

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Política Pública y Decisiones Presidenciales:
El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de México**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

Yoaddan David Urcid Garcia

Director del Tesis

Dr. Miguel Moreno Plata

Ciudad de México, mayo de 2021.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

DEDICATORIA

A mi madre María Patricia García Martínez quien con su amor, paciencia y esfuerzo me ha permitido llegar a cumplir hoy un sueño más, gracias por inculcar en mí el ejemplo de esfuerzo y valentía.

A la memoria de mi abuelito Gustavo García Vázquez, quien siempre me brindo su amor y confianza durante los años que estuvo en vida conmigo.

A mi hermano Mario Arturo Urcid García por su cariño y apoyo incondicional, durante todo este proceso, por estar conmigo en todo momento, gracias.

A todos los que me apoyaron para escribir y concluir esta tesis.

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por el apoyo para la impresión de esta tesis.

Para ellos es esta dedicatoria de tesis, pues es a ellos a quienes se las debo por su apoyo incondicional.

Contenido

Introducción	5
---------------------------	---

Capítulo Primero

Antecedentes y contexto político del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México

.....	13
1.1 Antecedentes: Gobierno de Vicente Fox Quesada	13
1.2 Gobierno de Enrique Peña Nieto: Aprobación de la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México	16
1.2.1 El proyecto del Nuevo Aeropuerto y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	27
1.2.2 Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de México	31
1.3 Gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Consulta y cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México	33
1.4 Recapitulación	42

Capítulo Segundo

El marco conceptual de la investigación.....

2.1 Megaproyectos.....	44
2.2 Sostenibilidad Urbana	49
2.3 Planificación Urbana	55
2.4 Políticas Públicas	57
2.5 Presidencialismo	63

2.6 Recapitulación.....	67
-------------------------	----

Capítulo Tercero

Política pública y decisiones presidenciales: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de México	68
---	-----------

3.1 La toma de decisión desde la Política Pública y la toma de decisión en el Sistema Presidencial.....	69
---	----

3.1.1 La toma de decisión desde la política pública	70
---	----

3.1.2 Método racional exhaustivo	71
--	----

3.1.3 Método Incremental	72
--------------------------------	----

3.1.4 Estabilidad de las Políticas Públicas	74
---	----

3.2 La toma de decisiones en el sistema presidencial	78
--	----

3.2.1 Marco Institucional del presidencialismo mexicano	85
---	----

3.2.2 Presidencialismo sin contrapesos	93
--	----

3.3 Análisis de la toma de decisiones durante la presidencia de Enrique Peña Nieto.	103
--	-----

3.4 Análisis de la toma de decisiones en el actual gobierno del presidente	115
--	-----

Conclusiones	122
---------------------------	------------

Bibliografía	127
---------------------------	------------

Documentos electrónicos	130
--------------------------------------	------------

Introducción

La propuesta de construcción de un Nuevo Aeropuerto ha sido analizada ya desde los años 70's, no es exclusiva del sexenio de Enrique Peña Nieto y no sólo eso, también se había pensado ya en que éste debería ser construido en el ex Lago de Texcoco. Se decidió de acuerdo al director general del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México en un artículo publicado en Forbes (2019) en que la construcción era necesaria porque en el 2019 el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ha atendido a 50.3 millones de usuarios, siendo que ha sido rebasada su capacidad en un 47% además de realizar también un total de 400,000 movimientos aéreos.

Con la demanda creciente de pasajeros y viajes que se realizan tanto nacionales como extranjeros, era necesario proponer la construcción de un nuevo aeropuerto, así el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) hizo una propuesta para la elaboración de un megaproyecto aeroportuario debido a que el actual no podía ya mantener el nivel de demanda que requería, por lo que retomando una propuesta anterior en el gobierno de Vicente Fox Quesada plantea los estudios que llevaron a esa decisión y elaboran unos más para así, en el año 2013, anunciar la construcción de un nuevo aeropuerto internacional en Texcoco. El NAIM Texcoco, como su nombre lo indica, estaba pensado para construirse muy cerca del ex vaso del Lago de Texcoco, en el cual era de suma importancia realizar obras hidráulicas para poder mejorar el funcionamiento del NAIM, acción que desafortunadamente no se tomó en cuenta en la argumentación que llevaría la cancelación del mismo. Al ser un proyecto que estaba muy cercano a uno de los suministros más importante de agua para el país y sobre todo para el centro, se

argumentó que esta construcción traería un desabasto más importante de agua, desabasto que además ya estaba sufriendo el país.

Así, con la elección del nuevo presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador (1 de julio de 2018, fecha de elección) se lanza una convocatoria en el que propone una consulta a la ciudadanía para definir si se debe continuar con la construcción del NAIM Texcoco. Esta consulta fue realizada del 25 al 28 de octubre de 2018 y fueron instaladas mesas de consultas en 538 municipios en los 32 estados del país, para llevarla a cabo. Por resultado se obtuvo una contundente victoria de Santa Lucía sobre Texcoco.

Para el año de la cancelación del proyecto en el 2018, se había avanzado un 37% de la obra, y se paró en su totalidad al término de la consulta y la toma de poder del presidente Andrés Manuel López Obrador, quien aun sin haber tomado el poder y con el título de presidente electo, empieza a tomar decisiones con una autoridad aun no dada, que desde campaña manejaba como una promesa al ser elegido por el pueblo.

Esta decisión más que trascender en una cuarta transformación y que dejara un precedente positivo, demostró que se guiaría de la misma manera como lo habían hecho gobiernos anteriores, una mayoría aplastante que permitiría la eliminación de políticas sin antes analizar las condiciones de la implementación de las políticas en curso.

Es importante entender qué factores son los que permiten que los presidentes puedan tomar este tipo de decisiones y qué mecanismo de defensa puede tener una política cuando se presenta una situación así, porque este asunto es sumamente negativo para el funcionamiento de un país, ya que no permite el funcionamiento a largo

plazo de políticas que pueden ser benéficas en sectores vulnerables y que son canceladas por el simple hecho de no ser parte de la nueva administración.

Cómo preguntas de investigación se desarrollaron las siguientes:

- 1) ¿Qué mecanismos permiten que una política pública pueda tener una estabilidad y funcionalidad en el tiempo, más allá de un periodo de gobierno para obtener una correcta implementación y beneficios sociales?
- 2) Frente a una mayoría en el Congreso ¿De qué manera las decisiones presidenciales afectan la toma de decisiones en la política pública?
- 3) ¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones en los gobiernos de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador respecto al nuevo aeropuerto?

Los conceptos que serán centrales durante este trabajo son:

- **Megaproyecto:** Un megaproyecto es una “destrucción creativa” en un sentido material, ya que, transforman los paisajes de manera rápida y radical, desplazando montañas, ríos, bosques, fauna y hasta el grado de arrastrar a los humanos y sus comunidades. Son también los proyectos que transforman los paisajes con rapidez, deliberadamente y en profundidad de manera ostensible, y que exigen acciones coordinadas de capital y de poder estatal. Utilizan equipo pesado y tecnologías avanzadas del Norte mundial y existe un movimiento de capital financiero mundial en ellos (Gellert y Lynch, 2001: 1)
- **Sostenibilidad Urbana:** El desarrollo sostenible reúne tres aristas interdependientes: economía, medio ambiente y sociedad, relación que se traduce en desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente, es decir,

desarrollo soportable en lo ecológico, viable en lo económico, y equitativo en lo social. El ideal que persigue esta trilogía es un crecimiento a largo plazo sin dañar el medio ambiente y los ecosistemas y sin consumir sus recursos de forma indiscriminada, es decir, lograr un desarrollo equilibrado haciendo un uso eficiente de los recursos naturales, renovables y no renovables (SEMARNAT, 2014).

- **Política Pública:** Aguilar Villanueva define a las políticas públicas como un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar, 2010: 14).
- **Presidencialismo:** Fernando Jaime define al presidencialismo como un sistema que dispersa el poder precisamente como resultado de las preocupaciones de los constitucionalistas estadounidenses. Éstos temían ante todo la concentración de poder, ya fuera en un Ejecutivo que se asemeja al Rey de la antigua metrópoli o en la figura de un Legislativo que expresará sin freno las pasiones e intereses de las mayorías populares. Para eso crearon un sistema de *frenos y contrapesos* entre poderes electos de forma independiente, también separados en la duración de sus mandatos (Jaime, *et. al.*, 2013: 36).

- **Planificación Urbana:** Bazant menciona que para la planeación urbana el énfasis ha venido recayendo en la regulación del suelo urbano y por lo tanto en el crecimiento de una ciudad en la que se puede observar la expansión de una mancha urbana. De aquí que en la planeación urbana prevalezca en enfoque físico-espacial en la búsqueda del ordenamiento urbano y del territorio (2010; 477).

En la toma de decisión de ambos proyectos hay tres puntos que deben tomarse en cuenta:

1. El proyecto del NAIM Texcoco podrá haber tenido puntos negativos y claro que todos los megaproyectos tienen puntos negativos, sobre todo en tema de impacto ambiental, pero es preocupante que un proyecto así de grande no esté presente de forma directa en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y solo se suponga que forma parte de este en dos apartados que realmente no tiene la literatura que requiere un proyecto de esta importancia.
2. En la toma de decisión es muy importante siempre tener todos los factores y escenarios posibles previstos, lo que puede ocurrir y las posibles eventualidades que se presenten, esto es parte de la política pública, pero también es importante que se pueda presentar una oposición si el megaproyecto es inviable. En el gobierno de Enrique Peña Nieto y su Plan Nacional de Desarrollo nunca fueron presentados los proyectos de infraestructura que tenía planeados para el sexenio, pero lo que hace o hizo más crítico esto, es que los representantes de los partidos más fuertes y de “oposición” firmaron “El pacto por México” en el que aceptaban pasar por el

Congreso todas las decisiones importantes que esta administración propondría sin antes conocerlas.

3. Los dos proyectos, tanto el del NAIM Texcoco como el de Santa Lucia no tenían ningún sustento técnico, académico y social, pero ambos proyectos están siendo parte de una decisión presidencial volátil, que no tiene un contrapeso real en el Congreso y demuestra que no importa que ideología asuma la presidencia, derecha o izquierda, la toma de decisiones sigue siendo una cuestión de quien ocupe más curules en ambas cámaras.

Así, la presente investigación pretende comprender cuáles fueron los factores y mecanismos que llevaron a ambos gobiernos a tomar estas decisiones, pese a que ninguna de las dos opciones estaban sustentadas ni respaldadas técnica, académica y socialmente, por lo que se enfocará en cómo es que funciona la toma de decisiones en el sistema presidencial y en la política pública para que, pese a la inviabilidad, pudieran concretarse.

Es así que las hipótesis de este trabajo son:

1. No existe un mecanismo que permita la durabilidad o estabilidad de una política pública más allá de un periodo de gobierno, toda vez que los funcionarios públicos y/o encargados de su formulación se ven obligados o incentivados por diversos factores institucionales o partidistas para que las mismas sean implementadas en el lapso de un periodo de gobierno, en demérito de los beneficios importantes para la sociedad, pero al no existir un mecanismo de reforzamiento en instituciones frente a las decisiones presidenciales, la

decisión e implementación de las políticas públicas se determinan en función de que tengan resultados favorables en un mismo periodo de gobierno, por la previsible cancelación o modificación por la siguiente administración.

2. El sistema presidencial es un sistema que fue creado y pensado para que en las decisiones más relevantes de un país no estuvieran en manos de una figura o poder, más bien, estas tendrían que ser analizadas por otras instituciones o poderes para obtener una decisión que pudiera cubrir la mayoría de intereses, alejada de la volatilidad y acercándose más a la racionalidad. Este sistema se corrompe cuando existe una mayoría implacable en los poderes y los contrapesos existen, pero estos se desactivan en una buena medida cuando los presidentes tienen una mayoría. Sumando a esto, si un partido es mayoría en ambas Cámaras, y el presidente forma o formó ese partido político, las posibilidades para de alguna forma de poder frenar alguna iniciativa del presidente se reducen considerablemente. Este ha sido un problema histórico en las administraciones del país, situación que afecta directamente a una política pública que podría funcionar muy bien, pero al “no formar parte” de la nueva administración, dichas política estará en constante peligro de ser eliminada, pese a los resultados o metas favorables esperadas por la sociedad.

El capítulo 1 de este trabajo tiene como fin conocer los antecedentes del ex proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de México Texcoco, qué es lo que llevó a tomar la decisión para que fuera construido en esa ubicación, y que hubo en todo el proyecto hasta antes de la cancelación por parte de la nueva administración del ahora presidente Andrés Manuel López Obrador, que también tiene antecedentes de un

posicionamiento político respecto a la cancelación de dicha obra, que viene desde su candidatura como presidente de la República.

El capítulo 2 aborda conceptos importantes que giran en torno al proyecto de un nuevo aeropuerto, es importante tenerlos en cuenta ya que comprenderlos ayuda a entender el contexto por el cual se han tomado las decisiones correspondientes a los dos proyectos del nuevo aeropuerto y también nos ayudan a analizar los aspectos fundamentales que tienen incidencia en la toma de decisiones en el sistema presidencial y en la política pública.

Y para finalizar en el capítulo 3 se realiza un análisis al proceso de toma de decisiones en los gobiernos de Enrique Peña Nieto con el proyecto del NAIM Texcoco y al gobierno de Andrés Manuel López Obrador, con la cancelación del primero y la decisión de sacar adelante el proyecto del Aeropuerto Internacional de Santa Lucía, teniendo en cuenta la mayoría de factores, como la mayoría que lograron ambos gobernantes frente al Congreso por parte de los partidos políticos del cual fueron candidatos, los estudios realizados y la viabilidad de los proyectos propuestos.

Finalmente, en las conclusiones se analizan los aspectos fundamentales en estas grandes decisiones para el futuro del país, cuestiones torales como la importancia de tener un contrapeso ante un poder mayoritario, que haga reflexionar críticamente acerca de los beneficios o perjuicios de la política pública que se propone y más que reflexionar, se tenga la capacidad de frenar la iniciativa de una eliminación de una política sin antes haberse evaluado correctamente los resultados de esta política en la sociedad.

Capítulo Primero

Antecedentes y contexto político del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México

Este capítulo estará enfocado en indagar en los antecedentes que dieron pie a la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México Texcoco, proyecto cuya cancelación quedó en manos de los ciudadanos los días 25, 26, 27 y 28 de octubre del año 2018. Es de suma importancia conocer qué fue lo que llevó a tomar la decisión de construir un nuevo aeropuerto y también la decisión de hacerlo muy cerca del ex vaso del Lago de Texcoco.

1.1 Antecedentes: Gobierno de Vicente Fox Quesada

El proyecto de un Aeropuerto en Texcoco tenía un antecedente de varios años de estudios que analizaban su viabilidad. En el año 2000 el gobierno federal analizaba la conveniencia de dos posibles ubicaciones: una de ellas precisamente en el Lago de Texcoco, y la otra en Tizayuca, Hidalgo. Ambos gobiernos estatales realizaron estudios para ponderar los pros y los contras de ambas ubicaciones, sin embargo, por el hecho de la cercanía a la Ciudad de México y la existencia de terrenos federales en la zona se determinó que se localizaría en el Estado de México.

El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) se creó en 1932; su infraestructura se construyó 20 años después de su fundación en 1952. A la fecha tiene 68 años de vida activa; ofrece servicios de transporte aéreo a más de 50 millones de viajeros anualmente, en sus instalaciones se efectúan 458 mil vuelos por año y se ocupan en él aproximadamente 30 mil personas. Ofrece traslados a más de 300 destinos,

mediante la operación de ocho aerolíneas nacionales y 23 extranjeras, que conectan con Estados Unidos, Canadá, el sur del continente americano y Europa (AICM, 2019).

El crecimiento de la Ciudad de México y las transformaciones de finales del siglo XX en el país, se combinaron con un incremento de la demanda de usuarios del AICM, lo que presionó al gobierno para retomar la idea de crear una nueva terminal aeroportuaria. En el documento *Opciones de localización del nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México* “destaca el año 2000 como punto de saturación en el caso de una tasa alta de crecimiento y el año 2003 para la baja” (Parra, et. al., 2000: 8). El documento establece que las posibilidades de ampliación del edificio terminal se encuentran limitadas por la falta de superficie disponible, debido a que se trata de un espacio rodeado de asentamientos urbanos (Alfaro, et. al., 2011: 301).

Pero en octubre de 2001, 13 pueblos de 3 municipios mexiquenses: Atenco, Texcoco y Chimalhuacán, integraron el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), esto después de que el gobierno de Vicente Fox emitiera 13 decretos expropiatorios de cinco mil cuatrocientas hectáreas y 171 viviendas que debían ser reubicadas por el anuncio de la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México (Terrones, 2012).

Sin consultar a los campesinos, y con el fin de contar con suelo apto para la edificación de la obra aeroportuaria, Fox decretó la expropiación de 5,391 hectáreas de tierra pertenecientes a 13 ejidos: de los municipios de Texcoco se expropiaron siete ejidos; San Salvador Atenco se expropiaron cinco ejidos y Chimalhuacán se expropió un ejido, todos ubicados en el oriente del Estado de México. La Comisión de Avalúos de

Bienes Nacionales (CABIN), estableció los valores por hectárea de tierra expropiada. Por la superficie total se pagaría 534 millones 374 mil 391 pesos, que serían entregados a 4,375 ejidatarios. La hectárea de temporal se valoró en 72 mil pesos, y la de riego sería de 250 mil, es decir, 7.20 y 25 pesos por metro cuadrado. La acción expropiatoria tomó por sorpresa a los campesinos, esto junto con las cifras en las que se establecieron las indemnizaciones causó enojo, rabia, molestia e impotencia entre la población de San Salvador Atenco. En el mismo tenor se manifestaron otros sectores involucrados por la medida gubernamental (Alfaro, et. al., 2011: 305-306).

Así durante 9 meses los pobladores dieron una lucha significativa para los movimientos sociales que hoy se enfrentan al neoliberalismo en América Latina. Para esta victoria se utilizaron tres vías de defensa: la legal; la defensa política para denunciar la imposición y potencializar la resistencia a nivel nacional e internacional; y la acción directa mediante marchas, mítines, cierres de carreteras, barricadas, etc. Hasta que en agosto de 2003 los pobladores de estos municipios lograron la derogación de los decretos expropiatorios y el proyecto del aeropuerto quedó pendiente con la firma de un acuerdo político.

Así la Secretaría de Comunicaciones y Transportes anunció, a través de un comunicado, que, tras la negativa de las comunidades ejidales para la edificación del nuevo aeropuerto sobre sus tierras, y habiendo, en las nuevas condiciones opciones convenientes para ampliar la base aeroportuaria del centro del país, el Gobierno de la República había tomado la decisión de realizar los trámites conducentes para dejar sin efecto los decretos expropiatorios y con ello la cancelación del proyecto propuesto para un nuevo aeropuerto internacional para la Ciudad de México por Vicente Fox Quesada.

El FPTD demostró, entre muchas cosas, que la ubicación proyecto era improcedente por la afectación que el mismo generaba a los intereses de las comunidades aledañas. El gobierno federal sin un plan realmente elaborado, lo único que logró en esa época fue un ridículo a nivel mundial al establecer los precios de la tierra en una miseria sin además tener una meta fija con el proyecto propuesto.

1.2 Gobierno de Enrique Peña Nieto: Aprobación de la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México

Después del anuncio presidencial en septiembre de 2014, donde se develaba la construcción de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México que sería uno de los mayores proyectos de infraestructura en el mundo, la población estaría al pendiente de conocer si el gobierno de México, frente a este megaproyecto, podría tener la capacidad de sacarlo adelante.

Existen muchos esfuerzos por la ampliación de la comunicación en todo el país desde la infraestructura en carretera y la misma infraestructura en puertos marítimos, y siguiendo esta línea de importantes proyectos de alto impacto y de mejora en la competitividad derivados de las metas nacionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto:

Metas II, México Incluyente: este apartado se divide en dos partes. El primer apartado tiene por nombre *II.1 Diagnóstico: persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país*, y en él se nos introduce el primer párrafo que dice:

Los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social que enfrenta México constituyen no sólo un desafío político y moral a la base misma de nuestro principio fundacional como nación sustentado en la justicia social, sino también una contradicción con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 43).

Así mismo, se menciona que un país que enfrenta problemas de pobreza, aumenta los problemas y la violencia entre la sociedad, además, de que los servicios de los que suele carecer la gente de escasos recursos deben ser proporcionados por el gobierno, ya que, de lo contrario, el mercado interno se verá afectado y, por ende, se generará vulnerabilidad frenando sensiblemente la productividad del país al no generar respuesta ante este problema.

Por lo que la Meta México Incluyente proponía:

Enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 43).

En este apartado de la *Meta II, México Incluyente* se describe a un México que está fragmentado en su sociedad, dividido por las condiciones sociales, la desigualdad y discriminación que van desde las clases sociales hasta los servicios que el Estado brinda, tales como en servicios de salud, de seguridad social, acceso a vivienda, infraestructura social básica y desarrollo territorial.

En el segundo apartado que tiene por nombre *II.2 Plan de acción. Integrar a una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades*, se plantea proponer una política social de nueva generación. Se explica que el objetivo de la creación de esta política es alcanzar una sociedad plena en derechos humanos y ciudadanos. Esto mediante una política social que ubique al ciudadano como eje central en esta visión reconociéndolo como agente de cambio siendo el protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 53).

Por lo que la prioridad del plan de acción de la *Meta II México Incluyente* era:

La prioridad será integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades. Un México Incluyente busca consolidar plataformas de movilidad social que contribuyan a cerrar las brechas existentes entre diferentes grupos sociales y regiones del país. En este sentido, se plantea guiar la acción del gobierno en torno a cinco objetivos:

- Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.
- Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.
- Asegurar el acceso a los servicios de salud.
- Ampliar el acceso a la seguridad social.
- Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 53-55).

Estas acciones formaban parte del proyecto del NAIM Texcoco y se alineaban al Plan Maestro Social (2017) en el que se planteó establecer las condiciones necesarias para asegurar a la población de primer impacto del proyecto, que tuviesen la seguridad

social mediante este plan. Además de disminuir las desigualdades sociales generando empleos en estos sectores poblacionales que les dieran la oportunidad de mejorar sus ingresos económicos, funcionando con un doble papel, ya que, también ayudaría a disminuir los niveles de inseguridad al generar empleos.

El siguiente apartado que se relacionó con el proyecto del NAIM Texcoco dentro del Plan Nacional de Desarrollo fue *meta IV, México Próspero* en esta meta el plan inicia con este apartado:

Es común que se hable del crecimiento económico como un objetivo primordial de las naciones. Sin embargo, el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para propiciar el desarrollo, abatir la pobreza y alcanzar una mejor calidad de vida para la población (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 71).

El objetivo de la Administración de EPN con esta Meta era establecer un modelo económico sostenible e incluyente basado en un desarrollo integral y equilibrado de todos los mexicanos. Añade, además, que es necesario aumentar la productividad de todo el país para poder alcanzar la meta establecida, que dependerá de la capacidad de fuerza laboral, la utilización del capital y la productividad total de los factores (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 71).

Para la Meta IV, México Próspero, también como lo fue en la *Meta II México Incluyente* también inicia con un diagnóstico de la actualidad mexicana, en ella se analiza la situación mexicana:

A lo largo de los últimos 18 años, la estabilidad macroeconómica en nuestro país se ha consolidado. México se distingue en el mundo por el manejo responsable de

su política económica. En la presente administración, la estabilidad macroeconómica es una política de Estado y cimiento primordial sobre el cual se construye el desarrollo nacional. En México existe un consenso político y social en favor de la estabilidad: el 89% de los participantes de la Consulta Ciudadana consideró “muy importante” mantener la estabilidad económica para el desarrollo nacional (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 72).

