

AEROPUERTO INTERNACIONAL DE MÉXICO EN TEXCOCO: UN GRAN PROYECTO INCONCLUSO

SÍNTESIS

Las metrópolis enfrentan grandes retos, entre los que destaca la generación de infraestructuras como una premisa fundamental para la competitividad económica y territorial. Dado el rápido crecimiento de las comunicaciones, el transporte aéreo y los servicios, el contar con un aeropuerto internacional moderno, competitivo y funcional, es un requisito indispensable para el posicionamiento global de toda gran metrópoli.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México es la concentración urbana más poblada e importante de la República Mexicana con alrededor de 18 millones de habitantes. Su Aeropuerto Internacional se encuentra prácticamente saturado, y se estima que para 2020 llegará a alrededor de 975 mil operaciones anuales.

Desde hace más de treinta años se inició la búsqueda de posibles soluciones al problema aeroportuario de la metrópoli, y después de haber realizado amplias consultas y estudios, el Gobierno Federal determinó, el 22 de octubre de 2001, que se construiría un nuevo Aeropuerto Internacional de México en la zona del ex lago de Texcoco, en el Estado de México, a 34 km. del centroide de la demanda.

Se trataba de un gran proyecto urbano, que impactaría la economía, la configuración urbana y el medio ambiente de

ABSTRACT

Metropolises face great challenges, among which the generation of infrastructure stands out as a fundamental principle for economic and territorial competitiveness. In view of the rapid growth of communications, aerial transportation and services, having a modern, competitive and functional international airport is an indispensable requirement for the global positioning of every major metropolis.

Mexico City's Metropolitan Zone is the most important and populated urban concentration in the Mexican Republic with a population of approximately 18 millions habitants. Its International Airport is practically saturated, and it is estimated that it will manage about 975 thousand operations annually in 2020.

More than 30 years ago, the search for possible solutions to the airport problem of the metropolis begun, and after extensive consultations and studies were made, the Federal Government determined, in October 22nd 2001, that a new Mexico's International Airport would be built in the former lake of Texcoco area, in the State of Mexico, 34 km from the demand center.

It concerned a major urban project, which would impact the economy, the urban configuration and the environment of the

Palabras clave: Aeropuerto, Suelo, Gran proyecto urbano, Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Key-words: Airport. Land. Big Urban Project. Metropolitan zone of Mexico City

la gran metrópoli, pues contemplaba la construcción del aeropuerto en el contexto de un Plan Maestro, en el cual se considerarían proyectos de regulación hidráulica del Valle de México; inversiones en comunicaciones y transportes; ordenación del entorno urbano; consolidación e impulso de actividades económicas, entre otros aspectos.

Después de un largo proceso de tensiones sociales y negociaciones poco fructíferas, el gran proyecto del Aeropuerto Internacional de México en Texcoco fue cancelado, como consecuencia de confrontaciones de corte social y político que impidieron su construcción, bajo la restricción que se presentó al no poder adquirir el suelo.

El obstáculo principal para la consolidación del proyecto fue producto de la forma en que se gestionó el suelo, lo cual generó fuertes conflictos sociales.

metropolis, since it foreseen the construction of the airport within the framework of a Master Plan, in which hydraulic regulation projects for Mexico City's Valley were taken into account; communications and transportation investments; urban environment arrangement; consolidation and impulse of economic activities, among other aspects.

After a long process of social tensions and slightly rewarding negotiations, Mexico City's International Airport major project at Texcoco was cancelled, as a consequence of social and political confrontations that blocked its construction, under the restriction presented since the soil could no be acquired.

The main obstacle to achieve the project was product of the manner in which the soil was managed, which generated strong social conflicts.

El futuro de las ciudades es el futuro del mundo; en ellas se decide y controla el rumbo de la economía, las telecomunicaciones y las formas de vida que prevalecen en casi todo el planeta. Para cumplir con tan importante papel y posicionarse en el escenario mundial, las metrópolis enfrentan grandes retos, entre los que destaca la generación de infraestructuras como una premisa fundamental para la competitividad económica y territorial de las ciudades y regiones, en tanto que las inversiones tienden a localizarse en aquellos lugares donde las condiciones para la producción, la distribución y el consumo son más favorables, pues el intercambio de bienes y servicios requiere necesariamente de una infraestructura que lo sustente.

Además, la generación de infraestructura es una forma de actuar estratégicamente en el territorio con efectos importantes en el desarrollo económico y social, pues ésta es la base material para el desarrollo y un elemento fundamental tanto para determinar la configuración regional como para articular y estructurar un sistema urbano.

