

Para la

Opinión de la Ciudad

Documento para la discusión de los ciudadanos

Primera entrega

¿Qué hacer si el aeropuerto se va de la Ciudad?
Una oportunidad para pensar nuestro futuro CDMX



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



CES
CDMX
Consejo Económico y Social
de la Ciudad de México



**BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA**

Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Enrique Provencio Durazo

Presidente del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México

Salomón Chertorivski Woldenberg

Secretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México

Grupo Asesor

Antonio Azuela

José Castillo

Víctor Márquez

Coordinación general

Ricardo Becerra Laguna

Subsecretario de Desarrollo Económico y Sustentabilidad

Ximena Jacinta García Ramírez

Directora ejecutiva de Información Económica

Abraham Torres

Director de Relaciones Institucionales

Liliana Rosales Contreras

Subdirectora de Diseño y Seguimiento de Indicadores Económicos

Juan Ángel Martínez Rodríguez

J.U.D. de Integración de Información

Mónica Rebolledo

Subdirectora de Relaciones Institucionales

Eugenia Carolina Rea Gómez

Coordinadora de asesores del secretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México

Gabriela Izquierdo Tolosa

Asesora del secretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México

Diseño

Alejandra Armenta

Producción editorial

Bertha Trejo Delarbre, Alfonso Cuevas Meza, Zabdiel Pérez Florentino

El Gobierno de la Ciudad de México quiere hacer patente su agradecimiento al Banco de Desarrollo de América Latina, CAF (antes Corporación Andina de Fomento) por el apoyo recibido de manera tan eficaz y comprometida. Apoyo que tiene su expresión en el Convenio de Cooperación Técnica "Hacia la formulación de una propuesta de política pública para la transformación urbana de la Ciudad de México", del cual este documento, *La Opinión de la Ciudad*, forma parte.

Para la

Opinión de la Ciudad

Documento para la discusión de los ciudadanos

Primera entrega

¿Qué hacer si el aeropuerto se va de la Ciudad?
Una oportunidad para pensar nuestro futuro CDMX



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



CES CDMX
Consejo Económico y Social
de la Ciudad de México



CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Índice

1. Introducción. ¿Qué es La Opinión de la Ciudad?	8
2. El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México: construir un consenso sobre los principios	12
3. Información y documentación acerca del espacio que ocupa actualmente el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM)	17
I. El predio del aeropuerto	
a. Ubicación y superficie	
b. Instalaciones, infraestructura y equipamiento	
c. Condiciones geográficas y medioambientales en el aeropuerto y sus alrededores	
4. Economía, desigualdad y condiciones urbanas	27
I. Actividad económica desarrollada dentro del actual aeropuerto	
II. Características sociodemográficas y rezago económico y social: la zona de influencia inmediata del aeropuerto	
III. Desigualdades en desarrollo urbano, económico y social: la fractura entre oriente y poniente	
5. Condiciones jurídicas para el futuro de los predios que ocupa actualmente el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	46
I. El AICM y el régimen de planeación urbana	
a. Sobre la obligatoriedad (y el sentido) constitucional de la planeación	
b. Niveles de planeación y distribución de competencias	
c. Los instrumentos	
II. Derechos de propiedad en el área del AICM (del régimen del dominio público al del desarrollo urbano)	
a. Del uso aeroportuario y su abandono	
b. El régimen jurídico de la propiedad después de la desincorporación	
III. Conclusiones	
6. ¿Qué se puede hacer y qué no se puede hacer con el espacio del AICM? Análisis de estudios técnicos indispensables para una planeación de largo plazo	63

7. Análisis de prácticas financieras en transformaciones de terrenos que fueron aeropuertos 73

- I. Las oportunidades para las instalaciones desocupadas
- II. ¿Por qué contar con un esquema de financiamiento adecuado para la Gran Transformación Urbana de la Ciudad de México?
 - a. Financiamiento del proyecto a realizar en el terreno del actual AICM y del nuevo aeropuerto
- III. Análisis de casos internacionales: ¿qué hacer con los terrenos de los antiguos aeropuertos en términos de esquemas de financiamiento?
 - a. Tempelhof, Alemania
 - b. Kai Tak, Hong Kong
 - c. Quito, Ecuador
 - d. Austin, Texas
- IV. Recomendaciones para la Ciudad de México

8. Una reflexión sobre la escala 80

9. La participación social y la opinión de los ciudadanos al empezar la discusión pública 86

- I. Democracia y ciudad
- II. El plan de participación: escuchando la ciudad desde el principio
 - a. Página de internet
 - b. Mesas de diálogo y audiencias públicas
 - c. Diálogo intergubernamental
 - d. Vinculación y diálogo con gremios y expertos
 - e. Diálogo con empresas
 - f. CES
- III. Participación ciudadana
 - a. ¿Qué opinan los vecinos?
 - b. Primera encuesta para conocer la opinión de la ciudadanía

10. Principios rectores y primeras conclusiones 105

07 marzo

GDF convoca discutir el futuro del terreno del actual AICM

24 agosto

Presentación de la posible mudanza del actual AICM en el Consejo Económico y Social



NOV.

octubre

05 octubre

Presentación del plan de participación en Cámara de Diputados

19-21 octubre

ExpoPyme "La Gran Transformación Urbana"



2015

22 junio

Firma de convenio con CAF Banco de Desarrollo de América Latina



22 y 23 septiembre

Foro Internacional "La Gran Transformación Urbana"

junio

noviembre

Búsqueda de aliados estratégicos: CES, grupo de expertos, CAF, Fidem

Sábados ciudadanos

febrero



Visita a tu colonia

febrero

19 enero

Conformación del grupo de expertos

20 enero

Taller con especialistas
Lincoln Institute

 LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Enero

Encuesta sobre el futuro
del actual AICM

02 marzo

Entrega del
documento
"La Opinión de
la Ciudad" al
Jefe de Gobierno



2016

05 noviembre

Presentación de conclusiones: Foro y
ExpoPyme en el Consejo Económico y Social

10 noviembre

Presentación de la página
"La opinión de la Ciudad"



11 noviembre

GDF escucha propuesta alterna
del AICM del partido morena



18 noviembre

Firma de convenio con Fidem

25 - 27 noviembre

Seminario Internacional "Más allá del derecho
a la Ciudad: dilemas y debates hacia Habitat III
GDF - IISUNAM

15 febrero

Entrega de estudios de Fidem

18 y 19 febrero

Reunión con inversionistas
inmobiliarios en Nueva York
Invitación revista Real State

febrero

Recepción de ideas de materiales
de Fidem y grupo de expertos


alianza
FiiDEM_{AC}

1. Introducción

Por Salomón Chertorivski

Secretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México

Este es el primer documento de una serie, que entregaremos en los siguientes meses, para el conocimiento y la discusión de toda la Ciudad de México. *La Opinión de la Ciudad* es un vasto e inédito esfuerzo desplegado para conformar –genuinamente, entre todos– un punto de vista colectivo sobre nuestro futuro como sociedad y como gran urbe para los siguientes 20 o 30 años.

Es el proceso que el doctor Miguel Ángel Mancera nos ordenó desplegar, después de que el gobierno federal –en el segundo Informe de Gobierno, de 2014– tomó la decisión de cambiar el actual domicilio del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) hacia el municipio de Texcoco.

Si ese fuera el caso, ¿qué debe hacer la Ciudad?, ¿cómo tendríamos que prepararnos?, ¿qué piensan hoy los capitalinos y qué pensarían luego de un amplio proceso de participación, información y debate? En suma, ¿cuál es la opinión de la Ciudad acerca de lo que debe hacerse con 710 hectáreas cruciales?

Para responder esas preguntas, hemos emprendido un arduo proceso que dé cabida a la mayor participación de los ciudadanos, información, datos, pedagogía, discusión, opinión, contraste y propuesta que, en un periodo que se mide en meses, nos ayuden a construir un consenso *sobre los principios* de crecimiento económico y desarrollo urbano de nuestra Ciudad. Los principios de nuestro desarrollo por venir, pero no en abstracto, sino pensando precisamente en ese enorme espacio de 710 hectáreas que, eventualmente, dejará el AICM.

Se trata de un sitio más grande que el Bosque de Chapultepec, dos veces mayor que el Central Park de Nueva York sólo que clavado en el corazón de la Ciudad, a tan sólo 5 kilómetros del Zócalo capitalino: un polígono privilegiado para la movilidad del oriente, norte y el centro de la Ciudad de México.

Insisto sobre el método: *la consulta y la deliberación pública desde el principio*, la información cierta, el conocimiento de lo que han hecho otras naciones y ciudades, tratar a los ciudadanos como adultos capaces de participar y reconocerse en un proyecto urbano practicable.

La Opinión de la Ciudad no tiene como propósito central pronunciarse sobre la viabilidad, virtudes, beneficios o, por el contrario, dificultades, excesos o defectos del proyecto del nuevo aeropuerto ni sobre otras alternativas presentadas. La función principal de *La Opinión de la Ciudad* es la de preparar a la sociedad local en el caso de que el proyecto federal ocurra y nuestra metrópoli tenga entonces que encarar una serie de desafíos económicos, sociales y urbanos gigantescos, nunca vistos, pero con información cierta y con planes diseñados con suficiente anticipación.

Llegados a este punto, debo decir que se nos ha criticado incluso por nuestra prisa, pero la verdad es que, dada la magnitud de ese cambio, dadas las implicaciones económicas y urbanas y, sobre todo, dada la cantidad de ciudadanos que viven alrededor del AICM actual, consideramos nuestra obligación comenzar desde ahora.

Así puestas las cosas, si esa gran mudanza ocurre, el país entero, pero sobre todo la Ciudad, estarán ante una lamentable tragedia o ante una oportunidad irrepetible.

Tragedia si no preparamos a la Ciudad (informativamente, técnicamente y, sobre todo, culturalmente) y las 710 hectáreas se quedan inmóviles, como un nuevo páramo ruinoso y condenado a la degradación por abandono o por rapacidad inmobiliaria.

O, por el contrario, una oportunidad (que varias generaciones de capitalinos nunca tuvieron) para movilizar las energías sociales, para dirigir recursos, suscitar esperanzas –sobre todo entre los más pobres–, repensar, imaginar y planear la Ciudad en una escala desconocida desde la creación de la

Ciudad Universitaria, en los años cuarenta del siglo pasado.

No creo exagerar si digo que nos hallamos en la antesala de una de las grandes deliberaciones que va a escenificar nuestra Ciudad, e incluso nuestro país; porque esas 710 hectáreas que dejaría tras de sí el AICM concentran oportunidades para construir una infraestructura de equidad (ya no más desplazamiento de los más pobres), de habitabilidad, empleo, desarrollo económico, reordenamiento urbano, recuperación ecológica, –especialmente hídrica, incluso lacustre–, rehabilitación de espacio público y planeación.

En suma: se trata de atisbar los siguientes 20 o 30 años de la Ciudad en un territorio enorme, mediante nuevas y obligadas pautas del desarrollo en la capital de México.

Lo que decidamos en ese terreno definirá lo que queremos ser en la Ciudad, el hábitat de las siguientes dos generaciones. Y por eso la participación ciudadana no es optativa, sino absolutamente obligatoria.

La Opinión de la Ciudad es, también, un aprendizaje colectivo sobre la forma en que vamos a garantizar la conducción pública de un cambio económico y urbano, en sintonía con la aspiración de los ciudadanos que viven aquí y que gozarán o padecerán las decisiones elaboradas en el curso de los siguientes años.

Esta primera entrega de *La Opinión de la Ciudad* es una aproximación inicial a los datos relevantes para propiciar un debate informado en toda la urbe y en el país; es una constatación de lo que piensa hoy realmente nuestra gente, los habitantes de las cercanías del AICM, pero también el conjunto de capitalinos que, ya sea que vivian cerca o lejos, reconocen el problema y el posible proyecto como suyos.

Incluye una argumentación jurídica fundamental acerca de la propiedad, el uso y la planeación de

esos terrenos, una sólida propuesta pública que sirva de base para la actuación del gobierno de la Ciudad en los siguientes años. *La Opinión de la Ciudad* no es una colección de buenos deseos sino que está bien anclada en la realidad, gracias a la colaboración de la ingeniería mexicana: aquí se presentan los límites, las restricciones geográficas y materiales de lo que *no* puede hacerse con esos terrenos –subrayo– desde el punto de vista de la ingeniería nacional.

Se presenta una elocuente argumentación sobre las formas de financiar cualquier proyecto en el terreno que deja el aeropuerto y se interpela a la federación para que no incurra en el grave error de financiar el proyecto nuevo con los predios y el espacio ubicados dentro de la Ciudad. Sería hacer un hoyo para tapan el siguiente. Ambos proyectos son de una importancia tan grande que necesitan de su esquema de financiamiento propio, independiente, claro y transparente.

Presentamos también una reflexión acerca de la escala, sobre la dimensión geográfica y las consecuencias urbanas que se juegan en ese terreno. Finalmente, ofrecemos un informe del Plan de Participación que hemos hecho hasta ahora: qué nos han dicho los ciudadanos que viven a un lado del aeropuerto internacional, los resultados de la primera encuesta representativa de todos los habitantes de la Ciudad y la deliberación realizada con muchos de los actores relevantes –académicos, económicos e institucionales– que tienen algo que expresarnos con respecto a ese espacio y su futuro, especialmente a través de los órganos del generoso Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.

Hemos dialogado con partidos políticos, con los poderes locales (con la Asamblea Legislativa, en especial) y con instancias gubernamentales de todos los niveles para perfilar el espacio de discusión y coordinación de este tema. El Gobierno de la Ciudad tiene como instrumentos el diálogo y la ley, así sea en medio de los más profundos desacuerdos.

La primera entrega de *La Opinión de la Ciudad* no presenta –ni podría presentar– una maqueta, un “plan maestro”, un escenario decidido de antemano. Por el contrario, estamos escuchando, recabando la información relevante, alertas a las necesidades y las ideas que nos permitan dar pasos firmes y, sobre todo, pasos bien discutidos, fruto de consensos bien elaborados. Será un trabajo arduo, será un trabajo inédito, pero la Ciudad de México ya no puede ser gobernada de otra manera si no es escuchando. Para nosotros el proceso de participación es tan importante como el resultado mismo, insisto, en una Ciudad abierta, plural y democrática como la nuestra.

La Opinión de la Ciudad da la bienvenida a la luz de una discusión sin cortapisas. Bienvenido el ejercicio democrático que nos desafía a “pre-ver” varios futuros posibles, futuros que nos van a exigir una gran capacidad de gestión, una gran movilización de inversión, soluciones novedosas y la imaginación para poner allí el germen de una sociedad más ordenada, más productiva, más sustentable y, sobre todo, menos desigual.

Es la instrucción del jefe de Gobierno, que en esta primera entrega de *La Opinión de la Ciudad* empezamos a cumplir.

En el curso de la escucha y la consulta realizada en los últimos siete meses, la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México ha recurrido al estudio de una bibliografía significativa y amplia, y ha recibido diversos libros, análisis, documentos, estudios, propuestas, argumentaciones, contrapropuestas y otros documentos que intervienen en el presente debate. Todos ellos pueden ser consultados en la página que el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México ha habilitado especialmente para ello: www.laopiniondelaciudad.mx

2. El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México: construir un consenso sobre los principios

Por Enrique Provencio

Presidente del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México (CES CDMX) tomó en sus órganos de gobierno, a mediados de 2015, la decisión de participar activamente en la deliberación sobre los usos futuros del actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). Quienes formamos parte de este organismo de participación y consulta asumimos nuestra intervención en el tema porque se trata de uno de los procesos de transformación más significativos para el futuro de la Ciudad de México y de la Zona Metropolitana, y porque las decisiones que se adopten incidirán indudablemente en las rutas que tome su desarrollo.

El CES opera como una instancia de representación y participación en temas económicos y sociales. Sus trabajos tienen una orientación propositiva, pero que no se agotan en la consulta. El horizonte que alienta sus tareas es un desarrollo para la Ciudad que atienda los principios de sustentabilidad, equidad, empleo decente, inclusión y dignidad, entre otros, expresándolos en formulaciones de política pública y en planteamientos estratégicos. La discusión sobre el futuro del actual AICM se inserta justamente en esa perspectiva de desarrollo.

El CES ha promovido, apoyado y participado, hasta ahora, en foros públicos de discusión, talleres internos de debate, reuniones de análisis de soluciones alternativas a la problemática aeroportuaria del centro del país, entre otras actividades. La mayoría de sus aportes se encuentra registrada en este documento, entendiendo que seguirá existiendo la oportunidad de intervenir en las fases por venir de este proceso que tendrá un corte crucial en 2020 pero que se prolongará luego durante varios años de esa década. En un órgano de composición plural, en el que intervienen grupos sociales y representaciones de origen ciudadano, empresarial, gubernamental, académico y gremial, los puntos de vista son heterogéneos y diversos, con énfasis y matices muy variados, por lo que aquí se resumen sólo algunos aspectos y consensos básicos de entre las consideraciones expuestas por integrantes del CES CDMX.

Un punto de partida inevitable: ¿había que reflexionar sobre los usos futuros del actual AICM o sobre la decisión de construir un nuevo aeropuerto y su localización? Por el momento en que el CES se incorporó al debate, y en realidad la Ciudad de México en su conjunto, la pregunta parecería retórica, pues la decisión del Gobierno Federal de levantar un nuevo aeropuerto y cerrar el actual ya estaba tomada. El método decisorio no fue el idóneo, qué duda cabe, pues se adoptó unilateralmente una alternativa y sin involucrar a las instituciones metropolitanas, ya no digamos a la ciudadanía. Sin embargo, la cuestión clave que inclinó la postura del CES a favor de intervenir en la deliberación sobre el futuro del AICM actual se relaciona con la idea de que éste ya tiene canceladas sus posibilidades de crecimiento, y que por su saturación y obsolescencia no representa nuevas oportunidades de desarrollo, sino que está frenando la transición que requiere la CDMX hacia una nueva economía, en la que las infraestructuras aeroportuarias modernas desempeñan un papel absolutamente decisivo.

Aunque las decisiones de los próximos años serán determinantes, a la CDMX le podrá beneficiar una ampliación sustantiva de las operaciones aéreas, y más si éstas ocurren en sus cercanías y se proyectan con todos los requisitos socioambientales propios de un concepto compatible con el urbanismo sustentable, comenzando con la minimización del ruido y otros impactos negativos en la calidad de vida. Postergar indefinidamente el funcionamiento de instalaciones ineficientes que ya sólo tienen posibilidades mínimas de mejora sólo retrasaría la reconversión económica urbana que se está buscando para la CDMX. Pero no se trata de cuestiones aisladas: el nuevo aeropuerto debe observarse de forma articulada con los usos del antiguo, y a la inversa. A fin de cuentas, constituirán un subsistema integrado a las redes del complejo urbano metropolitano.

Lo anterior no debe verse como la renuncia a intervenir e influir en la manera en que se está concibiendo y planeando el nuevo AICM, si bien ya

se han adoptado decisiones fundamentales. El proceso debe ser más transparente y articulado y, sobre todo, mejor coordinado con las autoridades locales, debe observarse no sólo desde la perspectiva concéntrica y hacia fuera, sino también desde las necesidades de las redes urbanas locales y regionales que serán afectadas o beneficiadas, y en especial desde la irradiación desde y hacia la CDMX.

El contenido sustantivo de la deliberación atañe tanto a la visión urbana y el destino del AICM como a los derroteros y cauces para orientar y darle sentido al proceso mismo de construcción y elección de alternativas. Aún más, estas últimas pueden acabar determinando visiones y destinos. Previamente, dicha deliberación parte de la reivindicación del principio de legitimidad que le debe ser reconocido a la CDMX, a su sociedad y a sus instituciones y autoridades para decidir sobre la materia, para intervenir no sólo de forma protagónica sino sobre todo de manera autónoma en la determinación y la regulación de los usos del espacio local del que forma parte el AICM y al que ya se encontraba integrado desde antes de los años cuarenta del siglo XX, cuando fue ubicado ahí.

Al parecer, las autoridades federales han optado por eludir este elemento crucial del problema, como dando por hecho que podrán seguir decidiendo unilateralmente sobre el polígono del actual AICM cuando éste deje de serlo y, de hecho, sustraerlo del territorio reconocido de la nueva entidad Ciudad de México.

El complejo proceso de diálogo público que debe darse en los próximos años ganará en claridad y certidumbre si desde ahora el Gobierno Federal asume que la Ciudad de México tiene derecho preeminente y pleno para intervenir y determinar el destino del territorio que se integrará plenamente a jurisdicción, tal y como se argumenta en el presente documento.

Por inercia gremial y disciplinaria, por sesgos de interés, por el peso de las trayectorias o por otras

razones, hay riesgos patentes y tentaciones por ceder a las orientaciones apriorísticas, sobre todo ante problemas realmente complejos. Por ello es afortunado que el debate haya iniciado con el aprendizaje a partir de experiencias de reubicación de aeropuertos en otras grandes ciudades del mundo y, sobre todo, que se emprenda primero la exploración de visiones urbanas, de historias de futuro. Esto resultará fundamental: ¿bajo qué visiones de la Ciudad de México se configura el análisis de opciones para decidir qué se quiere para las próximas décadas y para lo que resta del siglo XXI?

La coincidencia no podía ser más afortunada, pues el proceso para integrar la iniciativa de Constitución de la Ciudad de México y el periodo del Constituyente abren la oportunidad en 2016 y 2017 de perfilar mejor esas visiones y, posteriormente, de desplegar las reformas para impulsarlas, incluyendo las relativas al diálogo público, la planeación, el ordenamiento del territorio y los espacios públicos, la coordinación metropolitana, el aprovechamiento más equilibrado de las plusvalías urbanas, entre otros aspectos que terminarán influyendo en las determinaciones del uso del AICM después de 2020.

Estamos ante la oportunidad de procesar estas grandes decisiones de una manera más creativa y productiva, en claves de aprendizaje colectivo y de aprovechamiento de la gran riqueza cultural e intelectual que caracteriza a la Ciudad, y también de aliento de la autoconfianza ciudadana. Los grandes proyectos son cuestionados y se miran con suspicacias: casi se da por descontado que su concepción y ejecución están contaminados por la especulación inmobiliaria, la captura de intereses, la inflación de costos, los fallos de diseño, el incumplimiento de los programas constructivos, la suspensión de los financiamientos públicos o privados, y muchas otras disfuncionalidades documentadas en tantas experiencias en todo el país.

La construcción de credibilidad en las instituciones será necesaria para que la planeación de los

usos del actual AICM se realice adecuadamente, con plena transparencia y rendición de cuentas, con la intervención de las mejores personas y grupos en la generación de ideas, con la observación ciudadana del proceso en todas sus etapas.

Apenas estamos a tiempo de acordar las pautas y modalidades del trayecto que nos prepare y lleve a decidir bien lo que queremos para que la sustitución del AICM realmente impulse oportunidades novedosas para el desarrollo de la Ciudad de México, que propicie la integración del oriente urbano con las zonas más prósperas de la metrópoli, facilite iniciativas asociadas a la sociedad del conocimiento y la innovación, amplíe y mejore las opciones de esparcimiento, abra espacios públicos incluyentes, renueve al menos una parte de la infraestructura ambiental de la urbe, entre otros aspectos sustantivos que deberían orientar el gran programa de ordenamiento de ese privilegiado territorio.

Esos y otros rasgos son plenamente factibles, además de deseables, en la visión de futuro de la Ciudad. México está viviendo un intenso proceso de reconfiguración territorial, con regiones muy dinámicas que se distancian de otras tradicionalmente rezagadas. Los flujos demográficos están alterando el paisaje social de entidades que se urbanizan a gran velocidad y reciben inmigrantes de estados menos prósperos. Se trata de una tendencia que viene ya de hace al menos cuatro décadas y por la cual se experimenta una des-concentración económica de algunas áreas.

En este marco, el antiguo Distrito Federal viene experimentando una transformación orientada por la especialización en servicios y en ramas cla-

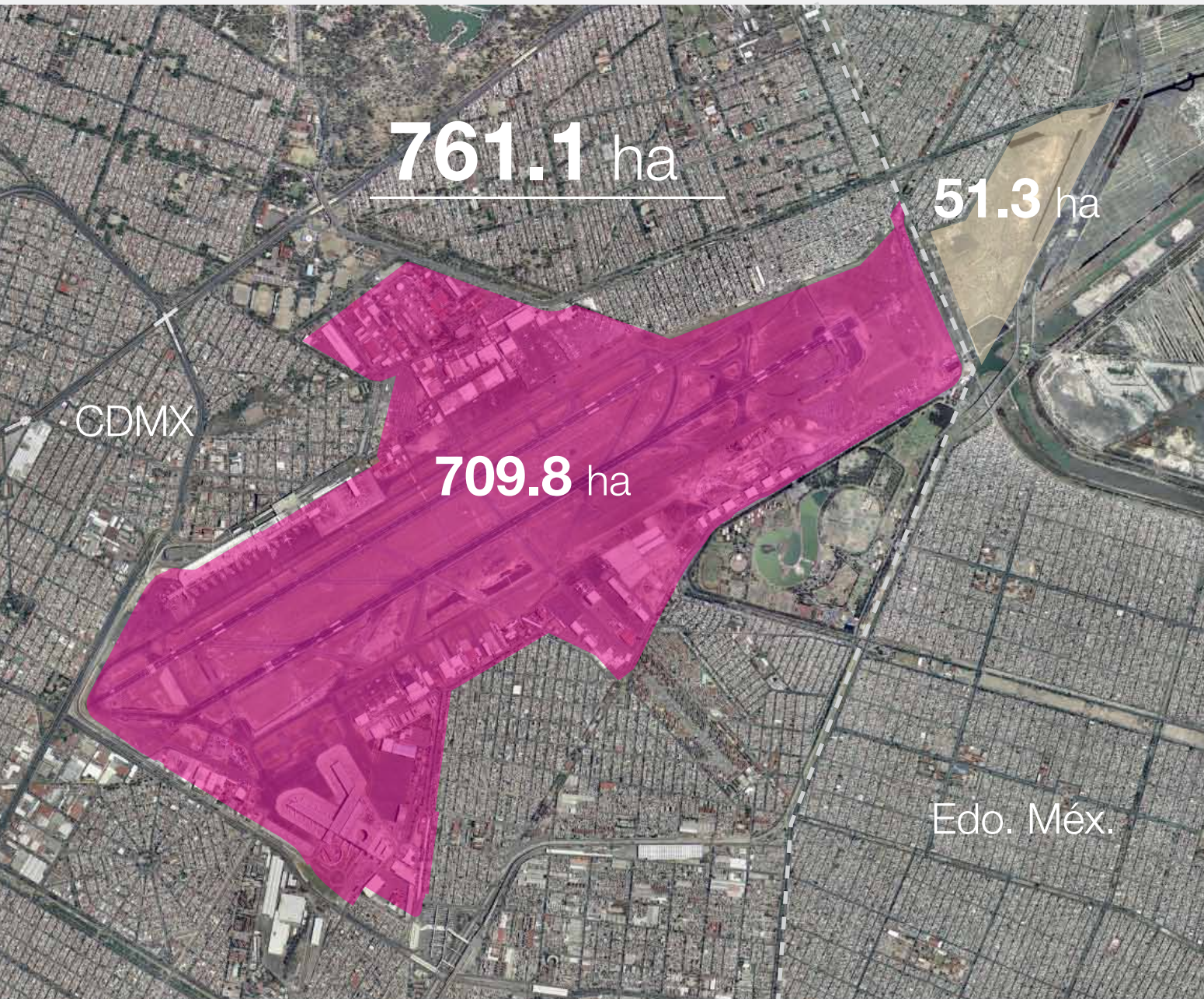
ve de la nueva economía, en la que incluso se han fortalecido algunas de sus antiguas primacías. La simple concentración se puede convertir aún más en las ventajas de la densidad, y en ello puede desempeñar un papel clave el impulso del nuevo aeropuerto y el uso creativo del actual AICM en beneficio del desarrollo, la renovación urbana y la calidad de vida, sobre todo si se potencia la zona metropolitana y, en general, la región central.

El análisis de las experiencias relevantes de otros casos de reubicación de aeropuertos, y en general el análisis comparado, arroja sin duda muy valiosos elementos para perfilar y conducir el proceso que se avizora de ahora al 2020, pero, como bien se sabe, será necesario someter esos aprendizajes a revisión y adaptación. Por la complejidad y la escala, por el entorno tan crítico en lo social y ambiental, por la incertidumbre económica que se viene intensificando, estamos ante un itinerario que será necesariamente adaptativo y flexible, pero organizado y con certidumbre, que pondrá a prueba las formas conocidas de planeación, de la urbana a la territorial, de la financiera a la presupuestal.

En ese itinerario serán indispensables la credibilidad pública, el diálogo social, la coordinación intergubernamental y metropolitana, la innovación institucional para encontrar configuraciones y modalidades de inversión, asociación y financiamiento que articulen lo público, lo social y lo privado, pero que privilegien el interés colectivo. En esa dirección, el CES CDMX reitera su compromiso de seguir participando activamente en la conversación pública para que los usos y destinos que se asignen al AICM contribuyan al desarrollo de la Ciudad de México.

3. Información y
documentación
acerca del espacio
que ocupa
actualmente el AICM

El espacio territorial del aeropuerto



I. El predio del aeropuerto

a. Ubicación y superficie

Transporte público

Metro	Metrobus	Trolebus
1 Puerto aéreo	1 Puerto aéreo	1 Puerto aéreo
2 Hangáres	2 Hangáres	2 Hangáres
3 Pantillán	3 Pantillán	3 Pantillán

Vialidad












Primaria	Secundaria	De acceso al aeropuerto
-Circuito Interior -Periférico	-Puerto aéreo -Eje 4 oriente -I. Zaragoza -Viaducto	-Eje 1 norte -Via tapo -Sonora -Av. Bordo



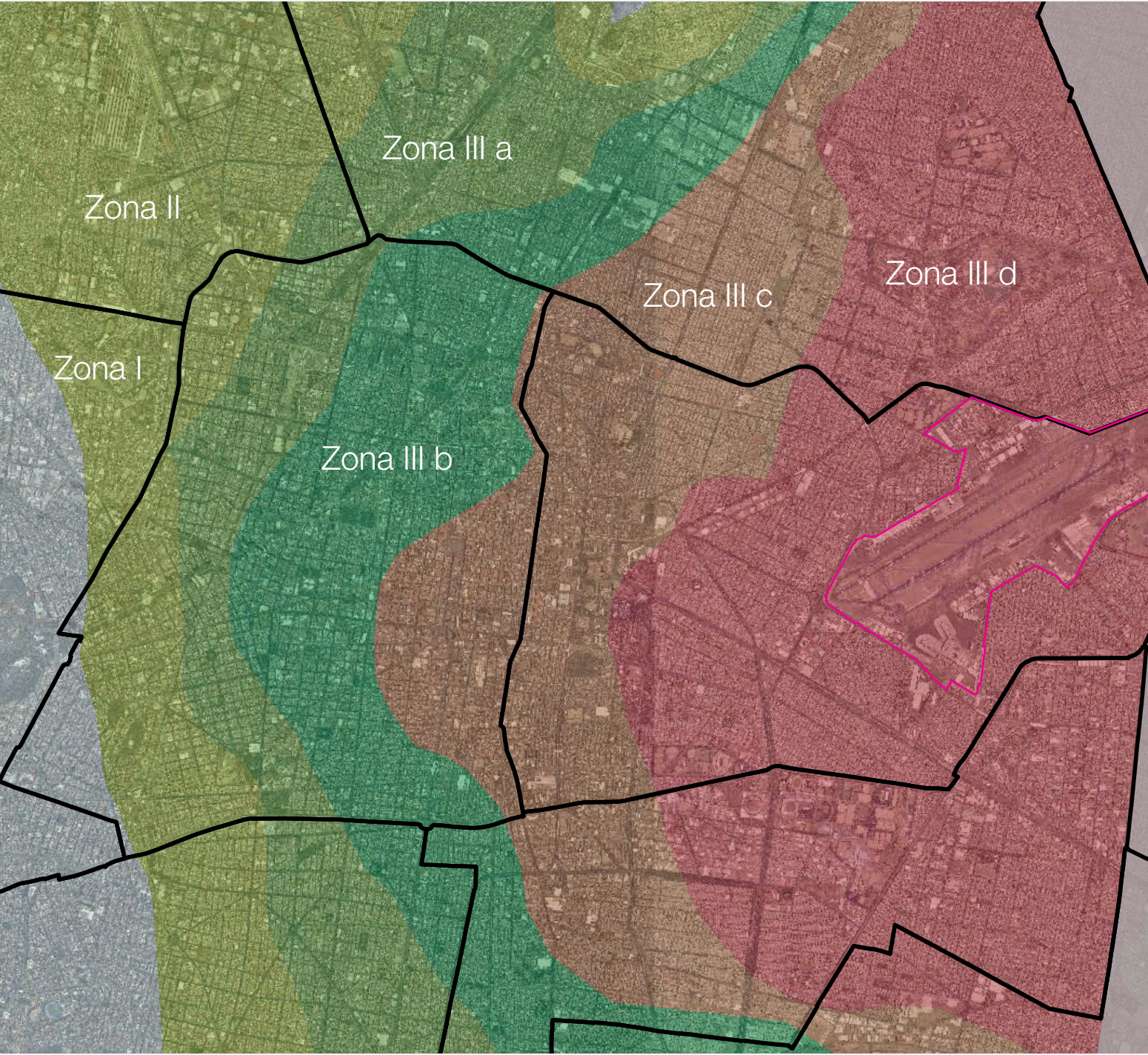
b. Instalaciones, infraestructura y equipamiento



ZONIFICACIÓN

	Plataformas		Rodamientos
	Hangares		Mexicana
	Áreas libres		Pistas
	Renta de autos		Hangar Presidencial
	Mantenimiento		Terminal 1
			ASA Combustibles

c. Condiciones geográficas y medioambientales en el aeropuerto y sus alrededores



4. Economía, desigualdad y condiciones urbanas

I. Actividad económica desarrollada dentro del actual aeropuerto

Incluye servicios aeronáuticos

Unidades Económicas: **646**

Principal rama de actividad: **Servicios**

Principales giros: **Bancos y casas de cambio**

Fuente: INEGI. DENUE 2015

Actividad Económica dentro del Aeropuerto

Personal ocupado: **33,394**

Producción bruta total: **\$82,330 MDP (2.8% CDMX)**

Productividad laboral: **\$2.5 MDP a/e (\$816,907 CDMX)**

Remuneración promedio: **\$30,900 mes (\$13,928 CDMX)**

Fuente: INEGI. micro datos. Censo Económico 2014

a/e: Anual por empleo

Precios corrientes 2013

En 2015, las actividades dentro del AICM más las del sector de Transporte aéreo¹ contabilizaron 646 unidades económicas, que emplearon a 33,334 personas.