Este diagnóstico contempla la estabilidad económica, el acceso al financiamiento, empleo, desarrollo sustentable, acceso a servicios de telecomunicaciones, energía, competencia y desregulación, fomento económico, política sectorial y regional, infraestructura de transporte y logística, minería, sector agroalimentario, sector turístico y desarrollo regional.

Así este plan resume en el siguiente párrafo la necesidad de establecer una política que refuerce la economía mexicana en sectores específicos con la finalidad de consolidar una economía fuerte que pueda hacer frente a la situación global de aquel entonces:

Hoy, México requiere una política moderna de fomento económico en sectores estratégicos. No se puede ignorar el papel fundamental que juegan los gobiernos al facilitar y proveer las condiciones propicias para la vida económica de un país. Respetar y entender la delineación entre actividad privada y gobierno, no significa eludir el papel fundamental que el Estado debe desempeñar en crear las condiciones propicias para que florezcan la creatividad y la innovación en la economía, y se fortalezcan las libertades y los derechos de los mexicanos. Una nueva y moderna política de fomento económico debe enfocarse en aquellos sectores estratégicos que tienen una alta capacidad para generar empleo, competir exitosamente en el exterior, democratizar la productividad entre sectores

económicos y regiones geográficas, y generar alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales. Las actividades productivas de pequeñas y medianas empresas, del campo, la vivienda y el turismo son ejemplos de estos sectores (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 80).

Una vez estableciendo el diagnóstico, se especifica el plan de acción en el apartado *IV.2 Plan de acción: eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país*, comenzando por los retos frente al diagnóstico establecido, por lo que, la Meta 2 *México Próspero* tiene como finalidad orientar el incremento y democratización de la productividad económica mexicana. Se buscaba en la anterior administración eliminar las trabas que limitaban la capacidad de los mexicanos para desarrollar sus actividades con mejores resultados.

Para alcanzar el objetivo de la meta se establecieron 12 puntos a seguir:

- Se plantea conducir una política hacendaria responsable que contribuya a mantener la estabilidad macroeconómica del país.
- Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.
- Promover el empleo de calidad.
- Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.
- Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones.
- Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.

- Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.
- Desarrollar los sectores estratégicos del país.
- Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.
- Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.
- Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 85-87).

Por otro lado, el Programa Nacional de Infraestructura (2014) formaría parte esencial del proyecto del NAIM Texcoco, el cual sustentaba su elaboración en el siguiente párrafo:

Una de las condiciones para que México pueda alcanzar su máximo potencial es la inversión nacional y extranjera en los sectores que detonen el crecimiento sostenido y sustentable. Debido a que la infraestructura demanda grandes cantidades de recursos y los efectos sobre el nivel de crecimiento y desarrollo se concretan en el mediano y largo plazo, es necesaria la formulación de un Programa Nacional de Infraestructura 2014 a 2018 que cuente con una visión integral para su planeación (Programa Nacional de Infraestructura, 2014).

Al mismo tiempo el Programa Nacional de Infraestructura se alineaba con el Plan Nacional de Desarrollo, en la *Meta II. México Incluyente* y *Meta IV. México Próspero* en el que cómo ya se mencionó, entre otros objetivos más, se plantea la infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos para fomentar la competitividad y conectar

con el capital humano que las oportunidades económicas genere. También se preveía el desarrollo de infraestructura a largo plazo basado en tres ejes:

- a) Desarrollo regional equilibrado.
- b) Desarrollo urbano.
- c) Conectividad logística.

Así para poder orientar la funcionalidad integral de la infraestructura existente, así como la nueva era necesario conseguir los siguientes objetivos:

- Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico y social.
- Optimizar la coordinación de esfuerzos para la generación de infraestructura energética, asegurando así el desarrollo adecuado de la misma, a efecto de contar con energía suficiente, de calidad y a precios competitivos.
- Incrementar la infraestructura hidráulica, tanto para asegurar agua destinada al consumo humano y riego agrícola, como para protección contra inundaciones.
- Contribuir a fortalecer y optimizar la infraestructura interinstitucional en salud para garantizar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.
- Impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad, dotada de infraestructura y servicios básicos, con el acceso ordenado del suelo.
- Desarrollar infraestructura competitiva que impulse al turismo como eje estratégico de la productividad regional y detonador del bienestar social (Programa Nacional de Infraestructura, 2014).

Por tanto, se buscaba que al cumplir con los objetivos ya mencionados la optimización de las obras de infraestructura de los sectores estratégicos del país a fin de potencializar la competitividad de México asegurando las mismas oportunidades de todas las regiones, sectores y grupos de la población.

El INEGI en su Encuesta Intercensal de 2015 reporta que en México el número de su población es de 119,938,473 habitantes lo que equivale a un 18.16% de la población de América Latina. Con el crecimiento poblacional, la demanda de servicios crece. El mejoramiento urbano, la infraestructura para movilidad, el agua potable, educación, servicios de salud, etc., servicios que además de ser proporcionados a la ciudadanía, tienen implícito el hacerlo de manera eficiente y eficaz. Los aeropuertos no son excepciones, y en México la demanda ha crecido a niveles estratosféricos. De acuerdo a la consultora IDOM Ingeniería y Servicios S.A.U. (IDOM) en su estudio *Análisis Territorial del Entorno Inmediato del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y sus Áreas de Reserva* el AICM es el más concurrido de todo México, y es el segundo más concurrido de América Latina sólo por detrás del Guarulhos, en Sao Paulo en Brasil (IDOM, 2014: 19).

Es inminente la ampliación de la capacidad del AICM por sus condiciones que llevan más de 20 años al alza, y no solo en el número de pasajeros, también el tráfico aéreo ha aumentado. Hay 44 millones de usuarios por año hasta 2019 y 400,000 movimientos aéreos, que a pesar de la ampliación de las terminales 1 y 2, que realmente no fue demasiado, la cuestión radica en que están ubicados en la zona oriente, una de las más pobladas de la ciudad, lo cual impide una ampliación adecuada, resulta

insuficiente para poder cumplir las metas y acelerar el crecimiento económico de todas las áreas e impulsar a México como una potencia económica emergente.

Por otro lado, se menciona que México ocupa el lugar 49 en infraestructura aeroportuaria y 55 en competitividad, por debajo de las principales economías del mundo, cuando el objetivo es que México estuviese dentro de las 15 principales (IDOM, 2014: 19.

Por lo anterior mencionado el NAIM Texcoco se perfilaba como uno de los proyectos de infraestructura más importantes de toda América Latina, proyecto que tenía planeado ser construido en los terrenos federales del antiguo Lago de Texcoco, donde se pensaba generaría un fuerte impacto económico y territorial en su entorno, tales como la reubicación y redimensionamiento de una actividad de alto impacto, atracción de nueva población, generación de nuevas actividades urbanas, logísticas y económicas, optimización del sistema de movilidad y transporte de la región, mejoramiento del rezago social, entre otros muchos aspectos.

Lo anterior establecía la necesidad de definir los ámbitos de influencia que el NAIM impactará en su entorno inmediato y definir la situación socioeconómica, territorial y urbana actual de las alcaldías de la Ciudad de México y los municipios del Estado de México, esto con el objetivo de establecer estrategias y líneas de acción para preparar el entorno urbano del NAIM de forma que pueda ser utilizado positivamente en su implantación.

El NAIM se visualizaba como un proyecto detonador con el potencial de cambiar el entorno inmediato y regional del área donde se localizaría. El Gobierno de la República mediante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), buscaba

que el área inmediata y, sobre todo, los municipios y alcaldías más cercanas al proyecto se vieran beneficiadas del mismo, por lo que era importante realizar estudios del entorno en materia económica, social, territorial, urbana y ecológica que pondría en avance una infraestructura como la que suponía el NAIM Texcoco.

Así mismo la consultora IDOM Ingeniería y Servicios S.A.U. proyecta que el objeto de potenciar el desarrollo y la implantación óptima del NAIM Texcoco tiene como fin que los beneficios puedan ser para todos los niveles. La SEDATU buscaría integrar todos los estudios y proyectos detonadores en un área determinada conforme a los siguientes parámetros:

- Establecer los ámbitos de influencia que el NAIM Texcoco impactaría en su entorno inmediato.
- Definir la situación económica, territorial y urbana actual de las alcaldías (CDMX) y los municipios (EDOMEX) que incidirán en el ámbito de estudio definido (Zona de impacto).
- Proponer estrategias para preparar el entorno urbano del NAIM Texcoco de forma que se pueda aprovechar positivamente su implantación, considerando el área de impacto como una región integral y sumando las distintas características de las áreas que las integran.
- Proponer un plan de renovación urbana para la adecuación de las áreas pobladas entorno al NAIM Texcoco (IDOM, 2014: 8).



Fuente: www.aeropuerto.gob.mx

Cuadro 1. Visión para el proyecto NAIM, IDOM 2014.

1.2.1 El proyecto del Nuevo Aeropuerto y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 25 Constitucional establece que:

“Al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”.

Igualmente, el artículo 26, apartado A, de dicho ordenamiento, dispone la facultad del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Por consiguiente, el 20 de mayo de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, el cual establece cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global y; tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno cercano y Moderno, y Perspectiva de Género.

Se establecen los elementos y características que deben contener los programas que deriven del Plan; este programa contiene objetivos, estrategias y líneas de acción que reflejan las actividades prioritarias y concretas que se llevarán a cabo en esta administración, por los órganos y entidades que integran el sector coordinado por la SEDATU.

Por otra parte, la Ley General de Asentamientos humanos en términos del artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos, debe tender a mejorar el nivel de vida de la población urbana y rural, mediante la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; el desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo, entre otras (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano, 2014: 3).

De ello deriva que el ámbito urbano y agrario deba mantenerse en armonía. Mientras se impulsa la planeación y regulación de la fundación conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; se debe incentivar el desarrollo agrario a partir de programas y acciones que fomenten la regulación de la propiedad social y la certeza de la tenencia de la tierra, para que además sea posible fomentar el desarrollo y acceso a servicios públicos en localidades rurales; que también permitan asegurar la paz en el

campo y solucionar los conflictos agrarios, integrando a los hombres y mujeres de los núcleos agrarios del país para desarrollar actividades generadoras de empleo e ingreso.

Al mismo tiempo, el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionan a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 13).

Por consiguiente, es considerado el Plan rector del Poder Ejecutivo que permite conocer áreas prioritarias de desarrollo y por lo tanto de asignación de recursos establecidas por el gobierno; en resumen, definiendo la programación y presupuesto de toda la Administración Pública Federal en donde convergen todas las ideas, propuestas y líneas de acción que determinan la visión y estrategia de la administración del ex presidente Enrique Peña Nieto.

La principal meta del Plan Nacional de Desarrollo está relacionada al proyecto de México Próspero que busca el desarrollo sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Aunque también se ven asociadas las metas de México con Responsabilidad Global referente a la competitividad internacional y México Incluyente, al proyecto al proponer un desarrollo socioeconómico, que genere oportunidades y contribuya a reducir la brecha social afectando el área del AICM (IDOM; 2014: 12)

El Programa Nacional de Infraestructura define la funcionalidad integral de la infraestructura existente y nueva del país a través del cumplimiento de objetivos específicos en los sectores de Comunicaciones y Transportes, Energía, Hidráulico, Salud, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Turismo con el objetivo de potenciar la competitividad del país (Programa Nacional de Infraestructura, 2014).

Dentro de este programa, las obras que resultan relevantes para el proyecto destacan aquellas del rubro de infraestructura que mejoraran la interconectividad de la zona, así como obras en materia de salud que podrían ser atraídas a la zona como ancla de desarrollo y proyectos turísticos que en general podrán atraer un mayor flujo de personas a la región generando una derrama económica importante.

También el Programa Nacional de Desarrollo Urbano tiene entre los objetivos controlar la expansión de las manchas urbanas, consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes y fortalecer un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental (Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 2014).

De igual importancia, busca diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales administrativos y de control, para la gestión del suelo e impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos.

Con este programa se pretende, además, evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales, así como consolidar las potencialidades económicas de cada localidad.

1.2.2 Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de México

De acuerdo con el IDOM (2014:13) el NAIM Texcoco se perfilaba como una de las obras de infraestructura más importantes de las últimas décadas en México. Es un proyecto único en América, con visión social y 100% autosustentable, que permitiría a México ocupar su lugar entre las economías más relevantes del mundo y jugará un papel esencial en el desarrollo de la Zona Oriente del Valle de México y en general de toda la Zona Metropolitana del Valle de México.

El Nuevo Aeropuerto se ubicaría en un terreno de 4,770 hectáreas. El proyecto se localizaba al Oriente de la Ciudad de México, aproximadamente a 14 km del AICM. El sitio está limitado al norte por el Depósito de Evaporación Solar “El Caracol”, al sur por la carretera Peñón Texcoco, al este por las tierras de cultivo de los municipios de Atenco y Texcoco, y al oeste por áreas urbanizadas de las alcaldías Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y el municipio de Ecatepec.

Los terrenos federales del NAIM Texcoco, albergarían 3 grandes áreas de intervención en las que se desarrollarían proyectos de alto impacto con beneficios positivos para el entorno:

- NAIM con capacidad máxima al año 2062 de 120 mil pasajeros anuales.
- Nueva Ciudad Aeroportuaria en las áreas de reserva con una propuesta mix de usos de escala regional.
- Zona logística y militar.

Con el objeto de establecer un proyecto integral de alto impacto para la región, se proponía de forma paralela actuaciones en los terrenos de CONAGUA y en el futuro suelo vacante del AICM.

Terrenos de CONAGUA: Programa Hidráulico del Lago de Texcoco. Consideraría además de nueva infraestructura hidráulica, la creación de obras de regulación, espacios lacustres, ambientales y la creación de un Plan de regeneración del Borde del Poniente 4 (generación de energía a partir de la biodegradación de los residuos sólidos).

Terrenos de AICM: Nuevo Polo de Desarrollo Urbano. Un espacio de centralidad urbana y autosuficiente que reforzaría los criterios de densificación y complementará la oferta de servicios, equipamientos y comercio de la zona.

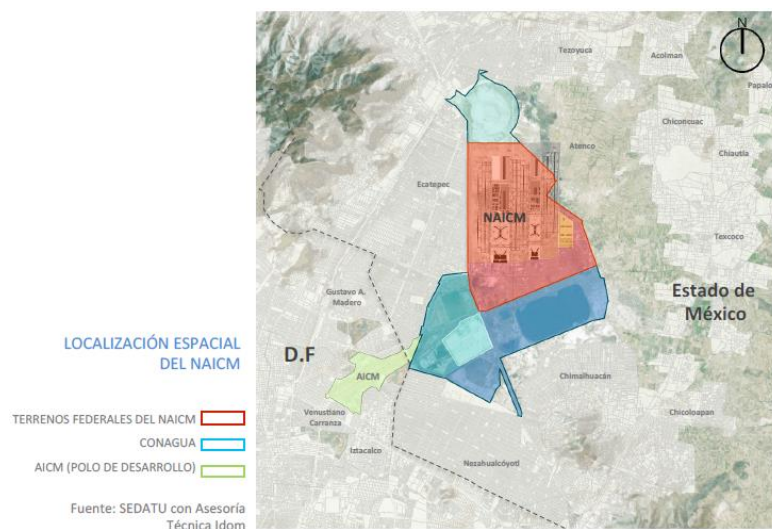


Imagen 1. Proyecto NAIM. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México.

El proyecto del NAIM podría decirse que cubría mayoritariamente los aspectos importantes de un megaproyecto, ya que visualizaba además que el derroche económico fuera distribuido en igualdad de partes, tanto los municipios y alcaldías de primer impacto, como al país completo para hacer del mismo una economía emergente. Estaba fundamentado por la Ley y sus acciones proponían un mejoramiento de la zona afectada, que, además de la mano del desarrollo urbano, el mejoramiento de los municipios de primer impacto sería notable, tanto para pobladores de estos, como para los aledaños.

1.3 Gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Consulta y cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México

Con la aprobación de la construcción del NAIM Texcoco, la crítica a este megaproyecto catapultó entre otras cosas, la elección del presidente AMLO. Las elecciones del año 2018 en México han sido diferentes a cualquier otra, ya que el ganador AMLO obtuvo un porcentaje mayor al 50% (30.11 millones de votos, con un total de 53.19%). Esta ventaja aplastante obtenida por el entonces candidato AMLO se debía entre otras cosas a la promesa de cancelar la construcción del NAIM Texcoco y es que varios estudios advertían del peligro que esta construcción representaba. Entre algunos estudios tenemos el de la Dra. María Fernanda Paz del Centro de Investigaciones Regionales Multidisciplinarias de la UNAM. En su estudio llamado *“Afectaciones socio ambientales por construcción de NAICM en los municipios del oriente del Estado de México*, en el que menciona que la construcción del NAIM ha creado un fuerte impacto social y ambiental en su zona aledaña:

1. Extracción de material pétreo (tezontle, basalto, grava, arena, tepetate).
2. Transporte de material pétreo en tracto camiones.
3. Depósito de lodos, piedras y cascajo de la obra.

Este estudio revela además que se necesitó 36.56 millones de toneladas de material pétreo para el suelo de cimentación del NAIM. Así mismo hace referencia que el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) reportó que se harían uso de 119 minas de bancos de material, mientras los pobladores han confirmado que se utilizaron más de 150 (Paz, 2016).

Al mismo tiempo el área afectada no fue solo los 10 municipios, llamado segundo criterio propuesto por la SEDATU, ya que el primero es el intramuros que es de la barda del NAIM hacía dentro, para el segundo criterio que reportaba el GACM los cuales eran:

No.	Municipio
1	Acolman
2	Atenco
3	Chiautla
4	Chicoloapan
5	Chiconcuac
6	Chimalhuacán
7	Papalotla
8	Texcoco
9	Tezoyuca
10	Tepetlaoxtoc

Tabla 2. Municipios de afectación inmediata, SEDATU, 2019.



Mapa 1. Fuente: Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, 2019.

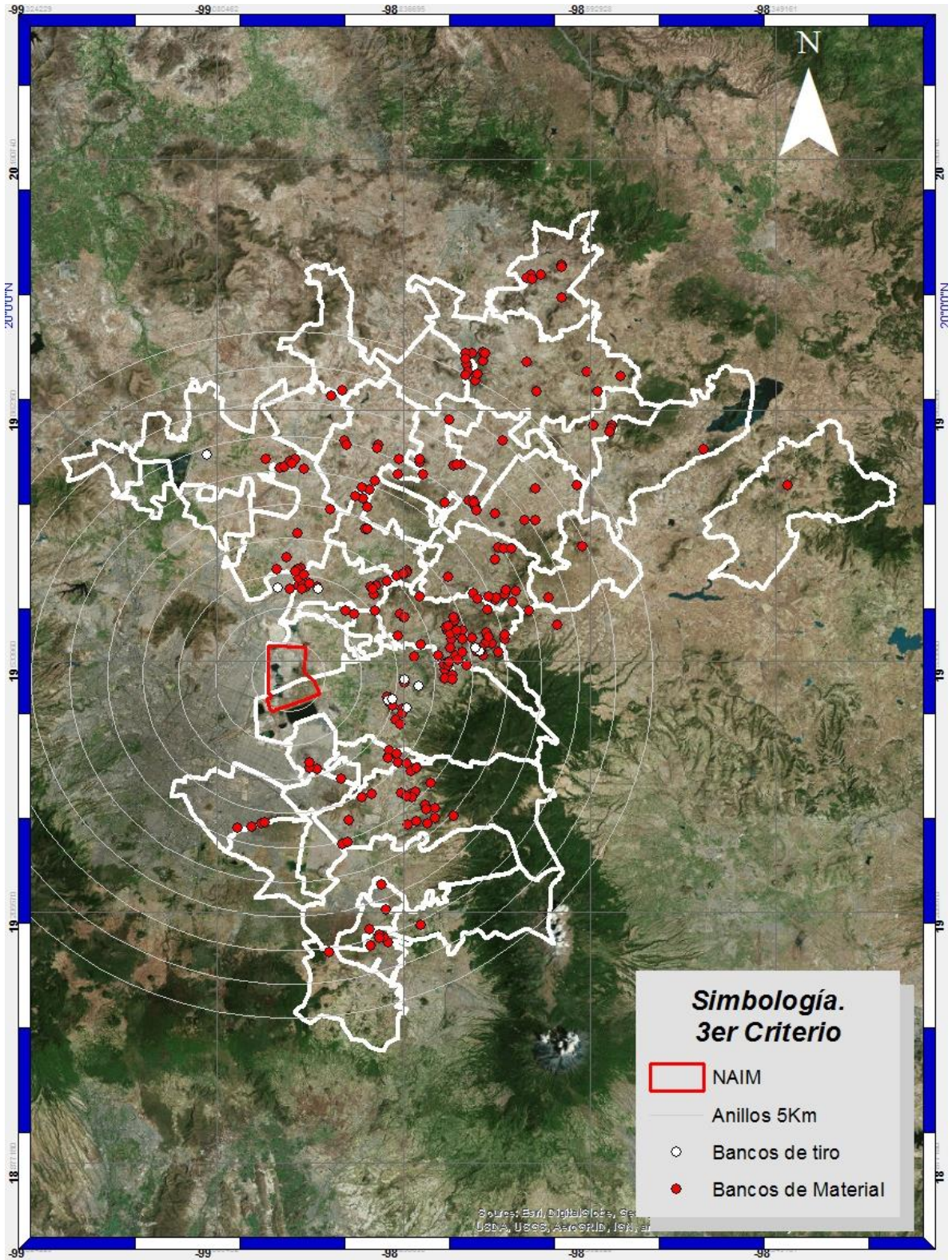
El problema es que, al utilizar realmente 150 minas de bancos de materiales, expandió las áreas afectadas, por lo que se consideró un tercer criterio propuesto por la SEDATU y los municipios que se vieron afectados por esta decisión fueron los siguientes:

No	NOMBRE
1	Iztapalapa
2	Tláhuac
3	Acolman
4	Atenco
5	Axapusco
6	Cocotitlán
7	Chiautla
8	Chicoloapan
9	Chiconcuac
10	Chimalhuacán
11	Ixtapaluca
12	Jaltenco
13	Juchitepec
14	Nextlalpan
15	Nopaltepec
16	Otumba
17	Papalotla
18	La Paz

19	San Martín de las Pirámides
20	Tecámac
21	Temamatla
22	Temascalapa
23	Tenango del Aire
24	Teotihuacán
25	Tepetlaoxtoc
26	Texcoco
27	Tezoyuca
28	Tlalmanalco
29	Zumpango
30	Coyotepec
31	Teoloyucan
32	Almoleya
33	Emiliano Zapata
34	Epazoyucan

35	Tepeapulco
36	Villa de Tezontepec
37	Tizayuca
38	Tlanalapa
39	Tolcayuca
40	Zempoala
41	Chalco
42	Valle de Chalco Solidaridad

Tabla 3. Municipios totales afectados por el NAIM Texcoco, SEDATU, 2019.



Mapa 2. Visualización de los municipios afectados por bancos de material NAIM Texcoco, SEDATU, 2019.

