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en América Latina*, Instituto Mora, México, 2015, p. 22. La necesidad de invertir en infraestructura ha sido referida también en más de una ocasión e incluso se ha planteado que dicho rezago presenta características diferentes si se analiza desde el punto de vista de las demandas propias del crecimiento económico de un país (vertical), o desde una óptica comparada de, por ejemplo, infraestructura necesaria para dotar de servicios a niveles comparables con otros países o estándares internacionales (horizontal). CRF. Abedrapo B., Eduardo, *Aspectos institucionales para el desarrollo de Megaproyectos de infraestructura*, Dialogo regional de política, 2011. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aspectos-institucionales->

Como puede verse en las líneas anteriores, nos encontramos ante un panorama complejo donde los megaproyectos estarán presentes en las políticas públicas de manera constante y las discusiones al respecto seguramente involucrarán a un gran número de disciplinas: en buena medida el caso de estudio del NAICM ya registra voces que analizan aspectos como los legislativos, los diseños de políticas públicas, relación entre intereses privados y públicos, problemas ambientales, socio-territoriales, aspectos culturales, y desde luego los modelos de desarrollo económico y urbano.

Es a partir de este entramado de relaciones complejas entre los actores que surge una de las propuestas metodológicas para el análisis de Megaproyectos, formulada por el mismo Juan Carlos Domínguez: estudiar de manera simultánea a los actores de la política pública (gobiernos, tomadores de decisiones, legisladores) y a los otros actores, los de la movilización social⁸⁵.

Hablar de un marco normativo para los actores sociales opuestos a la realización de megaproyectos tiene algunas limitaciones, dado que las formas de participación han sido limitadas de por sí, y como se ha visto su evolución ha sido lenta. Algunas de esas formas de participación que pueden ser reconocibles en el contexto actual son las siguientes⁸⁶:

[para-el-desarrollo-de-megaproyectos-de-infraestructura-de-transporte-en-Latinoam%C3%A9rica.pdf](#)

⁸⁵ Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Op cit.* p. 28.

⁸⁶ CFR Domínguez, Juan Carlos, *Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa*, en Revista legislativa de Estudios sociales y de opinión pública, Vol.4, Núm.7, México, 2011. El listado que sigue está hecho usando como base el texto citado. No pretende ser exhaustivo, sino dar un panorama general del estado en que se encuentran las opciones para participar en la toma de decisiones acerca de megaproyectos que tendrían los actores sociales más comunes. Seguramente estudios de caso de otros megaproyectos encuentren algunas modalidades no contempladas, en la lista; sin embargo lo sustancial del análisis seguiría vigente: las opciones de participación relacionadas con el tema son escasas, suelen ser indirectas, y a pesar de que se reconocerían algunas que podrían considerarse “exitosas” o efectivas para oponerse a un megaproyecto, eso no anula la otra parte de la problemática, la que tiene que ver con la necesidad de infraestructuras, los modelos de desarrollo o en general con llevar a la práctica cualquier política pública

-Las consultas públicas que los promotores de los proyectos de infraestructura están obligados a realizar; pero estas tienen un carácter más bien protocolario, por lo que su efectividad es muy limitada.

-Como se ha mencionado el Poder Ejecutivo federal o estatal tiene un margen de acción muy amplio sobre los temas de proyectos de infraestructura, con poca participación del Congreso. Se asume que los electores participaron de la toma de decisiones al momento de votar⁸⁷. Por otro lado, en el caso de México, el Ejecutivo Federal era el único actor fuerte en lo que respecta a la realización de proyectos, por lo que el poder era todavía menos acotado.

-Existen recursos jurídicos como los amparos contra expropiaciones de tierras ejidales o propiedad privada, que pueden ser promovidos por particulares. La Suprema Corte también puede determinar la inconstitucionalidad de un proyecto, si algún órgano de gobierno o poder promueve una controversia constitucional por considerar que otro órgano de gobierno ha invadido sus competencias.

-Algunos organismos, pero particularmente la CNDH, pueden emitir recomendaciones y servir como presión directa sobre temas específicos, pero sin carácter vinculatorio.

-Pueden existir alianzas de actores civiles con otros de carácter gubernamental, cuando por ejemplo en un solo espacio los distintos niveles de gobierno tienen intereses diferentes. U otro tipo de alianzas entre actores sociales y académicos, instituciones políticas, etc.

-Los medios de comunicación pueden ser considerados un actor en sí mismo, y/o pueden ser aprovechados por otros actores.

-El escrutinio internacional (ONU, UNESCO, Banco Mundial, etc.) puede dificultar la supresión de la oposición a proyectos; y también

⁸⁷ Este ejemplo puede verse claramente en la suspensión del NAIM por administración encabezada por Andrés Manuela López Obrador.

existen acuerdos internacionales que reconocen derechos sobre el territorio a algunos grupos.

-La presión y la negociación directa; que a su vez puede contener los modelos típicos de alteración del orden y violencia usado por algunos grupos.

El uso de estos recursos ha sido constante para varios de los entes estudiados en la categoría de actores en este trabajo. En la práctica varios de los elementos listados como formas de participación ocurrieron de manera simultánea, paralelos al entramado legal que el gobierno federal necesitó accionar para iniciar con el proyecto.

Capítulo 3: Estudio de los actores sociales en el NAICM 2014-2018

La evolución del FPDT

La actuación del grupo político creado por los habitantes de Atenco ha sido controversial en varios sentidos: por un lado, es indudable su éxito político y sus triunfos mediáticos, hasta la fecha; por otro, es difícil determinar cuál ha sido su peso real en un fenómeno de la complejidad del NAICM.

Cabe aclarar que no se trata del único grupo social con presencia en el Oriente del Estado de México, y tampoco el único que se ha desarrollado a partir de la oposición al Aeropuerto⁸⁸. El repertorio de acciones de este grupo tampoco es necesariamente novedoso: como se ha citado ya la mayoría de las herramientas de participación, tanto por vías institucionales como populares habían sido ya largamente practicadas por otros y son susceptibles de ser imitadas bajo ciertas circunstancias.

Su inclusión en este estudio obedece a las siguientes razones: a) Se han mantenido en la agenda de la opinión pública por más de una década; b) su uso de los juegos de alianzas y la movilización de recursos han sido bastante notables: de manera muy temprana sectores importantes de la academia, las ONG e incluso algunos organismos internacionales han prestado atención a quehacer de este grupo; c) su

⁸⁸ Existe un listado de aproximadamente otras 5 organizaciones sociales en el Oriente del Estado de México, (Coordinadora de Pueblos y Organizaciones del Oriente del Estado de México en defensa de la tierra el agua y su cultura (CPOOEM), el Frente Amplio no Partidista en Contra del Nuevo Aeropuerto y otros megaproyectos en el Valle de México (FANPCNA), el Movimientos Salvemos Tezontlalli (MST), el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra la Identidad y la Vida (FDPTIV), y la de Pueblos de Ahuatepec y San Marcos) constituidas abiertamente como opositoras al NAICM, y al menos 8 registros de comunidades que se oponían a algún efecto del NAICM en sus territorios, como la explotación de materiales pétreos, el vertido de lodos, o la degradación ambiental derivada de alguna tarea de construcción. En los municipios de Texcoco, Otumba, Tezoyuca, Tepetlaoztoc, Ixtapaluca, San Martín de Las Pirámides y Tecámac. Galicia Fuentes, Sócrates Silverio, “Movimientos sociales comunitarios frente al ecicidio del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México” En *Comisión especial de seguimiento a la construcción del nuevo aeropuerto de la CDMX*, Cámara de Diputados, México, 2018 p. 87-89

discurso es lo suficientemente denso como para conceptualizar de manera elemental términos como “desarrollo”, para documentar su visión del territorio y para ensayar algunas propuestas historiográficas acerca sí mismos.

Un largo antecedente 2001-2015

El FPDT, bajo ese nombre, existe desde el año 2001, sin embargo, varios estudios sitúan sus antecedentes en 1998, la década de los 70 o incluso más atrás, planteando una cierta continuidad tanto entre la organización que permanece activa hasta la fecha y diversos grupos sociales y políticos con agendas de varios tipos que tuvieron presencia en la región en varios momentos.⁹⁰

A raíz de los decretos de expropiación del 22 de octubre de 2001, firmados por el expresidente Vicente Fox (2000 – 2006) con vistas a llevar

⁹⁰ Por su parte, los participantes del movimiento no han dudado en situar una continuidad que se pretende llegar hasta etapas tan tempranas como el gobierno de Nezahualcóyotl o, más recientemente, 1862 cuando la creencia popular sitúa un contingente de atenguenses participando en la batalla de Puebla. Sin que desde luego existan fundamentos históricos que permitan situar esas continuidades, o siquiera fundamentarlas. Vale la pena hacer una revisión rápida de dos documentos importantes para el FPDT, cuya autoría se atribuye al Mtro. Itzam Pineda Rebolledo el “Dictamen pericial en materia antropológica” de 2015 y “La ampliación a dictamen pericial en materia antropológica” del 2018. El primero puede considerarse un estudio antropológico articulado a base de entrevistas semiestructuradas, donde los resultados de la investigación parecen bastante ventajosas para el FPDT: una economía campesina muy consolidada, tradiciones bien arraigadas y una identidad étnica sólida; como se verá después: todos elementos presentes en el discurso de la organización. El segundo, sin dejar de ser favorable al FPDT, es un estudio que intenta hacer un recorrido historiográfico y documentado acerca de Atenco y su población bajo el supuesto de que la continuidad existe desde la época del señorío Acolhua, pero a menudo necesita recurrir a perífrasis para lograrlo, e incluso reconoce algunas ambigüedades importantes: como la dificultad para ubicar Atenco en textos coloniales tempranos, el predominio de Texcoco como ente político organizador en la región y Atenco como un tributario, los fallos desfavorables para habitantes de la región en juicios por la tenencia de tierras en la administración colonial y durante la primera reforma agraria, la pérdida de la identidad lingüística y/o la dificultad para definir Atenco como un pueblo indígena, que al final queda en la categoría de “equiparable”. En FPDT, *Evidencias técnicas, ambientales y sociales del impacto negativo del proyecto de desarrollo del NAICM y su aerópolis asociada en la vida y los derechos humanos de los habitantes de la cuenca de México*, México, 2019, pp. 322-480 disponible en:

<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Argumentos-vs-NAICM-Plataforma-Organizativa-Contra-el-Nuevo-Aeropuerto-y-la-Aerotr%C3%B3polis.pdf>

a cabo el proyecto aeroportuario, iniciaron una serie de movilizaciones sociales encabezadas por un grupo de organizaciones locales del municipio de Atenco. Entre estas fechas y hasta casi un año después se puede distinguir una etapa bastante clara de lo que poco después fue conocido como Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra: la oposición al proyecto aeroportuario, cancelado y abrogados los decretos de expropiación en 2002.

Los párrafos anteriores confirmarían algunos de los presupuestos para el análisis de actores sociales planteados por Cohen y Arato: el surgimiento de este actor como tal, tuvo un origen en un momento de conflicto y reacomodo de fuerzas políticas: el proyecto aeroportuario de 2001, y su surgimiento fue estimulado por la presencia de organizaciones populares ya asentadas en el territorio desde décadas antes⁹¹.

El FDPT sin embargo no se disolvió y continuó actividades, oponiéndose posteriormente a los proyectos de rescate ecológico promovidos por la CONAGUA y manteniendo presencia en diferentes espacios. Su siguiente punto de inflexión es el 2006, cuando sufrieron la carga frontal de un operativo policial en respuesta a algunos enfrentamientos, sucedidos cuando el grupo se solidarizó con un grupo de vendedores ambulantes, en la ciudad de Texcoco.

La reorganización del FPDT, sobrevino después de los citados sucesos; se caracteriza por la intensificación de las relaciones con otros grupos sociales y una expansión de los intereses del grupo en lo que se refiere a las motivaciones para su actividad⁹².

⁹¹ Un recorrido más cercano por antecedentes inmediatos del FPDT lo ofrece: Ortega Bayona, Berenice, "San Salvador Atenco: La formación de una identidad de clase en la resistencia". Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe, CLACSO, 2005, donde al lado de los antecedentes "ancestrales" rodeados de una conceptualización casi mítica, se hace mención HAUSA, la Organización Emiliano Zapata y las luchas sindicales de Sosa Texcoco, todos movimientos sociales asentadas en Atenco, durante las décadas anteriores.

⁹² Documentado por la propia organización, la red de contactos ya de por sí notable durante el primer momento de conflicto durante el sexenio de Vicente Fox, llegó a incluir a la premio Nobel Jody Williams, organizaciones en Francia, el estado Español y pronunciamientos del Foro Social Mundial y del expresidente Boliviano Evo Morales;

Los siguientes cuatro años su principal agenda estuvo centrada en una serie de luchas legales y políticas encaminadas a conseguir la liberación de los llamados presos políticos; y después del año 2010 sobre todo a las peticiones de justicia y las denuncias sobre las violaciones a Derechos Humanos durante operativo de mayo de 2006.

El éxito de este grupo social incluyó, también una temprana red de simpatías y alianzas con el mundo académico. A tal grado que puede decirse que nos encontramos ante uno de los movimientos sociales más documentados. Durante el desarrollo de las próximas cuartillas se analizará una de las formas de participación más efectivas que ha tenido y que mayor peso tuvo durante el tiempo que se construyó el NAICM, y acaso una de las razones de la pervivencia del grupo en el panorama político local: un uso intensivo de las técnicas comunicativas, las alianzas con otros actores, y el manejo de un adecuado *marketig político* que prácticamente durante todo el desarrollo de la organización estuvo ligado al territorio.

La creación de una imagen del FPDT durante 2001 y a partir de 2014

Aunque activo solamente desde 2001, los estudios del movimiento social, como se ha visto, sitúan varios precedentes del FPDT ⁹³.

Sus antecedentes inmediatos documentados se encuentran alrededor año 2000, cuando los primeros rumores acerca de la construcción del aeropuerto en la región de Texcoco motivan las primeras alianzas entre grupos sociales de la región⁹⁴.

además de las de las organizaciones sociales aglutinadas alrededor de *La Otra Campaña*, Sindicatos locales (como el de la Universidad de Chapingo y el Colegio de Posgraduados) y nacionales. Desde luego con diversos niveles de contacto y colaboración. Para un panorama completo puede consultarse: <http://atencofpdt.blogspot.com/>

⁹³ La mayoría de los “teóricos” del FPDT, incluyen en sus textos, amplias explicaciones históricas de los orígenes del movimiento, y usan esa historia como un argumento de validación de sus propuestas.

⁹⁴ “se realizaron algunas asambleas ejidales realizadas en el 2000 a las cuales acudían funcionarios del gobierno federal para exponer el proyecto, pero aun así no se logró un

Utilizando como base estas últimas reflexiones es posible que pueden adaptarse algunos de los elementos de análisis referentes a marketing de territorios, para entender, al menos de forma parcial el desarrollo de esta organización, su relación con el municipio de Atenco, su permanencia en el escenario político durante más de una década, y su relativo éxito⁹⁵.

Desde luego tal análisis no significa la búsqueda de una equivalencia exacta entre todos los contenidos del marketing de ciudad entendido éste como un elemento de la planeación estratégica en las ciudades, y el manejo que un movimiento social ha hecho de su propia imagen. Sin embargo, la comparación puede ser válida en varios aspectos importantes:

Como hemos vistos los movimientos sociales han sido definidos de acuerdo con varias de sus características poniendo énfasis en el conflicto, la acción colectiva o el cambio en el orden del juego político: su éxito implica la cohesión del propio movimiento, el reconocimiento por parte de aliados y de oponentes. Es en ese sentido que puede afirmarse que parte importante del repertorio de acciones del FPDT pueden describirse como estrategias de marketing territorial, dirigido esta vez hacia aliados potenciales, más que inversionistas o turistas, y a crear una imagen *no necesariamente* del movimiento social en sí mismo, sino de su estrecha vinculación con el territorio, ya sea identificado como Atenco (el

acuerdo con los ejidatarios ni se aclararon sus inquietudes” Zamora Lomelí, Carla Beatriz, *Conflicto y violencia entre el Estado y los actores colectivos. Un estudio de caso: el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra en San Salvador Atenco, Estado de México, 2001-2009*, Tesis, Colegio de México, México, 2010; otros textos, igualmente afines al movimiento de Atenco hablan de que las alianzas que dieron forma al FPDT estaban ya hechas antes de que fuera oficial el decreto de expropiación, Ortega Bayona, *op. cit.* 2005, que incluso provee una lista, medianamente detallada de tales alianzas: Consejo Nacional Indígena, Frente Zapatista de Liberación Nacional, Consejo General de Huelga, la CNTE, el CLETA; lista que no nos corresponde juzgar.

⁹⁵ Desde luego el lector que haya seguido con alguna atención la trayectoria del FPDT de inmediato objetará lo accidentado del movimiento, el uso excesivo de la fuerza del estado en 2006, los abusos contra las mujeres, las detenciones de líderes. Sin embargo, estos incidentes no lograron desarticular al FPDT y por el contrario dieron nuevos elementos de cohesión al grupo y sus aliados.

municipio originario de la organización), o, en ciertos momentos, con “la tierra”, el ejido, “el lago”.

Por otro lado, existen varios elementos que indicarían que esta estrategia tuvo algunas repercusiones *globales*, si entendemos así a la gran red de aliados tejida en torno a “los macheteros de Atenco”, que incluye además de otros grupos sociales, sindicatos y grupos políticos, una vasta cantidad de académicos, ONG’s, AC’s y activistas que pueden ser descritos como “internacionales”. Por lo que, aunque en forma limitada, no es descabellado hablar de un cierto posicionamiento global del FPDT y con ello del territorio con el que se le asocia.

Poco después de los decretos de expropiación de 2001 firmados por Vicente Fox con la intención de construir ahí el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, el FPDT tomó las oficinas del Ayuntamiento Municipal de San Salvador Atenco. Existen señalamientos importantes, que sirven para este análisis:

1) El entonces edil del municipio nunca pudo volver a utilizar las instalaciones en la cabecera municipal y, de hecho, el Congreso del Estado de México, le permitió establecer oficinas provisionales en una localidad cercana, por lo que puede decirse que existió un control más o menos claro de los movimientos sociales que después, agrupados, se llamarían FPDT, de las instalaciones y en alguna forma del territorio municipal;

2) Durante lo que duró ese primer conflicto (2001-2002), el FPDT fungió como interlocutor con el gobierno estatal y federal, lo cual en la práctica puede traducirse como un reconocimiento de facto que las instancias de gobierno le otorgaron;

3) Existe un episodio, poco conocido del conflicto sucedido en 2002, en que a través de la retención de ingenieros y personal técnico que hacía estudios en zona, los integrantes del FPDT obtuvieron información detallada de los emplazamientos de caminos y otros espacios que serían utilizados en la construcción del proyecto, lo que les permitió enfocarse

en resguardar esas fracciones de territorio.

4) Una vez que el proyecto aeroportuario de 2001 había sido cancelado, las demandas originales necesariamente debieron ser replanteadas ya que la sobrevivencia de un movimiento depende en gran medida de su capacidad para seguir aglutinando intereses de actores afines y aliados potenciales; en esa reestructuración de las demandas (que no es la única) se llegó a plantear la creación de un “municipio autónomo” a la manera de la experiencia desarrollada por el EZLN⁹⁶

El reconocimiento continuó todavía algún tiempo después de concluido el primer conflicto, en 2002. Por lo que podemos concluir que, al margen de consideraciones estrictamente legales, existieron condiciones, si bien del todo anómalas, que permitieron al FPDT tener cierto control efectivo del espacio, y la suficiente constancia para tener una *imagen* para ese espacio.

El concepto de imagen puede ser entendido desde varios puntos de vista:

La imagen de una ciudad podría definirse como un conjunto de notas adjetivas sobre una ciudad espontáneamente asociadas a un estímulo dado (físico y social) que generan en los públicos objetivos un a una serie de asociaciones positivas o negativas. Tales asociaciones que pueden ser de naturaleza cognitiva y afectiva forman un cuerpo de conocimiento que se denomina creencia o estereotipo⁹⁷.

Como puede verse a partir de la cita anterior son varias las

⁹⁶ Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en América Latina*, Instituto Mora, México, 2015, p.199. La intención de este trabajo no es hacer un juicio de valor al respecto de los objetivos de los programas políticos del FPDT, ni necesariamente de la capacidad de ejecución de esos programas, ni siquiera de su discurso: lo que sí queda totalmente claro a partir de estos elementos es la plena conciencia del territorio y de la necesidad de ejercer control sobre el mismo, presente en este movimiento social. El tema no está agotado hasta la fecha: incluso el estudio minucioso de Domínguez, ha encontrado algunos vacíos importantes en el desarrollo del conflicto y su complicado contexto.

⁹⁷ Precedo, Andrés, Orosa, Javier José y Alberto Míguez, *Marketing de ciudades y producto ciudad: una propuesta metodológica*, Urban Public Economics Review, núm. 12, 2010, pp. 13-39, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España

extrapolaciones que podrían hacerse al estudio de este grupo social: la mayoría de las personas familiarizadas con el tema han fijado una serie de atributos en la organización y en el territorio de Atenco; como puede leerse en este encabezado:



Portada La Jornada del campo Números Anteriores

ORGANIZACIONES POLIFÓNICAS

ESTADO DE MÉXICO

FRENTE DE PUEBLOS EN DEFENSA DE LA TIERRA:

LUCHANDO POR LA VIDA

Para mí, es un movimiento de autodefensa, pues trata de defender la posesión de la tierra, que significa para la gente de Atenco la lucha por la propia supervivencia, por la propia vida, por las costumbres, por el presente y el futuro.
Cayo Vicente

Se reunieron todos los pueblos, se reunieron compañeros de todas las comunidades, no fue de una sola comunidad, fue de todas (...) Hasta ahí el gobierno llegó, porque ya no pudo con las comunidades, porque éramos bastantes.
Micaela Morales

Mayra Irasema Terrones Medina

Hace once años, 13 pueblos de tres municipios mexiquenses: Atenco, Texcoco y Chimalhuacán, integraron el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT). El 22 de octubre de 2001, tras haber emitido 13 decretos expropiatorios de cinco mil 400 hectáreas y 171 viviendas que habrían de ser reubicadas, Vicente Fox anunció la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México.



FOTOS: Jesús Villaseca Chávez / La Jornada

6 Fuente: *La jornada*, 26 de mayo, 2012, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/05/26/cam-pueblos.html>

Donde se valoran los atributos positivos, si bien bastante dirigidos a públicos identificados con valores tradicionalmente de izquierda: la vida, la solidaridad, las defensa, de la tierra etc. O bien de manera negativa como puede deducirse de otro artículo:

San Salvador Atenco, "foco rojo" desde hace 25 años

Francisco Reséndiz y Miriam Vidal | El Universal

Domingo 14 de mayo de 2006

Tweet

El poblado mexiquense ha sido un punto de confrontación social. Pero fue la oposición al aeropuerto alterno lo que lo lanzó como el 'pueblo de los machetes'

Durante los últimos 25 años San Salvador Atenco ha sido un *foco rojo* y punto de confrontación social como consecuencia de su ubicación estratégica -a 42 kilómetros de la ciudad de México-, además de la falta de atención gubernamental, del escaso desarrollo humano.

Pero fue la oposición a ultranza de sus habitantes a la construcción del aeropuerto alterno de la ciudad de México lo que lanzó a Atenco al escenario nacional, pero aquí ya reinaba el desgobierno. Eran las organizaciones sociales quienes hacían que los gobiernos municipales de la región cumplieran sus demandas.

7 Fuente: *El universal*, 14 de mayo 2006, disponible en <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/138322.html>

donde con facilidad pueden leerse atributos poco deseados: foco rojo, pueblo de los machetes u oposición a ultranza. Pero puede afirmarse que en ambos ha sido fijado un estereotipo del movimiento social y del territorio asociado.

Desde luego un balance general sobre estas posiciones encontradas, aunque no necesariamente se inclinaría claramente por una de las dos opciones, probablemente favorecería la buena imagen del movimiento social y del territorio⁹⁸ asociado.

Ahora bien, tales imágenes no son necesariamente voluntarias y existen, aunque no haya la intención de crearlas. ¿Cómo determinar si tales imágenes en el caso de Atenco y el célebre grupo social ligado son o no las deseadas? A este respecto podríamos decir que existen numerosos elementos para afirmar que tal imagen fue la que el FPFT construyó conscientemente y su uso fue no solo voluntario sino programado:

⁹⁸ No existe un estudio donde se hayan confrontado las dos imágenes en medios de comunicación del que se pueda echar mano para confirmar esta afirmación. Sin embargo a juzgar por la documentación consultada, se puede afirmar que la valoración positiva sí es mayoritaria en el medio académico e intelectual; si bien esta no puede ser una muestra representativa de toda la sociedad, sí es un ejemplo que puede tomarse como “público objetivo”, y en ese sentido, el marketing, estaría logrando su cometido: asociar atributos positivos con el territorio de Atenco y con el movimiento social. Existe al menos un estudio académico enfocado en analizar la narrativa hecha del conflicto por uno de los medios afines al grupo: Colorado, César, *Prensa y protesta social. La representación del caso Atenco en La Jornada*, Barcelona, UPF, 2014 (Tesis Doctoral), aunque uno de los puntos torales de este estudio es que existía una desaprobación patente de las acciones del FPDT en medios de comunicación masivos, ofreciendo una imagen subjetiva violenta del grupo; salvo por el medio analizado, que se centró en las causas del conflicto; deja de lado el hecho de que el diario *La Jornada* es hasta la fecha uno de los más influyentes y leídos del del país, por lo que no es en absoluto un medio desdeñable.