Durante el año 2013, la producción bruta total ascendió a 82 mil 330 millones pesos, el 2.8% del total de la Ciudad.

La remuneración promedio fue de 30 900 pesos mensuales por encima del promedio de la Ciudad estatal que asciende a 13 900 pesos mensuales, mientras la productividad laboral fue de 2.4 millones de pesos anuales, por encima del promedio de la Ciudad México, fue de 816,907 pesos anuales por empleado.

¹ Para la contabilización de Unidades Económicas dedicadas al sector transporte aéreo el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) las registra de acuerdo a su domicilio fiscal, por ello 23 de las 25 Unidades Económicas del sector no se encuentran dentro del polígono del AICIM, sin embargo, constituye su actividad primordial.

No incluye servicios aeronáuticos

Unidades Económicas: **623**

Principal rama de actividad: **Servicios**

Principales giros: **Bancos y casas de cambio**

Fuente: INEGI. DENU 2015

Actividad Económica dentro del Aeropuerto

Personal ocupado: **16,628**

Producción bruta total: **\$8,952 MDP (0.30% CDMX)**

Productividad laboral: **\$538,383 a/e (\$816,907 CDMX)**

Remuneración promedio: **\$11,960 mes (\$13,928 CDMX)**

Fuente: INEGI. micro datos. Censo Económico 2014

a/e: Anual por empleo

Precios corrientes 2013

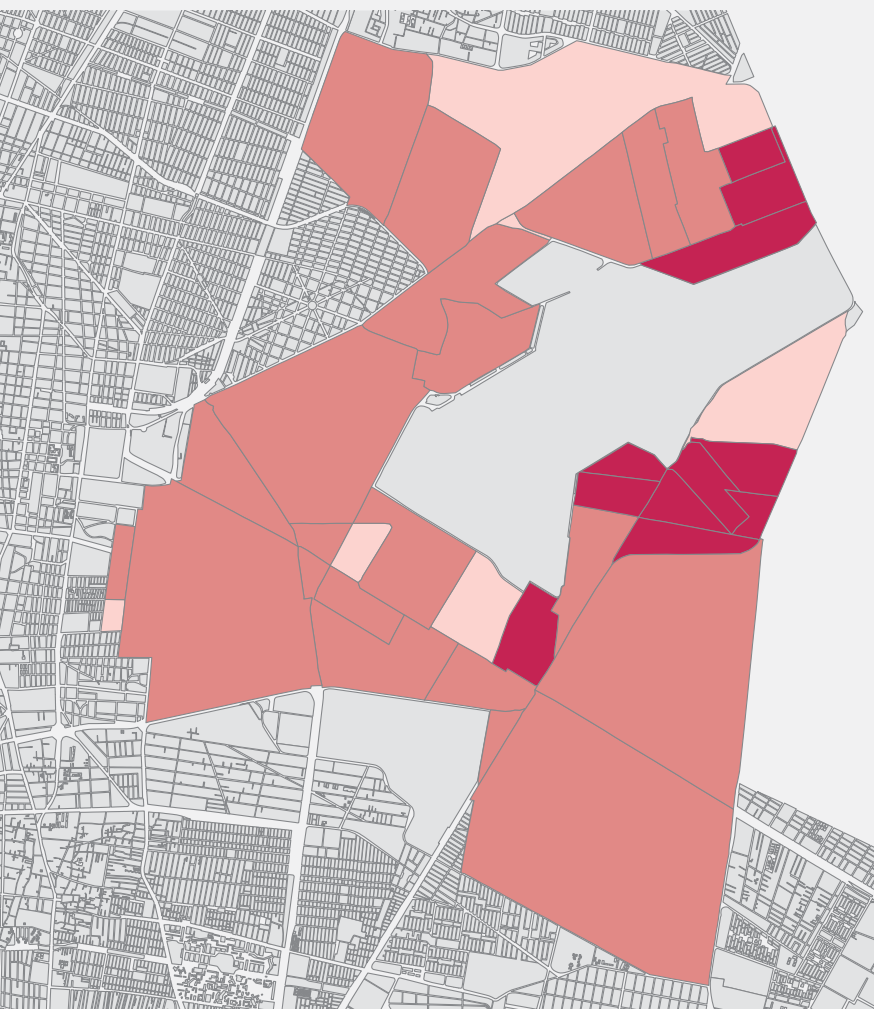
En 2015, dentro del AICM se contabilizaron 623 unidades económicas, que emplearon a 16,628 personas. La mayoría de estas unidades se especializaron en actividades económicas de servicios, siendo los giros más frecuentes bancos y casas de cambio.

Con base en datos del Censo Económico, durante el 2013 la producción bruta total ascendió a 8,952 millones pesos, el 0.3% del total de la ciudad.

La remuneración promedio fue de 11,960 mensuales por debajo del promedio de la Ciudad que asciende a 13,928 pesos mensuales, mientras la productividad laboral fue de 538,383 pesos anuales, por debajo del promedio para la Ciudad México que fue de 816,907 pesos anuales por empleado.

II. Características sociodemográficas y rezago económico y social: la zona de influencia inmediata del aeropuerto

a. Población y vivienda



Población
467,756



219,461 47%

246,375 53%



20%
(91,359)

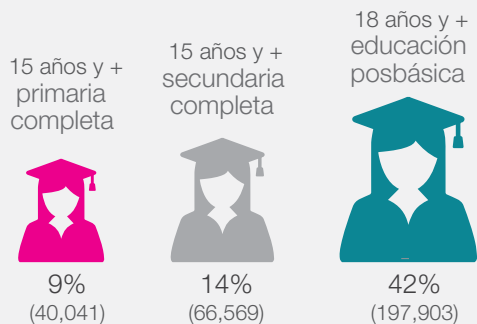


67%
(315,011)



9%
(44,194)

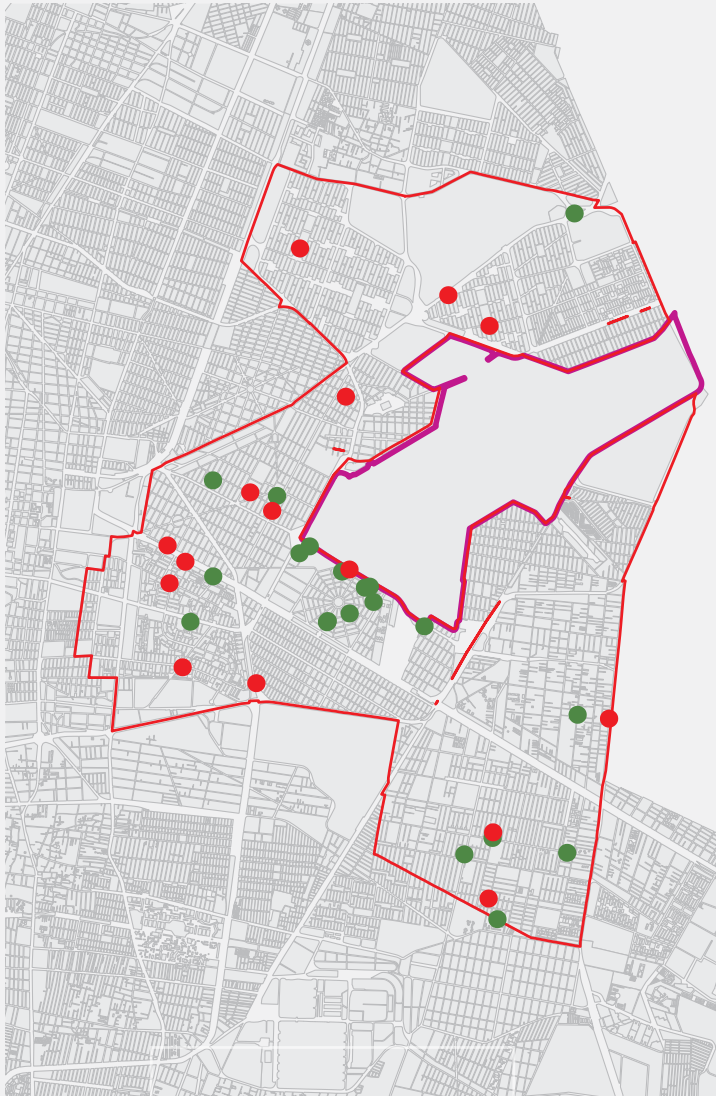
Educación



Empleo y Seguridad Social

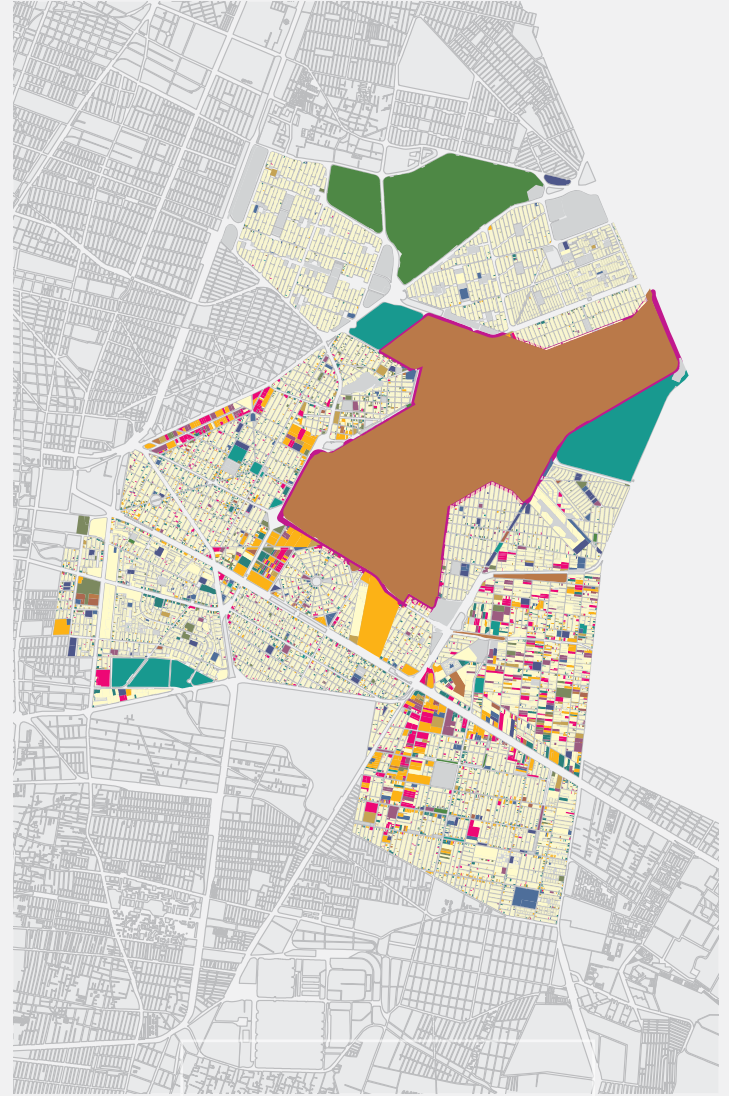


b. Uso de suelo y equipamiento



Equipamiento Social

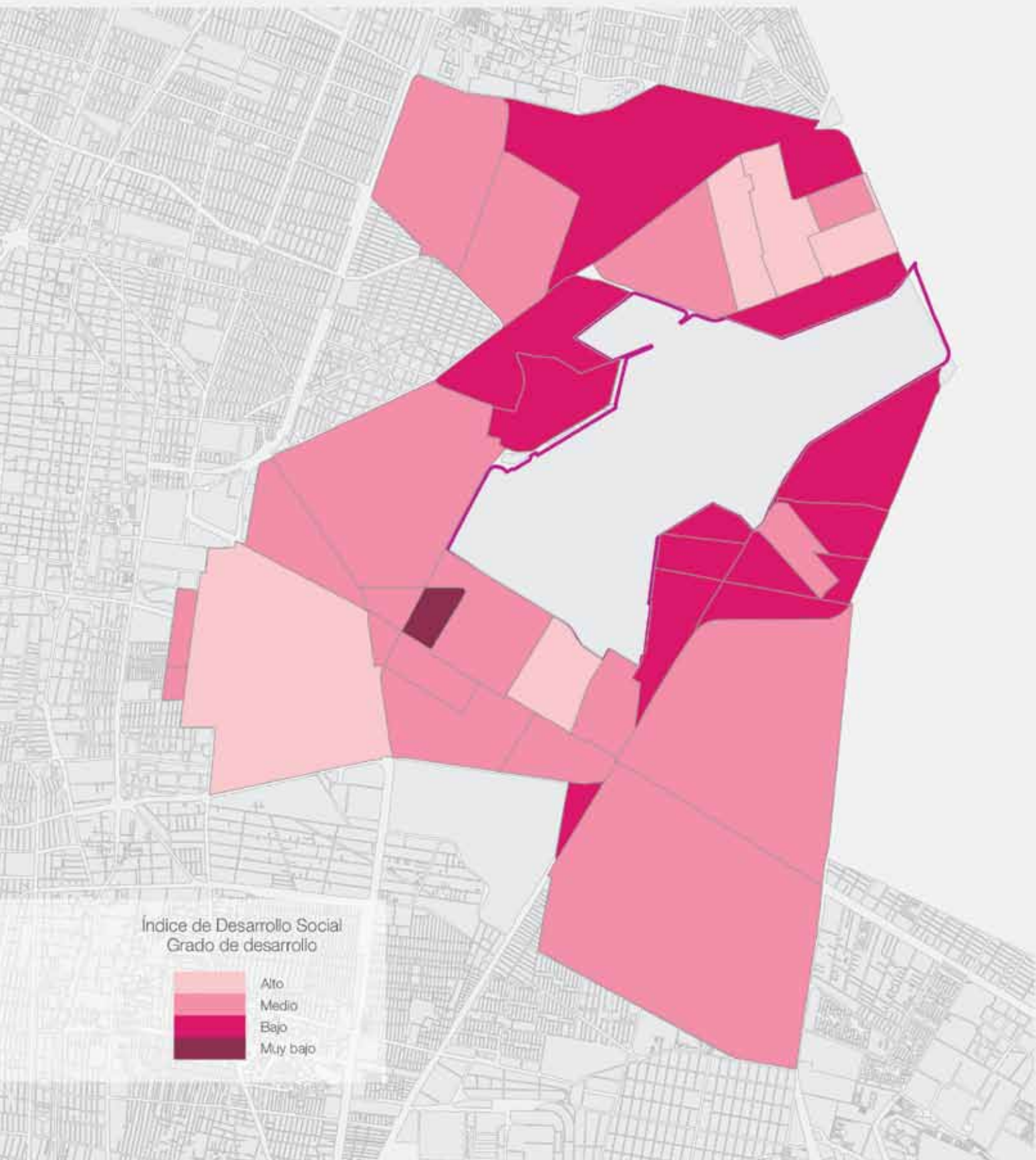
- Hospitales
- Universidades
- Límite de colonias aledañas



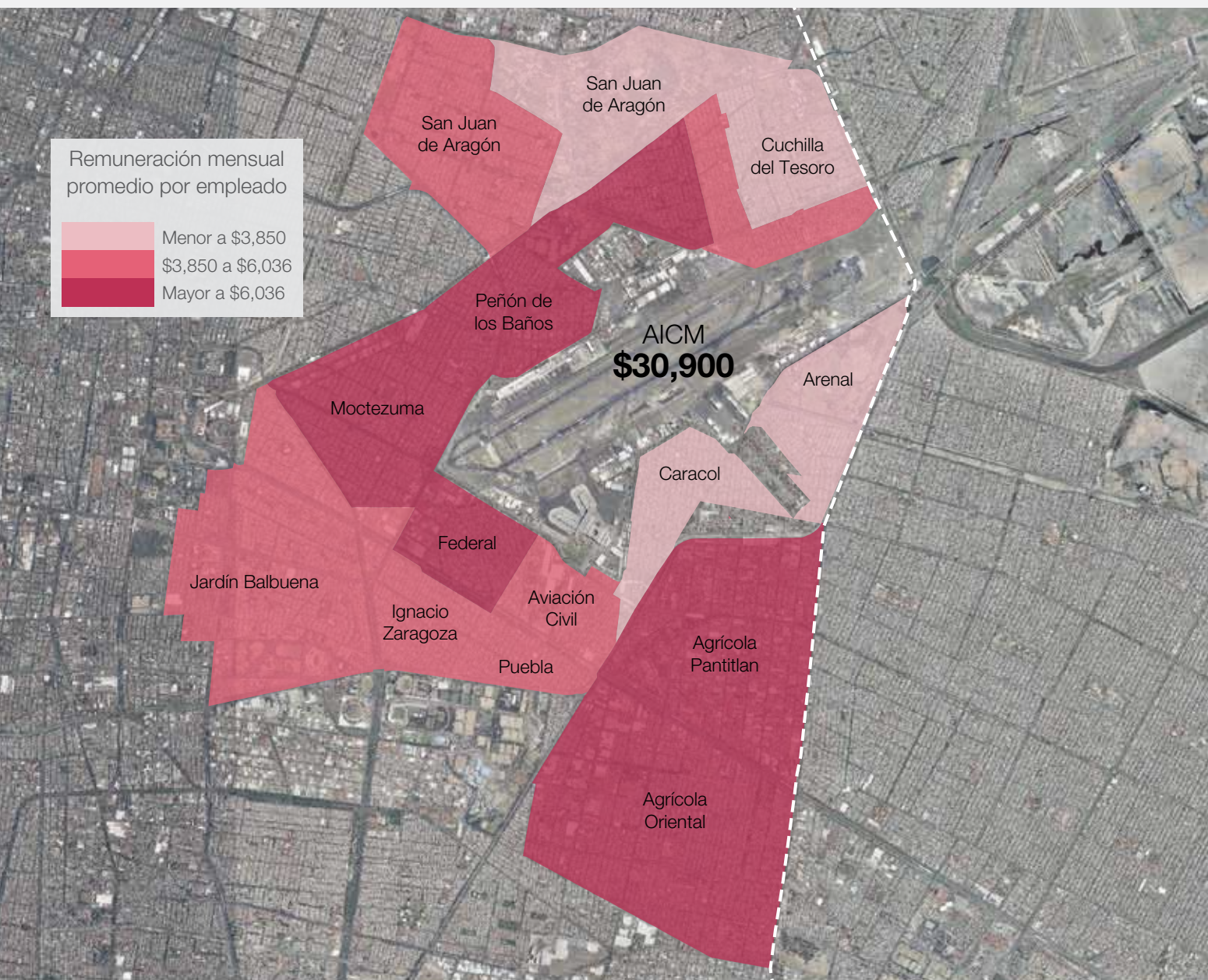
Uso del suelo catastral

- Espacio abierto
- Abasto
- Comercio
- Deportes
- Educación
- Habitacional
- Industria
- Comunicaciones
- Hotel
- Mixto
- Oficinas
- Cultura
- Salud
- Baldío
- ND

d. Grado de desarrollo social



Actividades económicas y empleo ligado a las 39 colonias aledañas



Unidades Económicas: **23,023**

Principal rama de Actividad: **Comercio**

Principales giros: **Comida, tiendas y estéticas**

Fuente: INEGI. DENUE 2015

Actividad económica en colonias aledañas al aeropuerto

Personal ocupado: **101,390**

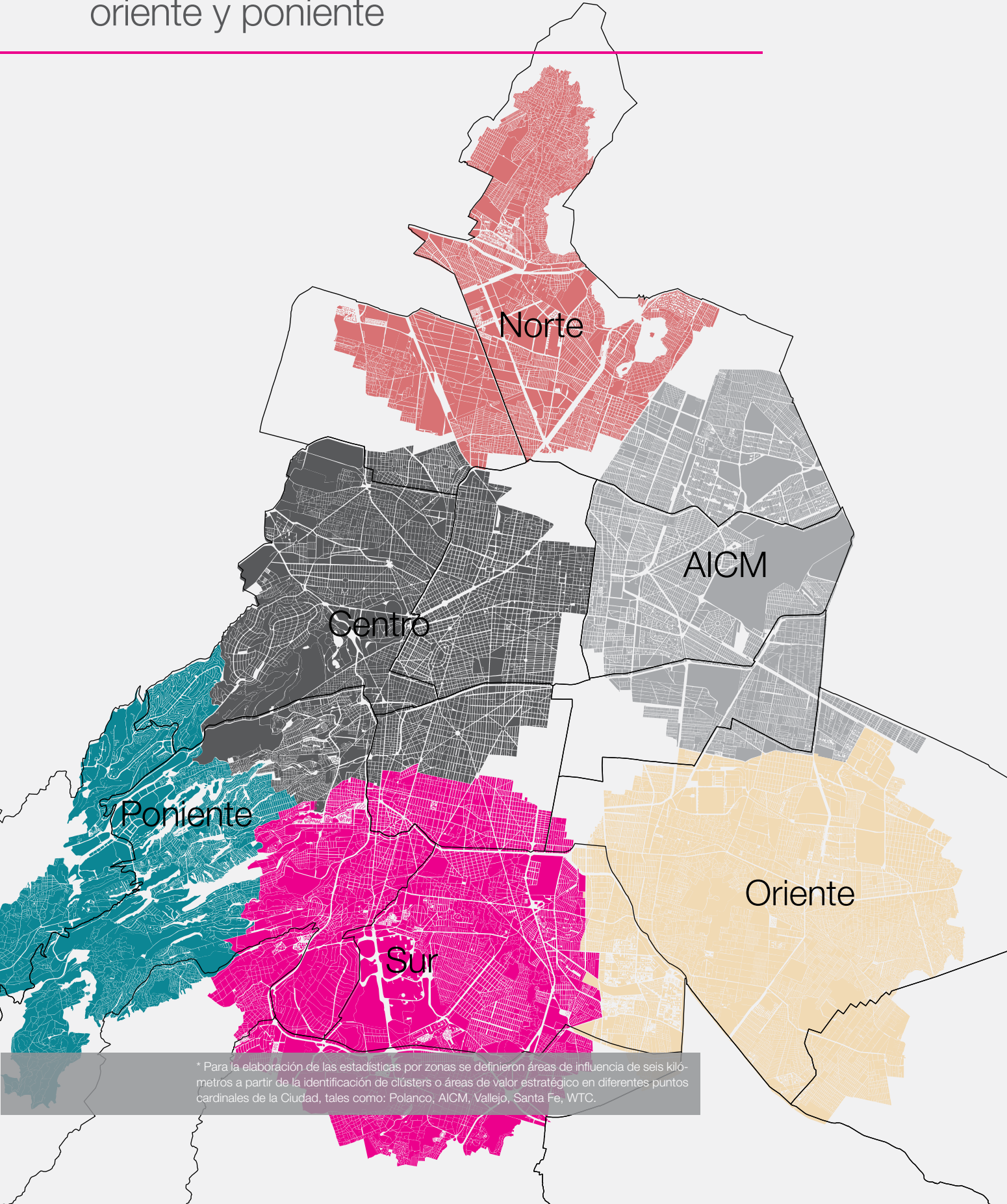
Producción bruta total: **\$40,393 MDP (1.37% CDMX)**

Productividad laboral: **\$398,393 a/e (\$816,907 CDMX)**

Remuneración promedio: **\$7,839 mes (\$13,928 CDMX)**

Fuente: INEGI. micro datos. Censo Económico 2014
a/e: Anual por empleo

III. Desigualdades en desarrollo urbano, económico y social: la fractura entre oriente y poniente



* Para la elaboración de las estadísticas por zonas se definieron áreas de influencia de seis kilómetros a partir de la identificación de clústers o áreas de valor estratégico en diferentes puntos cardinales de la Ciudad, tales como: Polanco, AICM, Vallejo, Santa Fe, WTC.

Peso económico del AICM en relación con otras zonas de la Ciudad

Variable	AICM	Poniente	Centro	Norte	Sur	Oriente
Población	1,088,380 hab (12.4% CDMX)	557,391 hab (6.4% CDMX)	1,154,079 hab (13.2% CDMX)	796,876 hab (9.1% CDMX)	969,705 hab (11.1% CDMX)	1,591,782 hab (18.2% CDMX)
Densidad de ha /ha	184	104	157	176	113	196
Relación de habitantes empleo	3.51	2.36	0.93	3.98	1.76	6.2
Unidades económicas	53,101 (14% cdmx)	12,782 (3.4% cdmx)	94,697 (24.9% cdmx)	30,400 (8% cdmx)	38,091 (10% cdmx)	57,686 (15.2% cdmx)
Producción bruta total	8.1% CDMX	12.1% CDMX	44.8% CDMX	6.3% CDMX	19.3% CDMX	3.4% CDMX
Productividad laboral promedio	\$521,000	\$1,069,000	\$765,000	\$653,000	\$730,000	\$277,000
Personal ocupado	323,778 (9.9% CDMX)	235,355 (7.2% CDMX)	1,230,005 (37.1% CDMX)	199,824 (6.1% CDMX)	549,862 (16.8% CDMX)	257,563 (7.8% CDMX)
Remuneraciones totales	9.8 % CDMX	11.5 % CDMX	45.1 % CDMX	4.4 % CDMX	15.4 % CDMX	3.7 % CDMX
Remuneración mensual promedio*	\$11,330	\$18,706	\$12,534	\$8,396	\$11,997	\$6,269

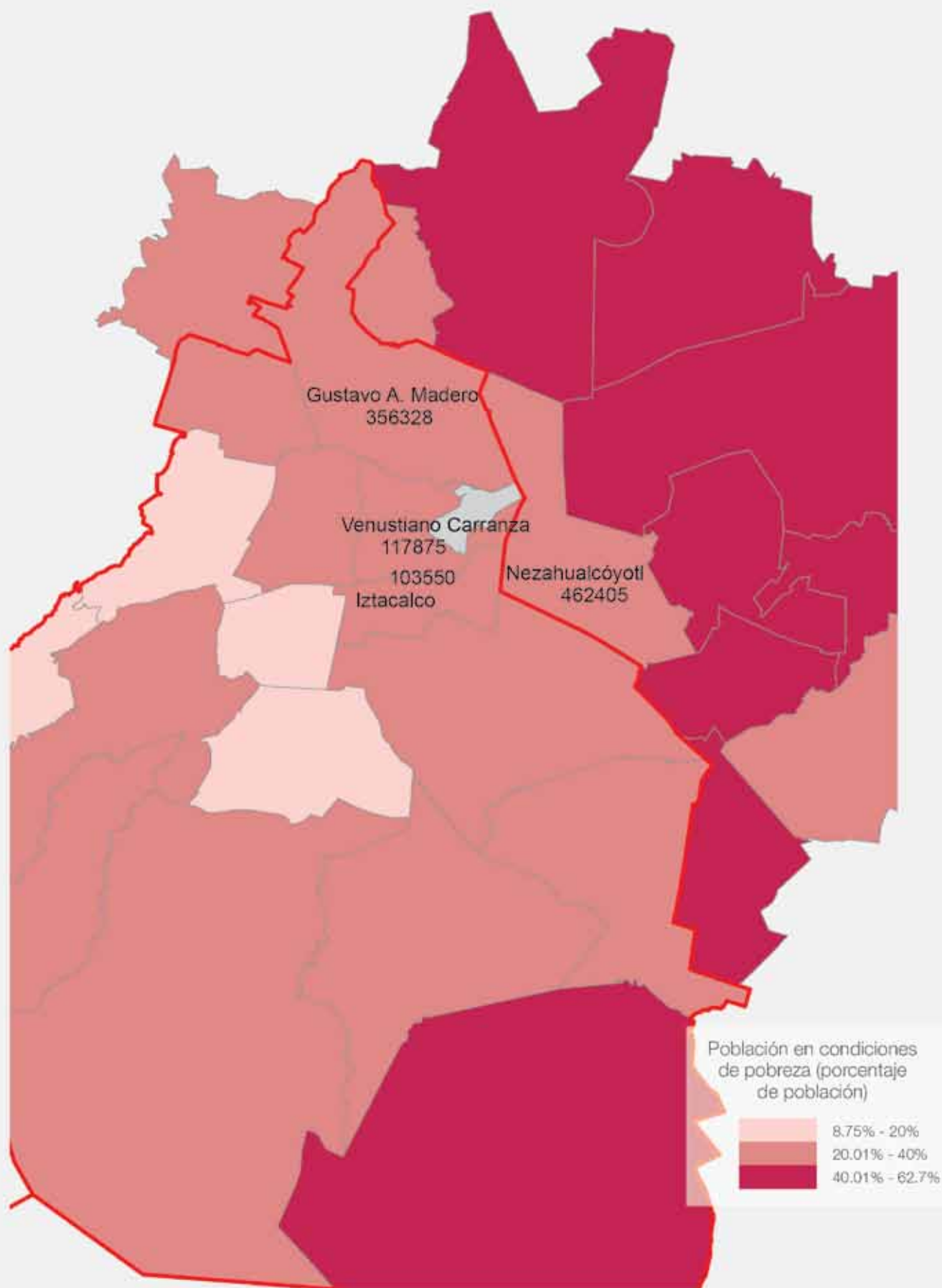
* El cálculo se realizó considerando el personal remunerado. No se consideran el personal ocupado autoempleado ni propietarios de las unidades económicas.

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda y Microdatos Censo Económico 2009.