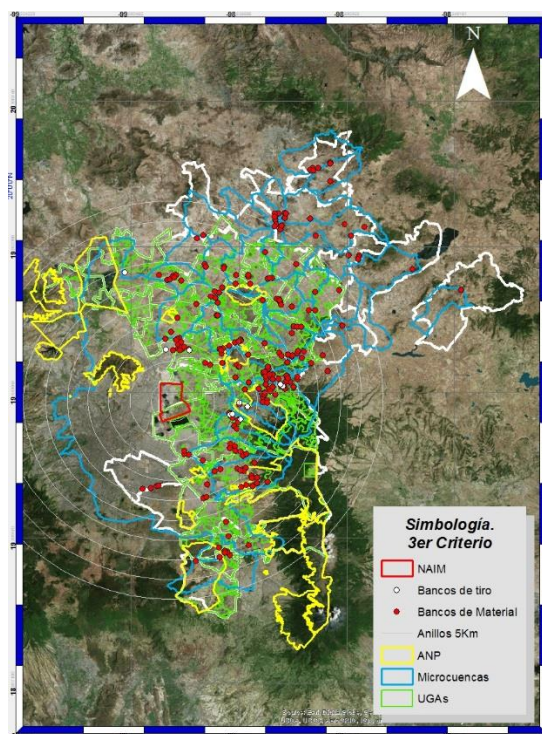
En los mapas de arriba proporcionados por la SEDATU podemos observar las minas que se han utilizado para el proyecto del NAIM y de color blanco los bancos de tiro del material como es el cascajo, etc., así mismo observamos que tal y como el estudio de la Dra. María Fernanda Paz había escrito que eran 28 municipios los afectados, la realidad es que son 42, incluyendo 2 del estado de Hidalgo. De ese tamaño fue la afectación del NAIM Texcoco en la Zona Oriente del Área Metropolitana del Estado de México.

Estas afectaciones socio ambientales, son graves, pero igualmente lo son que los bancos de material transgredieran Áreas Naturales Protegidas, reporte que se puede ver gracias al documento señalado por la SEDATU que lleva por título *Delimitación del área de atención del Programa de Ordenamiento, Resarcimiento y Restitución para la Zona Oriente del Valle de México (2019)*, donde se puede observar que los bancos de material están violando esta área y que aunque el GACM ha reportado que tiene los permisos correspondientes, estos no se han presentado hasta la fecha.

También ocurre con las microcuencas y Unidades de Gestión Ambiental, en el que, aunque el GACM reporta adecuadamente los permisos necesarios, en otros tantos deja huecos argumentales para la toma del material o depósitos de materiales. La cuestión fue preocupante, aunque en sí la construcción estaba planeada en un lugar donde no presentaba riesgo alguno en cuestión ambiental, las acciones de obtención de material, el excesivo material usado que rebasaba lo reportado, los traslados en tracto camiones y el no tomar en cuenta las acciones que CONAGUA advertía en cuestión de mejoramiento hidráulico para prevenir

inundaciones y tocar microcuencas o pozos fundamentales para los pobladores de las zonas de impacto inmediato, trajo como consecuencias que el proyecto empezara a verse como un peligro ambiental de foco rojo. Esto se puede visualizar en el mapa 3. De color Verde se pueden visualizar las Unidades de Gestión Ambientales (UGA's); de color azul tenemos las microcuencas que tocan los municipios afectados por el NAIM; de color amarillo las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y también los bancos de materiales y bancos de tiro.

Es importante destacar que las tres unidades mencionadas arriba, tuvieron afectaciones muy graves y que hasta hoy en día siguen siendo tema de conversación para ya el nuevo gobierno, ya que, con la cancelación del proyecto, las afectaciones estarán presentes y es necesario elaborar un plan que pueda ayudar a revertir o solucionar los problemas que este dejó.



Mapa 2. Fuente: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2019.

Como ya he mencionado, el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador, utilizó en su discurso político que, si la elección saliera a su favor, era un hecho la cancelación del NAIM Texcoco. Esto atrajo la atención de todos los medios de comunicación, y la gente que realmente quería que este proyecto fuera desechado, ya que se hablaba de campesinos que afectaban su tierra (la gente suele identificarse con el discurso de los campesinos aunque no lo entienden), una corrupción en concesiones a las empresas que se encargaban de todos los trabajos de infraestructura del país, y que por alguna u otra razón el presupuesto que se les otorga nunca está bien calculado y terminan pidiendo 60% más que del presupuesto inicial.

El candidato AMLO afirmaba, que, sin duda alguna había la necesidad de crear un nuevo Aeropuerto, porque era un hecho que el AICM se veía rebasado por la demanda de la gente, pero no podía permitirse seguir la construcción del Aeropuerto en Texcoco, pues como ya vimos, las afectaciones socio ambientales solo iban en crecimiento, por lo que propone realizar la construcción del Nuevo Aeropuerto en la Base Militar No.1 General Alfredo Lezama Álvarez, ubicada al sureste en Santa Lucía, del municipio de Zumpango.

Las críticas no se hicieron esperar y la gente no dejaba de hablar de este posible hecho, además de que era el único candidato (AMLO) que proponía esta idea. Sus contrincantes criticaron absurdamente el argumento de la cancelación del NAIM Texcoco (digo absurdamente ya que sostenían que la economía caería bajo esta decisión cuando a la gente el tema de economía no les es tan a fin como el de ecología o el de afectaciones campesinas), por lo que el reflejo de la empatía creada

por este tema se reflejó el 1 de julio cuando la gente eligió a Andrés Manuel López Obrador para presidente de la República Mexicana.

Una vez elegido presidente la pregunta era ¿cancelará el Aeropuerto de Texcoco y optará por Santa Lucía? Cuando AMLO es elegido presidente, los mexicanos esperaban que una de las primeras decisiones del presidente fuera la cancelación del aeropuerto una vez tomado la presidencia del país el 1 de diciembre. Pero para sorpresa de todos, y preocupación de muchos, fue que el ahora presidente electo tuviera demasiadas reuniones con empresarios implicados en el megaproyecto, y por algunos momentos parecía titubear acerca del tema, la cancelación podría anularse.

Y en lo que fue una jugada maquiavélica, el presidente propone que no sería juez en esta decisión y el pueblo, *siempre sabio*, sería quien decidiría de este asunto, y aunque el pueblo es sabio, no conocían los pros ni contras, los estudios que revelaban que, si Texcoco era un proyecto costoso, ¿qué tan caro sería cancelar un proyecto con un avance infraestructural y comenzar otro más? ¿será cierto que, el pueblo es sabio o es una forma de legitimar decisiones sin ser acusado de tomar una mala decisión? Porque bueno si el pueblo lo escogió así, no se puede acusar a un pueblo de una mala decisión, pero a un mandatario sí.

Como si los dioses del conocimiento y la razón hubieran tocado al pueblo mexicano, la consulta llevada a cabo del 25 al 28 de octubre del 2018 con 310 mil 463 personas que votaron por continuar el aeropuerto de Texcoco (el 29%), y 747 mil votaron a favor de Santa Lucía (69%). Muy a pesar de las advertencias que se

habían comentado, se toma la decisión de cancelar el aeropuerto y con ello, todos los proyectos y estudios que se habían logrado hasta ese momento (Flores, 2018).

Esta decisión trajo consecuencias muy fuertes, tales como la indemnización a las empresas implicadas en el proyecto y que además también estarán presentes en el nuevo proyecto (esto me recuerda un capítulo animado donde el cazador se dispara con su propia escopeta) además, de que, a los trabajadores de dichas empresas también se les tuvo que indemnizar, y que además habrá que cubrir los gastos de los daños hechos durante este proyecto, sin olvidar que el nuevo proyecto también tendrá un gasto fuerte. El plan de austeridad hoy parece más un plan de indemnización nacional con tanto despido injustificado y proyectos cancelados o en pausa (como el tren México-Toluca).

En resumen, la propuesta del NAIM Texcoco en su fundamentación fue adecuada, proponer que este mega proyecto buscará no sólo fines económicos, sino también sociales, de infraestructura urbana, impacto positivo para los municipios próximos y una visión nacional frente a la globalización hacían creer en el proyecto, pero en su desarrollo resultó una obra política que implicaba corrupción, mayor presupuesto del propuesto porque nunca es suficiente, y la mala planeación en el cálculo del material requerido, afectando al ambiente, hicieron de una excelente propuesta, una obra a la corrupción con cimientos tan frágiles que cualquier estudio bien estructurado podría derribarlo. Pero como no todo es malo, los estudios elaborados tienen un impacto positivo, desnudaron los municipios implicados y gracias a ello se obtuvieron datos del rezago social que sufren estos

municipios, estudios completos que no deberían ser desechados, sino utilizados para un desarrollo urbano eficaz y eficiente.

No obstante a más de un año del nuevo gobierno a cargo del presidente Andrés Manuel López Obrador, el panorama no parece nada favorable, en lo que un plan de austeridad se ha salido de las manos, las consecuencias de la falta de información y estudios a favor de Santa Lucía, son los gastos brutales que se han generado, las posibles afectaciones ambientales que también tendrá este Nuevo Aeropuerto, la distancia que tiene Santa Lucía con respecto de Texcoco y la cancelación de los proyectos tales como el Plan Maestro Social que tenía contemplado el mejoramiento del rezago social en municipios donde la urgencia del mejoramiento de servicios básicos tales como los del sector salud, de seguridad, educación, servicios básicos y mejoramiento de la infraestructura vial han sido cancelados, cabra cuestionarse ¿qué terminará siendo más costoso?

1.4 Recapitulación

El análisis de las propuestas para proyecto final del nuevo aeropuerto de México, tiene como fin comprender el contexto en el que se estaban tomando cada una de las decisiones, tanto el proyecto inconcluso de Enrique Peña Nieto, así como la nueva propuesta de Andrés Manuel López Obrador. Los estudios de aprobación y desaprobación, así como los problemas que presentaban cada proyecto fueron detonantes en la decisión del presidente Andrés Manuel López Obrador, que pese a todos los estudios elaborados previamente para construcción del NAIM Texcoco, tomó la decisión de cancelar la ya iniciada obra, pero aquí ocurrió una acción que

fue totalmente inesperada. Desde la campaña de AMLO y por lo que muchos consideramos fue parte de la victoria del mismo, es el anuncio previo de que si este quedará electo la cancelación del aeropuerto sería un hecho. Pero aún más desconcertante es que, aunque fue una de las promesas de campaña que lo hicieron llegar a la presidencia, es la forma en que decide tomar la decisión, esto porque en un discurso previo donde menciona que “el pueblo es sabio” da la noticia que la decisión de la cancelación o continuación del NAIM Texcoco será tomada por el pueblo de México en una consulta nacional.

Este es un hecho muy relevante en la toma de decisión, porque, aunque claramente se conocían las intenciones del presidente de México de cancelar el proyecto, y recordando que más del 50% de la población había votado por él, más que por el partido político del que fue creador (MORENA), el hecho de legitimar decisiones a través de la gente, no es malo, realmente puede ser algo benéfico para la democracia, si cada decisión importante tuviera una consulta nacional, pero esto no ocurrió así. No pongo en cuestión si la sabiduría reside en la toma de decisión colectiva, pero cuestionó el hecho de responsabilizar tales decisiones a la población, cuando en su mayoría no conocen los estudios ni procesos que llevaron a decidir al NAIM Texcoco como la opción más viable.

Los argumentos y estudios para la cancelación posiblemente pudieran haber sido lo suficiente para sostener esta decisión, hacer un proceso adecuado, no consultar a la gente para poder tomar una decisión que agrade a la mayoría, pero hacer dudar de la capacidad de un gobierno entrante en la decisión de cancelación de políticas públicas es lo que se logró con la consulta nacional.

Capítulo Segundo

El marco conceptual de la investigación

Este capítulo tiene como fin analizar el problema de investigación desde los conceptos que permiten adentrarse al problema de los megaproyectos, qué implican, qué afectaciones tienen, sus consecuencias en materia ambiental y la planeación que se necesita para llevar a cabo un proyecto de tal envergadura. Por otra parte, la política pública nos permitirá conocer los procesos para la toma de decisión que es diferente a los factores que llevan a una toma de decisión en el presidencialismo. Este capítulo nos permitirá desmembrar cada decisión con base en los conceptos desarrollados para permitirnos analizar cada una de las decisiones con una base teórica.

2.1 Megaproyecto

El concepto de megaproyecto es uno con especial relevancia, es el centro de análisis para el proyecto del NAIM Texcoco y el NAIM Santa Lucía, ya que, define a estos proyectos como megaproyectos por factores de inversión, consecuencias sociales y ambientales, además de características que desarrollarán afectaciones y “beneficios” a los pobladores de la zona inmediata donde la construcción del megaproyecto sea efectuada. Pero uno de los problemas es que no hay una regla general para definir cuando un proyecto es considerado como un megaproyecto, por lo que, para este trabajo, elaboraremos un concepto con base en distintos textos que han aportado características y similitudes para poder explicar qué es un megaproyecto.

La Real Academia Española (RAE, 2020) actualmente no ha generado una definición para megaproyecto, sin embargo, podemos encontrar la palabra *mega* que tiene por significado *grande* por lo que se habla de un proyecto grande. Así mismo el diccionario Merriam-Webster (2020) si tiene un concepto para megaproyecto y lo conceptualiza como *gran proyecto o empresa (como en los negocios o construcción)*, y también indica que el primer uso de la palabra megaproyecto data de 1976.

Mencionan Gellert y Lynch (2001; 1) que un megaproyecto es una “destrucción creativa” en un sentido material, ya que, transforman los paisajes de manera rápida y radical, desplazando montañas, ríos, bosques, fauna y hasta el grado de arrastrar a los humanos y sus comunidades. Son también los proyectos que transforman los paisajes con rapidez, deliberadamente y en profundidad de manera ostensible, y que exigen acciones coordinadas de capital y de poder estatal. Utilizan equipo pesado y tecnologías avanzadas del Norte mundial y existe un movimiento de capital financiero mundial en ellos. En favor de los megaproyectos mencionan Gellert y Lynch (2001; 2) están las empresas constructoras internacionales, organismos de financiación internacionales y privados, las administraciones de obras públicas, todas ellas ejerciendo una fuerte presión para la elaboración de un megaproyecto.

Merrow (1988) definió a los megaproyectos simplemente como proyectos cuyo valor final supera al 1 billón de dólares. Organizó desde su perspectiva una clasificación de megaproyectos a considerar:

- Plantas de fabricación, incluidos complejos petroquímicos, fábricas de acero, plantas de celulosa y papel.
- Complejos de refinación de petróleo, incluyendo tanto grandes proyectos de expansión y exploración.
- Los proyectos de extracción de minerales, incluidas las instalaciones de producción de petróleo y gas natural (tanto Onshore y offshore), la minería del carbón, metales, fundición, combustibles sintéticos y las instalaciones de procesamiento.
- Proyectos de construcción civil, incluidos los aeropuertos, puertos marítimos, presas y otras instalaciones de infraestructura y proyectos de transporte, todos los cuales son de ductos de energía.

Gellert y Lynch (2003) han clasificado a los megaproyectos en cuatro clases:

1. Infraestructura (puertos, ferrocarriles, servicios urbanos de abastecimiento de agua de alcantarillado).
2. Extracción (minerales, petróleo y gas).
3. Producción (plantaciones industriales de árboles, zonas de elaboración para la exportación, y parques industriales).
4. Consumo (instalaciones para turismo masivo, centros comerciales, parques y desarrollo inmobiliario).

Por otra parte, Rodríguez-Wallenius (2015) define a los megaproyectos como:

Obras de ingeniería civil que requieren de grandes inversiones de recursos públicos y privados, cuya construcción y operación tienen impactos locales y regionales sobre los territorios en donde se asientan, en especial, por los daños a la naturaleza y a las poblaciones.

La Administración Federal de Carreteras de Estados Unidos ha definido como un gran proyecto de infraestructura de un costo de más de billón de dólares; sin embargo, es más que una suma de dinero, son en realidad un proceso de alto nivel que atrae la atención pública, intereses políticos, presupuesto público y privado además de impactos directos e indirectos al medio ambiente y comunidades aledañas.

En la siguiente imagen se observa algunas características principales de la descripción de megaproyectos en la que la mayoría de los académicos categorizan este concepto:

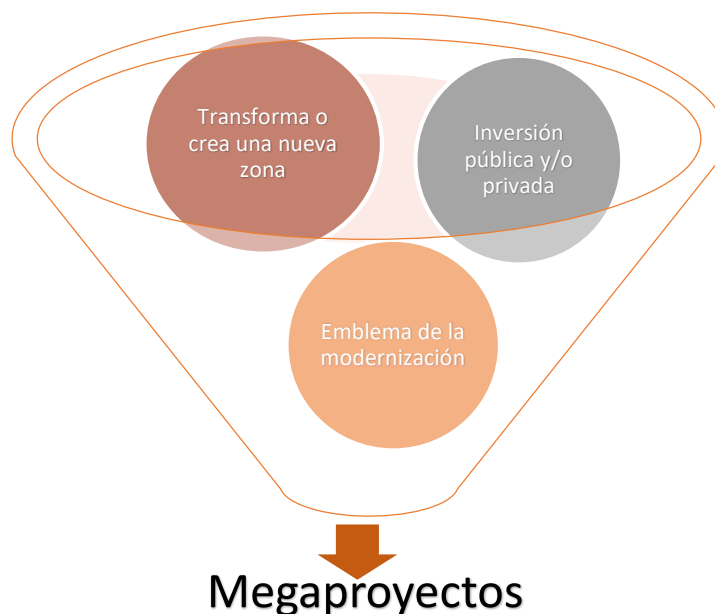


Imagen 4. Relación más común utilizada en el concepto de Megaproyecto.

Pero los megaproyectos también generan impactos sociales, que se han desarrollado en los últimos estudios respecto a ellos, encontramos similitudes como edificación y funcionamiento, desplazamiento de población y poder político. Podemos decir que un megaproyecto es *la creación de un territorio sobre otro territorio. Imprime y constituye un sistema de tramas, nudos y redes en el territorio, que conducen a una diferenciación funcional y jerárquica que permite ordenarlo según la importancia otorgada por los actores que llevan a cabo dicho megaproyecto.*

También un punto interesante es la presentación que el modelo capitalista hace de los megaproyectos, en el que los hace ver, no como un producto de una construcción barbárica como pirámides, templos y estatuas gigantescas; los megaproyectos para el capitalismo son construcciones promotoras del “desarrollo” económico, social y tecnológico. *También son un símbolo de prosperidad y fuentes principales de empleo y se presentan como domadores de la “naturaleza”:* mares, ríos, lagunas, bosques, etc.

En perspectiva, megaproyectos han existido durante toda la historia humana, desde egipcios, mayas, mexicas, romanos, etc., que también tenían fines políticos y económicos, tales como templos, pirámides en honor a emperadores, faraones o centros ceremoniales donde ocurrían sucesos de vital importancia para la población de aquel entonces. Pero actualmente existen diferentes tipos de megaproyectos que lo que tratan de hacer es solventar las necesidades urbanas modernas tales como: carreteras, presas, aeropuertos, vías férreas, canales marítimos, acueductos, etc., ya que la urbanización absorbe enormes cantidades de trabajo y capital,

además de que, con la creciente ampliación urbana, los servicios requeridos son más y más. Pero los megaproyectos son también uno de los principales problemas respecto a la devastación ambiental, desalojo de personas y consumo de recursos naturales para su funcionamiento, y es que disfrazarlos de verdes, no implica que sean sustentables ni sostenibles (Talledos, 2018).

Hoy en día la construcción de megaproyectos está encontrando muchas oposiciones ya sea por movimientos sociales, autoridades políticas, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Demuestran la diversidad de riesgos que conllevan estas edificaciones tales como el tiempo exagerado de planeación y acción, los montos de inversión pública y privada, la forma de elección de las licitaciones a las empresas “participantes”. Asimismo, el problema central por el que las comunidades y pueblos tienen que pasar al ser desalojados, al cambio radical en su economía local, la modificación del paisaje, la degradación ambiental, despojo del agua, tierra, playa o el espacio en donde desea implantarse.

2.2 Sostenibilidad Urbana

Uno de los fenómenos que han marcado al siglo XX y XXI ha sido el crecimiento desmedido de la población, que cuyo reflejo ha cimentado la construcción de viviendas, supermercados, servicios e infraestructura. Estas construcciones deben seguir una línea en la que se garantice no afectar los recursos renovables y no renovables, y no como ha venido ocurriendo, que las grandes edificaciones, infraestructuras, fábricas y comercios, se han convertido en los principales contaminadores de las ciudades, usando un exceso de energía,

acaparando el agua de los pobladores y creando desperdicios que contaminan el suelo y ríos muchas veces irreversibles.

Una construcción y/o edificación debe pretender un equilibrio tanto con la sociedad donde piensa establecerse, como con el medio ambiente, procurando siempre evitar dañar y afectar los recursos naturales de la zona de construcción, así como la capacidad de autorregulación requerida por sus sistemas de producción y reproducción.

Se afirma que la degradación ambiental no es una consecuencia ineludible de la actividad humana, sino que es consecuencia de la aplicación de algunos estilos de desarrollo. Si bien los estudios se han desarrollado en una línea horizontal hacia las consecuencias de estas construcciones, se ha olvidado, que el ambiente debe ser parte fundamental en la planificación de proyectos a pequeña y gran escala. Podemos así, comprender que, si una planificación no se hace de forma adecuada, genera una aglomeración urbana y si no es vinculado con los procesos ambientales de la zona, pueden ocurrir inundaciones, la erosión de suelo, la contaminación de arroyos y ríos, etc.

De ahí la necesidad de crear modelos explicativos de estos procesos. El desarrollar análisis ambientales que tengan como enfoque la ciudad cuyos componentes son los recursos naturales de base tales como agua, suelo, aire, vegetación y relieve; construidos como edificios habitacionales o industriales, vías de comunicación, etc.; la población que la habita, así como sus actividades tales como agrícolas, productivas, recreativas por mencionar algunas; y también el

intercambio que produce y recibe del medio ambiente. Modelos que den un recuento de las relaciones y los procesos ecológicos, examine los problemas ambientales como efecto de la descomposición de dichos procesos con otros condicionantes de naturaleza económica, social, cultural, etc.

De acuerdo con la SEMARNAT:

“Lo sostenible es lo que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos. Esta última característica es propia del desarrollo sostenible, concepto que se aplica desde 1987 cuando el Informe Brundtland, conocido como “Nuestro Futuro Común”, planteó “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades y aspiraciones” (SEMARNAT, 2014).

Entendido de esta manera, el desarrollo sostenible reúne tres aristas interdependientes: economía, medio ambiente y sociedad, relación que se traduce en desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente, es decir, desarrollo soportable en lo ecológico, viable en lo económico, y equitativo en lo social. El ideal que persigue esta trilogía es un crecimiento a largo plazo sin dañar el medio ambiente y los ecosistemas y sin consumir sus recursos de forma indiscriminada, es decir, lograr un desarrollo equilibrado haciendo un uso eficiente de los recursos naturales, renovables y no renovables” (SEMARNAT, 2014).

Se trata de analizar las fortalezas y acotaciones ambientales de la ciudad, sus principales interrelaciones, entre lo físico, económico, actores principales, tendiendo a instalar escenarios sustentables y competitivos. Se requiere comprender los

factores y desarrollos que incurren sobre la sostenibilidad ambiental, identificar sus causas y efectos, evaluar sus costos sociales y económicos, y hallar los instrumentos necesarios, ya sean, tecnológicos, sociales, económicos, administrativos, regulatorios; que puedan cooperar a la operación correcta de las condiciones de sostenibilidad.