8 Fuente: <http://atencofpdt.blogspot.com/>⁹⁹

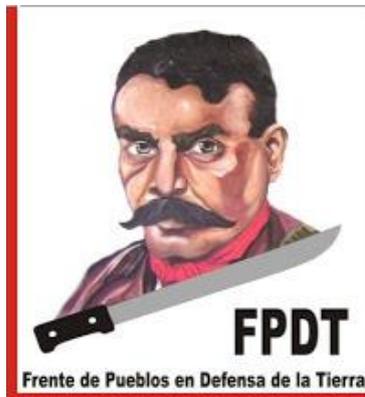
En la imagen, anterior el célebre mural, pintado en 2001, durante algunos de los meses más álgidos de conflicto, el auditorio también fue renombrado en esa época, como uno de los pilares simbólicos del FPDT: Emiliano Zapata, ícono conocido y reconocible a nivel internacional, identificado típicamente con grupos de izquierda y con valores similares a los que el FPDT quiso proyectar.

De manera muy modesta, pero esta intervención en el espacio abonaba un elemento a la imagen que se quería crear de este territorio: “pueblo en resistencia”. Y en ese sentido no existe demasiada diferencia (quizás solamente las proporciones y los recursos movilizados) entre esta intervención del espacio y otras enfocadas a reforzar valores y contenidos simbólicos llevadas a cabo en condiciones más convencionales por gobiernos de cualquier tendencia política.¹⁰⁰ Fue a partir de este mural

⁹⁹ El mural había sido pintado por Javier Campos “Cienfuegos”, conocido muralista y activista originario de Ciudad Nezahualcoyotl. La obra se conservó hasta 2013, cuando fue borrado por órdenes del comisariado Ejidal, en ese momento ocupado por cuadros Priistas. Véase la nota en la Jornada del día 8 de dic., 2013: <https://www.jornada.com.mx/2013/12/08/politica/013n1pol>

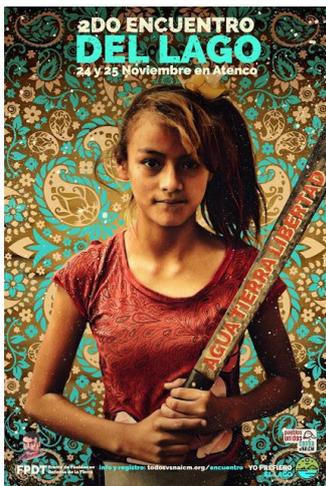
¹⁰⁰ Como ejemplo puede citarse el Guerrero Chimalli en Chimalhuacán, construido por los gobiernos Antorchitas, que también tiene como base una lectura de la historia que es por

que se diseñó lo que a la larga sería el logo de la organización:



9Fuente: <http://atencofpdt.blogspot.com/>

A través de recursos similares, se articularon campañas en 2018, donde se exaltaba “el Lago de Texcoco” en contraposición al NAIC:



10Fuente: <http://atencofpdt.blogspot.com/>

La reflexión entonces puede ser la siguiente: El uso del espacio y el *objetivo de crear una imagen* ligada al espacio, antecedió a la imagen que finalmente adoptaría el movimiento social para sí mismo y que sigue usándose profusamente (véase la imagen del machete en ambas figuras); puede afirmarse que el uso de la imagen, si bien no está ligada a un

lo menos debatible. Para algunas consideraciones al respecto del Guerrero Chimalli desde el punto de vista urbanístico véase: Filipe Narciso, Carla, *Ideologías Neoliberales y la Comprensión Espacio Tiempo: analizando la configuración espacial escalar desde la producción del discurso político y las dinámicas socio espaciales en México*, en *Revistarquis*, 14, vol. 7, No. 2, San José, UCR, 2018.

proyecto de gobierno propiamente dicho, sí fue creada y generada de manera voluntaria y consciente, y también de manera consciente incluyó (o fue asociada) al territorio, tanto como al grupo social.

Existen otros elementos a tomar en cuenta para un marketing exitoso.

Por ejemplo es importante la identificación de valores que imperan (solidaridad, respeto, compromiso con las obligaciones, participación en la vida colectiva), el desarrollo de la sociedad civil de la convivencia y de las relaciones, internas o el conocimiento y su gestión (capacidad de aprendizaje, nivel tecnológico, diálogo entre agentes del conocimiento) todo esto influye en la planificación urbana y en la promoción fragmentada de la ciudad para tratar de compensar determinados problemas como los sociales¹⁰¹.

Como puede verse existen algunas limitaciones para extender el análisis: difícilmente podemos hablar de una planificación urbana propiamente dicha o de las gestiones de conocimiento¹⁰², en este caso de estudio. Sin embargo, sí se puede aplicar ampliamente lo referente a valores que se eligen parte de la creación de una imagen de ciudad y a una extrema participación ciudadana, si partimos del supuesto que el movimiento social de este tipo se asume como *ciudadano*.

No existe un estudio que analice detalladamente la permanencia del FPDT en el panorama político local, y la evolución de sus programas de acción, la obtención de recursos o alguna prospectiva en mediano plazo, una vez que de nuevo el proyecto aeroportuario iniciado en 2015

¹⁰¹ Precedo, Andrés, Orosa, Javier José y Alberto Míguez, *Marketing de ciudades y producto ciudad: una propuesta metodológica*, Urban Public Economics Review, núm. 12, 2010, pp. 13-39, Universidad de Santiago de Compostela Santiago de Compostela, España.

¹⁰² Una aproximación a esto aunque quizás en una etapa muy elemental puede ser la creación de algunos eventos culturales, como la celebración de equinoccio de primavera, imbuido en el discurso de continuidad historiográfica entre el movimiento social y el señorío Acolhua, aunque su invención era completamente reciente y en el 2015 no sobrepasaba 3 años de existencia .

Véase: <https://elsalinerodenexquipayac.wordpress.com/2015/05/06/se-celebrara-ceremonia-solar-el-16-de-mayo-en-el-centro-ceremonial-cerro-de-tepetzinco-en-nexquipayac-atenco/> O los talleres culturales y otros eventos de integración social organizados por el grupo. Véase: <http://atencofpdt.blogspot.com/2011/06/talleres-en-atenco-vamos-todos-seguir.html>

ha quedado suspendido. A partir de las fuentes que han sido consultadas para esta investigación, se puede afirmar que sí existen elementos suficientes para hablar de continuidad, pero con numerosas adecuaciones, en la conformación del grupo primigenio, el repertorio de acciones, y la red de alianzas que se tejieron desde 2001. Aunque como es de suponerse, tanto el contexto político como el social y estado mismo del movimiento social habían sufrido cambios importantes¹⁰⁴.

Una de esas continuidades de las que se puede hablar y que puede ser documentada, sin lugar a duda era la imagen mediática que había sido construida. El peso del movimiento social sobre la opinión pública, que a final de cuentas había sido uno de los elementos determinantes para la cancelación del proyecto aeroportuario impulsado por Vicente Fox¹⁰⁵.

Apoyado sin duda en todo el manejo de la imagen creada desde 2001, y en la base de aliados que databa de los mismos años, la acción de mayor impacto del FPDT ante el proyecto aeroportuario de Enrique Peña Nieto, fue la convocatoria de la Campaña #Yo prefiero el lago¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Ortega Bayona *op cit.*

¹⁰⁵ Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en América Latina*, Instituto Mora, México, 2015, p. 193. Una cita tomada de una entrevista un funcionario de la administración de Fox resume el fracaso que fue ese primer proyecto aeroportuario en términos de la opinión pública: “nosotros (el gobierno federal) nunca logramos convencer a la gente, incluyendo a las clases medias, de que siete pesos no era la última oferta para la gente en Atenco y de que la mayor parte de los beneficios vendrían en el futuro (...) al contrario, la idea de los siete pesos (incluso cuando esta cantidad fue incrementada durante los procesos de negociación posteriores) era algo que se mantendría en la memoria de los mexicanos”. Como puede verse el proyecto del 2014, aunque parcialmente gozó de mayor aceptación, tampoco logró hacerse de la popularidad necesaria.

¹⁰⁶ Puede consultarse uno de sus órganos oficiales en:
<http://yoprefieroellago.org/comparte/>

¿Logró el movimiento social crear un modelo de desarrollo?

A la par que los textos críticos producidos en alianza con otros actores que pueden leerse como algunas de las recopilaciones documentales más completas contra un megaproyecto, existen manifestaciones y textos importantes donde miembros del FPDT y algunos autores afines al grupo social han expresado sus ideas más acabadas con respecto a un concepto que puede identificarse como “desarrollo” y algunas de sus manifestaciones concretas en el espacio y el territorio.

Estas manifestaciones comparten ciertos elementos: un rechazo de los modelos identificados como exteriores, un cierto predominio de los conceptos subjetivos sobre los objetivos, la contraposición de argumentos fundamentados en valores morales sobre criterios técnicos o económicos, la pervivencia real o simbólica de elementos como la comunidad, el nexo con la tierra, los procesos con inicios en etapas ancestrales, y una idea de que el pasado es un bastión de resistencia pero también un objetivo concreto. En general todos elementos comunes a movimientos sociales contra megaproyectos¹⁰⁸.

Estos planteamientos, utilizados como un instrumento de lucha política, resulta bastante exitosos y lo suficientemente acabados como para contraponerlos de manera inmediata a “los otros proyectos”: los derivados de conceptos de desarrollo ajenos a las comunidad, los

¹⁰⁸ Ciertamente desde el punto de vista mediático tampoco las narrativas pro-Megaproyectos, de gobierno y promotores, habían tenido una gran renovación, pero dados los importantes intereses que hay detrás de cada megaproyecto eso puede cambiar muy pronto. Véase: Gasparello, Giovanna “Los megaproyectos y el inalterable discurso indigenista” en *Hojarasca*, La Jornadas, México, enero, 2019, p. 5. Si bien el artículo pretende analizar de forma crítica las posturas gubernamentales que todavía en 2019 apelaban a la idea de ocupar territorios de comunidades indígenas para la construcción de megaproyectos, usando el discurso del “progreso”, de manera rápida se toca otro aspecto relevante que seguramente será materia de discusión para las ciencias sociales en los próximos años: en diciembre de 2018 se escenificó un “ritual indígena ‘para legitimar el principal proyecto de infraestructura, desarrollo socioeconómico y turismo sostenible’”, el Tren Maya: ¿Qué va pasar cuando los argumentos de corte simbólico, apelando a la subjetividad y espiritualidad, que han sido básicos en la configuración de movimientos de resistencia sean reproducidos por los promotores y no por los opositores? ¿Coincidencia el nombre Tren Maya? Puede verse otro ejemplo en la nota No. 99.

derivados de procesos de planeación-participación, que pueden bien entenderse como una modernización no deseada, o un desarrollo impuesto y por lo tanto intrínsecamente carente de validez.

Menos claro resulta el nexo de estos planteamientos con la realidad y su capacidad para solucionar problemáticas concretas, si se piensa que las relaciones del FPDT con otros actores han estado marcadas por el conflicto. Y que los indicadores y datos disponibles sobre el entorno indican dinámicas que no (o por lo menos *no necesariamente*) se corresponden con las propuestas y valores que hacen las veces de modelos para el desarrollo.

Las críticas a megaproyectos pueden ser válidas, e incluso necesarias, y pueden rastrearse elementos útiles sobre todo para el análisis de ejecución de las políticas públicas, particularmente para las que tienen que ver con la planificación y ejecución de megaproyectos de infraestructura o desarrollo económico. Pero existe un visible desequilibrio entre esas propuestas de desarrollo alternativo y la capacidad para producir resultados concretos, más allá de su utilidad en contextos específicos (*de resistencia*, si se quiere). Lo cual en alguna medida explica parte del repertorio de acciones que ha sido constante para el FPDT desde el surgimiento hasta la fecha, pero el relativamente poco éxito que ha tenido como negociante y/o como gestor en temas de política pública concreta.

David Pájaro Huerta, uno de los activistas líderes del movimiento, publicó en 1999 un documento llamado *Diagnóstico de la problemática ejidal en el municipio de San Salvador Atenco, Estado de México*¹⁰⁹. Tal texto dedica una buena parte de su extensión al análisis de los tipos de suelo en los ejidos atenquenses, pero otro párrafo igual de extenso aporta reflexiones valiosas para el análisis: el referente a las

¹⁰⁹ Pájaro Huertas, David, *Diagnóstico de la problemática ejidal en el municipio de San Salvador Atenco, Estado de México*, Ayuntamiento de Atenco, Atenco, 2000

problemáticas que ya se enfrentaban en Atenco *antes* de que se anunciara formalmente el proyecto aeroportuario.

Con un predominante sesgo a atender los problemas desde una perspectiva de “desarrollo rural”, las problemáticas identificadas quedaban sintetizadas en el siguiente cuadro:

Ubicada en	Problemática
Todos los ejidos del municipio	Crecimiento no controlado de los asentamientos urbanos
Todos los ejidos del municipio	Construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales
Todos los ejidos del municipio	Presencia de basura no biodegradable, pero sí reciclable
Todos los ejidos del municipio	Programas de forestación y reforestación
Todos los ejidos del municipio	Trazo, alineamiento y mantenimiento de caminos
Todos los ejidos del municipio	Programas para rehabilitar a las unidades de riego para el desarrollo rural (URDERALES)
Todos los ejidos del municipio	Creación de programas de asistencia agropecuaria
Acuexcomac, Atenco, Fco. I. Madero, Ixtapan y Nexquipayac	Trazo y rehabilitación de zanjas
Atenco, Fco. I. Madero, Ixtapan y Nexquipayac	Atención a las zonas salinas y de agostadero
Atenco	Integración de un parque turístico en “el contador”
Ixtapan	Construcción de un centro de acopio lechero.

▲ Elaborado con observaciones e información obtenida directamente en los ejidos del municipio, con entrevistas a los campesinos y autoridades locales, del 25 de agosto y hasta el 25 de octubre del 2000.

¹¹Fuente: Pájaro Huertas, David, *Diagnóstico de la problemática ejidal en el municipio de San Salvador Atenco, Estado de México, Ayuntamiento de Atenco, 2000, p. 25*

Según el propio activista hasta el año 2000, 15% de las mejores tierras ejidales habían mudado su uso de agrícola a urbano. La situación era desigual dependiendo de la comunidad que se tratara: 70% en Acuexcomac, 30% en la cabecera municipal, 100% en Zapotlán. La opción para frenar la urbanización del ejido que se ofrece en este texto es constituir los pozos de riego agrícola en “unidades de desarrollo rural”, e incluso les da un acrónimo: URDERALES. Si bien no se especifican detalles de esta idea, lo fundamental puede resumirse en que el ejidatario dejaría de ser fraccionador si se le ofrece una opción económica viable para su parcela ya que, como se especificará más adelante en el mismo trabajo, paralelo a la urbanización irregular de ejidos, subsiste una productividad muy baja en los terrenos que continuaban en la actividad agrícola.

No se mencionan las acciones para constituir esos polos de desarrollo, las inversiones necesarias, ni tampoco queda del todo claro cuáles tendrían que ser los objetivos de estas URDERALES:

En el área ejidal del municipio de Atenco, se tienen 23 pozos, y falta mucho para que estén conformados en URDERALES; y siendo honestos, hay tierras que a decir de los ejidatarios, “solo les falta que les hechemos ganas” [sic]¹¹⁰.

Como puede deducirse de los párrafos anteriores, es claro que existía una preocupación real por los problemas presentes en el Municipio de Atenco, y que se vislumbraba con bastante exactitud ciertas problemáticas que podríamos decir que subsisten hasta la fecha, incluso después de los grandes cambios en el contexto general. Las alternativas, sin embargo, parecen más bien limitadas, demasiado generales o superficiales, sin que esto necesariamente signifique en una imposibilidad de derivar en proyectos más completos y específicos; (no olvidar que el documento es originalmente un “*Diagnóstico*”).

A raíz de los decretos de expropiación del 22 de octubre de 2001, firmados por Vicente Fox con vistas a llevar a cabo el proyecto aeroportuario, iniciaron una serie de movilizaciones sociales por el FPDT. Eran justamente las circunstancias, reconocidas por David Pájaro, de baja productividad y el desorden e irregularidad con el que paulatinamente se urbanizaban las tierras ejidales, y la falta de perspectivas para el desarrollo agrario, las que el gobierno federal había utilizado en los estudios previos al NAICM para calcular un bajo impacto en lo que sería el mayor proyecto de la administración Foxista.

Hasta este punto podríamos hablar de dos concepciones opuestas del desarrollo. Por un lado, la insistencia en conservar el ejido, revitalizar su productividad y convertirlo en una opción viable desde el punto de vista económico, aunque sin un proyecto claro para eso. Y por otro la

¹¹⁰ Pájaro Huertas, David, *Diagnóstico de la problemática ejidal en el municipio de San Salvador Atenco, Estado de México*, Ayuntamiento de Atenco, 2000, p. 25

concepción de un gobierno que abiertamente quiere marcar una diferencia con el pasado, incluir al país en el proceso de globalización, atender los intereses privados. La confrontación, en el momento de querer materializar un proyecto (un megaproyecto) concreto era inevitable, toda vez que el espacio en que se tendría que desarrollar era el mismo.

Como muestra de este conflicto entre las perspectivas, puede verse la crónica de Alejandra Lajous, que recoge una declaración hecha por un ejidatario a un noticiero en los momentos más álgidos del conflicto entre el gobierno Federal y el FPDT, el 11 de julio de 2001:

No queremos negociar nuestras tierras. No queremos más dinero por nuestras tierras, sino que nos las dejen como están. No queremos el aeropuerto". Finalmente, expuso lo que, a su juicio, era el fondo del problema: "Lo que quieren hacer Vicente Fox y Montiel es un corredor industrial"¹¹¹.

Si bien el repertorio de acciones del FPDT incluyó la alteración del orden público y la violencia¹¹², que mediáticamente acapararon la atención y que en última instancia le dieron la gran popularidad a Atenco y al FPDT, en la práctica fueron los conductos legales los que finalmente terminarían por impedir el primer proyecto aeroportuario. Conductos legales que se sirvieron de alianzas con otros actores: el Ayuntamiento de Texcoco, el de Acolman, el jurista Ignacio Burgoa, el Gobierno de la Ciudad de México¹¹³.

¹¹¹ Lajous, Alejandra, *¿Dónde se perdió el cambio?: tres episodios emblemáticos del gobierno de Fox*, México, Planeta, 2003, p. 102

¹¹² Meza Martínez, Carlos Ramón y Jesús Carlos Morales Guzmán, *Protesta y movilización legal contra megaproyectos en México: El Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (2001-2002)*, En *Direito & Práxis*, Vol. 8, Núm. 1, 2017, pp. 449-473; donde particularmente se aborda los recursos *legales* movilizados por el movimiento social. Disponible en:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/27768>

¹¹³ Un análisis hecho a partir de varios modelos explicativos y quizás el más documentado al respecto de cómo el juego político nacional dio paso en la cancelación del proyecto aeroportuario de 2001 lo provee Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en América Latina*, Instituto Mora, México, 2015, pp. 177-211.; su texto parte de varios modelos explicativos sociológicos y políticos, y de hechos clave: Mal cálculo político de

Hacia 2002 se publica en una revista de la Universidad de Chapingo el texto *La tierra no se vende*, también de la autoría de David Pájaro. A diferencia del *Diagnóstico sobre la problemática ejidal*, se emprenden en este texto algunas argumentaciones con intencionalidad claramente política de justificar las acciones del FPDT. Con alguna ambigüedad se plantea lo que se aproximará más a una idea de desarrollo del que quizás sea el mayor teórico del grupo social:

Los informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo reafirman que la finalidad del desarrollo es ampliar las opciones humanas, abrir nuevos horizontes a cada mujer y cada hombre, y posibilitar que realicen sus expectativas en otras dimensiones, superiores a la posesión de riquezas o al disfrute del confort; tales como la convivencia, la justicia, el respeto a los otros, la protección de la vida y del medio ambiente o la entrega generosa al bien de los demás. Principios básicos sabios, que se entrelazan perfectamente con la manera de percibir de los ejidatarios...¹¹⁴

El mismo texto es un exhorto a repensar el modelo de desarrollo reconsiderando el papel de los ejidatarios, pero dado lo limitado y ambiguo del concepto de desarrollo del que se parte, el escrito tiene una fisonomía más bien cercano a la arenga política, que a un concepto pragmático que pueda extrapolarse a otras circunstancias o materializarse en un proyecto más definido.

Reforzando estas ideas de nexos con la tierra, vagamente, como un intento de fundamentación técnica, aparecen algunas reflexiones acerca de la productividad *potencial* de los ejidos atenquenses, apoyadas por una serie de cuadros, y un párrafo: “donde se observa que existe toda una infraestructura que jamás se consideró en los supuestos avalúos de nuestras tierras; tal es el caso de los canales para riego. En tanto que en

Vicente Fox, una serie de actores dejados fuera de la discusión, un manejo inteligente de la opinión pública por parte del FPDT y otros grupos opositores, una división marcada de las élites económicas y del ámbito académico.

¹¹⁴ Pájaro Huertas, David, *La tierra no se vende, se quiere y se defiende*, document presentado en la segunda Reunion Nacional Sobre Sociología Rural, UACH, Agosto 2002. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/299665868_La_Tierra_no_se_Vende_se_Quiere_y_se_Defiende

el cuadro 5 se presenta el directorio de los pozos para riego¹¹⁵ de los cuales la mitad habrían sido expropiados de no haber existido la resistencia.

De manera muy temprana existieron nexos entre el mundo académico y político con el movimiento social FPDT. Desde los primeros escritos sobre el grupo publicados en fechas tan tempranas como el 2002¹¹⁶, la redacción ya privilegiaba los argumentos cualitativos y subjetivos provenientes de entrevistas y testimonios, sobre los datos o las propuestas técnicas.

Como puede verse, existe una clara tendencia, que de hecho es aceptada e incluso asumida como una ventaja, de usar argumentos subjetivos, con base en discurso ético-morales, por sobre criterios técnicos¹¹⁷; finalmente estos argumentos difícilmente pueden rebatidos y su subjetividad los puede hacer adaptables a varias circunstancias.

No es lugar para hacer una crítica a este tipo de argumentación. Sin embargo vale la pena recordar cuál fue el rumbo que siguieron ciertos acontecimientos concretos, que aunque no necesariamente tienen relación directa con el FPDT, sí nos hablan de realidades complejas que tampoco necesariamente coincidían con los intereses o el programa político de éste grupo social.

En el año 2000, antes incluso de los anuncios oficiales, el Ejido de Santa Isabel Ixtapan, había adoptado el dominio pleno¹¹⁸ de sus tierras, los ejidatarios de esta comunidad no se sumaron a las demandas del

¹¹⁵ Pájaro Huertas, David, *idem*.

¹¹⁶ CFR Alcayaga, Cristina, Atenco, el peso del poder y el contrapeso de la resistencia civil, Miguel Angel Porrúa Editor, México, 2002

¹¹⁷ Como muestra de esta afirmación basta ojear un poco de los párrafos desarrollados en el mismo texto de David Pájaro: -La conciencia del FPDT, -Nuestra raíces indígenas, -Las mujeres del FPDT -Los jóvenes del FPDT, -Las enseñanzas del movimiento por la defensa de la tierra.

¹¹⁸ Esta figura sustituye a la de Ejido, y autoriza la entrada de la tierra al mercado *de forma legal*.

FPDT e incluso esta comunidad sirvió de cabecera municipal provisional, mientras el FPDT tomó las instalaciones del ayuntamiento¹¹⁹.

Verónica Vázquez García¹²⁰ documentó algunos de los problemas recurrentes desde la perspectiva de género que afectó algunos de los núcleos agrarios más representativos de Atenco: si bien en contraste con otros escritos centrados sobre todo en la participación de las mujeres en las movilizaciones políticas sucesivas, el trabajo de Vázquez García ponía atención en la situación de las mujeres en aspectos más formales y prácticos con respecto a la gobernanza del ejido:

La conclusiones no son halagüeñas para las autoridades agrarias del Estado de México, quienes reciben la mayoría de las críticas, pero tampoco para las prácticas de los ejidatarios, que en general siguen patrones anquilosados, donde perviven los vicios del clientelismo, la desigualdad de género entre los titulares, la omisión de la legislaciones vigentes; es decir: no se alcanza a vislumbrar ningún cambio sustancial y positivo en las prácticas viciadas de los titulares de parcelas ejidales, a pesar de la gran politización derivada de la presencia del FPDT¹²¹.