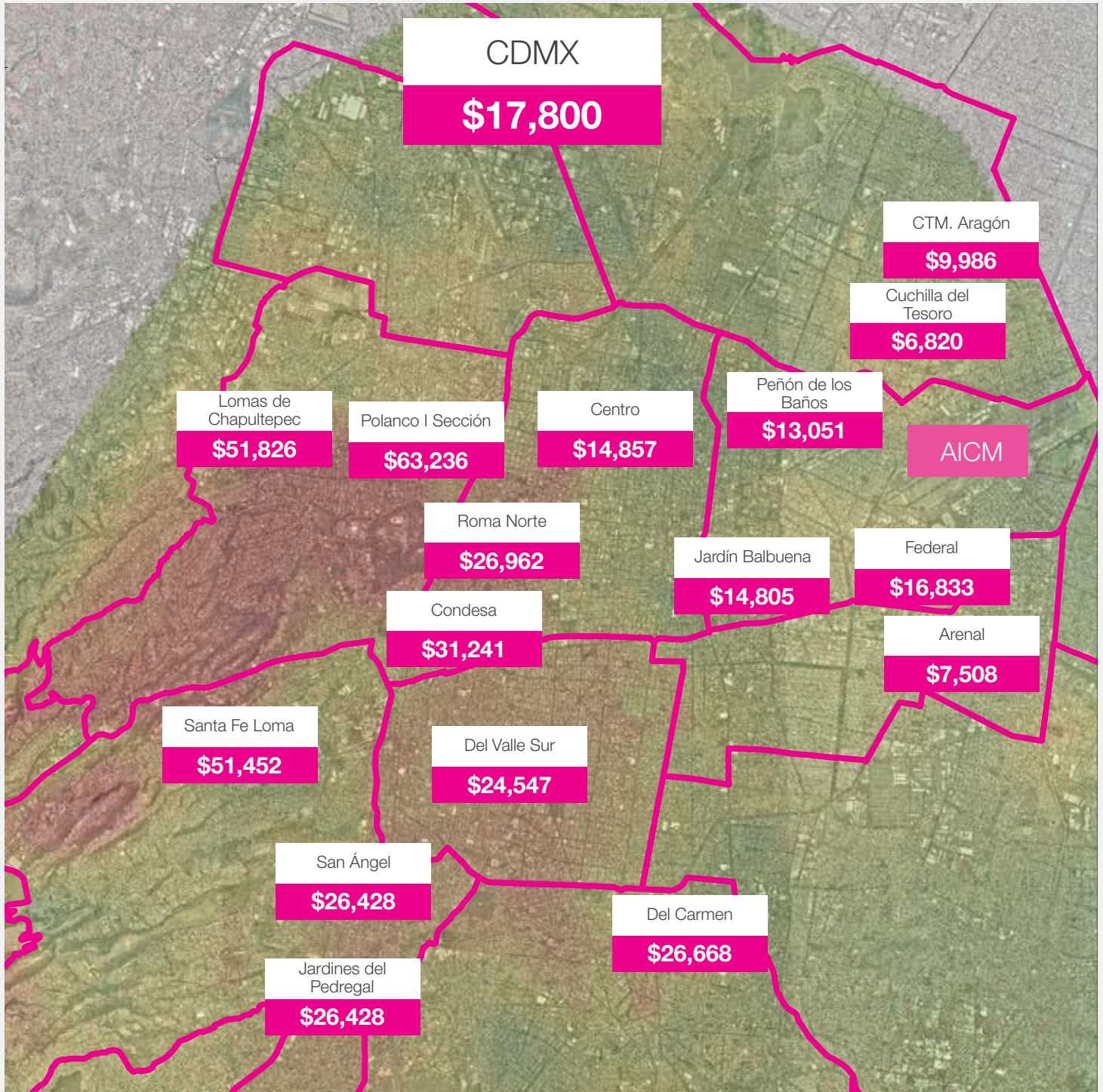
Amplia brecha en infraestructura urbana

Infraestructura por cada 100	AICM	Sur	Norte	Oriente	Centro	Poniente	Mejor	Peor
Bancos	13.6	35.6	6.1	6.2	29.9	10.8	Sur, Centro	Oriente, Norte
Cajeros	6.3	10.5	2.6	2.1	8.9	5.2	Sur, Centro	Norte, Poniente
Cines	0.5	2.0	0.5	0.5	2.2	1.3	Centro, Sur	AICM, Norte y Oriente
Escuelas	133.3	171.9	124.4	110.7	125.9	95.4	Sur, AICM	Poniente y Oriente
Hospitales	3.7	9.2	5.8	3.7	12.0	1.8	Centro, Sur	Poniente, Oriente y AICM
Museos	0.2	2.0	0.8	0.3	5.5	0.4	Centro, Sur	AICM
Universidades	2.5	24.3	3.6	1.8	14.6	2.7	Sur, Centro	AICM, Poniente

Pobreza en municipios aledaños al AICM



Valor del suelo



5. Condiciones jurídicas para el futuro de los predios que ocupa actualmente el AICM

Por Antonio Azuela

Investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar las condiciones jurídicas que se presentan en el supuesto de que el área que actualmente ocupa el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) deje de tener su uso actual al entrar en operación el Nuevo Aeropuerto que se construye en el ex vaso de Texcoco. Diversos factores hacen que el asunto tenga cierta complejidad: confluyen diversas materias (vías generales de comunicación, bienes nacionales, desarrollo urbano, protección al ambiente, entre ellas); el área se encuentra en una zona metropolitana donde confluyen todos los órdenes de gobierno; la Ciudad de México está próxima a contar con una constitución propia por primera vez en su historia; y no existe un caso de estas dimensiones en el que un área de propiedad federal deba ser incorporada al desarrollo urbano de un territorio en condiciones de pluralismo político. No obstante, como se demostrará en las páginas que siguen, existen suficientes elementos para afirmar que los poderes públicos de la Ciudad de México (su gobierno y su Asamblea Legislativa) cuentan con los fundamentos jurídicos suficientes para conducir un proceso de planeación que permita a la comunidad política de la entidad definir el modo en que el área objeto de este estudio se incorporará a los procesos urbanos de la misma. Obviamente, queda fuera del presente estudio el señalar en qué dirección debe darse ese proceso, e importa aclarar que hablar de “incorporar al desarrollo urbano” no significa cubrir toda el área con usos urbanos, lo que deberá ser objeto de un largo proceso de deliberación pública.

Es importante advertir que, si bien se trata de un análisis predominantemente jurídico, se considerarán dos elementos de contexto: primero, la proximidad del proceso constitucional en la Ciudad de México, que por fuerza trae consigo un espacio de incertidumbre sobre el futuro de la distribución de competencias al interior de la entidad, así como la posibilidad de nuevos instrumentos de intervención sobre los procesos urbanos, que po-

drían abrir nuevas posibilidades regulatorias para el AICM; segundo, la enorme distancia que existe entre los instrumentos hoy vigentes en la Ciudad de México y los, muy ambiciosos, fines de carácter social establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en su artículo 27. Por esas dos razones, el ejercicio que sigue tiene que dejar algunos temas abiertos, que solo podrán ser esclarecidos a través de los procesos que se avecinan, o sea el de la nueva Constitución y el de un ulterior desarrollo de legislación urbanística que esté a la altura de los fines.

I. El AICM y el régimen de la planeación urbana

Partamos de una pregunta muy simple: ¿qué tratamiento jurídico debe darse al área del AICM una vez que deje de funcionar como aeropuerto? Para iniciar con una respuesta también simple, vale decir que el futuro de dicha área debe ser definido como parte del proceso de planeación de la Ciudad de México y de la zona metropolitana en la que ella se encuentra inmersa. El propósito de esta primera parte del estudio consiste en mostrar que se trata de la planeación de los asentamientos humanos que está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación urbanística, es decir, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). El análisis inicia con una reflexión sobre la obligatoriedad del régimen de la planeación, para después abordar el problema de los niveles de la planeación (que conduce a la definición de las competencias de cada nivel de gobierno en la materia, incluyendo la cuestión metropolitana), y finalmente el de los instrumentos con los que se cuenta para la gestión del suelo en la Ciudad de México.

a. Sobre la obligatoriedad (y el sentido) constitucional de la planeación

En el derecho mexicano los planes y programas de desarrollo urbano tienen un carácter obligatorio para los propietarios de predios. En la segunda

parte de este estudio se explica de qué manera eso se aplica también al área del AICM. Lo que es necesario esclarecer aquí es que la planeación del desarrollo urbano es, primero que nada, una función obligatoria para el Estado en sus diversos órdenes de gobierno.

Efectivamente, tal como está redactado el fundamento constitucional de la planeación, no puede quedar duda que planear y regular los procesos urbanos es una obligación de los tres órdenes de gobierno. Se trata del tercer párrafo del artículo 27, que fue modificado en 1975 para incorporar el tema de los asentamientos humanos y en 1987 para hacer lo propio con el del medio ambiente. Dicho párrafo se transcribe a continuación, en la parte conducente, para poder mostrar no solo sus alcances sino su sentido:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, *con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.* En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico... [énfasis nuestro].

Del precepto transcrito se desprenden los elementos más importantes que cubre el presente estudio. Sin embargo, para los fines de este apartado basta con destacar dos de ellos: pri-

mero, el carácter claramente imperativo del texto constitucional respecto de la planeación de los asentamientos humanos, que está implicado en el uso de la frase “se dictarán”. Eso significa que no se trata de una actividad optativa, sino que es una de las funciones que están obligados a desplegar los tres órdenes de gobierno¹. El segundo elemento es el sentido o la finalidad que se atribuye a esa función y que está expresado claramente en las ideas de: a) distribución equitativa y conservación de la riqueza pública, b) desarrollo equilibrado del país, y c) mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Es bien sabido que, para un sector de la opinión pública e incluso en ciertos medios académicos, disposiciones como ésta no corresponden a lo que “debería” ser un texto constitucional. Sin embargo, no se conocen opiniones jurídicas especializadas (ni mucho menos tesis de jurisprudencia) que hayan siquiera intentado demostrar que no estamos ante una norma Constitucional que resulta obligatoria para los tres órdenes de gobierno. Más aun, si esa disposición es aplicable a la totalidad del territorio nacional, con más razón debe serlo tratándose de un área que sin duda será parte de un proceso urbano de enormes consecuencias para la Ciudad de México, como es el área del actual AICM.

Es evidente que, si no se planea adecuadamente el futuro de dicha área, las condiciones de vida de la población de la zona no mejorarán, ni habrá un desarrollo equilibrado del área circundante ni, mucho menos, se logrará una distribución equitativa de la riqueza pública, que en este caso no es otra que la producida por la propia dinámica urbana en torno al AICM.

¹ No entraremos al problema, hoy superado, del significado de la palabra *Nación* en el texto transcrito. Baste con referirnos a la fracción XXIX-C del artículo 73 y a la fracción V del 115 de la propia Constitución para hacer evidente que, desde las reformas introducidas a esos preceptos en 1975, la planeación es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno.

b. Niveles de planeación y distribución de competencias

Como es obvio, afirmar la obligatoriedad de la planeación y sus fines es apenas el primer paso de este recorrido. Lo que sigue es determinar qué tareas específicas corresponden a qué órganos del Estado respecto al área del AICM. Antes de la reforma constitucional de 1975 en materia de asentamientos humanos, existía una polémica sobre el significado del vocablo “nación” en el artículo 27. La interpretación dominante era que por “nación” debía entenderse “federación” (es decir, los poderes federales) y que por lo tanto los estados y municipios carecían de facultades para regular la propiedad.

Con la reforma de 1976 no solamente se incorporó un nuevo contenido al párrafo tercero del artículo 27 (arriba transcrito), sino que también se adicionó el artículo 73 (con una fracción XXIX-C) y el artículo 115 (con una fracción V) y con ello se estableció un régimen de facultades concurrentes² que hizo explícito que cada orden de gobierno tendría atribuciones específicas en la materia. A continuación se explica el modo en que ese nuevo sistema se aplica a los procesos de planeación sobre el área del AICM.

El régimen de facultades concurrentes que existe en materia de asentamientos humanos, en virtud del cual los tres órdenes de gobierno tienen atribuciones en la materia, se justifica por la naturaleza multi-escalar del fenómeno urbano. Ya que los problemas urbanos se manifiestan de manera diferente según la escala que se adopte (nacional, subnacional, local), resulta lógico que cada orden de gobierno deba hacerse cargo de lo que ocurre a su respectiva escala; el problema es que al final todos coinciden en el mismo espacio, por lo que se debe cuidar el efecto del ejercicio de las competencias de cada uno sobre las de los demás. Por si esto no fuese suficientemente com-

plejo, existe una escala de los problemas urbanos (la escala metropolitana) que no corresponde con alguno de los tres órdenes que establece la Constitución, por lo que ha sido necesario incluir en la Constitución reglas especiales para hacerse cargo de la misma. El recuento que sigue tiene por objeto mostrar que, a pesar de la complejidad de la cuestión, el régimen (constitucional y legal) de los asentamientos humanos contiene los suficientes elementos para poder determinar lo que corresponde a cada nivel en la tarea de definir el futuro del área del AICM.

b.1 La planeación metropolitana

Para cumplir con los fines del artículo 27 en materia de asentamientos humanos, la Constitución y la ley de la materia (la LGAH) establecen una división de competencias entre los tres órdenes de gobierno. En esa división destaca el enorme poder que se otorga a las autoridades municipales para la regulación de los usos del suelo en la fracción V del artículo 115 constitucional, sobre todo a partir de 1983, cuando se emprendió una ambiciosa reforma municipal. Sin embargo el propio texto constitucional crea un régimen especial para las áreas metropolitanas, aunque no utiliza esa denominación, en virtud del cual las atribuciones municipales no se pueden ejercer con la misma libertad que en el resto del territorio. Ya que el AICM se encuentra en un entorno metropolitano, es preciso comenzar por explicar en qué consiste dicho régimen. El artículo 115 constitucional dispone en su fracción VI:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, *planearán y regularán de manera conjunta y coordinada* el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia [énfasis nuestro].

² La interpretación más exhaustiva de este régimen se encuentra en Díaz y Díaz, 2015.

Como se puede apreciar, la Constitución reconoce explícitamente el fenómeno metropolitano, o sea lo que la Ley General de Asentamientos Humanos denomina “el fenómeno de la conurbación”, que trae consigo retos específicos para su regulación que no pueden resolverse con el sistema usual de distribución de competencias. Y el precepto no puede ser más claro, sobre todo en el contexto de las atribuciones municipales: en las áreas metropolitanas, dichas atribuciones, así como las de los estados y la federación, están sujetas a una restricción importante que consiste en la obligación de planear y regular “de manera conjunta y coordinada” el desarrollo de los centros de población conurbados. ¿Cuál es el alcance de esta restricción? ¿Ella significa la desaparición total de las atribuciones de los tres órdenes de gobierno? ³ Y, sobre todo, ¿significa también que el futuro del área del AICM debe ser decidido por los tres órdenes de gobierno presentes en la zona metropolitana de la Ciudad de México? Para responder esas preguntas es preciso revisar la evolución de esta cuestión, tanto en el plano legislativo como en el de la práctica de la planeación.

La primera Ley General de Asentamientos Humanos, de 1976, estableció un régimen para las “conurbaciones” que giraba en torno a una decisión presidencial de “reconocer el fenómeno” mediante una “declaratoria” cuyo principal efecto era la creación de una Comisión de Conurbación para el área respectiva.⁴ En el caso de la entonces llamada Conurbación del Centro del País, que comprendía al Distrito Federal y cuatro estados circundantes, no llegó a expedirse un plan o programa con fuerza legal como para regir el desarrollo del área. Esta situación cambió con la entrada en vigor de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos en 1993, que modificó el régimen de las áreas metropo-

litanas para crear un sistema que podríamos llamar convencional, ya que la nueva ley creó un mecanismo diferente para su institucionalización.

Desde entonces ellas se establecen mediante convenios celebrados entre las entidades federativas respectivas y el gobierno federal y no ya por medio de un acto unilateral de voluntad de este último. Este cambio se tradujo, para el caso de la conurbación en torno a la capital de la república, en la creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos en 1995 y la consecuente aprobación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) en 1998. Es muy importante destacar que ese ha sido el primer instrumento de planeación con fuerza legal para el área metropolitana, expresamente convenido por el Estado de México, el Distrito Federal y el gobierno federal, y que aún está en vigor, por lo que es interesante llamar la atención sobre lo que el mismo dispuso para el sistema aeroportuario de la aglomeración. Además, con ello será más fácil comprender el sentido y alcance de la restricción que trae el régimen metropolitano para las atribuciones de los órdenes de gobierno.

En el proceso de integración del POZMVM, se hizo evidente que el gobierno federal y el Gobierno del Distrito Federal no llegaron a un acuerdo sobre la ubicación del nuevo aeropuerto. Para el primero la opción más deseable era el Ex vaso de Texcoco, mientras que el segundo favorecía la opción de Tizayuca, en el Estado de Hidalgo. Por ello, el texto que finalmente se aprobó, dejó en claro que, si bien se reconocía la necesidad de ampliar la capacidad aeroportuaria, la ubicación exacta del nuevo aeropuerto quedaba abierta, dejando para el futuro la decisión (ver figura 1).

³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aclarado la cuestión en la Controversia Constitucional 74/2008, promovida por el municipio de Zapopan, Jalisco, en contra del régimen de conurbación de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

⁴ Entre fines de 1976 y principios de 1977 se decretaron seis zonas conurbadas que fueron suprimidas en 1987.

Figura 1

Ubicaciones posibles de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México en el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (1998), aun en vigor.



La decisión de ubicar el NAICM en el ex vaso de Texcoco, anunciada en septiembre de 2014 por el titular del Poder Ejecutivo Federal, trajo consigo la necesidad de adecuar el POZMVM para dejar claro que el gobierno federal se inclinó en definitiva hacia una de las opciones y por tanto debían adoptarse las previsiones que sean congruentes con dicha decisión, adecuación que no se ha iniciado. Pero ¿cuáles son esas “previsiones”? ¿Deben convertirse en una regulación de detalle de los usos del suelo de toda el área circundante al NAICM? Al abordar esta pregunta se aclara, al mismo tiempo, el alcance de la restricción constitucional para las atribuciones de los tres órdenes de gobierno en las áreas metropolitanas. Al respecto, puede afirmarse que la adecuación al POZMVM (o sea, los temas que tienen que acordar los tres órdenes de gobierno en este caso) consiste solamente en el establecimiento de una estrategia general del desarrollo urbano para en-

frentar los efectos metropolitanos del NAICM y no en la regulación detallada de todos los procesos de producción del espacio urbano o de conservación ecológica en el área en cuestión. Esa estrategia general, que debe seguir los principios sustantivos establecidos en el artículo 27 arriba citados, es el ámbito en el que los tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios) deben seguir una acción “conjunta y coordinada”, en términos de la fracción VI del artículo 115 constitucional. Es ese el nivel de generalidad que caracteriza al POZMVM, cuya legalidad no ha sido impugnada, y que no ha impedido que tanto los municipios del Estado de México como las autoridades del Distrito Federal hayan establecido sus propias regulaciones del uso del suelo en sus respectivas jurisdicciones.

En otras palabras, si bien es cierto que todas las autoridades del área metropolitana deben participar en la decisión sobre la estrategia general que debe seguirse respecto del NAICM, también es cierto que carece de sentido una interpretación según la cual todas esas autoridades tuviesen que participar en todas las decisiones locales sobre usos específicos y en la gestión cotidiana del espacio urbano. Baste pensar en lo absurdo que sería la intervención del gobierno municipal de Naucalpan para un cambio de uso del suelo de un restaurante a un taller mecánico en Texcoco. Es por ello que la propia LGAH mantiene un ámbito de atribuciones locales, al disponer:

Una vez aprobados los programas de ordenación de zonas conurbadas por las comisiones de conurbación, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes, las reservas, usos y destinos de áreas y predios [artículo 25].

Queda claro, entonces, que el ámbito de la coordinación metropolitana es solamente el de las decisiones estratégicas en las que deben participar los tres órdenes de gobierno. Para los asuntos

relativos a escalas menores, cada orden de gobierno puede ejercer sus propias atribuciones sin pasar por la coordinación metropolitana. Veamos ahora cómo se traduce lo anterior para cada uno de esos órdenes de gobierno.

b.2 El alcance de las atribuciones federales

El gobierno federal tiene atribuciones claras sobre el sistema aeroportuario nacional como parte del régimen de vías generales de comunicación (a través de la Ley de Aeropuertos y de la Ley de Aviación Civil) y es por ello que juega un papel preeminente en decisiones como la relativa a la ubicación del NAICM. En materia de asentamientos humanos también tiene atribuciones importantes en lo relativo a la conducción de una política nacional de desarrollo urbano y, como veremos, en materia de reservas territoriales (LGAH). En particular, hemos visto que para la planeación del desarrollo urbano que propicia el NAICM en el ex vaso de Texcoco, el gobierno federal debe participar en un proceso de planeación de manera conjunta y coordinada con las entidades y los municipios del área en cuestión. Por lo que se ha señalado en la sección anterior, ello puede tener lugar en el contexto de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos o de cualquier otro mecanismo que se convenga con el Estado de México y la Ciudad de México.

Sin embargo, en lo que respecta al área del AICM las atribuciones federales son muy distintas. Como se explicará en la segunda parte de este trabajo, el hecho de que el predio del AICM sea propiedad del gobierno federal, o que haya sido utilizado para el servicio público de aeropuerto durante décadas, no otorga a éste una condición jurídica predominante para la decisión sobre el futuro de esa área – al menos no una condición distinta a la de cualquier propietario. Como autoridad en materia de asentamientos humanos, el gobierno federal tiene las mismas atribuciones que en el resto de las áreas metropolitanas en las que se haya establecido un mecanismo de coordinación en términos de la LGAH. Así, puede participar en

la planeación que defina las estrategias generales aplicables a un proceso de urbanización con impacto metropolitano, al igual que los gobiernos del Estado de México y de la Ciudad de México pueden participar en la definición de las estrategias aplicables al área del NAICM. El resto de las atribuciones para regular el futuro del área compete a las autoridades locales.

También vale la pena destacar que, además de la capacidad de intervenir en una decisión de carácter estratégico, el gobierno federal tiene un conjunto de obligaciones en materia de asentamientos humanos, que no pueden ser soslayadas. Baste con mencionar la obligación en materia de suelo urbano que tiene la Federación (al igual que las entidades federativas y los municipios) en el sentido de “... evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda” (artículo 40, fracción II de la LGAH). Volveremos sobre este punto en la segunda parte.

b.3 Las atribuciones del Gobierno de la Ciudad de México

Por lo dicho hasta aquí, debe quedar claro que los poderes de la Ciudad de México tienen capacidad para participar en las decisiones estratégicas que afectan al conjunto de la zona metropolitana de la cual forma parte – por ejemplo, en las estrategias generales de desarrollo urbano en torno al NAICM en el ex vaso de Texcoco. Lo que falta precisar es el ámbito de competencia de dichos poderes, al margen de la coordinación metropolitana, frente al área del AICM una vez que deje de funcionar como terminal aeroportuaria.

Evidentemente, muy pronto surgirá la pregunta sobre el papel que habrán de tener en la regulación de los usos del suelo los gobiernos de las circunscripciones territoriales de la Ciudad, en el contexto del nuevo orden constitucional local. Pero antes de referirnos a ello hay que aclarar cuál es el régimen de competencias en materia urbanística hoy vigente. Como se sabe, en el Distrito Federal los municipios fueron suprimidos desde

1928 y por lo tanto no se aplica en su territorio el artículo 115 constitucional. En consecuencia, las atribuciones sobre planeación urbana que tienen los municipios del país quedaron concentradas en las autoridades del Departamento del Distrito Federal, hasta antes de la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1996.

Dejando de lado los antecedentes remotos de la planeación en la ciudad capital, conviene recordar que, en 1976, se expidió la primera Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que dio lugar a una sucesión de planes (posteriormente programas) que con diversas denominaciones han venido rigiendo las transformaciones territoriales del Distrito Federal por más de tres décadas; es en el contexto de esos planes que habrá de decidirse el futuro del área del AICM. Para comprender el modo en que esa área se insertará en dichos planes, hay que señalar dos figuras jurídicas que destacan dentro del mismo: el concepto de reserva territorial y un sistema de planeación en tres niveles geográficos.

El concepto de reservas en materia de asentamientos humanos está presente en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional,⁵ es definido en la LGAH como “las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento” (artículo 2, fracción XVI). Esto significa que cuando deje de operar el aeropuerto, el estatuto jurídico de las áreas que hoy ocupa no será otro que el de formar parte de la reserva territorial de la ciudad.⁶ Es importante aclarar dos cuestiones respecto de dicha condición jurídica: por un lado, la categoría de reserva no cambia la titularidad del bien, ya que su efecto fundamental es el de asignarle la función de alojar parte del crecimiento de la ciudad,⁷

5 Ahí se establecen las categorías de provisiones, usos, reservas y destinos como la forma de clasificar el territorio de y en torno a los asentamientos humanos.

6 Esto no significa que la totalidad del área terminará siendo ocupada por usos urbanos, ya que todo proceso de crecimiento debe prever un porcentaje de áreas libres. Previsiblemente, esa cuestión tendrá un lugar central en la deliberación pública sobre el futuro del AICM y del proceso de planeación correspondiente.

7 La LDUDF contiene disposiciones a las reservas, en sus ar-

unque también es cierto que sí hay un cambio en su régimen jurídico debido a que, por el solo hecho de ser parte de la reserva de crecimiento, el Gobierno de la Ciudad tiene, respecto de los predios que la integran, un derecho de preferencia para adquirirlos “cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso” (artículo 47 de la LGAH). Esta atribución ha estado en la LGAH durante décadas y prácticamente no se ha ejercido.

Por otro lado, la planeación del desarrollo urbano del D.F. se ha desplegado fundamentalmente en tres escalas: la relativa al conjunto del Distrito Federal (que corresponde al Programa General de Desarrollo Urbano), la de las circunscripciones territoriales (mediante programas delegacionales) y la del nivel de colonia al que usualmente corresponden los planes parciales.⁸ En ese contexto nace una distinción entre las estrategias y políticas que expresan una visión de conjunto del D.F. en la primera escala y la regulación detallada de los usos del suelo en la segunda. La pertinencia de esa distinción para el futuro del área del AICM radica en que en los planes y programas generales de desarrollo urbano, se ha formulado como estrategia la búsqueda de una estructura policéntrica para la ciudad. Por ello, es previsible que el futuro del área que nos ocupa tenga el carácter de un nuevo centro (o subcentro) urbano. Esa nueva centralidad sería un concepto urbanístico que ya tiene antecedentes en la planeación de nuestra ciudad desde hace décadas.

En el siguiente nivel de planeación, que hoy por hoy corresponde al territorio de las delegaciones, es el que contiene la regulación específica de los usos del suelo. Si no existiese el AICM (cuya área está clasificada escuetamente como un equipamiento), el área estaría sujeta a una combinación de usos como el resto de la ciudad. Sin embargo, dado que de hecho estará sujeta a un proceso de incorporación al desarrollo urbano, es probable que el instrumento para su regulación fuese

títulos 7, fracción XXXVI, 48, 49 y 51, que no contradicen sino complementan lo que aquí se señala.

8 Es esa la denominación vigente, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano en vigor desde 2010.

un plan parcial. Volveremos sobre este punto más abajo en relación con los instrumentos específicos para la gestión de la zona.

Después de este breve recorrido por las figuras jurídicas del régimen de la planeación urbana de la hoy Ciudad de México, es más fácil comprender el sistema de atribuciones que rige en un caso como el del área del AICM: en su formulación más simple puede decirse que la determinación de la política general aplicable a la estructura urbana de la Ciudad de México (mediante el Programa General), así como la regulación de los usos del suelo son competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mientras que la expedición de permisos y autorizaciones, así como la iniciativa para modificar los anteriores, es competencia del Jefe de Gobierno de la Ciudad. Esa división de atribuciones es resultado de la producción legislativa de la Asamblea que se expresa, fundamentalmente, en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF).

Efectivamente, es la LDUDF el ordenamiento que distribuye las competencias y que ha concentrado en la ALDF las atribuciones de aprobar todos los programas de desarrollo urbano, dejando en el Gobierno de la entidad solamente lo que se denomina la administración de los usos del suelo, que se traduce en el desahogo de una serie de procedimientos administrativos por medio de los cuales se llevan a cabo los desarrollos inmobiliarios en la Ciudad. Aunque el tema queda fuera del alcance del presente trabajo, esa concentración de atribuciones resulta sumamente problemática ya que supone la fusión en un solo órgano de atribuciones legislativas con atribuciones de planeación, que en la mayoría de los países con un sistema robusto de planeación suelen estar separadas.⁹ Baste con señalar, como conclusión principal de este apartado, que en el régimen actual, la competencia para determinar los usos que puede

tener un predio como el del AICM corresponde en forma prácticamente exclusiva a la ALDF. Para matizar esta afirmación es preciso hacer notar que la ALDF tiene la última palabra, pero que el Jefe de Gobierno tiene una importante capacidad de iniciativa en esta materia.

b.4 Las demarcaciones territoriales y el futuro previsible

En virtud del carácter inminente del proceso constitucional de la Ciudad de México, es importante destacar que las demarcaciones de la misma, que hasta ahora han tenido el estatuto de delegaciones, contarán con un gobierno local (las alcaldías), que muy probablemente sean dotadas de alguna intervención en los procesos de planeación. Desde luego, no es este el lugar para elaborar una conjetura sobre cuáles podrían ser sus atribuciones urbanísticas, pero es importante señalar que el nuevo régimen constitucional puede cambiar radicalmente el sistema de distribución de competencias en la materia, lo cual tendrá consecuencias directas sobre la situación jurídica del área del AICM cuando deje de operar como aeropuerto. Ciertamente, será necesario tomar en cuenta la experiencia de los últimos tres lustros, en los que las jefaturas delegacionales, por su carácter de órganos electos, han tenido una participación de facto sumamente destacada en los programas delegacionales de desarrollo urbano, a pesar de que la competencia de su aprobación radique en la ALDF. En cualquier caso, uno de los retos del proceso legislativo en materia de desarrollo urbano que habrá de tener lugar después de la expedición de la nueva Constitución, será el de contar con un sistema de distribución de competencias que permita asignar al área del AICM (como reserva territorial con un potencial muy relevante) un carácter estratégico que otorgue al Gobierno de la Ciudad un papel preeminente en su planeación.

El recuento realizado hasta aquí del sistema de distribución de competencias ha señalado que existen importantes áreas de incertidumbre sobre el futuro de dicho sistema, en virtud del proceso constitu-

⁹ El problema ha sido explorado en Azuela, Antonio El Distrito Federal como entidad federativa y las atribuciones en materia de desarrollo urbano. Trabajo elaborado por encargo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Agosto de 2014.

cional en puerta. Sin embargo, eso no significa que pueda ponerse en duda la existencia de una competencia de origen en los poderes públicos de la Ciudad de México para regir la incorporación del área del AICM al desarrollo urbano, como la tiene cualquier gobierno local sobre los terrenos de cualquier forma de propiedad, incluyendo un derecho de preferencia para adquirir los predios cuando se pongan en venta, en la medida en que sean parte de la reserva de crecimiento de la Ciudad. Una vez que se defina el nuevo sistema de atribuciones, las autoridades de los dos niveles de gobierno de la Ciudad, con la participación que corresponda al poder legislativo de la misma, estarán plenamente capacitadas para ordenar las transformaciones territoriales que más convengan a la misma Ciudad. En la segunda parte se aportarán argumentos adicionales en este mismo sentido.

c. Los instrumentos

Una mención especial amerita el tema de los instrumentos de los que se dispone en la legislación para la gestión del área del AICM. Una vez que, a través del proceso de planeación respectivo, los poderes públicos de la Ciudad de México hayan decidido el futuro del área, será necesario disponer de instrumentos de actuación que hagan viable el logro de las metas adoptadas. Además del derecho de preferencia establecido por la LGAH, existe en la LDUDF un catálogo de instrumentos de los que también podría echarse mano para ordenar los usos y destinos del área. Se trata de los ya mencionados programas parciales, de las áreas de gestión estratégica y de los polígonos de actuación, figuras jurídicas que se han utilizado para diversos proyectos urbanos en los últimos años, aunque solamente en un caso (el de Santa Fe) se han utilizado para un área equiparable a la del AICM.

Ahora bien, consideramos que resulta superfluo explorar las ventajas comparativas de cada uno de ellos. Primero, en virtud del contexto de cambio constitucional que vivimos, del que podrá surgir una mayor variedad de instrumentos de intervención urbanística en el futuro cercano. Segundo

y más importante, porque los instrumentos mencionados no son suficientemente sólidos para llevar a la práctica el principio más importante del régimen de los asentamientos humanos, como es el de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, a través de mecanismos de captura de plusvalía o de sistemas equivalentes como los que se han utilizado en otras partes del mundo. De hecho, hemos incluido una referencia a los instrumentos en este estudio solamente para señalar la necesidad de fortalecer la legislación urbanística de la Ciudad de México dotándola de los instrumentos necesarios para hacer efectivos los fines señalados en la Constitución para la gestión de los asentamientos humanos en procesos como el que puede tener lugar en el área del actual AICM.

A lo largo de esta primera parte se ha explicado la situación del área del AICM en el contexto del régimen de planeación de los asentamientos humanos. Se ha hecho evidente que estamos frente a una doble condición: por un lado, en las últimas décadas el sistema de planes establecido por las leyes ha estado en constante cambio y es probable que sufra transformaciones todavía más importantes en el contexto de la nueva constitución, pero al mismo tiempo ha quedado claro que, no obstante esos cambios, los usos y destinos a que podrá dedicarse esa área solamente podrán decidirse a través de los programas o planes de desarrollo urbano. En virtud de los fundamentos constitucionales y legales que se han señalado, los programas o planes son los instrumentos normativos con que cuenta el orden jurídico mexicano para regular los procesos de urbanización y su aplicación no es optativa sino obligatoria tanto para las autoridades como para los particulares. En particular, a menos que el proyecto consistiera en crear un área de conservación ecológica (lo que parece improbable por tratarse de un área altamente impactada desde el punto de vista ambiental), es ineludible que el área se convierta en parte de la reserva de crecimiento de la Ciudad de México. Lo anterior no significa, en modo alguno, que en ella

tengan que desarrollarse altas densidades o que no puedan existir espacios abiertos. Estos últimos son un aspecto fundamental para lograr la sustentabilidad del proyecto, pero eso deberá ser uno de los temas del proceso de planeación que en su oportunidad se desarrolle.