Uno de los problemas más recurrentes respecto a la sostenibilidad urbana, nos menciona Moreno Plata, está en la teorización del desarrollo sostenible y la sostenibilidad en el predominio de visiones unidimensionales. Es aquí donde toma especial relevancia el posicionamiento de la teoría de sistemas (Moreno, 2013: 141). La sostenibilidad desde la perspectiva socio-ecológica que implica un enfoque analítico en las fuertes vinculaciones entre sociedad y naturaleza. La teoría de sistemas está formada de la siguiente forma:

- Componente (subsistema) social (humano)
- Componente ecológico (o biofísico).

Y como atributos fundamentales del sistema socio-ecológico resaltan la disponibilidad de recursos, la adaptabilidad y flexibilidad, la homeostasis y la capacidad de respuesta (Moreno, 2013: 141). Resaltando que el subsistema humano se compone a su vez de varios sistemas como lo son el social, económico, cultural y político.

Para Páez García una cuestión central de la insostenibilidad es que la ciudad por definición es insostenible, ya que, la sostenibilidad es algo temporal, un fenómeno que está en función de la energía y de la capacidad de las

organizaciones para resolver los problemas relacionados con su supervivencia (Páez, 2009: 84).

Si bien, es cierto que los sistemas urbanos suponen un alto grado de insostenibilidad, esto no implica que no se pueda presentar una intermediación hacia la sostenibilidad urbana. Finalmente, la esencia de la sostenibilidad radica en el horizonte temporal de largo alcance que involucra la relación intergeneracional entre las presentes y las futuras generaciones.

Por lo que es más eficiente tomar puntos de vista como el del autor Roberto Camagni en el que nos presenta a la sostenibilidad urbana como modelo de referencia, no de un paraíso utópico de equilibrios ecobiológicos ni una ciudad diseñada y trazada idealmente, más bien un arquetipo multidimensional en el que se pueda diferenciar claramente las diferentes funciones de la ciudad, y en el que se pueda obtener el máximo bienestar colectivo teniendo como punto de partida la integración dinámica-procesual positiva (coevolución, esto es, que adaptación evolutiva mutua producida entre dos o varias especies) entre el ambiente natural, la economía, el built and cultural heritage y la sociedad (Camagni, 2005: 205).

Desarrollar nuevas formas de pensar de la ciudad es hablar de sostenibilidad urbana, por lo que podemos sostener que es indispensable el accionar de nuevas pautas para que las ciudades mantengan su capital natural en el largo plazo, lo que las haría sostenible en algún grado.

Finalmente, Moreno Plata (2013: 143) describe tres condiciones que llevan a una ciudad hacia la sostenibilidad:

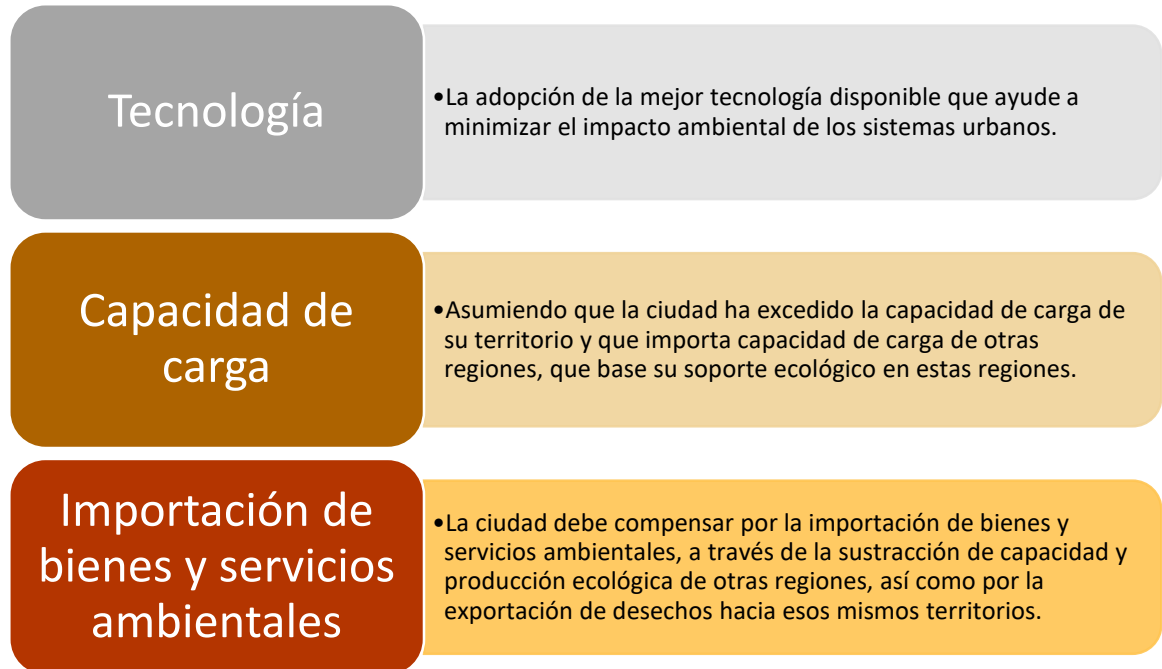


Imagen 5. Condiciones hacia una ciudad Sostenible, Moreno Plata, 2013

En resumen, al hablar de sostenibilidad y desarrollo se indica la necesidad de generar condiciones para la implementación de una gestión ambiental urbana que demanda el desarrollo de creación y mantenimiento de la ciudad. Depende del protagonismo de los gobiernos locales, además del grado de participación de sus habitantes, es decir, generar nuevas pericias que tiendan a lograr conjuntamente sustentabilidad ecológica y desarrollo, teniendo en cuenta que el paradigma de desarrollo local propone no solo otras escalas, sino otros actores de desarrollo, gobiernos municipales, estatales y federales, Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones vecinales, redes de solidaridad y autoayuda, centros de investigación, entre otras más.

2.3 Planificación Urbana

Una ciudad no es un territorio "abstracto" como se suele sugerir o pensar al momento de generar planes y programas de desarrollo urbano. Una ciudad está inserta dentro de una región o territorio con características específicas ambientales, que además comparte con otras ciudades, de mayor o menor tamaño, las cuales se entrelazan para crear interdependencias, ya sean económicas, sociales, políticas y funcionales a lo largo de los años, décadas, siglos. De este modo, de manera innata, se ha ido creando una jerarquía entre las grandes ciudades (sobresale casi siempre la de mayor tamaño y población) que encabeza a la región o territorio y es el centro de las interconexiones entre las demás ciudades.

Bazant menciona que para la planeación urbana el énfasis ha venido recayendo en la regulación del suelo urbano y por lo tanto en el crecimiento de una ciudad en la que se puede observar la expansión de una mancha urbana. De aquí que en la planeación urbana prevalezca en enfoque físico-espacial en la búsqueda del ordenamiento urbano y del territorio (2010; 477).

La planificación urbana aspira a terminar con un fenómeno que adquiere el aspecto de una especie de calamidad natural: la "anarquía del crecimiento urbano". Naturalmente, la urbanización no es considerada como negativa en sí misma. Se la presenta como un fenómeno "benéfico", que es a la vez factor y símbolo del "progreso de la humanidad". Esto se ha tratado de justificar con argumentos tales como que en la historia de la humanidad ha habido grandes países con ciudades pequeñas, ni civilización avanzada con aldeas pequeñas (Garnier, 1976: 1).

Y la urbanización puede que, si sea un fenómeno inherente de la humanidad, ya que, el crecimiento de una cultura está acompañada de centros urbanos construidos para una población que crece con el paso de los años. Cabe preguntarnos entonces ¿cuál es el problema de la urbanización moderna? Menciona Garnier que el punto está en la espontaneidad, que arroja como resultado un desorden urbano. En otras palabras, el dinamismo de las grandes ciudades no podría ni debería romperse, solamente sería necesario canalizarlo y orientarlo. Frente a la urbanización espontánea, la respuesta parece evidente: la urbanización consciente y, con mayor precisión, la planificación urbana (Garnier, 1976: 2).

Así el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en el año 2008 publica un documento titulado “Ciudad Justa” que tiene como interés que la posibilidad de lo urbano cobre relevancia en la agenda pública, proponiendo que una ciudad justa es donde:

- Se respeta la vida, la identidad y la dignidad de las personas.
- Hay acceso igualitario y equitativo a bienes y servicios.
- Se garantiza la igualdad de oportunidades.
- Los pobladores participan en la creación de la normatividad social.
- Se garantiza la participación en espacios de decisión para elaborar e implementar políticas urbanas.
- Se reconoce la utilización de espacios públicos físicos en las prácticas democráticas, la movilización de la ciudadanía y su libre expresión.
- Coexisten los diferentes y se rechaza la discriminación, la marginación y la estigmatización.

- Se promueve la economía social con los recursos públicos priorizando la distribución equitativa de la riqueza.
- Se reconoce en el espacio urbano su valor de uso sobre el valor de cambio que le otorga el mercado.
- Permite la expresión espontánea y autónoma de la gente y la interactividad creativa, solidaria y libre de su experiencia urbana (CLACSO, 2008: 3).

Estas son ideas que aportan y expresan valores fundamentales para la planificación urbana, en las que se incluye equidad, diversidad y democracia. Finalmente, si el crecimiento urbano es parte de la historia de la humanidad, es importante también establecer criterios y valores que ayuden a promover una planificación urbana ante esos tres valores, para así asegurar a los pobladores de la ciudad en cuestión que no carezcan de oportunidades, bienes y servicios por asentarse en una región que carezca de una buena planificación urbana.

2.4 Políticas Públicas

La palabra política ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Política gubernamental, política empresarial o mi propia política. Está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (politics), la cual con frecuencia se considera ligada a “partidarismo” o “corrupción”. Asimismo, La tendencia a equiparar lo deseable con lo posible es siempre fuerte, sobre todo en política.

El significado moderno de la palabra policy se vincula a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos.

Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte, se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso.



Cuadro 1. explicativo que diferencia Polity, Politics y Policy.

Son muchas las definiciones para la política pública, pues no hay un consenso para esta definición, por lo que analizaremos algunos conceptos que nos permitan identificar y conceptualizar lo mejor posible a las políticas públicas.

Una primera aproximación para establecer una definición sería que la política pública se define como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig. 1992: 89). El gobierno o las autoridades que transitoriamente ocupan las posiciones de autoridad en una sociedad, y que acceden a ellas a través de los mecanismos institucionalmente establecidos, aparecen aquí como el actor decisivo o “autor de la política (Jaime, et al., 2013: 58).

Asimismo, Dye menciona que, “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden o no hacer” (1995: 2) ... “Nótese que estamos focalizando el interés no solo en las acciones del gobierno, sino también, en la inacción gubernamental, esto es, en lo que el gobierno elige o no hacer” (Dye, 1995: 4).

Las políticas pueden ser el resultado de decisiones que no tienen claros fundamentos y orientaciones, la dificultad reside en comprobar la intención de no-acción en forma consciente por las autoridades gubernamentales (Jaime, et al., 2013: 58).

Por otro lado, se concibe a la política pública como un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una situación que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982: 112). Esta definición retoma el concepto antes mencionado de Dye, pero lo mejora, esto es, reconoce la existencia de un componente relacional detrás de toda política pública al plantear que la política es una “respuesta” a una cuestión que ha generado la atención o interés de ciertos actores sociales o económicos (Jaime, et al., 2013: 58). Esto nos indica que la política pública se compone de una demanda, y detrás de esa demanda existen intereses potencialmente en conflicto y actores sociales. Además, pone en el centro de la definición al Estado y no sólo al gobierno, en tanto que como definición del Estado como un conjunto de instituciones públicas.

Otra definición de política es “un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar

objetivos considerados de valor para la sociedad o resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar, 2010: 14).

Una muy buena aproximación a las políticas públicas es la mencionada arriba escrita por Aguilar (2010), las políticas públicas son en esencia un consenso entre el gobierno y el sector público representado por actores sociales que buscan en conjunto resolver un problema que tiene una afectación social y requiere de la intervención de ambos. Para explicar el proceso que ocurre en las políticas públicas, Wayne Parsons elabora un esquema de siete pasos que llamo ciclo de vida de las políticas públicas.

Wayne Parsons (1997) describe el ciclo de vida de las políticas públicas que está conformado por 7 pasos:

- 1) Problema: La primera actividad del proceso es la llamada “formación de la agenda”, que es el proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por lo tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y que tiene que ser objeto de una política pública.

2) Definición del problema: Abarca los elementos que se considera son elementos distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas que son factores a los que se imputa la existencia del problema y el agravamiento.

3) Identificación de respuestas: Compara la definición y explicación de la política pública con la definición del problema y las hipótesis explicativas que aceptan las comunidades científicas, a fin de descubrir qué tipo de brecha se abre entre ellas, registrar las limitaciones o errores conceptuales entre la política y proceder a modificar planteamiento y acciones.

4) Evaluación de opciones: La tarea de la actividad consiste en identificar cuál fue el criterio dominante en la deliberación y decisión o el que jerarquizó la importancia de los demás criterios.

5) Selección de las opciones (P.P): Asegurado los criterios de la legalidad de todas las políticas, la averiguación de cuál fue el criterio determinante y cuál la jerarquización de los criterios de la decisión es crucial para entender por qué se eligió una política pública con una configuración específica, con ciertos objetivos e instrumentos, y se dejaron de lado las otras políticas posibles, aceptables y ejecutables.

6) Implementación: El proceso de implementación de la política es crucial porque muchos de los defectos de la política se ubican en la fase pos decisional de su operación y gestión. La bibliografía sobre la implementación de las políticas públicas se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, que consiste en valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación

de la política, en determinar si existe una división apropiada del trabajo (sin confusiones, traslapes, redundancias de papeles y responsabilidades de los agentes participantes), si se cuenta con el equipo adecuado, con personal competente y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado.

Evaluación: Cierra y abre un ciclo o espiral de la política. Los resultados de la evaluación, si es metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre los que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política, con lo cual se reforma la política e inicia un nuevo ciclo o se eleva a otro nivel (Aguilar, 2010; 46-50).



Esquema 1. Ciclo de la vida de las políticas públicas, Parsons, 1997

Por último, se define a la política pública no únicamente como la expresión de una intencionalidad dirigida a resolver algún problema incorporado a la agenda de gobierno. Suponen también definiciones de estos problemas, postulación de relaciones causales en torno a ellos, lineamientos y criterios para orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a distintas organizaciones públicas (el Estado), así como las consecuencias definitivas (resultados e impactos) que producen (Jaime, et al., 2013; 38).

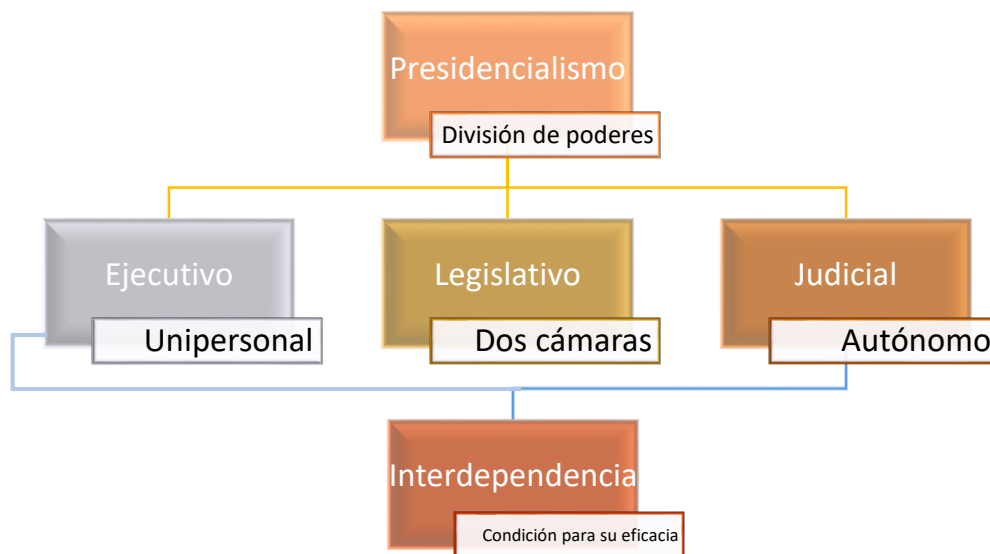
La definición dada abarca todo el ciclo de vida de las políticas, además de que describe bien el papel del Estado, además de no sólo tener una intencionalidad para resolver el problema que se establezca. Es obligación definir claramente el problema, las relaciones causales que rodean el problema, describir qué llevó a tomar la decisión elegida sobre otras posibles decisiones, al que igual que la atribución de acciones y mediante que instituciones se llevaran a cabo. La política pública no sólo resuelve un problema, es todo un proceso que si bien, tiene como finalidad resolver el problema, también lo hace con una base sustentada, estudiada y que justifica la decisión final para resolver el problema de forma eficaz y eficiente.

2.5 Presidencialismo

El presidencialismo tiene sus orígenes en los Estados Unidos, que se fue expandiendo principalmente en los países Latinoamericanos. La constitución americana ejerció una fuerte influencia en los constitucionalistas

latinoamericanos que trataron de encaminar sus objetivos lo más parecidos a los estadounidenses. Adicionando que el presidencialismo venía a suplir una carencia que el parlamentarismo no podía cubrir: una vez consumada la independencia de la Corona, el estado, junto con su pueblo, no tenían un rey o figura máxima a la que pudieran asignar el cargo de jefe de estado, como lo había sido el rey.

Fernando Jaime, et al., (2013; 36) define al presidencialismo como un sistema que dispersa el poder precisamente como resultado de las preocupaciones de los constitucionalistas estadounidenses. Éstos temían ante todo la concentración de poder, ya fuera en un Ejecutivo que se asemejará al Rey de la antigua metrópoli o en la figura de un Legislativo que expresará sin freno las pasiones e intereses de las mayorías populares. Para eso crearon un sistema de *frenos y contrapesos* entre poderes electos de forma independiente, también separados en la duración de sus mandatos.



Esquema 2. División de poderes en el sistema presidencial.

El presidencialismo tiene como principal característica la elección libre, popular e independiente, igual a la que tiene el Congreso, además de que los tiempos de mandato están establecidos, esto es, que no puede acortar ni alargar el presidente el tiempo de mandato de los congresistas ni el congreso puede acortar el tiempo de mandato del presidente. Así mismo, no puede ser revocado de su mandato el presidente a menos que sea por una situación extraordinaria y se convoque a un *juicio político*.

También, otra característica del presidencialismo es que, al ser electo de manera independiente al Congreso, este tiene que tener una interacción permanente con la figura presidencial, para que, en dado caso, si llegase a proponer una política pública, tenga el apoyo del Congreso para su implementación. Asimismo, los presidencialismos pueden variar, existen presidencialismos en los que con el simple hecho de que el presidente decreta una nueva ley o política pública, pasa sin ser analizada por el Congreso, en otros casos, por mucho que un presidente desee la implementación de una política pública, el Congreso frena la iniciativa y puede quedar varada ahí hasta el final de su mandato.

Los presidencialismos varían de acuerdo al tipo de poderes partidarios que suele tener el presidente:

En algunos casos los presidentes típicamente son líderes de alguno de los partidos con mayor contingente legislativo, pudiéndose asegurarse la disciplina de su bloque en el Congreso; en otros casos, los presidentes acceden al cargo sin un amplio respaldo Legislativo, lo cual reduce su

capacidad de influir sobre el Congreso. La combinación de poderes institucionales y poderes partidarios de los presidentes será la clave para entender el funcionamiento de cada país presidencialista, y la dinámica de las políticas públicas a su interior (Jaime, et al., 2013; 38).

El presidencialismo tiene como fundamento esencial no permitir la tiranía que en el caso inglés era reflejado por la corona, y es por qué se divide el poder, buscando un contrapeso para cada uno, si bien Sartori en su libro “Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados” explica que si bien, a pesar del innovador modelo presidencialista, una mejor solución y modelo para el caso de América Latina, sería el semi presidencialismo, un tema que no se desarrollara en este trabajo, únicamente mencionaré que este sistema propuesto por Sartori, plantea la idea de un sistema con un presidente y el representante del parlamento, esto es, la unión del sistema presidencial y el parlamentario (Sartori, 2016).

En resumen, el presidencialismo es un sistema antiautoritario, evitando la concentración de poder en una sola persona, dividiendo los poderes en tres, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En los casos del poder Legislativo y Ejecutivo, su elección es mediante voto popular, nadie los designa y son autónomos uno del otro. Aunque son características fijas para poder identificar a este sistema, también se debe hacer la aclaración de que, dentro de ese sistema existen rasgos que definen a un presidencialismo de otro, como el hecho de que, en algunos, basta la palabra del presidente para tomar decisiones sin derecho a réplica, en algunos otros casos, cada decisión presidencial no es tomada en cuenta porque así lo designa el

Congreso, y en otros casos, ambos poderes contribuyen en la toma de decisiones del país.

2.6 Recapitulación

En este capítulo se retoman conceptos que son de importancia para el análisis de la toma de decisiones en el tema de caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de México. Este tema debe incluir conceptos como megaproyecto, en el que se asume las consecuencias que un proyecto de ese tamaño puede tener, y del que se desprenden otros conceptos como lo son Planificación Urbana y Sostenibilidad urbana, temas claves en la toma de decisión del NAIM Texcoco y AISL, pero sin dejar a tras tampoco la política pública y el presidencialismo.

Así mismo, el análisis es más profundo, se capta la idea de lo que conlleva un megaproyecto y cómo el sistema presidencial es un sistema que para funcionar adecuadamente requiere de contrapesos en la toma de decisión, esto permite que si existe una decisión que sea tomada por volatilidad sea analizada e incluso eliminada por la falta de sustentabilidad por parte del decisor, por eso es importante tener los fundamentos del presidencialismo así como de la política pública que permite reconocer un problema y proponer una fórmula que presente las mejores opciones de solución al mismo para tener una implementación estudiada y aunque pueda tener problemas, la solución sea ya prevista y no dañe la estructura de la política.

Capítulo Tercero

Política Pública y Decisiones Presidenciales: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de México

En el presente capítulo se articularán los conceptos ya analizados en el capítulo anterior, que serán la guía para el tema de caso del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de México. Si bien, a pesar de que este estudio, en el que se analiza un proyecto ya cancelado, es este mismo factor el que favorece al mismo, y en él se procurará que, para próximos proyectos, sean valorados de mejor manera para no solo evitar la cancelación de proyectos como promesa de candidaturas, sino a repensarlos y evaluarlos conforme a los resultados arrojados. Si el proyecto está en curso, lo más prudente sería evaluar los estudios ya elaborados para saber si el proyecto ofrece la solución al problema presentado y de ser así, darle la continuidad. Esto es un verdadero beneficio para la sociedad, que además de evitar gastos innecesarios, la misma política ya implementada tiene contemplado ya un gasto, esto es, menos gastos y asegurar la activación del servicio en el tiempo establecido sin prorrogas. Asimismo, el objetivo de este nuevo capítulo es analizar la toma de decisión para el tema de caso del Nuevo Aeropuerto de México, basado en la política pública y el presidencialismo, dos factores decisivos para la in-acción o acción según sea el caso. Ponemos a los dos gobiernos (Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador) que decidieron tomar una acción ante el problema a resolver, por lo que el gobierno de Vicente Fox no será tomado en cuenta al cancelarse su iniciativa.

3.1 La toma de decisión desde la Política Pública y la toma de decisión en el Sistema Presidencial

Conforme las ciudades crecen y que nunca dejan de hacerlo, los servicios que los ciudadanos demandan de dichas ciudades, aumentan, por lo que es necesario elaborar y construir nueva infraestructura que pueda satisfacer estas necesidades, pero también, las nuevas infraestructuras demandan suelo, recursos naturales como materiales los cuales deben obtenerse respetando el medio ambiente y procurando establecer mecanismos que permitan a los nuevos megaproyectos priorizar el desarrollo urbano en los municipios o alcaldías que tengan el primer impacto en la construcción de ellos.