¹¹⁹ Para entender algunas otras consideraciones acerca del distanciamiento del discurso del FPDT con una realidad que los rebasaba, puede verse: Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en América Latina*, Instituto Mora, México, 2015, pp.203. El texto de Verónica Vázquez García, puede leerse también en ese sentido. Así como la información registrada por la CONAGUA sobre la paulatina adquisición de terrenos para el proyecto ecológico, que si bien no logró adquirir toda la cantidad de terreno que se había propuesto, sí tuvo un gran avance. Y desde luego ya con el proyecto del NAICM en construcción las fuentes periodísticas que registraban notas como la siguiente: <https://www.milenio.com/estados/se-recrudecen-disputas-por-el-nuevo-aeropuerto>; después de todo parece que la consigna “La tierra no se vende”, tuvo muchas fisuras muy rápidamente.

¹²⁰ Vázquez García, Verónica, *Género y privatización del ejido en San Salvador Atenco, México*, Perfiles latinoamericanos. vol.28 no.55 México ene./jun. 2020. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532020000100325&lng=es&nrm=iso

¹²¹ A partir de la lectura del texto de Vázquez, (que sin embargo puede considerarse como favorable al FPDT) surge un detalle que también tiene varias lecturas: a pesar de la gran presencia mediática, nacional o incluso internacional, del FPDT y de su aparente fortaleza y cohesión que quedaría demostrada durante los momentos críticos del conflicto por la expropiación el aeropuerto y después durante el conflicto de 2006, los testimonios muestran una capacidad bastante limitada para manejar la política local: se tienen permanentemente dificultades para conservar los comisariados ejidales, las elecciones de la delegaciones municipales; nada sorprendente si se toma en cuenta que compitieron

En el párrafo “La conciencia de Atenco”, David Pájaro plantea que la unión de los pobladores de Atenco había trascendido al grupo de los campesinos y la resistencia al proyecto aeroportuario se había extendido a quienes no poseían tierra en el municipio. Esta argumentación esquivaba otra de las realidades que más fácilmente podrían haber servido de contraargumento a los fundamentos del movimiento: el porcentaje de población de Atenco que en el año 2000 se dedicaba a las actividades económicas primarias era la mitad que en 1990, y el descenso continuó en los indicadores del año 2010. Cabe destacar que la actividad industrial también se redujo, mientras que los servicios y el comercio siguieron una línea ascendente, y hacia el año 2010 empleaba a poco más del 60% de la población económicamente activa.¹²²

En el año 2005 se consideraba a Atenco como un municipio metropolitano conurbado a la de la Zona Metropolitana del Valle de México, el avance de la urbanización en ese contexto particular con sus modelos de desarrollo y sus nuevas fuentes empleo y de trabajo, parecía ya entonces imparable. El triunfo de los ejidatarios del FPDT había tenido repercusiones políticas y los colocaba, como ya se ha visto, como referentes nacionales e internacionales en lo que respecta a resistencia y “defensa del territorio”, pero la actividad económica reflejada por los datos no parecía ir en ese sentido¹²³.

Era menos claro cuál era la alternativa al megaproyecto. De manera intencionalmente simplificada esa confrontación entre las visiones que se

constantemente contra instituciones políticas más ortodoxas como el PRI, o el PRD, etc.,
¹²² Datos tomados del texto “Desarrollo municipal y movimiento social en el municipio de Atenco estado de México en el periodo 2000–2015”. Que a su vez lo retoma del PDUM de 2004, y lo complementa con información del censo de 2010

¹²³ El tema así tratado tiene mucho de polémico Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos, op. cit.* lo resuelve planteando una condición de “semiurbanos” para los atenquenses, y la conciencia de que esa realidad iba cambiar para las siguientes generaciones. Los textos del Dictamen pericial sin embargo aceptan casi sin ningún tipo de crítica la existencia de actividades económicas ancestrales (“caza” y “pesca” “agricultura”) muy extendidas y llevadas a cabo en unidades económicas familiares y comunales. Sin embargo, los textos de David Pájaro, en lo que pueden tener de *técnicos*, están más cerca de confirmar la primera idea.

tenían para uso del espacio, podría ser esquematizada de la siguiente forma: mientras que los proyectos aeroportuarios se anunciaban como generadores de progreso, empleo, oportunidades de modernización, no era extraño encontrar entre la opinión de los principales líderes del FPDT la idea de que es mejor “volver al pasado”¹²⁴.

En agosto de 2004 se publicó el Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Atenco. Dado que este documento puede interpretarse como el resultado concreto del sistema de planeación democrática nacional, podríamos decir que se trataba de lo más cercano a la materialización de los objetivos de desarrollo, en su vertiente sectorial del desarrollo urbano.

Puesto que se trata de un documento de carácter técnico podemos encontrar los datos acerca de cuestiones específicas sobre el municipio. Este por ejemplo es uno de los párrafos incluidos en la prospectiva, referente a la situación de la PEA en el año 1990:

Para 1990 la PEA municipal con respecto a la población total fue de 26.65%, de la cual 96.39% se encontraba ocupada, 12.49% ocupaba en el sector primario, 44.42% en el secundario y 40.65% en el terciario. Lo anterior representaba un indicador de un incremento gradual de las actividades secundarias y terciarias al contrario del sector primario.¹²⁵

El PDUM, a continuación, proponía reactivar el campo y “arraigar el empleo” en el sector primario, toda vez que reconocía una vocación sobre todo *pecuaria* —no necesariamente agrícola— del municipio, pero la propuesta estaba enmarcada por una percepción del contexto bastante diferente que la que se esgrimía en las propuestas del FPDT o incluso de los otros textos de académicos afines: La tierras estaban subutilizadas, la ganadería que antes habría sido una actividad con cierto potencial, se encontraba ya en condiciones de sobrevivencia y actividades de traspatio que difícilmente podrían constituir opciones económicas reales en tales

¹²⁴ David Pájaro lo desarrollará en los tres textos consultados, el tópico aparece de manera recurrente en varias entrevistas, y Damián Gustavo Camacho, también militante del FPDT, lo desarrollará como un capítulo de su Tesis de Maestría *Atenco Arma su historia*, con el nombre “La historia como arma de lucha”, coincidentemente para obtener el título de maestro en “Desarrollo rural”, por la UAM-X.

¹²⁵ Ayuntamiento de Atenco, *Plan municipal de desarrollo urbano Atenco*, Atenco, 2004

circunstancias; en ese año 2004 era la industria, la que proporcionaba el mayor número de empleos.

Otro de los aspectos que llaman la atención del Plan es la prospección que se hace sobre la población de Atenco: el Censo del año 2000 había arrojado un conteo de 35,071 habitantes, y el escenario programático para el año 2020 era de 51, 416 hab.; si bien el propio documento ofrecía un escenario de alto impacto en que la población para el año 2020 podría situarse en casi exactamente 95 mil habitantes, la cifra que arrojó la encuesta interesal de INEGI en 2015 era de 62, 392 personas, con lo que quedaba claro que el contexto del municipio no estaba siguiendo la línea que hubiese preferido el FPDT: la tierra estaba siendo vendida y urbanizada rápidamente¹²⁶.

Sin embargo, a pesar de la subjetividad sus argumentos, acaso a pesar de las buenas intenciones, las consecuencias del movimiento de Atenco fueron reales: utilizaron instrumentos legales bien conocidos y cooptaron simpatías y aliados, tuvieron un influjo muy considerable en la opinión pública y tal influencia incidió en las políticas públicas y la aplicación o no de los programas sociales y de desarrollo, como se verá a continuación.

El siguiente conflicto que marcó también una etapa para el movimiento, sucedió todavía durante el sexenio de Vicente Fox, en mayo de 2006. Así es como *La jornada* informaba del incidente que dio origen a los episodios de violencia que terminarían en el operativo policial, por el que hasta hoy siguen procesos abiertos en la CIDH:

¹²⁶ “Otro apoyo importante que tuvieron las movilizaciones del 2001, fue el de los vecinos, no necesariamente ejidatarios, que han migrado en las últimas décadas a la zona y se han asentado de manera irregular en algunos ejidos; y por ende, también se veían afectados por la expropiación de las tierras.” Ortega Bayona, Berenice, “San Salvador Atenco: La formación de una identidad de clase en la resistencia”. Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe, CLACSO, 2005. Si bien esta línea de investigación ha sido poco estudiada hasta la fecha, e incluso parece no haber sido dimensionada del todo, resulta muy relevante: el hecho de que el terreno en disputa sea ocupado para uso habitacional, fraccionado de manera irregular y sea reconocido hasta por aliados académicos en etapas tan tempranas como el 2005, cambia por completo las motivaciones del movimiento social; el discurso y la red de aliadas básicamente estarían mudando de sentido.

Desde hace 16 años, en cada temporada de cosecha, los floricultores temporaleros de los pueblos del valle de Texcoco bajan a la cabecera municipal para instalarse en las aceras del centro histórico, y en especial a un costado del mercado Belisario Domínguez. Esa tradición terminó cuando un programa de reordenamiento urbano fue puesto en práctica por el entonces alcalde perredista, Higinio Martínez Miranda.¹²⁷

La confrontación más grave entre el FPDT y el gobierno federal y estatal inició originalmente por un programa de ordenación territorial, implementado además por un gobierno municipal de centro-izquierda *en Texcoco*, fuera del área de interés más obvia del FPDT, fuera *de su territorio*, si se quiere ver así. Este incidente ha sido profusamente estudiado y documentado¹²⁸, por lo que no será un tópico propiamente dicho en este trabajo.

La crítica desde luego tendría que ir hacia ambos lados: La autoridad más cercana a la ciudadanía no puede ejecutar un plan de ordenamiento urbano sin concertar con los actores y esperar que no exista conflicto, y por otro lado queda claro que los postulados de volver al pasado, rechazar a ultranza *otros* modelos de desarrollo y/o usos del espacio se encontrarán en algún momento problemáticas y realidades que, pese a las buenas intenciones, transitan por cursos ajenos a lo planteado por el movimiento y sus propuestas de desarrollo, más todavía cuando esas propuestas alternas no logran la complejidad suficiente como para sostenerse, de manera razonable, en un escenario diferente al conflicto.

Posterior al operativo policial de 2006¹²⁹, que ha sido ampliamente condenado por el mundo académico, los defensores de derechos

¹²⁷ “Un muerto y decenas de heridos al enfrentarse ejidatarios y policías”, La Jornada, México, 4 de mayo 2006, disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2006/05/04/003n1pol.php>

¹²⁸ Prácticamente todas las bibliografías del FPDT posterior a 2006, versa sobre el incidente. El trabajo más completo es el de Zamora Lomelí, Carla Beatriz, *Conflicto y violencia entre el Estado y los actores colectivos*, op. cit. 2010, que además de un análisis riguroso, ofrece una cantidad de fuentes primarias como Anexos.

¹²⁹ Así lo resume Zamora Lomelí: “En 2006, dos jóvenes perdieron la vida: uno de ellos por el disparo de un arma de fuego de la policía estatal, y otro a consecuencia del golpe en la cabeza con una bomba de gas lacrimógeno. Asimismo, doscientas siete personas fueron encarceladas (incluyendo nuevamente a varios líderes y entre los detenidos, cinco extranjeros fueron expulsados del país). En general, hubo una serie de violaciones a los

humanos y la opinión pública, apareció el texto *El Frente de Pueblos en Defensa de la tierra de la Tierra: De la represión a la Autogestión*¹³⁰. También de la autoría de David Pájaro. De nuevo nos encontramos con argumentos cargados de una gran subjetividad, que transitan por la historia de las luchas campesinas en Atenco, la dotación de tierras, y los antecedentes del FPDT. La novedad está en una crítica frontal a la “planeación”; al Plan Nacional de desarrollo, si se lee textualmente, que a criterio del autor se formula como

“un conjunto de proyectos de inversión pública (sic) y considerando de manera más especulativa que lógica, el efecto probable de diversas orientaciones de política económica y fiscal sobre la inversión privada”; y, finalmente, se preparó sin conocimiento de la realidad nacional.¹³¹

Para continuar argumentando que, aunque la planeación es elaborada por técnicos, su aplicación siempre es una cuestión política, y terminar citando tres noticias donde los distintos niveles de gobierno, han desarrollado actividades tales como la de definir y acordar proyectos con grupos políticos ajenos al FPDT, repartir pintura entre habitantes de Atenco o convencer a la gente de que se permita el inicio de obras de drenaje: evidentemente porque todo ello parecía hacerse en menoscabo de la representatividad del grupo, o peor aún, parecía una afrenta dado lo reciente que se encontraba la confrontación y represión¹³².

Posterior a este discurso, de nuevo nos encontramos con argumentos del tipo:

derechos humanos de mujeres y hombres que participaban en el bloqueo carretero.” Zamora Lomelí, Carla Beatriz, *Conflicto y violencia entre el Estado y los actores colectivos*, op. cit., 2010 p.74

¹³⁰ Pájaro Huertas, David, *El Frente de Pueblos en Defensa de la tierra de la Tierra: De la represión a la Autogestión*, Textual, Num. 47, Enero-junio 2007. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/299666659_El_Frente_de_Pueblos_en_Defensa_de_la_Tierra_De_la_represion_a_la_Autogestion

¹³¹ Pájaro Huertas, David, *El Frente de Pueblos en Defensa de la tierra de la Tierra: De la represión a la Autogestión*, op cit.

¹³² Las noticias que cita para ejemplificar corresponden al 11, 18 y 26 de mayo de 2006, apenas unos días después del operativo. La cohesión del grupo era flexible.

Así el FPDT piensa como miembro de la cultura oriental, se considera así mismo una gran familia mientras que el Gobierno es heredero de la cultura occidental, integrado por gentes aisladas cuyo interés es fundamentalmente laboral-materialista.¹³³

De nuevo los argumentos subjetivos que derivarán en razonamientos tipo: si en la práctica el gobierno no ha podido dialogar con el FPDT es porque “no ha entendido este lenguaje”. Aunque los ejemplos aportados de estas fricciones tienen poco que ver con pacíficas manifestaciones de una gran familia.

En los párrafos siguientes de *El Frente de Pueblos en Defensa de la tierra de la Tierra: De la represión a la Autogestión* nos encontramos con varias citas donde se pone de manifiesto lo que se piensa que es “desarrollo” para el autor, pero en un sentido negativo: Apoyado en varios autores equipara los planes de desarrollo a “la conquista”; la planeación económica viene de fuera y anula lo local, tanto las creencias, como las formas de organización. Si el hemisferio Sur se considera subdesarrollado es solamente para dar pie a una intervención sin obstáculo de las potencias desarrolladas, si la participación existe es solamente pasiva, es sumarse sin objetar a los planes de desarrollo. O en palabras del autor:

Nunca da cabida a la opinión de los pobladores de comunidades a quien se desea desarrollar (...) el evento planeación-participación-desarrollo implica apoyo económico externo; que obviamente tendrá que venir del y por consecuencia garantizar la relación de subordinación de dichas comunidades

Ideas sin lugar a dudas debatidas ya, pero todavía muy debatibles. La ciencia social latinoamericana, como la de otras latitudes, trabajó (y aún lo hace) profusamente sobre el tema del “desarrollo” durante décadas, en diversos contextos y desde diferentes perspectivas; pero ni siquiera las propuesta retomadas de la ONU por el autor en textos anteriores parecía tener lugar en este nuevo documento.

Desde luego, y dado lo rotundo de las afirmaciones, el texto necesariamente debía dar algunas conclusiones que fungieran además

¹³³ Pájaro Huertas, David, *El Frente de Pueblos en Defensa de la tierra de la Tierra: De la represión a la Autogestión*, op cit.

como propuestas, y son estas las que quizás mejor ejemplifican la tensión y entre los conceptos de “desarrollo”, que al menos teóricamente tenía el FPDT, y los que se impulsaban desde gobierno federal:

“...deberá entenderse que la planeación-participación-desarrollo, significa vivir y relacionarse de manera diferente, sin esperar que el gobierno ayude.

Por otra parte, deberá considerarse que sin revoluciones tecnológicas los ejidos han subsistido. (...) Después de tantos años de olvido, sin alguna clase de ayuda, los campesinos han salido adelante (...) Quizás es hora de dar cabida a alternativas como la agricultura periurbana, donde los terrenos ejidales que otrora se querían expropiar, funcionarían como jardines externos de los *grandes núcleos urbanos*, para producir hortalizas, flores, granos básicos y frutales. Así los ciudadanos podrán comprar productos directamente de los sitios de producción. Actualmente se tiene agricultura tradicional que sin proponérselo está a la altura de las exigencias de la moda orgánica, ya que se produce sin fertilizantes, con semillas criollas, el agua de riego es de pozos de buena calidad, el ganado de los pequeños hatos, de traspatio y las aves de corral son alimentados con forrajes sin contaminantes. Todo esto se hace en muchas de las comunidades del FPDT, así que ¿quiénes son los retrógrados? Al fin *la falta de planificación-participación-desarrollo* tiene ventajas actuales y vigentes.¹³⁴

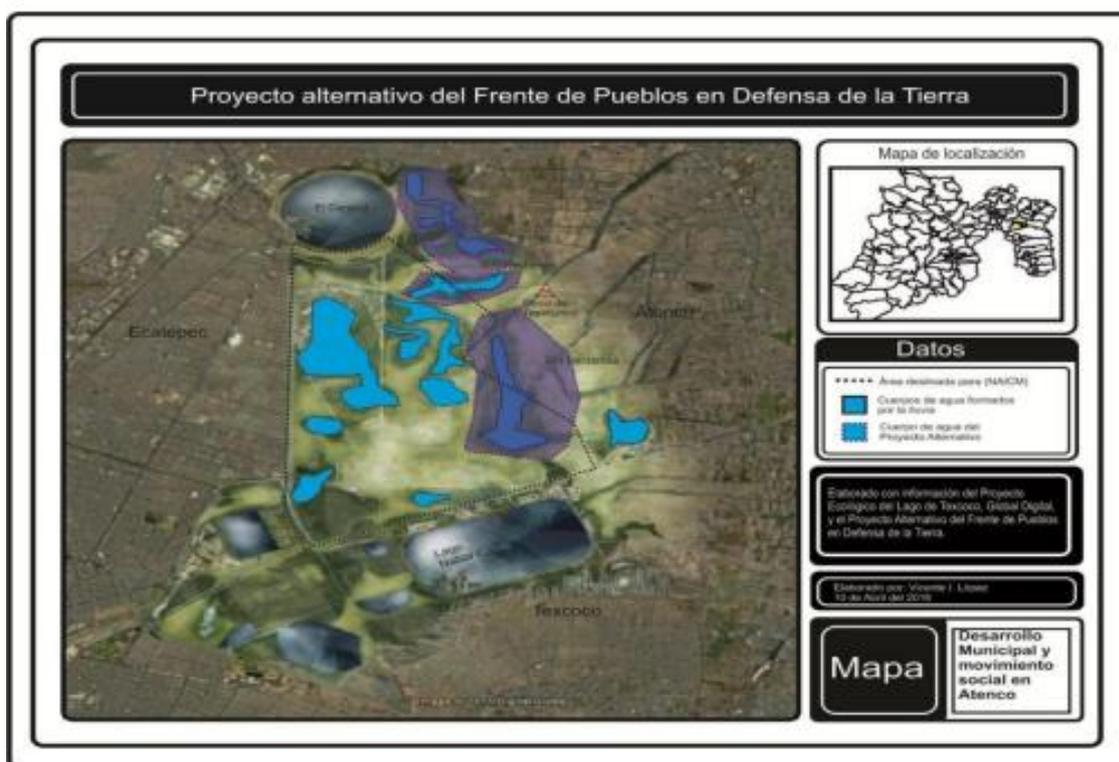
La tensión habría surgido con cualquier otra idea de desarrollo, y las razones son evidentes: los modelos de producción como el propuesto no tienen posibilidades de competir en el mercado actual, o de servir como opción económica real a una población creciente en el contexto del área metropolitana de la Ciudad de México, ese sí innegable. Tampoco las comunidades, las relaciones sociales, o las técnicas de producción son o pueden ser estáticas.

Alrededor de 2015, se presentó lo que quizás sería la propuesta más acabada del FPDT en lo que respecta al uso de los territorios que defendió en 2001:

El Plan alternativo que sugiere el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra es la revitalización de lo que fue el lago de Texcoco, el proyecto sugiere la construcción de obras de captación y tratamiento de aguas

¹³⁴ ¹³⁴ Pájaro Huertas, David, *El Frente de Pueblos en Defensa de la tierra de la Tierra: De la represión a la Autogestión*, op cit.

negras. Las obras de captación, consta de pequeñas cuencas para la retención de agua de lluvia y conducir estas aguas a algunos pequeños lagos que aún subsisten en el sitio, la idea es expandir el área de los cuerpos de agua, que a su vez recarguen algunas zonas de los mantos acuíferos del lugar.(...) Al revitalizar una parte del lago, se pretende también tener un sistema de riego por gravedad, para abastecer algunas parcelas que solo son sembradas en temporada de lluvia, así obtener más producción de maíz y frijol para el autoconsumo de las familias que aún dependen de la producción de las parcelas¹³⁵



¹² Fuente: Pérez Corona, Javier y Vicente Ilich, Desarrollo municipal y movimiento social en el municipio Atenco Estado de México en el periodo 2000-2015, 21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Mérida, Yucatán del 15 al 18 de noviembre de 2016. AMECIDER – ITM 2016

Evidentemente limitada, tal propuesta tampoco tuvo éxito, y no es posible encontrar siquiera un intento más o menos formal para su aplicación, al corte de este trabajo.

¹³⁵ Pérez Corona, Javier y Vicente Ilich, *Desarrollo municipal y movimiento social en el municipio Atenco Estado de México en el periodo 2000-2015*, 21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Mérida, Yucatán del 15 al 18 de noviembre de 2016. AMECIDER – ITM 2016. Disponible en: <http://ru.iiec.unam.mx/3270/1/215-Perez-Lopez.pdf>

Consideraciones finales sobre el FPDT

El ímpetu inicial con el que el FPDT enfrentó el primer proyecto aeroportuario, se había diluido a lo largo de por lo menos 10 años de desgaste, cuando en 2018 iniciaron la campaña #Yo prefiero el lago, su público y la simpatía de la opinión pública eran mucho más limitados que durante 2002 o incluso 2006, sin embargo una coyuntura política favorable finalmente desembocaría en la suspensión del NAICM.

La suspensión del proyecto del NAICM en la realidad obedecía a la retirada del Gobierno Federal (el actor más fuerte) como participante que al éxito o fracaso de las campañas. Aunque parecía un hecho que existía un nexo entre quienes habían sido aliados del FPDT y los intelectuales de la nueva administración federal, de ahí que de nuevo pueda pensarse que la campaña #Yo prefiero el Lago cumplió su cometido: apuntaló y reunió las resistencias al proyecto aeroportuario en torno a un reclamo común, en el marco de su particular visión de las cosas.

Se puede especular acerca de si ese impulso habría sido suficiente para repetir el triunfo de 2002: No hay demasiados elementos que indiquen que era factible, con la sola movilización de recursos del FPDT, suspender la obra ya en proceso. Ni la opinión pública ni la red de aliados parecían suficientes, sin contar con la reducción del territorio ejidal ya adquirido por la CONAGUA; el único hecho comprobable fue el cambio en la administración Federal, fenómeno que queda pendiente de ser estudiado.

En general puede decirse que los grupos opositores a megaproyectos han generado conocimientos válidos que en varios sentidos pueden ser extrapolables y parcialmente han probado su efectividad: tanto para la pervivencia de los propios grupos como para lograr espacios de negociación para actores que no existirían por métodos convencionales. Existen ejemplos de movimientos sociales con base

territorial que han enfrentado con éxito megaproyectos de todo tipo con estrategias parecidas a lo que aquí se ha enumerado: un uso adecuado de recursos jurídicos (nacionales e internacionales), un manejo de la información adecuado que impacte la opinión pública, las alianzas con grupos académicos o políticos, la presión directa y un elemental control territorial básico.

Quedan aspectos que en prospectiva seguramente necesitarán ser revisados tanto por parte de activistas y líderes políticos como desde el punto de vista técnico y académico: Los discurso basados en subjetividades, la influencia de la opinión pública sobre el diseño de políticas públicas, la relación megaproyectos-desarrollo de comunidades, los alcances reales y deseables de la participación en el uso del territorio, y las relaciones directas entre movimientos sociales y la creación de ciudad, entre otros.

Los actores Públicos

Para el siguiente análisis se parte del hecho de que a diferencia de actores sociales emanados de la sociedad civil, los gobiernos de los tres niveles (federal, estatal y municipal) y sus respectivos órganos, están sujetos a condicionantes preestablecidas que pueden verse como estables en el sentido de que varían poco dado su andamiaje jurídico, que tiene cambios mínimos y de acuerdo a procesos legislativos conocidos y determinados a su vez por la misma legislación.

El NAICM es un proyecto de infraestructura, que puede verse como una respuesta del sector público a un problema concreto así que en ese sentido es parte de la política pública y como tal estaría mediado por instrumentos legales.