Así mismo, el rápido crecimiento de las comunicaciones, el transporte aéreo y los servicios obliga a las ciudades y regiones a ser más competitivas en cuanto a la movilización y el flujo de personas, bienes, servicios e información. Un aeropuerto internacional moderno, competitivo y funcional, es un requisito indispensable para el posicionamiento global de toda gran metrópoli.

Sin embargo, un gran número de ciudades, entre ellas la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), enfrentan una situación de atraso en cuanto a la dotación de infraestructura, debido a obstáculos que tienen que ver con la falta de recursos y la inexistencia de una estrategia integrada de infraestructura, entre otros aspectos.

La ZMCM es la concentración urbana más poblada e importante de México, no sólo por sus dimensiones físicas y demográficas sino porque ha sido históricamente el centro de la vida económica, social y política del país. Esta metrópoli concentra actualmente alrededor de 18 millones de habitantes, que se asientan en las 16 delegaciones del Distrito Federal y en 34 municipios del Estado de México (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)



Dadas las dimensiones de la ZMCM, resalta la importancia de que exista un aeropuerto internacional con capacidad suficiente para cubrir la demanda de viajes. Actualmente, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) Benito Juárez, presenta una saturación inminente, con lo cual las demoras, la limitada capacidad de salas, estacionamientos y pistas contrastan con el dinamismo de la demanda de servicios aeroportuarios, que históricamente crece más que la economía mexicana.

Los estudios realizados por MITRE (2001) han estimado que en cuanto a la demanda de servicios aeroportuarios “cuando menos, el crecimiento anual histórico de 5%-6% continuará, y el número de operaciones que atiende la Ciudad de México podría triplicarse en menos de 20 años”.

El actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se inauguró en 1950, ocupando un espacio alejado de la zona urbana y con una capacidad de atención sobrada para aquella época. Hacia finales de los años setenta comenzó a mostrar síntomas de saturación, por lo que se iniciaron los estudios para la reubicación de las instalaciones.

En 1994, antes de la crisis económica de 1995, el tránsito anual en el AICM alcanzó su nivel histórico más alto con 347 mil operaciones y cerca de 35 millones de pasajeros, lo que generó preocupaciones muy serias sobre la saturación de la terminal aérea.

Debido a la caída en la actividad económica en ese año, y a la transferencia de la aviación general a la ciudad de Toluca, la terminal ganó algunos años más de vida útil. Sin embargo, para el año 2001 el tránsito aéreo en el AICM se aproximó a 300 mil operaciones anuales y actualmente supera las 500 mil.

De acuerdo con las tendencias históricas observadas tanto en México como en otros países, y los posibles cambios socioeconómicos que experimentaremos, puede preverse que las operaciones aeronáuticas en la ZMCM aumenten entre 6% y 7% anual durante las próximas décadas.

Se estima que para el año 2020, el tránsito aéreo de la ZMCM llegará a alrededor de 975 mil operaciones anuales y a cerca de 140 millones de pasajeros cada año, lo que representa un nivel de demanda similar al experimentado en el actual aeropuerto de Dallas- Fort Worth.

■ LA ELECCIÓN DE TEXCOCO COMO SITIO PARA EL NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL

La planificación de un nuevo aeropuerto requiere la consideración de aspectos aeronáuticos, de la estructura del espacio aéreo, condiciones fisiográficas, capacidad potencial de operaciones, capacidades de pistas, impacto de demoras, entre otros. A estas consideraciones deben sumarse análisis económicos, sociales, de transporte, de desarrollo urbano y regional, así como ambientales.

Con base en estos criterios se inició, desde hace más de treinta años, la búsqueda de posibles soluciones al agotamiento del actual aeropuerto; todos los sitios estudiados fueron desechados, a excepción de Texcoco, en el estado de México, y Tizayuca, en el estado de Hidalgo.

El gobierno federal, después de haber realizado amplias consultas y estudios determinó, el 22 de octubre de 2001, que el sitio para el nuevo aeropuerto internacional sería la zona del ex lago de Texcoco, en el estado de México, argumentando que se trataba de la mejor opción porque “permitirá realizar las inversiones necesarias para fortalecer la recuperación hidroecológica del Proyecto del lago de Texcoco, con obras para proteger la Ciudad de México de inundaciones y continuar con programas de manejo de aves” (La Jornada, 23 de octubre de 2001, p. 27, en Iracheta y Medina, 2001).