II. Derechos de propiedad en el área del AICM (del régimen de dominio público al del desarrollo urbano)

En esta segunda parte se analiza la naturaleza y el alcance de los derechos y atribuciones que ejerce el gobierno federal sobre el área del AICM, teniendo siempre en cuenta su doble condición de responsable de una propiedad nacional, por una parte, y de autoridad en materia de asentamientos humanos, por la otra. En primer lugar se examinará el procedimiento que habrá de seguirse cuando deje de operar el aeropuerto, para después analizar la situación en la que quedará el régimen de propiedad después del mismo. En su versión más simple, se sostiene la tesis de que los derechos y obligaciones que tendrá el gobierno federal serán las de cualquier propietario, con las obligaciones adicionales derivadas de su condición como autoridad en materia de asentamientos humanos.

a. Del uso aeroportuario y su abandono

Antes de incorporarse al desarrollo urbano, los terrenos del actual AICM habrán de transitar de un régimen a otro. Para comprender el proceso en su conjunto, es importante clarificar tres cuestiones: la naturaleza y el alcance de las atribuciones federales sobre el área mientras funcione el AICM; los procedimientos que será preciso observar cuando cesen las funciones aeroportuarias; y los criterios que deberán prevalecer en cuanto a la rentabilidad económica de las operaciones que el gobierno federal lleve a cabo con dichos terrenos.

a.1 Del uso aeroportuario

En cuanto al primero de esos aspectos, debe quedar claro que, hoy en día, los terrenos del AICM

están “sujetos al régimen de dominio público de la Federación”, dado que están “destinados ... a un servicio público”, tal como lo señala textualmente el artículo 6 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN). Ello significa que están bajo la jurisdicción federal pero solamente mientras se mantiene ese servicio público. Ello queda claro en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en su artículo 96 dispone:

Los bienes inmuebles de dominio público de la Federación ubicados en el territorio del Distrito Federal, estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. Sin embargo, respecto a dichos inmuebles, *se deberán acatar, en lo conducente las disposiciones que en las materias de desarrollo urbano y protección civil del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea Legislativa, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional, o se presenten situaciones de emergencia, derivadas de siniestros o desastres...* [énfasis nuestro].

Así, el régimen local del desarrollo urbano será aplicable cuando el servicio público de aeropuerto deje de prestarse en las áreas del AICM. Hay que hacer notar que el precepto transcrito es parte de un ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión (y no por el órgano legislativo del Distrito Federal) que además es reglamentario de la Constitución en lo que se refiere al régimen político de la capital de la república.

a.2 Del abandono

¿Cuáles son, entonces, los procedimientos que deberán observarse cuando cesen las en el AICM? Ellos están establecidos, entre otros ordenamientos, en la Ley General de Bienes Na-

cionales (LGBN) y en la Ley de Aeropuertos (LA). De acuerdo con esta última, el primer paso del proceso corresponderá a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien deberá disponer el cierre total del aeropuerto porque habrá dejado de reunir “las condiciones de seguridad para las operaciones aéreas” (artículo 6º fracción VII). Como se sabe, con el inicio de operaciones del NAICM será imposible, justamente por razones de seguridad, la operación simultánea de los dos aeropuertos y por lo tanto esa deberá ser reconocida como una causa para que el AICM cierre sus operaciones.

Por la misma razón, la concesión para llevar a cabo operaciones aeroportuarias deberá llegar a su fin y, tal como lo dispone el artículo 20 de la misma Ley de Aeropuertos, “...las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado revertirán en favor de la Nación”. Es entonces cuando procede la aplicación de la LGBN. En ese contexto, existen dos grandes alternativas, la desincorporación de los predios del dominio público o el cambio de destino de los mismos. Es importante hacer notar que la tierra (y sus construcciones) no necesariamente tienen que dejar de ser propiedad federal para incorporarse al desarrollo urbano. Más aún, dentro de esas dos grandes opciones, la ley citada abre muchas posibilidades. Para ello vale la pena transcribir en su parte conducente el artículo 84 de la misma, en el entendido de que estamos frente al supuesto de que en algún momento los predios dejarán de ser útiles para proporcionar el servicio público de aeropuerto:

Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

- I. Enajenación a título oneroso;
- II. Permuta con las entidades; los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios o con

sus respectivas entidades paraestatales, o con los particulares, respecto de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;

- III. Enajenación a *título oneroso o gratuito*, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría, atendiendo la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo *resolver problemas de habitación popular* para atender necesidades colectivas;
- IV. Venta a los propietarios de los predios colindantes, de los terrenos que habiendo constituido vías públicas hubiesen sido retirados de dicho servicio, o los bordos, zanjas, setos, vallados u otros elementos divisorios que les hayan servido de límite. Si fueren varios los colindantes y desearan ejercer este derecho, la venta se hará a prorrata;
- V. Donación a favor de organismos descentralizados de carácter federal cuyo objeto sea educativo o de salud;
- VI. Enajenación onerosa o aportación al patrimonio de entidades;
- VII. Afectación a *fondos de fideicomisos públicos* en los que el gobierno federal sea fideicomitente o fideicomisario;
- VIII. Indemnización como pago en especie por las expropiaciones y afectaciones; Fracción reformada DOF 16-01-2012
- IX. Enajenación al último propietario del inmueble que se hubiere adquirido por vías de derecho público, cuando vaya a ser vendido;
- X. *Donación a favor de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios*, o de sus respectivas entidades paraestatales, a fin de que utilicen los inmuebles en servicios públicos locales, fines educativos o de

asistencia social; *para obtener fondos a efecto de aplicarlos en el financiamiento, amortización o construcción de obras públicas*, o para promover acciones de interés general o de beneficio colectivo;

- XI. Enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, o para la realización de programas de vivienda y desarrollo urbano;
- XII. *Arrendamiento, comodato o usufructo* a favor de instituciones que realicen actividades de asistencia social o *labores de investigación científica*, siempre que no persigan fines de lucro;
- XIII. Enajenación a título oneroso o gratuito, arrendamiento o comodato a favor de organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral, para el cumplimiento de sus fines;
- XIV. Arrendamiento en forma total o parcial, y
- XV. Los demás actos de carácter oneroso que se justifiquen en términos de esta Ley o de las leyes aplicables... [énfasis nuestro].

Como se puede apreciar, la ley permite numerosas posibilidades sobre el tipo de acto jurídico que puede recaer sobre un bien de dominio público que ha dejado de ser útil para el servicio público al que originalmente había sido destinado. Esto es particularmente importante sobre todo si ese cambio de régimen se produce en el contexto de un proyecto compartido por el gobierno federal y el de la Ciudad respecto del futuro del área, dado que las partes contarán con muchas opciones para hacer jurídicamente operativo un acuerdo al respecto. En todo caso, la aplicación de la normativa en materia de desarrollo urbano

resulta ineludible ya que, incluso si no se desincorpora del dominio público y el área es objeto de un simple cambio de destino, este queda sujeto al orden local en materia de usos del suelo. Efectivamente, de acuerdo con el artículo 62 de la propia LGBN,

Para resolver sobre el destino de un inmueble federal, la Secretaría [de la Función Pública] y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán tomar en cuenta por lo menos ... III.- La constancia de uso de suelo.

Dicha constancia de uso del suelo es el acto administrativo que, en el orden local, contiene los usos permitidos por los programas de desarrollo urbano para un predio en particular.¹⁰ Más adelante se aportan elementos adicionales sobre esta cuestión.

a.3 Un tercer aspecto

Existe un tercer aspecto del cambio de régimen del área del AICM que es preciso clarificar. Se trata de la tensión entre la aparente necesidad de obtener el máximo provecho del inmueble y la idea de la función social de la propiedad que debe prevalecer en el futuro del área. Efectivamente, por un lado, es comprensible que para los casos en que el gobierno federal enajena un bien de propiedad nacional, existan reglas que impidan dilapidar el patrimonio del estado.

Así, tratándose de la venta de inmuebles federales el artículo 85 de la LGBN indica que se tratará de obtener “las mejores condiciones en cuanto a precio”, y el 86 menciona “la posibilidad de lograr precios más altos”.

¹⁰ Por si existiese alguna duda de que la citada ley se refiere a las constancias de uso del suelo expedidas por la autoridad local, el artículo 50, fracción II de la misma ley habla de dichas constancias expedidas por “la autoridad competente”, sin que exista indicación alguna sobre un régimen de competencia distinto al establecido por el artículo 115 constitucional.

Naturalmente, el propósito de obtener el máximo provecho de un inmueble puede entrar en contradicción con una política tendiente a ofrecer suelo a precios accesibles para vivienda de interés social. Como se señala más abajo, son muchos los ordenamientos que inclinan la balanza en este último sentido. Por ahora solo mencionaremos una de las obligaciones que tiene el gobierno federal respecto de la propiedad de predios en las zonas de reserva de los centros urbanos. Se trata del artículo 40 de la Ley General de Asentamientos Humanos, de acuerdo con la cual:

La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de [...] II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda...

Así, si el gobierno federal tiene la obligación de evitar la especulación como parte de su política de suelo para el desarrollo urbano, sería contrario a dicha obligación el tratar de obtener el máximo provecho por un predio en un área de reserva para el crecimiento de un centro urbano. No hay que olvidar que, para incorporar las áreas al desarrollo urbano estas se consideran, por definición, como reservas en términos de la LGAH y por tanto les son aplicables las disposiciones citadas.

Así, ante una posible contradicción de criterios entre el del más alto rendimiento y el de evitar la especulación del suelo, debe privar el segundo. Sobre todo por el hecho de que el primero no está formulado en la ley que lo contiene (es decir, la LGBN) como principio general, ni siquiera como una regla que deba aplicarse en todos los casos, sino solamente cuando se trate de la venta de los bienes nacionales. No hay que olvidar que el Gobierno de la Ciudad tiene, en virtud de la LGAH, un derecho de preferencia para adquirir los predios de la reserva que se pongan a la venta y que puede, en el futuro, desarrollar ins-

trumentos regulatorios o de mercado para influir en el precio del suelo.

Por otro lado, es interesante observar que, en el propio sector de comunicaciones y transportes de la administración pública federal, existe una práctica generalizada y ampliamente aceptada de reciclaje de antiguas vías generales de comunicación para el mejoramiento de los centros de población, notablemente de infraestructuras ferroviarias, mediante su otorgamiento en comodato a las autoridades locales, lo que significa que, aún cuando no se trate de proyectos de vivienda, no es preciso obtener siempre el más alto provecho posible de los bienes federales que han dejado de ser útiles para un servicio público¹¹.

b. El régimen jurídico de la propiedad después de la desincorporación

Una vez concluido el cambio de régimen del área del AICM que haga posible su incorporación al proceso de urbanización, los derechos de propiedad del gobierno federal sobre la misma quedan sujetos al ordenamiento urbano y ambiental, igual que los de cualquier otro propietario. Lo que se presenta a continuación es la otra cara de la moneda de lo que se expuso en la primera parte en torno a la obligación de incorporar los predios al proceso de planeación. Si desde el punto de vista del estado dicha área debe ser regulada por las normas ambientales y urbanísticas, desde el punto de vista del propietario las consecuencias son exactamente las mismas. Y el principio general no puede ser más claro, la función social de la propiedad se lleva a la práctica, en el medio urbano, a través de los instrumentos de planeación que la ley establece. Así, de acuerdo con el artículo 27 de la LGAH

11 "SAE otorga a Yucatán bienes ferroviarios en comodato para aprovechamiento social. Son 399 inmuebles en una superficie de 3,400 hectáreas" Comunicado de prensa 07/14 del Servicio de Administración y Enajenación de Inmuebles, 15 de julio de 2014.

Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

A continuación se exponen algunos fundamentos legales adicionales que permiten afirmar sin lugar a dudas que, primero, aunque sea de propiedad federal, el área del AICM habrá de quedar sujeta al régimen de los asentamientos humanos y, segundo, que en la Ciudad de México la propiedad federal se encuentra expresamente sujeta a dicho régimen cuando no presta en ella un servicio público.

Desde los inicios de la moderna legislación ambiental existió la duda sobre el alcance que tendrían sus instrumentos regulatorios (en particular los documentos de urbanismo llamados planes o programas) respecto de diferentes regímenes de propiedad. Por ello, desde sus primeras versiones en la Ley General de Asentamientos Humanos el asunto quedó saldado. En su versión actual, el texto señala en el artículo 28:

Las áreas y predios de un centro de población, *cualquiera que sea su régimen jurídico*, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables. [énfasis nuestro]

En consecuencia, tanto los terrenos ejidales y comunales, como los predios de propiedad pública están sujetos a las previsiones de la LGAH. Pero no solo es cierto que la propiedad federal está sometida, digamos en forma “pasiva”, a dichas pre-

visiones. Existe además una clara obligación por parte del gobierno federal en el sentido de utilizar sus propiedades de modo que se cumplan los propósitos establecidos en el artículo 27 constitucional en la materia. Además del ya citado artículo 40 de la LGAH que impone a los tres órdenes de gobierno la tarea de evitar la especulación con el suelo, un sinnúmero de disposiciones de dicha ley y de la Ley de Vivienda establecen la responsabilidad pública de “fomentar una oferta competitiva de suelo”.¹²

Ahora bien, para el caso de la Ciudad de México, existe además una disposición expresa para predios de propiedad federal que no estén sujetos a un servicio público. Se trata del artículo 96 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), arriba citado, que no deja lugar a dudas sobre la aplicación de la normativa urbanística en bienes de dominio público de la Federación que no están afectos a un servicio público.

Es importante observar que la sujeción de la propiedad federal al orden urbanístico local, que es la tesis central del presente trabajo, no está establecida en una disposición aislada de una sola ley o de un reglamento, sino que confluyen en el mismo sentido un conjunto de leyes surgidas en diversas circunstancias y sobre distintas temáticas: los asentamientos humanos (LGAH), la vivienda (LV) y el régimen político del Distrito Federal (EGDF).

b.1 Sobre la responsabilidad ambiental

La propiedad de las áreas del AICM no solo genera obligaciones consignadas en la legislación en materia de asentamientos humanos; también existen obligaciones derivadas de la legislación ambiental. En virtud de que es altamente probable que en el área existan suelos contaminados, la transmisión de la propiedad de la misma no puede llevarse a cabo sin autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

¹² Entre otros, véase el artículo 38 de la Ley de Vivienda.

(Semarnat)¹³. Asimismo, se tendrá que formular y llevar a cabo un programa de remediación con objeto de saldar íntegramente el pasivo ambiental que se ha generado durante décadas.

Conviene hacer notar que, si bien el tema de la remediación del suelo es un asunto de competencia exclusiva de la federación, a través de la Semarnat, el ejercicio de las atribuciones locales en materia de uso del suelo pueden tener un impacto en dicho tema, dado que las metas de la limpieza de los suelos dependerán del uso al que se vaya a destinar el área en cuestión – cuya definición, conviene insistir, es de competencia exclusiva de la autoridad local. Y si bien es cierto que para algunas sustancias ya existen normas oficiales mexicanas con estándares definidos, como es el caso de los hidrocarburos derivados del petróleo, para muchas otras sustancias que pueden estar presentes en los suelos del AICM no existen parámetros definidos en la normatividad mexicana, por lo que será necesario decidir cuál de los parámetros de otros países deberán ser adoptados para el programa del área objeto de este estudio.

Es verdad que la posibilidad de un bloqueo derivado del ejercicio contradictorio de las atribuciones federales y las locales existe en todos los aspectos jurídicos que hemos abordado. Sin embargo, esa posibilidad es particularmente alta en el caso de la remediación del sitio, ya que un desacuerdo respecto de los parámetros y de los tiempos de ejecución del programa de remediación, puede conducir a un escenario de litigio que podría prolongarse por décadas. Por ello, es importante buscar mecanismos de concertación a partir del reconocimiento de problemas comunes, más que de competencias excluyentes.

III. Conclusiones

Las principales conclusiones de este estudio se pueden resumir de la siguiente manera:

- a. Una vez que el AICM deje de prestar el servicio público de aeropuerto, será aplicable la legislación urbanística del Distrito Federal;
- b. Las decisiones sobre la estrategia general a seguir en el AICM, al igual que las relativas al NAICM, deben adoptarse en un contexto de coordinación metropolitana;
- c. El gobierno federal no puede transmitir el dominio del área del AICM sin garantizar la remediación de los suelos por la contaminación de los mismos que históricamente haya podido producirse;
- d. Para que el área pueda ser dedicada a usos urbanos (incluyendo áreas verdes y espacios abiertos), antes debe ser reconocida por los planes o programas de desarrollo urbano de la Ciudad de México como reserva para el crecimiento urbano;
- e. Al tener el área la condición jurídica de reserva para crecimiento urbano, el gobierno de la ciudad tiene un derecho de preferencia para adquirir las porciones que sean puestas a la venta;
- f. El gobierno federal puede recurrir a una amplia variedad de actos jurídicos para cuando el área deje de prestar el servicio público aeroportuario, lo que proporciona un margen considerable para una acción coordinada entre él mismo y el Gobierno de la Ciudad;
- g. El gobierno federal tiene la obligación de conjugar dos objetivos: obtener el máximo provecho de los terrenos y el equipamiento ubicada en el área del AICM, pero también y sobre todo, velar para que el crecimiento urbano de esa área genere condiciones de equidad, sustentabilidad y beneficio al mayor número de ciudadanos;
- h. Si, después del proceso constitucional, se desarrollan nuevos fundamentos legales, las leyes de la Ciudad de México pueden hacer mucho para facilitar al gobierno federal el cumplimiento de la función social de su propiedad;
- i. Las atribuciones de origen en materia de desarrollo urbano son parte de la competencia local (aunque el proceso constitucional de la

¹³ Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, artículo 71.

Ciudad de México todavía tiene que definir la distribución de competencias entre las alcaldías y el resto de la estructura de gobierno de la Ciudad);

- j. Los instrumentos jurídicos con los que cuenta la Ciudad de México en su legislación en materia de desarrollo urbano no son suficientemente robustos para propiciar el cumplimien-

to de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional en la materia;

- k. Por lo anterior, es imperativo desarrollar los instrumentos (así como su respaldo en la nueva Constitución de la Ciudad) para fortalecer la gestión pública de suelo y llevar a cabo el principio de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano.

6. ¿Qué se puede hacer y qué no se puede hacer con el espacio del AICM? Análisis de estudios técnicos indispensables para una planeación a largo plazo

Análisis entregado a la Ciudad de México por la Alianza para la Formación e Investigación en Infraestructura para el Desarrollo de México, A.C.
(Alianza Fiidem, A.C.)

a. ¿Por qué Fiidem?

El Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico, forma parte de la Asamblea General de Asociados de la Alianza para la Formación e Investigación en Infraestructura para el Desarrollo de México, A.C. (Alianza Fiidem) por lo que acudió a ellos para comenzar una estrecha colaboración con la ingeniería mexicana concentrada y debidamente representada en esta asociación civil.

La petición de la Secretaría de Desarrollo Económico fue la elaboración de un primer diagnóstico técnico sobre el estado del terreno del actual aeropuerto para poder determinar lo siguiente: ¿Qué estudios técnicos son necesarios y cuáles son los más importantes en el caso que ese terreno sea intervenido?, ¿Cuáles son las restricciones geográficas, físicas, hidráulicas y materiales que tendrá que afrontar cualquier proyecto en el terreno del actual aeropuerto?, ¿Cuáles han sido las prácticas internacionales en casos de cambio urbano similares a los que podrían suceder en el AICM?

b. Introducción

Como ya se ha dicho, el Gobierno Federal determinó la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), cuya puesta en operación está prevista para el 20 de octubre de 2020. Este proyecto indica la necesidad de considerar la utilización óptima de los terrenos e instalaciones del actual aeropuerto considerando su entorno social, económico y físico, además de las restricciones técnicas de navegación que imponga su cercanía con el NAICM.

En caso de desocupar el actual aeropuerto, quedarán más de 700 hectáreas liberadas en un terreno ubicado estratégicamente, en su mayor parte concentrado en la Ciudad de México. Por lo anterior, el gobierno de esta ciudad se ha propuesto realizar un análisis profundo y completo en torno al uso que habrá de darse al mismo. En

este sentido, Alianza Fiidem ha colaborado para definir los estudios técnicos necesarios para llevar a cabo las actividades que evalúen su estado, lo cual permitirá tomar decisiones adecuadas sobre el uso futuro del suelo, considerando características y necesidades integrales a nivel metropolitano, a nivel ciudad, en la zona de influencia, así como del propio terreno. Los posibles usos no deben circunscribirse únicamente a su ubicación física, sino más importante aún, con una visión de al menos 30 años, que considere escenarios prospectivos.

c. Estudios técnicos a considerar en el plan de uso del AICM (Anexo 1: Análisis de Estudios Técnicos a considerar en el Plan de Uso del AICM)

Alianza Fiidem determinó 11 especialidades que contienen los alcances que deberán cubrirse mediante estudios técnicos necesarios a considerar; los cuales son:

- Análisis del medio ambiente: Deberá consistir en determinar la calidad ambiental actual de los suelos, del agua subterránea, del aire, así como de los niveles de contaminación generada por ruido y por residuos en los terrenos, para así establecer las bases de las acciones necesarias para la remediación del sitio, en su caso, de acuerdo con la normatividad ambiental aplicable y considerando las buenas prácticas nacionales e internacionales.
- Condicionamiento de medio fisiográfico: Deberá ser un análisis para obtener el estado actual de la ventilación, asoleamiento en la vivienda, diagnosticar el problema de escasez de agua en la zona, la oferta y demanda de este líquido vital, así como la demanda proyectada de la misma en distintos escenarios. Lo anterior, para ser tomados en cuenta por los diseñadores del proyecto que se elija.
- Riesgos y vulnerabilidad: Deberá establecer las condiciones en materia de sismos, zonas inundables y el cono de aproximación en el espacio aéreo que registra el territorio, con el propósito

de disponer las acciones dinámicas a las que estarán expuestas las diferentes estructuras que pudieran construirse en un futuro.

- Tenencia de la tierra: Deberá determinar las condiciones de la tenencia de la tierra para poder acordar la vocación de este predio, basados en su ubicación y en un estudio socioeconómico de la zona para lograr su integración en el espacio metropolitano.
- Aspectos socioeconómicos: Deberán considerarse los aspectos socioeconómicos que comprenden la zona de influencia del mismo como: población, educación, salud, ingreso y empleo, y el índice de desarrollo humano.
- Análisis y relación de integración metropolitana: Deberá tomar en cuenta la relación que guarda el actual AICM y su zona de influencia, en el ámbito metropolitano; analizando las medidas de integración metropolitanas, en particular a la conectividad y movilidad, desde y hacia el aeropuerto actual y su área de influencia respecto al futuro NAICM.
- Zonificación y uso de suelo: Deberá elaborarse un diagnóstico del territorio y el reconocimiento puntual de los usos de suelo, densidades e intensidades de construcción, cambios al uso de suelo solicitados y autorizados, de esta manera se podrá determinar si los lineamientos normativos definidos hasta ahora son congruentes con la realidad urbana, indicando los aspectos que requieren reconsiderarse para el reordenamiento y planeación del territorio.
- Vivienda: Deberá considerarse el número y composición de la vivienda en la zona, así como si hubo incremento o decremento en el total de viviendas y densidad de habitantes con el fin de determinar los índices de hacinamiento de la zona, junto con un análisis de los precios y la recurrencia de la oferta inmobiliaria.
- Movilidad: Deberá llevarse a cabo un análisis del nivel de eficiencia en materia de transporte en el área de estudio, refiriendo el total de rutas de transporte público, tomando en cuenta la regularidad del servicio, así como los sitios de taxi, tanto por su ubicación como por el

total de unidades que prestan el servicio y el número de ciclovías disponibles. Para este análisis se deben considerar estudios como: un inventario de dispositivos de control de tránsito, aforo vehicular, aforo peatonal, muestreo origen-destino de los usuarios de transporte público, así como demanda y oferta vial, entre otros.

- Infraestructura: Deberá desarrollarse un análisis para determinar la cobertura y eficiencia de la infraestructura de la zona de influencia del AICM con el fin de poder proponer la planificación del desarrollo de las instalaciones, equipamiento, servicios a corto, mediano y largo plazo. Es importante recalcar la relevancia que tiene el aprovechamiento máximo del espacio del predio actual.
- Equipamientos y servicios: Deberá identificar los terrenos que corresponden a la reserva territorial, el total de predios baldíos, el inventario del patrimonio cultural urbano y la fisonomía urbana a partir del mapa catastral para establecer la altura máxima de las construcciones en el predio, sin dejar de lado las características y valor del paisaje urbano del área. Con esta información se tomará una decisión más informada sobre la vocación que deberá guardar el terreno del aeropuerto actual.

Todos estos estudios y el detalle de su contenido se encuentran en el Anexo 1.1: Análisis de Estudios Técnicos a considerar en el Plan de Uso del AICM. Anexo en el cual Fiidem nos señala los términos técnicos específicos que se deben exigir a cada uno de los estudios aquí reseñados.

d. Análisis de prácticas internacionales (Anexo 1.2: Análisis de Prácticas Internacionales sobre Uso de Terrenos que eran Aeropuertos y Anexo 1.3: Análisis del Impacto de la Transformación del AICM)

La necesidad de tomar la mejor decisión para el uso del terreno del AICM, nos lleva a considerar oportuno analizar lo que otras ciudades del mundo han hecho con casos similares al de

México, pues se pueden aprender lecciones de las experiencias, éxitos o fracasos de otros países, para generar alternativas urbanas y rutas de acción propias. De estas prácticas, podemos conocer respecto a la planeación de la redensificación urbana, la organización jurídica, los modelos financieros que lo sustentan, los tiempos y las consecuencias que conlleva, etc. Ya sea una infraestructura nueva o una existente si alguno de estos puntos falla, surgen grandes problemas.

Con estos fines comparativos, Alianza Fiidem hizo una recopilación de casos internacionales para identificar las prácticas respecto al uso de terrenos que antes fueron aeropuertos, o que por sus dimensiones y/o características de transformación urbana de la infraestructura, merecen ser considerados para aportar al proceso de aprovechamiento del AICM (ver tablas 1 y 2).

La información deriva en un análisis partiendo de identificar puntos clave o aspectos como:

- Nombre del proyecto de infraestructura cerrado;
- País;
- Proyecto en que se aprovechó el terreno;
- Fecha de cierre de la construcción;
- Fecha de inauguración del nuevo proyecto;
- Tamaño del terreno;
- Causas;
- Información de interés o información adicional.

A continuación se presentan los principales hallazgos encontrados a lo largo del análisis realizado.

Análisis de la información Recopilada

1. Tamaño

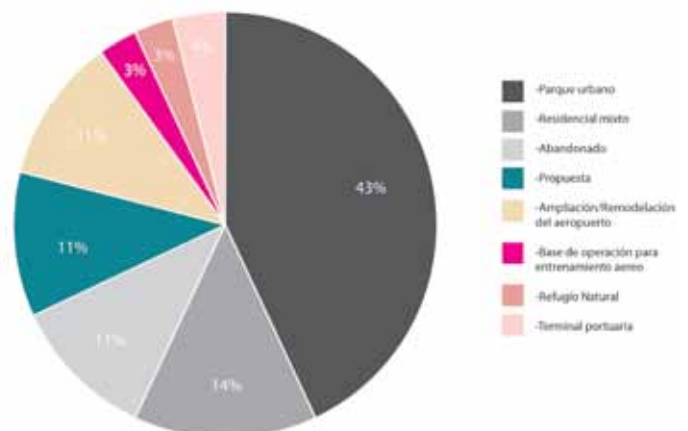
A lo largo del estudio se encontró que el tamaño de algunos de los terrenos que han sido aeropuerto son tan relevantes como el de la Ciudad de México, lo anterior resalta la importancia económica y social en beneficio de los capitalinos que tiene el terreno del AICM, lo cual a partir de los

estudios propuestos y del análisis de experiencias similares a nivel internacional, sentará las bases para llegar a un acuerdo gubernamental, político y social sobre el futuro uso del suelo.

El tamaño de los terrenos analizados es variado, para casos en los que la infraestructura fue aeropuerto se identificaron terrenos de mayor dimensión a las 740 hectáreas del AICM. Sin embargo, para los terrenos que no fueron aeropuertos la dimensión de los terrenos es menor. De los casos analizados, el AICM se encuentra en la posición 6 con respecto al tamaño del terreno, quedando por delante el Aeropuerto Johnston Atoll, Aeropuerto Montreal-Mirabel, Aeropuerto Stapleton, Estación Aérea del Cuerpo de Infantería de Marina El Toro y el Aeropuerto Central Ciudad Real en España.

2. Reconversión

El análisis de prácticas internacionales arroja el dato de que el 43% de las veces la reconversión de los terrenos ha sido a parques urbanos, seguido por un 14% de reconversión a residenciales mixtos. También encontramos en esta investigación que algunos se transformaron en base de operación para entrenamiento aéreo, refugios naturales, terminal portuaria, unos más sólo fueron ampliados o rehabilitados e inclusive existen terrenos que siguen en la fase de propuesta y un 11% se encuentran abandonados a la fecha.



Reconversión de los terrenos

3. Participación ciudadana

El creciente valor atribuido a la participación ciudadana en el pensar y quehacer local, nacional e internacional tiene como trasfondo una redefinición del papel de –y la relación entre– Estado y sociedad civil, así como con las agencias supranacionales de cooperación para el desarrollo, en el marco de una nueva relación entre lo público y lo privado, lo local, lo nacional y lo global (ver Tabla 1 y Tabla 2).

La participación ciudadana,

- Es un tema recurrente y demandado de modo generalizado, en la gran mayoría de los países analizados;
- Para convertirse en instrumento de desarrollo, empoderamiento y equidad social, debe ser significativa y auténtica, involucrar a todos los actores, diferenciando pero sincronizando

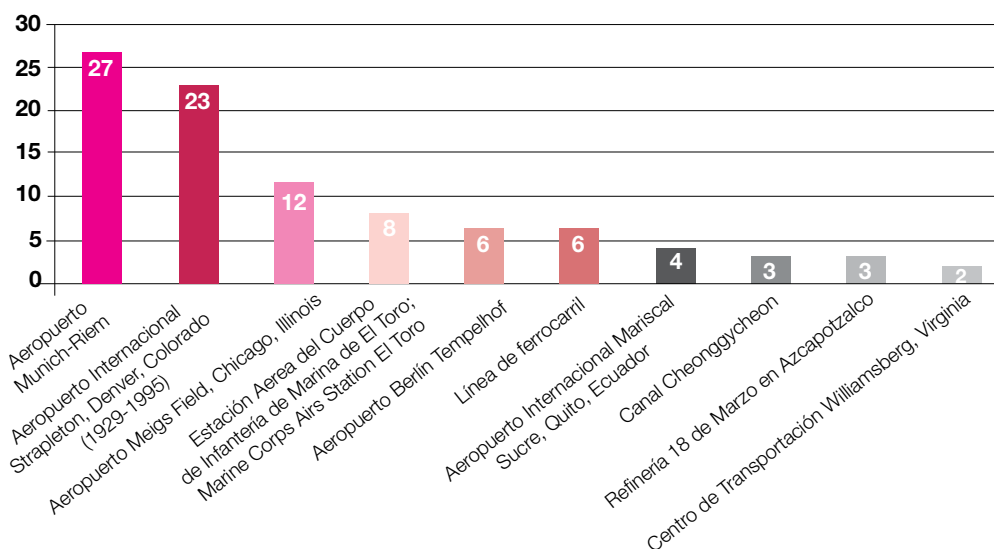
sus roles, y darse en los diversos ámbitos y dimensiones;

Tiempo de reconversión (años)

- Es condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar las ciudades en las direcciones deseadas;
- Es un imperativo no sólo político-democrático; derecho ciudadano a la información, a la consulta y a la iniciativa, a la transparencia en la gestión de lo público, sino de relevancia, eficacia y sustentabilidad de las acciones emprendidas.