El GACM

El NAICM puede ser definido como un megaproyecto de infraestructura estratégica. Su principal impulso era el gobierno federal a través de una trama legal compleja. El órgano encargado de llevar a cabo el proyecto

del NAICM fue el grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, conocido por el acrónimo GACM¹³⁶. Entre la documentación que generó se encuentra un *Manual de organización general*¹³⁷, donde puede encontrarse la mayor parte de la información referente a sus características jurídicas, su organización interna, así como la síntesis del proceso de planeación y la financiación del proyecto:

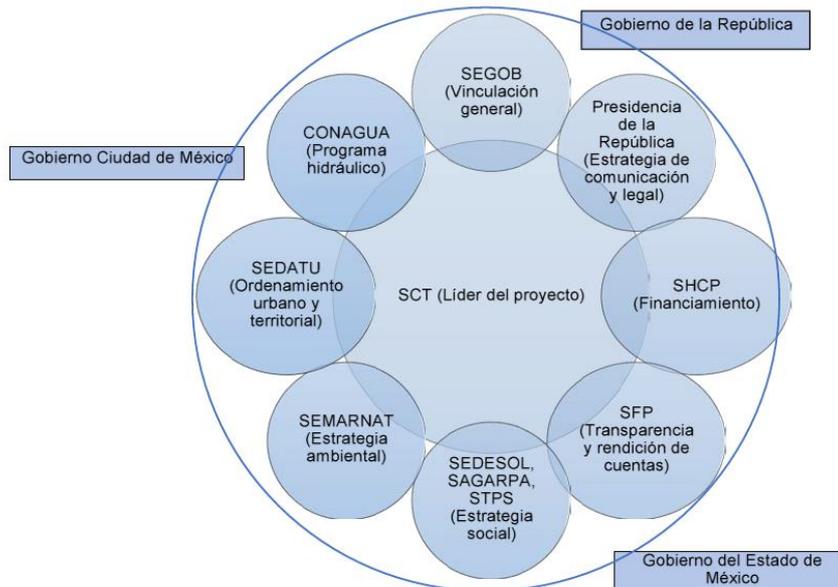
El GACM oficialmente es “una empresa de participación estatal mayoritaria con personalidad jurídica y patrimonio propio”¹³⁸, era a este ente que el gobierno federal le entregaba la concesión por 50 años de la construcción administración y operación del NAICM y sus inmuebles.

Un proyecto de estas características implica la intervención de diversos entes gubernamentales en el ámbito de sus competencias. Como puede apreciarse en el siguiente esquema:

¹³⁶ <http://gacm.gob.mx/>; actualmente en proceso de renovación

¹³⁷ Un análisis de la mayoría de los manuales y documentos expedidos por el NAICM para reglamentar y darle dirección a su organización se encuentra en OCDE, *Desarrollo efectivo de Megaproyectos de infraestructura, El caso del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México*, OCDE, París, 2015 p. 35-37, donde se describen brevemente aspectos como la planeación presupuestario, contratación, subcontratación, salarios y estructura corporativa, y la relación con las obras públicas.

¹³⁸ Su creación oficial se remonta a al 28 de mayo de 1998, como empresa de participación estatal mayoritaria cuyo único accionista era el Gobierno Federal, por medio de otros dos órganos de Gobierno, la Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA). Hasta el proyecto del NAICM había funcionado solamente como una empresa tenedora de acciones. Las funciones para ejecutar las nuevas funciones de planeación, construcción del NAICM le fueron dadas a partir del anuncio de este último. Información disponible en: www.aeropueto.gob.mx/gacm/quienes-somos.php. Para algunos de los críticos la falta de experiencia y burocracia necesaria y estructura operativa era evidente a partir de la información presentada. Desde luego a partir de la encomienda del NAICM, se crearían las estructuras corporativas necesarias.



FUENTE: Diagrama retomado de la Presentación "Visión Integral", http://www.aeropuerto.gob.mx/nuevo_aeropuerto_conoce.php (consultada el 15 de agosto de 2017).

13 Fuente: *Esquema básico de organización de la participación de secretarías de estado en el NAICM*

La secretaría de comunicaciones y transportes Opera el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, que tiene estatus de Organismo Descentralizado¹³⁹.

Pero solo como ejemplo de las dificultades para ahondar en la materia normativa, acerca de los actores gubernamentales participantes en el NAICM, se citan a continuación las leyes incluidas en el marco normativo contemplado por el Manual General de Operaciones de GACM:

Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas
 Ley de Inversión Extranjera
 Ley de la Propiedad Industrial
 Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
 Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
 Ley de Planeación
 Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles
 Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos

¹³⁹ De acuerdo a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, estos organismos sirven de auxiliares en tareas específicas o prestación de servicios públicos al Poder Ejecutivo y se definen como: "Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Por su parte los detalles de sus funciones, constitución y estructuras están normados por la Ley de las entidades paraestatales.

Ley de Protección al Ahorro Bancario
 Ley de Seguridad Nacional
 Ley de Sistemas de Pagos
 Ley de Tesorería de la Federación
 Ley de Transición Energética
 Ley de Vías Generales de Comunicación
 Ley del Impuesto al Valor Agregado
 Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
 Ley del Impuesto sobre la Renta
 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
 Ley del Mercado de Valores
 Ley del Seguro Social
 Ley del Servicio de Administración Tributaria
 Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
 Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
 Ley Federal de Archivos
 Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
 Ley Federal de Competencia Económica
 Ley Federal de Derechos
 Ley Federal de Deuda Pública
 Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 Ley Federal de las Entidades Paraestatales
 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
 Ley Federal de Procedimiento Administrativo
 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
 Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
 Ley Federal del Derecho de Autor
 Ley Federal del Trabajo
 Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público
 Ley Federal sobre Metrología y Normalización
 Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
 Ley General de Bienes Nacionales
 Ley General de Cambio Climático
 Ley General de Contabilidad Gubernamental
 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
 Ley General de Población
 Ley General de Protección Civil
 Ley General de Sociedades Mercantiles
 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
 Ley General de Turismo
 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
 Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 Ley Sobre el Contrato de Seguro
 Ley Sobre la Celebración de Tratados ¹⁴⁰

Por otro lado, la manifestación de impacto ambiental¹⁴¹, declaraba que se afectaban los siguientes instrumentos de planeación:

Los únicos Instrumentos de planeación que operan en el ámbito de influencia del Proyecto son:

1. Plan de Desarrollo del Estado de México
2. Programas Sectoriales del Gobierno del Estado de México
3. Programa Sectorial Estado Progresista
4. Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán – Texcoco
5. Plan Municipal de Desarrollo Urbano Atenco
6. Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Texcoco
7. Plan Municipal de Desarrollo Urbano Ecatepec de Morelos
8. Plan Municipal de Desarrollo Urbano Chimalhuacán
9. Plan Municipal de Desarrollo Urbano Netzahualcóyotl

En el primer listado pueden encontrarse relaciones de los más diversos entes de la administración federal, en el marco de sus competencias, con el proyecto del NAICM; y en segundo se deducen también esas relaciones con los encargados de Instrumentos de planeación que se afectarían en la zona, es decir órganos de gobierno municipal y estatal.

La ingente inversión de recursos que un proyecto de esta envergadura necesitaría provendría de capitales tanto públicos como privados, que serían cubiertos con el flujo de Tarifa de Uso Aeroportuaria, la que ya se cobraba en el Aeropuerto de la ciudad de México, y la que se

¹⁴⁰GACM, *Manual de organización general*, México, 2017. Disponible en: <http://gacmda.gacm.mx:8880/files/GACM/SIPOT/HIPERVINCULOSADMINISTRACION/manualeorganizacion19JUL2017.pdf> Este marco normativo incluye no solamente lo referente a cuestiones técnicas y operativas del aeropuerto sino a todos los aspectos que deben ser atendido durante el desarrollo del proyecto.

¹⁴¹ GACM, *Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional*, 2014. Disponible en <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgiraDocs/documentos/mex/resumenes/2014/15EM2014V0044.pdf>

esperaba coleccionar en el NAICM Texcoco. El principal inversor sería el propio gobierno mexicano, del cual provendría hasta el 60% de la inversión necesaria, que siempre se mantendría como principal accionista de la empresa de manera que las ganancias significarían una fuente de ingresos constantes.¹⁴²

La construcción por etapas evitaría los riesgos de crear un “elefante blanco”; a lo largo de 50 años integraría ampliaciones hasta llegar a seis pistas, y tres terminales¹⁴³.

En un párrafo, del *Manual de organización general* se incluye una cantidad igualmente ingente de beneficios para la población:

El Nuevo Aeropuerto transformará una zona de alta marginación en un espacio de oportunidades con acciones en infraestructura, educación, salud y vivienda. Los habitantes verán un aumento sustancial en su calidad de vida, se generarán mayores ingresos económicos, se dotará a los habitantes del oriente del Estado de México de servicios, centros de trabajo, espacios públicos para la recreación cercanos a sus hogares y nuevos desarrollos habitacionales; y se otorgará plusvalía en el valor de las propiedades de quienes viven en los alrededores.¹⁴⁴

A continuación, los compromisos ecológicos, también muy ambiciosos: respetar los más altos estándares en materia ambiental, una huella ecológica neutra, y acaso lo más importante en este rubro: el rescate de una zona ambientalmente degradada y al mismo tiempo la prevención de inundaciones en el Valle de México.

Desde luego se habla de situaciones ideales, en estos párrafos no se plantea en absoluto el *cómo* se llegará a ese estado de las cosas. A pesar del carácter formal de la información emitida por una empresa pública, casi como una obligación legal, se puede pensar que estos párrafos van en el mismo sentido que el discurso de otros actores: impactar a la opinión pública; crear una buena imagen del proyecto.

¹⁴² OCDE, *Desarrollo efectivo de Megaproyectos de infraestructura, El caso del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México*, OCDE, París, 2015 p.35

¹⁴³ GACM, *Manual de organización general*, México, 2017

¹⁴⁴ GACM, *Manual de organización general*, México, 2017

Como podría esperarse, a pesar de la redacción oficialista, las objeciones al proyecto surgieron de manera casi simultánea a la información que empezaba a circular. Véase por ejemplo el Informe del Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, que recopila la información de las presentaciones y los foros abiertos realizados apenas unas semanas después del anuncio oficial del proyecto¹⁴⁵. Donde, si solamente se toma en cuenta el capítulo “Desarrollo Urbano y Movilidad”, nos encontramos ya documentadas una serie de críticas, emitidas por académicos e investigadores, desde varios enfoques¹⁴⁶: La falta de coherencia con la planeación urbana vigente, los costos ecológicos, o la falta de políticas de transporte claras en la información publicada, por ejemplo.

Es decir, nos encontramos de inmediato con algunos de los problemas recurrentes que típicamente se asocian a megaproyectos, y que podrían ser resumidos en la relación costos ambientales, urbanos, económicos e institucionales muy altos, contra beneficios poco claros y mal distribuidos. Casi todas las críticas al proyecto como tal, desde el inicio, fueron en ese sentido. Después se sumarían las referentes a falta de transparencia, ambigüedades legales, los aumentos sucesivos en los costos, y presuntamente también corrupción.

La discusión sobre los megaproyectos y el actuar de los gobiernos, sin embargo, no termina en ese punto. La bibliografía, al menos lo que respecta a los aspectos económicos de los proyectos, asume de por sí que

¹⁴⁵ *Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*, México, 2015
Disponible en:

<https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/ObservatorioNAICMok.pdf>

¹⁴⁶ Las presentaciones de ese foro puede también consultarse en video en:

<https://www.youtube.com/watch?v=1OT8sRrooy0&feature=youtu.be> Las principales críticas en esa ocasión giran alrededor de la lentitud con que fluía la información de los planes, la dificultades y problemas generados por el emplazamiento, la opacidad de la toma de decisiones, la falta coordinación entre el nuevo proyecto y los instrumentos de planeación vigentes, las conexiones para transporte que favorecían al automóvil y la poca coherencia de las conexiones con otras redes de transportes, etc. Sin duda todas válidas: incluso con toda la información que estuvo disponible durante el periodo que el proyecto se mantuvo activo, es debatible si todos los problemas asociados habrían podido ser resueltos.

existen riesgos asociados con su realización, entre los que podemos encontrar: el hecho de que no se encuentren alineados con los intereses públicos, o que sean desproporcionados con respecto a los problemas a los que se pretende dar solución por ceder a las presiones de los actores privados.

Pero también queda claro que los megaproyectos, en el contexto de las necesidades de infraestructura en América Latina y de su realidad económica¹⁴⁷, serán constantes en la medida que la urbanización (la *urbanización neoliberal*, si se quiere) continúa, y que será necesario apuntalar el desarrollo y generar infraestructuras.

Finalmente, esa era una de las bases en el discurso oficial, en lo que respecta al proyecto:

i) Qué México cuente con una infraestructura de transportes que se refleje en menores costos para la realizar la actividad económica, siendo su estrategia principal la de modernizar, ampliar y conservar la infraestructura del transporte aéreo, así como mejorar la conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia, ello mediante el desarrollo de aeropuertos regionales.

ii) Dar respuesta de largo plazo a la demanda creciente de servicios aeroportuarios en el Valle de México y el Centro del País.¹⁴⁸

Siguiendo la idea de que el desarrollo se tendría que dar compitiendo por las inversiones, y específicamente aumentando la competitividad de ciertas ciudades y regiones, también se podían encontrar afirmaciones como las siguientes:

¹⁴⁷ Poco ha interesado el signo político de los gobiernos que se han sucedido en América Latina en las últimas décadas para validar esta afirmación: administraciones nacionales de todas las corrientes han promovido megaproyectos. Incluso el caso de México al cambio de administración en 2018: si bien la alternancia significó la sustitución de los proyectos no ha se ha dejado de lado su promoción, con todas las implicaciones que ello tiene.

¹⁴⁸ *Título de Concesión que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a favor de la sociedad denominada Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V., para construir, administrar, operar y explotar el nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.;* Véase: DOF, 26/01/2015, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5379470&fecha=26/01/2015

El NAICM, tendrá un impacto económico directo que se extiende al centro del país, en una región estratégica del Estado de México y en la economía del Distrito Federal, que precisa recuperar la competitividad que ha perdido en los últimos años. El NAICM es clave para la consolidación del “triángulo de oro” que genera más del 70% de las exportaciones del país (Guadalajara, Monterrey, ZMVM)¹⁴⁹

La recomendación básicas para los tomadores de decisiones en los gobiernos, son que al menos se trate de proyectos proporcionales a necesidades objetivas que hayan sido evaluadas y documentadas; que se mantenga la coherencia con el resto de las políticas públicas sectoriales y generales; y por otro lado que se cuente con la capacidad de gestión institucional necesaria para ser llevadas a cabo¹⁵⁰.

Ciertamente para algunos analistas la institucionalidad trasciende solamente el conjunto de leyes y ordenamientos de carácter jurídico (institucionalidad formal) e incluye también el contexto sociocultural en que se han de desarrollarse los proyectos¹⁵¹. En general se acepta que, aunque las problemáticas relacionadas con la ejecución de los mismos sean similares en todos los países, resolverlos implica en gran medida elementos con una componente subjetiva que se relacionan con las características “culturales” de cada país.

¹⁴⁹ GACM, *Manifiesto de Impacto ambiental*, SEMARNAT, México, 2015.

¹⁵⁰ Abedrapo B., Eduardo, *Aspectos institucionales para el desarrollo de Megaproyectos de infraestructura*, Dialogo regional de política, 201, p.8. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aspectos-institucionales-para-el-desarrollo-de-megaproyectos-de-infraestructura-de-transporte-en-Latinoam%C3%A9rica.pdf>

¹⁵¹ Abedrap B. Eduardo. *Op cit.* p. 9; en este aspecto vale la pena confrontar también lo descrito por la OCDE, en México pervivían prácticas que eran cuestionables si se les comparaba con lo que la organización consideraba buenas prácticas en los rubros de subcontrataciones con dinero público y “gobierno corporativos de empresas públicas”, contrario a lo que pudiera pensarse, la mayoría de los retos en ese sentido estaban más en costumbres atávicas malas y anquilosadas prácticas *del Estado*: la solución era la modernización y la apertura a nuevas prácticas con mayor participación privada; es decir casi un tema tabú en nuestro país.

El trabajo de evaluar el NAICM desde el punto de vista jurídico también trasciende el alcance de esta investigación, pero sí es posible encontrar algunos ejemplos de ciertas deficiencias¹⁵²:

El GACM contaba en su organigrama una *Subdirección de medio ambiente* que entre sus múltiples funciones contaba la de dar asesoría a otras unidades dentro de la empresa acerca de los marcos legales en que se desarrollarían las obras, y “Acreditar que los trabajos de construcción del NAICM, cumplen con los estudios de impacto ambiental y urbano emitidos por las autoridades competentes (Arts. 20 OPSRM y 24 RLOPRM).”

El artículo del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, al que se hace alusión es el siguiente:

Artículo 24.- Las dependencias y entidades sólo iniciarán la ejecución de obras o servicios, ya sea por administración directa o por contrato, cuando:

- I. Cuenten, dependiendo del tipo de contrato, con los estudios y proyectos de arquitectura e ingeniería; las especificaciones técnicas generales y particulares y las normas de calidad correspondientes; el presupuesto de obra total y, en su caso, para cada ejercicio presupuestario; el programa de ejecución convenido, los programas de suministro de materiales, mano de obra y maquinaria y equipo y, en su caso, de equipo de instalación permanente, ya sea que éstos sean proporcionados por la convocante o los contratistas.
- REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS CÁMARA DE DIPUTADOS DEL

¹⁵² Existen ejemplos de críticas emitidas por varios actores, que incluían comentarios referentes a la ambigüedad legal, que sin embargo (al corte de este trabajo) no devinieron en acciones jurídicas. Véase por ejemplo el ensayo: Echeverría Gutiérrez, Iñaki “Reimaginar la ZMVM, estrategia para un recurso urbano no renovable” en *Comisión especial de seguimiento a la construcción del nuevo aeropuerto de la CDMX*, Cámara de Diputados, México, 2018; donde nos encontramos críticas al NAICM, particularmente al emplazamiento, basándose en la fracción LXI del artículo 3º de la Ley de Aguas nacionales; pero un creciente entusiasmo por la oportunidad que brindarían las 700 ha del Aeropuerto que se desocuparía. Desde luego no se descarta la efectividad de tales críticas como un arma política, lo mismo que las propuestas para el predio que se desocuparía.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Nuevo Reglamento DOF 28-07-2010 12 de 129 Tratándose de servicios se deberá contar con los términos de referencia; los programas de prestación de servicios; la plantilla y organigrama del personal, y el presupuesto de los trabajos;

- II. Se haya garantizado y formalizado el contrato o el acuerdo de ejecución por administración directa, y
- III. Se haya designado por escrito a las personas que se encargarán de la residencia y de la superintendencia del contratista.

En la realización de los trabajos se deberán prever los impactos económicos, sociales y ecológicos que se originen con su ejecución. De realizarse dentro de un centro de población o cerca de él, los trabajos deberán ser acordes con los programas de desarrollo urbano que determine la ley de la materia, debiendo contar para ello con las autorizaciones correspondientes.¹⁵³

Para cuestiones relacionadas con aspectos urbanos puntuales resulta especialmente importante el último párrafo: Existe una trama legal que ha sido descrita en varios documentos, y que es posible rastrear con alguna exactitud, desde el Manual del GACM, pasando por las manifestaciones de impacto ambiental, y que nos llevaría hacia los instrumentos de planeación vigentes en el emplazamientos (los municipios de Texcoco y Atenco), toda la información al respecto fue recopilada en forma sintética en por lo menos un documento emitido por otro órgano de Gobierno el *Libro Blanco de la Evaluación de Impacto Ambiental y el Cambio de Uso de Suelo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y las obras asociadas de la CONAGUA y la SCT*, donde encontramos la siguiente información:

El NAICM se ubica dentro de una zona clasificada como “Plan Parcial Cobertura Subregional” para el primero y “Plan Parcial-Proyecto Especial” para los dos últimos, los cuales a la fecha de la autorización del NAICM no se habían publicado, y dentro de dichas zonas no se hace referencia a la

¹⁵³ Art. 24 *Reglamento de la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPSRM.pdf

prohibición de las obras y actividades que contempla el NAICM, por lo que no se identificó limitante alguna con dichos instrumentos de planeación.¹⁵⁴

Evidentemente es difícil pensar que un proyecto de las dimensiones y trascendencia del aeropuerto no incluyera en sus procesos de planeación los aspectos legales, y ciertamente un ente como el GACM tendría capacidad para paliar este tipo de problemáticas por conductos institucionales incluso con las obras en marcha. Pero también queda evidenciado, con ambigüedades como la señalada, que existieron problemáticas relacionadas con esa institucionalidad informal prácticamente desde el anuncio del proyecto. Muy a pesar de que la observación internacional registraba algunos avances en NAICM con respecto a cómo se había intentado organizar el proyecto aeroportuario anterior¹⁵⁵.

En un panorama como el que se plantea, durante el tiempo que se desarrollaron las obras de construcción, con críticos del proyecto esgrimiendo argumentos bien fundamentados, campañas bien articuladas en contra del proyecto y la oposición de movimientos sociales que se habían prácticamente heredado del fracaso del 2002, y que además adquirieron sobre la marcha nuevas estrategias: ¿Por qué la gestión del NAICM finalmente avanzó y todo indicaba que los trabajos se terminarían, si no hubiese existido la retirada del Gobierno Federal del proyecto?

Es probable que no se encuentre una respuesta única al respecto, y seguramente a medida que más información empiece a circular algunas de las percepciones que se tiene ahora experimenten un cambio.

¹⁵⁴SEMARNAT, *Libro Blanco de la Evaluación de Impacto Ambiental y el Cambio de Uso de Suelo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y las obras asociadas de la CONAGUA y la SCT*, SEMARNAT, México, 2018, p. 46. Disponible en http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/transparencia/2018/Libro_Blanco_NAICM_DGIRA.pdf

¹⁵⁵ Particularmente los Informes de la OCDE pueden dar una idea bastante aproximada de cuáles fueron esos avances en materias como la participación de actores civiles, las consultas a poblaciones, el combate a la corrupción etc.

Una de las respuestas parciales que podrían darse tiene que ver con las propuestas del discurso oficial, y los aprendizajes del proyecto anterior: la tierra que necesitaba ser expropiada era solo una pequeña fracción, el manejo de los medios fue mejor, etc. Pero sin duda otro elemento que favoreció la gestión del GACM, está en las circunstancias sociales en las que se encontraba (y se encuentra) la Zona Oriente del Valle de México; es decir aún con todos los inconvenientes que se conocían y que aparecieron durante el tiempo que duró la construcción, el NAICM no dejaba de ser una opción para una de las regiones más pobres y con más problemas de la Zona Metropolitana del Valle de México.

El documento *Plan Maestro Social*¹⁵⁶, realizado por la A. C. CEIDAS, se encargaba de recolectar toda la información disponible de los municipios de Atenco, Chimalhuacán, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Texcoco, y plantear una serie de objetivos, estrategias y líneas de acción en materia social que teóricamente servirían como base para generar políticas públicas enfocadas a atender las problemáticas que ya se encontraban presentes en el territorio al momento en que las obras se iniciaron.

En general no se trata de información demasiado novedosa, mucha de ella se conocía de censos económicos, consultas y otros ejercicios anteriores. De hecho, la información presentada en su mayoría presentaba un desfase, pero no por ello dejaba de presentar un panorama que en general coincidía con un proyecto que crearía empleos, ordenaría el territorio, promovería opciones de transporte, educativas y aumentaría los presupuestos para servicios municipales. Todo ello tenía aceptación entre la población de los municipios colindantes con el polígono¹⁵⁷:

¹⁵⁶ CEIDAS, *Plan maestro social*, GACM, México, 2017, Disponible en:

<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Plan-Maestro-Social.pdf>

Este documento fue realizado por un organismo que fungía como consultor independiente para el GACM. Esta particularidad derivaba no de un requerimiento de la legislación mexicana sino de una condición contenida en los Principios de Ecuador, que versan más sobre condiciones para acceder a financiación de proyectos.

¹⁵⁷ Desde luego el área de influencia de un proyecto como el mencionado era mucho más

Los 5 municipios que se encontraban en el área de influencia (Atenco, Chimalhuacán, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Texcoco) concentraban en 2015 el 22.9 % de la población de la población del Edo. de México: 3,700,317 habitantes. Datos generales de 2015 registraban 1.9 millones de personas en pobreza (45.6%) y de esa cifra poco más de 270 mil en pobreza extrema (7.8%) llegando documentar condiciones de hambre en algunos enclaves. Otros indicadores revelaron situaciones de desempleo por encima de la media nacional y estatal, altas tasas de criminalidad, servicios públicos de baja calidad, infraestructura social deteriorada e insuficiente, espacios verdes mal ubicados, insuficientes y mal diseñados, servicios de salud insuficientes, servicios de transporte deficientes y caros, y rezagos educativos en 28.9% de la población¹⁵⁸.

A ese panorama socioeconómico, que es por lo menos complicado, el GACM ofrecía estrategias conjuntas, con gobiernos estatales, municipales, la Secretaría de Salud, la SAGARPA, la SEDESOL y otras instituciones, para mejorar los servicios de salud, la oferta educativa en nivel medio superior, e incluso cosas tan elementales como programas hambre 0; tampoco era menor en el contexto del desarrollo de las obras el plantear un programa de desarrollo urbano compartido para la zona de influencia del NAICM, que algunos actores académicos identificaban ya como una *nueva región*¹⁵⁹, y programas de desarrollo rural. Y acaso

grande. En retrospectiva entre los puntos débiles del proyecto en lo que se refiere a las poblaciones afectadas por las externalidades, era justamente que los mayores beneficios, *si iba a haberlos*, estarían en Texcoco y Atenco y dentro de estos solamente en algunos lugares, mientras que otros lugares sufrían las consecuencias no deseadas. Véase nota 88 de este trabajo.