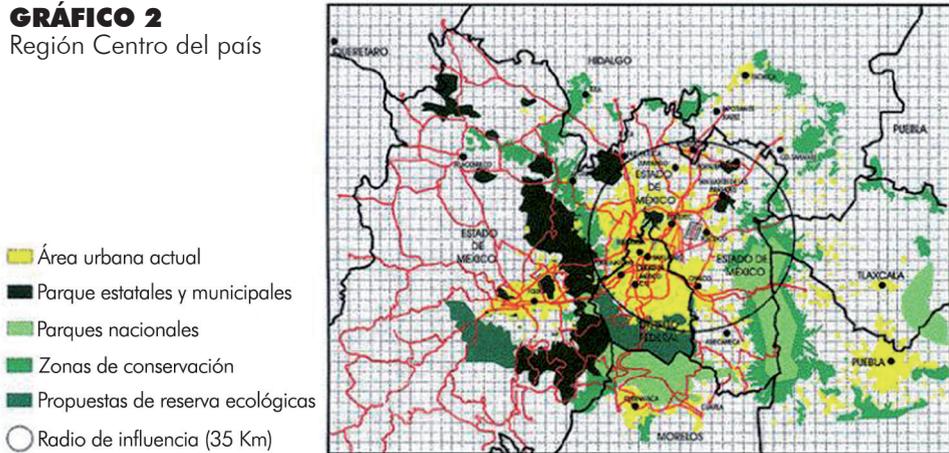
Esta decisión partió de especificaciones técnicas de carácter aeroportuario, y tomó en consideración la ventaja de su distancia al centroide de la demanda y el hecho de integrar todas las operaciones en un solo sitio. Dicha decisión sería un factor estratégico para el desarrollo nacional, pues se trata del principal aeropuerto del país y el medio para integrar el sistema aeroportuario nacional.

Ámbito regional

La Ciudad de México cumple la función de nodo articulador de la región centro del país con la economía global, lo cual implica retos de modernización y creación de infraestructura y equipamiento, como el aeropuerto, que aceleren su competitividad (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Región Centro del país



El actual aeropuerto atiende usuarios de diversas partes del país, estimándose que cerca de 73% proviene del área metropolitana, 11% del Valle de Toluca y 16% del resto de la región centro del país.

El aeropuerto en Texcoco generaría una serie de impactos económicos positivos para la región, entre otros: la atracción de inversiones, la generación de empleos y una mayor actividad comercial, tanto hacia dentro como hacia afuera del país, siempre y cuando se llevara a cabo la recomposición económica y productiva del espacio megalopolitano mediante un esquema de desarrollo físico, espacial, económico y ambiental para mejorar la infraestructura regional y favorecer así los intercambios en la región centro con las regiones inmediatas y los demás subsistemas regionales que conforman el país.

Ámbito Metropolitano

Una análisis prospectivo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México plantea los escenarios que se delinean a continuación.

En el año 2000 la ZMCM contaba con 17,8 millones de habitantes, que representaban 18,27% de la población nacional. Si bien algunos escenarios demográficos tendenciales plantean que la metrópoli alcanzará 26,2 millones de habitantes para el año 2020, los resultados definitivos del Censo 2000 permiten plantear que la metrópoli ha reducido radicalmente sus tendencias, lo que significa que se alcanzarán alrededor de 22,2 millones de habitantes en el año 2020 (véase cuadro 1). A partir de entonces descenderá notablemente el crecimiento en virtud de las modificaciones de los modelos demográficos. Por otro lado, la expansión metropolitana se orientará preferentemente al norte de la ciudad, que cuenta con la posibilidad de dotar los servicios que la nueva población demande.

CUADRO 1

Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM):
proyecciones de población 2000-2050

Año	Población Nacional Total	Población ZMCM Total	Población ZMCM respecto de Población Nacional (%)	Superficie (km ²)
2000	97,3	17,8	18,27	1.430
2005	106,3	19,4	18,25	1.550
2010	112,2	20,4	18,18	1,629
2020	122,1	22,2	18,12	1.757
2030	129,0	23,2	17,98	1.856
2040	133,0	23,8	17,89	1.904
2050	134,0	23,9	17,83	1.920

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000. COESPO, Proyecciones de Población 2010-2020.

Para 2050 se considera que habrá 24 millones de habitantes, es decir, que el crecimiento total para las próximas cinco décadas se estima en cerca de seis millones de habitantes, a distribuir fundamentalmente en los municipios metropolitanos. Si se mantienen las densidades que actualmente se presentan (125 hab/ha), se requeriría de un área de 1.920 km², lo que significaría una necesidad de suelo urbano adicional del orden de 490 km².

En el marco de esta tendencia demográfica a la estabilización, el argumento de quienes favorecían la opción de Texcoco era que la construcción del nuevo aeropuerto y el ordenamiento de su zona de influencia no tendría un impacto significativo en el incremento poblacional de la metrópoli, sino que sería una oportunidad para estructurar su desarrollo futuro, para ordenar el territorio metropolitano y para equilibrar las grandes inversiones en equipamiento, edificios corporativos e infraestructura del poniente y sur.