El Nuevo Aeropuerto Internacional de México salta a la agenda pública por la demanda creciente de pasajeros que sobrepasaban el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Benito Juárez”, la construcción del aeropuerto tiene un argumento firme, la capacidad de atención fue rebasada, y para implementar tal decisión se hicieron los estudios necesarios para sustentarla.

Actualmente el proyecto del NAIM ha sido totalmente cancelado, y fue cancelado desde la campaña del actual presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador. Por lo que en los siguientes apartados analizaré la toma de decisiones desde la política pública y el presidencialismo, en ambos gobiernos y diferenciando uno de otro, para poder concluir con el tema.

3.1.1 La toma de decisión desde la política pública

Diferente a la toma de decisiones del sistema presidencialista, las políticas públicas tienen un mecanismo diferente en la toma de decisiones. Pero indudablemente el Estado tiene una influencia directa en cómo se desarrolla la dinámica política. Así y de este modo, a diferentes formas de organización del Estado le corresponden diferentes formas de hacer política, o diferentes estrategias políticas o de acción colectiva de los actores sociales (Jaime, 2013; 68).

Así mismo Laswell menciona que el proceso de la política siempre requiere de más y mejores estudios que contribuyan a mejorar la racionalidad de las decisiones públicas y a la necesidad de dotar de mayor conocimiento a los gobiernos para que puedan adoptar mejores políticas públicas. Por lo que en el ámbito de la política comienza a dársele mayor importancia y atención a la planeación y sistemas de información como elementos fundamentales para apoyar o justificar las decisiones (1951; 4-5).

Laswell (1970) reflexiona y piensa en lo que son las ciencias de políticas, casi veinte años después, definiéndolas como: *“las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones”*. Estas referencias están conectadas entre sí.

El conocimiento del proceso de las políticas se refiere a conocer el proceso de la toma de decisiones de las políticas. Pretende saber cómo y por qué son determinados los problemas como públicos, cómo y por qué ingresan a la agenda gubernamental, cómo son definidos los problemas y por qué fueron definidos de esa

manera, cómo y por qué los gobiernos eligen ciertas acciones e instrumentos de intervención prefiriendo a otros y cómo y por qué se decide la finalización, continuación o modificación de las políticas.

Mientras que el conocimiento en el proceso supone incorporar los datos, evidencias, modelos y teorías, para el proceso de deliberación y formulación de decisiones. Se busca incrementar con base a la información la racionalidad en la construcción y selección de la política pública. La adhesión de los modelos causales de la ciencia aportaría una mejor identificación de acciones más eficientes y eficaces para poder alcanzar las metas y fines propuestos.

Así es que llegamos a los dos enfoques más utilizadas en la toma de decisiones en la política pública, la primera llamada como la racional exhaustiva y la segunda como el incrementalismo.

3.1.2 Método racional exhaustivo

En el método racional exhaustivo, explica que el servidor público tiene la obligación, de conocer todos los sucesos que puedan ser presentados en la implementación de la política pública. Así pues, Supongamos que un administrador recibe la responsabilidad de formular una política para combatir la inflación.

Comenzaría tratando de enlistar en orden de importancia todos los valores: por ejemplo, pleno empleo, la ganancia razonable, la protección del pequeño ahorrador, la prevención de un desplome en el mercado de valores.

Después enumeraría los resultados de las diversas políticas posibles y las clasificaría como más o menos eficientes. El administrador entonces diseñaría todas las opciones de política posible. En un tercer paso procedería a comparar sistemáticamente su conjunto de opciones y a determinar cuál sería la que es capaz de lograr la mayor cantidad de valores.

3.1.3 Método Incremental

El método Incremental especifica que el servidor público no puede tener todo el conocimiento ni de los sucesos que puedan ocurrir una vez que la política pública se implemente, pero lo que si puede tener es una experiencia pasada que lo guie para tener mejores resultados, esto claro está, sin seguir los pasos del ciclo de vida de las políticas públicas, en este enfoque sólo esperan lograr sus metas parcialmente, saben que deberán repetir sin cesar la secuencia a medida que cambian las condiciones y aspiraciones al mejorar la exactitud de la predicción.

A continuación, se presenta una tabla comparativa de ambas metodologías:

<i>Racional Exhaustivo</i>	<i>Incremental.</i>
1. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.	1. La elección de metas valorativas y el análisis de la acción necesaria para lograrlas no son distintos uno del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.

<p>2. La formulación se base en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.</p>	<p>2. No se hace un análisis medios fines porque los medios y los fines no son distintos.</p>
<p>3. La prueba de una “buena” política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.</p>	<p>3. La prueba de una “buena” política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).</p>
<p>4. El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante</p>	<p>4. El análisis es drásticamente limitado: No se presta atención a posibles consecuencias importantes. No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes. No se presta atención a valores afectados importantes.</p>
<p>5. Usualmente se basa en la teoría.</p>	<p>5. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.</p>

Cuadro 2. Elaboración propia con base en Luis Aguilar, *Política Pública*, México, 2010.

3.1.4 Estabilidad de las Políticas Públicas

Otro paso importante dentro de las políticas públicas es la estabilidad que estas tengan, pues como lo ha mencionado Santander en países donde las instituciones son frágiles los cambios de gobierno generan incertidumbre en la continuidad de las políticas públicas, así como:

Las alternaciones de gobierno son asociadas con alta volatilidad en las decisiones y, por ende, con cambios abruptos en las trayectorias de las políticas (Santander,2016: 9).

Incluso es complicado saber que políticas continuarán vigentes pese a que el cambio de gobierno sea del mismo partido político que el anterior. La estabilidad post-gobierno de las decisiones de política pública ha sido una de las preocupaciones constantes debido a la incertidumbre que se crea con el cambio de gobierno. Finalmente, uno de los objetivos del diseño institucional de las políticas es justamente tratar de mantenerse incluso cuando termine la gestión que propone la política pública.

La estabilidad no es un momento inerte de la dinámica, ya que puede ser incluso el resultado tradicional de los estados que tiene un grado de democratización y que pasan por distintos actores que promueven un cambio en la política propuesta, por lo que obligan a los gobernantes a realizar acciones políticas que procuren garantizar la estabilidad de sus decisiones (Santander,2016: 9).

Al igual que otros conceptos, persiste las múltiples interpretaciones y factores que no permiten la adecuada dirección para la solución al problema, como en el

caso de la *estabilidad de las políticas* una pluralidad de definiciones y factores causales, también está el problema de la no relación que se hace de la estabilidad y el cambio, cuando ambas tienen una relación directa. Ya que al separar esta relación ha hecho que la literatura en busca de la explicación de una termine por favorecer el cambio como hecho aislado de la estabilidad.

Así, habrá que reconocer la importancia que la estabilidad y el cambio tienen una de la otra. Para Majone (1997) “tanto la continuidad como el cambio son inherentes a la concepción de política pública” (p.195). Por otro lado, se debe tener que una política no debe pensarse como inalterable, más bien, una política debe ser planteada para ajustarse a las diferentes circunstancias que puedan presentarse, al cambio constante frente a nuevos escenarios, ya que de presentarse escenarios adversos y no tener la posibilidad de cambio, puede llevar esto al fracaso de la política. Al mismo tiempo, habrá que describir cuáles son los cambios que está política podrá tener en un ambiente variante, y que los agentes tendrán que realizar para no caminar a ciegas en la adaptación de la misma. Santander (2016) explica:

Así, es claro que para verificar la estabilidad de una política y lograr su delimitación se requiere de la contingencia del cambio, de la persistente posibilidad de transformación. Si no se sabe qué cambia, va ser mucho más difícil entender las fuentes de la estabilidad de un proceso de política (p. 11).

Por el contrario, que una política prevea cambios no significa que cambie su esencia y que privilegie el cambio, estabilizar una política implicará acciones que también afectarán la forma que toma. Así, una buena lectura de las políticas deberá promover una mejor comprensión de la evolución de las mismas, además de una

conexión entre estabilidad y cambio, por lo que el estudio de la estabilidad deberá reforzarse en la idea de que estabilidad no significa inacción.

Conviene subrayar que, en la estabilidad de las políticas, las instituciones juegan un papel importante, ya que, desde la perspectiva racionalista, las políticas públicas son un reflejo del arreglo institucional existente (March & Olsen, 2006). Por lo que la estabilidad de la política reflejará la consolidación del arreglo institucional, quienes a su vez configuran las restricciones a la acción que afecta al hacedor de políticas que se enfrenta a constantes obstáculos en la construcción de la política pública. Así podemos decir que:

Las instituciones son la esencia de la estabilidad, ya que están diseñadas para dotar a resultados de política de durabilidad y resistencia ante intentos de alteración (Weingast, 1996).

Con esta manera de ver la estabilidad de las políticas, en favor de las instituciones, pueden también nublarse otros factores de cambio que no recaen directamente en las instituciones solamente. Por ejemplo:

En los modelos de Veto Player, por ejemplo, la imposibilidad de cambio se origina cuando los actores con capacidad de decisión, denominados Veto player, pueden hacer uso de su capacidad y bloquean la política, elevando así los costos de oportunidad del cambio (Tsebelis, 2002).

Este sería uno de los principales problemas en creer solamente que la estabilidad este solamente delimitada por la fuerza que las instituciones puedan

darle. Es parte del proceso de estabilidad, pero no es lo único que permite que una política pueda mantenerse:

Es decir, gran parte de la explicación de por qué una política pública permanece estable está asociada al esfuerzo político que los actores desarrollan para que así sea y, también, a la forma como la capacidad de ellos es reforzada a través de la continua ejecución de la política (Santander,2016: 26).

En resumen, la estabilidad de las políticas tiene como fin establecer políticas que puedan tener la continuidad que requieren, mostrando los resultados planeados, además de que si, una política funciona, lo más pertinente es mantenerla para el beneficio del sector a quien fue dirigida. Si fuera una política que en su evaluación no favorece al sector previsto, si podría haber la decisión de eliminar la política. Pero pocas veces ocurre así, los hacedores de política elaboran las políticas para tener los resultados esperados, analizando todas las posibilidades que puedan afectar el resultado, y que, desde la construcción de la misma, prevé cambios en caso de no lograrlo, por lo que es importante mantener la estabilidad en políticas con resultados positivos, analizar el por qué se llegó a elaborar tal política y cómo ha beneficiado la misma al sector destinado y evitar la incertidumbre que gobierno tras gobierno maneja, de llegar y tirar todo para hacer “propio” el beneficio que desea plantearse con la construcción de una nueva política manejando discursos de ineficiencia en los resultados de políticas que están pensadas en un mayor plazo.

3.2 La toma de decisiones en el sistema presidencial

En los regímenes democráticos existen distintos tipos de gobiernos, entre ellos destaca el presidencialismo, mayormente utilizado en América latina. Eso no implica que todos los presidencialismos sean o se comporten de la misma manera, pues existen presidencialismos en los que la toma de decisiones se toma desde el poder Ejecutivo y no hay manera de declinar dicha decisión, recordando que la principal característica del presidencialismo es la elección popular del presidente y la del poder Legislativo conformado de dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Cuando en un presidencialismo un mismo partido político obtiene mayoría de elección popular, este contará con plena libertad al tomar una decisión, pues no habrá un contrapeso que la pueda rechazar.

Existen también presidencialismos, sobre todo en los sistemas multipartidistas, en los que un partido político obtenga la mayoría para el poder Legislativo pero otro partido obtenga la mayoría de votos para el poder Ejecutivo. Esto permearía la toma de decisiones, por lo que la relación que tendrá el poder Ejecutivo con el poder Legislativo tendrá que ser muy cordial para buscar la creación o modificación de políticas, de no ser el caso, se verán afectadas las tomas de decisiones por un constante choque de ideales opuestos entre partidos políticos, y la capacidad de creación o modificación de políticas será casi nula.

Tsebelis (1994; 4) analiza la toma de decisiones de diferentes sistemas democráticos, entre ellos del presidencialismo, en el que la variable dependiente de su estudio está basada en el potencial que tiene un gobierno para introducir cambios

en las políticas bajo diferentes escenarios institucionales. Tsebelis llama a la ausencia de estos cambios como *estabilidad de las políticas*. Explica que si bien, existe el potencial para introducir cambios en la política, tampoco implica que se logren tales cambios, pero la ausencia de este potencial lo impide en su totalidad. Diferencia que la estabilidad de las políticas nada tiene que ver con *la estabilidad del gobierno y la estabilidad del régimen*. De hecho, estas están inversamente relacionadas ya que *la estabilidad de las políticas causa la inestabilidad del gobierno o la del régimen*.

Otra parte fundamental de su análisis se centra en los actores de veto, donde Tsebelis (1994; 5) explica:

Un actor de veto es un actor individual o un colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política. La estabilidad de las políticas aumenta con el número de actores de veto, su incongruencia (disparidad de posiciones políticas) y la cohesión interna de cada uno de ellos.

Respecto de los actores de veto, de ellos depende la estabilidad de las políticas y Tsebelis (1994; 5) precisa tres características que estos deben tener:

- a) Su número.
- b) Su congruencia (la diferencia en sus posiciones políticas).
- c) Y su cohesión (la similitud de las posiciones políticas de las unidades constitutivas de cada actor de veto).

Los países pueden organizar su rama ejecutiva a lo largo de un continuo entre dos casos opuestos: el sistema presidencial o el sistema parlamentario. La

elección del régimen político entre los sistemas presidencial y parlamentario puede tener consecuencias importantes para la formulación de políticas porque ejerce una influencia sobre el número y la estabilidad de los agentes encargados de la formulación de políticas, los escenarios que se llevan a cabo los intercambios, el tipo de intercambios políticos que se pueden hacer entre el poder ejecutivo y el legislativo y algunas de las prerrogativas de negociación de cada uno de los actores (Scartascini, 2010: 34).

Por lo general las constituciones democráticas asignan el rol de la formulación de políticas públicas a tres ramas separadas pero relacionadas: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Para cada una la constitución establece las prerrogativas, las funciones y los ámbitos de actuación de estos actores de veto institucionales (Scartascini, 2010: 34).

Así el tipo de régimen elegido para México (presidencialista) hace que los presidentes sean actores clave en el juego de formulación de las políticas, por lo que es importante entender sus incentivos y los factores que afectan el comportamiento presidencial. Aunque sus cualidades personales, ideología, y factores culturales e históricos puedan moldear la forma en que los presidentes gobiernan, las instituciones que determinan la forma en que son elegidos y su poder para afectar las decisiones políticas tienden a ser menos importantes en la explicación de sus incentivos y comportamiento (Scartascini, 2010: 36).

En algunos casos, los presidentes están interesados en el bien común por lo que diseñan políticas públicas que ayudan en distintos sectores sociales, mientras

que, existen algunos casos mixtos donde se busque el bien común pero las políticas públicas puedan enfocarse a un solo sector que promueva el mejoramiento social y otros menos, donde se busque el beneficio de unos pocos y se dirijan las políticas públicas a un único sector con ese fin. Finalmente, la capacidad de transformar las políticas públicas dependerá de los poderes que le sean otorgados a los presidentes.

Los poderes presidenciales determinan las acciones estratégicas que los presidentes pueden tomar; el tipo de transacciones en que pueden comprometerse con la legislatura, y sus aliados y oponentes políticos. Estos poderes pueden clasificarse en dos tipos: poderes constitucionales y poderes partidistas.

Poderes constitucionales: contribuyen a enmarcar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. A medida que los poderes constitucionales del presidente son mayores, dado el conjunto de restricciones, mayor es su capacidad de introducir cambios. Así, la atribución de mayores poderes constitucionales al presidente le facilita tomar acciones decisivas cuando sea necesario (así como adaptar las políticas económicas a las crisis), pero también cambiar las políticas a conveniencia, lo que puede llevar a una alta volatilidad de las políticas, como puede ser el caso de cambios de políticas antes de una elección para obtener la victoria, o de cambios de las políticas de una administración anterior para “empezar todo de cero” después de posesionarse (Scartascini, 2010: 37).

Los poderes constitucionales pueden dividirse en poderes legislativos y no legislativos. Los poderes legislativos son aquellos en los que incluyen el poder de veto total, el veto parcial, el poder de aprobar decretos, de declarar urgente un

proyecto de ley. La iniciativa exclusiva de legislar los poderes presupuestales y el poder para convocar a plebiscito o referendo. Mientras que los poderes no legislativos incluyen el poder de nominar, nombrar y despedir funcionarios del gobierno como ministros y jueces. Dichas reglas determinan su habilidad de manejar ciertas áreas del gobierno, particularmente de los funcionarios bajo su área de incumbencia en el ejecutivo

Los poderes partidistas se relacionan con el grado de apoyo al presidente en el Congreso. Las medidas estándares son el tamaño del contingente legislativo del presidente y el grado de disciplina del partido. Los partidos dominantes capaces de mantenerse alineados en sistemas presidenciales, presidentes y legislaturas del mismo partido, especialmente si el partido es el “centralizado” (los partidos centralizados son aquellos en que las políticas nacionales tienen control ajustado de los recursos de valor necesarios para posteriores carreras legislativas y políticas) tienen la mayor capacidad para asegurar el apoyo legislativo para sus programas. Los gobiernos de coalición salen peor posicionados, y los sistemas presidenciales en los cuales el presidente y la legislatura representan a diferentes partidos tienen el mayor grado de dificultad para avanzar en su agenda legislativa (Scartascini, 2010: 34).

Los presidentes pueden ser elegidos a través de sistemas electorales de pluralidad, mediante una segunda vuelta electoral o por decisión legislativa. Es particularmente relevante la medida en que afecta al grado de apoyo popular del presidente y determina si se requiere formar una coalición para obtener la presidencia (Scartascini, 2010: 39). Cuando en un sistema de elección se asegura

un alto número de votos para un candidato que ha ganado, se incrementa la legitimidad y por ende hace innecesario formar alguna coalición.

Otro actor de veto institucional es el poder legislativo a quien se le atribuyen dos funciones básicas que son la de legislar y controlar al poder ejecutivo. La legislatura es una institución que ayuda a reducir la volatilidad de las políticas y tiene la obligación de representar las preferencias de la población de la mejor forma posible. Las instituciones legislativas tienen consecuencias importantes en cómo se deciden las políticas y su implementación.

Una de las características más importantes relacionadas con la estructura de las legislaturas estas pueden contar una sola cámara o están divididas en dos diferentes. Realmente en la literatura no se ha establecido si este factor sea para mejor o menor beneficio, pero se puede decir que algunas de las ventajas de tener una legislatura bicameral podrían ser evitar tomar decisiones a la ligera evitar acciones que favorecieran los intereses de unos pocos, reducir que existan los ciclos en las votaciones y representar intereses de diversos, aunque pueda ser también una moneda de doble cara al tener una capacidad de respuestas más lenta ante alguna crisis (Scartascini, 2010: 60).

Respecto al poder judicial como un actor del juego político depende del grado de independencia judicial. Si el poder judicial es independiente, los legisladores y el ejecutivo deben tener en cuenta las preferencias del poder judicial cuando hacen las políticas. Por el contrario, si el poder judicial responde a una de las ramas del

gobierno, entonces sus acciones serían simplemente imitar (y probablemente fortalecer) las acciones de esa rama del gobierno (Scartascini, 2010: 61).

Así, los actores de veto juegan un papel fundamental en la toma de decisión dentro del régimen presidencial, pero también en un profundo análisis realizado por Weaver y Rockman (1993; 6) distinguen 10 capacidades fundamentales que debe tener un buen gobierno:

- 1) Establecer y mantener prioridades frente a las diversas y conflictivas demandas que recaen sobre ellos de tal modo de evitar se avasallados y caer en banca rota;
- 2) Focalizar el uso de los recursos para utilizarlos donde son más efectivos;
- 3) Innovar cuando las políticas tradicionales han fallado;
- 4) Coordinar los objetivos conflictivos en un todo coherente;
- 5) Ser capaz de imponer pérdidas a los grupos poderosos;
- 6) Representar los intereses difusos y no organizados además de aquellos que están concentrados y bien organizados;
- 7) Asegurar la efectiva aplicación de las políticas del gobierno una vez que éstas han sido adoptadas;
- 8) Asegurar la estabilidad de las políticas de tal forma que las políticas tengan tiempo para funcionar;
- 9) Hacer y mantener compromisos internacionales en cuestiones comerciales y de defensa nacional para asegurar el bienestar a largo plazo;
- 10) Y sobre todo manejar las divisiones políticas para asegurar que la sociedad no caiga en una guerra civil;

3.2.1 Marco Institucional del presidencialismo mexicano

Las facultades y obligaciones que tienen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial están establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en el primer apartado que ubicamos es el que nos indica el Capítulo I, artículo 49 constitucional:

“El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión”
(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

La Constitución divide en tres los poderes de la Nación, siguiendo la línea Federalista, es importante comprender las facultades individuales otorgadas por la carta magna que tienen estos poderes para poder analizar las interacciones de que tienen con cada uno.

Así, en el Capítulo II, Artículo 50 constitucional menciona que:

“El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”
(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Así dividido el poder Legislativo en dos Cámaras (bicameral) analizaremos las facultades de ambas. También es importante comenzar este análisis conociendo que la aprobación de Ley tiene que pasar por cada una de las Cámaras y el poder

Ejecutivo como lo indica la Sección II, *De la iniciativa y Formación de las Leyes*, el artículo 71 establece:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Una de las relaciones permanentes que tiene el presidente de la República será cuando este mande una iniciativa de ley, que será o no, aprobada por ambas Cámaras, si una de las Cámaras no cree adecuada la ley propuesta, está tendrá que modificarse hasta que no exista ninguna modificación por parte de las dos Cámaras y el presidente. También indican que los ciudadanos pueden mandar una propuesta de Ley, pero estos deben seguir un procedimiento distinto, que finalmente, será una propuesta revisada por estas instancias.

Asimismo, en la Sección III, *De las facultades del Congreso*, Artículo 73, especifican las facultades del Congreso, entre las cuales están:

El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. Derogada.
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.

Entre otras facultades que otorga solo describiré las que son de interés para este trabajo, como lo son:

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XXVI. Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Estos son algunos ejemplos de las facultades que tiene el Congreso bicameral, que en conjunto trabajarán, pero cada Cámara tiene facultades especiales, que como continúa la Sección III, *de las Facultades del Congreso* establece. Para el caso de la Cámara de Diputados, el Artículo 74 nos indica las facultades exclusivas para esta Cámara, que de sus facultades destacan para esta investigación:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

La Cámara de Diputados, además de tener la facultad de crear y derogar iniciativas de leyes que puedan provenir de la Cámara de Senadores o el poder Ejecutivo, también tienen la obligación de revisar y aprobar o, en su caso, derogar el Plan Nacional de Desarrollo, que es el Plan Maestro que gestionará el poder Ejecutivo durante su mandato. Otra de sus facultades indispensables con relación al poder Ejecutivo es la aprobación o derogación del Presupuesto de Egresos de la Federación, otro de los pilares para cualquier mandato, ya que se va a requerir para dirigir el presupuesto a los sectores que el poder Ejecutivo tendrá por atender. Sin la aprobación de estos planes, la iniciativa de propuesta de políticas, cambio o eliminación, será muy complicado.

Para la Cámara de Senadores, en la Sección III, *De las Facultades del Senado*, Artículo 76, la Constitución establece:

Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable

del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Aunque pareciera que el Senado tiene menos relación con el poder Ejecutivo, realmente es lo contrario, y se puede visualizar en las facultades que tiene el presidente, en la que cada facultad tiene que estar avalada por el Senado o el poder Legislativo.

Paralelamente, el Capítulo III, *Del Poder Ejecutivo*, en su Artículo 80, menciona que:

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Mientras que, en el Capítulo III, Artículo 89 hace mención de las facultades y obligaciones que tiene el presidente de la República Mexicana, los cuales son:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y

nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Para los apartados III, IV y V se mencionan que el presidente, junto con el Senado, tienen la facultad para nombrar a empleados de alto rango como lo son los embajadores cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, a los integrantes de los órganos colegiados, así como coroneles, oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, además de hacerlo también con los demás oficiales de estas instancias.

También le otorga la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en función de la seguridad interior o exterior de la Federación en sus apartados VI y VII; en el apartado VII, se le faculta a poder declarar la guerra, con previa ley del Congreso de la Unión.

Así como los demás apartados (VIII-XX) observamos y analizamos que las decisiones y facultades del presidente, aunque primero tienen que tener la iniciativa del mismo, el Senado es quien tendrá la palabra final ante tales determinaciones. Solo en algunos casos excepcionales, serán a través del colegiado pertinente, pero esto nos indica que, en el sistema presidencial mexicano el contrapeso directo ante las decisiones presidenciales recae en el Senado.

Para el sistema Judicial, no referiremos sus facultades debido a que no tienen una relevancia para la toma de decisiones como lo es en el caso de los Poderes

Legislativo y Ejecutivo. Ninguna iniciativa o cambio de política pasa por el Poder Judicial.

Así, Espinoza (2012) indica que el presidente pese a ser el representante de todo el país, este tiene frente a él distintos dispositivos de control que no le permitirán tomar acciones despóticas, como lo son el Congreso, de la Suprema Corte de Justicia, de los estados y, entre otros, de los partidos y de grupos privados (p. 27). Justamente como ya se ha mencionado en este trabajo, el Presidencialismo tiene como función principal ser un sistema que controle las facultades que tenga el presidente, pero es a fin de, tomar decisiones que puedan cubrir las demandas de los representados, reflejado en el Poder Legislativo, siendo que, son representantes elegidos en elecciones populares, por lo que su fin, debe ser velar por los intereses de sus representados.

Por otro lado, Francisco Rivera y Maribel Rivera (2018: 67) confirman que el presidencialismo había surgido para ser el sistema que representaría la democracia con la inclusión de la alternancia, el fin a los partidos hegemónicos, el cambio rural a urbano en el país, y una cultura política más crítica en todo el país. Pero pese a que los mecanismos estaban claros, materialmente hablando, no se tradujo ni en mayor responsabilidad ni en mayor eficacia para el poder ejecutivo. La división de poderes, más allá de un ordenamiento jurídico, para que funcione requiere de ciertas condiciones materiales, simbióticas con el presidencialismo si y sólo si el ejecutivo y el legislativo provienen de fuerzas políticas distintas y existe un sistema de partidos consolidado, no siendo así, se tiene la posibilidad de que el poder ejecutivo pueda devorar al poder legislativo.

La debilidad del Estado mexicano obedece a su diseño institucional, que permite y genera incentivos muy fuertes para que el Poder Ejecutivo, el presidente, ejerza sus poderes; poderes que, bajo las actuales circunstancias, están totalmente subordinados a una correlación de fuerzas sociales favorable a los poderes fácticos, y que han hecho derivar de aquél poder (el del presidente) su poder (Calderón, 2016:32).

Podemos afirmar que en el presidencialismo los actores de veto son de suma importancia, de ellos depende el cambio en las políticas, tienen la facultad de echar para atrás propuestas de cambio y de creación. En el presidencialismo mexicano sólo encontramos a dos actores de veto fundamentales, el Poder Ejecutivo representado por el presidente de la República Mexicana y al poder Legislativo representado por la Cámara de Diputados y Senadores. La idea de instalar un presidencialismo viene de establecer un sistema que pudiera ser democrático, en el que se dejará atrás formas de gobiernos como el último Imperio de Agustín Iturbide, equilibrando así el poder y no dejando la toma de decisiones en una sola persona. De ahí el papel que puedan tomar los actores de veto, pero cuando estos están influenciados directamente por el poder ejecutivo, pierden el papel de contrapeso que el presidencialismo debe tener, haciendo así un sistema cargado de decisiones no cuestionadas o aplicadas en sectores que pueden verse afectados.

3.2.2 Presidencialismo sin contrapesos

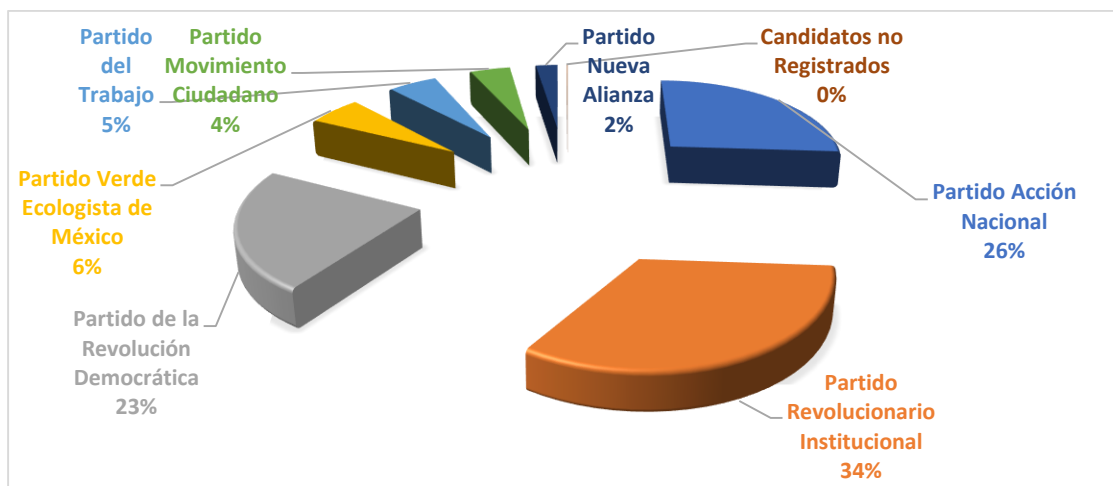
Como ya se ha mencionado, para que el sistema presidencialista funcione adecuadamente, debe existir un contrapeso real, que analice cada iniciativa

propuesta por el presidente, y que a la par, puedan trabajar en conjunto para la iniciativa, modificación y/o eliminación de políticas que puedan brindar un mejor enfoque y eficacia a la implementación de las mismas. Cuando un presidencialismo no conoce de contrapesos reales, la situación puede ser turbulenta y caer en un autoritarismo en la toma de decisión. Recordando que, aunque existen Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones y grupos de personas que puedan establecer un contacto directo para contraponerse a decisiones que puedan afectarles en alguna instancia de su vida social, cultural o económica, muchas veces en sistemas presidencialistas sin contrapesos, la decisión final suele tenerla el poder ejecutivo, pese a las inconformidades manifestadas.

Este contrapeso puede sujetarse a cambios como los que ocurren cuando en un sistema multipartidista es un partido político en que obtiene la mayoría y su candidato a la presidencia es electo. En México este ha sido el mayor de los casos, exceptuando la elección del año 2000, que, al ser la primera elección ganada por un partido distinto al PRI, los cambios no fueron inmediatos y la relación entre el Ejecutivo y Legislativo fue tensa, con roses y mal entendidos, pero finalmente con acuerdos que aprobaron cambios en políticas y las menos, rechazando propuestas de cambio.

Para el caso de Enrique Peña Nieto cuando fue electo en el año 2012, la elección federal contó con dos coaliciones, la primera fue Compromiso Por México conformada por el PRI y PVEM representada por el candidato Enrique Peña Nieto; y la segunda por nombre Movimiento Progresista conformada por el PRD, PT y Movimiento Ciudadano; los demás candidatos que fueron Josefina Vázquez Mota

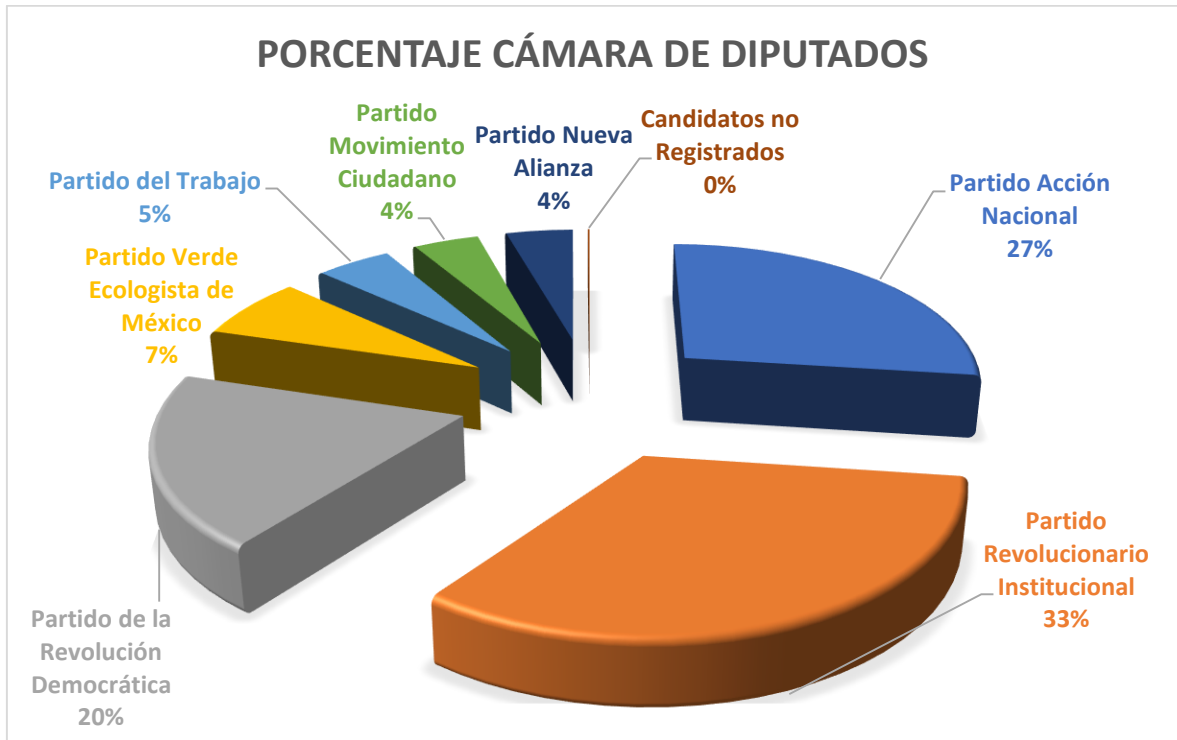
representando al PAN; y finalmente Gabriel Quadri de la Torre representando al partido Nueva Alianza. Cuyos resultados fueron:



Esquema 3. Resultado de elecciones para la Cámara de Diputados 2012. Fuente: Instituto Federal Electoral.

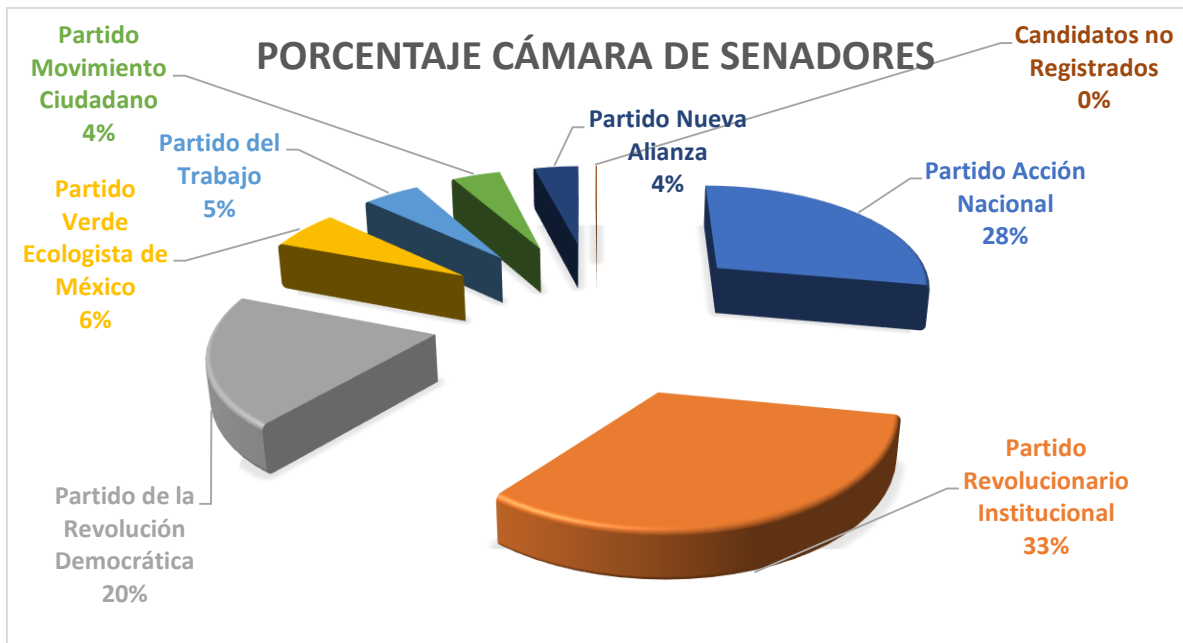
Así podemos ver que el resultado fue favorable para el entonces candidato Enrique Peña Nieto, que además de adicionarle los votos para el PRI, se le deben sumar los votos del Partido con quien hizo coalición que es el PVEM. Y aunque ya había logrado una parte importante que fue ganar el poder federal, aún faltaba consolidar su victoria logrando al menos la mayoría en la cámara de Senadores o Diputados, pues como se vislumbró en un pasado, tener la mayoría en alguna o las dos Cámaras sería importante para poder tener un poder absoluto sobre las decisiones de políticas que propondría durante su gestión.

Así, los resultados en el PREP para Diputados y Senadores en la elección de 2012 fueron las siguientes:



Esquema 4. Resultado de elecciones para la Cámara de Diputados 2012. Fuente: Instituto Federal Electoral.

Y la Cámara de Senadores quedó conformada de la siguiente manera:



Esquema 5. Resultado de elecciones para la Cámara de Senadores 2012. Fuente Instituto Federal Electoral.

Fue una victoria total al tener mayoría por parte del PRI en ambas Cámaras y, además, tener la presidencia; además de contar con un pequeño extra que fueron los votos en favor del PVEM, con quien tenía ya una coalición y apoyarían sus propuestas de políticas.

El regreso del partido de la “dictadura perfecta” manifestó preocupación y desconfianza política, por lo que fue importante para el PRI empezar las relaciones “amigables” con los partidos con quién tuvo una importante competencia, es por ello que después de la toma de protesta del entonces Presidente EPN, el 2 de diciembre de 2012, en el Castillo de Chapultepec se firmó “El pacto por México” por el Presidente EPN; Gustavo Madero Muñoz, presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, (en ese entonces interina) del Partido Revolucionario Institucional; y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática (Secretaría de Relaciones Externas, 2012).

Este pacto tenía 5 grandes ejes y 96 compromisos, pero tiene una importante relevancia para tener una mayor facilidad en las decisiones futuras que tendría este gobierno pues citando el primer párrafo de este documento, indican:

Las reformas que México necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo respaldado por una amplia mayoría, que trascienda las diferencias políticas y que coloque los intereses de las personas por encima de cualquier interés partidario (Secretaría de Relaciones Externas, 2012).

Este acuerdo no favorece el tema del presidencialismo, la negociación para establecer políticas es parte de la labor del Ejecutivo, así como la del Legislativo es

analizar las iniciativas propuestas por el poder Ejecutivo y tomar una postura conforme a los estudios elaborados para promover la remoción, modificación o creación de políticas. Tomar una postura crítica antes las decisiones presidenciales supone un presidencialismo ideal, un contrapeso no es malo, permite una democracia en el país que ha decidido optar por este sistema.

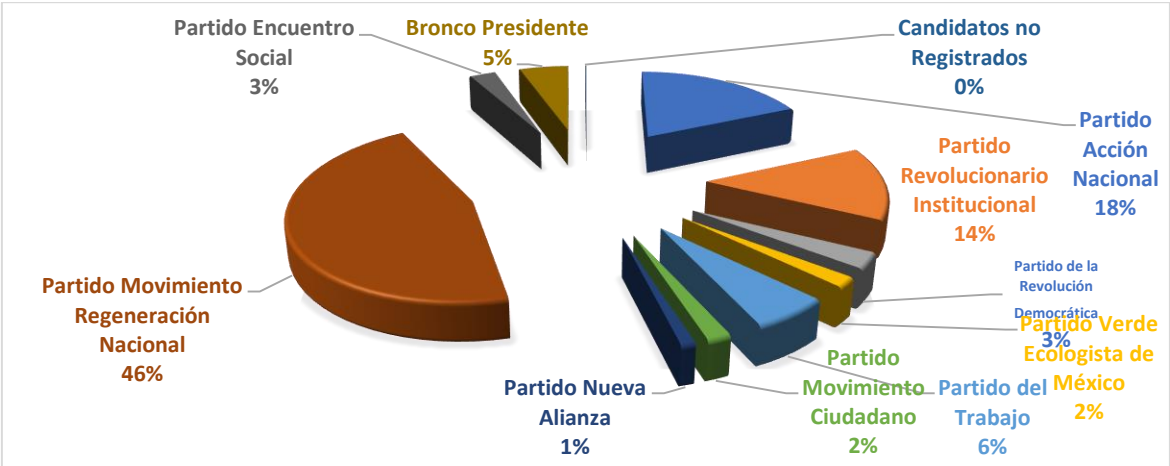
Pacto por México tenía como fin evitar el contrapeso que no permitiera las reformas que el presidente propondría para “el mejoramiento económico” y la transición “democrática”. Es muy peligroso que en un discurso se hable de lo democrático si la intensidad de la acción es contraria a lo que se busca. Así el documento reconoce su fin en el siguiente párrafo:

El presidente de la República, junto con los líderes de las principales fuerzas políticas del país, sientan las bases de un nuevo acuerdo político para realizar estos cambios y de esta forma, culminar la transición democrática e impulsar el crecimiento económico que genere empleos de calidad para los mexicanos, y permita disminuir la pobreza y la desigualdad social (Secretaría de Relaciones Externas, 2012).

Concentrar tanto poder al Ejecutivo ya representa un problema, pues en las elecciones de ese año, el partido político del PRI resultó con mayoría en las dos Cámaras, además de la presidencia asegurada, pero hacer que las principales fuerzas de contrapeso se unan al Ejecutivo es demasiado. No todas las decisiones son buenas, pese a las intenciones que tengan éstas, por eso la formación del sistema presidencialista tiene como fin no conjuntar en una persona el poder.

Para la elección del 2018 eran cuatro candidatos los que contendían para la presidencia: Ricardo Anaya Cortes para la Coalición Por México al Frente compuesta por los partidos PAN, PRD y Movimiento Ciudadano; José Antonio Meade Kuribreña para la Coalición Todos Por México compuesta por los partidos PRI, PVEM y Nueva Alianza; Andrés Manuel López Obrador para la coalición Juntos Haremos Historia compuesta por los partidos PT, MORENA y Encuentro Social; finalmente un candidato que partiría de la candidatura independiente, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón.

Como datos extra podemos ver que, en estas coaliciones existe un nuevo partido político creado a entre otros factores al Pacto por México, esto hizo que no existiera una oposición para las políticas establecidas en la presidencia del PRI, por lo que AMLO ya había creado un programa de atención a ciudadanos que después utilizó como partido político por nombre MORENA, que realmente en las votaciones de ese año más que votar por el partido a quien se representa, se vota por la figura al frente del mismo. Así los resultados fueron:

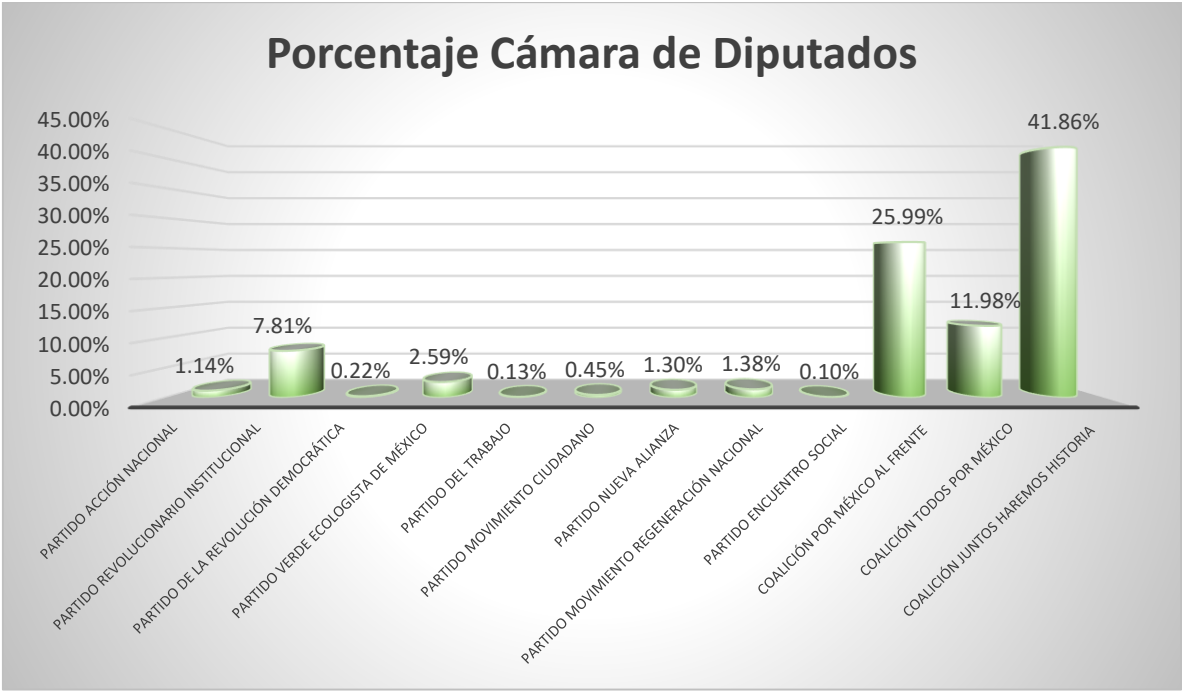


Esquema 6. Resultado de elecciones para la Presidencia, 2018. Fuente: Instituto Nacional Electoral.

En estos resultados, haciendo la suma de porcentajes por candidato, quedan colocados de la siguiente manera: Andrés Manuel López Obrador sumó un total de 52.96%; Ricardo Anaya Cortés sumó 22.49%; José Antonio Meade Kuribreña sumó 16.40% y Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón sumo 5.13%.

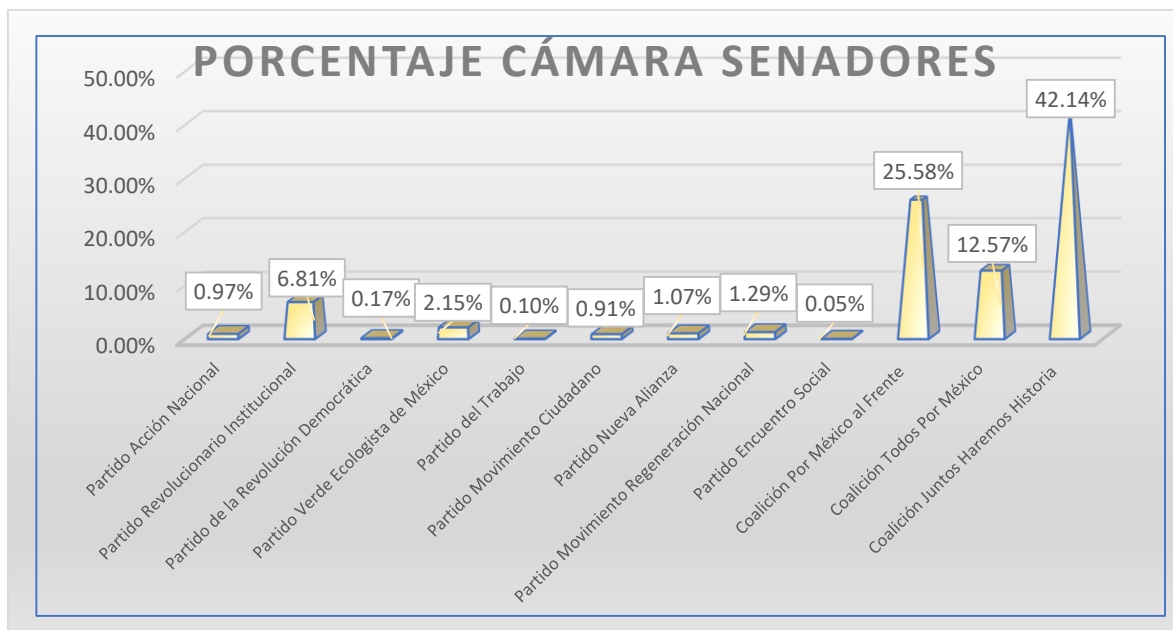
Estas elecciones son históricas por dos factores los cuales fueron que, por primera vez, más de la mitad de los votos fueron para un solo candidato y que por primera vez entraría la “izquierda” para tener el mando del país.

Esto también fue confirmado en las elecciones de las Cámaras de Diputados donde el número de votos fueron los siguientes:



Esquema 7. Resultado de elecciones para la Cámara de Diputados, 2018. Fuente: Instituto Nacional Electoral.

Y este fue el resultado de las elecciones para la Cámara de Senadores:



Esquema 8. Resultado de elecciones para la Cámara de Senadores, 2018. Fuente: Instituto Nacional Electoral.

Las elecciones de 2018 fueron importantes pues por primera vez se alzó el movimiento de izquierda en México. La Coalición “Juntos Haremos Historia” se llevó de manera contundente las elecciones de este año. A comparación de las elecciones pasadas, la diferencia fue muy grande e incluso el partido triunfador del sexenio pasado se vio opacado, sus votos bajaron. Ahora bien, a diferencia de lo que hizo EPN, AMLO no firmo ni presento algún convenio que le permitiera garantizar la toma de decisiones para este nuevo sexenio. Tal vez por no ser necesario pues tendría de todos modos la mayoría de Senadores y Diputados a favor por haber sido elegidos en su partido político. Y además de que fue él mismo quien tuvo una postura contraria al Pacto por México, en el que aseguró que esto solo permitió la privatización del petróleo en México.

En resumen, las condiciones en que llegaron al poder ambos candidatos son muy similares, podemos observar que EPN y AMLO tuvieron mayoría en el poder Legislativo, además de ser electos para representar al poder Ejecutivo. Hemos analizado que un buen presidencialismo planteado como lo fue en su origen, debe tener un contrapeso que permita la interacción entre los poderes que más repercuten en las decisiones de la política pública. No es que sea un contrapeso que rechace toda propuesta que haga el poder Ejecutivo, pero que sí tenga un dialogo y no permita una toma de decisiones cuando esta pueda ser una mala propuesta. Esto ya ocurrió en el sexenio pasado con EPN, donde además de la ventaja que obtuvieron, la firma de Pacto por México, que no le permitió a la Legislatura en curso poder afrontar las decisiones que eran tomadas desde el Ejecutivo.

Así, en el primer año y medio del presente gobierno de AMLO, está retomando el presidencialismo del anterior gobierno, con la diferencia de que ha “aceptado” a la oposición, mencionando que es importante tenerla para el fomento a la democracia, pero solo ha sido así en el discurso, ya que las decisiones y cambio de políticas han pasado, sin importar o ser tomada en cuenta las opiniones de la oposición. Cabe mencionar que, en algunas veces se ha intentado fomentar mecanismos que no permitan del todo un presidencialismo con aras de autoritarismo, como lo es el cambio del presidente de la Cámara de Diputados, que en otros gobiernos no era posible. Pero en términos reales, esto tampoco ha beneficiado la toma de decisiones, puesto que, cada propuesta para poder ser aprobada por el poder Legislativo, es votada por la Cámara de Diputados y después

por la de los Senadores, quienes, al ser una ventajosa mayoría al proyecto de AMLO, votan a favor de lo que proponga.

Para continuar, haré un análisis del tema de caso de esta investigación para conocer cuáles fueron los mecanismos de toma de decisión en el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de México y en el nuevo proyecto de Santa Lucia por parte de los gobiernos de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador.

3.3 Análisis de la toma de decisiones durante la presidencia de Enrique Peña Nieto.

Hasta este apartado hemos analizado cómo son los mecanismos de decisión en el sistema presidencial y desde la política pública. Referente al tema de caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, podremos analizar si la decisión de construirlo en la gestión del ex presidente Enrique Peña Nieto siguió una línea de análisis en su decisión o fue una imposición que no considero los posibles factores y actores que podrían afectar ésta en un futuro. Podremos además responder si la decisión se acerca más a una decisión presidencial, una decisión desde la política pública o encuentra un equilibrio entre ambas.

Enrique Peña Nieto es electo el día 1 julio de 2012, mediante las elecciones federales para presidente de la República. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de 70 años de controlar al país, había perdido en dos sexenios las

elecciones frente al Partido Acción Nacional que gobernaron los ex presidentes Vicente Fox de Quezada y Felipe Calderón Hinojosa. Regresando con EPN el PRI no sólo recupera la presidencia, sino que el poder Legislativo también regresa a sus filas, además de realizar el *Pacto por México* que fue lo que realmente le abrió las puertas a este gobierno a ocupar un poder sin oposición política. Esto llevo a tomarse un sinfín de decisiones y aplicaciones de la política pública, que por cuestiones de “democracia” pasaban por el Senado y la Cámara de diputados en una simulación de aprobación, pero que finalmente nunca echaron atrás en ninguna decisión pese a los cuestionamientos de la oposición. Para septiembre del 2014, durante el segundo informe de actividades del Gobierno Federal, Enrique Peña Nieto anuncia la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (antes conocido como Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, pero por cuestión de ubicación paso solamente a ser Nuevo Aeropuerto Internacional de México).

Esta noticia tuvo un gran impacto, ya que, en el año 2000, el presidente Vicente Fox de Quezada, también intento realizar la construcción de un nuevo aeropuerto, pero a diferencia de EPN, Fox no tenía mayoría en el poder Legislativo, y un fuerte movimiento social de campesinos y ciudadanos que por nombre llevo el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), tuvieron el peso suficiente para poner un alto al proyecto del aeropuerto que se propuso por parte de Vicente Fox.

Si bien, podemos considerar que la decisión de un megaproyecto de tal envergadura es una decisión presidencial, ya que, estaba plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, como se mencionó en el primer capítulo, en las Metas México Incluyente y México Próspero donde mencionan la importancia de la inclusión de la población en conjunto con el crecimiento económico a través de la construcción de infraestructura que promueva el empleo en todo el país.

Reforzando esta propuesta se alinea también el Programa Nacional de Infraestructura que plasmo la necesidad de la creación de infraestructura que permitiera el crecimiento económico a largo plazo, proponiendo la construcción de infraestructura que mejorara las vías comunicatorias y transportarías del país, además de fomentar el turismo mediante la misma. Así en pocas palabras, un proyecto que fomente el empleo, sea de largo plazo, fomente las comunicaciones y transporte es la descripción del proyecto aeroportuario propuesto.

Una decisión presidencial es una toma de decisión reflejada en el potencial que tiene un gobierno para introducir cambios en las políticas bajo diferentes escenarios institucionales. En el Gobierno de EPN tenía un potencial muy elevado para poder introducir cambios en las políticas que se vio aún más favorecido por “El pacto por México”, esto fue la pauta para obtenerlo.

Dentro de las decisiones presidenciales, los *Veto Players* o *actores de veto* ya sean individuales o colectivos, desempeñan un papel importante en las decisiones que se toman, ya que, su acuerdo es requerido para la toma de una decisión política. En México, los actores de veto están reflejados en las figuras del poder Ejecutivo y Legislativo y el rol de la formulación de políticas públicas recae en el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, la primera formada por el presidente y la segunda en una conformación bicameral de Diputados y Senadores. Estos actores de veto deben enmarcar una relación entre sí mismo para el acuerdo que llevara a la decisión de cambio, creación o eliminación de políticas, aunque es importante señalar que, a mayor poder constitucional otorgado al presidente, mayor capacidad de introducir cambios en la política tendrá. Esto es mencionado debido a que la función principal del poder Legislativo es Legislar y controlar al poder ejecutivo, reduciendo la volatilidad de las políticas que proponga. La formación del poder Legislativo en México tiene una estructura bicameral dividida en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; ahora bien, no hay evidencia de que la división en dos Cámaras sea sinónimo de un mejor funcionamiento, pero sí, de un mejor análisis de la toma de decisión.

Así bien, los actores de veto dividen sus poderes en dos:

Poder legislativo: Tendrán la facultad de veto total o parcial; el poder de aprobar decretos y declarar urgente.

Poder no legislativo: Nominar o nombrar a funcionarios públicos al igual que despedirlos.

Y también, se describe los poderes partidistas que reflejan su poder en el grado de apoyo al presidente en el Congreso, por lo que el poder legislativo es considerado un actor de veto, ya que, es necesario su aprobación para la creación, cambio o eliminación de una política.

Definiendo su poder, la Constitución Política de los Estados Unidos en su Artículo 49 especifica la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Artículo 50 nos indica la formación del poder Legislativo; el Artículo 71 el derecho que se tiene para iniciar una nueva ley; Artículo 80 el quien reside el poder Ejecutivo (presidente) y el Artículo 89 las facultades que éste posee.

En estos artículos en suma plantean las funciones que los poderes poseen, la creación de leyes y la aprobación de un poder con el otro. El poder Judicial solo sirve a los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que el poder está concentrado en el presidente y las Cámaras de Diputados y Senadores de quienes dependerá la

decisión de las políticas. Entonces, el sistema presidencial nace de la necesidad de disminuir el poder que puede recaer en una sola figura, por lo que, la interacción entre el poder Ejecutivo y Legislativo es fundamental en la toma de decisiones, ya que, uno le marcará la pauta al otro en la decisión final, que deberá tender a una decisión más racionada que puede velar por distintos intereses.

Este mecanismo de defensa autoritaria se ve afectado cuando se realizan acuerdos con los que se busca “no obstaculizar” las políticas que el presidente proponga, como es el caso de “pacto por México”, donde los líderes de los partidos políticos más importantes, entre ellos la oposición, aceptaron los términos para no oponerse ante las propuestas de políticas enviadas por el poder Ejecutivo.

En relación al proyecto del NAIM Texcoco, éste se sustentó en estudios que le daban el peso que la política pública requiere. Empecemos por el hecho de que existía un problema con el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Terminal 2 “Benito Juárez”, quien, con capacidad de atención de 34 millones de personas por año, cifra a la que se estimaría llegaría en el año 2014, y que para el año 2017 atendía a un total de 44,732,418 pasajeros, rebasando la capacidad del aeropuerto. También es importante recordar que el AICM concentra el 65% de las mercancías que nuestro país comercia con el resto del mundo. Este es un problema

que puede saltar a la agenda y que se justifica por la demanda creciente de pasajeros. Finalmente, el sector aeroportuario es una importante fuente de ingresos para el país y también para el estado donde se decide construir. Por lo que la construcción del NAIM tendría una mayor capacidad en su primera fase de operaciones y al concluir con su máximo desarrollo, su capacidad aumentaría más del doble:

Actual AICM	Primera fase	Máximo desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> •32 millones de pasajeros por año •365,000 operaciones por año •2 pistas paralelas no simultáneas •96 plataformas de aeronaves •770 hectáreas de terreno 	<ul style="list-style-type: none"> •50 millones de pasajeros por año •410,000 operaciones por año •3 pistas paralelas simultáneas •118 plataformas de aeronaves •4,431 hectáreas de terreno •76 posiciones de contacto y 42 posiciones remotas 	<ul style="list-style-type: none"> •120 millones de pasajeros por año •1,000,000 operaciones por año •6 pistas con operación triple simultánea •210 plataformas de aeronaves •4,431 hectáreas de terreno

Cuadro 3. Elaboración propia con base en el GACM.SCT, *Visión integral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, México, 2016.

Por lo que fue necesario realizar una serie de estudios que hablaran del problema que ocurre en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, justificando el por qué era necesario la construcción del NAIM Texcoco, y tales estudios fueron:

1. *Comunicado de los secretarios de SCT / SEDATU en torno al futuro de los terrenos que hoy ocupa el AICM*, marzo 2016.

2. *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, noviembre 2016.
3. *Opinión de la Ciudad de México Tomo 1*, 2016, Secretaría de Desarrollo Económico.
4. *Tendencias territoriales determinantes del futuro de la Ciudad de México*, CDMX, Conacyt, 2016.
5. *Opinión de la Ciudad de México Tomo 2*, 2017, Secretaría de Desarrollo Económico.
6. *Plan Maestro Social 2017- 2020*, Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México.
7. *II Informe de avances sobre el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*. OCDE, 2018.

En proceso de actualización se encontraban:

- I. *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (2016 – 2018)* que fue elaborado por el *Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad*, de la UNAM.
- II. *Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Atenco (2017- 2018)*.

Observamos que, conforme a la lógica de la política pública, existen los medios suficientes para determinar la decisión de la construcción del nuevo aeropuerto, pero en cuanto a la ubicación, existía ya un antecedente que mostraba no era el lugar indicado para la construcción del megaproyecto. Se tenía contemplado

también una posible construcción en Tizayuca, pero por la lejanía, se decidió que la construcción fuera en Texcoco. Aunque las bases sustentaron la construcción e intentaron justificar la ubicación, lo cierto es que, desde el gobierno de Vicente Fox y la formación del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) se determinó la cancelación del proyecto por la afectación a la población que denunciaba esta nueva organización de pobladores.

Si analizamos la toma de decisión desde la política pública y seguimos el esquema de Parsons “El ciclo de vida de las políticas públicas” en 7 pasos, apreciamos que:

1. **Problema:** El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México fue construido en el año de 1932, que tenía como propósito atender a un máximo de 34 millones de usuarios por año. Conforme pasaron los años el AICM en 2019 ha atendido a 50.3 millones de usuarios, siendo que ha sido rebasada su capacidad en un 47% (Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, 2019).
2. **Definición del problema:** En la medida que las ciudades crecen y demandan mayores servicios y equipamientos, las actuaciones en el territorio urbano necesitan de mayor cantidad de suelo, de infraestructura para la movilidad, abastecimiento de agua potable, saneamiento, etc. La puesta en marcha del NAIM Texcoco como uno de los proyectos de infraestructura más importante del país y de toda Latinoamérica generará fuertes impactos sociales, económicos y territoriales en su entorno, tales como la reubicación y redimensionamiento de una actividad de alto impacto, atracción de nueva

población a la zona, generación de nuevas actividades urbanas y logísticas, optimización del sistema de movilidad y transporte en la región, entre muchos otros (IDOM, 2014; 9).

3. **Identificación del problema:** Al año 2019 el AICM es rebasado en su capacidad en un 47% por lo que es necesario la construcción de un nuevo aeropuerto que pueda cubrir la demanda que la población necesita. El sector turístico ha sido uno de los pilares económicos del país, de acuerdo al INEGI en el año 2018 la aportación del sector turístico al país fue del 8.7 al Producto Interno Bruto, siendo el sector que más aporta al PIB, por lo que es importante mantener en ese nivel, ya que, el número de empleos que genera es muy importante y el AICM es el aeropuerto que más extranjeros atiende, de acuerdo con la *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, el número de pasajeros para el año 2019 fue de 17 millones de pasajeros extranjeros, seguido del Aeropuerto de Internacional de Cancún con 16 millones de pasajeros (2019).
4. **Evaluación de opciones:** La Universidad Nacional Autónoma de México junto con el Programa Universitario de Medio Ambiente (PUMA) realizaron un estudio titulado “Evaluación ambiental comparativo de dos sitios considerados para la ubicación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAICM)” en el año 2001. En este estudio, afirmaron, tenía como único propósito ayudar a facilitar la toma de decisiones en proyectos de alto impacto. El estudio indicó favorable la construcción en ambas ubicaciones propuestas las cuales eran Texcoco y Tizayuca, cada una con observaciones distintas para reducir el impacto ambiental que este proyecto generaría. Este

estudio fue determinante para el sexenio de Vicente Fox, quien en su sexenio toma de decisión de Texcoco por la cercanía que este tenía con el actual AICM, además de que no se planeaba la conexión del AICM con el nuevo aeropuerto, se planteó que dejará de funcionar uno, para centrar a los pasajeros en un solo punto. Pero con los conflictos que tuvo Vicente Fox no se logró implementar este proyecto. Años más tarde se retomó el problema con el gobierno de Enrique Peña Nieto, ya que es el momento en el que la saturación del aeropuerto se volvió un problema más grave y retoman la discusión del NAIM Texcoco, una política transexenal (Gaceta UNAM, 2001: 19).

5. **Selección de las opciones (P.P.):** De acuerdo con las intenciones que tenía Vicente Fox, y los estudios que elaboraron, entre las dos opciones finales que eran Tizayuca y Texcoco, la elección fue siempre Texcoco, ya que se pretende dejar inhabilitado al AICM para construir unidades habitacionales, pero lo más importante es que, se requiere la elaboración de reglamentos, normas y planes para el funcionamiento del nuevo aeropuerto haciendo responsables a dos gobiernos, que tendrán la obligación de responder a temas como el impacto ambiental, el mantenimiento y construcción de nueva infraestructura, la atención casi inmediata de los municipios que tendrán impacto con este proyecto y el trabajo en conjunto de un gobierno y otro. La decisión de Texcoco por encima de Tizayuca hace más fácil los trabajos colaborativos de dos estados a la ampliación de 3 estados. La creación de infraestructura para que la gente pueda llegar a Tizayuca implicaría más municipios afectados por obras, más acuerdos entre los estados y al estar

interconectado con el AICM, los traslados de uno a otro también sería tiempo perdido para pasajeros, además de un gasto extra. Con la decisión en el 2002 de implementar un aeropuerto en Texcoco solo se reafirmó lo que en el 2013 con EPN, continuar con la propuesta que se hizo en el sexenio de Vicente Fox.

6. **Implementación:** Este punto no es posible analizarlo pues no fue implementado en su totalidad. De acuerdo al *Financiero*, para noviembre de 2018, cuando la obra es cancelada, su avance de obra fue de 37%, esto conforme a la consulta nacional ciudadana que llevo a cabo el nuevo presidente Andrés Manuel López Obrador, siendo así el término de esta obra.

Se afirma que existe una decisión presidencial que anuncia la construcción de un nuevo aeropuerto que se ajusta al Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) propuesta por el presidente y aprobada por la Cámara de Senadores y diputados (mayormente compuesto por el partido del actual presidente) pero también una decisión desde la Política Pública estructurada y elaborada que sigue un orden y un ciclo de vida que no pudo concluirse debido a una nueva toma de decisión que obligo a la cancelación del mismo. Este proyecto tiene una formación desde el año 2002, podríamos llamarlo como una política transexenal, que tuvo su primer impulso con otro presidente, que fue Vicente Fox, pero que es retomado por Enrique Peña Nieto, para su implementación. Un proyecto que se viene formando años atrás y vería un semáforo verde, pero que sería de alguna forma “rechazado de nuevo”, un proyecto que falló dos veces.

3.4 Análisis de la toma de decisiones en el actual gobierno del presidente

Andrés Manuel López Obrador.

Para el año 2017 nuevas coaliciones y partidos políticos se habían conformado en el próximo proceso electoral. Para la contienda presidencial fueron cuatro candidatos los que competían: Andrés Manuel López Obrador por “*Juntos haremos historia*” coalición entre Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES); Ricardo Anaya Cortes por “*México al frente*” coalición entre Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC); José Antonio Meade Kuribreña por “*Todos por México*” coalición entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y finalmente Jaime Rodríguez Calderón quien fue un candidato independiente.

Empezamos este apartado desde antes de las elecciones, porque el entonces candidato a la presidencia AMLO, como una promesa de campaña enlista la cancelación del NAIM, entre otras más, por ser “un monumento al conservadurismo”. Este tema fue el tema en cada uno de los debates y críticas hasta el día de la elección. Creaba incertidumbre en el futuro económico del país, además de pensarse que éste solo fue foco de atención para ganar votos a su favor.

El 2 de julio de 2018, fue un día histórico pues, la izquierda tomaría por primera vez el mandato del país. AMLO consigue llegar a la presidencia después de tres intentos. AMLO no llegaría a tener solo la presidencia, sino que, también tendría la mayoría en el poder Legislativo, dando pauta una vez más a un presidencialismo

estilo priísta, donde sin importar o tomar en cuenta la voz de la oposición, el podrá modificar, crear y eliminar políticas. Pero al llegar con un discurso democrático en donde antepone al pueblo por ser “sabio”, propone una consulta para la cancelación del NAIM, la construcción de dos refinerías y un proyecto de un ten transatlántico.

Los opositores no callaron al decir que, no es que un pueblo no sea sabio, pero en una cuestión meramente técnica, quien debería tener la voz final son los estudios realizados a la zona, los estudios de mercado, de suelo, etc., antes que poner todo un proyecto en consulta popular. Adhiriendo el hecho de que el proyecto está en un avance de más del 30% y las licitaciones estaban hechas, esto quiere decir, que el desperdicio de dinero por cancelar la obra, los planes sociales para un punto económico distinto al de la Ciudad de México que permitiera a los mexiquenses un menor desplazamiento para la obtención de servicios, un trabajo más cercano a su domicilio y menos gastos en transportes, sólo por mencionar algunos otros beneficios.

Dentro de la consulta, se encontraba la opción de cancelar el actual proyecto del NAIM y reajustar el proyecto en una pista militar por el municipio de Zumpango, en la Base Militar No.1 “Santa Lucía”. Estudios que el ya presidente AMLO tenía en su poder y que era una “mejor propuesta” que Texcoco. No hay duda que los estudios manifestaban una preocupación por la construcción del nuevo aeropuerto en lo que alguna vez fueron los vasos del lago de Texcoco, pero así mismo, estas preocupaciones iban acompañadas de medidas que se necesitaban ser tomadas si se quería seguir con la construcción del aeropuerto. Había formas de hacer funcionar este proyecto, siempre y cuando las medidas fueran tomadas con tiempo.

Como he mencionado, no implica que todo en el megaproyecto fuera de un tinte positivo, pues no había una planificación ante los problemas ambientales y el argumento de sostenible se venía abajo fácilmente. Pero ¿el proyecto actual si lo tiene? La respuesta es no, y es demostrable en el hecho de que, se tendrá que quitar un cerro que no estaba previsto en la construcción y por ese simple hecho se elevó 8 mil millones 215 pesos más de lo previsto, esto derivado del estudio de impacto ambiental para la realización del proyecto "Construcción de un aeropuerto mixto civil/militar con capacidad internacional en la base aérea" (W Radio, 2019).

Es importante hacer notar que las políticas públicas no son lineales, son cíclicas y este es el ejemplo de ello, así observamos que:

1. **Redefinición del problema:** A la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador, la definición del problema cambia, pues indica que la construcción del NAIM Texcoco es un problema por el daño ecológico que este puede hacer afectando la vida silvestre de la zona, los materiales utilizados sobrepasan al indicado que sería ocupado, la población aledaña no está conforme con la construcción y la pérdida de sus tierras y el posible daño al lago de Texcoco, que es hoy en día una importante fuente de agua potable para el Estado de México y la Ciudad de México, que de haberse construido el NAIM Texcoco aumentaría más el desabasto de agua por el que pasan ya estos dos estados.

Aunque también es importante señalar que el presidente AMLO también considera importante la urgencia de la construcción de un nuevo aeropuerto por la situación que está pasando el AICM y su saturación.

2. **Identificación del problema:** Así el actual gobierno identifica al problema de la siguiente manera:

El Aeropuerto “Felipe Ángeles” en Santa Lucia, Estado de México, se sumará a la infraestructura aeroportuaria del centro del país para conformar una triada de terminales aéreas en la que se cuentan además el actual Aeropuerto Internacional Benito Juárez y el Aeropuerto Internacional de Toluca (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: 55).

3. **Evaluación de opciones:** Es interesante que mientras otros gobiernos presentaron con estudios en donde las mejores opciones estaban entre Texcoco y Tizayuca, esta administración presentará a una base militar como lo es Santa Lucía como una opción, en la que ampliaran el terreno usado en esta base para la construcción de un nuevo proyecto, interconectando incluso con el AICM, construyendo una tercer terminal en el actual Aeropuerto Internacional Benito Juárez, esto de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
4. **Evaluación de las opciones:** Al solo proponer una opción, se evaluó lo siguiente:

La cancelación del proyecto aeroportuario de Texcoco y la edificación de la nueva terminal en la actual base aérea militar de Santa Lucia permitirá un ahorro estimado en 100 mil millones de pesos, tendrá tres pistas (dos de uso civil y una, para operaciones militares) y permitirá realizar 190 mil operaciones aéreas anuales y atender a unos 20 millones de pasajeros cada año (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: 55).

Al evaluar las opciones, más que una justificación ambiental, profunda que identifique puntos críticos, hace su evaluación en un mayor número de pasajeros que pueda tener en ocupación este aeropuerto, y el aumento de la terminal del AICM.

5. **Selección de las opciones (P.P.):** Una vez evaluada la opción, se elige Santa Lucía como el lugar para el nuevo proyecto del aeropuerto que buscará una triada con el Aeropuerto Internacional de Toluca (AIT), el Aeropuerto Internacional de la Ciudad México (AICM) y el Aeropuerto Internacional de Santa Lucia (AISL), este último como el principal de los tres y que juntos podrán atender a 80 millones de pasajeros (Pérez, 2020).
6. **Implementación:** Este punto tampoco puede ser aún atendido pues está en plena implementación, pero podemos decir que la implementación ha tenido algunos problemas. En mayo de 2020 el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) da a conocer que en la construcción del AISL en zonas donde se tenía planeado construir la torre de control, se han encontrado restos de 60 mamuts que son de la variedad columbi, mamut colombiano, y otro tipo de fauna asociada al pleistoceno, como bisontes, camellos y caballos. Además de que se han encontrado 15 osamentas humanas, pertenecientes a entierros prehispánicos, vasijas, obsidiana y un cánido (Forbes Staff, 2020). Así mismo, a principios de la obra se detectó que el Cerro de Paula afectaría principalmente las pistas civiles, por lo que será necesario moverlas y esto aumentó ya el costo en un 11.4% que se traduce a poco más de 8 millones de pesos (De la Rosa, 2019), estos problemas no definen la implementación

del proyecto, y este podrá ser analizado una vez que el proyecto esté terminado.

Hemos analizado la toma de decisiones en el gobierno actual de AMLO, que nos ha llevado al resultado siguiente: es un presidencialismo en su toma de decisiones al ser mayoría en el Senado y la Cámara de diputados, y no tener un contrapeso real. Tomar la decisión de cancelar un proyecto como promesa de campaña y referirse al mismo como un “monumento conservadurista” nos indica que la decisión fue tomada por contraponerse al régimen que el desea, más que por ser una mala política pública. Y esto no lo hace diferente a los anteriores presidentes quienes por querer dejar una huella en la política mexicana cancelan políticas públicas de salud, desarrollo social, educación, etc., para implementar una nueva con un nombre diferente, sin haber evaluado los resultados de las políticas anteriores y conocer si arrojaban resultados positivos que realmente eran de ayuda a la sociedad. Ningún presidente ha dado continuidad a políticas de anteriores presidentes que hayan arrojado buenos resultados.

Esto también lo refleja en la toma de decisiones en la política pública en el que desde su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en que la justificación del proyecto no abarca ni una cuartilla, y solo indica que esto es debido a que podrá ocupar más pasajeros, que, aunque puede ser una buena justificación y un buen argumento, no lo hace tan sólido para el tamaño de decisión que es un megaproyecto de este tamaño. Asimismo, una promesa de campaña hace volátil la decisión, es una forma de buscar apoyo para ganar una elección lo cual funciona, y todavía aún hacer una Consulta Nacional para los megaproyectos que definirán su sexenio es una forma

de legitimizar las decisiones que ya estaban destinadas a ser, solo que “es el pueblo, sabio, quien ha tomado la decisión”.

Para estas decisiones es mejor seguir el método de la política pública, pues pueden ocurrir muchas contingencias cuando una decisión no es bien tomada, que aunque se han hecho estudios favorables a Santa Lucia, ahora empiezan a ver problemas, que no detendrán la construcción del AISL, pero si se hubiera estudiado bien las construcción del NAIM Texcoco, este tampoco tenía mayor inconveniente, era un proyecto que ha sido estudiado por otras administraciones, con resultados favorables y observaciones que de ser acatadas, no tendría ningún problema a futuro.

Conclusiones

El aeropuerto ha sido un tema en boga desde hace unos años, pasando por 4 sexenios y en solo 3 ha sido tema planteado. La construcción de megaproyectos son infraestructuras que afectan la vida ecológica, cambian el paisaje, la fauna y flora, pero el hecho está en que se haga con el menor impacto posible, buscando además que el daño que se haya hecho durante la construcción del mismo pueda ser reparado una vez establecido el megaproyecto. De ahí que se plantee que los nuevos proyectos de gran tamaño estén encaminados a un proyecto sostenible, en el que además este planificado urbanamente y considere a la población aledaña con posibilidades de crecimiento.

El NAIM Texcoco había solventado gran parte de los problemas que un megaproyecto demanda, que es claro que no los había cubierto todos, pero si estaba encaminándose a hacerlo, como lo es el caso de las inundaciones, y es importante señalar que quienes hacían las recomendaciones para las proyecciones de las soluciones no era el encargado de la construcción, en este caso el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, sino, la Comisión Nacional del AGUA (CONAGUA) además de diversas instituciones, asociaciones civiles y campesinas, las cuales planteaban problemas surgidos por la construcción, esto con el fin de que se solucionaran o se atendieran de forma inmediata y antes de que la construcción terminara para no tener ningún inconveniente.

Pero con la llegada del nuevo gobierno las cosas cambiaron, pese al avance del 37% de las obras se ha decidido la cancelación del proyecto, que más que una

decisión que analiza las posibilidades, fue una decisión volátil, que no pensó en todas las aristas posibles, que los problemas que tenía el NAIM Texcoco eran solucionables y aun así la decisión de cancelación ha sido tomada. El costo excesivo para indemnizaciones, la nueva infraestructura que debe construirse para facilitar el acceso al aeropuerto, los problemas que surjan en la construcción del mismo, etc.

Asimismo, cabe preguntarse si en estos dos últimos gobiernos ¿ha habido algún poder que pueda poner un freno o al menos oponerse a un proyecto? No hay duda que existen opositores, pero son un eco en las decisiones que son tomadas. En el gobierno de EPN fue aún más decepcionante ver que los líderes de los partidos políticos con más captación de votos y los llamados de “oposición” firmaran un acuerdo donde cedieran la capacidad de réplica para los proyectos que se alineaban al Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) entre los cuales destacaban la construcción del aeropuerto y la apertura del mercado del petróleo al país.

En el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que se autotitula de la cuarta transformación, vemos que en decisiones de política no se diferencia de otros gobiernos con mayoría en el Congreso. Las decisiones buenas o malas pueden pasar al ser mayoría, pese a que la oposición opine lo contrario, pues no tienen un poder mas grande como el de la mayoría en el congreso. Por lo que, aunque una política sea buena, si con la llegada de un nuevo gobierno esta política no cumple los criterios que el nuevo gobierno busca, está destinada a eliminarse, ni siquiera cambiarse y esto ha sido un afán de cada nueva administración, incluso aun cuando el cambio sexenal sea del mismo partido.

Entonces ¿cuál ha sido el método que la política ha buscado para establecerse aun con los cambios de administración? Las políticas con fines sociales como son programas de salud, reformas educativas, ayuda a sectores vulnerables e instituciones creadas para el monitoreo de estas políticas no tienen mecanismos de defensa ante un cambio administrativo. Puede que programas que hagan un buen trabajo en la implementación y evaluación puedan ser cambiados para “no ser recordados” pues son implementados por otros gobiernos y esto afecta en la volatilidad del nuevo gobierno que desea hacer un “trabajo mejor” en ese sector. Pero realmente son pocas o nulas las políticas implementadas en un gobierno anterior al nueva que lleguen a la sobrevivencia y en el caso de las políticas que son de infraestructura, parece ser que para que puedan sobrevivir deben llegar un punto de avance de construcción que le sea imposible al gobierno próximo poder cancelar el proyecto.

Sin duda no es la respuesta a la que se debe llegar por eso se propone en este trabajo construir mesas de diálogo para hablar del tema “políticas transexenales”, como parte de un proyecto que permita a las instituciones fortalecer las políticas que tienen como fin ayudar a la población en general. Esto tendrá como fin que se puedan crear políticas de salud, sociales, educación, seguridad, de economía, por mencionar algunas, en el que se les permita un tiempo de funcionamiento estable con el fin de poder evaluarlas mejor conforme a los resultados que puedan arrojar en un mínimo de 10 años. Al concluir el tiempo, los resultados podrán ser analizados y conforme a ellos, se podrá tomar una decisión de cambio o eliminación de política, prefiriendo siempre el cambio, pues al detectarse el problema en los resultados

arrojados, sería más fácil modificar el aspecto de la política que no está funcionando adecuadamente, preferible a la eliminación y creación de una nueva política. Esto no modificaría la estructura de la política y permitiría el funcionamiento, modificando el problema que pueda presentarse.

En el tema de las decisiones presidenciales, mientras el Congreso no pueda dividirse de forma equitativa, siempre que un partido político pueda reunir mayoría en ambas Cámaras, será muy difícil tener un contrapeso real, de ahí que es importante que las instituciones se vean fortalecidas para poder hacer frente a la volatilidad de las decisiones que puedan afectar el funcionamiento de una política bien aplicada, y que además demuestre esto con base en resultados. Así una decisión siempre debe estar acompañada con estudios que sustenten el accionar de la administración, y más en megaproyectos de altos costos, con impactos ambientales y sociales que puedan cambiar el rumbo de la economía del país.

Para finalizar, conforme a lo que se planteó en este trabajo aseguramos que ninguno de los proyectos fue ni es viable, pero en la decisión final, desafortunadamente se tuvo que pensar en “el peor de los males” y si esto es así, el NAIM Texcoco era la opción que se presentaba como “la menos peor” al ser ya un proyecto con un porcentaje de avance, en el que se tendría que revisar los contratos, los daños al ambiente y a las cuencas, ríos, lagos, para minimizar el impacto que el otro gobierno está dejando, además de que no es dejar por dejar, que se responsabilicen por las licitaciones dadas y se busque la forma de que el NAIM Texcoco pueda también ser un proyecto que ayude a las pueblos que ha dañado este proyecto, pudiendo llegar a un acuerdo con ellos. Esto claro en el

escenario idóneo, porque realmente nunca se podrá satisfacer al total de los pobladores, pero al menos que se busque la forma de compensarlos por el daño que se les ha hecho. Pero la decisión está tomada y no se cancelará, por lo que, pese a las discusiones y argumentos, el AISL será el nuevo proyecto del aeropuerto y se espera cumpla con la expectativa que ha generado.

Bibliografía

- AGUILAR, Luis (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI.
- CAMAGNI, Roberto (2005). *Economía urbana*, Barcelona, Antoni Bosh.
- CARBONELL, Miguel (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Tirant lo Blanch.
- CEIDAS (2017). *Plan Maestro Social 2017-2020*. México: GACM.
- _____ (2017). *Informe de la Situación Social en la Zona de Impacto del NAIM*. México: GACM.
- DYE, Thomas (1995). *Comprender las políticas públicas*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- GARCÍA, Yory y Carlos Mario (2015). *La construcción del hábitat como estrategia de integración social, sustentabilidad urbana y seguridad ciudadana*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- GARMENDIA, A; Salvador, A; Crespo, C; Garmendia, L. (2005). *Evaluación de Impacto Ambiental*. Madrid: Pearson Educación.
- GRANERO, Javier, et al. (2015). *Evaluación de Impacto Ambiental. Guía Metodológica para la Redacción de Estudios de Impacto Ambiental*. Madrid: Fundación CONFEMETAL.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2013), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: Gobierno de la República.
- GRUPO AEROPORTUARIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2019). *Informe de actividades. Medio Ambiente, Acciones Sociales e Hidrológicos*. México: GACM.
- INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A.U. (2014). *Análisis Territorial del Entorno Inmediato del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y sus Áreas de Reserva. Tomo I*. México: SEDATU.

- _____ (2014). *Análisis Territorial del Entorno Inmediato del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y sus Áreas de Reserva. Tomo II.* México: SEDATU.
- JAIME, M.; Dufour, G.; Alessandro, M.; Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas.* Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- LASWELL, Harold y Lerner D. (1951). *La orientación política.* Stanford, Stanford University Press.
- LASWELL, Harold (1971). *Una vista previa de las Ciencias Políticas.* Nueva York: Elsevier.
- LÓPEZ, Andrés (2019) *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.* México: Gobierno de la República.
- MENY, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas.* Barcelona: Ariel.
- MERROW, E. (1988). *Comprender los resultados de los megaproyectos. Un análisis cuantitativo de grandes proyectos civiles.* California: The Rand.
- MOSQUEIRA, G. (2020). *Planificación Multi-escala de proyectos metropolitanos. Caso de estudio: Programa Territorial Operativo para el Oriente del Valle de México.* Tesis de maestría. Universidad Nacional Autónoma
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell (1982). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, 1.*
- PÁEZ, Armando (2009) *Sostenibilidad urbana y transición energética: un desafío institucional* (tesis), México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- PARRA, Humberto (28 de febrero de 2000). *Análisis Territorial de las Opciones para el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, ponencia presentada en la Asamblea Legislativa del D.F. México.*

- PARSONS, Wayne (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- PAZ, María (2016). *Afectaciones socioambientales por construcción de NAICM en los municipios del oriente del Estado de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- PORTAL, Ana María (2017). *Ciudad global, procesos locales: megaproyectos, transformaciones socio-espaciales y conflictos urbanos en la Ciudad de México*. México: Juan Pablos Editor.
- RODRIGUEZ-WALLENIUS, C. (2015). Acciones comunitarias contra Megaproyectos en México. *Revista Geonordeste*, 26(1), 173-196.
- SARTORI, Giovanni (2016). *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de cultura económica.
- SCARTASCINI, C.; Spiller, P.; Stein, E.; Tommasi, M. (2010). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Mayol Ediciones.
- TSEBELIS, George (1998). Cap.1 La toma de decisiones en lo sistema políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (pp. 2-28). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- _____ (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEAVER, R. y Rockman, B. (1993) *¿Importan las instituciones? Capacidades del gobierno de los Estados Unidos y en el extranjero*. Washington: The Brookings Institution.

Documentos Electrónicos

ABEDRAPO, Eduardo (2011). Aspectos institucionales para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura de transporte en Latinoamérica [en línea]. Inter-American Development Bank. Recuperado el 31 de marzo de 2020 de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aspectos-institucionales-para-el-desarrollo-de-megaproyectos-de-infraestructura-de-transporte-en-Latinoam%C3%A9rica.pdf>

AEROPUERTO Internacional de la Ciudad de México (2019). AICM en cifras. Diciembre 2019. Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Recuperado el 2 de marzo de 2020, de <https://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/archivos/files/Estadisticas/Estadisticas2019Dic.pdf>

ALFARO, R.; Guízar, F.; Vizcarra, I. (Ene, 2011). El traslado fallido del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México a Texcoco [versión electrónica]. *Argumentos*. Vol. XXIV. Núm. 65, s/p.

BAZANT, Jan (Jul, 2010). Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana [versión electrónica]. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Vol. XIX. Núm. 3, 475-503.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano*. Recuperado el 8 de abril de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf en diputados.gob.mx.

CASTRO, Gustavo (2015). ¿Qué es un megaproyecto? *Otrosmundoschiapas.org*, Núm. 57. Recuperado el 26 de marzo de 2020, de http://www.otrosmundoschiapas.org/docs/escaramujo/escaramujo957_que_es_un_megaproyecto.pdf

CLACSO (2008). Por una ciudad justa. Recuperado el día 1 de abril de 2020, de <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/otrosdocs/docs/declaracion-bsas.pdf> en web.ua.es.

CORIA, Ignacio (Jun, 2008). El estudio de impacto ambiental: características y metodologías [versión electrónica]. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Vol. XI. Núm. 20, 125-135.

DE LA ROSA, Alejandro (2019, 23 de abril). Cerro de Paula causa primer ajuste en Santa Lucía; costará 11.7% más [en línea]. *El economista Sección Empresas*. Recuperado el 23 de abril de 2020 de <https://www.economista.com.mx/empresas/Cerro-de-Paula-causa-primer-ajuste-en-Santa-Lucia-costara-11.7-mas-20190423-0015.html>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2014). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*. Recuperado el día 8 de abril de 2020, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014 en dof.gob.mx.

_____ (2014). *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018*. Recuperado el 8 de abril de 2020, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342547&fecha=29/04/2014 en dof.gob.mx.

DOMÍNGUEZ, Juan (Jun, 2011). Megaproyectos, infraestructura y lo límites de la democracia delegativa [versión electrónica]. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Vol. IV. Núm. 7, 33-62.

ENCINAS, Alejandro (2016, 22 de marzo). Vecinos Distantes [en línea]. *El Universal Sección Opinión*. Recuperado el 24 de marzo de 2020 de <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/alejandro-encinas/nacion/2016/03/22/vecinos-distantes>.

_____ (2018, 03 de abril). Política, Negocios y Poder [en línea]. *El Universal Sección Opinión*. Recuperado el 24 de marzo de 2020 de <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/alejandro-encinas/nacion/politica-negocios-y-poder>.

FORBES Staff (2020, 15 enero). Las dudas en el 'plan de vuelo' de Santa Lucía [en línea]. *Forbes Sección Actualidad*. Recuperado el 21 de Febrero de 2020 de

<https://www.forbes.com.mx/las-dudas-en-el-plan-de-vuelo-de-santa-lucia/#:~:text=La%20ruta%20del%20aire,hasta%2080%20millones%20de%20pasajeros.>

_____ (2020, 21 de mayo). Encuentran restos de 60 mamuts en Nuevo Aeropuerto de Santa Lucía [en línea]. Forbes Sección Actualidad. Recuperado el 19 de junio de 2020 de <https://www.forbes.com.mx/noticias-encuentran-restos-de-60-mamuts-en-nuevo-aeropuerto-de-santa-lucia/>

GARNIER, Jean (1976) Planificación urbana y neocapitalismo. Recuperado el día 15 de abril de 2020, de <https://ens9004-inf.d.mendoza.edu.ar/sitio/upload/04-GARNIER.pdf> en Universidad de Barcelona.org.

GELLERT, Paul y Lynch Barbara (2003). Los megaproyectos como desplazamiento [versión electrónica]. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Unesco.org. Núm. 157. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000130679_spa

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2012). Programa de resultados Electorales Preliminares [en línea]. Recuperado el día 23 de abril de 2020, de <https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html> en ife.org.mx.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (2018) Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018 [en línea]. Recuperado el día 23 de abril de 2020, de <https://siceen.ine.mx:3000/#/tablas-resultados> en ine.org.mx.

MERRIAM-Webster (2015). Megaproject [en línea]. Recuperado el día 28 de febrero de 2020, de <https://www.merriam-webster.com/dictionary/megaproject> en merriam-webster.com.

MORENO PLATA, Miguel (May, 2013). Sostenibilidad urbana y territorio: Los retos de la administración pública metropolitana en México [versión electrónica]. *Revista de Administración Pública*. Vol. XLVIII No. 2, 137-155.

MUNGUÍA, Aldo (2018, 20 de noviembre). Llega la 'fecha fatal' NAIM con 37% de avance [en línea]. El financiero Sección Empresas. Recuperado el 23 de abril de 2020 de <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/obra-del-naim-tendra-avance-del-37-al-final-del-mes-gacm>

NOTIMEX (2005, 15 de marzo). Proyecto Aerópolis generará 300 mil empleos en Hidalgo [en línea]. Crónica Sección Nacional. Recuperado el 21 de abril de 2020 de <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/171726.html>

PATIÑO, Federico (2017, 29 de octubre). ¿Por qué construir el nuevo aeropuerto en Texcoco? (I) [en línea]. El Economista Sección Opinión. Recuperado el 27 de marzo de 2020 de <https://www.economista.com.mx/opinion/Por-que-construir-el-nuevo-aeropuerto-en-Texcoco-I-20171029-0084.html>.

PAZ, María (2016). Afectaciones socioambientales por construcción del NAICM en los municipios del oriente del estado de México. Recuperado el 9 de abril de 2020, de <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/24/documentos-de-consulta-sobre-aeropuerto/> en lopezobrador.org.mx.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2016). RAE. [en línea]. Recuperado el día 28 de febrero de 2020, de <https://dle.rae.es/megaproyecto> en rae.es.

REDACCIÓN ANIMAL POLÍTICO (2018, 28 de octubre). Adiós al NAIM: La opción de construir pistas en Santa Lucía gana en la consulta convocada por López Obrador [en línea]. Animal Político. Recuperado el 16 de marzo de 2020 de <https://www.animalpolitico.com/2018/10/consulta-aeropuerto-resultados-amlo-santa-lucia/>.

SANTANDER, Jairo (Jul, 2016). Dinámicas de estabilidad y cambio en el análisis de políticas públicas [versión electrónica]. *Revista Vertiente pública e internacional*. Vol. I. Núm. 2, 8-28.

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (2019). Delimitación del área de atención del Programa de Ordenamiento, Resarcimiento y Restitución para la Zona Oriente del Valle de México. Recuperado el 28 de

febrero de 2020, de <https://www.gob.mx/sedatu/es/archivo/documentos> en gob.mx.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (2014). Lineamientos hacia la sustentabilidad urbana. Recuperado el 16 de abril de 2020, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31912/sustentabilidad_urbana.pdf

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERNAS (2013). Pacto por México. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de <https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico> en sre.gob.mx.

TALLEDOS, Edgar (2018). ¿Qué es un megaproyecto? *ResearchGate.net*. Recuperado el 26 de marzo de 2020, de https://www.researchgate.net/publication/331386094_Que_es_un_megaproyecto