4. Tiempo de reconversión de los terrenos

En cuanto a los tiempos se puede ver una gran disparidad puesto que ha habido reconversiones que han tomado más de 20 años, mientras que algunas sólo dos o tres años. Según el análisis, en algunos casos se puede ver que hay una relación en cuanto a las polémicas ge-

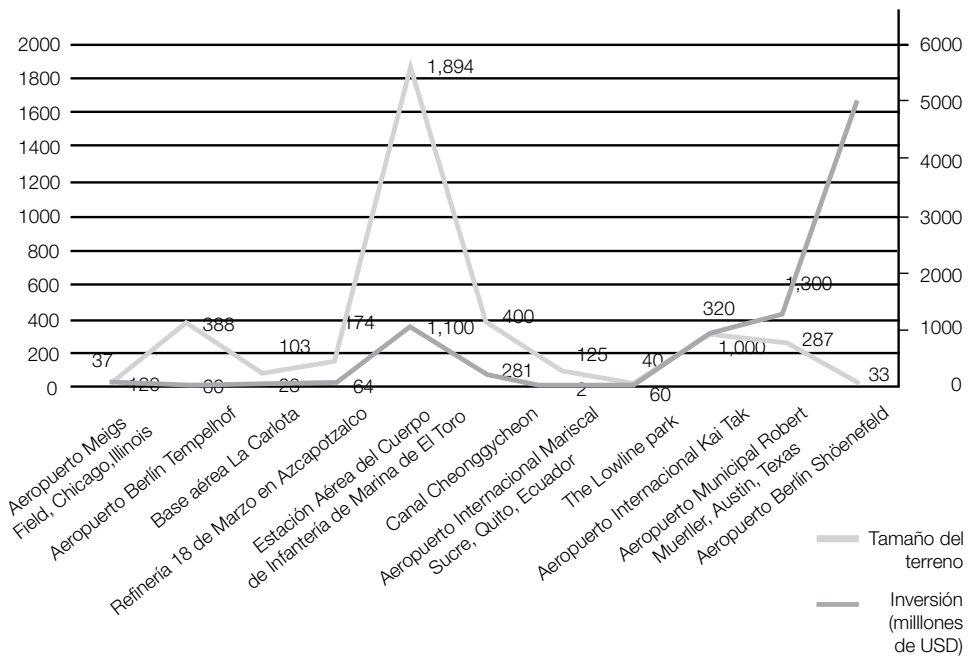


neradas y el tiempo que conllevaron las transformaciones, aunque existen otros casos en los que el tiempo de la reconversión está más relacionado a la Planeación Estratégica, o la falta de la misma.

5. Inversión

En este rubro llama la atención el caso del Aeropuerto Berlín-Schönefeld dado que a pesar de contar con una de las extensiones más redu-

cidas fue una de las que exigió una mayor inversión. En tanto transformaciones como la del Tempelhof fueron pequeñas comparadas a la extensión, aunque podemos notar que se debe a que en realidad su transformación en parque urbano no conllevó la inversión en grandes instalaciones de infraestructura. Por lo anterior, que es importante tener en cuenta los casos específicos que derivan en la inversión final de cada caso.



6. Comparativo de casos internacionales de reconversión de terrenos que fueron aeropuertos y de los que no fueron aeropuertos.

Tabla 1. Casos internacionales de reconversión de terrenos que antes eran aeropuertos

Caso	Propietario	Periodo	Extensión [Ha: Hectáreas]	Inversión [mdd: millones de dólares]	Encargado	Propósito final	Participación ciudadana	Datos importantes
Aeropuerto de Tempelhof [Berlín, Alemania]	75% Gobierno Federal 25% Ciudad de Berlín	2011 - 2017	386 Ha	69,090 mdd	Gross Max y Sutherland Hussey.	Parque Urbano Público	<ul style="list-style-type: none"> El Senado convocó a un "llamado de ideas" antes del cierre del aeropuerto y recibió 6,000 sugerencias. Una vez que se tuvo el Plan Ejecutivo de Reconversión hicieron Talleres de Discusión y Sesiones Informativas. Mediante Referéndum en 2008, se decidió su propósito final (64.5% de votación ciudadana; para área verde). 	Es la zona urbana más grande de Europa y es un pulmón para la ciudad al ser sumidero de carbono y mitigador de Gases de Efecto Invernadero (GEIs).
Aeropuerto de Berlín-Schönfeld [Berlín, Alemania]	100% propiedad privada	2005 - 2017	33 Ha	5,073 mdd	Gmp Architekten von Gerkan, Marg und Partner, JSK International	Aeropuerto internacional en lugar de sólo vuelos de bajo costo.	<ul style="list-style-type: none"> El proyecto tardó 10 años en los tribunales debido a las protestas de los vecinos cuyas viviendas fueron demolidas. 60% de los berlineses querían que el aeropuerto se quedara como estaba, sin ampliación. 	Su apertura supondrá la absorción completa del tráfico aéreo de Tempelhof y el Tegel.
Aeropuerto Munich-Riem [Munich, Alemania]	100% Ciudad de Munich	1987- 2014	560 Ha	Sin Datos	Frauen Wohnen eG	<ul style="list-style-type: none"> Feria de Munich Vivienda Parque 	La participación ciudadana se dio para el diseño y propósito pero bajo estricto control financiero de un consorcio de bancos.	Se creó un Grupo Empresarial fundado específicamente para este propósito y es el que se encargará de las tareas principales del proyecto de urbanización.
Aeropuerto Internacional Montreal- Mirabel [Quebec, Canadá]	100% Gobierno Nacional de Canadá	Sin Datos	39.6 Ha	Sin Datos	Sin Datos	Se ha pensado crear un parque acuático en el terreno restante.	Parte de las decenas de miles de hectáreas expropiadas a pequeños propietarios locales por el gobierno para la construcción del aeropuerto Montreal - Mirabel fueron devueltas por el gobierno canadiense a sus propietarios originales.	Los pasajeros lo consideraban demasiado lejano por lo que ahora sólo se usa como aeropuerto de carga, para servicios médicos y para vuelos oficiales o militares. No hay planes de recuperación para este aeropuerto.
Aeropuerto Internacional Kai Tak [Hong Kong, China]	100% Gobierno local de Hong Kong	1998 - 2021	320 Ha	1,000 mdd	AECOM, Foster and Partners, Dragages	<ul style="list-style-type: none"> Enlace regional de cruceros Vivienda Estadio Parques 	Sin Datos	La pista de aterrizaje era muy peligrosa por estar muy cercano a una ciudad muy poblada y terminaba en el mar por lo que en caso de falla los aviones podían irse al mar.
Aeropuerto Internacional Bao'an en Shenzhen [Shenzhen, China]	100% Gobierno Nacional de China	2013 - SD	50 Ha	Sin Datos	Concurso Intl.	Ampliar aeropuerto	Sin Datos	<ul style="list-style-type: none"> El primer aeropuerto de China que tiene una planta de energía solar de 10 megavatios, equivalente a la energía que consumen 10,000 hogares en un mes. Cuenta con sistema de recuperación de aguas pluviales.
Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre [Quito, Ecuador]	100% Gobierno local de Quito	2009 - 2013	125 Ha	120 mdd	CORPAQ, Corporación Quiport, S.A.	<ul style="list-style-type: none"> Parque Urbano Cafeterías Centro Cultural Campos deportivos Gimnasios al aire libre Ciclistas Etc. 	Se implementó un Programa de Consulta Pública y Divulgación que ha garantizado el flujo de información adecuada a fin de proteger oportunamente a la población afectada y demás partes interesadas.	El Parque Bicentenario constituye el área verde más grande dentro de la ciudad, superando al Parque La Carolina.

Caso	Propietario	Periodo	Extensión [Ha: Hectáreas]	Inversión [mdd: millones de dólares]	Encargado	Propósito final	Participación ciudadana	Datos importantes
Aeropuerto de Castellón [Castellón, España]	100% Privada, Aerocas	Sin Datos	53 Ha	Sin Datos	Sin Datos	Se intentará rehabilitar	<ul style="list-style-type: none"> Los detractores del proyecto lo señalaron como un gasto innecesario dada la proximidad de los aeropuertos de Reus y Valencia. Los ecologistas señalaron que se construyó sobre terrenos de alta riqueza ecológica y pararon varias veces su construcción mediante denuncias en el juzgado por delitos al medio ambiente. 	El aeropuerto de Castellón careció de operaciones regulares por lo que se ha convertido en un símbolo internacional del derroche que caracterizó el desarrollo de la crisis española.
Aeropuerto Robert Mueller [Austin, Estados Unidos]	100% Ciudad de Austin	2007 - a la fecha	287 Ha	1,300 mdd	Sin Datos	<ul style="list-style-type: none"> Vivienda Comercio Áreas verdes Museos Hospitales Universidad 	Se creó un grupo encargado de consultar a la ciudadanía y otro para diseñar un plan técnico.	Sin datos
Estación Aérea del Cuerpo de Infantería de Marina El Toro [California, Estados Unidos]	100% Privado	1999 - 2007	1,894 Ha	1,100 mdd	Heritage Fields LLC	<ul style="list-style-type: none"> Parque de Diversiones. Vivienda Campo de Golf Comercio Centro de Investigación Escuelas 	La clausura de la Estación aérea causó conflictos políticos sobre el eventual destino de las instalaciones. Con su infraestructura existente, algunos prefieren que la base se convirtiera en un aeropuerto internacional	Se realizó una subasta en línea que ganó Heritage Fields por lo que por 650 mdd le compró las cuatro parcelas del terreno a la Infantería de Marina de Estados Unidos
Aeropuerto Meigs [Chicago, Estados Unidos]	100% Distrito de parques de Chicago	2003 - 2015	37 Ha	1.7 mdd	Smith Group JJR/ Studio Gang	Northerly Island, parque urbano	El proyecto para el Nuevo parque Northerly Island se basó en tres elementos: la participación y opinión pública en cuanto a la función del nuevo proyecto de renovación, la creación de espacios dinámicos que permitan el uso del parque todo el año y la sustentabilidad.	Se ve como una oportunidad para un espacio sustentable.
Aeropuerto Internacional Stapleton [Denver, Estados Unidos]	100% Gobierno local de Denver	2002 - 2025	1,900 Ha	Sin Datos	Forest City Enterprises	Comunidad de viviendas de uso mixto, escuelas y locales comerciales	La población consideró innecesario el reemplazo del Aeropuerto Internacional Stapleton debido a que era demasiado costoso construir un Residencial mixto	Sin datos
Campo de aviación militar de Galeville, Shawangunk [Nueva York, Estados Unidos]	100% Gobierno Nacional de los Estados Unidos	1980 - 2014	252 Ha	Sin Datos	Sin Datos	Refugio Natural para la Fauna de las Praderas.	<ul style="list-style-type: none"> Residentes de la zona comentaron que el campo de aviación militar era un ejemplo de gastos innecesarios del gobierno. Roger Rascoe, Presidente del Comité Republicano del Pueblo de Shawangunk, organizó una manifestación en donde cerca de 50 personas asistieron. 	En los años 80's y 90's se organizaban allí carrera de coches y pista de vuelo para aviones a escala.
Base aérea La Carlota [Caracas, Venezuela]	100% Gobierno nacional de Venezuela	2001 - 2016	103 Ha	23 mdd	Reintegración Natural y Social de Caracas y Oficina de Proyectos Urbanos de Colombia	Parque verde metropolitano La Carlota	Caracas Metropolitana abre sus puertas a equipos multidisciplinarios de urbanistas a competir por quien concibe la mejor idea de Parque para ese espacio, que sea sostenible en lo ambiental y en lo económico y que responda a las expectativas de los habitantes de la ciudad.	Sin datos

Tabla 2. Otros casos internacionales de reconversión que no fueron aeropuertos

Caso	Propietario	Periodo	Extensión (Ha: Hectáreas)	Inversión [mdd: millones de dólares]	Encargado	Propósito final	Participación ciudadana	Datos importantes
Canal Cheonggyecheon [Corea del Sur- Seúl]	100% Gobierno Local de Seúl	2003 - 2006	400 Ha	281 mdd	Kee Yeon Hwang	Parque lineal y rehabilitación del Canal	Surgieron opositores, los cuales plantearon que de esta manera los autos ya no podrían acceder a esta zona de la ciudad como lo hacían antes y miles de comerciantes informales que se ubicaban en los bordes de la autopista deberían dejar el barrio.	<ul style="list-style-type: none"> Los automovilistas desaparecieron considerablemente, optando por nuevos sistemas de transportes y cambiando sus hábitos de viaje. Las autoridades complementaron este transporte y cambiando sus hábitos de viaje. Las autoridades complementaron este proyecto con un mejorado sistema de autobuses, dándole la opción a la gente para optar entre transporte público y privado. Los efectos ambientales en la ciudad fueron notables.
Línea de metrorail (Underline) [Miami, Estados Unidos]	100% Condado de Miami	1990 - 2017	65 Ha	Sin Datos	James Corner Field Operations, UM School of Architecture Studies	<ul style="list-style-type: none"> Parque Verde Sendero Urbano 	Se llevan a cabo reuniones públicas se centran en las opiniones de la comunidad en cuanto al desarrollo el plan maestro, no ha habido problemas hasta el momento.	Sin Datos
Estación de tranvía Williamsburg (The Lowline) [Nueva York, Estados Unidos]	100% Autoridad Metropolitana del Transporte de Nueva York	2018 - 2020	40 Ha	60 mdd	Arquitecto James Ramsey y Dan Barasch	Parque Subterráneo	Sin Datos	El proyecto devolvió a la comunidad un espacio olvidado haciéndolo sustentable y se recuperó un espacio olvidado desde 1948.
Línea de ferrocarril (High line) [Nueva York, Estados Unidos]	100% Gobierno Local de Nueva York	2009 - 2015	Sin Datos	350 mdd	James Corner Field Operations y Diller Scofidio + Renfro	Parque Urbano elevado	<ul style="list-style-type: none"> Se hizo un concurso abierto a la sociedad para decidir sobre el Proyecto de reutilización de la High Line. El High Line fue financiado con donaciones de fondos que fueron recaudados a través de organizaciones sin fines de lucro y contribuciones de dinero y propiedades de los vecinos y negocios locales. 	Su conservación se mantiene gracias al apoyo del Departamento de Parques y Recreación de Nueva York, una organización sin fines de lucro que trabaja para asegurar que el parque se mantenga como un espacio para todos los ciudadanos y visitantes de la ciudad.
Estadio de Wembley [Londres, Inglaterra]	Territorio 100% Gobierno Nacional de Inglaterra	2002 - 2007	Sin Datos	1,237 mdd	Norman Foster y Multiplex y WNSL	Nuevo Estadio Olimpico	Sin Datos	La construcción del nuevo Wembley fue parte del proyecto para las Olimpiadas de Londres 2012.
Refinería 18 de marzo en Azcapotzalco [Ciudad de México, México]	100% Gobierno Federal de México	2007 - 2010	174 Ha	1,200 mdp [100 mdd aprox. 2010]	Arq. Mario Schjetnan y FONATUR Constructora	Parque Bicentenario	Durante el proceso de sanamiento del terreno hubo quejas de vecinos por irritación en ojos, deshidratación, dolor de cabeza, sarpullido, mareo y vómito	Tras más de 10 años de abandono, los terrenos de la antigua refinería fueron cedidos por PEMEX al Gobierno Federal en 2007 cuando se comenzaron las tareas de remediación.

e. Principales consideraciones de Alianza Fiidem, A.C. (Anexo 1.4 Resultados del análisis de estudios técnicos a considerar en el plan de uso del AICM)

- Los escenarios de posibles usos del AICM no deben de limitarse únicamente a los terrenos actuales que ocupa, también se deben de considerar las características y necesidades integrales tanto a nivel metropolitano, Ciudad de México, zona de influencia del AICM.

- Existen ciertas situaciones que en un futuro pudieran considerarse como restricciones para el uso de los terrenos del AICM, entre las cuales destacamos de manera enunciativa, más no limitativa las siguientes:

1. Considerando la cercanía del basurero del Bordo Poniente, que ocupa alrededor de 1000 hectáreas y una montaña de basura con altura de 15 metros, pudiera influir en el uso de los terrenos para edificaciones con controles estrictos de higiene como hospitales, industria alimenticia, etc.

2. Posible contaminación por hidrocarburos en la zona de tanques de turbosina y los turbosinoductos puede afectar las condiciones de uso de los terrenos.

3. Se deben analizar las limitaciones de infraestructura que pudieran ofrecer las vialidades que comunican al AICM, así como la red de agua potable y drenaje, transporte urbano, etc., que pudiera constituir una restricción para desarrollos urbanos que requieran un gran flujo de vehículos y personas, así como un gran abasto de agua. Es importante mencionar que en la actualidad la zona circunvecina, así como el AICM presentan carencia crónica de suministro de agua potable.

4. Los factores poblacionales de la comunidad que rodea el AICM pudieran restringir desarrollos del tipo residencial (además de existir la posibilidad de restringir la altura de las edificaciones) por las rutas aéreas programadas para las aeronaves

que tendrán como destino el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México.

5. Se deben determinar algunas condicionantes para el desarrollo de futuras construcciones, derivadas de las condiciones del suelo, factores sísmicos y zonas inundables, entre otros. Cabe mencionar con respecto a este último punto que, conforme a las condiciones actuales del perfil topográfico de los terrenos, así como del índice de precipitación pluvial de la zona, los terrenos son propensos a sufrir inundaciones, lo cual actualmente se está solucionando mediante un sistema general de drenaje pluvial con seis plantas de bombeo:

- Cada una de estas plantas cuenta con alrededor de 12 bombas de 10 HP.
- En periodos normales desalojan del terreno 10,000 litros por segundo; pero en época de lluvias (julio y agosto) llegan a desalojar hasta 20,000 litros por segundo. Y en lluvias extraordinarias, de gran precipitación en un corto periodo de tiempo, el sistema colapsa y el terreno actúa como vaso regulador y se inunda durante varias horas.
- Para evitar las inundaciones de la colonia Moctezuma y a fin de desalojar el agua al sistema de drenaje, se construyó mediante el sistema de escudo (túnel) un ducto de 1.80 m. de diámetro que conecta el cárcamo 2 con el cárcamo 5 del sistema del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, es decir, cruza el terreno bajo las pistas.
- Así mismo, para resolver problemas de inundaciones del Edificio Terminal 1 en el área internacional, por lluvias que colapsaban el drenaje que capta las aguas pluviales y sanitarias de las colonias del Cerro del Peñón, se construyó una línea adicional en la calle Cap. Carlos León conectado al otro drenaje, que conduce dichas aguas entre el Rodaje Bravo y la Pista 5I-23D al cárcamo 5. Del cárcamo 5 se bombea el drenaje mencionado en los párrafos anteriores al Brazo Izquierdo del Río Churubusco, fuera del predio del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

7. Análisis de prácticas financieras en transformaciones de terrenos que fueron aeropuertos

Extracto del estudio elaborado por Consultores Internacionales, S.C., “Experiencia para construir el futuro de nuestra Ciudad”, en el marco del Foro La Gran Transformación Urbana. Análisis de prácticas. Transformaciones y reconversiones de terrenos y predios que antes fueron aeropuertos.

Considerando que la decisión del gobierno federal de buscar una solución a la necesidad evidente de ampliar la capacidad del aeropuerto actual, así como el agotamiento de múltiples acciones emprendidas desde 2006 para mejorar dicha situación, hoy se ha concluido que restricciones físicas impiden plantear posibilidades de ampliación o crecimiento de las actuales instalaciones, después del análisis de diferentes escenarios planteados, por lo que la construcción de un nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México en el oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México ha sido definida como la alternativa real.

Ante ello, para la Ciudad de México, no es un asunto menor la reconversión del terreno que ocupa el actual AICM, es una oportunidad única e irrepetible, por lo que sus consecuencias sociales y económicas tendrán efectos para muchos lustros.

I. Las oportunidades para las instalaciones desocupadas

El actual AICM se encuentra construido sobre un terreno de 710 ha (más 36 ha pertenecientes al Estado de México), dentro de los límites territoriales de la Ciudad de México. Por ser un conjunto de instalaciones para el servicio aeroportuario, el terreno es una concesión del Gobierno Federal; sin embargo, los distintos destinos que pueda tener una vez que deje de operar como tal, se encuentran en gran parte en manos del Gobierno de la Ciudad de México que tiene la facultad para cambiar y definir la mezcla de usos de suelo.

Lo anterior implica que se abre la valiosa oportunidad y a la vez la responsabilidad para el gobierno capitalino de encabezar las acciones y trabajos dirigidos a transformar y reconvertir el terreno en un desarrollo para la cohesión, incluyente, sustentable y bien planeado en beneficio de la población del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

Las experiencias en otras latitudes del mundo, muestran que los procesos de esta naturaleza

no se restringen sólo a la reconversión de un espacio físico de tamaño considerable. El proceso conlleva grandes implicaciones para el futuro desarrollo urbano de varias generaciones de habitantes, lo cual conlleva que deba reflejar y atender las necesidades económicas, sociales, políticas, ambientales y urbanas del país. El mecanismo decisorio más viable es abrir una discusión colectiva e incluyente sobre el tipo de ciudad y sociedad que se es y que se desea ser en el futuro, revisando a conciencia los impactos, todo ello bajo la concepción de un pacto social que subyace a la convivencia y a los derechos de la ciudadanía.

En este contexto, el Gobierno de la Ciudad de México a través de la Sedeco, convocó a un Foro Internacional y una Expo Pymes con el tema “La Gran Transformación Urbana” y estableció el programa “La Opinión de la Ciudad: gobernar es saber escuchar”, en los que se buscó identificar los principios, premisas y procedimientos relacionados con el destino del territorio del AICM y la oportunidad de desarrollo de la Ciudad de México.

Ahora bien, un asunto fundamental en todo el proceso decisorio sobre el destino de las instalaciones y territorio del AICM, es el financiamiento de las transformaciones y reconversiones que se hagan. Sin duda, el megaproyecto que encabece el Gobierno de la Ciudad de México implicará la necesidad de atraer y destinar los capitales necesarios y suficientes que le den a una obra de tal magnitud viabilidad durante las etapas de transformación, así como sustentabilidad económica y financiera en su funcionalidad.

II. ¿Por qué contar con un E esquema de financiamiento adecuado para la Gran Transformación Urbana de la Ciudad de México?

Una vez tomada la decisión del qué hacer con el terreno de las 710 hectáreas, lo siguiente es llevar a cabo una planificación adecuada sobre su

diseño, operación y mantenimiento. En esto, es fundamental contar con una planeación financiera adecuada que permita asegurar la viabilidad del proyecto, durante y después de su ejecución, siguiendo las premisas de sustentabilidad y sostenibilidad en el largo plazo.

Entre otras cosas, es importante contar un esquema adecuado considerando lo siguiente:

- La cantidad de recursos gubernamentales es limitada.
- Se permita llevar a cabo la ejecución del proyecto dentro de los tiempos esperados.
- Es preciso ser más eficientes en el uso de recursos.
- Hay que eliminar riesgos en la generación de flujo de efectivo, que comprometan la ejecución del proyecto.
- Se requiere distribuir el riesgo entre inversionistas.
- Es preciso ampliar el monto de la inversión.
- Hay que elevar la capacidad tecnológica y de innovación en la prestación de servicios.

Las opciones de financiamiento para ejecutar un proyecto de la envergadura, como el que se espera tenga lugar en el terreno del actual aeropuerto de la Ciudad de México pueden ser diversas. Si bien las fuentes están acotadas a provenir de recursos públicos, privados o de organismos internacionales, la gestión y participación de cada uno de ellos puede ser distinta dependiendo de la naturaleza del proyecto.

En cuanto a los mecanismos de gestión de financiamiento, éstos pueden incluir:

- Fondos y/o recursos presupuestales (por ejemplo, impuestos especiales temporales).
- Créditos privados otorgados por una institución bancaria o crédito sindicado.
- Bursatilización: Venta de títulos (acciones o FIBRAS) a través de la bolsa, utilizados por empresas mercantiles establecidas por Sociedades Anónimas y el gobierno.

- Emisión de deuda, que puede ser a diferentes plazos, pública o privada.
- Banca de desarrollo: Crédito otorgado por Sociedades Nacionales de Crédito para proyectos de desarrollo económico y social.
- Préstamos y subsidios de gobiernos y/o organismos internacionales.

En cuanto a la participación de los entes públicos y privados, las experiencias nacionales e internacionales bajo el marco de asociaciones público-privadas para el desarrollo de diferentes proyectos de infraestructura, demuestran que esta forma de colaboración tiene numerosas ventajas.

Las principales modalidades de asociaciones público-privadas son:

- Contratos de prestación de servicio
- Contratos de administración
- Concesiones
- Build-operate-transfer
- Design-build-operate (lease)
- Cooperativas
- Asociaciones a riesgo compartido

En suma, tanto la gestión de los recursos como la participación de cada ente en el financiamiento del proyecto pueden variar, dependiendo de la visión que lo que se desea emprender. El esquema de financiamiento que se elija debe estar orientado a asegurar la continuidad de todas las etapas de construcción y sostenimiento de las transformaciones y reconversiones que se lleven a cabo.

El presente documento también hace un recuento de las experiencias vividas en otros países, específicamente de los casos en los que se construyó un nuevo aeropuerto que sustituyó a uno anterior, de las decisiones que se tomaron para los terrenos desocupados y de las formas de financiamiento de los proyectos ejecutados.

a. Financiamiento del proyecto a realizar en el terreno del actual AICM y del nuevo aeropuerto

A pesar de la crisis económica que actualmente se enfrenta a nivel mundial, los nuevos aeropuertos necesitan ser construidos y su infraestructura financiada, para poder atender a los pasajeros que se esperan y al creciente tráfico de carga para los próximos 20 años. Sólo un apropiado esquema de financiamiento, puede asegurar la continuidad de todas las etapas de construcción y sostenimiento de las nuevas instalaciones.

El NAICM será financiado con recursos públicos y privados. La inversión inicial se estima en 169,000 millones de pesos (11 billones de dólares), de los cuales el Gobierno Federal invertirá 120,000 millones de pesos (7.8 billones de dólares). Los recursos públicos, se componen de ingresos multianuales, inversiones y excedentes que contribuirán con el 58 % del fondeo, mientras que los fondos privados provendrán de préstamos bancarios y la emisión de bonos del gobierno, y contribuirán con el 42 %¹.

Como todo proyecto de inversión, es importante mantener la viabilidad financiera del NAICM, pues esto asegura que se ejecuten eficientemente y en tiempo todas las etapas del proyecto, incluyendo su operación. Igualmente importante es que el proyecto que se erija sobre el terreno desocupado del actual aeropuerto, además de ser una Transformación Urbana de un gran impacto social, sea financieramente viable. *Ambos son megaproyectos, ambos requieren de enormes cantidades de inversión, así como esquemas de financiamiento adecuados, dependiendo de sus especificidades. Su temporalidad y objeto son diferentes, lo que marca su independencia.*

En esto, vale la pena subrayar que los esquemas de financiamiento de ambos proyectos también

deben ser sostenibles e independientes. Por sostenibilidad debe entenderse que el financiamiento de los proyectos no tiene que comprometer los recursos en el largo plazo. Por otra parte, los proyectos deben ser financieramente autofinanciables en el sentido de que los egresos de uno no se solventen con los ingresos generados por otro, sino que su construcción se sustente con su flujo de caja propio. Ambos son importantes, por lo que existiría incongruencia si México tiene uno de los aeropuertos más modernos del mundo y en la cercanía, a menos de diez kilómetros, una zona mal resuelta.

Sería ruinoso para la Ciudad de México que se tomara la alternativa de financiamiento del NAICM apalancándose con el espacio que deja el AICM. En primer lugar porque se estaría dejando fuera a la ciudadanía de formar parte de una transformación tan importante, y de legitimar la decisión de lo que se haga con el terreno y segundo, porque no sería la forma más eficiente de financiar la construcción del nuevo aeropuerto, sencillamente por cuestión de suficiencia y efectividad de los recursos públicos y, como se dijo anteriormente, de tiempos.

Recordemos que en el momento que deje de operar el actual aeropuerto, apenas despegue el último avión, el NAICM estará entrando en funcionamiento, reemplazándolo con toda su infraestructura ya concluida. Asimismo, implicaría la cancelación o aplazamiento de un proyecto relevante de largo plazo para la CDMX.

III. Análisis de casos internacionales: ¿qué hacer con los terrenos de los antiguos aeropuertos, en términos de esquemas de financiamiento?

De la revisión de cuatro casos recientes de reconversión de aeropuertos en el mundo, tres de ellos que también fueron tratados en el Foro Internacional la Gran Transformación Urbana. Aeropuerto y Ciudad, es relevante destacar las siguientes reflexiones para cada uno de ellos a partir de los resultados obtenidos y con especial énfasis en

¹ Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, "Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Avances y Perspectivas 2015-2016", diciembre 2015.

los esquemas de financiamiento de los proyectos emprendidos.

a. Tempelhof, Alemania

- No será posible llevar cabo cualquier proyecto de transformación urbana sin la *participación ciudadana* y su legitimación.
- Para que la sociedad acepte el proyecto, es necesaria la total *transparencia* de las decisiones. Internet puede ser una vía de acceso a la información y transparencia, incluyendo información presupuestaria.
- La participación ciudadana debe incluir también a *voces calificadas de especialistas* en la materia que de forma objetiva puedan aportar visiones sobre los beneficios y costos del proyecto.
- El gobierno tiene que establecer *parámetros para dichas aprobaciones*, en cuanto a número de participaciones ciudadanas, derivado a que son decisiones de suma importancia para la población directa e indirecta.
- La generación del proyecto que decida ejecutarse deberá estar encaminado a resolver las *necesidades reales actuales y futuras de la metrópoli*, de todas las clases sociales de ciudadanos y de sus entornos económico y social.

b. Kai Tak, Hong Kong

- Como en el caso del Kai Tak, la Gran Transformación Urbana de la Ciudad de México, podría tener *vocaciones mixtas*.
- La *colaboración de la población* en la generación de ideas y legitimación del proyecto es una condición necesaria de cualquier proyecto de conversión y/o transformación urbana.
- Los *esquemas o enfoques de financiamiento* pueden ser de diferentes tipos, dependiendo de: i) El tipo de proyecto que desee construirse, ii) la cantidad de recursos con los que cuenta el sector público, iii) la afectividad y eficiencia que se requiere en los tiempos. No obstante, desde cualquier enfoque, es necesaria la participación del sector privado.

c. Quito, Ecuador

- El gobierno de la Ciudad de México deberá realizar un *blindaje de los terrenos*, al momento de quedar cerrados para uso aéreo, mientras se toma una decisión coherente e integral para el desarrollo del proyecto de reconversión y transformación de dichos terrenos.
- Para llevar a cabo la transformación urbana del predio, es fundamental contar con un modelo de desarrollo a través de alianzas público-privadas que permitan llevar a cabo el objetivo central.
- Las alianzas público-privadas se deberán llevar a cabo bajo la Ley en la materia, con el cumplimiento de *estudios técnicos, de sustentabilidad y económicos*, y que exista la justificación conveniente y congruente para ejecutar el desarrollo del proyecto, y se resuelva el problema central.
- Dentro de una adecuada *estrategia financiera* es importante planificar la adecuada participación de las inversiones y costos del proyecto, por parte de los entes públicos y privados.

d. Austin, Texas

- Dado que los recursos del gobierno son limitados, es importante contar con la *participación del sector privado*, a través de mecanismos de financiamiento que permitan llevar a cabo la consecución del proyecto y que a su vez generen un retorno para la iniciativa privada.
- Los proyectos de reconversión y transformación deben ser *sustentables financieramente*, para que se paguen por sí solos bajo un programa fiscal que permita aprovechar el valor fiscal y del terreno.
- Trabajar en un ambiente de *innovación y de colaboración* para que se encuentren las mejores soluciones.
- Tener una *comunidad involucrada e informada*, eso permitirá contar con un mejor plan para crecimiento a futuro

IV. Recomendaciones para la Ciudad de México

A pesar de que existen diversos ejemplos en el mundo en términos de esquemas de financiamiento para grandes proyectos de transformación urbana, es fundamental resaltar que el diseño debe ser un “traje a la medida” de las necesidades económicas, políticas y sociales de la Ciudad de México, reflejándose en un Plan Maestro con visión regional y de largo plazo, por lo menos a 50 y 100 años.

Este proyecto de desarrollo económico, sustentable con inclusión social, da la oportunidad de transformar de forma favorable, no solamente a la zona metropolitana, sino al país.

El marco normativo para el desarrollo de proyectos de reconversión y transformación de terrenos y predios en México está fundamentado en:

- La Ley de Asociaciones Público Privadas, que indica que los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.
- La Ley de Inversión Extranjera, señala en su artículo 9o. que se requiere una resolución favorable de la Comisión para que en las sociedades mexicanas donde la inversión extranjera pretenda participar, directa o indirectamente, en una proporción mayor al 49% de su capital social, únicamente cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate, al momento de someter la solicitud de adquisición, rebase el monto que determine anualmente la propia Comisión.
- Entorno regulatorio de la CDMX en términos de concesiones, usos de suelo y permisos.

La Ciudad de México tiene una oportunidad histórica para generar profundos beneficios económicos y sociales a través del desarrollo de un proyecto en el terreno del actual Aeropuerto In-

ternacional de la Ciudad de México (AICM). En la visión del qué hacer, es decir, en el imprescindible Plan Maestro de Desarrollo con Visión de Largo Plazo a 50 y 100 años, es importante la participación ciudadana. Las grandes transformaciones urbanas a nivel internacional demuestran que no es posible ejecutar cualquier proyecto sin su legitimación, simplemente, no es sostenible. En el cómo hacerlo es importante establecer una adecuada planificación técnica y financiera.

El proyecto de transformación urbana es un objetivo del actual Gobierno, que a su vez tiene que considerar que debe ser armonizado políticamente con las diferentes estructuras públicas, así como conjuntar los intereses que siempre saldrán como “fantasmas” en el ámbito político. Diferentes actores sociales participan en este tipo de decisiones, en las cuales desafortunadamente México paga su tributo por estar todavía dominado por intereses de grupo que en muchos casos envenenan los mecanismos y no los dejan fluir.