Su localización en Texcoco permitiría articularlo con el centro de la Ciudad de México y con el resto del Distrito Federal, a través de las vialidades existentes y de diversos proyectos viales propuestos. Se planteaba que una zona urbana con estas características era una oportunidad única, que facilitaría el acceso de los usuarios y del personal de operación y de las líneas aéreas, que mayormente provienen del Distrito Federal.

Cabe destacar que la ZMCM es la única metrópoli del mundo que cuenta con un espacio libre y baldío a 23 km de su centro, capaz de atender la demanda aeroportuaria pronosticada para los próximos 50 años.

PROYECTO DEL NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL DE MÉXICO EN TEXCOCO**Ubicación**

Desde el siglo XVII, y como parte de los esfuerzos por proteger a la Ciudad de México de las inundaciones que la caracterizaron, se intentó desecar el Vaso de Texcoco, lo que se fue logrando gradualmente con la construcción de nueva infraestructura de drenaje que culminó con el drenaje profundo y toda su red de interceptores, túneles profundos y emisores, el cual ha operado junto con el gran canal de desagüe, el dren general del valle, el tajo de Nochistongo y los túneles de Tequisquiac.

Sólo quedaron como remanentes charcas estacionales e intermitentes en el Lago de Texcoco, en medio de enormes áreas salitrosas y degradadas que se convirtieron en una fuente muy importante de generación de partículas suspendidas, lo que contribuyó a deteriorar de manera severa la calidad del aire en la ZMCM.

Desde 1970 se intentó restaurar el área a través de la reconstrucción de cuerpos de agua (entre los que destaca el lago Nabor Carrillo), de plantas de tratamiento, encauzamiento y rectificación de ríos, pastización y reforestación. Sin embargo, la insuficiencia de los recursos presupuestarios, la invasión de asentamientos irregulares y los suelos salitrosos y cáusticos limitaron considerablemente el alcance de estos esfuerzos.

El área ocupada por el polígono de la zona federal abarca 10 mil hectáreas (de 14.500 que abarcaba el decreto inicial), de las cuales una buena parte consiste en zonas baldías y eriales que constituyen una atracción para las invasiones y la expansión caótica de la mancha urbana.

Se trata de terrenos donde predominan arcillas plásticas impermeables en una profundidad promedio entre 12m y 30 metros, por lo que no permiten la recarga de acuíferos.

El sitio está todavía despoblado, aunque sometido a enormes presiones de invasión. No tiene instalaciones ni estructuras importantes, por lo que su costo de oportunidad en términos económicos es cero.

Se encuentra a una distancia de 34 kilómetros por vía terrestre de la Fuente de Petróleos, que se considera como el centroide de la demanda de la población metropolitana que utiliza el transporte aéreo.

La propiedad de la tierra es fundamentalmente federal en el sitio seleccionado para la localización del aeropuerto, y en la zona de influencia coexisten propiedades federales con algunas de tipo ejidal, comunal y pequeña propiedad.

El área de influencia directa del proyecto está constituida por 9 municipios, cuya población pasó de 134 mil habitantes en 1970 a más de 450 mil habitantes en el año 2000. Se estima que para el año 2010 el número de habitantes superará los 579 mil y para 2020 los 748 mil, quienes podrían ocupar en forma irregular el área que resta del Vaso de Texcoco.

Sin un proyecto de infraestructura y de restauración ecológica y lacustre, la zona de Texcoco se perderá, provocando costos sociales, urbanos e hidrológicos extremos para la ZMCM. Se extenderán los asentamientos irregulares en condiciones críticas y se ejercerán grandes presiones sobre la infraestructura y la capacidad hidrológica del oriente del Valle de México.

Descripción del Proyecto

El proyecto aeroportuario en Texcoco se concibió como una iniciativa integral y de objetivos múltiples que ofrecía:

- Servicios aeroportuarios eficientes, seguros y de alta calidad
- Regulación hidráulica para el Valle de México
- Restauración ecológica y lacustre
- Mejoramiento de la calidad del aire
- Ordenación urbana y ecológica regional
- Oferta de áreas públicas e infraestructura urbana

CUADRO 2

Zona de influencia inmediata del Aeropuerto: población 2000-2020

Municipio	2000	2005	2010	2015	2020
Atenco	34.435	38.958	44.074	51.301	59.712
Chicoloapan	77.579	90.593	105.789	120.676	137.659
Texcoco	204.102	226.637	251.661	285.196	323.199
Acolman	61.250	71.115	82.570	94.892	109.053
Chiautla	19.620	19.793	19.968	21.240	22.592
Chiconcuac	17.972	17.688	17.408	18.118	18.857
Papalotla	3.469	3.962	4.526	5.194	5.961
Tepetlaoxtoc	22.729	24.653	26.739	29.776	33.159
Tezoyuca	18.852	22.620	27.140	32.159	38.107
Total	460.008	516.018	579.875	658.552	748.299

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000. COESPO, Proyecciones de Población 2010-2020.

