

J. Carlos Domínguez Virgen

Profesor asociado al área de Sociología Política y Económica del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Doctor en Desarrollo Internacional por parte de la Universidad de Oxford (2008). Asesor en las áreas de Riesgo y Vulnerabilidad Sociopolítica, de la Oxford Analytica y del Centro de Inteligencia Latinoamérica (CILA), 2007-2008. Director de Fomento y Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, de la SEMARNAT, 2001-2002. Consultor en Economía Regional y Planeación Estratégica, por parte de Felipe Ochoa y Asociados, 1999-2001. Ha publicado artículos en *Decursos* (Bolivia), *Estudios de Política y Sociedad* (BUAP) y *QEH Working Paper Series* (Universidad de Oxford).

Resumen

El presente trabajo ofrece una revisión histórica de las decisiones políticas y de política pública alrededor del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México. Para ello se auxilia de dos modelos conceptuales dentro del área de políticas públicas: el modelo de vertientes múltiples de John Kingdon (1984) y el modelo de las coaliciones de política de Sabatier y Jenkins-Smith (1993; 1999). En este sentido, las tres principales aportaciones son: 1) la aplicación de

estos modelos al área de grandes proyectos de infraestructura en un país latinoamericano; 2) la documentación del caso de estudio desde el punto de vista del proceso de políticas públicas (otros autores ya han documentado el movimiento social en Atenco y Texcoco en 2001 y 2002); y 3) el análisis de una arena de competencia política, no electoral, así como las implicaciones para la evaluación de proyectos de infraestructura.

Palabras clave:

Megaproyectos, ventanas de política pública, coaliciones de política, aeropuerto, ciudad de México, riesgo sociopolítico.

Fecha de recepción:
junio de 2009

Fecha de aceptación:
diciembre de 2009

Windows of Opportunity and Public Policy Coalitions: the Case of a Project for a New Airport in Mexico City from a Historical Perspective

J. Carlos Domínguez Virgen

Associate Professor in the Area of Political and Economic Sociology at the Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Holds a Ph. D. in International Development from Oxford University (2008). Advisor on Areas of Risk and Sociopolitical Vulnerability, Oxford Analytica and Centro de Inteligencia Latinoamérica (CILA), 2007-2008. Director of Promotion and Environmental Regulation of Human Settlements, SEMARNAT, 2001-2002. Consultant in Regional Economy and Strategic Planning, Felipe Ochoa y Asociados, 1991-2001. Articles published in *Decursos* (Bolivia), *Estudios de Política y Sociedad* (BUAP), *QEH Working Paper Series* (Oxford University).

Abstract

The paper provides a historical review of the political decisions and public policy surrounding the project for a new airport in Mexico City. To this end, it uses two conceptual models within the public policy area: John Kingdon's multiple flows model and Sabatier and Jenkins-Smith's political coalitions model (1993; 1999). In this respect, the main contributions are: 1) the application of these models to the area

of major infrastructure projects in a Latin American country; 2) the documentation of the case study from the point of view of the public policy process (other authors have already documented the social movement in Atenco and Texcoco in 2001 and 2002); and 3) the analysis of a sphere of non-electoral political competition as well as the implications for the evaluation of infrastructure projects.

Key words:

Megaprojects, public policy windows, policy coalitions, airport, Mexico City, socio-political risk.

Final submission:
June 2009

Acceptance:
December 2009

Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica

J. Carlos Domínguez Virgen

INTRODUCCIÓN

En el año 2002 la administración del presidente Vicente Fox promovió la construcción de un nuevo aeropuerto internacional en la ciudad de México (NAICM), un proyecto que había aparecido en forma intermitente en la agenda de políticas públicas por casi 30 años y que finalmente había sido descartado por los cuatro presidentes anteriores a su administración. De acuerdo con la versión oficial, el sitio elegido para el nuevo aeropuerto —los municipios conurbados de Átenco y Texcoco— obedecía a sus ventajas técnico-aeronáuticas, al análisis costo-beneficio, a la minimización de los impactos ambientales y las oportunidades de desarrollo económico que se derivarían indirectamente de dicho proyecto. Más aún, el nuevo aeropuerto había sido concebido como uno de los proyectos más importantes para el gobierno de la transición, elegido en forma democrática en el año 2000 después de siete décadas de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Sin embargo, el principal obstáculo era la expropiación de 5 391 hectáreas de tierra ejidal con el consecuente desplazamiento de población en el área del pro-

yecto. Cerca de un año después de que el aeropuerto fuera anunciado oficialmente, las negociaciones con las comunidades afectadas fracasaron y la oposición al proyecto derivó en movilizaciones, algunas de carácter violento, por parte de grupos campesinos, organizaciones no gubernamentales (ONG), partidos políticos y otros grupos externos que no eran afectados directamente por el proyecto. La iniciativa de construir el nuevo aeropuerto fue finalmente cancelada en agosto de 2002 y hasta la fecha no hay ningún proyecto alternativo que haya sido propuesto para solucionar los crónicos problemas de espacio aéreo que enfrenta la ciudad de México.

El propósito de este artículo es analizar el respectivo proceso de políticas públicas y entender, desde un punto de vista histórico, los antecedentes, el contexto y las circunstancias que derivaron en la decisión de la administración de Vicente Fox en torno al proyecto aeroportuario. A seis años de su cancelación, la relevancia del NAICM ya no radica en sus ventajas o desventajas como proyecto de infraestructura, sino en su contribución a un debate mucho más amplio y trascendente: cómo hacemos (e implementamos) políticas públicas y cómo concebimos el desarro-

llo de un país cuya distribución de fuerzas políticas ha cambiado y cuyos espacios de participación se han multiplicado considerablemente.

Al respecto, este artículo argumenta que el estudio y la evaluación de las políticas públicas, particularmente de los megaproyectos de infraestructura,¹ no pueden limitarse a ejercicios lineales de costo-beneficio, sino que deben ampliarse para construir un análisis multidimensional que incorpore las condicionantes históricas y sociopolíticas que rodean y condicionan a una iniciativa en particular. Para estos fines, el artículo se auxilia de dos conceptos utilizados en el área de políticas públicas: el concepto de “ventanas de oportunidad” o “ventanas de política” propuesto por John Kingdon² y el concepto de “coaliciones de política pública” propuesto por Sabatier y Jenkins-Smith.³

Más allá del marco conceptual, el artículo se basa en gran medida en el trabajo de campo llevado a cabo por el autor en los años 2003 y 2005. Al respecto, es importante señalar que el presente análisis no cubre los conflictos que se suscitaron en el municipio de Atenco en el año 2006. Si bien es cierto que estos últimos sucesos podrían enmarcarse como parte de la misma historia de confrontación

entre los actores gubernamentales y distintas organizaciones sociales a nivel local, se trata de consecuencias indirectas que superan el alcance del presente análisis. También es importante señalar que el caso de estudio no puede entenderse cabalmente sin analizar también la dinámica, las estrategias y los discursos del movimiento de oposición que fue encabezado por el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT). Desafortunadamente, las limitaciones de espacio no lo permiten y, por lo tanto, el presente trabajo se centra en cumplir con un objetivo principal: la aplicación de distintos conceptos teóricos que ayudan a comprender mejor el caso de estudio y que demuestran que el proceso de evaluación de este tipo de iniciativas debe ser ampliado para incluir otras dimensiones analíticas más allá de los aspectos técnicos y financieros.⁴

MARCO CONCEPTUAL

Desde un punto de vista teórico-conceptual, este artículo propone que los distintos procesos que determinan si una iniciativa o proyecto en concreto es considerado en la agenda gubernamental, implementado o descartado definitivamente, pueden ser descritos e interpretados si se adapta el modelo de vertientes múltiples (MVM) de John Kingdon.⁵ En general se

¹ El término “megaproyecto de infraestructura” se usa generalmente para describir aquellos proyectos que exceden los 1 000 millones de dólares. Otros proyectos de menor costo pueden ser considerados dentro de esta categoría, dependiendo del contexto y de las proporciones del proyecto en relación con la población que es afectada o el tamaño de la economía del país donde se promueven. Véase Flyvbjerg, *What*, 2007.

² Kingdon, *Agendas*, 1984.

³ Sabatier y Jenkins-Smith, “Advocacy”, 1999.

⁴ El análisis del movimiento social en Atenco y sus interrelaciones con los distintos actores institucionales ha sido incluido en trabajos anteriores. Véanse por ejemplo, Davis y Rosán, “Social”, 2004; Domínguez, “Public”, 2007, y Domínguez, “Aeropuerto”, 2009.

⁵ El modelo de John Kingdon fue originalmente pensado para describir los procesos de cambio en la

puede decir que este modelo rechaza la descripción del proceso de políticas públicas como una sucesión lineal y sistemática que culmina con la implementación de la mejor solución a un problema dado. En contraste, el MVM estructura un sistema de interacciones con base en tres vertientes que son relativamente independientes entre sí: los problemas, las soluciones o proyectos de política pública y los contextos políticos. La principal premisa del MVM es que un tema puede subir de importancia en la agenda y puede llegar a ser implementado cuando las tres vertientes —los problemas, las soluciones y los contextos políticos— convergen en el tiempo y abren una ventana de oportunidad o ventana de política pública.

La primera vertiente explica cómo es que ciertos problemas captan la atención de los tomadores de decisión. Esto puede suceder por lo menos de cuatro formas: los indicadores existentes muestran que existe un problema que debe atenderse (ejemplo: disponibilidad de agua, operaciones aeroportuarias, aforo de una carretera, entre otros); la conclusión de nuevos estudios sobre cierto fenómeno o problemática aportan nuevos elementos evaluativos; la retroalimentación sobre algún programa o alguna otra medida de política pública demuestra que existe alguna falla; o algún evento extraordinario tal como una crisis o un desastre natural, atrae la atención hacia un problema en particular.⁶

La segunda vertiente explica la manera como las propuestas para resolver un pro-

blema dado son generadas a través del tiempo. En este sentido, para sobrevivir en la agenda gubernamental, una iniciativa de política debe cumplir por lo menos con tres criterios: factibilidad técnica, aceptabilidad de valores y anticipación de restricciones futuras. La primera condición —factibilidad técnica— está estrechamente ligada con la fase de implementación. Después de todo, la idea de implementar cierto proyecto sólo puede sobrevivir a largo plazo si existen las condiciones físicas y tecnológicas para que efectivamente sea *posible*.