En los esquemas de financiamiento que se adopten, tanto para el NAICM como para el proyecto que se erigirá en el terreno desocupado, deberán seguirse los principios de sostenibilidad e independencia. Ambos proyectos son importantes y sería incongruente tener uno de los aeropuertos más modernos del mundo junto a una zona con fuertes rezagos en materia de planeación de largo plazo.

Una vez tomada la decisión con el terreno de las 710 ha, es importante establecer una forma de financiamiento adecuada a la naturaleza del proyecto. A su vez, dependiendo de la forma que se defina como la más viable, desde una perspectiva multifactorial, será preciso establecer los mecanismos de gestión de los recursos, así como el esquema de asociación público-privada más adecuado.

En la gestión de recursos públicos, en su caso, la experiencia internacional demuestra que una parte de ellos podría generarse a través de esquemas impositivos adicionales. Por ello, nuevamente es

fundamental la legitimación social del proyecto, a fin de no cometer los errores del pasado.

La colaboración privada es fundamental para la concreción de un proyecto de la envergadura que requiere la transformación urbana de la Ciudad de México. La elección del esquema de asociación público-privada debe sustentarse en: i) el tipo de proyecto que desee construirse, ii) el nivel de riesgo del proyecto y las condiciones del entorno macroeconómico, iii) los recursos con los que cuenta el sector público, iv) el marco regulatorio imperante y v) la forma en que se decida administrar el proyecto.

En un contexto de bajos ingresos públicos, como el actual, deberá ponderarse el uso de una mayor mezcla de recursos privados, bajo el esquema

asociativo adecuado. En la colaboración público-privada, los incentivos fiscales para los desarrolladores pueden ser un medio que garantice la consecución de los objetivos del proyecto y beneficie a los mismos mediante menores egresos.

Es necesario ser cuidadosos en la selección del socio(s) privado(s). Estos deberán demostrar experiencia en desarrollos similares, disposición para cumplir la planificación técnica y de tiempos original, así como solvencia financiera. La elección del socio(s) privado(s) deberá ser un proceso que se lleve a cabo con la mayor transparencia y no soslayar el tema de contenido nacional en las obras de infraestructura tanto de insumos como de mano de obra, ingeniería, equipamiento, maquinaria y tecnología en beneficio de las cadenas productivas del país.

8. Una reflexión sobre la escala

Extracto del estudio elaborado por el doctor Víctor Márquez, “Ensayo sobre la escala”. Anexo núm. 3

La escala del territorio: un desafío histórico y cultural

¿Hemos logrado planear en México, proyectos urbanos de gran escala que realmente nos transformen de manera duradera?

Tal vez a nivel nacional, uno de los planes más ambiciosos que se recuerden es la recuperación del Parque Fundidora en el estado de Nuevo León. El conjunto industrial de 231 hectáreas ocupaba los terrenos de Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey desde 1900, y fue motor de la economía regional hasta su quiebra a mediados de los ochenta. A partir de esta época iniciaron los primeros planes que convertirían el espacio abandonado en parques públicos y un ambicioso conjunto de museos, centros de convenciones y espectáculos, etcétera. A pesar de su falta de cohesión en términos de planeación y diseño, es indiscutible que Parque Fundidora representó una necesaria alternativa de cultura y esparcimiento para los habitantes de Monterrey.

Sin embargo, históricamente no existe un mejor ejemplo para poder proporcionar el tamaño de las iniciativas urbanas en México que la construcción de Ciudad Universitaria en el siglo pasado. La creciente industrialización durante la posguerra establecería las condiciones económicas para que, una generación visionaria propusiera la construcción de un nuevo campus para la Universidad Nacional, en aproximadamente 717 hectáreas, dentro de un área de reserva en el corazón del llamado Pedregal de San Angel. El proyecto inter-sexenal tomaría casi siete años desde la selección del predio, el decreto presidencial, el plan de financiamiento, los concursos y los proyectos de arquitectura e ingeniería hasta la colocación de la primera piedra en 1950. El conjunto contaba hace unos años con 474 edificios¹, y albergaba a buena parte de los 340 mil alumnos inscritos en la institución.

Por su escala y magnitud, la construcción de Ciudad Universitaria se ha convertido en el proyecto más importante de la ciudad y el país durante el siglo XX.

Pero más allá de su escala física (cientos de edificios por proyectar y más de cincuenta oficinas de arquitectura trabajando en ello), la relevancia de Ciudad Universitaria estriba en su índole emocional, en especial en el efecto que ésta tendría como un gran vehículo de esperanza, cohesión y sentido colectivo.

Sin embargo, la diferencia entre los grandes planes del siglo pasado y éste radican en su nivel de oportunidad. Tan solo es necesario echar un vistazo a las fotos satelitales de ciudades como Tokio, Nueva York o México para darse cuenta que *literalmente se ha terminado el espacio disponible*. En ese sentido, los espacios abiertos se convierten en espacios amenazados por la búsqueda depredadora de plusvalía y la necesidad de crecimiento urbano, porque a la inversa la actualización de su valor presente sería simplemente astronómico, o en otras palabras ¿cuánto costaría por metro cuadrado el Central Park? Prácticamente ninguna ciudad contemporánea puede echar mano de sus reservas territoriales –que generalmente se han vuelto zonas de conservación–, sino más bien buscar en su inventario, que espacios es posible reciclar o recuperar. Pero las ciudades como todos sabemos son organismos vivos, sujetos a variables de cambio continuo y lo que hoy puede parecer un error, mañana se puede convertir en una oportunidad. Y esto parece que está por sucederle a la Ciudad de México.

Por razones de mala organización, saturación y falta de planeación, el Aeropuerto de la Ciudad de México ha caído en la indeseable paradoja de tener que dejar de operar para mudarse –a un costo altísimo– a unos pocos kilómetros de su actual ubicación. Esta compleja situación, de hecho, no tiene antecedentes en ningún otro lugar del mundo. Los casos comparativos no son de ninguna forma análogos: la mudanza de Kai Tak en Hong

1 Según la Dirección General de Planeación, UNAM.

Kong al nuevo aeropuerto de Chek Lap Kok fue de 40 kilómetros y hubo que desbistar una isla para crear tierra firme sobre el mar, misma distancia a la que se alejó el recién reubicado Aeropuerto de Quito, Mariscal Sucre. La distancia entre el nuevo aeropuerto y el actual será de tan solo cinco kilómetros², convirtiéndolo en el primer aeropuerto a nivel mundial, mudado, al terreno de al lado. Sin embargo, como se mencionaba, toda coyuntura puede traer consigo grandes oportunidades y qué mejor noticia para la Ciudad de México y sus habitantes, de recuperar este inmenso predio que hoy ocupa el obsoleto aeropuerto actual.

Pero en este texto, la reflexión principal es acerca de la escala. Analizar esta oportunidad bajo ésta óptica, nos lleva a asociar algunos de los conceptos que se desprenden de la discusión en los párrafos anteriores como la relación de la escala con las proporciones, el contexto, la percepción –personal y colectiva–, los sistemas, el Estado, la agencia de cambio, el riesgo y la oportunidad.

El actual aeropuerto de la ciudad está ubicado a menos de 4.8 kms del Centro Histórico hacia su lado este y sobre el límite jurisdiccional con el Estado de México. Fue construido hace más de cincuenta años sobre terrenos que antiguamente fueron parte del sistema de lagos de Texcoco. Hoy dichos predios suman unas 740 hectáreas. Veamos de qué escala hablamos cuando decimos esta cifra, porque antes de pensar en una solución debemos de proporcionar mentalmente a que nos referimos. Siguiendo los principios de la discusión que nos antecede, primero habría que contextualizar, es decir 740 hectáreas o 7.4 millones de metros cuadrados pueden ser muy pequeños o muy grandes dependiendo de dónde se encuentren, porque como sugería anteriormente, la escala es siempre relativa.

Si por ejemplo, comparamos las 1,500 hectáreas de la antigua Hacienda de San José de Coa-

pa, una de las grandes haciendas de la Ciudad de México, el actual terreno del aeropuerto no nos sorprendería mucho, porque seguramente imaginaríamos un predio casi rural, en una ciudad que apenas tenía menos de medio millón de habitantes en 1910. Sin embargo, en las páginas anteriores se mencionaba cómo las nuevas ciudades del futuro en Asia y Medio Oriente están planeadas en terrenos de exactamente el mismo tamaño.

¿Cómo es esto posible? Es interesante imaginar que el famoso Central Park con sus 340 hectáreas, es el 7% de todo Manhattan. Aunque este icónico parque americano es descomunal al visitarse a pie, es solo el doble de tamaño del Bosque de Aragón y de tan solo la mitad del Bosque de Chapultepec. Entonces, dentro del aeropuerto actual podría haber hipotéticamente dos Central Park completos, tres Jardines de Luxemburgo de París o siete Parques del Retiro de Madrid. Ahora la escala nos puede parecer contrario: sorprendentemente grande.

Una forma sencilla de proporcionar la escala del predio en cuestión es entender simplemente qué podría caber en él. Si habláramos de plazas famosas cabrían nada menos que 200 veces el Zócalo de la Ciudad de México, cien Plazas de la Revolución Cubana o 100 Plazas Rojas de Moscú o bien unas 2,000 canchas profesionales de fútbol. Cabría también la mayor parte del centro histórico de Roma, desde Termini hasta la Basílica de San Pedro en el Vaticano. También podría alojarse 20 veces el eje completo que va de la Esplanada dos Ministerios a la torre de TV en Brasilia. Otra forma de entender comparativamente la magnitud es la de tratar de imaginar el distrito central de la ciudad de Hong Kong y pensar que cabría más de dos veces completo en este sitio. De eso estamos hablando.

El hueco que el aeropuerto tendrá que desocupar dentro de la ultra-densa ocupación del suelo del centro de la Ciudad de México, a vista de pájaro es pues, extraordinariamente vasto. Por ejemplo,

² El Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México: Detalles. En el Aire, Julio 30, 2015

comparativamente desde el punto de vista de espacios cívicos, en este terreno sería posible insertar a todo el Mall Nacional de Washington DC, ese imponente complejo neoclásico imaginado por Charles L'Enfant para alojar tanto a los poderes públicos estadounidenses como a sus más importantes monumentos conmemorativos (Memorial de Vietnam, Segunda Guerra Mundial, etcétera) e instituciones culturales (Instituto Smithsonian, la Galería Nacional de Arte o el Museo Nacional de Historia, el Museo Nacional de Historia Natural, etcétera), más una buena parte de los edificios públicos que lo rodean y que forman el corazón de gobierno del país del norte.

Por lo tanto, sólo en términos de la escala física, es sensato pensar que el predio que estará pronto disponible, representa una oportunidad de transformación única para la ciudad. Cabe hacer una última precisión, ya que éste ejercicio de dimensionamiento se ha referido únicamente al polígono que hoy comprende el aeropuerto, pero en caso de desarrollarse un proyecto maestro habría que integrar y fusionar dentro de la iniciativa al menos los espacios correspondientes al parque Alameda Oriente, el conjunto de ASA (Aeropuertos y Servicios Auxiliares), el Deportivo Oceanía y el Bosque de San Juan de Aragón. Un conjunto de esta magnitud podría superar las 1,300 hectáreas y convertirse en un proyecto sin parangón a nivel mundial. Pero retomando las lecciones del análisis, bajo las diferentes óptica de la escala (ejemplo social, contextual, de percepción pública, sistémica, política, la agencia de cambio, el riesgo y la oportunidad) ¿podemos llegar a las mismas conclusiones?

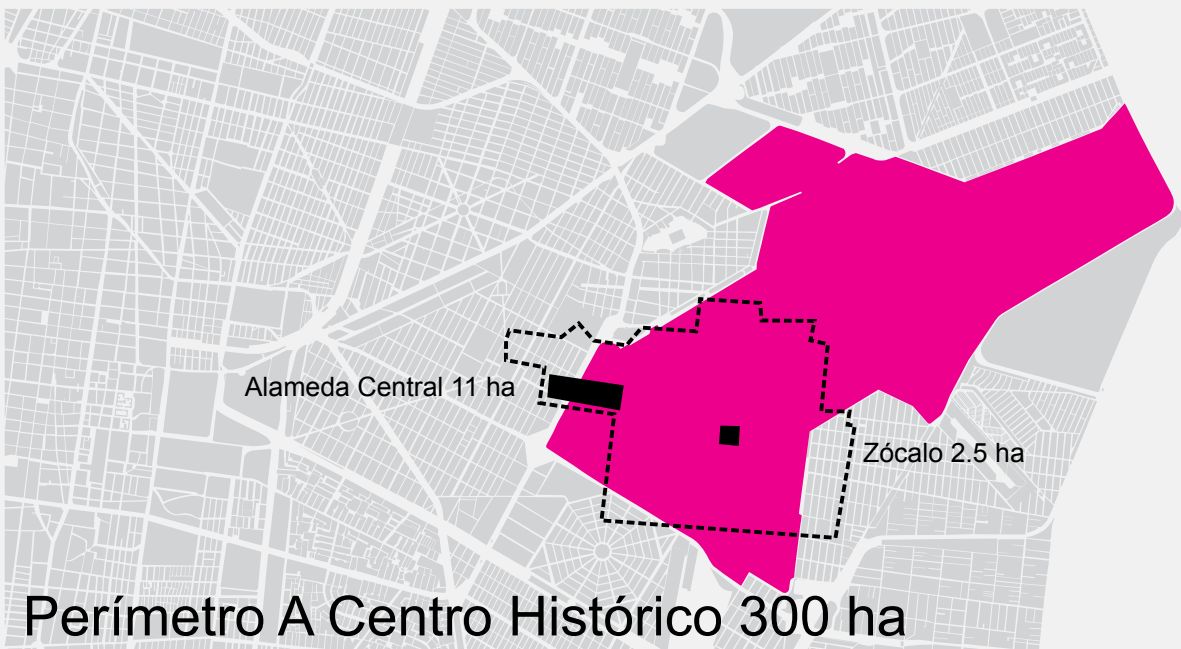
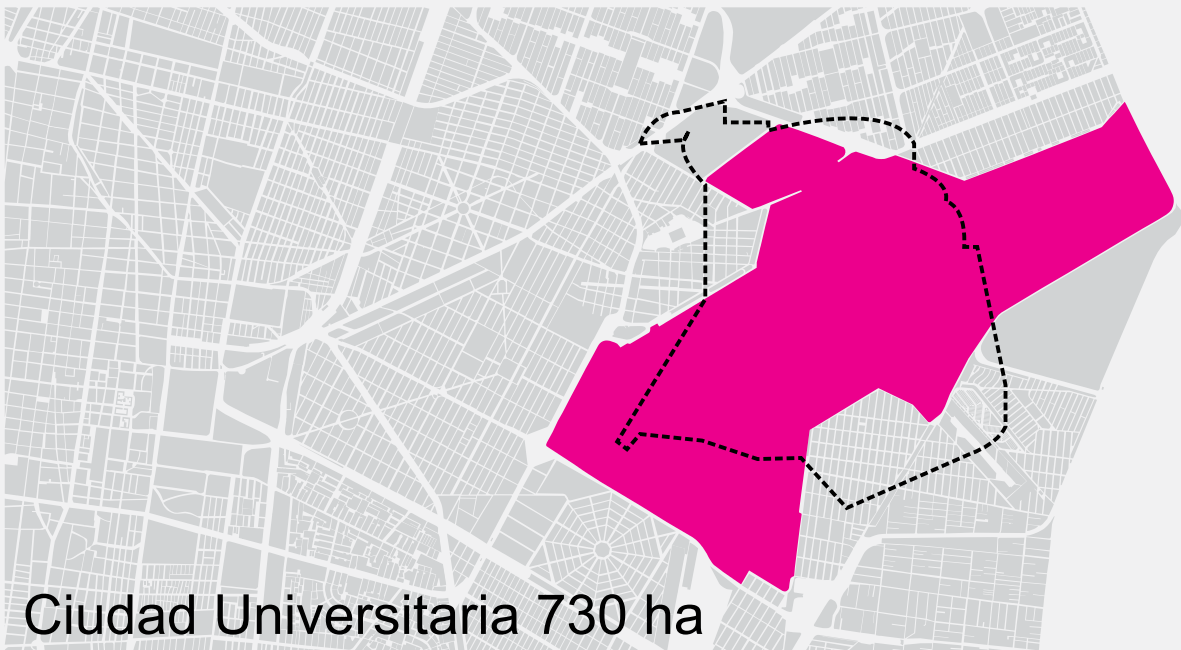
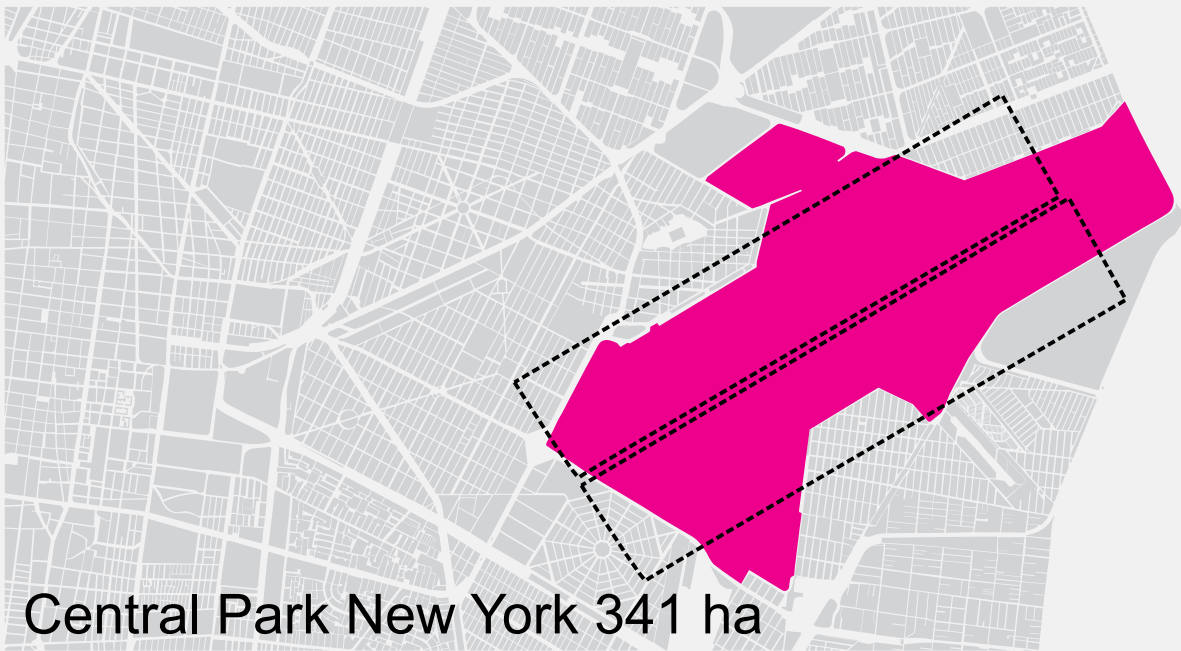
La oportunidad que se le presenta a la Ciudad de México, estará marcada por la inevitabilidad del tiempo y el espacio, le coloca un reloj de arena que avanzará implacable hasta que algún plan se haya concluido y cuando esto suceda la ventana de oportunidad se habrá cerrado para siempre. Para complicar más las cosas, será todavía más relevante el que los promotores (políticos, especialistas, líderes, financieros) logren acordar esa

visión inicial, sistémica y progresiva, que como hemos visto antes es la génesis de todo plan de intervención a gran escala. ¿Lograría una iniciativa de esta magnitud reponerle algo a la naturaleza? Esta será una clásica interrogante porque cualquiera esperaría que una oportunidad de esta escala sirviera para pensar en el gran problema del agua en esa zona, tecnologías renovables, generación de energía y toda clase de remediaciones ambientales, que sobre todo una infraestructura como un aeropuerto puede heredar.

Será necesario pensar entonces en no solo asombrarse con el tamaño, sino atreverse a volverlo aún más grande y expandirlo de tal forma que se pueda aspirar a reponer lo que se le debe a la gente, más parques, más espacios para disfrutar, convivir, hacer ejercicio o simplemente perder el tiempo con una buena caminata. La pobre planeación de la ciudad y las condiciones de extrema desigualdad que se han generado durante décadas, han ocasionado esta enorme deuda social y pública. Y tal vez, solo una iniciativa de esta escala sea capaz de resarcirla y pagar de vuelta hacia los que menos tienen.

También vale la pena recordar ahora que una de las formas más sencillas de percibir la escala es imaginar las cosas de una forma acumulativa. Es distinto imaginar el chorro de agua que sale del grifo de nuestra casa, al caudal que se requiere para proveer del preciado líquido a más de veinte millones de personas en una ciudad; es diferente imaginar entonces el efecto potencialmente multiplicador que tienen las acciones de gran magnitud. Pero a la inversa, todo plan requiere de la suma pequeñas acciones, de pequeños proyectos que se entrelazan, de detalles refinados y sutiles. Eso también hace de los proyectos más gigantes, las realizaciones más logradas.

Porque no podemos dejar de lado también, el hecho de que existe una relación entre componentes de una escala similar, cuando éstos se hacen funcionar dentro de un sistema integrado. Por tanto, es tal la magnitud del potencial de desarrollo



para el predio del aeropuerto actual, que sin duda, bajo el establecimiento de adecuadas políticas y marcos legales, será posible transformar no solo las mencionadas 1,300 hectáreas sino las miles de hectáreas más que lo circundan y que alojan hoy por hoy a algunos de las colonias y barrios más pobres de la ciudad. La gran escala sin duda demanda un gran sentido de liderazgo político, como hemos visto a través de estas páginas.

La escala apela a los grandes sentimientos nacionales, al orgullo de una cultura por lograr grandes transformaciones. Así como se ha descrito el enorme orgullo francés por sus reactores nucleares (Hecht, 2009), el sentimiento estadounidense por sus grandes obras de ingeniería –mismo que se ha bautizado como el *idilio americano*³ (Marx, Nye, *et al.*), la satisfacción por un desarrollo urbano verdaderamente sustentable en Singapur o la honra que

³ *Idilio* es una traducción posible que interpreta el significado de la frase original *American sublime*. El concepto viene de la literatura romántica y fue ajustado por Leo Marx para referirse a la transformación del paisaje americano. Más adelante, David Nye lo transformaría en un concepto tecnológico en su célebre libro *The American Technological Sublime*.

representa para los coreanos operar por casi una década el mejor aeropuerto del mundo.

Para los mexicanos del siglo XX, el proyecto de una Universidad Nacional marcó la cúspide de nuestras metas y proyectos, ¿pero podremos hacer lo mismo para una generación nueva que al parecer navega sin rumbo en este nuevo milenio?

A pocas ciudades se les han abierto oportunidades similares y el secreto para entender la responsabilidad histórica que representa, radica mayormente en la concientización por parte de todos con respecto a su escala, magnitud y potencial. Debemos poner las cosas en su justa perspectiva. Y aunque la escala sea siempre un ejercicio de percepción personal o comunitaria, es la realidad de las cosas la que nos habla al oído para hacernos sentir su trascendencia.

Intentar establecer un programa, un sentimiento colectivo, que defina el fin y propósito de este espacio para que se convierta en algo tan simbólico como la Ciudad Universitaria del siglo XXI, será un reto igualmente mayúsculo.

9. La participación social y la opinión de los ciudadanos al empezar la discusión pública

I. Democracia y ciudad

Constatemos un hecho histórico: durante la mayor parte de la historia moderna de la Ciudad de México la cuestión de cómo vivir o planear la ciudad, cómo construirla y transformarla, estuvo fuera del alcance de sus propios habitantes. Como comunidad política, la Ciudad de México careció durante el siglo pasado del poder para decidir colectiva y democráticamente sobre su propio futuro. Entonces, como hoy, las decisiones sobre el espacio urbano tenían profundas implicaciones para la convivencia social, la satisfacción igualitaria de derechos y la calidad de vida en la ciudad; pese a ello, escaparon al control y la influencia de quienes en ese espacio coexistían y desplegaban su vida diaria.

Bajo un sistema político de corte autoritario, los ciudadanos de la Ciudad de México contaron con estrechas posibilidades de participar e incidir sustantivamente en la conformación de su entorno y experiencia colectiva en la ciudad. En aras de mantener el control y asegurar su propia estabilidad, el régimen autoritario posrevolucionario construyó una peculiar estructura institucional de gobierno que vinculaba –y en la práctica subordinaba– la política urbana a la política nacional.¹ La elección popular de autoridades municipales se suprimió desde 1928; el presidente de la República y el gobierno federal se arrogaron la última palabra sobre quién gobernaría la ciudad, sus políticas principales y la dirección del desarrollo urbano.

Ese sistema canceló formalmente los derechos democráticos de los ciudadanos, restringió fuertemente los espacios para la participación popular en la formulación de políticas públicas e impidió el control colectivo sobre los planes y procesos de cambio urbano. Con ello se buscaba garantizar que las decisiones de gobierno en la concentración urbana más grande e impor-

tante del país se alinearan con las prioridades y necesidades del régimen autoritario a escala nacional, aún por encima de las preferencias e intereses de los ciudadanos y las necesidades locales. Como resultado, los procesos de planeación y transformación urbana se vieron dominados por formas verticales y excluyentes de hacer política. Si bien frente a las exigencias populares se habilitaron algunos mecanismos para recoger y canalizar las demandas ciudadanas, los residentes de la Ciudad fueron despojados del derecho de incidir en políticas y decisiones urbanas que, no obstante, repercutían directamente en su calidad de vida y formas de convivencia. Los patrones producidos bajo dicho orden institucional marcaron profundamente la distribución de costos y beneficios del cambio urbano, con efectos que perduran hasta hoy.

El recordatorio no está de sobra cuando la Ciudad de México tiene frente a sí, por un lado, la elaboración de su propia Constitución Política y, por otro lado, se encuentra ante el prospecto de la liberación y reutilización del predio que ocupa el AICM, una oportunidad única y a gran escala de transformación del entorno y la vida en la ciudad.

Por un lado, aun esta breve referencia histórica subraya la profundidad del cambio político y social que ha experimentado la ciudad –y el país– en los últimos años. Por el otro, revela el estrecho vínculo que existe entre la forma en que se procesa la transformación del espacio urbano –un espacio por definición compartido, y por tanto, político– y el propio estatus de la ciudad como una comunidad democrática, participativa y plural.

Es decir, el desarrollo histórico de la Ciudad de México pone el acento sobre la importancia vertebral de los procedimientos para la legitimidad democrática de las decisiones urbanas y el sentido de ciudadanía entre los habitantes de la ciudad. Como se ha expuesto a lo largo de este documento, el uso que se dé al terreno del AICM

¹ Véase, por ejemplo, Diane E Davis, *El leviatán urbano: la Ciudad de México en el siglo XX* (México, Fondo de Cultura Económica, 1999).

moldeará hacia el futuro la calidad de la experiencia urbana, la cohesión social y la vigencia de los derechos ciudadanos en la ciudad. Lo que aquí se resalta, sin embargo, son también sus implicaciones políticas y democráticas. Como lo muestra la experiencia de otras ciudades que han atravesado por procesos similares –Berlín, por ejemplo– el grado de inclusión y participación en la formulación misma de planes, propuestas y programas de transformación urbana no sólo influye poderosamente en su contenido y respaldo social, sino que repercute en el entendimiento democrático de la ciudad y la confianza de la comunidad en su poder para mejorar las condiciones de vida e incidir con efectividad en su entorno. La transformación del espacio urbano puede convertirse en un auténtico proceso de inclusión política que, para fortuna nuestra, coincide con la gran discusión acerca de la Constitución de la propia capital de la República.

De modo que la propia experiencia histórica de la Ciudad de México pone de relieve una dimensión crucial del proceso de desarrollo urbano y de la política (democrática) misma. La reconversión del AICM invita a reflexionar no sólo sobre los problemas urbanos cotidianos o los potenciales usos del terreno, sino que nos coloca frente interrogantes más amplias, anteriores, de importancia normativa y práctica: ¿Quién y cómo debe decidir sobre la transformación del entorno, el futuro de la ciudad, el espacio urbano en el que cada día conviven y desarrollan su vida millones de personas? ¿Qué implicaciones tiene el profundo proceso de democratización política y social que ha vivido la Ciudad de México, para la forma –y el fondo– de las decisiones relacionadas con el desarrollo urbano en general, y con el predio del AICM en particular?

No se trata de un simple ejercicio teórico o retórico, de limitada relevancia real; por el contrario, estas preguntas tienen consecuencias directas para los procedimientos de planeación urbana y la forma en que se construye la ciudad. La tesis general que aquí se sostiene es que los habitan-

tes de la Ciudad de México poseen el derecho indiscutible de participar amplia y sustantivamente en cada una de las fases de la planeación y toma de decisiones sobre los usos futuros del terreno del AICM. Este derecho se sustenta en el principio democrático según el cual, lejos de estar sometidas a una voluntad ajena, las personas deben disponer de los medios para incidir de forma libre, activa e igualitaria en el contenido de las decisiones que repercuten en su vida y su entorno. En términos colectivos, se trata del derecho de la comunidad política de la ciudad a gobernarse a sí misma, a moldear los procesos que la afectan y delinear su propio futuro.

En un sistema democrático y representativo como el que nos rige, lo anterior impone como requisito mínimo que los representantes democráticamente electos mantengan un control sustantivo sobre las decisiones de cambio urbano, las dirijan en beneficio de la comunidad en su conjunto y justifiquen conforme a criterios de interés público. No obstante, obliga también a infundir un carácter informativo, participativo y representativo al proceso mismo de toma de decisiones urbanas, especialmente aquellas que afectan de manera más importante la vida en la ciudad. En una sociedad que se reconoce y afirma como plural y democrática, los procesos de planeación urbana deben estar por principio abiertos, en sus distintas fases, a la influencia popular y la participación de los distintos “públicos” que integran a la comunidad política.

Lo que aquí se ha discutido tiene entonces al menos dos implicaciones fundamentales para la forma en que se estructure la planeación y gestión del proceso de transformación del AICM. Primero, no sólo el producto de la planeación –los usos y destinos que se adopten, la dotación de servicios e infraestructuras, los espacios públicos, etcétera– debe ajustarse a criterios de democracia y equidad social. Por el contrario, los principios democráticos de participación e inclusión deben gobernar y encontrar reflejo en el propio proceso de planeación del desarrollo

urbano. Por tanto, la planeación urbana no es una provincia exclusiva de expertos, arquitectos, funcionarios e inversionistas, sino que además de a ellos, compete a un público mucho más amplio, posiblemente cambiante y caracterizado por distintos grados de organización.

Segundo, la obligatoriedad de estos principios dentro del proceso de planeación no se limita a la etapa final, ni puede reducirse a un procedimiento de validación que se implementa una vez que se han trazado programas y proyectos. La participación social efectiva es en cambio una parte constitutiva del proceso mismo, desde su inicio y en cada una de sus etapas. ¿Cómo puede reflejarse entonces, en concreto, el derecho a la participación efectiva en los procesos urbanos en la transformación del predio del AICM?

En primer lugar, ello debe traducirse en la adopción desde el Estado de un compromiso con la difusión amplia y sistemática relacionada con el proceso de transformación urbana, por distintos medios. Para estar en condiciones de ejercer su derecho a participar e incidir efectivamente en los planes de regeneración de la ciudad, los ciudadanos deben contar con información oportuna que les permita deliberar y formar sus opiniones. Además, corresponde a los poderes públicos convertir un conjunto de mecanismos de participación social y ciudadana en componentes inherentes al proceso de planeación y gestión. Dichos mecanismos deben promover la incorporación de distintas voces al proceso, y más aún su formación y articulación, así como garantizar que éstas sean tomadas en cuenta de manera equilibrada en las decisiones.

En su nivel más elemental, es posible adoptar esquemas de gestión que incluyan la representación de distintos intereses organizados –asociaciones vecinales y de expertos, empresarios, instituciones académicas, etcétera– en órganos de decisión y deliberación. No obstante, la incidencia efectiva en el proceso debe ser también accesible para intereses sociales y ciudadanos

menos coherentes y organizados. Para ello pueden adoptarse mecanismos como las audiencias públicas, plataformas de recepción y difusión de iniciativas, levantamiento de encuestas, consultas y referéndums, mesas de debate, etcétera. El gobierno de la Ciudad de México ha puesto en marcha ya, de hecho, algunos de estos mecanismos.