El proyecto aeroportuario en Texcoco se basó en un concepto de tres pistas paralelas de 5.000 metros de longitud con sus respectivas pistas de apoyo, con una orientación aproximada norte-sur, y con una separación entre los ejes de las pistas de aproximadamente 1.500 metros. La longitud estaba prevista para no limitar el peso máximo permisible al despegue de cualquier aeronave. La separación entre pistas permitía aproximaciones simultáneas triples en prácticamente cualquier condición meteorológica.

El sitio permitía concentrar operaciones aeroportuarias suficientes para satisfacer la demanda de los usuarios, aprovechando economías de escala y haciendo más eficiente la operación de las compañías aéreas y reduciendo los costos para los usuarios.

El proyecto tendría una vida útil de hasta 50 años, por lo que evitaría la necesidad futura de construir otro aeropuerto en sitios a distancias de más de 100 kilómetros, que es donde se encuentran las zonas libres más cercanas.

En términos generales, se planteaba que el Aeropuerto Internacional de México en Texcoco era económicamente eficaz porque reforzaba la viabilidad económica del centro del país; aumentaba su competitividad; fortalecía a la metrópoli como centro de servicios financieros, educativos, culturales y de salud; reforzaba su función de nodo internacional de transportes y telecomunicaciones, fortalecía la estructura económica de la región centro, y reforzaría la actividad productiva y turística de la ciudad. Además, mantendría los 20 mil empleos del actual aeropuerto.

El proyecto era socialmente equitativo, pues mediante el ordenamiento territorial, constituía una oportunidad para elevar la calidad material de vida de la población y para estructurar y ordenar el desarrollo urbano de la zona nororiente del Valle de México, así como reforzar el sistema metropolitano de equipamiento urbano, equilibrando la dotación y el acceso a satisfactores urbanos. Se planteaba que dicho proyecto generaría alternativas para diversas capacidades de ingreso y gracias a las inversiones en vías de comunicación y transporte público mejoraría la accesibilidad y movilidad.

Así mismo, se trataba de un proyecto ambientalmente sustentable, porque ayudaba a preservar y proteger la zona ecológica del ex Lago de Texcoco y planteaba una expansión urbana sustentada en la viabilidad de ofrecer agua potable y de disponer y tratar las aguas servidas.

Entorno del Aeropuerto

El ordenamiento del entorno del aeropuerto es responsabilidad del Gobierno del Estado de México, por lo que se planteó un enfoque integral que consideraba, en términos generales, los siguientes criterios:

Criterio económico: la ubicación del aeropuerto en Texcoco permitiría aprovechar el potencial turístico y agroindustrial de la zona, caracterizada actualmente por actividades comerciales y de servicios. Igualmente generaría impactos positivos de creación de empleo en las actividades de construcción y operación de la zona aeroportuaria y, al mismo tiempo, podría inducir nuevas actividades económicas de carácter industrial y del sector terciario moderno.

Criterio social: la atención de rezagos había sido prevista en proyectos estratégicos del estado de México, que beneficiaban a los 3,7 millones de habitantes que se encontraban en los municipios circundantes al ex lago.

Criterio ambiental: se orientaba a preservar las zonas de valor ambiental y alta productividad agropecuaria, y a consolidar el sistema de áreas naturales protegidas.

Criterio territorial: con base en los criterios anteriores se integraron 9 planes sub-regionales intermunicipales en un Plan Regional que da los lineamientos para el crecimiento de cada municipio, para promover su crecimiento equilibrado y ordenado, con infraestructura y equipamiento suficiente; para determinar la conservación de los centros históricos; para mejorar los asentamientos humanos populares; para ordenar las áreas de crecimiento, con programas parciales que asegurarían un uso del suelo acorde con las capacidades y vocación de la zona, y para prever la estructura vial y de transporte a corto, mediano y largo plazos.

Además, se reconocía la necesidad de respetar las dinámicas propias de cada municipio, y se consideraba prioritario el control estricto de la ocupación de los usos del suelo, aunque no se especificaron claramente los mecanismos e instrumentos para ello.

En términos generales, el entorno inmediato del aeropuerto se ordenaba a partir de:

- una franja de amortiguamiento en la zona limítrofe del aeropuerto
- la preservación de las zonas ecológicas
- la contención del crecimiento urbano irregular
- la conservación y rehabilitación de los centros históricos
- la consolidación de las zonas urbanas con actividad habitacional, comercial e industrial
- una franja de servicios anexa a la de amortiguamiento al oriente del aeropuerto, y
- el establecimiento de vialidades estructuradoras.

Estos planteamientos de ordenación debían basarse en un enfoque integrado, es decir, en el Plan Maestro de la Zona Aeroportuaria, el cual debería responder a las necesidades de carácter aeroportuario planteadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, así como atender los proyectos de regulación hidráulica del Valle de México; mantener, mejorar y consolidar las obras que ha desarrollado el Plan Texcoco, y considerar las inversiones de comunicaciones y transportes para el oriente del Valle de México.

Aspectos de suelo

En el proyecto de Texcoco se consideraba que las áreas para el crecimiento urbano se localizarían al norte del Valle, bajo un esquema polinuclear, a lo largo de las principales vialidades regionales, en la zona de los municipios de Tecámac, Atizapán de Zaragoza y Nicolás Romero, y con menor intensidad en Chicoloapan, Texcoco y Huehuetoca.

Debía preverse el suelo suficiente para el crecimiento urbano considerando no sólo el necesario para la vivienda, sino también el correspondiente a fuentes de empleo, equipamiento e infraestructuras, por medio de una política integrada de suelo que contemplara los siguientes elementos:

- Recuperar el concepto de reserva territorial y banco de suelo para usos urbanos estratégicos y para atender las necesidades de suelo de los grupos de menor ingreso.
- Incorporar a propietarios, desarrolladores e inversionistas en proyectos integrales de desarrollo urbano que partan del control efectivo del suelo, por medio de los instrumentos necesarios de concertación, asociación y/o apropiación previa del suelo, antes de obtener la autorización de los desarrollos, para evitar los procesos inflacionarios provocados artificialmente por agentes especuladores.
- Establecer los instrumentos de integración entre la política de fiscalización a la propiedad raíz y la de desarrollo urbano, a fin de aprovechar los impuestos y otras cargas financieras inmobiliarias determinadas por el gobierno, como elementos de fomento al crecimiento urbano, para la recuperación por la hacienda pública de una porción de las plusvalías generadas por el mercado inmobiliario.
- Promover con los desarrolladores e inversionistas públicos y privados que sus reservas territoriales se integren exclusivamente en las áreas designadas para urbanización futura; igualmente, saturar las reservas existentes y establecer las medidas para que no se adquiera reserva en áreas consideradas no aptas para el desarrollo urbano.
- Acordar con el gobierno del Distrito Federal acciones para la absorción y retención de población en su territorio, especialmente en el área de influencia del aeropuerto en Texcoco, con el objetivo de reducir las presiones de urbanización que enfrentarán los municipios de la sub-región, en el Estado de México.
- Promover la liberación de derechos de vía y la recuperación de los que se encuentran invadidos, bajo el principio de que estos espacios son oportunidades para nuevos desarrollos y que su utilización y puesta en valor evita invasiones.
- Apoyar el desarrollo de proyectos urbanos e inmobiliarias ejidales únicamente en los sitios considerados como aptos para el desarrollo urbano.
- Establecer, como parte de la política de suelo, medidas para reducir los riesgos de invasiones y adquisiciones irregulares o ilegales de suelo para uso urbano. La orientación principal sería la definición de dónde sí y dónde no urbanizar, y el establecimiento de instrumentos de promoción de la ocupación, dónde lo consideran los planes, y de restricción y control, dónde establecen que no deberá urbanizarse.

En materia de suelo rural se planteó restablecer mecanismos para actuar en los centros de población rural, a través de:

- Instrumentos que permitan atraer capitales para impulsar las actividades productivas.
- Instrumentos que aseguren la propiedad, el uso y destino y que permitan en el mediano plazo la recuperación de inversiones privadas, en actividades relacionadas con la producción agropecuaria.
- Los procedimientos de enajenación, asociación y regularización del suelo en centros de población rurales.

Para estructurar los sistemas de centros de población rurales se planteó:

- Dotar de suficiente equipamiento y servicios a las comunidades con dinámicas micro-regionales activas o capacidades centrales potenciales, para atender a la población rural dispersa.
- Reforzar la infraestructura de vinculación entre estos centros, así como con los centros urbanos de mayor jerarquía.
- Llevar a cabo acciones directas de inversión que promuevan procesos de vida más urbanos en estos centros, que vayan modificando los patrones tradicionales de uso y manejo del suelo rural.

Financiamiento y diseño institucional

El Gobierno del Estado de México planteó que el financiamiento del nuevo aeropuerto y de sus proyectos complementarios provendría de una mezcla de fondos nacionales e internacionales, públicos y privados.

Entre las alternativas que se consideraron se encuentran:

- Un sobrecargo a la tarifa de uso aeroportuario (TUA).
- El restablecimiento del fideicomiso ambiental metropolitano a partir de un sobreprecio de 2 centavos a la gasolina.
- Créditos multilaterales del BID y/o Banco Mundial.
- Créditos bilaterales de agencias de cooperación de países industrializados.
- Fondos federales, estatales y municipales en el contexto de un convenio de desarrollo social.
- Fondos provenientes de la licitación y/o concesiones para infraestructura y servicios de apoyo al aeropuerto.
- Condiciones de financiamiento a infraestructura ecológica e hidráulica establecidas en la licitación para la operación privada del nuevo aeropuerto.

Se proponía la creación de un fideicomiso a través del cual se recibieran y administraran los fondos necesarios y se aplicaran en los diferentes programas operativos y de trabajo. El fideicomiso tendría como Comité Técnico a un Consejo o Comisión Interinstitucional, que podría estar integrado por:

- Director de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA).
- Gobernador del estado de México.
- Jefe del Gobierno del Distrito Federal.
- Director de la Comisión Nacional del Agua.
- Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Presidentes municipales.
- Investigadores e instituciones académicas.
- Representantes de la sociedad civil.
- Representantes del sector privado.

UN GRAN PROYECTO ESTRATÉGICO INCONCLUSO

El 22 de octubre de 2001, el gobierno federal decidió construir en Texcoco, estado de México, la nueva terminal aérea metropolitana. La tierra donde se construiría el nuevo aeropuerto involucraba tres municipios: Texcoco, San Salvador Atenco y Chimalhuacán, ubicados en lo que se conoce como la región oriente del estado de México.

Sin embargo, después de un largo proceso de tensiones sociales y negociaciones poco fructíferas, el gran proyecto del Aeropuerto Internacional de México en Texcoco fue cancelado, como consecuencia de confrontaciones de corte social y político que impidieron su construcción, bajo la restricción que se presentó al no poder adquirir el suelo. De haberse continuado con el proceso expropiatorio para su adquisición, seguramente se hubiera generado un conflicto social de grandes dimensiones.

Los decretos expropiatorios para adquirir el suelo necesario para el proyecto del aeropuerto tuvieron que ser cancelados después de que el Gobierno Federal utilizó un largo período de tiempo y una cantidad considerable de recursos en estudios que llevaron a sustentar que Texcoco era la mejor opción. Con el paso del tiempo aún quedan interrogantes acerca de los múltiples intereses que hicieron de la expropiación un grave conflicto social y que el proyecto perdiera legitimidad.

Así, a partir de la cancelación de los decretos expropiatorios de los ejidos del municipio de San Salvador Atenco, estado de México, que representarían parte del terreno para la construcción del nuevo aeropuerto, ha resurgido el debate acerca de las opciones para solucionar la problemática de saturación que enfrenta el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, aunque no de manera oficial por parte del gobierno federal.

Conflictos políticos y sociales

El obstáculo principal para la consolidación del proyecto del Aeropuerto Internacional de México en Texcoco fue producto de la forma en que se gestionó el suelo. La localización del aeropuerto ya había sido decidida por el Gobierno Federal, por lo que el éxito del proyecto radicaba en un adecuado manejo del suelo para controlar los problemas de orden económico, político, social, cultural y ecológico.

Además, algunos opositores al proyecto sostenían que “no hubo un estudio a fondo (...) El proyecto Texcoco ha sido una opción promovida desde la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y organismos del sector...” (*La Jornada*, 23 de octubre 2001, p. 24, en Iracheta y Medina, 2002).

Los conflictos sociales más graves se presentaron en el municipio de San Salvador Atenco, el cual tiene más de 11 mil habitantes, de los cuales casi 70% se dedica a la siembra de maíz, frijol y alfalfa que utilizan para autoconsumo, alimentación de sus animales o comercialización. La mayoría de los ejidatarios se pronunciaron abiertamente en contra de la instalación del nuevo aeropuerto en los terrenos que comprende el ex vaso de Texcoco.

Por la superficie expropiada el gobierno federal pagaría 534 millones 374 mil 391 pesos -la hectárea de temporal se valuó en 72 mil pesos (del orden de US\$6.545) y la de riego en 250 mil pesos (alrededor de US\$22.727)¹- que iban a ser entregados a más de 4.375 ejidatarios. Si consideramos que cada hectárea consta de 10 mil metros cuadrados, el Ejecutivo pagaría 7,20 pesos (menos de un dólar) por metro cuadrado de tierra de temporal y 25 pesos (2,27 dólares) por la de riego (Iracheta y Medina, 2002).