La segunda condición de supervivencia es la aceptabilidad entre la comunidad de especialistas. Es decir, el que un proyecto sea aceptable o no depende de ciertos valores y principios de política pública que predominan entre la comunidad de especialistas en un momento dado. Dichos valores son muy generales y normalmente trabajan como consideraciones regulativas que van desde ideales generales como “crecimiento económico”, “competitividad internacional”, “justicia social” o “justicia ambiental” hasta principios generales de política como “disciplina fiscal”, “participación del sector privado”, “autosuficiencia alimentaria”, “desarrollo regional”, entre otros.⁷ En general, los valores

⁶ Para los propósitos de este trabajo, los términos “valores de política” y “valores normativos” se usan como conceptos intercambiables para referirse a ideales y valores generales y abstractos que son afirmados durante el proceso de políticas públicas. En contraste, el término “principios de política” es utilizado para referirse a parámetros y objetivos de política más concretos, los cuales son tomados en cuenta cuando un proyecto o política pública es diseñado con más detalle. Los términos “creencia de política” y “argumentos de política” son usados para describir ideas com-

agenda de políticas públicas en los sectores de salud y transporte durante la administración de James Carter (1977-1981) en Estados Unidos. Véase Kingdon, *Agendas*, 1984.

⁷ *Ibid.*, pp. 90-102.

de política dan forma a las soluciones de política pública al influir sobre las dimensiones analíticas que se toman o no en cuenta al momento de evaluar un proyecto en concreto y al establecer límites entre lo que es y lo que no es aceptable. Finalmente, la anticipación de restricciones futuras se refiere a la anticipación de factores que podrían obstaculizar el funcionamiento y operación de una política pública en el futuro, incluyendo restricciones presupuestales o de aprobación pública.⁸ Por ejemplo, si los hacedores de política perciben que la implementación de un proyecto enfrentará una importante oposición social en el futuro, las probabilidades de que este se mantenga a flote en la agenda gubernamental disminuyen considerablemente.

En su conjunto, la vertiente de las políticas públicas muestra cómo las concepciones de factibilidad técnica, la aceptabilidad de valores y la anticipación de restricciones futuras interactúan entre sí y dan forma a las distintas soluciones de política que se proponen, sobreviven, se implementan o se descartan a través del tiempo. La confluencia entre la vertiente de los problemas y la vertiente de las soluciones explica en gran medida la manera como la agenda de políticas públicas se forma. Sin embargo, la explicación sigue incompleta si no se toma en cuenta el contexto sociopolítico desde una perspectiva más amplia. Es así que en la última vertiente se incluyen, entre otras cosas, la opinión pública, los grupos de presión y los resultados electorales. Desde el punto de

vista del hacedor de políticas, esta vertiente está conectada con la existencia o no de un campo fértil para promover e implementar exitosamente una iniciativa. El precio de no prestar suficiente atención a la necesidad de negociar, a las posibilidades de consenso entre distintos actores políticos, a los escenarios y resultados electorales y/o a la posibilidad de oposición social, incluyendo la emergencia de movimientos sociales, puede llegar a ser muy alto.⁹

Entre las críticas al MVM se encuentra el hecho de que la descripción de los actores parece monolítica y unidimensional pues no se resaltan lo suficiente las diferencias que existen al interior de distintos grupos de actores, tales como "los medios", "los grupos de presión" o los "actores gubernamentales", los cuales en realidad suelen mostrar distintos niveles de división y conflicto. Por ello, el MVM puede ser complementado con la noción de las coaliciones de política pública. Es decir, los actores que participan en los distintos procesos políticos y de política pública pueden unirse y conformar coaliciones con base en sus intereses e ideas compartidas acerca de un problema, de sus factores causales y de sus posibles soluciones.¹⁰ Distintos emprendedores de política pueden usar sus espacios y territorios institucionales para empujar sus propuestas, coexistiendo y compitiendo hasta que la decisión sobre cuál es la mejor alternativa sea tomada e implementada. Como lo muestra el caso del proyecto aeroportuario, la lucha entre los distintos proyectos y propuestas constituye un factor deter-

partidas que mantienen la cohesión al interior de una coalición de política pública. Véanse Kingdon, *Agendas*, 1984, y Sabatier, *Theories*, 1999.

⁸ Kingdon, *Agendas*, 1984, pp. 125-138.

⁹ *Ibid.*, p. 160.

¹⁰ Sabatier y Jenkins-Smith, *Policy*, 1993.

minante que le da forma a la vertiente de las políticas públicas antes descrita y que influye sobre el resultado final de las iniciativas que son impulsadas.

Aunque las coaliciones en competencia compartan algunos valores de política y anticipen restricciones futuras que son similares, esto no significa que compartan los mismos intereses y, sobre todo, que compartan las mismas creencias causales sobre un problema. Por ejemplo, los niveles estatal y federal de gobierno pueden estar de acuerdo en que la sustentabilidad ambiental constituye un importante principio de política que debe ser considerado cuando se evalúa un proyecto de infraestructura de gran escala, pero esto no significa que compartan la misma opinión sobre cuál es el sitio idóneo para localizar dicho proyecto porque pueden diferir sobre la definición del problema en sí mismo. Una coalición puede definir el problema como uno de desarrollo regional y favorecer un sitio acorde con esta creencia, mientras que otra coalición puede definirlo como un problema de déficit de infraestructura de transporte o abastecimiento de agua, dependiendo del caso, y favorecer una localización alternativa. De esta manera, los factores clave que determinan la cohesión al interior de las coaliciones de política son, en primer lugar, las creencias causales¹¹ que son compartidas por sus miembros y, en segundo lugar, la existencia de actividades coordinadas a lo largo del tiempo.

¹¹ Las "creencias causales" o "argumentos causales" son creencias e ideas compartidas sobre las causas de los problemas y sus posibles soluciones. Para una clasificación más sofisticada de estas creencias véase Sabatier y Jenkins-Smith, "Advocacy", 1999, pp. 120-122.

Es importante resaltar que el MVM y el modelo de las coaliciones de política fueron originalmente pensados para explicar procesos de política pública en Estados Unidos, un país con una tradición democrática y liberal más larga que la de México y cuyos sistemas de política son más descentralizados y abiertos, conducentes para la innovación y la competencia entre distintas alternativas de política pública.¹² Sin embargo, hay algunas características básicas de ambos modelos que permiten adaptarlos al caso mexicano y que se describen a continuación.

Primero, el proceso de políticas públicas en ambos modelos conceptuales se asume como algo mucho menos ordenado en comparación con las descripciones de otros modelos tradicionales. Segundo, ambos describen un escenario en el que actores individuales no tienen el poder suficiente para controlar totalmente la formación y el diseño de políticas públicas, lo cual es acorde con la realidad mexicana después de los procesos de liberalización política y descentralización que el país ha experimentado a lo largo de las últimas dos décadas. Tercero, los autores de ambos modelos reconocen que los representantes elegidos a través de procesos de votación (por ejemplo, el ejecutivo federal) pueden influir más fácilmente sobre la determinación de agendas de carácter discrecional.¹³ Esta situación es descriptiva del caso de los megaproyectos de infraestructura en México y en otros países de Latinoamérica cuyo diseño y definición

¹² Para una comparación muy sucinta entre el funcionamiento del sistema político mexicano y el sistema político estadounidense antes de 1989, véase Rodríguez y Ward, "Opposition", 1991, pp. 29-30.

¹³ Kingdon, *Agendas*, 1984, p. 44.

no están sujetos a procesos legislativos y cuya prominencia en la agenda gubernamental es en gran medida producto de decisiones discrecionales por parte del poder ejecutivo a nivel federal o estatal.¹⁴ En cuarto y último lugar, los modelos propuestos no son prescriptivos y, por lo tanto, su aplicación en el caso del proyecto aeroportuario en la ciudad de México no refleja un esfuerzo por medir o comparar la realidad mexicana con algún otro país o con algún modelo teórico idealizado. De esta manera, con las consideraciones y los ajustes pertinentes, los marcos conceptuales aquí propuestos pueden proveer de herramientas heurísticas y categorías analíticas que sean útiles para identificar y estudiar los distintos mecanismos causales recurrentes que dan forma a la agenda de políticas públicas en torno a los proyectos de infraestructura en México.

CRÓNICA DE UN FRACASO ANUNCIADO: 1964-2000

La vertiente de los problemas

La limitada capacidad operativa del AICM, principal componente de la vertiente de los problemas en el caso de estudio, fue visualizada y analizada por primera vez durante los mandatos de los presidentes Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).¹⁵ Al respecto, la atención de los hacedores de política pública en esta problemática no sur-

gió a partir de una crisis o la ocurrencia de algún evento dramático sino del seguimiento a distintos indicadores de saturación, tales como el número de operaciones de aterrizaje y despegue por año.

Es importante señalar que se trata de un problema cuya importancia y visibilidad en la agenda gubernamental ha fluctuado en el tiempo, principalmente por dos razones. Primero, porque el tráfico aéreo se correlaciona de manera significativa con los niveles de actividad económica y, por lo tanto, las crisis económicas que han afectado al país (1976, 1982, 1986, 1994) han propiciado caídas temporales en la actividad aeroportuaria, postergando la necesidad de implementar soluciones a más largo plazo. Y segundo, porque el límite de saturación del AICM ha sido modificado en las últimas tres décadas como consecuencia de algunos ajustes menores que se han hecho para incrementar, aunque sea de manera marginal, la capacidad del actual aeropuerto.

Por ejemplo, la decisión que se tomó durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) de mover la aviación privada fuera del AICM, incrementó la capacidad para atender vuelos comerciales de manera significativa, ampliando el horizonte de saturación del aeropuerto. Sin embargo, como sucedió con otras soluciones cosméticas durante los sexenios anteriores, esta medida sólo le dio un respiro temporal al AICM. Conforme se recuperó la economía del país hacia finales de los años noventa, resultó inevitable que este nuevo límite de saturación fuera excedido nuevamente, sobre todo durante los periodos pico como el verano y otras temporadas vacacionales cuando el tráfico aéreo alcanza su máximo.