En resumen, la deliberación colectiva y la participación ciudadana, en diferentes formatos y a cada paso, son principios irrenunciables en la conformación del espacio urbano, especialmente en el contexto de pluralismo político y social existente en la Ciudad de México. La planeación y gestión de un proceso como el que enfrenta la capital del país ante la reubicación del aeropuerto tendrá consecuencias fundamentales en la vida colectiva de la Ciudad en el largo plazo, incluyendo sus niveles de cohesión y bienestar. Por tanto, dicho proceso no puede en forma alguna desvincularse de los derechos que, en tanto miembros de una comunidad democrática con capacidad de auto-determinarse, poseen sus habitantes. Decidir el futuro del entorno urbano en el que viven es un auténtico derecho de los ciudadanos de la Ciudad de México, y sobre esta premisa debe desenvolverse el proceso de reconversión del AICM en los años por venir. Como ha escrito David Harvey, “el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual para acceder a recursos urbanos: es el derecho a cambiarnos a nosotros mismos a través de cambiar la ciudad”.²

II. El plan de participación: Escuchando a la Ciudad, desde el principio.

Ya se ha dicho en páginas previas: si los planes y los compromisos de las autoridades federales se cumplen en tiempo y forma, en el mediano plazo nuestro país tendrá un nuevo aeropuerto.

² David Harvey, “The Right to the City,” *New Left Review* 53 (Octubre 2008): 23.



Consejo Económico y Social de la CDMX

- ✘ Diálogo en el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México



Diálogo con gremios y expertos

- ✘ Plan de trabajo para aprender de especialistas relevantes
- ✘ Convenio con Fiidem para la realización de los primeros estudios sobre los límites físicos del terreno
- ✘ Integración de un grupo asesor



Página de Internet

- ✘ Toda la información relacionada con el cambio urbano
- ✘ Apertura de página web para recibir aportaciones y comentarios de cualquier ciudadano para el proyecto
- ✘ Citas para conversar y escuchar a la ciudadanía
- ✘ Producción de boletín periódico sobre los avances
- ✘ Concentración de todos los materiales asociados a esta discusión
- ✘ Preguntas del ciudadano
- ✘ Blog para polémica y aclaración





Participación de la ciudadanía

- ✘ Fines de semana con los ciudadanos (octubre - enero)
- ✘ Encuesta para conocer la opinión de los ciudadanos de la CDMX
- ✘ Conformación de mesas de diálogo y trabajo con los vecinos de Venustiano Carranza, Iztacalco y Gustavo A. Madero (delegaciones aledañas)



Diálogo con las empresas

- ✘ Expo Pymes para conocer la opinión de pequeñas y grandes empresas de la CDMX y de otras partes del país (19, 20 y 21 de octubre)
- ✘ Reunión con cámaras empresariales (noviembre - febrero)



Diálogo intergubernamental

- ✘ Petición de reunión con el gobierno del Estado de México
- ✘ Solicitud de una comisión especial de la Asamblea Legislativa para el seguimiento
- ✘ Conformación de mesas de trabajo con el gobierno federal

Este documento –no juzga, ni prejuzga–, acerca de las virtudes o defectos del proyecto federal, ni tampoco acerca de otras alternativas presentadas pública y recientemente. Lo que el Gobierno de la Ciudad y el Consejo Económico y Social se han propuesto es, sencillamente, preparar a la capital para enfrentar el probable escenario de una mudanza mayor, y estar en condiciones de contar con un plan de la envergadura que exigen esas 710 hectáreas ubicadas en su corazón, y hacerlo con toda seriedad y anticipación.

Lo que resultaría imperdonable e irresponsable, es que existiendo el compromiso federal de un cambio de esa magnitud –incluso comprometido ante la comunidad internacional–, el gobierno de la ciudad y sus instancias de deliberación lo ignoraran y no se movilizarán de inmediato para discutir el tema, sus implicaciones, consecuencias, riesgos y posibilidades para los ciudadanos de la capital de la República.

Y es aquí donde el método es central: la deliberación pública desde el principio, la información cierta, el conocimiento de lo que han hecho otras ciudades, tratar a nuestros ciudadanos como adultos, capaces de participar y reconocerse en un proyecto urbano practicable.

Por eso, en éstos y en los siguientes meses, la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco) y, por su parte, el Consejo Económico y Social, han recibido el encargo de realizar la más amplia conversación pública que nos sea posible. Escuchar todas las voces, los veci-nos, el resto de los habitantes de la Ciudad, los más importantes especialistas mexicanos, urbanistas, arquitectos, gremios organizados, autoridades de todos los niveles, legisladores, empresas, consorcios y en general, cualquier persona o actor interesado en el futuro de la ciudad y preocupado por la posible mudanza del aeropuerto.

Así pues, en el presente capítulo, damos cuenta de la serie de actividades, encuentros, discusiones, diálogos, consultas, foros, exposiciones y en

general, los eventos que hemos emprendido para el aprendizaje colectivo, y de todos ellos partimos para la elaboración de *La Opinión de la Ciudad*.

En las dos páginas anteriores se puede observar el esquema-resumen del Plan de participación para integrar *La Opinión de la Ciudad*. Se trata del instrumento principal para conocer y formular una propuesta en varias etapas, de aquí a los siguientes meses, a través de:

a. Página de internet

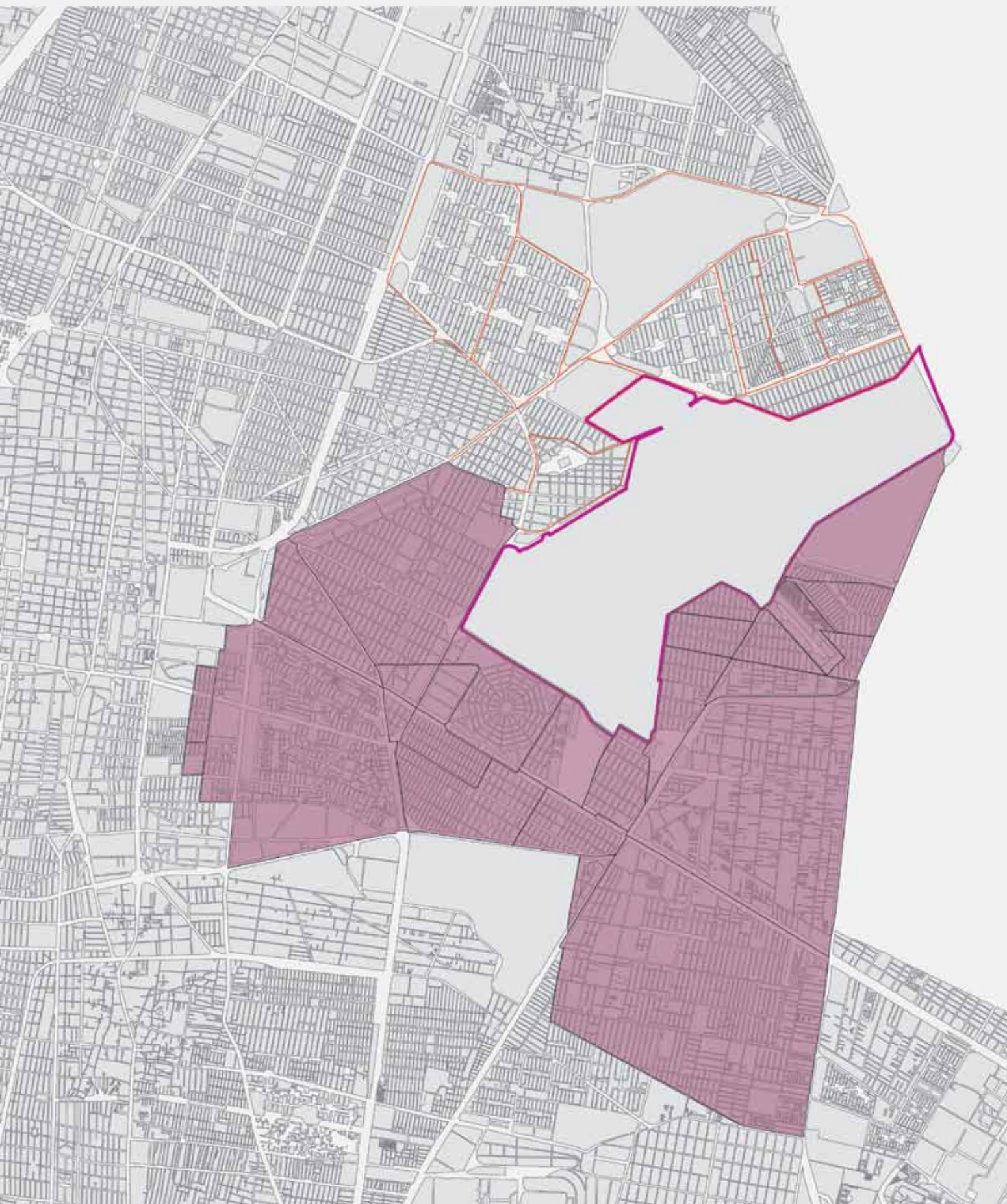
La página electrónica <www.laopiniondelaciudad.mx>, la cual:

- Implementa un banco de información para recopilar datos geográficos, ambientales, socio-demográficos y económicos, que construyen un diagnóstico para iniciar las discusiones;
- Recopila presentaciones, ponencias y versiones estenográficas de los grandes eventos de investigación y consulta, realizado para encuadrar el debate;
- Documenta opiniones y propuestas de los ciudadanos a partir de las mesas de diálogo individuales y/o colectivas;
- Compila publicaciones periodísticas que contribuyan a garantizar un flujo actualizado de información;
- Vincula herramientas de comunicación 2.0, para participar de manera bidireccional entre autoridades y sociedad civil, a través de foros virtuales, blogs y redes sociales.

b. Mesas de diálogo y audiencias públicas

Conocidos como Sábados Ciudadanos, bajo el lema de “Gobernar es saber escuchar” son espacios de participación en donde todas aquellas personas con alguna propuesta, problemática o interés particular, cuenten con un espacio para expresar su opinión en este tema específico. Al mismo tiempo, las autoridades pueden proporcionar información que resultará útil para la conformación y/o desarrollo de su propia opinión.

Colonias visitadas



- De esta manera, de octubre a enero inmediatamente pasados, se han instalado dos mesas delegacionales con autoridades, líderes y representantes vecinales, comenzando por las demarcaciones aledañas al aeropuerto (Venustiano Carranza e Iztacalco).
- Se han visitado 27 colonias, también aledañas al terreno del aeropuerto, en donde se han instalado mesas para la escucha y el diálogo con los ciudadanos, propiciando la discusión pública informada.
- Se instaló la mesa permanente Sábado Ciudadano en la Sedeco, donde se tienen conversaciones directas con ciudadanos particulares interesados en este tema.

c. Diálogo intergubernamental

Se estableció para definir vínculos de coordinación y cooperación, apoyo mutuo e intercambio de información y opinión, entre autoridades de los tres órdenes y niveles de Gobierno, respetuosos siempre de la autonomía y reserva de competencias territoriales y jurisdiccionales de cada una. La idea es que durante los próximos meses, las autoridades estén en condiciones de instalar y poner a trabajar a la instancia más adecuada para garantizar la coordinación y las decisiones de un modo informado, deliberado y coordinado (véase el capítulo sobre la planificación y coordinación institucional que prevén las leyes mexicanas).

Con la finalidad de dar cauce al diálogo intergubernamental, la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México ha solicitado todas las reuniones, sin distinción de nivel o postura política con (Anexo 4):

- El gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu); el subsecretario de Ordenamiento Territorial de la Sedatu; el director general de Coordinación Metropolitana de la Sedatu; y la Subsecretaría de Transportes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

- El Gobierno del Estado de México, a través del titular de la Secretaría de Desarrollo Económico de esa entidad, y los presidentes municipales de Ecatepec, Texcoco y Nezahualcóyotl.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), a través de su Comisión Especial del Aeropuerto, por conducto del coordinador del grupo parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), quien ostenta la Presidencia de la Comisión, su vicepresidenta, en representación del Partido Acción Nacional (PAN), y su secretario, por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI). (Anexo 4, Acuses de invitación a diálogo intergubernamental).

d. Vinculación y diálogo con gremios y expertos

Su objetivo es conocer las experiencias, el conocimiento más avanzado, las propuestas más pertinentes y la experiencia del mundo. Los gremios de urbanística, arquitectura e ingeniería han sido contactados, así como las principales consultoras con experiencia en proyectos urbanos. Se trata de desarrollar una importante alianza – en primer lugar– con la ingeniería mexicana, y de reconocer todos los estudios previos, realizados por los colegios y por los especialistas del país, en torno a los posibles escenarios de desarrollo del espacio del AICM y su sistema geográfico colindante.

En esta línea, el pasado 22 y 23 de septiembre de 2015 se llevó a cabo el el Foro internacional La Gran transformación Urbana, el cual tuvo como objetivo iniciar formalmente una discusión pública, abierta e informada respecto al futuro del actual terreno del AICM. Al encuentro asistieron especialistas urbanos, consultores, empresarios, académicos, *think tanks*, funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno, organismos internacionales y ciudadanos, quienes a través de los paneles, expusieron sus opiniones respecto a las posibilidades de reconversión del terreno y la oportunidad que un proyecto de este tipo plantea

para la reconfiguración urbana de la Ciudad. Asimismo, durante el evento se conocieron las experiencias internacionales de Berlín, Austin y Quito y Seúl, de voz de sus propios gestores, quienes compartieron sus experiencias y lecciones aprendidas en la reconversión de aeropuertos y ciudades.

El Foro sirvió también como un espacio de discusión y consenso entre urbanistas y arquitectos en relación con los principios y ejes rectores que deberían guiar una discusión de este tipo, incluso algunos de ellos presentaron propuestas específicas sobre posibles proyectos a implementarse en este espacio.

El tema de la posible reconversión que ocupa hoy el aeropuerto, ha tenido una repercusión internacional, y en donde la banca de desarrollo internacional –como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), copatrocinador de este proceso–, representaciones diplomáticas, gremios empresariales, académicos y expertos en la materia, de países como Estados Unidos (Chicago y Nueva York, específicamente) Reino Unido, Francia –y próximamente, países asiáticos–, han establecido diálogo con la Secretaría de Desarrollo Económico para discutir los avances, intercambiar experiencias y mostrar su interés en el proceso de elaboración, y en los proyectos que acaben por definir, en *La Opinión de la Ciudad*. (Ver <http://laopiniondelaciudad.mx/real-estate-investment-summit/>).

e. Diálogo con empresas

Establecer un amplio y sistemático diálogo con empresas, mediante exhibiciones, conferencias, talleres y presentaciones cuyo primer objetivo es el encadenamiento productivo de los sectores a los posibles proyectos de transformación urbana de la Ciudad, en aquellos predios. El principio de interacción entre gobierno y empresas es doble: las empresas forman parte de la Ciudad y su participación en el cambio urbano es necesario y además legítimo, pero en las condiciones de la

Ciudad, su actuación y las relaciones con el Gobierno deben incrementar sus estándares de claridad, transparencia, compromiso con el entorno urbano y con la cohesión social.

En este sentido, la Expo Pyme 2015 “La Gran transformación Urbana”, realizada del 19 al 21 octubre, ofreció un espacio de encuentro entre empresarios, inversionistas y Mipymes, quienes intercambiaron puntos de vista y reflexionaron sobre las oportunidades de inversión que plantea la reconversión de un predio de esta magnitud. Durante el encuentro, empresas alemanas, españolas, estadounidenses, francesas y de Singapur, expusieron sus proyectos de cambio urbano más importante, y, en él hablaron sobre sus experiencias y retos en la implementación de diferentes modelos de gestión y financiamiento, públicos, privados y mixtos. El evento reunió a más 150 mipymes, 12 grandes empresas constructoras e inmobiliarias y 7,500 participantes en las exposiciones, talleres, paneles y conferencias que se llevaron a cabo durante tres días.

f. CES

La más estrecha colaboración con el Consejo Económico y Social, como instancia de representación y participación económica y social, con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que coadyuva con el Gobierno de la Ciudad de México en la rectoría del desarrollo integral y sustentable.

Gracias a la previsión de su presidente, Enrique Provencio, el Consejo Económico y Social fue el espacio en el que arrancó con toda formalidad la discusión sobre los futuros posibles del terreno que deja el aeropuerto y a su vez, es el espacio donde será entregado al jefe de Gobierno el presente documento.

Las actividades del Consejo Económico y Social, hasta ahora, pueden resumirse así:

Participación del Consejo Económico y Social en el proceso de consulta para *La Opinión de la Ciudad*

- El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México (CES CDMX) adoptó entre sus principales líneas de análisis y debate público, el tema del destino de los terrenos que en algún momento desocupará el actual AICM. Como órgano consultivo del gobierno de la ciudad, ha aportado a través de la participación de sus expertos elementos de análisis para la elaboración de esta primera entrega de *La Opinión de la Ciudad*.
- La temática del terreno del aeropuerto, se discute en los órganos de gobierno del CES CDMX, lo que ha derivado en acuerdos y acciones que contribuyen a la discusión a través de foros y eventos públicos, que reúnen diferentes puntos de vista para la toma de decisiones sobre la utilización de dicho terreno.
- A partir de junio de 2015, a través de su Comité Directivo, se presentó la propuesta de creación de un grupo de trabajo conformado por miembros del sector académico, social, sindical y empresarial. Este grupo acordó participar en la coordinación del Foro Internacional y la Expo Pymes 2015, así como en las actividades de comunicación y en todas las acciones relativas al proyecto. Además, se elaboró la propuesta de convenio de colaboración relativo a la ejecución de dichos eventos, necesario para su presentación, votación y aprobación por unanimidad por parte del Comité Directivo, y posteriormente por la Asamblea General.
- Derivado del Foro Internacional y de la Expo Pymes 2015 –donde expertos de todo el mundo compartieron su experiencia y conocimiento relativo al desarrollo urbanístico y contribuyeron al debate sobre el destino de los terrenos en comento–, se recabaron las ideas y opiniones de los miembros del Consejo y se elaboraron relatorías y conclusiones preliminares que se presentaron el 5 de noviembre en una reunión de trabajo con participantes de los diferentes sectores. En la sesión se expuso un resumen de los planteamientos de los expertos y de las experiencias de otros países cuando enfrentaron un reto similar al de la Ciudad de México, y se presentó el ya mencionado Plan de participación como estrategia de transparencia y deliberación pública.
- Motivado por un solicitud de audiencia pública para explicar un proyecto alterno para el nuevo aeropuerto por parte del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, el 11 de noviembre de 2015 este Consejo Económico y Social, en compañía de la Sedeco y otras dependencias del gobierno de la ciudad, recibieron a la coordinadora de dicho grupo parlamentario junto con diputados locales y federales para escuchar la propuesta alterna.
- Finalmente, de noviembre a la fecha se ha dado continuidad a los trabajos emprendidos. Como resultado, este 2 de marzo en el marco de la Primera Sesión Ordinaria 2016 de la Asamblea General, el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, presentará la Primera Entrega de *La Opinión de la Ciudad*, para continuar la discusión pública.

III. Participación ciudadana

a. ¿Qué opinan los vecinos?

Hasta ahora (fecha de corte al 1 de febrero de 2016), en los procesos de participación directa, han acudido 1,276 personas, realizando 2,879 menciones a través de 13 mesas de dialogo y audiencias públicas en 27 colonias, durante Sábados Ciudadanos, reuniones presenciales, escritos y la página electrónica.

Para esos ciudadanos participantes, los temas que son objeto de mayor preocupación y de mayor número de menciones son: equipamiento educativo, de capacitación, investigación y desarrollo (21%, de las menciones); equipamiento ambiental y de sustentabilidad (17%); equipamiento de salud (15%); equipamiento cultural y deportivo (12%); así como propuestas negativas o de rechazo (9%).

Tabla 1. Colonias participantes en los Sábados Ciudadanos.

No.	Fecha	Colonia	Delegación	Lugar
1	31/10/15	Adolfo López Mateos	Venustiano Carranza	Plaza Cívica
2	31/10/15	Ampliación Adolfo López Mateos	Venustiano Carranza	Plaza Cívica
3	31/10/15	Moctezuma 1ª. Sección	Venustiano Carranza	Parque Fortino Serrano
4	31/10/15	Moctezuma 2ª Sección	Venustiano Carranza	Parque Fortino Serrano
5	03/11/15	El Arenal 1ª Sección	Venustiano Carranza	Parque Ícaro
6	03/11/15	Cuchilla Pantitlán	Venustiano Carranza	Parque Ícaro
7	03/11/15	Caracol	Venustiano Carranza	Plaza Emilio Zapata
8	03/11/15	Ampliación Caracol	Venustiano Carranza	Plaza Emilio Zapata
9	17/11/15	El Arenal Puerto Aéreo	Venustiano Carranza	Plaza Las Palomas
10	17/11/15	El Arenal 2ª Sección	Venustiano Carranza	Plaza Las Palomas
11	17/11/15	El Arenal 3ª Sección	Venustiano Carranza	Plaza Las Palomas
12	21/11/15	Bahía	Venustiano Carranza	Plaza del Ejecutivo
13	21/11/15	Cuatro Árboles	Venustiano Carranza	Plaza del Ejecutivo
14	21/11/15	Federal	Venustiano Carranza	Plaza del Ejecutivo
15	21/11/15	Santa Cruz Aviación	Venustiano Carranza	Plaza del Ejecutivo
16	21/11/15	Industrial Puerto Aéreo	Venustiano Carranza	Plaza del Ejecutivo
17	23/11/15	Agrícola Pantitlán	Iztacalco	Centro Social "Agua Caliente"
18	01/12/15	Puebla	Venustiano Carranza	Mercado Puebla
19	14/12/15	El Arenal 4ª Sección	Venustiano Carranza	Plaza Los Pericos
20	14/12/15	Fiviport	Venustiano Carranza	Plaza Los Pericos
21	12/01/16	Aviación Civil	Venustiano Carranza	Aviación Civil
22	12/01/16	Ampliación Aviación Civil	Venustiano Carranza	Aviación Civil
23	16/01/16	Ignacio Zaragoza	Venustiano Carranza	Escuela P. Miranda
24	16/01/16	Valentín Gómez Farías	Venustiano Carranza	Escuela P. Miranda
25	16/01/16	Pantitlan	Iztacalco	Casa del Adulto Mayor
26	25/01/16	Jardín Balbuena	Venustiano Carranza	Centro Cultural Carranza
27	25/01/16	Kennedy	Venustiano Carranza	Centro Cultural Carranza

Por su parte, el 48% de las personas mencionan equipamiento educativo, de capacitación, investigación y desarrollo; seguido de equipamiento ambiental y de sustentabilidad (17%); equipamiento de salud (15%); equipamiento cultural y deportivo (12%); y únicamente 8% de las personas realiza propuestas negativas o contrario sensu.

Gráfico 1. Frecuencia de las problemáticas mencionadas.

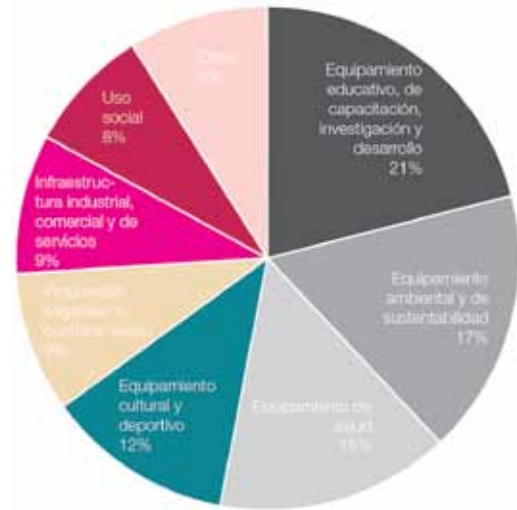


Tabla 2. Frecuencia de las problemáticas mencionadas.

Categoría	Menciones	/Menciones Totales	Acumulada	Personas totales
Equipamiento educativo, de capacitación, investigación y desarrollo	616	0.2140	0.2140	0.4828
Equipamiento ambiental y de sustentabilidad	495	0.1719	0.3859	0.3879
Equipamiento de salud	434	0.1507	0.5366	0.3401
Equipamiento cultural y deportivo	350	0.1216	0.6582	0.2743
Propuestas negativas o contrario sensu	248	0.0861	0.7443	0.1944
Infraestructura industrial, comercial y de servicios	246	0.0854	0.8297	0.1928
Uso social	238	0.0827	0.9124	0.1865
Mejoramiento de servicios públicos	94	0.0327	0.9451	0.0737
Infraestructura para la movilidad	62	0.0215	0.9666	0.0486
Resolución de tema ejidal	48	0.0167	0.9833	0.0376
Equipamiento turístico	17	0.0059	0.9892	0.0133
Gobernanza	16	0.0056	0.9948	0.0125
Infraestructura gubernamental	10	0.0035	0.9983	0.0078
Uso agrícola y para la producción rural	5	0.0017	1.0000	0.0039
Total MENCIONES	2879			
Total PERSONAS	1,276			

Como dato relevante, el 64% de los participantes procedentes de la Delegación Gustavo A. Madero, son jóvenes menores de 29 que como parte de sus actividades extracurriculares en sus instituciones académicas, enviaron propuestas y opiniones a través de un escrito. No obstante, otro 32% de la misma demarcación, son personas adultas y adultas mayores de más de 50 años de edad, que a su vez solicitaron reuniones y mesas de trabajo para expresar inquietudes, quejas e inconformidades de índole ejidal, principalmente.

Es importante repetir que, este ejercicio de participación ciudadana apenas comienza; el diálogo y los ejercicios de intercambio con los ciudadanos continuará de manera mas intensa, en los siguientes meses. Se han recibido directamente algunas propuestas (ver Anexo 5).

Nota metodológica

Tanto para la página electrónica, como para los Sábados Ciudadanos, los participantes han podido realizar más de una mención a lo largo de toda la “descripción de su opinión”. A fin de sistematizar las aportaciones, se clasificaron las menciones de acuerdo a las siguientes categorías:

- *Equipamiento ambiental y de sustentabilidad.* La habilitación de un gran parque urbano ecológico, con áreas verdes especialmente para el esparcimiento y la recreación, con un lago o incluso una presa que incluya sistemas de captación pluvial, para atender la escasez de áreas verdes y agua en la Ciudad de México; en las menciones incluye el uso de energías alternativas y renovables como paneles fotovoltaicos, así como plantas de reciclaje. Esta categoría generalmente es acompañado de equipamiento cultural, deportivo, educativo y de capacitación, en un tipo de “uso mixto”.
- *Equipamiento cultural y deportivo.* La adecuación de una ciudad cultural y deportiva, con biblioteca, museo, auditorio, sala de conciertos, foro de espectáculos, cine al aire libre; además de pistas (para correr, bicicletas, patines y patinetas), canchas para juegos de pelota (futbol, basquetbol, beisbol, frontón), gimnasio al aire libre, entre otros.
- *Equipamiento educativo, de capacitación, investigación y desarrollo.* La construcción de escuelas de educación básica (primaria y secundaria), media y superior, para la atención de los jóvenes, pero que incluya capacitación especial de artes y oficios para personas en discapacidad y adultos mayores, centro de investigaciones científicas aplicadas y su vinculación con el sector productivo para la innovación.
- *Equipamiento de salud.* La edificación de un hospital general, y/o zona de especialidades, con clínicas y consultorios de carácter públicos, para atender la saturación de los servicios públicos de salud.
- *Equipamiento turístico.* El levantamiento de infraestructura para la atracción turística en la zona, como hoteles, acuario, estadio, parque de diversiones temático, planetario, entre otros.
- *Infraestructura industrial, comercial y de servicios.* La generación de detonantes de empleo como clústers y parques industriales, así como plazas y parques comerciales que incluyan bancos, cines, restaurantes, y/o apoyo a los vecinos para la formalización de establecimientos mercantiles propios.
- *Infraestructura gubernamental.* Observan la oportunidad de crear más centros de atención a la ciudadanía cercanos a la zona, incluso la generación de una ciudad administrativa, aunado a infraestructura para la seguridad pública y protección civil.
- *Infraestructura para la movilidad.* El levantamiento urgente de infraestructura que permita la conectividad de la zona con el resto de la ciudad, con vialidades primarias para entrar-salir y evitar congestionamientos, como autopistas, ciclovías y transporte público rumbo a las nuevas instalaciones del AICM, que permita llegar a nuevas fuentes de empleo de manera “rápida, segura y eficiente”.
- *Uso agrícola y para la producción rural.* Habilitación de espacios verdes, con huertos urbanos para la producción cooperativa de alimentos.

- *Uso social.* Generación de proyectos de índole social, como vivienda con financiamientos de bajo costo, centro de atención a personas en vulnerabilidad, con alguna discapacidad o adultos mayores.
- *Mejoramiento de servicios públicos.* Sin necesariamente relacionarse directamente con el predio del AICM, las personas mencionan con ahínco las necesidades y deficiencias en los servicios de agua, drenaje, alumbrado, limpieza, banquetas y seguridad pública.
- *Resolución de tema ejidal.* Vecinos de los principales ejidos aledaños a la zona, aseguran que existe un conflicto agrario y de expropiación de los terrenos del actual AICM, que aún no se han resuelto.
- *Factores de gobernanza.* Orientadas en sentido positivo, hacen referencia a la importancia y al agradecimiento de la participación que están teniendo las personas, a través del presente ejercicio. Hacen hincapié en la transparencia de los procesos, la rendición de cuentas, y en algunos casos muestran escepticismo respecto a la veracidad del mismo, por experiencias del pasado.
- *Propuestas negativas o contrario sensu.* En lugar de opinar respecto a lo que se quiere que se haga, señalan lo que *no* creen conveniente que se proyecte, específicamente: no más conjuntos habitacionales motivado principalmente por la carencia de servicios públicos, no más plazas comerciales derivado de la percepción de beneficio a particulares, o que no se vaya el AICM considerando “perdida” o “migración” del empleo.

b. Primera encuesta para conocer la opinión de la ciudadanía

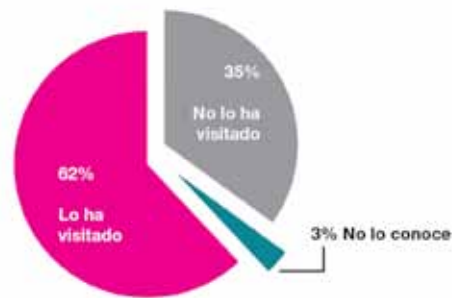
Con el objetivo de saber el grado de conocimiento y la opinión de los capitalinos en torno a los temas que rodean a la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México y a la posible transformación y reconversión del espacio que ocupa el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, se realizó una encuesta que consistió tan-

to de una fase cualitativa como de una cuantitativa. La finalidad del estudio no fue llegar a conclusiones definitivas; por el contrario, lo que se buscó fue establecer un primer acercamiento con los ciudadanos para empezar a vislumbrar a grandes rasgos cuáles son su sentir y sus principales inquietudes y propuestas. Se espera que en los próximos meses los ciudadanos adquieran mayor conocimiento respecto al tema y se sumen nuevos elementos al debate, lo que ayudará a que las tendencias vayan definiéndose con mayor claridad.

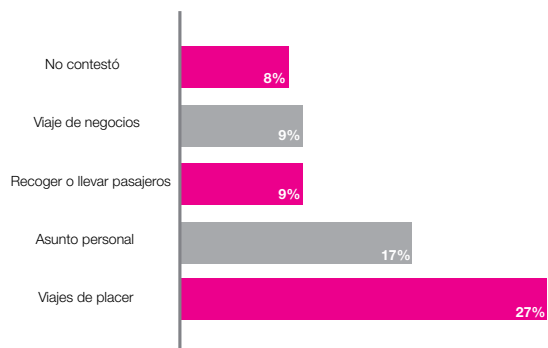
Uso y conocimiento del AICM

Sólo alrededor de un tercio de los capitalinos utilizan el AICM para viajar.

¿Ha visitado el AICM?



Motivo de visita*



*Los porcentajes de esta gráfica se muestran con base en el 100% de la población de la CDMX, suman más del 62% que han visitado el AICM ya que la pregunta fue multirrespuesta (se pudo contestar a más de una opción).

Afectación del cambio de lugar del aeropuerto

La mayoría de la población expresa que el cambio de lugar del aeropuerto no le afecta o le es indiferente.

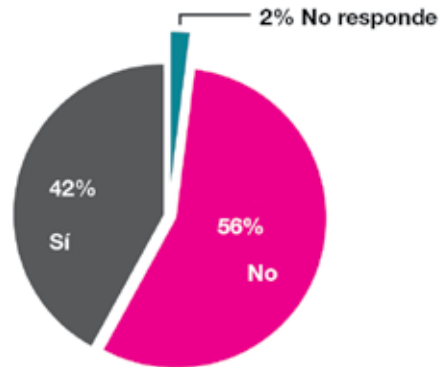
¿Qué tanto le afecta el cambio de lugar del aeropuerto?



Conocimiento acerca del proyecto del NAICM

En general el nivel de conocimiento entre los capitalinos acerca del proyecto del NAICM es bajo.

¿Recuerda haber visto o escuchado recientemente alguna noticia o referencia sobre el NAICM?