El gobierno federal argumentó que el avalúo de 7,20 pesos se debió a la mala calidad de la tierra, su salinidad y baja productividad, así como su cercanía con el Distrito Federal y las zonas urbanas de Texcoco. No se tomó en cuenta el fin para el cual la superficie ejidal fue expropiada, ya que la Ley Agraria no lo considera y esas tierras no tienen valor catastral porque son ejidales.

Esto provocó también fuertes reacciones políticas. El Gobierno del Distrito Federal se opuso a la construcción del aeropuerto en Texcoco argumentando que “es un absurdo construir un aeropuerto en la zona oriente de la ciudad porque... auspiciará el crecimiento desmedido de la mancha urbana hacia una zona que no cuenta con agua ni infraestructura. Se pone en riesgo la sustentabilidad de la ciudad de México al incrementarse los índices de crecimiento poblacional con las implicaciones que esto significa sobre el manto acuífero y sobre los recursos naturales del Distrito Federal; se pone en riesgo de inundaciones a la capital, debido a que el ex lago de Texcoco es un vaso regulador fundamentalmente de la cuenca de la ciudad. Por último, se pone en riesgo una zona de rescate ecológico en la que se ha trabajado los últimos 20 años, que alberga a 144 especies de aves residentes y migratorias” (*La Jornada*, 23 de octubre de 2001, p. 23, en Iracheta y Medina, 2002).

Mientras que Aarón Dychter, Subsecretario de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal “negó que las tierras expropiadas estén siendo utilizadas para siembra u otro uso agrícola o ganadero, y explicó que son 4.500 hectáreas improductivas porque contienen alta cantidad de salitre, así que no se está atentando contra los productores de la región” (*La Jornada*, 24 de octubre 2001, p. 36, en Iracheta y Medina, 2002).

Al parecer, la razón no fue solamente el bajo precio del suelo derivado de la expropiación, sino un cierto arraigo a la tierra y a la región, lo que implicaba que la solución al conflicto no radicaba únicamente en elevar el precio del suelo, sino mantenerlos cerca de la tierra o bien ofrecerles alguna alternativa para que siguieran cultivando la tierra (Iracheta y Medina, 2002).

En opinión de algunos expertos: “Los disensos ante la decisión final habrían sido mucho más tenuous si el proceso correspondiente hubiera sido conducido con mayor transparencia, sentido democrático y participativo... tales fallas viciaron la solidez y la credibilidad del proyecto y ahora dificultan la viabilidad política de una obra de gran importancia, cuyas virtudes y fallas seguirán proyectándose mucho después de que termine el actual sexenio” (*La Jornada*, editorial, 23 de octubre de 2001, p. 2, en Iracheta y Medina, 2002).

■ REFLEXIONES FINALES

El desgaste político y social que generó el proyecto del aeropuerto, desde la decisión de dónde localizarlo hasta los procesos expropiatorios inconclusos, puso de manifiesto la necesidad de generar un nuevo modelo de desarrollo metropolitano para la ZMCM, en el que deben incorporarse nuevos roles para los agentes sociales, económicos y públicos involucrados en el desarrollo metropolitano, definiendo para cada uno de manera clara sus derechos y obligaciones y aceptando que hoy diversos agentes sociales están asumiendo papeles más activos y más creativos en el desarrollo del entorno urbano.

El Estado debe consolidar su papel de orientador y facilitador del desarrollo urbano, acordando acciones con los inversionistas y las organizaciones de la sociedad en el proceso de urbanización.

El factor central para controlar el proceso de urbanización es el suelo y su mercado, pues mediante los instrumentos adecuados para su gestión y la articulación de políticas de largo plazo es posible tener mejores condiciones para hacer de la urbanización un proceso eficiente y racional; y no un proceso caótico como está llegando a ser en la ZMCM: eficiente para algunos intereses privados e ineficiente para el conjunto de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

IRACHETA, Alfonso y
MEDINA, Susana

2002

Suelo, empleo y ecología en el Ex Vaso de Texcoco (Recuperación de plusvalías del nuevo aeropuerto internacional de México. Estudio de caso. Documento de trabajo. México.

MITRE TECHNICAL REPORT
(MITRE)

2001

"El futuro aeroportuario de la Ciudad de México. Estudios de factibilidad aeronáutica". Documento disponible la página de Aeropuertos y Servicios Auxiliares: asa.gob.mx.