¹⁵⁸CEIDAS, *Plan maestro social*, GACM, México, 2017, Disponible en:

<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Plan-Maestro-Social.pdf>;

aunque la información de este estudio es general y las revisiones en profundidad seguramente mostrarían particularidades, lo cierto es que se pueden consultar estudios que ofrecen indicadores igual de desfavorables para zonas más extensas del Oriente del Estado de México CFR; llegando a incluso a plantearse escenarios desfavorables también en las demarcaciones limítrofes de la CDMX CFR. ; innegablemente el Oriente del Valle de México aparece siempre con indicadores que -lo menos- son desfavorables.

¹⁵⁹ Moreno Sánchez, Enrique, Melesio Rivero y María de los Ángeles Velázquez Martínez, *El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y su impacto en la región oriente del Estado de México*, Texcoco, 2018. Disponible en:

<http://ru.iiec.unam.mx/3774/1/005-Moreno-Rivero-Vel%C3%A1zquez.pdf>

más importante que todo: una parte del presupuesto del proyecto para tales fines¹⁶⁰.

Como se ve, los problemas de la zona no habían empezado con aeropuerto. Tampoco se explicarían sin procesos de larga duración que seguramente implicaron (e implican) además de condiciones económicas, desigualdad territorial en la Zona Metropolitana del Valle de México, una continua falta de atención de gobiernos de todos niveles.

Con todo, e incluso en las circunstancias y con las características en que se planteó el megaproyecto del aeropuerto, no es en absoluto extraño que gobiernos municipales de la región, porciones significativas de la opinión pública nacional y local y otros grupos, aceptaran que existirían beneficios como empleos, mejoras en las redes de transporte o el aumento de redes de servicios públicos y privados, por más que existieran críticas y preocupaciones igual de legítimas en otros sectores.

¹⁶⁰ CEIDAS, *Plan maestro social*, Op. Cit. Pueden consultarse dos de los *Programas anuales de obras públicas*, emitidos por el GACM en las direcciones: http://www.gacm.gob.mx/doc/pdf_programa_anual_de_obra_publica_y_servicios_relaciones_con_las_mismas.pdf correspondiente a las obras llevadas a cabo en el año 2017; y en: http://www.gacm.gob.mx/doc/pdf_transparencia_focalizada/programa-anual-2018_junio.PDF, correspondiente al 2018.

Dadas las circunstancias sería difícil determinar qué cantidad de presupuesto efectivamente fluyó hacia esos fines y qué proyectos (además de equipamientos, rehabilitación y encarpetao de calles, drenajes y rehabilitación de pozos de agua potable) se pusieron en marcha, existen evidencias de que en particular los municipios de Texcoco y Atenco fueron beneficiados; como ejemplo no deja de ser significativa la intervención de Senador Higinio Martínez Miranda, exalcalde de Texcoco, en la comparecencia del Secretario de Comunicaciones y Transportes ante la comisión homónima en el senado el 9 de abril de 2019; Martínez Miranda declaró en el senado en abril de 2019 “Dejan sin perspectiva de desarrollo a la zona de Texcoco;(…) Le he pedido al presidente del Grupo Aeroportuario que pueda recibir a los alcaldes de la región, porque hay obras sociales en las cuales el grupo aeroportuario se comprometió con los municipios y algunas no han sido pagadas y no están siendo reconocidas, y así como se reconoce a las grandes empresas, algunas de esas obras de pequeñas empresas puedan ser reconocidas” <https://www.youtube.com/watch?v=sMQkNXUkmTM&t=6107s>.

Instrumentos de planeación y otros niveles de gobierno

Enfocando solamente aspectos referentes a los instrumentos de planeación vigentes en la zona donde se construía el Aeropuerto parece que siempre fue evidente un rezago en lo que se refería a la actualización y pertinencia de los tales instrumentos, con los que debería normarse la política pública sectorial. Lo cual no es una cuestión menor, tratándose de la obra de infraestructura más importante en México, y de las enormes repercusiones en el espacio y la sociedad donde sería emplazado.

Enrique Moreno Sánchez hizo el ejercicio de búsqueda del mega proyecto en los planes de desarrollo urbano de Texcoco y Atenco en el año 2015, y no encontró rastros del proyecto del NAICM. Tal ejercicio se publicó meses antes de que los adelantos del Programa Territorial Operativo de la Zona Oriente del Valle de México, que ya hemos mencionado en este trabajo. La legislación en la materia define este tipo de instrumento (PTO) con algunas particularidades:

- I. Impulsar en un territorio común determinado, estrategias intersectoriales integradas de ordenamiento territorial o Desarrollo Urbano, en situaciones que requieren de acciones prioritarias y/o urgentes;
- II. Plantear secuencias eficaces de acción en el tiempo y de ubicación en el territorio, que incluyan programas y proyectos estratégicos, y un esquema efectivo de financiamiento;
- III. Dar un seguimiento, evaluación y retroalimentación efectivos a estos programas y proyectos.

Estos programas que serán formulados por la Secretaría, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios correspondientes al territorio determinado, serán la guía para la concentración de acciones e inversiones intersectoriales de los tres órdenes de gobierno.¹⁶¹

¹⁶¹ Fracción I del Art. 90 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento

Queda claro que se trata de un instrumento especialmente efectivo y estratégico en condiciones como las planteadas por el Megaproyecto del NAICM. No es menor que se encuentre en el título décimo de la *Ley general de Asentamientos Humanos*, el referente a financiamiento: es decir que incluso este tipo de instrumentación que podría describirse como el fundamento legal de la planeación estratégica, nos remite sobre todo a cuestiones relacionadas con la inversión que deberá ejercerse sobre el territorio en condiciones prioritarias o urgentes.

Los alcances de este instrumento de planeación eran muy amplios, su influencia se extendía por el territorio de 12 municipios del estado de México y tres alcaldías de la Ciudad de México, con una población de 6.4 millones de habitantes.

Es fácil ver en este instrumento una forma de compensar la lentitud con la que otros documentos, formulados por los municipios o entidades, se actualizan, fijan sus objetivos, obtienen financiamiento e incluso se coordinan en torno a necesidades comunes.

Puede verse como una muestra de esta última afirmación, el documento publicado en diciembre de 2016 *Armonización de los Instrumentos de planeación para el área de Influencia del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México* un estudio especializado, encargado por la Comisión Especial de Seguimiento a la Construcción del Nuevo Aeropuerto de la CDMX. Donde se analiza el marco institucional normativo aplicable al NAICM, los instrumentos de planeación de los tres niveles de Gobierno y las comisiones metropolitanas y regionales que operaban en el territorio¹⁶².

Territorial y Desarrollo Urbano. Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf

¹⁶² CONSULTCORP, *Armonización de los instrumentos de Planeación para el área de Influencia del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*, México, 2016. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/77660/389228/file/Estudio%20Armonizacio%CC%81n%20de%20la%20Planeacio%CC%81n%20Nuevo%20Aeropuerto.pdf> ; una de las lecturas posibles de este documento, más allá del cumplimiento de obligaciones de la Cámara baja del Poder legislativo, es la gran dificultad que existe para conocer los marcos jurídicos en los que se desarrollan los proyectos. El estudio analiza

Este estudio abordaba la mayoría de los instrumentos de planeaciones vigentes en el área, formulados por todos los niveles de gobierno, con cierto énfasis en los referentes a los sectoriales de desarrollo urbano, aunque las pesquisas empezaban a partir de los artículos constitucionales correspondientes.

Como puede esperarse el esfuerzo inmediato por coordinar a autoridades, niveles de gobierno y por extensión armonizar instrumentos de planeación, estaban en los objetivos de los programas nacionales, pero al ser casi todos ellos formulados por el ejecutivo federal de manera general no era posible encontrar menciones explícitas al NAICM.¹⁶³

El único instrumento en el que se hacía una mención al emplazamiento del NAICM como una posibilidad, era el de carácter regional *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*¹⁶⁴, específicamente en su revisión de 2011¹⁶⁵.

los artículos aplicables, solamente en lo referente a los instrumentos de planeación relacionados con la zona donde se emplazaría el NAICM, de cuatro leyes federales, cinco del entonces Distrito Federal, cuatro del Edo. Méx y cuatro del estado de Hidalgo. En cuanto a instrumentos de planeación derivados de esas legislaciones: se analizan siete instrumentos federales; cinco del DF; nueve del Estado de México y cuatro del Estado de Hidalgo. También se documenta el trabajo de 8 comisiones metropolitanas y una regional. Y aún quedarían algunos documentos que no fueron estudiados, como el mencionado de la Zona Metropolitana Valle Cuautitlán-Texcoco.

¹⁶³ CFR. CONSULTCORP, *Armonización de los instrumentos de Planeación. Op cit.* pp 28-37

¹⁶⁴ Este instrumento se remonta al trabajo de la Comisión Metropolitana De Asentamientos Humanos Del Valle De México (COMETAH) y fue elaborado en la época en que el Dr. Roberto Eibenschuts, (1998) ocupaba el cargo de Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Gobierno del Distrito Federal. Teóricamente sigue teniendo vigencia, y es con el que se habrían o deberían haberse alineado los instrumentos estatales: entre los postulados principales proponía una expansión de la Metrópolis hacia el Territorio de Hidalgo. Parte de las razones para impulsar esa tendencia de crecimiento era el promover las múltiples centralidades evitando el crecimiento en forma de anillos alrededor de un solo centro y reforzar la llamada “corona de ciudades externas”. Desde luego este instrumento consideraba mejor opción en 2001 el emplazamiento del aeropuerto en Tizayuca: con buenas razones además de las ya descritas: los costes ecológicos, urbanos y económicos eran menores. Pero una revisión de las condiciones actuales probablemente ya no correspondería con los diagnósticos iniciales a partir de los cuáles se elaboró el instrumento.

¹⁶⁵ CFR. CONSULTCORP, *Armonización de los instrumentos de Planeación. Op cit.* p. 38. El instrumento puede consultarse en:

<http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/POZMVM.pdf>; también se hacía

Los instrumentos de nivel local vigentes en Ciudad de México y Estado de México databan de 2003 y 2008, respectivamente. Ninguno de los dos contemplaba al NAICM.¹⁶⁶

El *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, que fue aprobado en 2003 describía así la infraestructura Aeroportuaria, y de alguna manera se alineaba a la política del sistema Metropolitano de Aeropuertos, en un párrafo del capítulo “3. Pronóstico de Desarrollo y sus Implicaciones Regionales y Urbanas”:

Tomando en cuenta esta saturación y con base en estudios de otros aeropuertos, el gobierno federal propuso la ubicación de un nuevo aeropuerto en el exvaso del lago de Texcoco, con el consecuente cierre de las actuales instalaciones del AICM, argumentando el riesgo de la sobreposición de los espacios aéreos, lo que dio lugar a una controversia sin precedentes en la historia de la planeación del desarrollo nacional.

Sin embargo, la cancelación del proyecto obligó a replantear los escenarios. Así, el gobierno federal proyecta la reutilización de la infraestructura existente, la desconcentración de la demanda del actual AICM hacia la zona conurbada de Puebla y Toluca y, sobre todo, el

mención a un “aeropuerto de carga de la ZMVM y del aeropuerto para el estado de Hidalgo” en correspondencia con la versión original del instrumento que databa de 1998. La versión abreviada publicada por el PUEC también hacía mención de ambos proyectos. Disponible en: https://www.puec.unam.mx/pdf/publicaciones_digitales/pozmvm_digital.pdf

¹⁶⁶Además del trabajo encargado para Cámara de Diputados, existía también el ejercicio de búsqueda realizado por Moreno Sánchez, en 2018, con resultados similares “Al revisar y analizar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (Secretaría de Gobernación, 2014), el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) del 2011, y en el ámbito estatal el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU) del 2005, los dos Planes Regionales de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca y del Valle Cuautitlán- Texcoco, así como los planes municipales de desarrollo urbano con más de una década de vigencia en el caso de Texcoco y los municipios vecinos al polígono del aeropuerto, no se encuentran evidencias documentales que consideren al megaproyecto urbano del NAICM; es decir, nunca estuvo considerado en la normatividad o documento oficial en los distintos órdenes de gobierno. Se observa que los grandes proyectos de desarrollo urbano en las grandes zonas metropolitanas no se encuentran inscritos en los instrumentos de planeación, de ordenación urbana-ambiental y de financiamiento en los municipios en México.” Moreno Sánchez Enrique, *El nuevo Aeropuerto Internacional de la ciudad de México en el ex lago de Texcoco, Estado de México, problemática Socioterritorial y ambiental*, CS , Núm. 26, septiembre -diciembre, 2018

impulso de un sistema regional aeroportuario que descentralice la demanda hacia Guadalajara, Monterrey y Cancún.

En cuanto a la rehabilitación del actual aeropuerto, se ha tomado en cuenta la saturación del edificio terminal, la insuficiencia de la zona operacional y especialmente, el Sistema de Calles de Rodaje, con el fin de proyectar una mayor capacidad que dé servicio a 30 millones de pasajeros anualmente. Las obras comprenderán un nuevo edificio terminal sur, la optimización del sistema de pistas, rodajes y plataformas y una estructura más equilibrada del tráfico aéreo. Se calcula terminar esta ampliación en el 2005.

En lo que respecta a la desconcentración de la demanda hacia los aeropuertos de Toluca, y Puebla, en el caso del primero se ampliaría la plataforma, así como el edificio terminal de doble nivel, se rehabilitaría la pista y se ampliaría el rodaje. En el caso del segundo, se mejoraría el edificio terminal, se rehabilitaría la pista, se ampliaría el rodaje y se realizaría el mejoramiento de las vías de acceso.

En cuanto al sistema regional de aeropuertos hacia Guadalajara, Monterrey y Cancún, se calcula que se convertiría en el proyecto de mayor envergadura de la presente administración federal y cubriría una demanda de 60 millones de pasajeros anualmente.

La propuesta de reutilización de la infraestructura del AICM es compatible con la política de desarrollo urbano del gobierno local, que se plantea el aprovechamiento de la ciudad construida. De esta manera, se reconoce el valor histórico y económico de esta infraestructura y conserva su ubicación estratégica como un equipamiento para la comunicación global. El proyecto actual elimina la posibilidad de impactos negativos asociados que hubiera generado un nuevo aeropuerto en la zona metropolitana. Así, el sistema regional de aeropuertos se podría convertir en un detonador del desarrollo regional sin generar procesos de urbanización indeseados en zonas no aptas.¹⁶⁷

¹⁶⁷ GDF, *Programa General de desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2003, p. 60, disponible en : <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57c/eeb/f74/57ceebf7416f6408957691.pdf>,

Si las participaciones de los gobiernos locales en los megaproyectos fuesen única y exclusivamente a través de instrumentos de planeación, que son más bien documentos técnicos, no quedaría en absoluto dudas acerca de la postura del gobierno del Distrito Federal en esa época: tenía buenas razones para estar en contra¹⁶⁸. El emplazamiento propuesto por

¹⁶⁸ Para confirmar cuál era la línea sobre la que se dirigía la política sectorial urbana del gobierno de la Ciudad de México, en ese momento encabezado por Andrés Manuel López Obrador, podemos leer una versión previa de ese documento, antes de ser aprobado, que data del año 2001, cuando estaba todavía vigente el primer proyecto aeroportuario en Texcoco:

3.4.1. Las repercusiones del proyecto de nuevo aeropuerto internacional

La selección del sitio para la localización de un aeropuerto es una decisión de carácter estratégico que requiere valorar las interrelaciones de los sistemas urbanos y naturales de la zona metropolitana. Así se trate de un sistema de aeropuertos o de la instalación de una nueva sede, existen condicionantes y criterios que deben tomarse en cuenta para analizar la viabilidad de su ubicación: la compatibilidad con los programas de desarrollo metropolitano y regional; la definición de los factores técnicos, operativos, urbanos, ecológicos, económicos y sociales y, en específico, las implicaciones sobre el ordenamiento territorial y los usos del suelo.

La ubicación del nuevo aeropuerto internacional en el exvaso del lago de Texcoco en el Estado de México es inviable, dado que pondría en riesgo la sustentabilidad de una zona que, aún sin contar con el equipamiento programado, está expuesta a una presión poblacional formal e informal en terrenos no aptos para el desarrollo urbano. La decisión tomada por el gobierno federal no fue respaldada por un estudio serio sobre las repercusiones de un emplazamiento regional con proyección global. Por otro lado, la propuesta contradice los convenios de coordinación establecidos formalmente para la planeación y aplicación de acciones conjuntas en la Zona Metropolitana del Valle de México, concretamente los acuerdos de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, órgano creado para resolver la problemática compartida en cuanto el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos.

La ubicación del aeropuerto tendría impactos negativos en materia de asentamientos humanos, medio ambiente, vialidad y transporte. El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, señala al exvaso del lago de Texcoco como área no urbanizable y de valor ambiental, indispensable para preservar la flora y fauna de los ecosistemas naturales.

El lugar propuesto para el nuevo aeropuerto carece de conexiones adecuadas de vialidad y transporte con las otras metrópolis de la región del centro, lo que obligaría a los usuarios del poniente, el norte y el sur de la región a atravesar la ciudad de México, usando su vialidad intraurbana, agudizando su saturación vial y la contaminación atmosférica.

Se presentarían, asimismo, implicaciones sobre la infraestructura metropolitana en general, de expansión física sobre los municipios directamente afectados como Papalotla, Chiautla, Atenco, Tezoyuca, etcétera, e impactos secundarios en Teotihuacán, Nezahualcóyotl, Valle de Chalco, entre otros; lo que empujaría a procesos masivos de expansión urbana con presiones poblacionales hacia las delegaciones aledañas al proyecto y una perturbación mayor del suelo de conservación en las delegaciones del sur. Todo lo cual agudizaría gravemente el crecimiento de la mancha urbana y empeoraría los escenarios tendenciales, poniendo

Vicente Fox en 2001 era descrita como una mala idea, y en cierta forma ya suponía que el proyecto planteado en 2014 también lo fuera, toda vez que el emplazamiento y los problemas para la ciudad también seguirían siendo iguales.

Ciertamente el PGDUDF de 2003 es el que continúa vigente hasta el corte de este trabajo. Así que, en la práctica, la construcción del Aeropuerto en Texcoco siempre ha sido un elemento poco deseable en los instrumentos en vigor; no así en la propuesta de Programa General de Desarrollo Urbano 2016¹⁶⁹, donde el NAICM es mencionado como un Proyecto Federal con la siguiente descripción:

El NAICM estará construido en una superficie de 4,431 hectáreas, localizadas en los terrenos del Ex Vaso de Texcoco. En su primera etapa contará con una sola terminal de 550 mil metros cuadrados, tendrá capacidad para recibir hasta 50 millones de pasajeros cada año, lo que se traduce en cerca de 550 mil vuelos. Contará con tres pistas paralelas para que puedan aterrizar y/o despegar hasta tres aviones al mismo tiempo. En su máximo desarrollo tendrá dos terminales y seis pistas que permitirán que puedan aterrizar y/o despegar hasta tres aviones al mismo tiempo, y podrá recibir hasta 1 millón de vuelos al año, que equivaldría a 120 millones de pasajeros, aproximadamente cuatro veces más que el actual aeropuerto. Está programado que inicie operaciones para el año 2020.

Lo menos que se puede decir al respecto es que la percepción negativa se habría disipado un poco en lo que respecta al proyecto del aeropuerto emplazado en Texcoco. Aunque no dejaban de ser reconocidas ciertas problemáticas a tomar en cuenta:

El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) representará un doble desafío: por un lado, propiciará un cambio en la estructura urbana y consolidará un nuevo polo de desarrollo en el oriente de la Ciudad; por otro lado, se desplazarán actividades empresariales y de empleos hacia los municipios mexiquenses, lo cual exigirá nuevas acciones

en riesgo la habitabilidad urbana y rural y la calidad de vida de la población metropolitana.

Disponible en: <http://www.paot.org.mx/centro/paot/inducccion/pdf/pgdudf/completo.PDF>

¹⁶⁹ *Programa general de desarrollo urbano de la Ciudad de México*, Iniciativa con Proyecto de Decreto, México, 2016. Disponible en:

https://drive.google.com/file/d/13_W76NCwpNjeGo4Rk0gjd9SmqPZ5fhpz/view

de fomento económico y urbano para resarcir la pérdida de empleos. Sin embargo, a partir de 2020 cuando deje de funcionar el actual Aeropuerto se contará con una reserva territorial inédita (761 ha) para promover un desarrollo territorial más equitativo que permita cerrar la brecha entre el oriente y poniente de metrópoli.¹⁷⁰

Como puede verse un proyecto como el NAICM iba tener impactos en todo el Valle de México. Pero bajo ciertas circunstancias, quizás el Gobierno del Distrito Federal *hubiese* estado dispuesto a tratar con ello; véase las menciones que se hacen de los terrenos dejados por AICM que son incluidos en esta propuesta de *Programa* como Área con potencial de reciclamiento (APR) y como Área de Integración Metropolitana:

Actualmente, la Ciudad no cuenta con una reserva territorial pública. Aunque existen predios baldíos, la información de su ubicación y de la situación legal en la que se encuentran no está disponible o está incompleta. Ante este escenario de escasez de suelo urbano, los terrenos del actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) representarán una oportunidad inédita para el desarrollo urbano de la Ciudad al perder su uso actual, a partir del inicio de operaciones en el año 2020 del Nuevo Aeropuerto ubicado en el Estado de México. Cabe mencionar que el AICM tiene una superficie de 761.1 ha, el tipo de suelo donde se ubica está compuesto por potentes depósitos de arcilla altamente compresible, se encuentra en la zona de alta fragilidad sísmica, catalogada con nivel de riesgo intermedio en construcciones de más de seis niveles, características que deberán ser consideradas para las acciones que se vayan a implementar.¹⁷¹

Finalmente el Gobierno del Distrito Federal es uno de los actores protagónicos en un proceso como el accidentado del NAICM: la alineación de sus instrumentos con los de carácter regional (*Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*), es benéfica en lo que se refiere a la materialización del plan y el diseño de las políticas públicas y los proyectos derivados. Pero es difícil no ver una lectura

¹⁷⁰ *Programa general de desarrollo urbano de la Ciudad de México*, Iniciativa con Proyecto de Decreto, México, 2016

¹⁷¹ *Programa general de desarrollo urbano de la Ciudad de México*, op cit.

política en los párrafos de los instrumentos aprobados y el que solamente quedó en propuesta¹⁷².

Los instrumentos vigentes en el Estado de México por otro lado, nunca llegaron a hacer menciones explícitas del NAICM: En la zona se encontraban vigentes instrumentos de planeación a nivel municipal de todos los municipios del estado de México, el denominado Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán Texcoco, emitido en 2005 y un Plan Estatal de Desarrollo Urbano que databa de 2008.¹⁷³

El PEDU, puede decirse que en general contemplaba aprovechar las ventajas que suponían las inversiones en el Aeropuerto de Toluca, así que de alguna manera se alineaba en con los Planes Nacionales de Desarrollo Vigentes en la época: el sistema de aeropuertos metropolitanos era una realidad en ese sentido.

También persistía la percepción de los municipios en la región de Texcoco, en cuanto

Los municipios del Oriente de la ZMVM, vinculados por la carretera Los Reyes- Texcoco, cuyos 7 municipios se encuentran funcionalmente conurbados con el Distrito Federal (Texcoco, Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tezoyuca y Tepetlaoxtoc). Se pretende impulsar

¹⁷² Ese solo detalle ya merecería un estudio aparte. Un elemento entre los muchos que quizás pueda servir para explicar estas menciones y la relativa aceptación del NAICM en esa propuesta de PGDCDMX de 2016 con respecto al fallido proyecto de Vicente Fox, podría estar en el siguientes líneas: “Algunas entrevistas realizadas por el autor a funcionarios del GDF sugieren que el gobierno federal nunca hizo una propuesta oficial sobre el uso futuro del AICM. Por lo tanto, con algunas reservas, podemos concluir que el gobierno federal pretendía alcanzar un consenso en la vertiente de los contextos políticos con el simple hecho de enfatizar los beneficios técnicos del proyecto y sin ir más allá de algunas pláticas informales con varios funcionarios cercanos a Andrés Manuel López Obrador, quien en ese momento era todavía jefe de gobierno del Distrito Federal.” Domínguez, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en Latinoamérica. Sociología histórica y política comparada*, Instituto Mora, México, 2015 p. 137; ¿La gestión de Peña Nieto pese a todo sí fue mejor al momento de tratar con el ejecutivo de la CDMX, no así con la Asamblea? (¿O ambos documentos respondían a agendas políticas de los Jefes de Gobierno del DF en turno? Quedará para el futuro.)

¹⁷³ SEDU, *Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Toluca, 2008*. Disponible en: <http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/PEDU.pdf>

proyectos productivos de infraestructura y equipamiento para elevar la competitividad de la región, así como preservar las zonas agropecuarias manteniendo su actual vocación.¹⁷⁴

Sobre el espacio donde después decidiría el emplazamiento del NAICM se mencionan solamente en sus funciones como zona de valor ecológico: “El ex-vaso del Lago de Texcoco, para permitir su recuperación, así como la preservación de las zonas agrícolas del oriente del Valle.”¹⁷⁵ Pero tampoco es imposible ver ciertas analogías entre las necesidades que se marcaban para esa zona y lo que después sería propuesto en el contexto del NAICM o antes en el proyecto del parque propuesto por la CONAGUA:

En la zona oriente de la entidad existe una importante zona en proceso de regeneración, la cuenca del Ex-lago de Texcoco, que ocupa de alrededor de 50,000 hectáreas, de las cuales en 10 mil hectáreas de propiedad federal se realizan acciones de rescate hidrogeológico. El proyecto comprende cuatro lagos, una planta de tratamiento para aguas residuales de naturaleza doméstica e industrial del DF y del Estado de México, aprovechándolas para abastecer al Lago Nabor Carrillo y eventualmente para riego de las áreas de pastizal de la misma zona federal.¹⁷⁶

Sin embargo estas menciones no son particularmente significativas, a pesar del intenso cabildeo que el Gobierno del Estado de México llevaría a cabo para conseguir el emplazamiento en 2001, parecería que eso no se reflejó en sus instrumentos de planeación, a pesar de que Enrique Peña Nieto ocupaba la gubernatura cuando este Plan fue publicado.

Las problemáticas más específicas de la región están tratadas con más detalle en un instrumento de alcance regional que data de 2005 y que hasta la fecha no ha sido actualizado: el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco. Existen algunas menciones sobre el emplazamiento del aeropuerto en los terrenos del Vaso del Lago de Texcoco. Por ejemplo, en un párrafo específico sobre trasportación aérea en la sección de Diagnóstico en el emplazamiento era esta:

¹⁷⁴ SEDUV, Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Toluca, 2008, p.93

¹⁷⁵ Idem., p 94

¹⁷⁶ Idem.p. 94-95

El Gobierno Federal con base en los estudios aeronáuticos, ambientales, sociales, económicos y urbanos más serios, consideró que el área más apropiada para esa reubicación serían los terrenos del antiguo lago de Texcoco, a una distancia de 15 kilómetros del actual. Sin embargo, el propio Gobierno Federal difirió el proyecto de reubicación en virtud de algunos conflictos sociales que se presentaron en la adquisición de la reserva.¹⁷⁷

O en el análisis sobre la estructura vial:

Autopista Peñón-Texcoco: este eje comunica a la ciudad de México con la región de Texcoco. En el futuro será una vialidad de la mayor importancia por comunicar a la ciudad de México con la alternativa para el aeropuerto de la Ciudad de México. Ésta presentó un tráfico total en 1997 de 5.42 millones de vehículos, con un promedio diario de 14,845 y se considera en adecuadas condiciones de operación.

Párrafos que no son explícitos, pero que algún análisis muy politizado podría leer a partir justamente de la ambigüedad. Sin embargo, había otras cuestiones problemáticas presentes en la zona, que empezaban por cómo había sido su proceso de urbanización más reciente:

Históricamente, el mayor crecimiento urbano se generó por poblamientos populares, irregulares y carentes de servicios, como fueron Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl, Chalco y Chimalhuacán, lo que provocó una segregación espacial de los grupos de menores ingresos, pues los municipios de dicha región oriente siempre recibieron población de bajos ingresos; mientras la población de recursos medios se asentaba en el norte de la RVCT y la de altos ingresos en el poniente.¹⁷⁸

La zona del Vaso del Ex—Lago de Texcoco sí recibía atención especial, como una de las estrategias de ordenamiento territorial: “Apoyar la reforestación y la explotación agrícola, la creación y conservación de

¹⁷⁷ SEDUVI, *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuatitlán- Texcoco*, Toluca, 2005, p.84. Disponible en: http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes_regionales/prduvct/RVCT%2010-06-05.pdf

¹⁷⁸ SEDUVI, *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuatitlán- Texcoco*, op cit., p.62

cuerpos de agua y equipamiento regional en la zona del vaso del Exlago de Texcoco, con un estricto control del desarrollo urbano”¹⁷⁹.

En términos generales podemos ver que aunque existían algunas menciones que podrían considerarse aisladas de lo que en el futuro podría ser el emplazamiento del NAIM, en general este instrumento también coincidía en lo esencial con sus similares del Distrito Federal, el Estado de México, y con los instrumentos regionales.

Texcoco y los asentamientos en la Zona eran agrupados en un “continuo urbano funcional en el Oriente” cuyo crecimiento debía ser controlado estrictamente. El crecimiento poblacional y urbano debía darse hacia el Norte del estado, después de la Sierra de Guadalupe.

Mención aparte merece el *Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México*, publicado recién en diciembre de 2019, que así se refería a lo que seguramente era todavía un debate entre el gobierno saliente y el que asumiría el poder ejecutivo al momento en que se elaboraba dicho plan

Los debates entre la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM) en Texcoco y el de la base aérea de Santa Lucía deben considerarse para la estrategia del Nuevo Plan, independientemente de que se tenga que validar la selección del proyecto definitivo.¹⁸⁰

Este plan finalmente si contempló la decisión de suspender las obras del NAICM, e iniciar un nuevo proyecto en la Base aérea de Santa Lucía. Lo que se proponía para la zona del Proyecto del NAICM, seguramente también deberá ser analizado en el futuro inmediato, desde varias disciplinas:

La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) anunció en enero 2019 la designación del Arquitecto Iñaki Echeverría como encargado del Plan de Recuperación, donde se estima que presente a mitad de ese año la nueva

¹⁷⁹ SEDUVI, *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuatitlán- Texcoco*, op cit., p.25

¹⁸⁰Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, *Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México*, Toluca, 2019 p. 140

estrategia para la zona donde se construía el Aeropuerto que fuera cancelado en Texcoco. El objetivo es recuperar el lago Nabor Carrillo, crear otro lago, una zona ecológica y rescatar, por ejemplo, la laguna Casa Colorada, que era muy importante para evitar las inundaciones en la Ciudad de México. El Arquitecto Echeverría ha trabajado en el N.E. Diciembre de 2019 Plan Estatal de Desarrollo Urbano Página 254 de 509 planteamiento durante varios años y fue el 6 de noviembre de 2018, que hizo llegar al presidente de la República el proyecto Parque Ecológico Lago de Texcoco, originalmente con una superficie de 35 mil hectáreas, integrado por infraestructura verde, la incorporación y regeneración del ciclo hidrológico, contribución en la mitigación de las causas de inundación, y restablecimiento de la biota nativa. Asimismo, el proyecto original contempla áreas para realizar actividades como canotaje, ciclismo de montaña, y observación de flora y fauna. De esta forma, será en 2019 que pudiera contarse con un proyecto ejecutivo, características del mismo, plazos de tiempo y costos. Por otro lado, resta también el proyecto de desmantelamiento y remediación de la infraestructura construida en lo que fuera el Nuevo Aeropuerto en Texcoco. Considerar tan sólo, que durante meses decenas de góndolas hicieron 4,500 viajes para transportar los 6 millones de metros cúbicos de tezontle que ahora tendrán que ser removidos.¹⁸¹

Otros puntos relevantes más allá de datos y cuestiones técnicas, pueden estar en que este plan reconoce ya cierta relevancia de esas centralidades que se planteaban en otros instrumentos, para la región de Texcoco, particularmente en lo que se refiere al aspecto educativo. Aunque ciertamente muchos de los escenarios que se habían planteado cambiaban al cancelar las Obras del NAICM, y no alcanzaba a quedar claro si las dinámicas de desarrollo y crecimiento en la zona se mantendrían como se pensaba. (El nuevo proyecto de aeropuerto en Zumpango haría pensar que no.)

¹⁸¹ *Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México*, 2019 pp. 252-253. No deja de llamar la atención la gran celeridad con que se incorporaban a los instrumentos de planeación este tipo de reflexiones. Como ya habría quedado claro, la sombra del megaproyecto no se disipa del todo, finalmente el parque ecológico también podría caer en esta categoría.

El municipio de Texcoco

El artículo 115 de la constitución, le otorga a los municipios las facultades para formular y aprobar sus propios planes de desarrollo urbano, alineados con los planes estatales y federales y atendiendo a la legislación vigente.

Ciertamente la legislación en materia urbana lo considera así, pero en la práctica son pocos los municipios en México que tienen suficientes recursos para mantener su planeación urbana actualizada y gestionar su desarrollo de acuerdo con ella, o que han desarrollado sus propias instituciones en materia de planeación urbana.

El municipio también es la autoridad de primer contacto con la población, y en cierta medida el rostro visible de la administración pública, aunque existen todavía una serie de retos para los gobiernos municipales en el contexto mexicano; sus ingresos suelen estar limitados a partidas federales, estatales y al impuesto predial y tanto la recaudación como los criterios para la misma y la estructuras de cobros están poco desarrolladas.¹⁸²

Existen también dificultades en el plano de la tenencia de la tierra que dificultan las funciones municipales de control sobre el suelo, y en cierta medida de sus capacidades de planeación y gestión urbana: En México conviven la propiedad privada con los terrenos ejidales y los comunales, y en particular el proceso sucesorio de la tenencia de los dos últimos en el contexto de la urbanización acelerada crea un ambiente complicado para los gobiernos municipales, que como se ha visto suelen tener pocos recursos técnicos y económicos, y funcionan en marcos legales ambiguos¹⁸³.

¹⁸² Prospectivas OCDE: México, políticas clave para un desarrollo sostenible, Paris, 2010, p. 17 Disponible en <https://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf>

¹⁸³ CFR Olivera Lozano, Guillermo, *Reformas municipal y agraria, expansión urbano-regional y gestión del suelo urbano en México*, Economía, Sociedad y Territorio, vol. V, núm. 17, enero-abril, 2005, pp. 121-159 El Colegio Mexiquense. Toluca, México. Una lectura de este trabajo puede brindar un panorama amplio de la problemática de las

La participación municipal en el proceso de planeación y gestión del NAICM, no distó demasiado de este panorama, salvo por algunos de los beneficios ya mencionados páginas antes en su relación con el GACM. En la entrevista que Moreno Sánchez hizo a quien fuera secretario de desarrollo urbano en Texcoco, puede apreciarse de manera elemental esta afirmación. Tal entrevista es breve, pero resulta bastante significativa dado que va directamente a una de las cuestiones que directamente interesan al municipio:

¿Existe antecedente o alguna petición o antecedente del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México o de la SCT para el cambio de uso de suelo?

Ninguna, cuando fui director de desarrollo urbano, lo que nos solicitaron los servicios aeroportuarios de la Ciudad de México fue el alineamiento y el número oficial, y eso sí les fue otorgado. No nos hicieron petición de cambio de uso de suelo. Y no los hicieron porque Desarrollo Urbano municipal no es la competencia para dar el cambio de uso de suelo; primero se solicita en la delegación de desarrollo urbano del Gobierno del Estado de México, y luego en la delegación Texcoco, ellos les dan el uso de suelo. El que tenemos es Plan de Desarrollo vigente. Pero si lo solicitan tendrían que hacerlo a través del Ayuntamiento de Texcoco, con lo que se nombra Coplademun, es una Comisión de Planeación de Desarrollo Municipal, donde se reúnen varias autoridades y se hace la petición, y ahí se aprueba el cambio de uso de suelo que pudiera haberse pedido para el uso aeroportuario.¹⁸⁴

Esa relativamente poca influencia del “municipio”, (en este caso tomado como institución, más que como el ayuntamiento de Texcoco en funciones en ese momento) en el NAICM corresponde de alguna forma a

difultades de los municipios para gestionar temas urbanos y su evolución durante reformas legales sucesivas que sin embargo agregan funciones al municipio pero no agregan capacidades económicas o incluso políticas.

¹⁸⁴ Moreno Sánchez, Enrique, *El nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en el ex lago de Texcoco, Estado de México, problemática socioterritorial y ambiental, op cit.* p. 24 El extracto de la entrevista a quien fuera Director General de desarrollo Urbano durante el tiempo que Higinio Martínez Miranda fue alcalde de Texcoco (2016–2018); ciertamente las funciones del municipio frente a la magnitud del proyecto parecían ser muy limitadas, y los procesos innecesariamente complicados. Pero diferencia de lo que había sido el proyecto de 2001, donde existieron controversias constitucionales presentadas por el Ayuntamiento de Texcoco, en el proyecto del NAIM parecía haber una cierta simbiosis entre el proyecto del NAICM y el ayuntamiento de Texcoco, a pesar de que el partido gobernante en el municipio era MORENA.

la falta de recursos, la cual se ha documentado en otros aspectos también directamente relacionados con el caso de estudio: el documento de autoría de CONSULTCORP mostraba que la mayor parte de las deficiencias y faltas de correspondencia entre los instrumentos de planeación, estaban en los de carácter municipal, y la investigación de Moreno Sánchez también refuerza esta idea: Las capacidades del municipio son muy limitadas, no solamente en la planeación sino en la gestión propiamente dicha.

En el caso de Texcoco habría que hacer algunos matices al respecto de esa situación: El Plan de desarrollo Urbano Municipal vigente databa de 2003. Aunque había sido hecho en el contexto de la cancelación del proyecto aeroportuario de Vicente Fox, así que no se iban a encontrar menciones explícitas al emplazamiento de un proyecto aeroportuario, pero el tema de la problemática ligada al “Vaso del Ex Lago de Texcoco” (VELT) estaba lejos de ser agotado; así por ejemplo nos encontramos con la propuesta de obras análogas a las que después serían planteadas en el PTOZVM en el contexto de la construcción del NAICM:

está contemplada por parte de la SCT la construcción de una autopista de cuota que pasaría por la población de Venta de Carpio en el municipio de Ecatepec hasta la zona oriente del VELT (Tocuila, La Magdalena Panohaya), prosiguiendo por las inmediaciones de Coatlinchán hasta interceptar con la carretera a Puebla.

Debido a las fuertes presiones de crecimiento urbano en zona del VELT, se propone acordar con las instancias correspondientes que este proyecto sea realizado en el año 2010, con la finalidad de que en ese año se convierta como un límite físico para el crecimiento urbano hacia el poniente del municipio.¹⁸⁵

La relativa centralidad de Texcoco y su potencial para organizar servicios y equipamientos urbanos, también se encontraba ya en este plan municipal, pero la cita sirve para ejemplificar la relación que existe entre el proyecto del NAICM: como proyecto nunca terminó de adaptarse a

¹⁸⁵ *PMDU Texcoco*, 2003. p. 106

la planeación municipal (y ciertamente tampoco a la estatal), pero su advenimiento facilitó la llegada de recursos económicos cuya inmediatez parecerían estimular la aplicación la construcción de obras que eran prácticamente equivalentes a las propuestas en Plan de Desarrollo Urbano Municipal de más de una década atrás, publicado poco después de la cancelación del proyecto de 2001: La autopista de la que se habla en el párrafo citado, se corresponde parcialmente con una de las construidas como acceso al NAICM, pero al corte del este trabajo seguía, sin funcionar, debido en parte a la baja en los presupuestos por la cancelación del NAICM en 2019.

Las observaciones de la OCDE

Una de las voces más activas durante el tiempo que duraron las obras del NAICM, fue la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que desarrolló un papel de observador constante. Su presencia estaba ligada a un convenio firmado entre el GACM y la propia OCDE en 2014.

La OCDE en general presenta líneas de trabajo muy claras en su colaboración: sus estudios se basan en una metodología definida como análisis de pares, que básicamente consiste en hacer analizar y comparar las prácticas de gobierno con énfasis en ciertos puntos, por expertos de otros países. Los rubros en los que afirma concentrarse son: rendición de cuentas, transparencia, integridad, eficiencia y eficacia, capacidad de respuesta, visión prospectiva y estado de derecho.

Como ya hemos visto, los megaproyectos están insertos en una particular conceptualización del desarrollo, sobre todo del desarrollo neoliberal. La OCDE entonces encamina sus esfuerzos de observación y asesoría en conseguir buenas prácticas, transparencia y apego a los marcos de derecho en la medida en que estos se relacionan con la agenda

del desarrollo económico de los países miembros¹⁸⁶; es decir: nos encontramos con la avanzada de las agendas y lineamientos propios del gran capitalismo internacional, así que desde el inicio no se espera encontrar críticas a la propia concepción de desarrollo, o por extensión al megaproyecto del NAICM.

Existe un interés de la OCDE por cuestiones relacionadas directamente con el territorio: entre en sus órganos internos se encuentra un Directorado de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial; el hecho de que gobernanza y desarrollo territorial se encuentren tan ligados, ya nos habla de los enfoques desde los cuáles se abordan las problemáticas en la agenda de la organización.

Los informes de la OCDE, tratan varios temas sucesivos acerca del NAICM: los temas de corrupción, la opacidad, los vacíos en la legislación, los impactos en el medio ambiente y la sociedad circundante son abordados no desde una óptica prácticamente gerencial, categorizados como “riesgos” del proyecto. El reconocimiento y corrección de esas problemáticas, se planteaba como elementos mínimos indispensables que México debía revisar para estar dentro de los estándares de países miembros en cuánto a gestión de sus proyectos de infraestructura.

Los informe pueden leerse como una colección de recomendaciones para lidiar con algunas de las prácticas más extendidas en el ambiente político mexicano (discrecionalidad en las compras con dinero público, una estructura corporativa más cercana a las antiguas prácticas políticas de las empresas públicas durante los años del sistema priista más acendrado, falta de transparencia en las licitaciones, un calendario de ejecución de obras muy ambicioso que se sospechaba o se sabía no podía

¹⁸⁶ Entre las funciones de la organización están la creación de compromisos vinculantes, (como los referentes a los intercambios de información esencial entre los miembros), pero la mayor parte de su actividad se centra sobre todo en el análisis de las políticas de estados que la integran, emitir directrices, recomendaciones, estudios de buenas prácticas, etc., todo lo cual se encamina sobre todo a crear estándares y condiciones mínimas necesarias para el desarrollo económico de economías de mercado abiertas, en temáticas como inversiones, infraestructura o como el en caso que nos ocupa en desarrollo territorial.

ser cumplido, fallas en el acceso a la información) que no dejaban de contrastar con lo deseable en una economía capitalista en desarrollo, pero a la vez puede entreverse que los verdaderos interlocutores de los informes son los propios promotores de la obra, si bien el trabajo de los informes fue ampliamente aprovechado por los detractores, justamente por constituir un catálogo actualizado de las fallas corporativas, hecho con la seriedad de un consultor independiente.

Se reconocieron algunos avances, que si se toma en cuenta la intencionalidad de la organización, no son menores, como la conformación de una empresa pública con las características del GACM que estaba logrado adaptar muchas de las llamadas “buenas prácticas” que se consideraban indispensable en un proyecto de la magnitud del NAICM¹⁸⁷.; la relación con las pequeñas y medianas empresas mexicanas estaba estimulando la capacidad de las mismas para presentarse en licitaciones internacionales con estándares de la Organización, y (pese a las limitaciones que pueden suponerse y fueron observables) se habían hecho esfuerzos importantes en organizar consultas y brindar acceso a la información al público en general.

Pero desde el punto de vista social, una de las grandes carencias del proyecto que fue señalada por la OCDE desde sus primeras observaciones y que siguió en la mira durante todos los informes fue el de una gran falta de confianza de la sociedad mexicana en el NAICM; constantemente las recomendaciones de la Organización fueron en el sentido de aportar desde diferentes frentes, elementos que sirvieran para crear esa confianza y apuntalar los procesos incipientes de información, participación y diálogos con la sociedad local. La presencia de recomendaciones de ese tipo en todos los informes, sugieren que promotores del proyecto nunca lograron subsanar esas deficiencias.

¹⁸⁷ No es extraño que la labor de la OCDE haya sido descrita en ocasiones similar a la de un banco de información. Vease: Elizondo Mayer Serra, Carlos, “La OCDE y México” en *Políticas públicas para un mejor desempeño económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México 10 años en la OCDE*. Paris, OCDE, 2006, p.36

En 2015 otro estudio de la OCDE¹⁸⁸ ya había analizado algunas de las problemáticas urbanas del Valle de México. Sus observaciones en ese caso se centraron en problemas bien conocidos: falta de coordinación entre niveles de gobierno, crecimiento periférico en condiciones desfavorables, desordenado y disperso, problemas de transporte y falta de competitividad en comparación con otras metrópolis en países integrantes de la OCDE.

Para la organización, en esa fecha tan temprana del 2015, el NAICM (y el Tren México-Toluca) podían (quizás debían) ser parte de la solución a las problemáticas planteadas en el párrafo anterior:

Estrategia 3: Planear un crecimiento inteligente en zonas periféricas y así promover una forma de vivienda más sustentable. En vez de restringir el crecimiento en zonas periféricas, los diseñadores de políticas tendrían que trazar estrategias para anticipar el crecimiento en un número mayor de estas zonas y priorizar el desarrollo sobre inversiones de infraestructura estratégica. La experiencia sugiere que las políticas fallidas de contención pueden tener consecuencias más graves que los elementos requeridos para una expansión urbana planificada. El desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) y el ferrocarril México-Toluca constituyen oportunidades decisivas para nuevas y bien planeadas iniciativas de desarrollo y regeneración urbanas. De forma más general, es recomendable que estos desarrollos consideren traslados relativamente rápidos en transporte público a las grandes zonas de empleo, como el Distrito Federal o el nuevo aeropuerto internacional.¹⁸⁹

Llama la atención que en este párrafo se haga hincapié más en la planeación, y las inversiones necesarias para un crecimiento urbano periférico “inteligente”, que en intentar restringirlo. Nada raro para un enfoque de estudio como el de la OCDE, que ciertamente estaría priorizando las ventajas económico-competitivas que parecían prioritarias si finalmente se invertía en la realización de ambos proyectos.

Una posible lectura de esa estrategia puede ser como un compendio de ideas, enfocadas como ya se dijo a crear un ambiente propicio al desarrollo económico donde el crecimiento estuviera apuntalado por

¹⁸⁸ OCDE, *Valle de México, México. Síntesis del Estudio*, OCDE, París, 2015, 38pp.

¹⁸⁹ OCDE, *Valle de México, México. Síntesis del Estudio*, OCDE, París, 2015, 38pp

inversiones en infraestructura, certezas jurídicas, intentos de gobiernos por atender a actores económicos particulares y un aprovechamiento adecuado de los megaproyectos, pero cuya práctica podría estar sujeta a todo tipo de limitaciones, presiones y riesgos (lo que sería confirmado por los informes sobre el NAICM).

Pero otra lectura válida tendría que ver más con las condiciones objetivas que *necesariamente* tendrían que plantearse en un área metropolitana con las características del Valle de México, si se aspiraba a que los megaproyectos reportaran algún beneficio en el desarrollo urbano; y visto así puede decirse que la organización no se equivocó en sus planteamientos: la suspensión del NAICM, (o el retraso en la construcción del Ferrocarril Mexico-Toluca) no ha frenado la expansión urbana periférica, y por el contrario es difícil pensar en alternativas que puedan equipararse en cuanto a potencial de desarrollo y regeneración urbana.

Además de las inversiones económicas, parte de esas condiciones necesarias para un aprovechamiento de las infraestructuras, eran políticas. Véase por ejemplo el elaborado modelo de coordinación entre niveles de gobierno, y actores sociales y económicos que se planteaba con ocasión del NAICM:



La membresía debe ser abierta a todos los niveles de gobierno, sector privado, organizaciones académicas, ONGs y grupos de expertos.

14 Propuesta de un Consejo de Coordinación Metropolitano (CCM) para el NAICM¹⁹¹

¹⁹¹ OCDE, *Valle de México, México. Síntesis del Estudio*, OCDE, París, 2015, p. 24

Las informaciones surgidas del trabajo de asesoría e investigación de la OCDE en general fueron bien aceptadas por el resto de actores, que las utilizan sobre todo como elementos de referencia para apuntalar las propias posturas¹⁹²; sin embargo también existen críticas con varios fundamentos con respecto a lo que significa la actuación de la OCDE en México: Por principio su ingreso a la organización estuvo ligado desde el inicio con la reformas neoliberales y la entrada en vigor del TLCAN, no es casual que date de 1994¹⁹³. También se ha llegado a cuestionar la pertinencia misma de la participación de México en la organización: a pesar de las reformas, las características económicas y políticas de México no son comparables con las de las de la mayoría de los países miembros¹⁹⁴ y medirse con los mismos raceros o fijar objetivos similares puede ser cuestionable.

La agenda de la organización, expresada a través de sus informes, es bastante clara en el sentido de qué aspectos debían ser atendidos para que actores públicos y privados obtuvieran ventajas competitivas a partir del megaproyecto del NAICM: México se encuentra inserto en el contexto del capitalismo internacional y en la práctica se enfrenta a los problemas de captar inversión y dirigir su desarrollo bajo ciertos estándares internacionales, aunque resulten difíciles de conciliar con la política interna.

En el caso de la relación con la gestión urbana es claro que quedaron problemáticas por atender, que de nuevo dejan tener atención del gobierno o la opinión pública dada la cancelación del NAICM; pero propuestas como crear un Consejo de Coordinación Metropolitano o priorizar la inversión en infraestructuras en las periferias, podrían

¹⁹² CFR, PODER, *Empresas participantes en el NAICM*, PODER-FPDT, México, 2018

¹⁹³ Como ya se ha visto, también el 94 es una fecha aproximada cuando se inicia el auge de los megaproyectos, de la creciente participación del capital privado en el desarrollo de estos, y de las luchas de movimientos sociales surgidos de la resistencia en su contra.

¹⁹⁴ Véase como ejemplo: Blanco, José, “Un colado en la OCDE” en *La Jornada*, 19 de enero de 2010, disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2010/01/19/opinion/016a1pol#:~:text=La%20Jornada%3A%20Un%20colado%20en%20la%20OCDE&text=1%2018%20de%20mayo%20de,y%20la%20firma%20del%20TLCAN.>

plantearse sin megaproyecto, si hay interés en que algunos elementos de la metrópolis la hagan competitiva según estándares de la OCDE¹⁹⁵.

Escenarios durante la etapa de construcción

El oriente del estado de México por sí mismo tiene más población que la mayoría de los estados y áreas metropolitanas de México: Las estimaciones del PTOZOVIM indican que los municipios impactados, directamente por el NAICM, más las alcaldías de la Ciudad de México con las que tenían colindancia, sumaban 6.4 millones de habitantes: más que cualquier Metrópoli del país, exceptuando al conjunto de la ZMVM.

Los problemas para definir la zona y la multiplicidad de los instrumentos de planeación vigentes a varios niveles, confirman la falta de coordinación entre autoridades y probablemente la falta de consenso entre académicos a la hora de abordar el estudio la zona.

En primer lugar, queda claro que, aún sin considerar el influjo de un megaproyecto en la zona de Texcoco, existían tensiones en el proceso de urbanización, derivada de la presencia de elementos socioculturales identificados con otras formas de organización con suficiente resiliencia. (Que en cierta forma sigue legitimando el discurso del FPDT, y de otros movimientos sociales, opuestos al NAICM).

La urbanización en todo el Oriente del Estado de México no se presenta como un proceso unificado, sino bastante desigual entre municipios, y al interior de estos entre las comunidades, que pueden conservar características urbanas o rurales, o en varios casos, una mezcla de ambas¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Prácticamente todos los instrumentos de planeación de Ciudad de México y el Estado de México, así como los regionales contienen, apartados referentes a los contextos internacionales a los que se pretendería dar respuesta, pero rara vez se plantean temas particulares y estratégicos en los que gobiernos municipales, locales y actores privados deban ponerse de acuerdo por darles esto una ventaja en el contexto internacional.

¹⁹⁶ “La creciente expansión física de la Ciudad de México –que inició hacia mediados del siglo XX y que continúa hasta la fecha– ha incorporado a delegaciones y municipios mexiquenses con características tradicionales y rurales. En este proceso de metropolización de la periferia, los pueblos tienen cada vez más presencia en los

Así lo confirma también por lo menos una fuente procedente de la antropología¹⁹⁷: existen formas de conservar las características propias de las localidades rurales en aspectos como la organización social y la elección de autoridades tradicionales, en una situación donde, bajo criterios oficiales, se considera urbanos a la mayoría de los municipios del Oriente del Estado de México (con todos los conflictos que esto plantea).

Esta circunstancia desde luego tiene manifestaciones que trascienden lo meramente antropológico y tienen repercusiones serias en aspectos que van desde las problemáticas para consolidar asentamientos, hasta dificultades para diseñar o implementar las políticas de suelo y los instrumentos de planeación urbana¹⁹⁹.

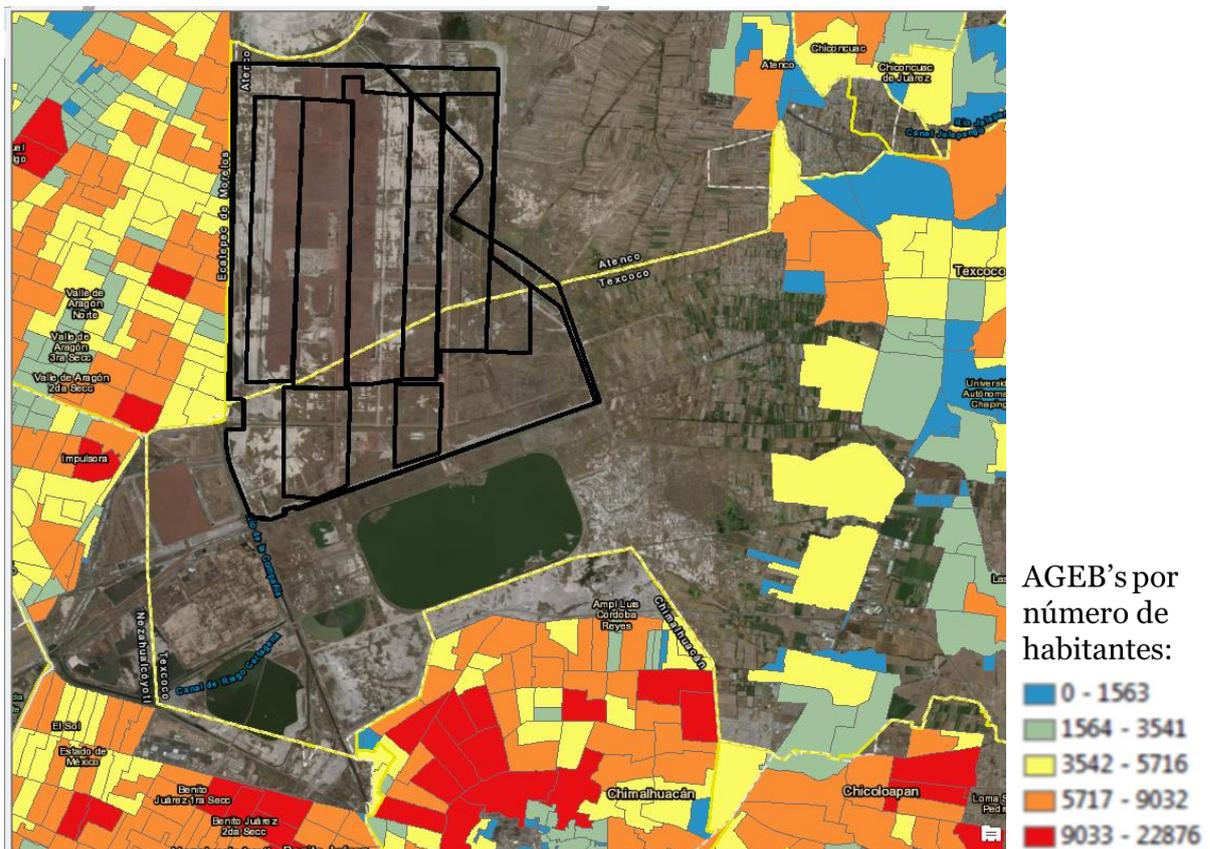
A este panorama que ya en sí mismo es complejo, habría que agregarle varios otros elementos. Tal es el caso de problemática que

conflictos derivados de los patrones de urbanización de los últimos 30 años. En la periferia metropolitana se confrontan los rasgos de urbanización y se privilegia el capital inmobiliario y los intereses financieros y comerciales con las formas de gestión del suelo, de los recursos naturales y de la propiedad de la tierra de los pueblos.” Moreno Sánchez Enrique, *Lo urbano en la región oriente del Estado de México*, Quivera, año 17, julio diciembre, 2015. p. 74

¹⁹⁷Magazine Neumhauser, Roger, *Dos visiones de la región de Texcoco: periferia urbana y centro moral*, En Portal Ariosa, María Ana y Antonio Zirión Pérez, *Periferias Antropología en los límites de la ciudad y la cultura*, Gedisa-UAM, México, 2019, pp. 149–171. Este texto analiza la tensión centro-periferia, intentando “deconstruir” el paradigma de la centralidad como lo más urbanizado, desarrollado o moderno. Sin embargo las aportaciones más útiles de tal texto al debate que se plantea en este trabajo son dos:: las explicaciones que aporta sobre los procesos de urbanización en toda la región de Texcoco: más lento y por tanto diferenciado de otros asentamientos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México a causa de factores geográficos e histórico-políticos; y la descripción de los procesos sociales por los cuales algunas formas de organización típicamente rurales de las comunidades perviven en espacios que se consideran ya urbanizados.

¹⁹⁹ Piénsese por ejemplo que en poblaciones que el INEGI ubicaría como urbanas pero emplazadas en terrenos ejidales, conviven y compiten autoridades auxiliares municipales, con comités de pozos de riego (no pocas veces ya en desuso) y autoridades ejidales elegidas solo por un puñado de ejidatarios cuyas agendas están superadas, pero que pueden tener bastante influencia en servicios como la distribución de agua, el drenaje, el alumbrado público o el acceso al uso de cementerios e incluso escuelas. Un análisis que parcialmente aborda esa problemática lo ofrece: Cruz Rodríguez, María Soledad, *Procesos urbanos y "ruralidad" en la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 49, enero-abril, pp. 39–76, Colmex, México pp. 39–76, 2002, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/312/31204902.pdf>

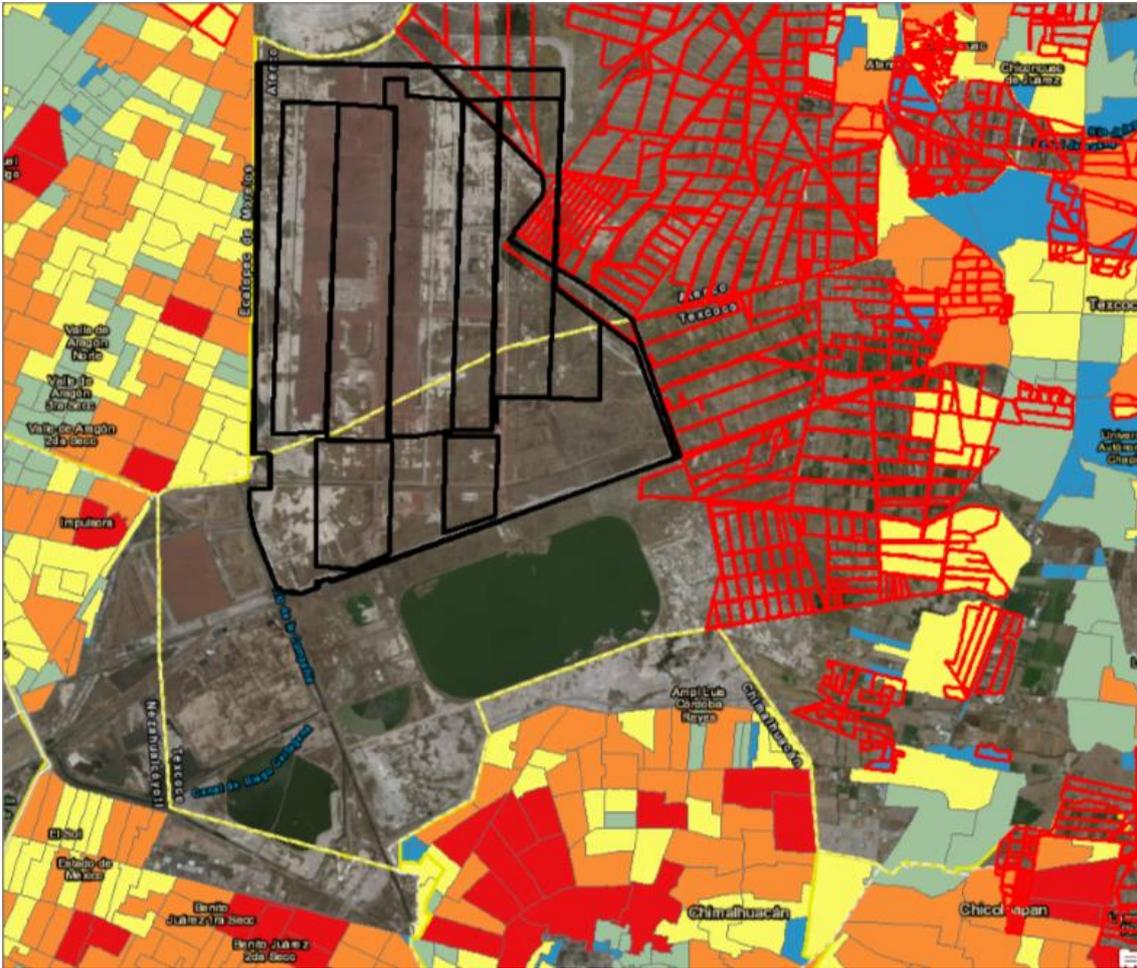
aborda Iracheta en “Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana”²⁰⁰, si bien el ensayo citado no está centrado en el Oriente mexiquense, sí pueden reconocerse algunas reflexiones extrapolables, que están presentes prácticamente en todos los sitios donde la urbanización en espacios periurbanos empieza a ocupar territorio del ejido, como sucede en Texcoco y Atenco particularmente la zona contigua a lo que sería el NAICM: se observa que el proceso de ocupación, que puede darse de varias maneras, responde a la localización de suelo barato, alejado de las centralidades urbanas y por regla general en mercados irregulares o ilegales.



15 Urbanización alrededor del polígono del NAICM. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

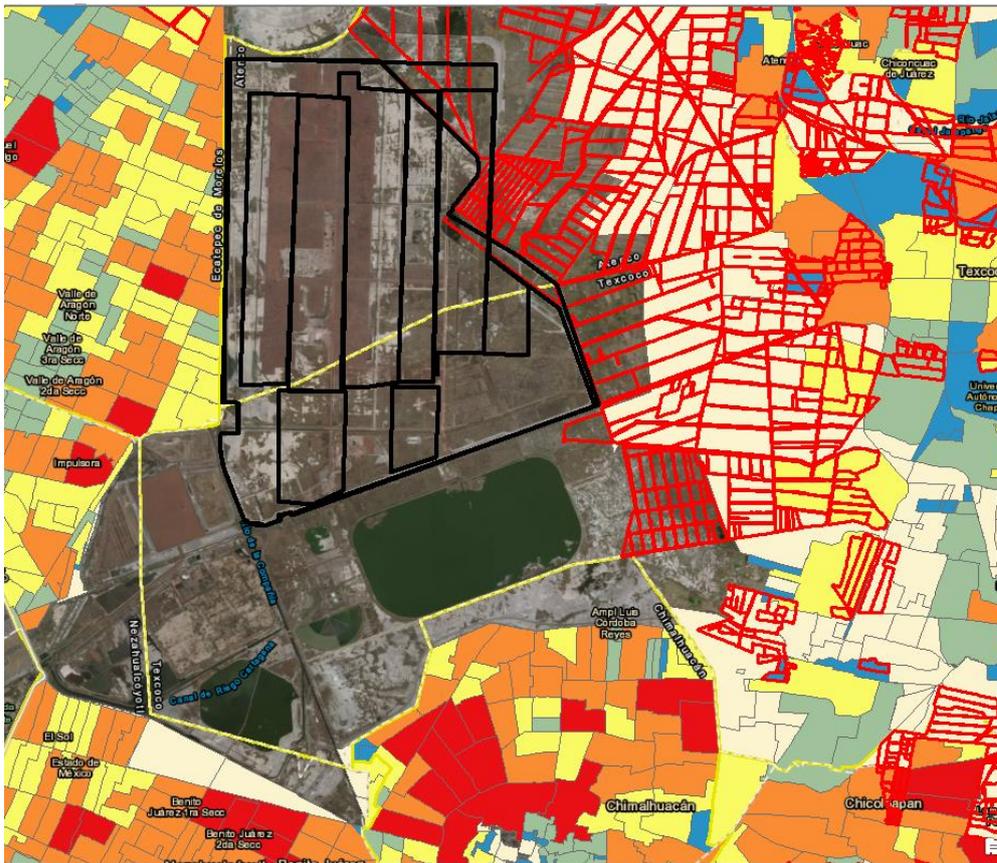
²⁰⁰CFR Iracheta Cenecorta, Alfonso, “Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana” en Olivera Guillermo, *La urbanización privada y pública del ejido*, CRIM-UNAM, Cuernavaca, 2015, pp. 19-73

La tierra ejidal con pocas posibilidades de hacerse productiva, y desprovista de servicios, es particularmente susceptible de ser urbanizada de manera irregular:



16 AGEBs emplazados sobre tierras ejidales parceladas alrededor del NAICM. Fuente: Elaboración con Información de INEGI y RAN

Iracheta ve en la informalidad, tanto de la ocupación del suelo como del mercado laboral, la forma en la que las capas sociales de menores ingresos resuelven las necesidades de suelo para vivienda que no son consideradas “por el estado o por el mercado formal”. En ese sentido no es extraño que los resultados que el propio GACM reproduce en el Plan Maestro Social den cuenta de una realidad social con problemas profundos justamente para satisfacer esas necesidades básicas como la educación, el empleo, la salud o el transporte.



17 Parcelas ejidales, en la periferia del NAICM donde existe uso de suelo habitacional, Asentamientos irregulares. Fuente Elaboración Propia con Información de INEGI y RAN

Siguiendo a Iracheta podríamos afirmar que efectivamente el uso de tierras ejidales fraccionadas de manera irregular y vendida a precios relativamente bajos es una válvula de escape social²⁰¹.

Lo fue ya en el caso de Chimalhuacán²⁰², Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl, en periodos y bajo circunstancias diferentes²⁰³; y no existen demasiados elementos para pensar que ese proceso va a detenerse en Texcoco o Atenco, —si hablamos de las demarcaciones sobre las que se emplazaba el NAICM— o en el resto de los municipios del oriente Mexiquense, si no existe algo que lo impida. Los instrumentos de planeación expresan la necesidad de controlar el fenómeno, sin lograrlo, pero otros actores lo han capitalizado.

²⁰¹ Tanto para el ejidatario que no posee capital, ni tierras productivas que sean una opción económica; y para el que adquiere lotes baratos, aún en condiciones de falta de servicios urbanos y sobre todo de certeza jurídica.

²⁰² Ligado al modelo de ocupación promovido por Antorcha Campesina.

²⁰³ Véase nota 18.

No es en absoluto casual que esta ocupación de tierra ejidal haya seguido aproximadamente el patrón previsto de la Carretera México-Lechería (Considerada como uno de los corredores en los instrumentos estatales y el Regional Valle Cuautitlán-Texcoco) y a este sume el eje de la Carretera Peñón Texcoco, donde se emplazaría el NAICM.

Este problema de la ocupación de las tierras ejidales como terrenos para vivienda, a pesar de una preocupación recurrente en prácticamente todos los instrumentos de planeación, y bajo otra óptica en el discurso de los movientes sociales, no ha sido en absoluto controlado, y seguirá incluso sin la presión demográfica extra que habría significado el NAICM. Las reflexiones de Iracheta seguirían siendo válidas en ese punto: La informalidad continuará en las tierras ejidales porque la demanda de tierra, particularmente de los estratos más bajos, no puede ser satisfecha por el mercado formal, y a la fecha no existen muestras de que exista interés de gobiernos por atender la esa problemática, ni opciones de desarrollo económico para la región Oriente del Edo. Mex, que pudieran revertir esa circunstancia en el mediano plazo.

La irregularidad aunque puede ser explicada y ser vista como un proceso inercial en ciertas circunstancias socioeconómicas, está lejos de representar opciones de bienestar viables y sustanciales para las poblaciones en cuestión. Y esta afirmación puede ser confirmado por los datos de todas las problemáticas socioeconómicas recogidas, solamente a partir del ímpetu de un megaproyecto:

La relativa aceptación del NAICM entre algunas capas de la sociedad local, por su derrama económica, generación de empleo y desarrollo urbano potencial puede tener un elemento explicativo en este escenario de urbanización: con todas sus problemáticas asociadas, el “estado” ofrecía las opciones que por décadas habían sido inexistentes.

Conclusiones

A partir de la forma en que se diseñó la investigación de este trabajo existen varios razonamientos que pueden constituirse como conocimientos útiles sobre los fenómenos sociales ligados a los megaproyectos y a la investigación de temas urbanos relacionados con ellos.

El análisis bibliográfico tanto en cantidad como en diversidad ha mostrado la gran multiplicidad de opiniones y de actores sociales involucrados, tanto como las disciplinas que pueden formar parte del repertorio de herramientas auxiliares para el planeador urbano y el investigador.

Los textos dejan rastros tangibles de las estrategias de los actores y en la medida que las nuevas tecnologías abren la puerta a la producción y distribución barata de materiales bibliográficos, los organismos gubernamentales, los internacionales, las instituciones académicas y los grandes medios de comunicación, han cedido parte del monopolio de la información en favor de actores que antes apenas habrían tenido medios y recursos suficientes para expresarse. En ese sentido nos encontramos ante un avance de las herramientas de participación para actores que se encuentran fuera de los círculos del poder político o mediático.

Para el investigador quedará de manifiesto que existen productos concretos con los cuáles trabajar, más allá de los razonamientos puramente subjetivos, o de la información periodística; los cuales pueden ser sometidos a un criterio de análisis bajo el cual jerarquizar los niveles de organización de un actor social a partir de su capacidad de producción editorial que viene a ser parte de sus recursos movilizados.

En el caso de estudio hay suficiente información para afirmar que existe una porción de la producción académica y editorial acerca del territorio, que ha sido desarrollada por investigadores que sin titubeos pueden ser considerados actores locales, ya sea que sus trabajos se

desarrollaran en instituciones asentadas en Texcoco y el Estado de México. Esta circunstancia no es menor si se toma en cuenta que una de las inconformidades expresadas por los opositores al NAICM en Texcoco, era justamente la escasa participación de las instituciones académicas locales en los estudios y en los pocos momentos de toma de opiniones y consultas ligados al NAICM.

Lo anterior puede considerarse una apostilla más a las reflexiones de Pedro Pérez o Susana Finquelievich, acerca de los actores en el ámbito de la ciudad, y deja abierta una cuestión a la investigación futura acerca de qué tan posible o deseable es que el desarrollo urbano de una región pueda ser gestionado por instituciones ya asentadas en el territorio, y por la *inteligencia* local, incluso en circunstancias que impliquen megaproyectos ²⁰⁴, y desde luego las relaciones que la intelectualidad local última deberá tener con pares de todo el mundo en un contexto cada vez más globalizado.

Las observaciones del caso indican que académicos de varias disciplinas, en diversas instituciones nacionales e internacionales han prestado atención al fenómeno NAICM, han tomado trabajando para los promotores, pero no son pocos ni desdeñables las instituciones que estrecharon alianzas con los movimientos sociales, ni los académicos que aún antes del conflicto estudiaron la región de Texcoco.

En el caso del NAICM pero extensivo a fenómenos similares en México, al lado de las demandas formuladas por los movimientos sociales, la producción académica de las ciencias sociales se ha decantado por dar prioridad al estudio de los discursos, sin cuestionar demasiado las categorías subjetivas como la identidad y los argumentos etnográficos sobre los que muchos de los movimientos se apoyan. Hasta el momento los resultados de esa apuesta epistemológica por la

²⁰⁴ En el caso que nos ocupa, en el Oriente del Estado de México, existen elementos creer que esa posibilidad es real: piénsese en que varias universidades rankeadas en buenas posiciones nacionales como la UNAM, Chapingo, La UAEMEX y las UVM tienen módulos importantes en la región y en la Ciudad de Texcoco.

subjetividad han dado resultados favorables, por lo menos en uno de los frentes en los cuales las comunidades se han enfrentado a los megaproyectos: la opinión pública. Ese ha sido un bastión de los movimientos sociales, pero no hay razones que impidan que en algún momento pase a serlo de otros actores²⁰⁵.

Postulados bajo contextos de presión, violencia o incluso de “captación” como clientelas políticas, los argumentos identitarios, “antropologistas”, nativistas, funcionan bien en tanto que pueden desafiar al poder y hacer que comunidades, que bajo otras circunstancias no tendrían ni siquiera posibilidades de ser escuchadas, ostenten *legitimidad* en bloqueos y manifestaciones, obtengan espacio en medios y encuentren eco en la opinión pública u obtengan sentencias favorables de instituciones jurídicas nacionales o internacionales. Pero eso no es suficiente para resolver las necesidades económicas de las poblaciones (discurso esgrimido, y no necesariamente de forma falaz, por gobiernos y promotores de los grandes proyectos), como empieza ya vislumbrarse en algunos estudios poco optimistas²⁰⁶.

A la fecha puede decirse que la disciplina urbanística estaría en proceso de integrar algunos conocimientos surgidos al respecto de las formas de organización populares y los movimientos sociales. En ese sentido podríamos decir que el crecimiento de las ciudades y los procesos de metropolización, en tanto que integren nuevos territorios y poblaciones y precisen de megaproyectos, forzosamente enfrentarán

²⁰⁵ Existen casos internacionales con los cuáles hacer algunas comparaciones; en los que puede apreciarse los discursos “antropologistas” pueden no solamente no tener éxito en su función de articular la resistencia megaproyectos, sino estorbar en la formulación de mejores argumentos y estrategias de defensa del territorio. CFR: Painemal, Wladimir, “El nativismo como argumento político. La represa Ralko y sus consecuencias en el territorio Mapuche-Pewenche” en Domínguez, Juan Carlos y Claudia Corona *Megaproyectos y dilemas del desarrollo en Latinoamérica*.

²⁰⁶ Quede como testimonio la conclusión más importante de Sócrates Silverio Galicia Fuentes: “La falta de construcción de auténticos sujetos sociales regionales que permitan el desarrollo de movimientos sociales regionales de largo plazo que promuevan un desarrollo regional alternativo”; ya que la mayoría de los movimientos y luchas sociales en el Oriente del Estado de México han olvidado o por menos desatendido “la dimensión productiva y económica”.

problemas relacionados con formas de organización social peculiares y nexos “extraños” entre comunidades y sus territorios. Si se pretende que el desarrollo urbano se dé a partir de métodos democráticos, el estudio de esas formas de organización social y territorial también necesitará ser constante; y a diferencia de los actuales discursos de los movimientos sociales, necesitará conciliar los argumentos subjetivos con soluciones técnicas realista desde el punto vista económico y técnico.

Tanto la revisión histórica como la que va del escenario actual de la región geográfica, indica que los territorios al Oriente del Valle de México han atravesado de manera cíclica etapas críticas que a menudo implicaron el cambio (a veces más, a veces menos) violento de estructuras económicas, sociopolíticas y territoriales. Si en algún punto parece pertinente emparejar las reflexiones historiográficas del territorio con las urbanísticas, ese punto muy probablemente sería en la formulación de imágenes objetivo para la planeación urbana.

Lo cual no es en absoluto una idea nueva para el urbanismo: La planeación estratégica de ciudades establece como una convención determinar los modelos de desarrollo, físico, social y económico, que ya han tenido lugar en el espacio urbano en cuestión, ya que tales modelos sirven de referencia para los diagnósticos necesarios. También será a partir del conocimiento que se tenga de sus rasgos fundamentales y su evolución en el tiempo, que pueden fijarse los atributos que necesitan conseguirse en una comunidad urbana para materializar los objetivos futuros²⁰⁷.

Es acaso en esa etapa temprana de la planeación que podrían tener cupo algunas de las ideas de los actores más reacios a aceptar la dinámica de la planeación urbana, y desde luego que podrían tener lugar las discusiones sobre los modelos de desarrollo esgrimidos por los movimientos sociales desde posturas subjetivas. Es ahí donde podrían ser capitalizados modelos de desarrollo alternativos donde por ejemplo se

²⁰⁷ Fernandez Guell, José Miguel, *Planeación estratégica de ciudades*, Reverté, Barcelona 2006 p.64

privilegiara la productividad de la tierra agrícola, los fenómenos culturales propios de algunas comunidades o los proyectos económicos alternativos: a condición de ser lo suficientemente realistas, y significar un avance en los niveles de bienestar de las poblaciones.

Dado que la labor de describir modelos no deja de ser un ejercicio con una gran carga de subjetividad, y las interpretaciones históricas pueden ser diversas, no resulta exagerado afirmar que a partir de ciertas caracterizaciones de esos modelos de desarrollo, se produzcan varios tipos de ciudad:

En el territorio del Oriente mexicano se han asentado capitales de imperios, del estado, asentamientos planificados de varias épocas, proyectos sociales revolucionarios, y proyectos educativos de alcance nacional. Ha quedado ya comprobado que ese remontar la historia es un gran acicate político, y teóricamente nada impediría que eso trascendiera la elaboración de imágenes de marketig urbano, y se hicieran objetivos del desarrollo para las ciudades, apuntaladas por la correcta planeación (y evidentemente por la voluntad política local, federal y metropolitana, y por las inversiones necesarias).²⁰⁸

Parece quedar totalmente claro tanto en la perspectiva de los críticos como de los promotores y los observadores internacionales que el NAICM se inserta por completo el modelo de ciudad dictado por el Neoliberalismo y que abiertamente, a pesar de los esfuerzos sobre todo desde la academia por analizar y proponer otros modelos, no existe hasta el momento un proceso de planeación económica o urbana, con o sin aeropuerto, que pueda trascender esa condición.

La propuesta del emplazamiento se dirigió a una de las regiones más pobres de la Zona Metropolitana del Valle de México, en un contexto

²⁰⁸ El oriente del estado de México contiene en su territorio dos sitios Patrimonio de la Humanidad, Parques Nacionales, Universidades bien posicionadas en rankings nacionales e internacionales, todo ello capitalizable en un modelo de desarrollo urbano; y acaso una discusión sobre el aprovechamiento de esas circunstancias intangibles, sea mucho más urgente hoy, a la luz de la cancelación del NAICM, y la falta de otras opciones para apuntalar el desarrollo de la región.

en que se hace cada vez más necesario captar inversión, hacerse competitivo, figurar en el panorama globalizado del mundo.

En la práctica esas necesidades no han quedado anuladas a partir de la cancelación del aeropuerto, dado que el modelo de desarrollo seguirá siendo el mismo: fue y es debatible la decisión del emplazamiento NAICM, pero es un hecho que ahora es una desventaja competitiva haber perdido una inversión de esas magnitudes.

Cuestiones como los transportes proyectados para el Oriente Mexiquense, el auge de la obra pública (aún en la circunstancia de relativo desorden por la ausencia de programas de desarrollo urbano actualizados), y el advenimiento de fuentes de empleo desaparecieron prácticamente de un día a otro, dejando sin demasiadas opciones a gobiernos municipales y a la población en general.

Tampoco se resuelven los problemas sempiternos de la necesaria remediación ecológica en la zona del Vaso del Ex lago de la que hablan instrumentos de planeación, los promotores del NAICM, los críticos del proyecto y los trabajos académicos. Hasta las loables intenciones de fomentar las actividades agrícolas entre las poblaciones al oriente del sitio, también punto en común en muchos de los documentos revisados, ha sido una tarea pendiente desde la cancelación del proyecto de 2002 y es todavía más urgente con la cancelación del proyecto en 2019 (como ya se ha visto la presión sobre estas tierras para ser ocupadas por viviendas en condiciones irregulares seguirá siendo un problema.)

La gestión del NAICM en su relación con temas de desarrollo urbano aportó, como lo documentan algunos de los observadores internacionales, avances moderados con respecto a lo que había sido el antecedente de 2001-2, en rubros como las consultas a la población y el acceso a la información y una modernización de los órganos estatales idónea para el desarrollo del proyecto en el contexto de los estándares internacionales; pero las deficiencias fueron muchas, y en buena medida esas ya presuponía los problemas que sirvieron de justificante para su

cancelación. Esto último no implica que las deficiencias en la instrumentación de políticas públicas estén resultas, ni en la región donde fue cancelado el NAICM, ni en el proyecto que lo sustituyó²⁰⁹, o en los procesos de planeación de otros megaproyectos.

Estos avances habrían sido producto una evolución de la institucionalidad formal, pero también de la informal, y como tal de la ciudadanía, que como puede leerse en mucha de la producción aquí consultada, se involucró en el estudio del fenómeno y participó lo mejor que pudo y en la forma que se lo permitieron los escasos medios que existen para ello; muy a pesar de la situación anómala que hoy se vive en la región.

En esa misma línea podría ubicarse algunas otras lecciones al respecto de los instrumentos de planeación revisados: ciertamente deberá ser materia de discusión la capacidad de los instrumentos de planeación para ser materializados y para mantenerse actualizados. Pero a esas limitaciones que podrían ser intuitivas, se suman otras, en el contexto de grandes proyectos con impactos en grandes territorios: la consultoría que realizó el estudio de *Armonización* de los instrumentos de planeación vigentes en la zona del NAICM se preguntaba en sus conclusiones, si la gran cantidad de instrumentos de planeación presentes en el territorio, y que no solamente abarcan a los referentes al desarrollo urbano sino también por separado a la ordenación ecológica y a las directrices de carácter económico contribuían a la confusión y aparente inoperatividad, y a la dificultad para alinear unos instrumentos con otros.

²⁰⁹Que los gobiernos han aprendido poco al respecto de cómo paliar las deficiencias en la gestión de megaproyectos, se puede comprobar revisando el proceso del proyecto que sustituyó al NAICM: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, en Zumpango Edo. Méx, que igualmente tendría deficiencias, por lo menos, en cuanto a su armonización con instrumentos de planeación urbana, acceso a la información y en la planeación de las adecuaciones necesarias en las redes de transporte. El instrumento de planeación principal también es el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México.

En la *planeación* urbana consultada es posible detectar que aunque existe cierto esfuerzo por mantener al día los objetivos idóneos para las ciudades, armonizarlos con los de mayor y menor jerarquía, la gestión de la planeación se relaciona con las agendas políticas de los gobierno tanto como los megaproyectos, dificultando la conciliación entre unos y otros. En el caso concreto de un aeropuerto esta falta de coordinación hace que parezca difícil que en algún punto se hubiesen logrado los beneficios que en otras circunstancias pueden ser atribuidos a los aeropuertos, y que en cierto sentido eran los que ofrecía el Gobierno Federal para la región de Texcoco durante el tiempo que el proyecto estuvo activo: incentivar el transporte masivo, crear un polo de desarrollo y una fuente de empleos, ordenar el crecimiento urbano²¹⁰.

²¹⁰ El proceso de investigación de este trabajo no dio pie a pensar que las promesas de beneficios para el desarrollo urbano planteadas por los promotores del NAICM iban a ser logradas en su totalidad, y menos aún en el corto plazo. Los actores sociales más críticos tenían razones de peso para movilizar los recursos contra el proyecto (al margen de las pocas alternativas pudieron ser planteadas). Sin embargo, desde el punto de vista técnico, existen al menos otro enfoque para el estudio de los proyecto aeroportuarios, que aunque no desdeñaría el análisis de las problemáticas asociadas, prestaría más atención a las posibilidades de los aeropuertos como motores para el desarrollo económico de grandes regiones y el reordenamiento de zonas metropolitanas completas, a condición de que la planeación aeroportuaria estuviera en un simbiosis con la planeación urbana-regional adecuada, dinámica y con la participación de gobiernos nacionales y locales, y actores privados. CRF: Güller & Güller, *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. Barcelona, Gustavo Gili, 2002. En algún momento la planeación urbana en Mexico tendría que tender hacia un enfoque similar, si pretende acceder a las potencialidades de los Aeropuertos como herramientas para la ciudades en su conjunto.

Bibliografía

Abedrapo B., Eduardo, *Aspectos institucionales para el desarrollo de Megaproyectos de infraestructura*, Dialogo regional de política, BID, 2011. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aspectos-institucionales-para-el-desarrollo-de-megaproyectos-de-infraestructura-de-transporte-en-Latinoam%C3%A9rica.pdf>

Alcayaga, Cristina, *Atenco, el peso del poder y el contrapeso de la resistencia civil*, Miguel Angel Porrúa Editor, México, 2002

Blanco, José, "Un colado en la OCDE" en *La Jornada*, 19 de enero de 2010, disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2010/01/19/opinion/016a1pol#:~:text=La%20Jornada%3A%20Un%20colado%20en%20la%20OCDE&text=1%2018%20de%20mayo%20de,y%20la%20firma%20del%20TLCAN.>

Camacho Guzmán, Damián Gustavo, *Atenco arma su historia*, UAM-X, México, 2008, (Tesis)

Castellanos Suárez, José Alfredo, *Ecohistoria chichimeca en el posclásico del centro oriente del altiplano mesoamericano*, en *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, Vol. 2, Octubre 2015

CESOP, *El Nuevo Aeropuerto Internacional de Ciudad De México*, Cámara de Diputados, México, 2018

Cohen, Jean y Arato, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*, FCE. México, 2002

Colorado, César, *Prensa y protesta social. La representación del caso Atenco en La Jornada*, Barcelona, UPF, Barcelona, 2014 (Tesis)

CONAPO, *Sistema urbano Nacional 2018*, México, SEGOB, 2018

Contreras Servín, Carlos, *El crecimiento urbano de la Ciudad de México y la desecación del Lago de Texcoco*, en *Relaciones* 78, vol XIX, COLMICH, Mexico, otoño 1998, disponible en:

<https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/076/documento.pdf>

CONSULTCORP, *Armonización de los instrumentos de Planeación para el área de Influencia del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*, México, 2016.

Disponible en:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/77660/389228/file/Estudio%20Armonizacio%CC%81n%20de%20la%20Planeacio%CC%81n%20Nuevo%20Aeropuerto.pdf>

CR Comunicación, *Cuando Texcoco fue capital del estado*, Texcoco, 2017.

Disponible en <http://crcomunicacion.colorsremain.com/cuando-texcoco-fue-capital-del-estado-de-mexico/>

Cruces Carvajal, Ramón, *Construcción de un canal de Texcoco para botar los bergantines de Hernán Cortés Año 1529*, en Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas, vol. 2, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, México, octubre 2015

Cruickshank García, Gerardo, *Proyecto Lago de Texcoco. Rescate Hidrológico*. CONAGUA, México, 1995, p. 24.

Cruz Rodríguez, María Soledad, *Procesos urbanos y "ruralidad" en la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 49, enero-abril, pp. 39-76, Colmex, México, 2002. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/312/31204902.pdf>

Díaz Ortueta, Fernando, *El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación*, Estudios Demográficos y urbanos, 2009, vol.24, n.1. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0186-72102009000100193&script=sci_arttext

Domínguez Virgen, Juan Carlos, *Megaproyectos fallidos en América Latina*, Instituto Mora, México, 2015

—————, *Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa*, en Revista legislativa de Estudios sociales y de opinión pública, Vol.4, Núm.7, México, 2011

El hijo prodigo VI-VII, FCE, México, 1983 (edición facsimilar)

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "La OCDE y México" en *Políticas públicas para un mejor desempeño económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México 10 años en la OCDE*. Paris, OCDE, 2006

Encinas, Alejandro, *El Nuevo aeropuerto Internacional de la ciudad de México, Política negocios y poder*, México, Senado de la República, 2015

Espinosa Castillo, Maribel, *Procesos y actores en la conformación del suelo urbano del lago de Texcoco*, Economía sociedad territorio, Toluca , v. 8, n. 27, p. 769-798, agosto 2008 . Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212008000200009

Fernandez Guell, José Miguel, *Planeación estratégica de ciudades*, Reverté, Barcelona, 2006

Filipe Narciso, Carla, *Ideologías Neoliberales y la Comprensión Espacio Tiempo: analizando la configuración espacial escalar desde la producción del discurso político y las dinámicas socio espaciales en México*, Revistarquis, 14, vol. 7, No. 2, San José, UCR, 2018.

Finkelievich, Susana, "Los actores sociales urbanos en la sociedad de la información de los hippies al e-commerce" en *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*, CLACSO, Buenos Aires, 2000, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930070338/7finque.pdf>

GACM, *Manual de organización general*, México, 2017

—————, *Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional*, 2014

—————, *Plan maestro social*, México, 2017, Disponible en:
<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Plan-Maestro-Social.pdf>

Gallino, Luciano, *Diccionario de sociología*, México, Siglo XXI, 2001

Gasparello, Giovanna “Los megaproyectos y el inalterable discurso indigenista” en *Hojarasca*, La Jornadas, México, enero, 2019

Gobierno de la república, *Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de comunicaciones y transportes 2001-2006*, México, 2001. Disponible en:
<http://legismex.mty.itesm.mx/progs/p-sct-02txt.pdf>,

González Rodrigo, José, *De la conquista a la reforma agraria, tenencia de la tierra y manejo de recursos*, en *Estudios de cultura Náhuatl*, no. 24, UNAM, México, 1994, pp. 444-454. Luis Unikel también habla, desde una perspectiva más general, de ese cambio en los patrones de ocupación del territorio a la llegada de los españoles. Cfr. Unikel Luis, *El desarrollo urbano en México*, Colmex, México, 1978 pp.17-20

Güller & Güller, *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. Barcelona, Gustavo Gili, 2002

Harvey, David, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Madrid, 2013

Ibarra García, María Verónica, “Los megaproyectos desde una geografía crítica”. En Ibarra García, María Verónica y Edgar Talledos Sánchez, *Megaproyectos en México. Una lectura Crítica*, FFyL- UNAM -Ítaca, México, 2016

Iracheta Cenecorta, Alfonso, “Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana” en Olivera Guillermo, *La urbanización privada y pública del ejido*, CRIM-UNAM, Cuernavaca, 2015

Korsbaek, Leif, *Tylor en México: una excursión a Texcoco*, en *Cuicuilco*, vol. 11, núm. 30, ENAH, México, enero-abril, 2004

Lajous, Alejandra, *¿Dónde se perdió el cambio?: tres episodios emblemáticos del gobierno de Fox*, México, Planeta, 2003

Lamberti, Julieta y Rohtstein, Talia, *Empresas participantes en la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*, FPDT, México, 2017

Le Febvre, Henri, “De la ciudad a la sociedad urbana” en Montañón, Jorge *Los grupos sociales*, ANUIES, México, 1971,

Libro blanco de la Comisión especial de seguimiento a la construcción del nuevo aeropuerto de la CDMX, Cámara de Diputados, México, 2018

Libro blanco CONAGUA 07 Programa Parque Ecológico Lago de Texcoco (PELT), CONAGUA, México, 2012

Magazine Neumhauser, Roger, “*Dos visiones de la región de Texcoco: periferia urbana y centro moral*”. En Portal Ariosa, María Ana y Antonio Zirióñ Pérez, *Periferias Antropología en los límites de la ciudad y la cultura*, Gedisa-UAM, México, 2019

Maldonado Aranda, Salvador, *Efectos perversos de la políticas hidráulicas en México: Desagüe residual del Valle de México y la creación de un distrito de riego*. Disponible en:

<http://www.scielo.org.mx/pdf/na/v19n64/v19n64a5.pdf>

Mendoza Cortés, Rocio, *Movilidad por motivo de estudio y gestión del transporte en Texcoco, estado de México*, IPN, México, 2015

Meza Martínez, Carlos Ramón y Jesús Carlos Morales Guzmán, *Protesta y movilización legal contra megaproyectos en México: El Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (2001-2002)*, *Direito & Práxis*, Vol. 8, Núm. 1, 2017, Rio de Janeiro. Disponible en:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/27768>

Moreno Sánchez, Enrique, *Características territoriales, ambientales y sociopolíticas del Municipio de Texcoco, Estado de México*. Quivera, Toluca, 2007

———, *El nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en el ex lago de Texcoco, Estado de México, problemática socioterritorial y ambiental*, *Revista CS*, núm. 26, p. 2003-235, México, 2018. Disponible en:

<https://www.redalyc.org/jatsRepo/4763/476358899009/html/index.html>

———, *Un estudio urbano y ambiental de los municipios de de Texcoco y Atenco. El caso del proyecto del aeropuerto internacional de la ciudad de México*, UNAM, Mexico 2005, (Tesis de doctorado), p.46

Navarrete Linares, Federico, *Los orígenes de los pueblos indígenas del valle de México. Los altépetl y sus historias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 2011

Navarro, María Fernanda, *NAIM no es el único; EPN, Fox y Calderón también cancelaron megaproyectos*, *Forbes*, noviembre 6, 2018. Disponible en:

<https://www.forbes.com.mx/el-naim-no-es-el-unico-megaproyecto-cancelado-en-18-anos/>

Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, México, 2015. Disponible en: <https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/ObservatorioNAICMok.pdf>

OCDE, *Desarrollo efectivo de Megaproyectos de infraestructura, El caso del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México*, OCDE, París, 2015

———, *Prospectivas México, políticas clave para un desarrollo sostenible*, París, 2010. Disponible en:

<https://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf>

—————, *Valle de México, México. Síntesis del Estudio*, OCDE, París, 2015

Olivera Lozano, Guillermo, *Reformas municipal y agraria, expansión urbano-regional y gestión del suelo urbano en México*, Economía, Sociedad y Territorio, vol. V, núm. 17, enero-abril, 2005, pp. 121-159, El Colegio Mexiquense. Toluca, México

Ortega Bayona, Berenice, “San Salvador Atenco: La formación de una identidad de clase en la resistencia”. Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe, CLACSO, Buenos Aires, 2005

Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, México, 2015. Disponible en: <https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/ObservatorioNAICMok.pdf>

Pájaro Huertas, David, *Diagnóstico de la problemática ejidal en el municipio de San Salvador Atenco, Estado de México*, Ayuntamiento de Atenco, Atenco, 2000

—————, *La tierra no se vende, se quiere y se defiende*, documento presentado en la Segunda Reunion Nacional Sobre Sociología Rural, UACH, Agosto 2002. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/299665868_La_Tierra_no_se_Vende_se_Quiere_y_se_Defiende

—————, *El Frente de Pueblos en Defensa de la tierra de la Tierra: De la represión a la Autogestión*, Textual, Num. 47, Enero-junio 2007, Texcoco. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/299666659_El_Frente_de_Pueblos_en_Defensa_de_la_Tierra_De_la_represion_a_la_Autogestion

Pérez Negrete, Margarita, *Megaproyectos, capital y resistencias. Una mirada desde la antropología urbana*, CIESAS, México, 2017

Pineda Rebolledo, Itzam “Dictamen pericial en materia antropológica de 2015” en: FPDT, *Evidencias técnicas, ambientales y sociales del impacto negativo del proyecto de desarrollo del NAICM y su aerotrópolis asociada en la vida y los derechos humanos de los habitantes de la cuenca de México*, México, 2019, pp. 322-480. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Argumentos-vs-NAICM-Plataforma-Organizativa-Contra-el-Nuevo-Aeropuerto-y-la-Aerotrópolis.pdf>

Pérez, Pedro, *Actores sociales y gestión de la ciudad*, RNIU Ciudades, Puebla, 1995, disponible en https://www.researchgate.net/publication/274313532_Actores_sociales_y_gestion_de_la_ciudad

Plan Estatal de Desarrollo Urbano, SEDUVI, Toluca, 2008. Disponible en: <http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/PEDU.pdf>

Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Toluca, 2019

Plan municipal de desarrollo urbano de Texcoco, Texcoco, 2003

Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuatitlán- Texcoco, SEDUVI, Toluca, 2005. Disponible en:
http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes_regionales/prduvct/RVCT%2010-06-05.pdf

Pradilla Cobos, Emilio, *Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina*, en Cuadernos Metrópole, vol. 12, núm. 24, julio-diciembre, 2010, pp. 507-533, Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Sao Paulo

Precedo, Andrés, Orosa, Javier José y Alberto Míguez, *Marketing de ciudades y producto ciudad: una propuesta metodológica*, Urban Public Economics Review, núm. 12, 2010, pp. 13-39, Universidade de Santiago de Compostela Santiago de Compostela, España

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013. Disponible en
https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

Programa General de desarrollo Urbano del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal , México, 2003, disponible en :
<https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57c/eeb/f74/57ceebf7416f6408957691.pdf>

Programa general de desarrollo urbano de la Ciudad de México, Iniciativa con Proyecto de Decreto, México, 2016.
 Disponible en:
https://drive.google.com/file/d/13_W76NCwpNjeGo4Rk0gid9SmqPZ5fhpz/view

Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, México, PUEC, 2011. Disponible en:
<http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/POZMVM.pdf>

Programa de ordenación de la zona metropolitana del Valle de México, COMETAH, 1997, p. 143 disponible en
<http://www.paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf>

Programa Territorial Operativo de la Zona Oriente del Valle de México, SEDATU, México, 2018

Revilla Blanco, Marisa, *El concepto del movimiento social: acción, identidad y sentido*, Zona Abierta, Núm. 69, Madrid, 1994. Disponiolo en:
<https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/el-concepto-de-movimiento-social-accion-identidad-y-sentido>

Rodríguez, Arturo, *Presenta Peña proyecto de nuevo Aeropuerto*, Proceso, 3 de septiembre 2014. Disponible en:
<https://www.proceso.com.mx/381200/presenta-pena-proyecto-de-nuevo-aeropuerto>

Salazar Mendivil, Germán. *El Movimiento Social de Atenco, Estado de México*. Colegio de Posgraduados, México, 2007 (Tesis de Maestría)

Sánchez Cerón, Víctor H., *Análisis político sobre movimientos sociales: Caso San Salvador Atenco*, UAEM, 2011 (Tesis)

SCT, *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012. Sector comunicaciones y transportes*, México, 2007

<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/ProgramaNacional/pni.pdf>

———, *Nuevo Aeropuerto. Visión integral 2018*, México, 2018. Disponible en:

http://aeropuerto.gacm.mx/2018/aeropuerto/doc/vision_integral_2018.pdf

SEMARNAT, *El libro blanco de la evaluación de Impacto Ambiental y el Cambio de uso de Suelo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y las obras asociadas de la CONAGUA y la SCT*, México, SEMARNAT, 2018

Talledos, Edgar, “¿Qué es un megaproyecto?” en Aurora Furlong y otros (organizadores), *Planes geoestratégicos, securitización y resistencia en las américas*, Macapá, UNIFAP, BUAP, FLACSO, 2018.

Touraine, Alain, *Los movimientos sociales*, en Revista Colombiana de sociología, No. 27, Bogotá, 2006

<http://www.bdigital.unal.edu.co/14169/1/3-7982-PB.pdf>

Unikel, Luis, *El desarrollo urbano en México*, Colmex, México, 1978

Ward, Henry George, *México en 1827*, FCE, México, 1985

Zamora Lomelí, Carla Beatriz, *Conflicto y violencia entre el Estado y los actores colectivos. Un estudio de caso: el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra en San Salvador Atenco, Estado de México, 2001-2009*, Colegio de México, México, 2010 (Tesis)