¹⁴ Esto no significa que otros actores no influyan en el proceso como un todo o que no condicionen las decisiones finales respecto a este tipo de iniciativas.

¹⁵ Entrevistas a Felipe Ochoa Rosso y a Jaime Corredor, en septiembre de 2003.

Para el año 2000 esta saturación comenzó a presentarse no sólo en las temporadas pico sino en otros meses del año, dejando poco margen de maniobra ya que había muy pocas medidas que podían tomarse a corto plazo para aminorar el problema. Más aún, los pronósticos elaborados por diversos consultores independientes mostraban que las tendencias de crecimiento en el tráfico aéreo continuarían en el futuro.¹⁶ Era vital que la capacidad aérea de la ciudad de México se incrementara o de otra manera el costo sería transferido a los usuarios (y a la economía en general) a través de retrasos, tarifas aéreas más altas y mayores riesgos de la seguridad aérea.¹⁷

En este contexto, se puede decir que los indicadores de capacidad aeroportuaria explican, hasta cierto punto, la decisión que se tomó durante la administración del presidente Fox de promover el proyecto en Texcoco. Sin embargo, la existencia de un problema o de alguna condición que requiere atención urgente constituye sólo una explicación parcial de un cambio súbito en las prioridades que figuran en la agenda de políticas públicas. Después de todo, los pronósticos a largo plazo de las operaciones aéreas ya eran alarmantes desde la década de 1970 y aún así, la decisión de construir un nuevo aeropuerto no fue tomada sino hasta el 2001. Por lo tanto, más allá de la urgencia del problema, hay otras dimensiones que mar-

can la diferencia entre la administración de Fox y sus predecesoras.

La vertiente de las políticas públicas

Si dejamos de lado la vertiente de los problemas y analizamos la vertiente de las políticas públicas encontramos que las alternativas de solución habían aparecido y evolucionado a lo largo de tres décadas, adaptándose a las circunstancias políticas y económicas, los grupos de presión y la publicación de nuevos estudios técnicos. En cada administración, incluyendo la del propio presidente Fox, los miembros del gabinete presidencial no llegaron con una preferencia clara sobre cuál era la mejor solución, sino que tomaron cierto tiempo para decidir cuál resultaba más adecuada desde su punto de vista. Incluso cuando existía una importante continuidad entre los expertos técnicos, los burócratas de carrera y los consultores que habían analizado los distintos sitios alternativos donde podía localizarse el nuevo aeropuerto, en cada administración hubo un largo proceso para que miembros del gabinete presidencial conocieran y se familiarizaran con los detalles técnicos de las distintas alternativas de solución.

La primera vez que el proyecto aeroportuario fue considerado seriamente en la agenda de decisiones fue hacia el final del mandato de Luis Echeverría.¹⁸ La primera propuesta fue la construcción de un nuevo aeropuerto en el área de Zumpango

¹⁶ Entrevistas a Jaime Corredor, diversos consultores independientes y directivos de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), en agosto y septiembre de 2003.

¹⁷ Para un ejemplo de las estimaciones del costo de oportunidad de los usuarios del AICM, véase Alberro-Semerena, "Costo", 2008, pp. 211-223.

¹⁸ Como se mencionó anteriormente, el problema de capacidad aeroportuaria ya había sido identificado desde antes, pero al parecer las propuestas y proyectos de solución propiamente no se consideraron sino hasta el sexenio de Luis Echeverría.

en el Estado de México. Dicho proyecto significaba la relocalización completa del AICM y una enorme inversión para desarrollar un nuevo aeropuerto en un sitio que se encontraba relativamente cercano al centroide de la demanda.¹⁹ La segunda alternativa era la construcción de una nueva pista sin que esto implicara la relocalización del aeropuerto existente. Esta última opción era factible en la década de los setenta porque existía una considerable reserva territorial alrededor de AICM que no había sido cubierta por la mancha urbana.²⁰

Sin embargo, la competencia entre dos coaliciones de política pública que apoyaban dos alternativas distintas y el ciclo político marcado por los periodos sexenales contribuyeron en la decisión presidencial de posponer el proyecto. La primera coalición estaba liderada por la entonces llamada Secretaría de Obras Públicas (SOP), cuyo titular era el ingeniero Luis Enrique Bracamontes. Esta coalición se basaba en el argumento de que el aeropuerto existente debía ser relocalizado completamente al área de Zumpango porque este era al sitio más cercano al centroide de la demanda que además cumplía con las especificaciones técnicas de aquella época. La segunda coalición de política pública era liderada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a cargo del ingeniero Eugenio Méndez

¹⁹ El concepto "centroide de la demanda" se refiere a la distancia y localización geográfica promedio donde la mayor parte de la demanda aeroportuaria se genera. En el caso de la ciudad de México, diversos expertos han señalado que dicho centroide está cerca de la fuente de Petróleos.

²⁰ Entrevistas a Felipe Ochoa Rosso y a Jaime Corredor, en agosto de 2003.

Docurro. Esta coalición se basaba en el argumento de que la infraestructura existente podía ser usada por una década más, siempre y cuando se hicieran algunas mejoras menores. Aquellos que simpatizaban con esta idea argumentaban que las reservas de tierra en Zumpango debían adquirirse de cualquier manera para que el nuevo aeropuerto se construyera, pero que dicho desarrollo debía hacerse *en el futuro* con la finalidad de seguir amortizando las inversiones ya realizadas en el Aeropuerto Benito Juárez (AICM).²¹

De esta manera, el caso del aeropuerto confirma que las propuestas de solución no son respuestas directas a los problemas que se buscan solucionar sino que a partir de cierto punto crítico obedecen a su propia dinámica independiente. Siguiendo las ideas de Richardson y Jordan,²² gran parte de los procesos de decisión política se dan en nichos controlados por servidores públicos especializados y/o representantes de sistemas de política pública que se convierten en grupos de presión, compitiendo por recursos económicos y políticos al interior de la estructura gubernamental. En el caso del proyecto aeroportuario, durante los años setenta existía una fuerte competencia entre las dos secretarías mencionadas porque sus posiciones se basaban no sólo en argumentos técnicos válidos, sino en sus intereses particulares como dependencias del gobierno federal.

La SOP era la encargada de desarrollar la nueva infraestructura de comunicaciones y transportes y, por lo tanto, la construcción del nuevo aeropuerto en Zumpango significaba que la SOP sería la dependencia que lideraría el proyecto y se beneficia-

²¹ Entrevista a Felipe Ochoa Rosso.

²² Richardson y Jordan, *Governing*, 1979.

ría más de su implementación.²³ Por otro lado, la SCT estaba a cargo de la operación de la infraestructura de comunicaciones y transportes y la construcción de un nuevo aeropuerto tenía en sí poca importancia para los representantes de este sector. Mejorar y mantener la infraestructura existente por algún tiempo estaba más en línea con sus intereses institucionales. Esta lucha se acentuó en el contexto de la transición presidencial que aún prevalecía en México durante los años setenta cuando el siguiente candidato del PRI (y casi seguro presidente) era seleccionado de entre los miembros del gabinete al final de cada sexenio. Sin duda, un proyecto de política pública tan visible como el NAICM tenía el potencial de incrementar significativamente el capital político del secretario de Obras Públicas.²⁴

Es posible que Echeverría no fuera particularmente entusiasta en promover la construcción de un nuevo aeropuerto ya que eso significaba usar su capital político para promover un proyecto que él no inauguraría personalmente. Sin embargo, era necesario tomar una decisión sobre un problema que ya era inminente y la competencia entre las dos coaliciones de política pública no ayudaba. El presidente dudó sobre cuál era la decisión más adecuada hasta que consultores independien-

tes llevaron a cabo un nuevo estudio para comparar las distintas alternativas en términos técnicos, económicos y financieros. Fue, literalmente, durante los últimos días de su mandato cuando Echeverría recibió los resultados del estudio y, muy a pesar de las aspiraciones de Luis Enrique Bracamontes, decidió posponer el proyecto en Zumpango. Según las conclusiones, la mejor solución era un punto medio: hacer inversiones menores en el aeropuerto existente, sin necesidad de construir una pista, y ganar tiempo para que se expropiara la tierra donde años más tarde se podría desarrollar el nuevo aeropuerto.²⁵

La solución de política que era defendida por la SCT fue implementada en el corto plazo, pero el aeropuerto en Zumpango nunca se hizo realidad debido a eventos coyunturales que impidieron su materialización. En otras palabras, si analizamos la vertiente de los contextos políticos, encontramos que la crisis económica de 1976 minó la importancia del nuevo aeropuerto en la agenda gubernamental. Años más adelante, la tierra que había sido expropiada para desarrollar el proyecto en Zumpango fue invadida por asentamientos irregulares y este sitio fue descartado, perdiéndose así una clara oportunidad para resolver los problemas de capacidad aeroportuaria de la ciudad de México a largo plazo.²⁶

Este ha sido un patrón recurrente a lo largo del tiempo. Por ejemplo, al volverse infactible Zumpango, la atención se reenfocó nuevamente en el proyecto de construir una tercera pista en el AICM.²⁷

²³ Entrevista a Jaime Corredor.

²⁴ Algunos ex funcionarios de la época señalan que Luis Enrique Bracamontes, secretario de Obras Públicas entre 1970 y 1976, a menudo era mencionado como "presidenciable". No queda claro si la cancelación del proyecto en Zumpango contribuyó a minar sus aspiraciones presidenciales a largo plazo. Sin embargo, no hay duda de que el proyecto aeroportuario hubiera significado un triunfo político que no era nada trivial.

²⁵ Entrevista a Felipe Ochoa Rosso.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Entrevistas a Jaime Corredor y a Gilberto López Meyer, en agosto de 2003.

Sin embargo, el escenario económico adverso que se presentó al final de la administración del presidente José López Portillo (1976-1982) y un nuevo cambio sexenal, forzó al gobierno a posponer la implementación del proyecto.²⁸ El nuevo presidente, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), también enfrentó un difícil escenario. La economía sufría de estancamiento e hiperinflación y la aplicación de programas de ajuste estructural obligó a reducir la participación del Estado en la economía, minando su capacidad de inversión.

La situación empeoró en septiembre de 1985 cuando un terremoto devastó gran parte de las áreas centrales de la ciudad de México. Independientemente de sus consecuencias económicas y sociales, el terremoto impactó directamente sobre las posibilidades de construir una tercera pista en el AICM. Bajo presión de distintos grupos de la sociedad civil, las reservas de tierra que estaban localizadas al oriente del actual aeropuerto fueron cedidas por el presidente Miguel de la Madrid para la construcción de nuevas viviendas para los damnificados del sismo.²⁹ En este contexto, el proyecto aeroportuario prácticamente no figuró en la agenda nacional de políticas públicas.³⁰

El siguiente presidente, Carlos Salinas de Gortari, se concentró en atender dos principales retos: reestructurar la economía e implementar estrategias para recu-

perar la legitimidad del partido en el poder.³¹ De esta manera, el problema del aeropuerto no regresó al debate público sino hasta 1992 cuando la economía comenzó a recuperarse y se volvió evidente que la capacidad aeroportuaria sería rebasada eventualmente. Fue así que hacia finales de la administración del presidente Salinas y durante prácticamente toda la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se analizaron diversas alternativas de solución.

Como se explicó anteriormente, la posibilidad de expandir el aeropuerto existente había sido ya descartada y, por lo tanto, el gobierno federal (es decir, la SCT) tuvo que estudiar la factibilidad y conveniencia de otros sitios alternativos, incluyendo aquellos localizados lejos del centro de la demanda de vuelos aéreos. Esto detonó, una vez más, la competencia entre distintas coaliciones de política que propusieron sus propios proyectos para resolver el problema de la limitada capacidad aeroportuaria de la ciudad de México. Pero en esta ocasión, en contraste con el periodo del presidente Echeverría, las coaliciones de política no surgieron al interior del gobierno federal. En el contexto de un régimen político más descentralizado y liberalizado, las coaliciones incluyeron los intereses de gobiernos estatales y de las elites regionales de empresarios.

Los estados de Hidalgo, México,³² Morelos, Puebla e incluso Querétaro y

²⁸ Entrevista a Jaime Corredor, en agosto de 2003, y entrevista a José Ramón López-Portillo, en junio de 2003.

²⁹ Entrevistas a Jaime Corredor y a Juan Antonio Bargés, en noviembre de 2005.

³⁰ Entrevista a Cassio Luiselli, en noviembre de 2005, y a Jaime Corredor, en agosto de 2003.

³¹ Salinas, *México*, 2000, p. 406.

³² En el Estado de México existían de hecho dos alternativas. Una de ellas era Texcoco y la otra Toluca. Esta última fue descartada debido a problemas serios de neblina y porque la tierra necesaria para construir un nuevo aeropuerto es relativamente productiva, lo que encarece las expropiaciones correspondientes.

Tlaxcala cabildaron para promover sus propios proyectos. Algunas de estas alternativas fueron evaluadas de manera individual y otras fueron consideradas como componentes potenciales de un sistema regional de varios aeropuertos. Una compilación de los estudios que se habían hecho sobre el tema, incluyendo algunos de reciente conclusión, fue completada hacia finales del sexenio del presidente Zedillo por encargo del entonces titular de la SCT, Carlos Ruiz Sacristán. Algunos proyectos fueron descartados debido a la distancia del centroide de la demanda, otros debido a problemas técnicos tales como exceso de neblina, complicaciones topográficas y dificultades logísticas.³³ Al final, sólo dos proyectos quedaron en la "lista corta": Tizayuca en el Estado de Hidalgo, la cual era una propuesta relativamente nueva, y Texcoco en el estado de México, una alternativa que había sido considerada de una o de otra manera desde la década de los ochenta.

La principal ventaja de Texcoco era la posibilidad de construir tres pistas paralelas que podían operar simultáneamente, cumpliendo con los estándares de aviación internacional en términos de seguridad de las operaciones. En el caso de Tizayuca, las especificidades topográficas hacían imposible operar con tres pistas simultáneas sin comprometer dichos estándares. Por lo

tanto, para ser factible desde el punto de vista técnico, Tizayuca requería el complemento del aeropuerto existente, cuya capacidad sería excedida en un plazo de 20 años. En otras palabras, el proyecto Tizayuca-AICM constituía una solución subóptima desde el punto de vista aeronáutico en comparación con el proyecto de un aeropuerto de mayor escala en Texcoco.

Esto no significa que el proyecto en Texcoco no tuviera desventajas, al contrario. Como se explica con más detalle en la siguiente sección, incluso cuando Texcoco representaba una mejor solución técnica para cubrir la demanda de tráfico aéreo a largo plazo, la incertidumbre sobre los costos ambientales y los costos políticos asociados al proyecto causó que el gobierno dudara sobre la pertinencia de escoger esta solución aeroportuaria.³⁴

La supervivencia de Texcoco en la agenda de políticas públicas

El caso del proyecto para un nuevo aeropuerto internacional en la ciudad de México es ilustrativo de la forma como opera la selección de ideas y proyectos de política pública. Esto es, la evolución y supervivencia en la agenda gubernamental

³³ De acuerdo con algunos observadores, la posibilidad de convertir la base militar de Santa Lucía en un aeropuerto comercial también fue considerada brevemente por representantes de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) durante la administración del presidente Zedillo. Sin embargo, esta opción fue descartada debido a que las negociaciones con la Secretaría de la Defensa no fueron fructuosas. Entrevista a Juan Antonio Bargés.

³⁴ Otro aspecto que puede considerarse como una ventaja o una desventaja, dependiendo del punto de vista, es que el AICM debía ser clausurado por problemas de espacio aéreo con el nuevo aeropuerto en Texcoco. La principal razón es que la ciudad de México se encuentra en una cuenca cerrada, rodeada de montañas, lo que restringe las trayectorias de despegue y aproximación y dificulta la posibilidad de que dos aeropuertos operen de manera simultánea. Esto no representaba un problema en el caso de Tizayuca porque este aeropuerto estaría muy alejado de la ciudad de México.

depende de los criterios de factibilidad técnica, aceptabilidad de valores y anticipación de restricciones futuras.³⁵ En el caso de un nuevo aeropuerto, su operación requiere, entre otras cosas, minimizar el riesgo de un accidente y garantizar la seguridad de millones de pasajeros. La localización idónea es una función de un conjunto de complejas variables tales como la dirección e intensidad del viento, la proximidad de otros aeropuertos, las trayectorias de aterrizaje y despegue y las especificidades topográficas.³⁶ Distintas propuestas pueden aparecer a lo largo del tiempo, dependiendo de los intereses políticos y las creencias de política pública, pero los requerimientos técnicos básicos constituyen condiciones para que cualquier proyecto sobreviva en la agenda.

Texcoco y Tizayuca permanecieron como soluciones potenciales para incrementar la capacidad de tráfico aéreo de la ciudad de México porque cumplían con todos los requisitos estipulados anteriormente. La principal duda en el caso de Texcoco se refería al riesgo que representaba para la seguridad aérea la presencia de aves migratorias en la zona,³⁷ pero esta duda se resolvió —al menos desde el punto de vista gubernamental— cuando se publicó un estudio de MITRE³⁸ en el año

³⁵ Kingdon, *Agendas*, 1984, pp. 132-133.

³⁶ Entrevista con Gilberto López Meyer.

³⁷ Algunas aves son lo suficientemente grandes para dañar a un avión en caso de que sean atrapadas en una de las turbinas. En el caso de aves más pequeñas, el riesgo también está presente si forman parvas lo suficientemente grandes. Véanse Carstensen y Armstrong, *Birds*, 2004, y *Study*, 2002.

³⁸ MITRE es una corporación privada sin fines de lucro que provee de servicios técnicos al gobierno federal de Estados Unidos.

2000.³⁹ Este estudio demostró que las pistas planeadas cumplían la distancia requerida a los cuerpos de agua de acuerdo con los estándares internacionales y que cualquier riesgo podía ser minimizado aplicando algunas técnicas de manejo de hábitat que habían sido utilizadas en otros aeropuertos alrededor del mundo.

Aunque el criterio de factibilidad técnica es elusivo y a menudo no es suficiente, sobre todo en el caso de proyectos muy complejos, hay una tendencia a obviar otros aspectos cuando se evalúan este tipo de iniciativas. Esta tendencia se acentúa en el caso de un aeropuerto debido a que los aspectos técnicos deben ser considerados primero aunque esto no los haga necesariamente más importantes. El caso de estudio confirma esta práctica y también confirma que la falta de un análisis apropiado sobre vulnerabilidad y riesgos sociopolíticos puede llevar a que se pasen por alto las demandas legítimas y la capacidad de movilización de algunos actores contenciosos. Por ejemplo, entrevistados sobre cuáles eran los parámetros que se habían tomado en cuenta para evaluar el proyecto aeroportuario, distintos servidores públicos de los gobiernos federal y del Estado de México enfatizaron mucho más las dimensiones técnicas en comparación con los posibles obstáculos sociales y políticos. El desplazamiento de población en Atenco, Texcoco y otros municipios aledaños y la potencial oposición del Distrito Federal y de algunas autoridades locales prácticamente no fueron mencionados.

Al mismo tiempo, la división de tareas al interior del gobierno federal muestra

³⁹ Entrevista a consultor anónimo.

que las divisiones administrativas no necesariamente correspondían con la división de los problemas porque los aspectos técnicos fueron disociados de los aspectos sociopolíticos del proyecto. El resultado fue: la SCT liderando un proyecto con profundas implicaciones sociales y políticas y la ausencia de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) hasta muy tarde en el proceso de negociación política. Aunque esta división parecía tener sentido para cumplir con la tarea de implementar un nuevo aeropuerto, se volvió muy problemática debido a que los canales de comunicación entre distintas oficinas de gobierno eran inadecuados. Aparentemente había funcionarios con información que era crucial para la negociación política y que sin embargo no se sentaron en las juntas adecuadas.⁴⁰

Más allá de la factibilidad técnica, como se explicó en secciones anteriores, las otras dos condiciones para que una idea sobreviva en la agenda son la aceptabilidad de valores entre la comunidad de especialistas⁴¹ y la previsión de posibles restric-

ciones futuras. En el caso del proyecto aeroportuario vale la pena analizar y problematizar el caso de dos factores que influyeron sobre la aceptabilidad del proyecto: el concepto del medio ambiente y el principio de disciplina fiscal. De manera estrechamente relacionada, también es necesario problematizar el caso de dos restricciones futuras que fueron previstas y que influyeron sobre el resultado final del proyecto: las posibilidades de consentimiento social y las restricciones presupuestales.

Originalmente, la idea de expandir la capacidad aeroportuaria en Texcoco sobrevivió en la agenda de políticas durante los años ochenta debido a su factibilidad ingenieril y aeronáutica. Sin embargo, en la última década el concepto de "medio ambiente" comenzó a ganar mayor visibilidad,⁴² a institucionalizarse y a incorporarse cada vez más en el análisis de las políticas públicas. Aunque la legislación fue publicada y los mandatos de las agencias gubernamentales existentes fueron extendidos desde la década de los setenta, no fue sino hasta 1992 cuando se creó una Subsecretaría de Medio Ambiente al interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y no fue sino hasta 1994 cuando se creó una Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en México.⁴³ La incorporación de la dimensión ambiental

⁴⁰ El gobierno federal eventualmente creó una Comisión Intersecretarial, pero esto ocurrió después de que los decretos de expropiación habían sido publicados y no durante la etapa de conceptualización del proyecto. El resultado fue que las demandas de algunos grupos inconformes no fueron internalizadas a tiempo, generando disgusto entre la población afectada y abriendo la puerta para la radicalización del movimiento social.

⁴¹ En el caso de México dicha comunidad de expertos incluye a consultores independientes, académicos, miembros del *staff* en distintas dependencias gubernamentales y burócratas de carrera que trabajaron de manera relativamente estrecha para evaluar las opciones de Texcoco y Tizayuca. Aunque representantes de distintos sectores participaron a lo largo de las distintas etapas del proyecto la "comunidad de es-

pecialistas" estuvo dominada principalmente por gente del sector transporte.

⁴² Sobre el concepto de "visibilidad", véanse Dryzek, *Politics*, 1997, p. 14, y Escobar, *Encountering*, 1995, pp. 192-211.

⁴³ Una primera ley fue aprobada en 1971 y una subsecretaría se creó en 1972, pero estos cambios legales e institucionales respondieron más a una preocupación estrecha, enfocada en el problema de la

en las políticas públicas y los respectivos cambios institucionales dictaron nuevos valores que ayudaron a darle nueva forma al concepto de factibilidad técnica y que modificaron la aceptabilidad de valores del proyecto en Texcoco. Es decir, el proyecto era ahora técnicamente factible *siempre y cuando* los impactos ambientales pudieran ser minimizados o compensados.⁴⁴ Estos cambios contribuyeron a que el presidente Salinas, y especialmente el presidente Zedillo, dudaran sobre la conveniencia de elegir Texcoco para localizar el nuevo aeropuerto.

Es notable que la administración del presidente Zedillo, por ejemplo, no dudó en promover el proyecto debido a la potencial resistencia social por parte de los dueños de la tierra en Atenco, Texcoco y demás municipios afectados, sino debido principalmente a la potencial oposición por parte de grupos ambientalistas. De hecho, las preocupaciones sobre los impactos ambientales del aeropuerto en Texcoco constituían tal desventaja para el proyecto que el gobierno federal estuvo más inclinado a promover la alternativa de Tizayuca al principio de dicha administración. Algunos ex funcionarios de alto nivel incluso aseguran que la decisión fue tomada

contaminación del aire, que a una preocupación por el tema del "medio ambiente" desde un punto de vista más integral. Al respecto, las reformas más ambiciosas ocurrieron en México mucho más tarde que en otros países como Estados Unidos, donde el Environmental Protection Act (EPA) fue aprobado desde 1970. Véase Atkinson, *Principles*, 1991, p. 15.

⁴⁴ Kingdon no explora la relación entre los conceptos de factibilidad técnica y de aceptabilidad de valores, pero esta discusión sobre la incorporación del medio ambiente como dimensión evaluativa muestra que ambas cosas no pueden disociarse por completo.

a favor de Tizayuca en diciembre de 1995, pero que nunca fue anunciada oficialmente debido a movimientos en el sector comunicaciones y transportes, resultado de las presiones ejercidas por parte de distintos grupos políticos y económicos que cabildearon exitosamente a favor de Texcoco en el último momento.⁴⁵ Cualquiera que haya sido el caso, no hay duda de que las consideraciones ambientales contribuyeron a que se pospusiera la decisión, abrieron la puerta para que la competencia entre diferentes coaliciones de política continuara (y de hecho se intensificara) en los siguientes años y, como se explica más adelante, influyeron en el diseño del proyecto que fue eventualmente promovido por el gobierno federal.

Las dudas sobre la factibilidad técnica y la aceptabilidad del proyecto aeroportuario desde el punto de vista ambiental continuaron hasta la administración del presidente Fox. Algunos puntos de incertidumbre fueron resueltos con el estudio de MITRE en el año 2000 y después de que un grupo de expertos de la UNAM llevara a cabo nuevos análisis comparativos en 2001. Cuando estos estudios concluyeron que ambas alternativas tenían importantes impactos ambientales que podían ser mitigados o compensados, los factores que se volvieron centrales para la comparación entre Texcoco y Tizayuca fueron el costos de las externalidades ambientales (incluyendo el costo de la mitigación/compensación de algunos impactos), el costo total del proyecto y los posibles métodos de financiamiento.⁴⁶ De esta manera, el "medio ambiente" fue tomado en cuenta,

⁴⁵ Entrevistas a Juan Antonio Bargés y a Jaime Corredor.

⁴⁶ Véase, *Evaluación*, 2001.

pero sólo desde un punto de vista racional-administrativo: como algo que puede compensarse, mitigarse y usarse instrumentalmente como parte del diseño de nuevas políticas públicas.⁴⁷

Al mismo tiempo, otro principio de política que se ha vuelto decisivo para la supervivencia de un proyecto en la agenda gubernamental en México, por lo menos desde que se implementaron los programas de ajuste estructural durante los años ochenta, es la necesidad de conservar cierta disciplina fiscal. El gasto público, particularmente en infraestructura, ha decrecido considerablemente y *todos* los objetivos de política han sido subordinados en gran medida a la consecución de un déficit presupuestal aceptable. Cualquier proyecto que represente una desviación de esta meta es descartado por el gobierno federal. Incluso si dicho proyecto no es significativo en relación con los números macroeconómicos, la sola posibilidad de mandar señales erróneas a los mercados internacionales es evitada a toda costa.

El nuevo aeropuerto no era la excepción y precisamente por eso una de las principales ventajas que mantuvieron a Texcoco en la agenda y que finalmente inclinaron la balanza a su favor era la posibilidad de financiar el proyecto a través de concesiones a largo plazo para incentivar la inversión en el área del actual aeropuerto Benito Juárez.⁴⁸ Es así que la res-

tauración y reconfiguración de la reserva territorial del AICM podía generar una importante derrama financiera y económica. Esto no era una posibilidad en el caso de Tizayuca porque en esta alternativa, como se explicó anteriormente, el AICM debía continuar operando para satisfacer la demanda de tráfico aéreo a largo plazo.

Otro factor que también tuvo un importante papel y que está relacionado indirectamente con el tema de la disciplina fiscal es lo que Kingdon llama la anticipación de restricciones futuras. Las más importantes en el caso de estudio fueron las restricciones presupuestales y de consentimiento público. En relación con el primer punto, las entrevistas con consultores independientes y especialistas en el gobierno federal muestran cierto consenso sobre el potencial de Texcoco para atraer inversión privada. Sin embargo, existía un problema de ingeniería financiera. Aunque la reserva territorial del aeropuerto actual representaba una oportunidad para financiar parte del nuevo aeropuerto a largo plazo y permitía una compensación mucho mayor a las comunidades afectadas, dichos recursos no estarían disponibles durante las primeras etapas del proyecto y, por lo tanto, la iniciativa se enfrentó con importantes restricciones financieras a corto plazo.⁴⁹

⁴⁷ Para la definición del discurso ambientalista desde un punto de vista racional-administrativo, véase Dryzek, *Politics*, 1997.

⁴⁸ Como ya se mencionó anteriormente, el aeropuerto actual debía clausurarse por incompatibilidad del espacio aéreo con el proyecto en Texcoco y esto liberaba alrededor de 820 hectáreas de reserva territorial que podían destinarse a otros usos.

⁴⁹ Algunos ex funcionarios de alto nivel aseguran que el entonces secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, se negó rotundamente a pedir un préstamo para darle un respiro financiero al proyecto. Esta actitud sin duda estaba en línea con la idea de la disciplina fiscal como principio de política pública, aunque no hay que descartar la posibilidad de algún interés o conflicto personal de Gil Díaz hacia los grupos o personajes que promovían el proyecto en Texcoco vs. Tizayuca.

Este problema de “*timing* financiero” fue crucial para decidir que la “mejor” manera de implementar el proyecto era expropiar la tierra necesaria y ofrecer una compensación a largo plazo a las comunidades desplazadas por el proyecto, en lugar de negociar y comprar la tierra de acuerdo con su valor comercial y costo de oportunidad derivado de su uso futuro.⁵⁰ El resultado fue que el principio de la “disciplina fiscal” y la anticipación de las correspondientes restricciones presupuestarias terminaron por eclipsar y desplazar la importancia de la “justicia social” como valor de política pública.

Por otro lado, las propuestas de política pública necesitan ganar el consentimiento público, algo que Kingdon define como aquello que los miembros de la comunidad de especialistas tienen en mente cuando toman en cuenta la potencial reacción pública a sus propuestas.⁵¹ En el caso del nuevo aeropuerto, la ley no contemplaba la necesidad de un plebiscito o de algún otro instrumento participativo que permitiera conocer la reacción pública de antemano. Sin embargo, era necesario llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental la cual contemplaba la necesidad de hacer una consulta pública una vez que los detalles del proyecto fueran especificados.⁵² En este sentido, sin importar que los análisis técnicos favorecieran claramente a Texcoco sobre Tizayuca, se percibía que el proyecto enfrentaría oposición pública debido principalmente a los impactos ambientales en el área.

⁵⁰ Entrevista a Cassio Luiselli.

⁵¹ Kingdon, *Agendas*, 1984, p. 138.

⁵² Ley General de Asentamientos Humanos, 1993, y Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1988.

En consecuencia, parece ser que la estrategia del gobierno federal y de otros actores que abogaban por el proyecto en Texcoco fue la de resaltar sus ventajas más allá de los aspectos aeronáuticos. El discurso cambió a Texcoco, de ser un mero proyecto aeroportuario con impactos sociales y ambientales que debían ser compensados, pasó a ser un “proyecto integral de desarrollo”, entendido como un intento de planear de manera integral las transformaciones sociales y económicas a largo plazo. De pronto, el aeropuerto no era sólo una solución para satisfacer la demanda de tráfico aéreo de la ciudad de México, sino un proyecto que podía ayudar a inyectar recursos para los trabajos de restauración ambiental en Texcoco y para paliar los problemas de pobreza en una de las áreas más deprimidas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; todo en un mismo paquete.

Los detonadores de estos cambios conceptuales y su proyección en el discurso de políticas públicas son muy similares al caso de otros proyectos de infraestructura en Latinoamérica:⁵³ basados en los valores y principios de política que prevalecen en un momento determinado, los tomadores de decisión se enfocan en un número muy reducido de dimensiones analíticas y diseñan sus proyectos en correspondencia con las mismas.⁵⁴ Con el paso del tiempo, las propuestas de polí-

⁵³ Véase Domínguez, “Social”, 2006, y “Political”, 2007.

⁵⁴ Una de las razones por la cual los valores normativos tienden a ser problemáticos es precisamente porque ayudan a los tomadores de decisión a simplificar la realidad, pero esto, en lugar de contribuir a la solución de problemas, realmente contribuye a desplazarlos.

tica deben ajustarse para responder a nuevas circunstancias económicas y políticas y a cambios en la jerarquía y relación entre los distintos valores y principios de política. Sin embargo, estas modificaciones pueden generar puntos de conflicto y tensión entre los objetivos de política, por un lado, y las posibilidades de consentimiento público, por el otro.

En el caso de Texcoco puede argumentarse que la construcción discursiva alrededor del proyecto fue parte de una intención verdadera y legítima por hacer del aeropuerto un proyecto que fuera lo más ambientalmente “amigable” posible. Es difícil determinar con certeza si esta concepción fue meramente discursiva porque existían compatibilidades ingenieriles entre el aeropuerto y la zona de restauración ambiental y porque la importancia ambiental no sólo figuró en las declaraciones públicas sino en medidas concretas de política. Por ejemplo, el presupuesto para el proyecto aeroportuario incluía recursos para labores de restauración ambiental tales como reforestación, restauración de suelos y regulación hidráulica en la subcuenca de Texcoco. La compensación ambiental incluso contemplaba proyectos en otras áreas del Valle de México como la limpieza y restauración de la laguna de Zumpango.⁵⁵ De hecho, apenas unos meses después del anuncio oficial del nuevo aeropuerto, el proyecto de restauración en Zumpango estaba bastante avanzado.

⁵⁵ Esto tenía importancia en términos de manejo de hábitat ya que la restauración de Zumpango contribuía a la atracción de aves en esta zona, disminuyendo el número que se registraba en la zona de Texcoco donde uno de los principales focos de atracción, además de los cuerpos de agua existentes, es el relleno sanitario del Bordo Poniente.

Y mucho más importante es el hecho de que una fracción significativa de la tierra expropiada no sería destinada para el aeropuerto en sí mismo, sino para compensar los respectivos impactos ambientales. De hecho, es muy posible que la tensión entre distintos valores normativos no sólo significara un sacrificio entre *disciplina fiscal* y *justicia social* (debido al problema de ingeniería financiera discutido anteriormente) sino un conflicto entre los principios de *justicia social* y *justicia ambiental*. En otras palabras, si el proyecto no hubiese incluido las áreas destinadas para distintos propósitos ambientales, el precio por metro cuadrado que había sido estipulado en los decretos de expropiación podría, potencialmente, haber sido hasta diez veces más alto. Es difícil confirmar esta hipótesis, pero el diseño preliminar del proyecto que se manejaba por distintos actores gubernamentales y algunos cálculos muy sencillos sobre el precio de la tierra, muestran que el ideal de compensación ambiental desde un punto de vista racional-administrativo predominó en la agenda de políticas públicas antes de que el proyecto fuera anunciado y eventualmente creó un conflicto entre los distintos objetivos que se buscaba alcanzar en el contexto de recursos financieros escasos. Uno de esos objetivos fue el de compensar debidamente a las comunidades que serían desplazadas en Atenco y Texcoco.

La vertiente de políticas y el papel de las coaliciones de política pública en 2000 y 2001

La confluencia entre problemas y soluciones explica en gran medida la manera como la agenda de políticas es modificada

transporte, la oficina administrativa de la Zona de Restauración Ambiental del Ex-Lago de Texcoco (ZRET), el gobierno del Estado de México, el gobierno municipal de Atenco, ONG que favorecían el reforzamiento de la ZRET,⁵⁷ organizaciones profesionales del sector aeronáutico, las principales líneas aéreas de México y algunos *think tanks* como Futura Desarrollo Urbano.⁵⁸

Los argumentos centrales que le daban cierta cohesión a este grupo de actores eran: *a)* Texcoco era el sitio más cercano a la ciudad de México donde se podían localizar tres pistas paralelas que pudieran operar de manera simultánea y satisfacer el tráfico de la demanda aérea a largo plazo; *b)* los impactos ambientales del aeropuerto en Texcoco podían ser mitigados o compensados; *c)* el proyecto de hecho constituía una oportunidad para inyectar recursos y reforzar la ZRET, y *d)* debido a que el aeropuerto actual debía ser cerrado, la correspondiente reserva territorial de 820 hectáreas podía ser reconfigurada para promover actividades de alto rendimiento económico y bajo impacto ambiental. Al mismo tiempo, las correspondientes concesiones constituían una oportunidad para financiar el nuevo aeropuerto.

⁵⁷ Es notable que incluso la comunidad de ambientalistas, la cual se esperaba que se uniera en un rechazo unánime al aeropuerto en Texcoco, se encontró relativamente dividida en medio de la discusión entre esta opción y la alternativa de Tizayuca. Según Cassio Luiselli, quien entonces fungía como subsecretario de Normatividad y Fomento Ambiental en la SEMARNAT, un ejemplo era Greenpeace México. Entrevista a Cassio Luiselli.

⁵⁸ Esta organización fue creada y apoyada principalmente por dos reconocidos arquitectos mexicanos: Teodoro González de León y Alberto Kalach.

La segunda coalición, a la cual podemos llamar la “coalición del desarrollo regional”, era liderada por el gobierno del estado de Hidalgo, intelectuales y académicos que favorecían la idea de la corona de ciudades,⁵⁹ académicos de la Universidad Autónoma de Chapingo, ONG ambientalistas que rechazaban el aeropuerto en la ZRET, el gobierno municipal de Texcoco y el gobierno del Distrito Federal. Los argumentos centrales eran los siguientes: *a)* Los impactos ambientales de Tizayuca se podían mitigar más fácilmente en comparación con Texcoco; *b)* era posible mantener funcionando al actual aeropuerto de tal manera que la infraestructura no sería desperdiciada; *c)* el aeropuerto en Tizayuca representaba una oportunidad para descentralizar a la ciudad de México y desarrollar la corona de ciudades, y *d)* el aeropuerto en Tizayuca era una oportunidad para promover el desarrollo económico en Hidalgo, uno de los estados más pobres de México.

Ambas coaliciones de política basaron sus actividades de cabildeo en las ventajas potenciales de sus respectivos proyectos y en las desventajas de sus oponentes. La comunidad de expertos, dividida entre la coalición de la capacidad aeroportuaria y la coalición del desarrollo regional, participó activamente durante esta etapa y el

⁵⁹ Este concepto se refiere a las ciudades que rodean a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y que guardan una estrecha relación funcional con la megalópolis, especialmente en términos económicos. Estas ciudades incluyen a Cuernavaca, Pachuca, Puebla, Querétaro y Toluca entre otras ciudades de menor tamaño. En conjunto con la ZMCM, estas ciudades conforman el subsistema urbano de la región centro del país. Véanse a Eibenschutz y Buzali, “Presentación”, 2001, y Garza, *Ciudad*, 2000.

resultado, debido al número y la complejidad de las variables a considerar, fue un intercambio de argumentos sesgados y no sistemáticos que incrementó la especulación sobre cuál era el mejor sitio para construir el nuevo aeropuerto. Por ejemplo, las desventajas ambientales de Texcoco fueron resaltadas por aquellos que se oponían a esta alternativa, incluso cuando Tizayuca, como cualquier proyecto aeroportuario en el mundo, también tenía impactos ambientales importantes. De hecho, antes de que el estudio de la UNAM fuera publicado en el 2001 la discusión de los aspectos no aeronáuticos de ambos proyectos estuvo reducida al “medio ambiente en Texcoco” y “el desarrollo regional en Tizayuca”. Era, en pocas palabras, una comparación entre peras y manzanas.

De acuerdo con el marco teórico propuesto por John Kingdon, el cabildeo tiende a intensificarse cuando no hay acciones decisivas o cuando no se dan concesiones a ninguna de las coaliciones de política en competencia. Entonces, conforme pasa el tiempo, sube el costo de oportunidad para que los grupos de presión acepten una derrota. Sin embargo, construir un consenso unánime en política puede llevarse mucho tiempo y las ventanas de oportunidad no permanecen abiertas por largos periodos. Esta última característica es lo que puede forzar a los tomadores de decisión a impulsar un proyecto, incluso cuando no todas las dificultades potenciales han sido resueltas.⁶⁰ Como lo demuestra el caso de estudio, los tomadores de decisión pueden llegar a pensar que es necesario actuar rápida-

mente, incluso cuando esto derive en contingencias y adversidades que no han sido previstas.

En México, la idea de que el primer gobierno de oposición gozaba de soporte incondicional distorsionó la percepción de los tomadores de decisión sobre las posibilidades de implementar un proyecto tan complejo como el nuevo aeropuerto. De esta manera, como se ha mencionado anteriormente, los aspectos sociales y políticos fueron minimizados y esto contribuyó al descontento de las comunidades afectadas. Si bien es cierto que el precio de la tierra constituyó una de las principales quejas de estos grupos,⁶¹ las entrevistas con algunos actores locales sugieren que no sólo fue el contenido de los decretos expropiatorios lo que los animó a movilizarse, sino *la forma* como se llevó a cabo el proceso de políticas públicas.⁶² Entre otros errores por parte de los representantes del gobierno federal vale la pena mencionar las respuestas elusivas que se les dieron a los atenquenses durante sus primeras manifestaciones y la minimización de la importancia del movimiento social, incluso varios meses después de que había estallado el conflicto.

Por otra parte, el discurso sobre la democracia electoral también contribuyó a que se minimizara un hecho insoslayable: era precisamente por la transición demo-

⁶¹ 7.5 pesos por metro cuadrado para tierra de temporal y 25 pesos por metro cuadrado para tierra de irrigación. Para una discusión sobre si estos precios eran justos o no, así como los candados legales que obligaron al gobierno a estipular estas cantidades, véase Domínguez, “Public”, 2007, pp. 227-231.

⁶² Entrevistas con Ignacio del Valle, Adrián Espinoza y otros pobladores de Atenco, en septiembre de 2003.

⁶⁰ Kingdon, *Agendas*, 1984.

crática y por los mayores niveles de descentralización política y administrativa que la negociación con otras fuerzas políticas resultaba tan importante. Al respecto, al menos dos importantes actores debieron haber recibido una atención especial cuando Texcoco fue elegido como sitio definitivo para localizar el proyecto.

En primer lugar, el gobierno del estado de Hidalgo y otros miembros de la coalición del desarrollo regional habían invertido una cantidad considerable de tiempo y recursos para promover el proyecto en Tizayuca. Hasta cierto punto, dicho esfuerzo había sido inducido por el propio gobierno federal al abrir las puertas para el cabildeo por parte de distintas coaliciones de política. En este contexto, era claro que Hidalgo no aceptaría una derrota tan fácilmente y sin ninguna concesión por parte del gobierno federal; este actor se convirtió en un aliado poderoso en contra de cualquiera que quisiera oponerse al proyecto en Texcoco. En segundo lugar, el proyecto en Texcoco requería que el aeropuerto actual fuera clausurado. Aunque esta infraestructura está localizada legalmente en una zona federal, para efectos prácticos es parte del Distrito Federal. Está rodeada por la ciudad, constituye una de sus infraestructuras urbanas principales y es una de las fuentes más importantes de actividad económica. De nuevo, al igual que sucedía con el gobierno de Hidalgo, era improbable que el gobierno del Distrito Federal permaneciera pasivo si no se le daba algún tipo de concesión política y, por lo tanto, se convirtió también en un aliado potencial de los oponentes del proyecto en Texcoco.

Al respecto, no queda claro qué tan activa fue realmente la participación del gobierno del Distrito Federal para impul-

sar el movimiento social en Atenco. Representantes del gobierno federal durante la administración de Fox aseguran que constituyó un factor clave, mientras que servidores públicos del gobierno del D. F. en esos años lo niegan rotundamente.⁶³ En cualquier caso, no deben minimizarse los efectos de cualquier participación indirecta a través de discursos y comunicados públicos en apoyo a la población de Atenco y en oposición al proyecto en Texcoco. Provieniendo de un actor institucional tan importante como lo era el gobierno del D. F., dicho soporte indirecto sin duda contribuyó a minar la legitimidad del nuevo aeropuerto en Texcoco. En este sentido, tampoco debe minimizarse el hecho de que los representantes del gobierno del D. F. se rehusaron a participar en las mesas de discusión que fueron creadas después del anuncio oficial del proyecto para discutir las implicaciones técnicas y políticas del mismo. Esta ausencia también contribuyó a minar la legitimidad de esta iniciativa, pues, después de todo, se trataba de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México y la participación del Distrito Federal resultaba indispensable.

Finalmente, no hay que olvidar que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que gobernaba la ciudad de México durante el conflicto es probablemente el más dividido de los tres principales partidos políticos de México. Se trata de una organización amorfa, una especie de "red asociativa"⁶⁴ compuesta de una colección de grupos y organizaciones de izquierda que difieren en sus estrategias, posiciones

⁶³ Entrevista a Alejandro Encinas, en agosto de 2003.

⁶⁴ Chalmers *et al.*, "Associative", 1997, p. 555.

ideológicas y objetivos políticos. Aunque esto a menudo representa una desventaja para la concertación de acciones políticas coordinadas, también puede, bajo ciertas circunstancias, convertirse en un arma poderosa para implementar una estrategia de dos caras. Es posible, por ejemplo, que simpatizantes y servidores públicos que eran más cercanos a las alas moderadas del PRD crearan la impresión de no estar conectados con el movimiento, mientras que otras facciones más radicales se involucraban de manera más activa.

En estas condiciones, la estrategia del gobierno federal de buscar consensos con base única y exclusivamente en argumentos técnicos y financieros resultó insuficiente para minimizar el riesgo y la vulnerabilidad sociopolítica asociados al proyecto de un nuevo aeropuerto. Por ejemplo, todo parece indicar que la reconfiguración del AICM nunca fue puesta formalmente sobre la mesa como una posible concesión que beneficiaría al Distrito Federal, cerrándose así una oportunidad para alcanzar los acuerdos necesarios entre el gobierno federal y uno de los principales detractores del proyecto.⁶⁵

REFLEXIONES FINALES: LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Los llamados megaproyectos de infraestructura constituyen iniciativas de política pública cuyas dimensiones no sólo modifican el espacio físico-geográfico, sino las relaciones económicas y políticas local,

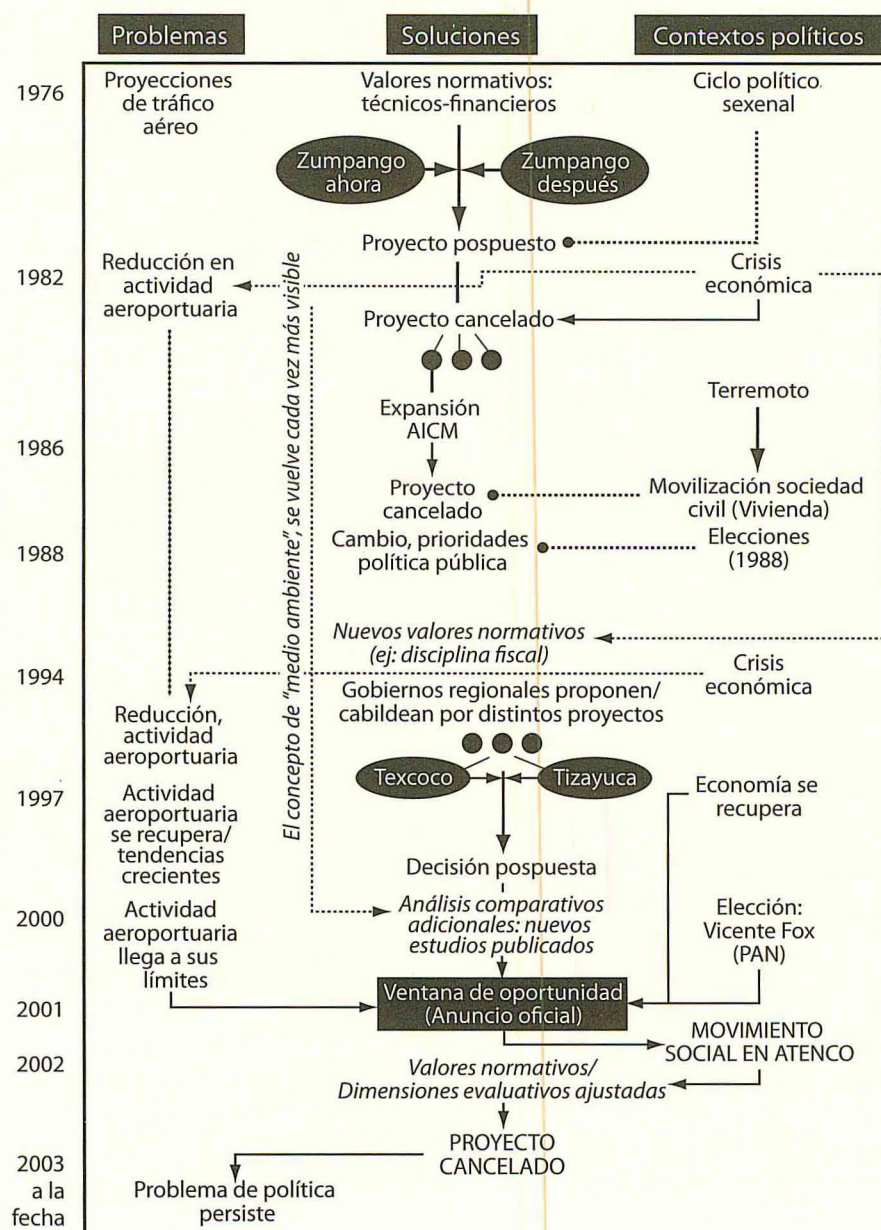
regional e incluso nacional e internacionalmente. Más aún, por su magnitud, la implementación (o no implementación) de estos proyectos puede cambiar o dar forma a la historia de una región, una ciudad o un país. Se trata de proyectos tan grandes que pueden incluso convertirse en una de las principales arenas “no electorales” en las que se da la competencia política entre distintos actores dentro y fuera del aparato gubernamental.

Desde esta perspectiva, un proyecto de infraestructura necesariamente conlleva implicaciones multidimensionales que desafían las divisiones rígidas e inflexibles de los aparatos burocrático-institucionales existentes y tienden a rebasar los métodos y fórmulas de racionalización unidimensional utilizados a menudo por los hacedores de política. La generación de propuestas y soluciones en esta área de las políticas públicas no puede ser un proceso simplificado en el que un problema emerge, las distintas alternativas de solución son analizadas y “la mejor” de ellas es elegida de acuerdo con estrictos parámetros de carácter técnico-ingenieril y/o económico-financiero.

En contraste, cada proyecto alternativo constituye una especie de “animal viviente” que evoluciona a través del tiempo, dependiendo no sólo de los problemas que se buscan resolver (escasez de agua, transporte de bienes y servicios, generación de energía), sino del estado del conocimiento al interior de ciertos subsistemas de política pública y de cambios económicos, sociales y políticos a nivel macro. Pero, ¿cómo se manifiesta esta selección de proyectos e ideas en la agenda gubernamental? ¿Cómo interactúan la generación de conocimientos, la distribución de fuerzas políticas y la urgencia de los pro-

⁶⁵ Entrevistas a Antonio Dovalí, a Alejandro Encinas y a Horacio Duarte, en septiembre de 2003.

Cuadro 1. Panorama general: ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública en el caso del NAICM



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo y conceptos de Kingdon, *Agendas*, 1984, y Sabatier y Jenkins-Smith, *Policy*, 1993.

blemas públicos? ¿En pocas palabras, qué factores definen cuándo y cómo los hacedores de política se deciden a promover, implementar, descartar o posponer un proyecto de esta naturaleza?

Como se ha buscado ilustrar en este trabajo, la noción de las ventanas de oportunidad y el concepto de las coaliciones de política pública pueden ser útiles para contestar estas preguntas. En el caso específico del proyecto aeroportuario en Texcoco, el análisis propuesto ha contribuido a identificar algunas de las condicionantes históricas y coyunturales que influyeron sobre el resultado final. Entre las más importantes se encuentran los conflictos entre distintas dimensiones evaluativas y principios de política pública; la idea errónea de que la administración del presidente Fox gozaba de apoyo incondicional para implementar cualquier iniciativa de política pública; la idea de que, dada la larga historia del proyecto para un nuevo aeropuerto, se había abierto una ventana de oportunidad que no debía desaprovecharse; y por supuesto, el papel que desempeñó la nueva distribución de poder en un régimen más descentralizado y liberalizado políticamente.

FUENTES CONSULTADAS

Hemerografía

La Jornada, 2002.
Reforma, 2002.

Bibliografía

-*Acciones emprendidas por el gobierno del Estado de México en relación al proyecto del nuevo aeropuerto*

internacional en Texcoco, Subsecretaría de Gobierno de Ecatepec, Estado de México, 2003.

-Alberro-Semerena, "Costo de oportunidad social del tiempo de usuarios del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México", *El Trimestre Económico*, vol. 75, núm. 297, 2008, pp. 211-223.

-Atkinson, A., *Principles of Political Ecology*, Belhave, Londres, 1991.

-BANOBAS y ASA, "Visión aeroportuaria de largo plazo para la ciudad de México", 5 de diciembre de 2001.

-Carstensen, R. y B. Armstrong, *Birds and Plane Safety at Juneau Airport*, 2004 en <<http://www.dft.gov.uk>>. [Consulta: 18 de enero de 2007.]

-Cerisola, P., "Conferencia de prensa sobre la ubicación del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México", México, 22 de octubre de 2001 en <<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/conferencias/>>. [Consulta: 2007.]

-Chalmers, D. A., Martin, S. B. *et al.*, "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?" en D. A. Chalmers, C. M. Vilas *et al.*, *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

-Creel, S., "Conferencia de prensa sobre el conflicto en San Salvador Atenco", México, 14 de julio de 2002, en <<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/conferencias/>>. [Consulta: 15 de agosto de 2003.]

-Davis, D. y C. Rosán, "Social Movements in the Mexico City Airport Controversy: Globalization, Democracy and the Power of Distance", *Mobilization: An International Quarterly*, vol. 9, núm. 3, 2004, pp. 279-293.

-Domínguez, C., "Social Movements, Public Policy, and Democratic Consolidation in Latin America", *Red Eurolatina de Gobernabilidad para el Desarrollo*, IV Reunión Anual, Nuffield College, University of Oxford, 7 y 8 de diciembre de 2006.

- _____, "The Political Ecology of Large Infrastructure Projects in Latin America", *Annual Conference of the Society for Latin American Studies*, University of Newcastle, Newcastle, 13 al 15 de abril de 2007.
- _____, "Public Policy and Social Movements in Latin America. The Cases of Bolivia and Mexico", tesis de doctorado, Department of International Development, QEH, University of Oxford, Oxford, 2007.
- _____, "Del aeropuerto a la guerra del agua: políticas públicas y movimientos sociales en Latinoamérica", *Estudios de Política y Sociedad*, BUAP, número especial, otoño de 2008-invierno de 2009, Puebla.
- Dryzek, J. S., *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Eibenschutz, R. y F. Buzali, "Presentación" en *Desarrollo urbano: aeropuerto en Tizayuca*, COLMEX, México, 2001, en <<http://www.imer-nar.org/foroaeropuerto/>>. [Consulta: 2007.]
- Escobar, A., *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Estudio de las obras hidráulicas necesarias frente a la ubicación del aeropuerto en Texcoco*, CNA, México, 2001.
- Evaluación ambiental comparativa de dos sitios considerados para la ubicación del nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México* (NAICM), UNAM, México, 2001, en <http://www.semarnat.gob.mx/wps/portal/_s.155/1370>. [Consulta: 2004.]
- Flyvbjerg, B., *What is a Megaproject?*, Aalborg University, 2007 en <<http://flyvbjerg.plan.aau.dk/whatisamegaproject.php>>. [Consulta: 15 de mayo de 2007.]
- Garza, G., *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, COLMEX, México, 2000.
- Kingdon, J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston, 1984.
- Ley de expropiación*, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1936.
- Ley general de asentamientos humanos*, LGAH, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1993.
- Ley de bienes nacionales*, Honorable Congreso de la Unión, 2004.
- Ley general de equilibrio ecológico y de protección al ambiente*, LGEEPA, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1988.
- Proyecto ambiental Nuevo Texcoco*, Estado de México, 2004 en <<http://www.edomexico.gob.mx/newweb/archivo%20general/Textcoco/>>. [Consulta: 10 de octubre de 2003.]
- Richardson, J. J. y A. G. Jordan, *Governing Under Pressure. The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Basil Blackwell, Oxford, 1979.
- Rodríguez, V. E. y P. M. Ward, "Opposition Politics, Power and Public Administration in Urban Mexico", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 10, núm. 1, 1991, pp. 23-36.
- Sabatier P. y H. C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning*, Westview Press, Boulder, Colo., 1993.
- _____, "The Advocacy Coalition Framework" en P. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, Colo., 1999.
- Sabatier, P., *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, Colo., 1999.
- Salinas, C., *México, un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés, Madrid, 2000.
- SEDESOL, *Reporte de evaluación de la SEDESOL sobre las implicaciones de desarrollo urbano de las alternativas de localización del nuevo aeropuerto internacional del Valle de México*, SEDESOL, México, 2001.
- SEMARNAT, "Requerimientos ambientales básicos para la localización del nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México", *Reforma*, México, 3 de septiembre de 2001.
- _____, "Decreto por el que se declara de utilidad pública la ampliación del actual vaso del ex-Lago de Texcoco", *Diario Oficial de la Federación*, 22 de octubre de 2001, pp. 136-231, México.

_____, *Algunas consideraciones ambientales sobre las alternativas de localización del nuevo AICM*, SEMARNAT, México, 2001.

_____, *El nuevo AICM en un contexto de sustentabilidad ambiental. Visión prospectiva y recomendaciones sobre normatividad y fomento ambiental*, SEMARNAT, México, 2001.

-SRA, "Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 311.72 hectáreas de temporal de uso común e individual de terrenos del ejido Chimalhuacán", *Diario Oficial de la Federación*, 22 de octubre de 2001, pp. 232-410, México.

-*Study on Safety Risks from Birds and Safety Measures around Cliffe Marshes*, UK Department of Transport, 2002, en <<http://www.dft.gov.uk>>. [Consulta: 18 de enero de 2007.]

Entrevistados

-Antón, Santiago, subsecretario de Desarrollo Urbano de SEDESOL, ciudad de México, noviembre de 2005.

-Bargés, Juan Antonio, Departamento de Aeronáutica Civil, ciudad de México, noviembre de 2005.

-Castañeda, Jorge, secretario de Relaciones Exteriores, septiembre de 2007 (entrevista telefónica).

-Corredor, Jaime, director de ASA en 1994, ciudad de México, agosto y septiembre de 2003.

-Dovalí, Antonio, director general de Recursos Hidráulicos de la ciudad de México, ciudad de México, septiembre de 2003.

-Duarte, Horacio, presidente municipal de Texcoco, ciudad de México, noviembre de 2005.

-Eibenschutz, Roberto, consultor del gobierno de Hidalgo, ciudad de México, noviembre de 2005.

-Encinas, Alejandro, secretario del gobierno del Distrito Federal, ciudad de México, agosto-septiembre de 2003.

-Espinoza, Adrián, miembro del FPDT, Texcoco, Estado de México, septiembre de 2003.

-González, Martha Hilda, secretaria de Medio Ambiente del Estado de México, ciudad de México, septiembre de 2003.

-Kuri-Pérez, Francisco, delegado de la oficina del presidente para negociar el conflicto en Atenco, ciudad de México, noviembre de 2005 y mayo de 2008.

-López Meyer, Gilberto, director de la Asociación Nacional de Pilotos, ciudad de México, agosto y septiembre de 2003.

-López-Portillo, José Ramón, hijo del ex presidente José López Portillo, Oxford, Inglaterra, junio de 2003.

-Luiselli, Cassio, subsecretario de Fomento y Regulación Ambiental de la SEMARNAT, ciudad de México, agosto de 2003 y noviembre de 2005.

-Ochoa Rosso, Felipe, consultor encargado de diversos estudios técnicos sobre el NAICM desde 1976, agosto y septiembre de 2003, y noviembre de 2005.

-Ortega, Próspero, director de Proyectos Hidráulicos, CNA, agosto de 2003.

-Oteiza, José Andrés de, ex director de ASA, ciudad de México, septiembre de 2003.

-Toca, Antonio, director de Vivienda y Desarrollo Urbano del gobierno del Estado de México, ciudad de México, septiembre de 2003.

-Tuirán, Rodolfo, subsecretario de Desarrollo Urbano de SEDESOL, ciudad de México, septiembre de 2003.

-Valle, Ignacio del, miembro del FPDT, Texcoco, Estado de México, septiembre de 2003.