METODOLOGÍA

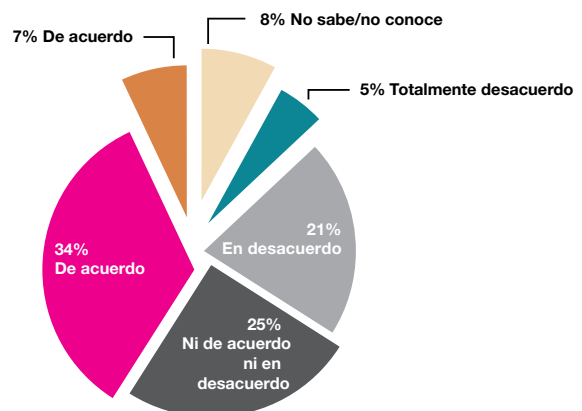
Fase cuantitativa: 1,100 entrevistas cara a cara con un margen de error de +/-3%. Del 13 al 18 de diciembre de 2015 y del 4 al 7 de enero de 2016.

Fase cualitativa: cuatro grupos de enfoque mixtos compuestos por universitarios, profesionistas, emprendedores y trabajadores. Los días 8 y 9 de diciembre de 2015.

Aprobación de la construcción del NAICM

Hay más capitalinos de acuerdo con la construcción del NAICM que en desacuerdo.

¿Qué tan de acuerdo está con la construcción del NAICM?



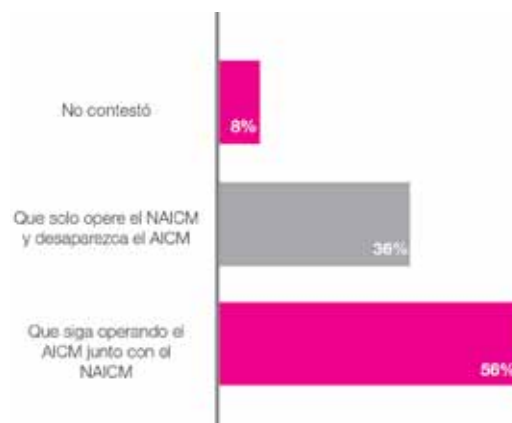
Argumentos a favor del NAICM*	Argumentos en contra del NAICM*
<ul style="list-style-type: none"> ■ El AICM es inoperante e insuficiente ■ Será la puerta de entrada y la primera cara que el extranjero tiene del país ■ Será una obra sustentable con alta tecnología, sistemas de ahorro de energía y de agua ■ Generará empleo desde su construcción ■ Atraerá más turismo ■ Se construirían vías rápidas de acceso ■ Permitirá el crecimiento de las aerolíneas ■ Contempla una reserva ecológica ■ Disminución de la contaminación y el ruido 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Es innecesario y no es prioridad ■ Es una obra superflua ■ La remodelación del actual sería menor inversión ■ Requerirá la expropiación de terrenos a la gente de Texcoco ■ La zona del AICM quedará abandonada y descuidada ■ Quedará muy lejos ■ Acceder a Texcoco será problemático ■ La construcción de nuevas vialidades provocará caos vial

*Estos argumentos fueron los expresados por los entrevistados; no reflejan necesariamente la realidad.

Opinión respecto a si el NAICM debe reemplazar al AICM o complementarlo

La mayoría de la población desconoce que el proyecto del NAICM implica la desaparición del AICM. Sin embargo, la mayor parte de los capitalinos afirma que preferiría que siga operando el AICM junto con el NAICM.

¿Qué es lo que más le conviene a la CDMX?



La idea de que convivan ambos aeropuertos representa*	La mudanza del aeropuerto y cierre del AICM apela a*
<ul style="list-style-type: none"> ■ Aprovechamiento del actual, pero aligerando la carga de vuelos, el tránsito y la contaminación ■ No cancelar el gran potencial del NAICM: activación de la economía, generación de empleo, mayor turismo, motivo de orgullo y mejor imagen del país y de la CDMX ■ Implicaría que el AICM sea para vuelos nacionales y el nuevo para internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desaprovechar lo existente y hacer un gasto excesivo e innecesario, en un contexto en el que hay otras prioridades y necesidades ■ Hay un sentimiento de pérdida de una infraestructura que, mal que bien, ha tenido la capacidad de dar servicio ■ Los usuarios del AICM piensan en la lejanía del NAICM para vuelos nacionales y frecuentes

*Estos argumentos fueron los expresados por los entrevistados; no reflejan necesariamente la realidad.

Opinión acerca de qué se debe hacer con los terrenos del AICM en caso de que éste sea sustituido por el NAICM

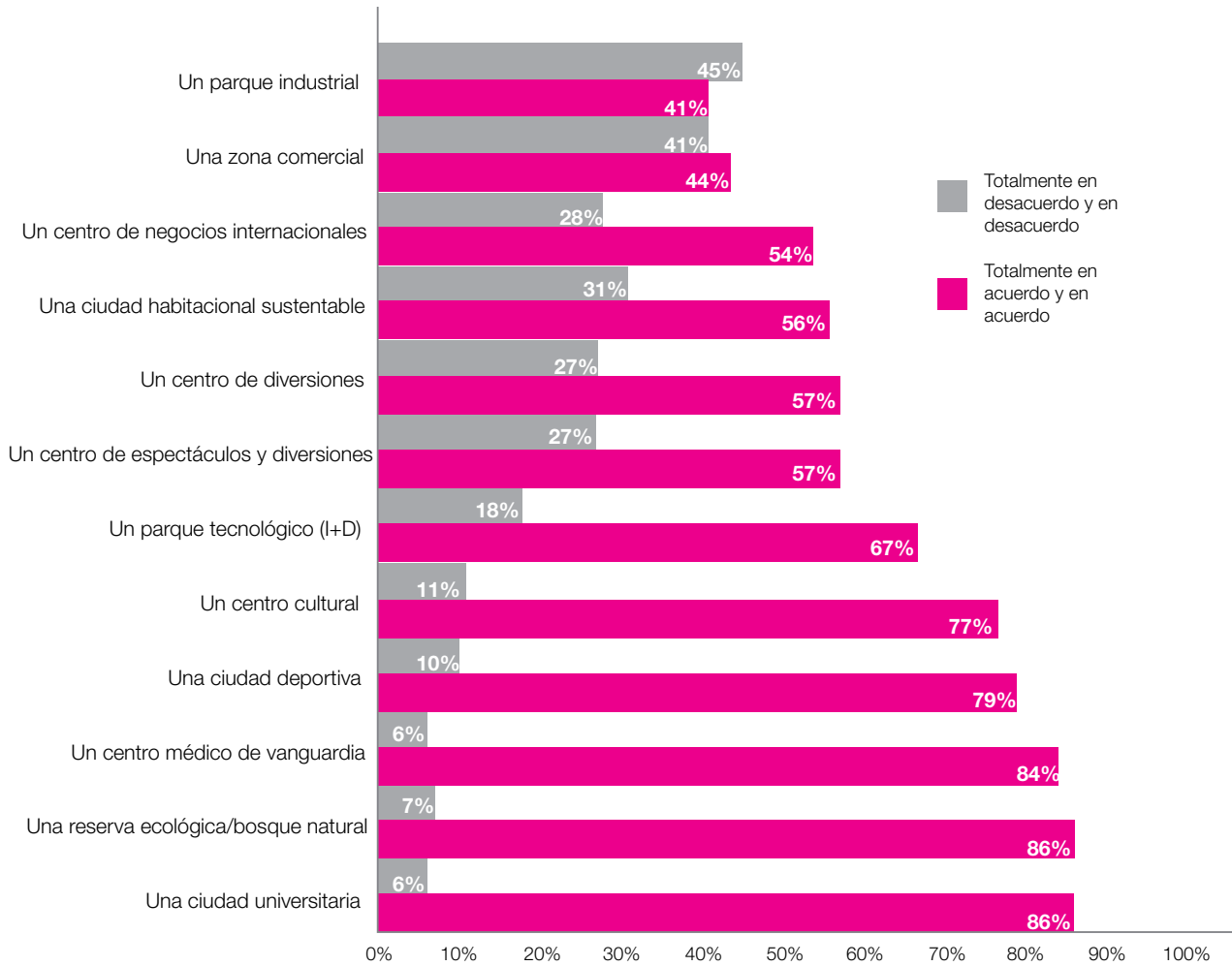
- En caso de que el cierre del AICM fuera inminente, los habitantes de la Ciudad de México consideran que el proyecto que se realice el terreno debe beneficiar a todos los capitalinos.
- En el imaginario colectivo de los habitantes de la Ciudad de México este proyecto tendría un resultado relevante, de cambio, de inclusión y vanguardia.

Al darles opciones acerca de qué se podría construir en el terreno las ideas con mayor aceptación fueron: una ciudad universitaria, una reserva ecológica/bosque natural y un centro médico de vanguardia; mientras tanto, las ideas con menor aceptación fueron: un parque industrial, una zona comercial y una ciudad habitacional sustentable.

Algunas maneras en las que los encuestados han denominado la esencia de este proyecto*
<p>"Mi nuevo DF"</p> <p>"La gran Micrópolis de la Ciudad de México"</p> <p>"Mi espacio en el DF"</p> <p>"La vanguardia en el DF"</p> <p>"La CDMX siglo XXI"</p>

*Estas denominaciones corresponden a la fase cualitativa del estudio.

Opciones de aprovechamiento de los terrenos*



*Multirrespuesta: se pudo contestar a más de una opción

10. Principios rectores y primeras conclusiones

Salomón Chertorivski
Secretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México

Estas conclusiones recogen los aspectos del debate que hemos considerado más relevantes, incluso algunas tesis de los estudios que hemos solicitado para contar con ideas más claras sobre los asuntos críticos. Todas las opiniones y toda la discusión desarrollada hasta el momento (febrero de 2016) coincide en cuatro principios. Si ha de ocurrir un cambio urbano en el espacio que dejará el aeropuerto, tiene que propiciar:

- a. Mayor equidad y cohesión social
- b. Una mejor y más dinámica economía en esa empobrecida zona
- c. Una serie de proyectos que mejoren la sustentabilidad ecológica regional
- d. Un proceso participativo y transparente, desde sus inicios

En torno a estos principios se ha desarrollado una discusión mucho más rica, alimentada por una serie de opiniones, estudios, controversias, contradicciones, propuestas, que están configurando ya una ruta más clara y también más compleja para el Gobierno de la Ciudad de México. En este capítulo final de la primera entrega de *La Opinión de la Ciudad* se presentan tales principios y premisas para que la deliberación democrática continúe:

1.

No está de más repetirlo: este documento no juzga ni prejuzga en torno a las virtudes o defectos del proyecto federal para construir un nuevo aeropuerto en Texcoco; tampoco juzga ni prejuzga con respecto a otras alternativas que se han presentado por parte de partidos políticos o especialistas relevantes. Nuestro propósito explícito es organizar una gran conversación pública en la Ciudad de México para preparar los planes y los programas necesarios en caso de que la mudanza del AICM ocurra. Lo irresponsable sería cerrar los ojos ante la posibilidad de que se verifique un cambio urbano de esas dimensiones, y que el gobierno local se abstenga de estudiar o de anticipar las alternativas factibles. Por eso, promover este debate en la Ciudad y desde ahora es absolutamente obligatorio.

2.

El compromiso público –nacional e internacional– del gobierno federal es que el nuevo aeropuerto entrará en operaciones el 20 de octubre del año 2020, es decir, en menos de un lustro. A nuestro modo de ver, es un tiempo apenas suficiente para construir una adecuada planeación, una idea socialmente compartida, una coordinación entre gobiernos, los recursos necesarios y un programa practicable y ejecutable para un territorio estratégico de la Ciudad y del área Metropolitana toda. No hay precipitación en *La Opinión de la Ciudad* sino un sentido mínimo de responsabilidad y planeación.

3.

Como hemos aprendido, la mudanza de los aeropuertos históricos del siglo XX es un proceso bastante típico del cambio urbano en las últimas tres décadas. Decenas de naciones lo han tenido que enfrentar con distinto éxito. Y en todos los países democráticos ese cambio ha estado precedido de procesos participativos, deliberativos y de un profundo involucramiento ciudadano. La participación no es opción sino una obligación en una democracia, como lo demuestran los casos reseñados en este documento. El proceso de construcción de un plan es tan importante como el plan mismo, y debe considerar:

- amplio proceso deliberativo entre niveles de gobierno y ciudadanía
- transparencia a cada paso
- participación social en cada etapa
- todas las formas de participación son válidas

4.

El desarrollo conceptual antecede a cualquier trazo, trabajo de gabinete (así se trate de los despachos más reconocidos mundialmente), maqueta o plan maestro. La lección fundamental que nos viene del mundo es que resulta indispensable construir un proyecto a muchas voces, habiendo escuchado a todos los sectores, con legitimidad democrática y social. Antes de concretar propuestas materiales resulta indispensable construir

un consenso social y político sobre principios y propósitos. Por eso, el primer objetivo de *La Opinión de la Ciudad* es generar un consenso básico sobre el concepto del posible desarrollo en ese espacio.

5.

Ahora bien, la reconversión del aeropuerto abre una ventana para una reflexión colectiva acerca del tipo de ciudad y de sociedad que queremos construir. Estamos ante una oportunidad para delinear los patrones de planeación, convivencia y desarrollo del futuro en la Ciudad. Una oportunidad de redefinir la forma en la que se decide y se transforma el espacio urbano y se llevan a cabo los proyectos públicos. Estamos ante una posibilidad de creación de ciudad, de desarrollo económico e inclusión social. Entender la oportunidad –como afirma el doctor José Castillo– es uno de los objetivos de este documento.

6.

Así pues, es imposible pensar solamente en el polígono aislado, como si fuera una isla. A las 710 hectáreas es indispensable ubicarlas en su entorno urbano, económico, social y ambiental. Como advierte el doctor Víctor Márquez en estas páginas, toda propuesta debe estar precedida por un análisis de escala regional.

7.

Para ello es indispensable establecer cuanto antes los mecanismos de planeación y coordinación intergubernamental y metropolitana previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación urbanística, es decir, en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). La planeación, de mediano y largo plazo, no es una opción, sino una obligación de las autoridades en los tres niveles de gobierno. El Gobierno de la Ciudad está listo para ello.

8.

Tanto la Constitución como la ley han derivado en la creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos en 1995 y la consecuen-

te aprobación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México en 1998, tal y como lo recuerda Antonio Azuela en el capítulo 5. Es importante destacar que ése sigue siendo el primer instrumento de planeación con fuerza legal para el área metropolitana, expresamente convenido por el Distrito Federal, el Estado de México y el gobierno federal, y que aún está en vigor.

9.

Este paso es importante en lo inmediato para construir las bases operativas de coordinación y para tomar decisiones clave, al menos desde el punto de vista de la Ciudad, a saber:

- No debe iniciarse ninguna obra o tomarse decisión alguna que implique la concesión de derechos o un uso determinado del espacio, en el terreno del actual aeropuerto, mientras no se construya un amplio acuerdo político y social al respecto.
- Los predios que se encuentran en los terrenos de la Ciudad de México no pueden ser usados para apalancar, dejar en garantía o formar parte del esquema de financiamiento del nuevo aeropuerto. Ambos proyectos son lo suficientemente grandes y estratégicos para millones de mexicanos como para que el éxito de uno dependa del desfonde o la inhabilitación del otro. En todo caso, el gobierno federal cuenta con un abanico muy amplio de posibilidades –establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos– que le ofrecen distintas alternativas para diseñar el financiamiento del nuevo aeropuerto en coordinación con el Gobierno de la Ciudad (al respecto, ver en el capítulo 5 el citado análisis jurídico elaborado por Antonio Azuela).
- Es preciso coordinar desde ahora una estrategia múltiple de fomento, mitigación y remediación de la economía que se verá afectada por el cambio del aeropuerto.
- El gobierno federal debe, asimismo, garantizar la remediación de los suelos por la contaminación que históricamente haya podido producirse en ellos. Por eso, es necesario

evaluar las condiciones ambientales en el aeropuerto y su entorno, de modo de empezar a delinear el proyecto de remediación indispensable.

10.

Vale la pena detenerse en el segundo enunciado del punto anterior: tal y como lo sugieren Julio A. Millán y su equipo de Consultores Internacionales (capítulo 6) en su estudio de mejores prácticas para el financiamiento de grandes proyectos:

Tanto el Nuevo Aeropuerto Internacional como el proyecto que se erija sobre el terreno desocupado del actual aeropuerto, son intervenciones de un gran impacto social y su temporalidad y objeto son diferentes, lo que marca su independencia, también en el terreno financiero [...] Por sostenibilidad debe entenderse que el financiamiento de los proyectos no tiene por qué comprometer los recursos del otro. Los proyectos deben ser auto-financiables en el sentido de que los egresos de uno no se solventen con los ingresos generados por el otro, sino que su construcción se sustente con su flujo de caja propio.

11.

El proceso de cambio urbano en la Ciudad requiere la conducción y gestión pública en todas sus fases. El gobierno local debe asumir el liderazgo y echar mano de todas sus capacidades de coordinación, regulación, consulta, concertación, ejecución y supervisión. Es un principio esencial garantizar el interés público frente a cualquier intento de especulación.

12.

Las atribuciones de origen en materia de desarrollo urbano son parte de la competencia local y para que el área pueda ser dedicada a usos urbanos debe ser reconocida por los planes o programas de desarrollo de la Ciudad de México como reserva para el crecimiento urbano. Esto exige el involucramiento inmediato de las instancias locales y la intensificación de los trabajos de actualización de parte de las autoridades de Desarrollo Urbano.

13.

Decimos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene el liderazgo territorial y la obligación jurídica de conducir el proceso de desarrollo por la naturaleza del espacio: una vez que el AICM deje de prestar el servicio público aeronáutico, será aplicable la legislación urbanística de la Ciudad. Como dicha área posee la condición jurídica de "reserva para el crecimiento urbano" (según la LGAH), el Gobierno de la Ciudad tiene un derecho de preferencia para la gestión y, en su caso, para adquirir las porciones que sean puestas a la venta.

14.

El Gobierno de la Ciudad de México ha recurrido a una alianza con la ingeniería mexicana. Con las universidades, centros, colegios y empresas que han construido la infraestructura fundamental de nuestro país en el siglo XX. Del análisis provisto por la Alianza para la Formación e Investigación en Infraestructura para el Desarrollo de México, A.C. (Alianza Fiidem) se desprende ya una conclusión cardinal: si deja de funcionar como aeropuerto, ese espacio se enfrentará a una de las más crueles paradojas urbanas: es la zona donde comienza la mayor escasez de agua de la Ciudad y, al mismo tiempo, es una zona condenada a la inundación masiva, todos los años. Si el actual terreno del aeropuerto ha podido mantener un equilibrio funcional, es por la existencia de ocho enormes sistemas de bombeo que se financian con los recursos del aeropuerto: ¿cómo reciclar y financiar esa infraestructura al servicio de un desarrollo urbano cohesivo y sostenible?

15.

El consenso que se configura en estos primeros meses de debate es que cualquiera que sea el desarrollo en esa zona, uno de sus ejes radica en una obra de infraestructura hidráulica de dimensiones mayores que contribuya a reestructurar los ciclos hidrológicos de una zona que antes fue un lago. Una obra capaz de pagar, por fin, la deuda de agua a los habitantes más pobres del oriente de la Ciudad y que termine de poner orden al desagüe y las inundaciones de la zona metropolitana (incluyendo el

Estado de México). Se trata de una obra a muchas escalas, pero sin cuya presencia ningún proyecto de desarrollo será viable en ese enorme espacio.

16.

Asimismo, comenzar a diseñar cualquier proyecto exige el conocimiento previo de al menos 11 áreas críticas, definidas y detalladas en el estudio de Fiidem: a) análisis del medio ambiente; b) condicionamiento del medio fisiográfico; c) riesgos y vulnerabilidades; d) tenencia de la tierra; e) aspectos socioeconómicos; f) análisis y relación de integración metropolitana; g) zonificación y uso de suelo; h) vivienda; i) movilidad; j) infraestructura, y k) equipamientos y servicios. Para comprender la extensión y complejidad de esos estudios necesarios, véase el capítulo 6 de este documento y los anexos correspondientes.

17.

No obstante, equidad, cohesión social y oportunidades de los más pobres han de ser el centro de cualquier proyecto. Se trata de una oportunidad única para resarcir las injusticias sociales, cerrar las brechas socioeconómicas y reducir las profundas asimetrías entre el oriente y el resto de la Ciudad. Los datos que se presentan en esta primera entrega son elocuentes:

- Las tres delegaciones circunvecinas al AICM, por sí mismas, concentran a cerca de la cuarta parte de toda la población de la Ciudad (22.2%).
- A pesar de que la actividades aeronáutica del AICM aportó en 2013 el 2.8% de la producción bruta total de la Ciudad y empleó alrededor de 33,000 personas, con remuneraciones y productividades muy por arriba del promedio, en su área de influencia inmediata, en las 39 colonias aledañas en las que residen 468,000 personas, las características sociodemográficas y económicas descienden significativamente. De las 39 colonias vecinas, sólo tres (Moctezuma, Peñón de los Baños y Federal) tienen dinámicas económicas directamente ligadas a las actividades del AICM.
- En general, en la zona se ubican 23,023 unidades económicas, con aproximadamente 101,390 personas ocupadas. La mayoría de estas unidades se especializaron en actividades económicas de comercio. Los giros más frecuentes son la venta de comida, tiendas de abarrotes y estéticas, es decir, una economía incipiente y muy parecida a la del resto de la Ciudad. La remuneración promedio por empleado fue de 7,839 mensuales, 44% por debajo del promedio de la Ciudad (13,928).
- Un análisis más amplio, con datos de los Censos Económicos 2014 (INEGI), comparado con otras zonas de la Ciudad, muestra otras brechas importantes: mientras el centro aporta a la generación de riqueza de la entidad, el 45% del total, el área del AICM y alrededores participa con un 8.1%. El poniente duplica su productividad y el centro aporta cuatro veces más empleados que esta zona.
- En cuanto a la oferta de equipamiento urbano, la zona del AICM presenta importantes rezagos en hospitales, universidades, museos y cines, entre otros equipamientos urbanos. Por ejemplo, mientras que en el sur hay 24 universidades por cada 100,000 habitantes, en la zona del AICM sólo hay 2.5, es decir, la décima parte de la infraestructura educativa de nivel superior.
- No sólo eso: el AICM está rodeado por las delegaciones y los municipios con las concentraciones más importantes de pobreza urbana. Gustavo A. Madero, Iztacalco, Venustiano Carranza y Nezahualcóyotl, por ejemplo, concentran 1,040, 158 personas en condición de pobreza. De éstas, el 91% viven en pobreza moderada y el 9% (93,175) en pobreza extrema. Si se extiende al área a los 10 municipios del Estado de México que rodean la zona, especialmente al municipio de Ecatepec, se contabilizan alrededor de 2.1 millones de pobres, de los cuales 333,000 se encuentran en pobreza extrema (16%).
- Finalmente, el valor de los usos del suelo. Todas las colonias aledañas al AICM mantienen un valor deprimido de su suelo, por debajo

del promedio de la Ciudad: 13,900 pesos por metro cuadrado promedio frente a los 17,800 propios del conjunto de la urbe, sólo que en este caso, a ¡5 kilómetros del centro y con una equipamiento vial denso y en funcionamiento!

18.

Del análisis, información y datos más actualizados se desprende, pues, una conclusión crucial: es posible que en alguna época del siglo pasado la recepción y la partida de vuelos comerciales y de carga haya sido motor de crecimiento, empleo y dinámica económica en el área donde fue ubicado el aeropuerto. No obstante, ahora, la presencia del AICM se ha vuelto un factor de empobrecimiento urbano. No es casual que el valor del suelo (y por lo tanto el patrimonio de los habitantes de la zona) sea el más deprimido de la Ciudad (salvo las delegaciones extremadamente alejadas del centro) y tampoco es casual que en esa zona se halle la concentración de pobreza y pobreza extrema más densa de toda la Ciudad. Del mismo modo, no es trivial que hoy tenga un impacto tan poco significativo en la dinámica económica de los asentamientos vecinos: sólo tres colonias acogen actividades directamente ligadas al AICM; las otras 36, no.

Esta cuestión clave ha sido bien definida por el presidente del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, Enrique Provencio, en estas mismas páginas: “Intervenimos en la deliberación sobre el futuro del AICM con la idea de que éste ya tiene canceladas sus posibilidades de crecimiento, y que por su saturación y obsolescencia no representa nuevas oportunidades de desarrollo, sino que está frenando la transición que requiere la Ciudad de México hacia una nueva economía, en la que las infraestructuras aeroportuarias modernas desempeñan un papel determinante”. En otras palabras: todos los datos parecen indicar que lo que conviene a la Ciudad es la mudanza del AICM, a condición de que el proyecto que lo sustituya no sea una nueva forma de improvisación, depredación y especulación.

19.

Se trata de una aseveración especializada, técnica y bien documentada, pero si tomamos en serio la percepción y la opinión de la propia ciudadanía, veremos que se encuentra en sintonía con las necesidades y aspiraciones que tanto los vecinos, como el resto de los habitantes de la Ciudad, comparten: existe la conciencia clara de la necesidad de renovación de la infraestructura física de la Ciudad y a gran escala. No sólo las necesidades individuales sino las necesidades colectivas en la urbe en la que viven.

Si bien las visitas, escuchas y consultas directas con los ciudadanos, y la encuesta especialmente hecha para recoger la opinión inicial de los habitantes de toda la Ciudad, revelan que el proyecto del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) es poco conocido por la población:¹ 56% no ha escuchado noticias ni referencias del mismo, lo cual da lugar a dos opiniones: a) una dividida entre los que rechazan la construcción del NAICM y aquellos que están de acuerdo en su construcción (con un 25% de indecisos) y b) La mayoría de los habitantes de la Ciudad no saben que la construcción del NAICM implicaría el cierre del actual aeropuerto.

Los capitalinos que desean que el actual aeropuerto no deje de operar, lo argumentan por el temor a que quede desocupado un predio de esa magnitud y que “se venga abajo” y con ello se profundice el rezago del oriente de la Ciudad. No obstante, cuando se plantea la posibilidad de una transformación urbana planeada y bien concebida, los habitantes de la Ciudad –incluso los que se oponen a la obra– se muestran receptivos a escuchar y participar de un proyecto que le otorgue a la zona una nueva identidad más inclusiva y moderna. En la encuesta, el 86% de los entrevistados se expresó de acuerdo con la construcción de una ciudad universitaria o de una reserva ecológica y el 84% consideró conveniente

¹ Un dato especialmente sorprendente si pensamos que se trata de la mayor obra de infraestructura de la presente administración federal.

la instalación en ese predio de un centro médico de especialidades.

20.

En suma: a partir del anuncio de la mudanza del AICM parecen estarse formando las condiciones sociales, culturales y las ideas que den cauce a un proyecto viable para un nuevo tipo de infraestructura en la Ciudad. Otra vez, citando a Enrique Provenio: “Parece existir, entonces, una oportunidad para retomar y disparar una gran etapa constructiva de la Ciudad y del país, que devuelva la confianza colectiva en la capacidad de hacer futuro y de transformar el entorno para el bienestar”.

21.

Pero iniciar una nueva etapa constructiva bien planeada, discutida, con amplia participación en la Ciudad, implica remover un viejo dogma: “A menos Estado, más inversión”. La inversión pública –bajo las modalidades de máxima supervisión y transparencia– es el único componente capaz de arrastrar a la inversión privada, no al revés. Del mismo modo, es indispensable considerar desde el inicio la viabilidad financiera del plan, incluyendo la inversión privada y las asociaciones con ese sector. Sin prejuicios contra la primacía de inversión pública y sin recelo a la participación de los capitales privados, dos premisas básicas de garantía para cualquier proyecto. Aún más: por su escala y trascendencia, no podemos hablar de un proyecto, de un plan, de una sola empresa o de un solo consorcio, por más grande que sea: las 710 hectáreas implican una intervención que sólo el Estado y la coordinación de muchas empresas –pequeñas, medianas y grandes– pueden emprender.

22.

Finalmente, *La Opinión de la Ciudad no puede ser ajena al promisorio proceso de creación constitucional que el Jefe de Gobierno ha iniciado para nuestra Ciudad. En ese documento –hoy en redacción– pueden plasmarse nuevos fundamentos de colaboración con el gobierno federal para el cumplimiento de su función de ordenamiento te-*

ritorial, y al mismo tiempo, pueden fortalecerse los instrumentos jurídicos con los que cuenta la Ciudad de México para propiciar el cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional en la materia (véase el riguroso argumento constitucional de Antonio Azuela en estas mismas páginas).

23.

Así pues, desde el punto de vista de *La Opinión de la Ciudad*, una de las grandes tareas constitucionales consiste nada menos que en llevar al ámbito urbano los fundamentos del constitucionalismo social del artículo 27. Como se sabe, en 1975 se incorporó al párrafo tercero de dicho artículo una serie de disposiciones en materia de “asentamientos humanos”; sin embargo, los alcances de esa reforma fueron muy limitados en relación con la dimensión y la complejidad del proceso de urbanización de nuestros días. Estamos en condiciones de pensar en una adaptación mucho más ambiciosa de los principios del artículo 27 a contextos como el que representa el área del AICM. Se trata de sentar nuevas bases jurídicas para dar un contenido material al principio de la función social de la propiedad con, un enfoque que permita el funcionamiento de mercados inmobiliarios eficientes y libres de especulación con la tierra.

Ese cometido supone, claro está, la creación de una serie de instrumentos en la legislación secundaria para, entre otras cosas, hacer posible la captura de la valorización del suelo urbano como mecanismo de redistribución de la forma de riqueza pública más importante, que produce la vida en la ciudad misma. Sin embargo –como afirma Antonio Azuela– la fuerza jurídica de dichos instrumentos podría verse comprometida si no se cuenta con un sólido fundamento en la Constitución de la Ciudad. De este modo, la reflexión sobre el futuro del AICM podrá llevarnos más allá de lo que ocurra en esa área, para ser el primer paso hacia un cambio de modelo urbano, es decir, hacia una Ciudad de México sustentable y socialmente incluyente, fortalecer la gestión pública de suelo y llevar a cabo el principio de la distribución

equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano.

En suma: la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México recibió el mandato del Jefe de Gobierno para dar inicio a una gran deliberación pública en torno al futuro de los terrenos que –quizá– dejará la mudanza del Aeropuerto Internacional.

Creemos que en esta primera entrega de *La Opinión de la Ciudad* hemos podido plasmar los principios y los propósitos esenciales de ese cambio urbano que no tiene parangón: un proyecto de reivindicación social del oriente de la Ciudad; una mejor economía en esa zona que concentra la cuarta parte de la población de la Ciudad; la sustentabilidad ecológica local y regional, y un proceso genuino de participación y transparencia, desde el arranque. En el curso, de la escucha y de la participación hemos llegado a otras cinco premisas que parecen irrenunciables:

1. La Ciudad tiene preeminencia y guarda el derecho de preferencia sobre el uso del terreno del actual AICM a través de un régimen de facultades concurrentes.
2. Los predios que se encuentran en los terrenos de la Ciudad de México no pueden ser usados para apalancar, dejar en garantía o formar parte del esquema de financiamiento del nuevo aeropuerto. Ambos proyectos son lo suficientemente grandes y estratégicos para millones de mexicanos, como para que el éxito de uno dependa del desfonde o la inhabilitación del otro.

3. Cualquier proyecto futuro de las 710 hectáreas que constituían el fondo del lago de Texcoco debe implicar una obra geográfica e hidráulica de grandes dimensiones, pues sin los avanzados sistemas de bombeo actuales –financiados hoy por la propia operación del aeropuerto– decenas de delegaciones y municipios metropolitanos están condenados a la paradoja de estiaje permanente e inundaciones anuales (inundaciones de aguas negras); la obra para dotar de agua al oriente de la Ciudad será uno de las mayores actos de justicia social en décadas.
4. La pregunta ya no puede ser evadida por ninguno de los actores relevantes: ¿conviene o no a la Ciudad de México la permanencia del actual AICM? Y la evidencia que aquí presentamos es que no, que el AICM se ha vuelto un factor de empobrecimiento urbano, que por múltiples razones expuestas aquí, ya tiene canceladas sus posibilidades de crecimiento, y que por su saturación y obsolescencia no representa nuevas oportunidades de desarrollo y, por el contrario, está frenando la transición que requiere la Ciudad hacia una nueva economía.
5. El terreno del AICM es un área lo suficientemente grande y densa en la que se pueden poner a prueba nuevos conceptos y nuevos patrones de cambio urbano para un mejor desarrollo económico y mayor cohesión social. La nueva Constitución de la Ciudad debe contemplar este tema como uno de sus asuntos medulares –un nuevo régimen fiscal y un nuevo régimen de uso de suelo– para la distribución equitativa de la plusvalía y la riqueza que la propia –vibrante– economía de la Ciudad genera.

“

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico... , párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional (énfasis nuestro).

”



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA