

Las decisiones políticas en transporte: el caso del aeropuerto de la ciudad de México

Carolina Grajales V.
Felipe Lara Rosano *

Introducción

Ante la necesidad de planear el desarrollo futuro del transporte interurbano en México, conocer el proceso político de toma de decisiones es útil para sentar las bases de dicha planeación por dos razones: primera, posibilita diseñar un proceso de planeación más eficaz que considere las condiciones reales de carácter político que afectan el desarrollo del transporte en México; segunda, permite definir un marco político de referencia para el transporte, útil para interpretar los hechos relacionados con éste y dar mejores recomendaciones a quienes deciden.

Dentro de la formación social mexicana, un elemento fundamental de este análisis lo constituye el Estado porque funge como gestor y rector del Sistema de Transporte, ya que si bien el Estado es, en última instancia, fruto del dominio de una clase sobre otra, por lo cual expresa, sirve y consolida los intereses de la clase dominante, es también productor de relaciones y estructuras sociales. En efecto, paralelamente a su naturaleza clasista, el Estado está obligado, en mayor o menor grado, a responder a las necesidades e intereses generales de la sociedad. De ahí que el Estado tenga que encontrar, dentro de su conformación, una estructura de mediación que pueda utilizar como conciliadora de conflictos especialmente en sistemas que, como el transporte, constituyen un servicio e insumo del proceso productivo y cuyos objetivos formales se plantean como dirigidos a la consecución del interés y del bienestar de la sociedad en su conjunto. Es por eso que al Estado, aun cuando tiene un proyecto político-social definido, en no pocas ocasiones le corresponde desempeñar el papel de árbitro o mediador de conflictos entre clases sociales, intereses y grupos de poder, esto es, actuar como equilibrador de tensiones sociales a través de negociaciones políticas.

En consecuencia, para analizar la naturaleza de las decisiones en el sistema de transporte, resulta de suma importancia vincular a éste con

* Los nombres de los autores aparecen en orden alfabético.

una estructura política más amplia con características particulares, dentro de la cual interactúa con otros sistemas en una relación de reciprocidad de acciones, que es el sistema político-burocrático mexicano. A este respecto, se hace necesario analizar la actuación de la burocracia política en su carácter de decisora, ejecutora y administradora del Estado, teniendo en cuenta que ésta no se compone de un bloque monolítico de burocracias que actúan al unísono, sino que es un grupo heterogéneo cuyos componentes interactúan entre sí, a veces en forma cooperativa y otras en forma competitiva. Esto permitirá determinar el papel que tienen en tales decisiones los criterios técnicos y los factores políticos, que se ocultan muchas veces tras una identificación de la práctica política con la utilidad social.

En este análisis no debemos olvidar que las decisiones sobre transporte no están influidas únicamente por las instituciones con las que éste interactúa, sino también por factores políticos y sociales más amplios, como el "sexenio", el sistema de partido oficial, los patrones históricos de interacción personalista y autoritaria, etcétera. Factores generales como éstos no deben ser considerados como "explicaciones" de la conducta burocrática, sino como el contexto institucional dentro del cual funciona la burocracia mexicana. Consecuentemente, nuestro estudio se dedica a analizar el proceso decisional de la burocracia política sobre el transporte interurbano, investigando sus funciones, el sentido de sus tareas, el carácter ideológico de su discurso, etcétera.

En primer término, se hace una revisión histórica del desarrollo de la burocracia política en el Estado mexicano y de su intervención como gestora del transporte y se caracterizan los criterios en que funda sus decisiones al respecto.

En la segunda parte, se presenta, como estudio de caso, el análisis del proceso de toma de decisiones en torno al aeropuerto internacional de la ciudad de México, por ser muy ilustrativo de la función que desempeñan los factores políticos en las decisiones estatales.

Burocracia política y transporte

Como otros muchos entes sociales, el Estado es producto de la formación social a la que pertenece, por lo que refleja las características de ésta y, al mismo tiempo, es coproductor de la misma, interviniendo en la dinámica y estructuración de las relaciones sociales.

Esta característica del Estado como coproductor de relaciones sociales es aún más patente en los países de América Latina debido a razones históricas. En efecto, puesto que los gobiernos coloniales surgieron en una etapa histórica de España en la que el feudalismo tradicional cedía el paso a la monarquía absolutista de Carlos V y Felipe II, reforzada por el aparato legal de las leyes de Indias y el aparato represivo inquisitorial

de la Iglesia, en cada colonia el Estado adoptó desde un principio un papel central como gestor del modelo de desarrollo colonial, dando lugar a una intervención generalizada del Estado en todos los aspectos de la vida social, económica y política de la Colonia, lo que motivó el desarrollo de un complejo e hipertrofiado aparato burocrático. De este modo, en vez de dejar el desarrollo colonial sujeto al libre juego del mercado nacional e internacional, el Estado adoptó una política económica fuertemente intervencionista manifestada en el proteccionismo a los productos españoles como vino, aceite de oliva y textiles, y en la instauración de estancos o monopolios de Estado, como el tabaco.

La independencia de México, consumada en 1821, si bien liberó políticamente al país del dominio español, no cambió la característica intervencionista y gestora del Estado, que, en relación con el transporte, comprendió desde sus inicios la importancia de su desarrollo para la economía del país y fungió como gestor de su desarrollo.

Así, Guadalupe Victoria, primer presidente de la República, decía al clausurar las sesiones del Congreso el 27 de diciembre de 1826:

Al autorizar al ejecutivo para contratar la apertura o mejora de caminos, habéis dado un paso que debe influir eternamente en el fomento de la riqueza y prosperidad de la República. Por el influjo benéfico de esta ley se aumentará la circulación de los capitales y con ella duplicará nuestro suelo sus inagotables tesoros.

De acuerdo con esta política, en 1846 se fundó la Dirección General de Colonización e Industria, a cuyo cargo quedó la construcción y reparación de caminos, que fue sustituida en 1853 por la Administración General de Caminos y Peajes, correspondiente al Ministerio de Fomento.

Mientras tanto, el gobierno había otorgado ya cuatro concesiones para construir ferrocarriles; el primer tramo del ferrocarril México-Veracruz se inauguró en 1850, fue nacionalizado en 1852, y quedó a partir de 1853 a cargo también de la Administración General de Caminos y Peajes ya mencionada.

En el régimen de Porfirio Díaz el desarrollo capitalista encontró las condiciones idóneas para su expansión y reproducción en todo el país. En efecto, México había estado a merced de las luchas políticas, y establecer el orden social era ya la máxima prioridad, pues las contradicciones y desigualdad de clases se agudizaban paulatinamente. Por ello, las metas de "orden y progreso" se convirtieron en la razón de ser del gobierno de Porfirio Díaz.

El fenómeno al que algunos autores como Hansen han denominado "el milagro mexicano" se produjo debido a tres factores.

Primero, el logro de la estabilidad política, que era un aspecto determinante. Así, entre 1876 y 1911 sólo dos hombres ocuparon la presidencia: Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911) y Manuel González durante la parte restante (1880-1884). En este clima político, fue posible culminar la

pacificación, que después se convertiría en una paz relativa, ya que la oposición fue aplacada o arrasada, según las circunstancias (Hansen, 1976: 22-42).

Un segundo factor fue que, como resultado de lo anterior, el país se convirtió en un campo atractivo para la inversión extranjera, sobre todo por el escaso control ejercido por el gobierno mexicano en el renglón de las utilidades, y por lo abundante y barata que resultaba la fuerza de trabajo.

El tercer factor que señala Hansen se refiere a la marcada tendencia a dirigir esa inversión extranjera hacia los sistemas de transporte, lo cual influyó en la integración de la economía y la política mexicanas.

El último factor permitió al gobierno federal ampliar su capacidad de poder centralizado en la ciudad de México, pues, por ejemplo, a través del ferrocarril podía penetrar en las zonas más intrincadas y recónditas del país. Además, los productores mexicanos encontraron que los ferrocarriles representaban, para las condiciones de la época, eficientes canales de distribución que les permitían introducirse en el mercado nacional, de donde resultó un proceso de integración interna que activó recursos económicos y humanos antes ociosos.

El régimen porfirista introdujo nuevas modalidades en la gestión del transporte. Primeramente, otorgó concesiones a compañías extranjeras para construir y explotar ferrocarriles, con lo que la localización de éstos obedeció a los intereses imperialistas de los Estados Unidos, quienes abaratando el transporte abarataban los insumos para su industria. En esta forma, en 1880 se aprobó el convenio con la compañía del Ferrocarril Central Mexicano, con sede en Boston, con la Constructora Nacional Mexicana, con sede en Denver, y con el Ferrocarril de Sonora, subsidiario de la Southern Pacific. Por otro lado, el régimen inició obras por administración con técnicos y obreros mexicanos y además otorgó concesiones a las entidades federativas para construir líneas ferroviarias.

Para agrupar en una sola institución las diversas instancias gestoras en el ramo de transportes, en 1891 se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En 1898 el ministro de Hacienda Limantour propuso un plan de rehabilitación ferroviaria que consideraba la integración de la red nacional y la reducción de subsidios. Este plan se transformó en 1899 en Ley General de Ferrocarriles. Limantour empezó entonces a pugnar por una participación del Estado en las empresas ferroviarias, por lo que en 1903 el gobierno adquirió participación en el Ferrocarril Interocéanico y, tras algunas concesiones, obtuvo el control del Ferrocarril Nacional. Desde esta posición, Limantour organizó la consolidación del Ferrocarril Nacional y del Central, creándose finalmente los Ferrocarriles Nacionales de México en 1907 después de maniobras especulativas con las acciones de aquéllos, llevadas a cabo por parientes y amigos del propio Limantour.

La revolución de 1910 puso término, en forma por demás violenta, al régimen porfirista, y con ello se desmoronó la estructura ideológica, política

y económica que había permitido desarrollar la hegemonía de este grupo dominante sobre la sociedad mexicana.

Al entrar México a su etapa posrevolucionaria, su aparato estatal requería de cuadros dirigentes, así como de representantes de las clases y fuerzas sociales, que dieran al Estado una forma institucional. Sin embargo, en virtud de las condiciones prevalecientes en ese periodo, el aparato estatal tuvo para ello que dedicarse, en primer término, a la organización política de las clases y fuerzas sociales.

Esta primera etapa está dominada por el llamado caudillismo revolucionario (Shulgovsky, 1972). De allí surge la burocracia política a partir de alianzas establecidas entre los altos mandos militares de los distintos ejércitos populares y ciertos sectores de la pequeña burguesía urbana (abogados, maestros, etcétera), desprovistos de poder real para contender directamente por la conquista del Estado, pero deseosos de desempeñar un papel en la nueva estructura de poder.

La importancia de enfatizar el fenómeno del caudillismo se debe a que este tipo de régimen condujo a la deformación de toda la vida política:

... los acuerdos en la cumbre, en los que se basaban las relaciones de los hombres del régimen con la dirección de las organizaciones obreras y campesinas, creaban un terreno favorable para la politiquería, la corrupción y la degeneración social. Entre las agrupaciones políticas que aspiraban a la dirección de los obreros y los campesinos, se producía una lucha encarnizada y sin principios por acaparar los puestos en el aparato estatal, por influir en la política gubernamental ... (*ibid*: 44).

De esta manera, la burocracia política posrevolucionaria se consolida en el poder gracias no tanto a su fuerza, sino a la debilidad de las clases fundamentales dentro de las cuales reinaba el desconcierto y la imposibilidad de concretar un proyecto político definido; de ahí que el caudillismo haya representado la opción viable a este caos político.

En lo que respecta al naciente autotransporte, el Estado dictó en 1918 las primeras disposiciones reglamentarias, estableciendo en 1922 las concesiones de rutas. En 1925 comenzó a operar la Comisión Nacional de Caminos, de índole intersecretarial. Entre sus funciones estaban "formular las instrucciones y especificaciones que deben regir para la construcción de los caminos", así como los programas, presupuestos y contratos. Asimismo, se estableció la Policía Federal de Caminos.

En esta época nacen también organizaciones especializadas en el aparato del Estado, promovidas por sectores de la burocracia política, como el Banco de México, S. A. (1925); la Comisión Nacional de Caminos (1925); la Comisión Nacional de Irrigación (1925) y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A. (1926).

Así, el Estado inicia grandes inversiones públicas que posibilitan el proceso de formación de capital, consolidando al mismo tiempo al Estado en formación.

Por supuesto, al frente de cada una de las organizaciones recién surgidas quedaron políticos asociados a diferentes grupos de la burocracia política, fragmentada entonces todavía en varios partidos políticos, entre los que destacaban: el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Cooperativista Nacional, el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista, amén de otros partidos efímeros que surgían alrededor de cada proceso electoral.

El surgimiento de las instituciones antes mencionadas "... benefició de manera directa a miembros o familiares de los integrantes de la burocracia, dando origen —como en el caso del famoso 'grupo Sonora'— a su transformación en una nueva burguesía agroindustrial y hasta bancaria..." (Leal, 1976: 93).

En 1926 se expidió la Ley de Caminos y Puentes, que se transformó en 1931 en la Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, en la que se regulaban las "concesiones sobre vías generales de comunicación, construcción y explotación de las mismas; caminos y puentes; explotación de ferrocarriles; transportes marítimos y fluviales; comunicaciones aéreas", dejando fuera las funciones de vigilancia y control del autotransporte y las tarifas.

Entre tanto, se iba haciendo evidente la necesidad de un instrumento político que aglutinara bajo un programa ideológico común a las diferentes fracciones burocráticas que giraban alrededor de caudillos en potencia o líderes gremiales, en una permanente lucha por el poder. De ahí que en septiembre de 1928 el general Plutarco Elías Calles declarara en su informe que el nuevo periodo gubernamental de la Revolución marcaría una etapa de transición y que la concreción de los lineamientos propuestos en el proyecto llevaría a México "de un sistema más o menos velado de 'gobiernos de caudillos' a un más franco 'régimen de instituciones' [...] de la [...] condición histórica de 'país de un hombre' a la nación de instituciones y leyes". (México, Secretaría de la Presidencia, 1976:228).

Así, bajo el liderazgo de Calles la burocracia política funda en 1929 el PNR, más que como un partido de masas, como un ente que fusiona a las fracciones burocráticas en pugna, ya que sin tal cohesión la burocracia política no habría logrado ese control político con más de 60 años de estabilidad a través de la mediatización de la lucha de clases.

Por otra parte, las organizaciones sindicales se consolidan no a raíz de un enfrentamiento con la burguesía, sino "... en el marco de una relación de clientelismo con el Estado mismo, lo cual significó compromisos con la burguesía..." (Stavenhagen, 1976: 19). Asimismo, el Estado creó al sector institucional campesino, incorporándolo al sistema a través de la reforma agraria y de los mecanismos de control que representan el ejido y las organizaciones campesinas vinculadas al poder.

Todo esto no significa que el Estado mexicano haya creado históricamente a las clases sociales, sino que generó la participación de estas clases en el sistema político. En consecuencia, ganó para sí una enorme capacidad para movilizarlas, la cual subsiste hasta hoy día.

De lo anterior se desprende que el desarrollo político de las clases sociales no ha sido autónomo, pues la burocracia política ha participado de manera determinante en su organización. Ello explica que los sectores campesinos, obreros, populares e incluso los patronales, funjan como entes participantes del sistema político mexicano dentro del cual giran sus posiciones y prácticas de acción.

Este tipo de relaciones conforman un sistema orgánico que supone la subordinación y mediatización de los intereses particulares de las clases populares, tanto económicos como políticos, al interés general del Estado, expresado en un proyecto nacional de desarrollo de las relaciones sociales de producción capitalistas. Así, la burocracia política participa en la estructura de poder, con mecanismos que funcionan como un sistema de premios y castigos, de donaciones y contradonaciones, que aseguran, también, la "proyección" del líder y su posibilidad de acceso a los altos puestos políticos a través de promociones.

Además, para garantizar la reproducción de la ideología, independientemente de las características específicas de la burocracia política en turno, se formó lo que Brandenburg (1975:103) denomina un "credo revolucionario" al que se ciñen los gobernantes a raíz de la necesidad de mantener formas de participación política reguladas. Por ello nada cambia pese a las crisis y las reorganizaciones sexenales producidas con el cambio del mando político y el arribo de un nuevo gabinete. El credo revolucionario consiste, de manera resumida, en:

1. Mexicanismo (léase nacionalismo).
2. Constitucionalismo.
3. Justicia social.
4. Liberalismo político.
5. Tolerancia racial.
6. Tolerancia religiosa.
7. Libertad intelectual.
8. Crecimiento económico.
9. Integración económica.
10. Propiedad e iniciativa privada y pública.
11. Defensa de los derechos laborales.
12. Estabilidad financiera.
13. Liderazgo mundial comparativo (por lo que se refiere a los países de habla hispana).
14. Prestigio internacional.

El mismo autor señala que en cada sexenio se da prioridad a algunos aspectos sobre otros.

Este credo revolucionario se reproduce mediante dos mecanismos: la institución presidencial, altamente centralizada y personalista, y el partido gubernamental originado en el PNR. Así, en la cúspide del sistema político (Sirvent, 1976) se destaca la figura presidencial que tiene el poder sufi-

ciente para disponer de los recursos humanos y físicos de la administración, alrededor del cual gira toda una estructura o red burocrática jerarquizada. Aunque oficialmente no existe el caudillismo, la investidura presidencial tiene un poder omnímodo sobre la burocracia política, ya que es la clave en la designación del gabinete y, una vez designados los secretarios, éstos son a su vez la máxima autoridad en las dependencias a su cargo y en la distribución de puestos en los cuadros medios e inferiores. Por el poder que implica ascender al gabinete, es posible observar que cada seis años se desarrolla todo un proceso de lucha política interburocrática por cada uno de los puestos a distribuir.

En cuanto a las características predominantes de los secretarios de Estado y presidentes de la República posteriores al sexenio de Cárdenas, encontramos que el político de partido va siendo sustituido por el administrador o funcionario público especializado, designado por algunos como tecnócrata. Así, mientras que anteriormente el origen de la burocracia política era el ejército, ahora lo es la Universidad, lo cual cambia la composición profesional de la burocracia estatal tradicional ya que se exige a ésta cada día mayor calificación académica. Al mismo tiempo, se evidencia un proceso de cambio donde los políticos de origen electoral van siendo sustituidos por administradores que se apoyan cada vez más en la maquinaria burocrática y menos en la movilización popular.

El segundo mecanismo de reproducción del credo revolucionario es el partido oficial que desde su nacimiento en 1929 hasta el inicio de la década de los ochenta no ha perdido una sola elección para presidente de la República, gobernadores o senadores, y en la Cámara de Diputados ha mantenido siempre una mayoría aproximada al 80% como mínimo.

Lo anterior es una manifestación de la fuerza de la burocracia política y la estabilidad derivadas del constitucionalismo, así como una muestra de la efectividad de su acción ideológica. En efecto, se ha hecho hincapié en señalar que el discurso político del partido oficial carece de ideología propia y que tan sólo tiene como sustento y contenido la demagógica y gastada referencia a la Revolución Mexicana. Sin embargo, este formalismo vacío le ha permitido adecuarse a los cambios y necesidades del momento, mediante un mimetismo basado en su flexibilidad y su no identificación, ya que la mejor estrategia para los partidos burgueses es manifestarse como defensores de la sociedad en su conjunto, así, en abstracto, y no como representantes de la clase que detenta el poder. El partido oficial, coherente con tal posición, aglutina entonces lo mismo a empresarios que a trabajadores y campesinos, tratando con ello de ocultar las contradicciones de clase e incluso negar la existencia de clases sociales en pugna.

Ahora bien, si consideramos que los miembros que conforman la burocracia política deben ser miembros del partido oficial y hacer patente su solidaridad con el mismo, enfatizando en los discursos oficiales y en reuniones de trabajo su adhesión a la línea política señalada y su militancia activa, así como hacer acto de presencia en eventos organizados por ese partido, resulta válido inferir que tal institución funciona como un mercado polí-

tico que ofrece cargos públicos, prestigio político y/o prebendas especiales a cambio de disciplina, servicios personales efectivos, solidaridad y lealtad incondicional. Este mecanismo permite dar a la burocracia política la solidez y fuerza necesarias para mantener su preeminencia y la hegemonía de las clases sociales dominantes.

Considerando que el credo revolucionario es meramente un instrumento ideológico, para expresarlo en la realidad el gobierno debe incorporarlo en sus programas y políticas de desarrollo, en áreas tan relevantes como la del transporte, medio que fue parte del proyecto de institucionalización que se produjo a fines de la década de los veinte y principios de los treinta. De ahí que en 1932 se haya transformado la Comisión Nacional de Caminos en la Dirección Nacional de Caminos de la scop y decretado un mecanismo para ayudar, por parte de la Federación, a los Estados a construir su red de caminos secundarios, siempre y cuando sometieran el proyecto a la consideración de la scop, y con la formación de una junta local para dirigir las obras. Estas juntas fueron el antecedente de las Juntas Locales de Caminos. Asimismo, se publicó la ley sobre Vías Generales de Comunicación.

En 1934 se promulgó la Ley de Construcción de Caminos en Cooperación con los gobiernos de los Estados, mediante la cual se establecía una cooperación del 50% del costo por parte del gobierno federal para la construcción de caminos alimentadores, quedando a cargo de los gobiernos de los Estados el 50% restante. Además, se creó la Comisión Nacional de Tarifas, integrada por representantes de scop, Hacienda, Economía y Agricultura y Fomento.

En 1937 se concluyó la nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México y se estableció una administración obrera, que en 1940 fue sustituida por una descentralizada federal.

En 1947 se estableció, dentro de la Dirección General de Caminos, el Departamento de Planeación y Fomento de Carreteras Vecinales con el objeto de planear e impulsar la red de caminos vecinales en el país. Como parte de la misma política, se estableció en 1949 el Comité Nacional de Caminos Vecinales, decretándose que el financiamiento para su construcción quedara en una tercera parte a cargo del gobierno federal, otra tercera parte a cargo del gobierno del Estado y la tercera parte restante a cargo de los usuarios interesados. En este año, se fundó también la Asociación Mexicana de Caminos, a manera de articulador entre el gobierno y el sector privado. En ella participaban armadores de automóviles y camiones, fabricantes de accesorios para éstos, contratistas, hoteleros y PEMEX. Asimismo, se contrataron créditos con el BIRF (Banco Mundial) para inversiones públicas. Después se creó Caminos Federales de Ingresos, como organismo descentralizado, con el fin de construir y operar las autopistas de cuota en el país.

El primero de enero de 1959, por iniciativa de López Mateos, la scop se dividió en dos Secretarías: la de Comunicaciones y Transportes (scr) y la de Obras Públicas (sop); a cargo de la primera quedó la reglamentación y gestión de la operación de la aviación civil, del autotransporte y del

ferrocarril, incluyendo la fijación de tarifas, así como la asesoría a la Secretaría de Obras Públicas para la formulación de los programas anuales de construcción de caminos, aeropuertos, ferrocarriles, estaciones y centrales de autotransportes de concesión federal, y a cargo de la segunda la gestión de la construcción de la infraestructura correspondiente. Esta decisión condujo a que la atención y los recursos que el Estado otorgaba al sector transporte se dividieran entre dos burocracias rivales: la de SCT y la de SOP, que competían tanto por los recursos como por la imagen del sector. Esta competencia se fue transformando a lo largo del tiempo en una rivalidad más profunda, al grado de negarse a proporcionar entre ellos información y de presentar opciones opuestas cuando la Presidencia de la República requería de su asesoría ante un problema. El caso del nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México ilustra en forma clara estos conflictos interburocráticos, por lo que fue elegido como estudio de caso en la presente investigación.

En 1977 la SOP se transformó en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y abarcó nuevos campos, entre los que destacaban la planeación urbana y regional y la dotación de servicios urbanos a los centros de población. Además, SAHOP se descentralizó, creando Centros SAHOP en cada capital estatal, con lo que se dio más peso a las decisiones locales.

Finalmente, en 1983 Miguel de la Madrid acordó concentrar todo lo relativo a la infraestructura y operación del transporte en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, trasladando a esta última a los funcionarios y técnicos de SAHOP que habían trabajado en aquella área, produciendo cambios en la composición de los grupos político-burocráticos en el interior de la SCT, lo cual sin duda influirá en las decisiones que se tomen en el futuro sobre el sector.

De todo lo anterior resulta posible derivar un conjunto de criterios políticos que la burocracia política ha empleado para tomar decisiones referentes al sistema de transporte. Estos criterios podemos enunciarlos de la siguiente manera.

1. Proveer la infraestructura de transporte necesaria para:
 - a) Que la asignación de presupuesto a las dependencias burocráticas correspondientes del sector sea un reflejo de su peso político.
 - b) Explotar los recursos naturales, facilitar el aprovisionamiento de materias primas, la distribución de los productos y la expansión de los mercados nacionales e internacionales, a fin de obtener el consenso político de los grupos empresariales nacionales y regionales.
 - c) Apoyar la producción de empresas estatales y las funciones de otros organismos descentralizados.
 - d) Apoyar a los gobiernos estatales en la obtención de consenso político local a través de inversiones bipartitas y tripartitas.

- e) Obtener el consenso político de los núcleos campesinos mediante la introducción de servicios públicos en sus comunidades.
 - f) Apoyar la capacidad de movilización de la fuerza pública.
2. Otorgar las concesiones de transporte necesarias para:
- a) Que la asignación de concesiones a los distintos concesionarios sea un reflejo de su peso político.
 - b) Obtener el consenso político de usuarios y transportistas haciendo que el volumen y especie de la oferta sean congruentes con la demanda.
3. Autorizar las tarifas de transporte necesarias para:
- a) Obtener el consenso político de usuarios y transportistas a través de un equilibrio tarifario.
 - b) Obtener el consenso político de determinados grupos a través de tarifas preferenciales.
4. Expedir los reglamentos y leyes necesarios para:
- a) Favorecer cierta racionalidad en la utilización de la infraestructura del transporte.
 - b) Obtener, a través de autorizaciones especiales, el consenso político de usuarios y transportistas específicos.
 - c) Tener disponibles instrumentos de coerción en caso necesario.
5. Otorgar las contrataciones necesarias para:
- a) Construir y mantener la infraestructura según el programa.
 - b) Obtener consenso político generando empleos temporales de emergencia.
 - c) Estimular el desarrollo de contratistas nacionales.

Como conclusión, es posible señalar la importancia política que la construcción de infraestructura para el transporte tiene como generadora de consenso hacia el régimen, tanto por parte de la clase empresarial como de la clase trabajadora subocupada y de los campesinos. De aquí que el análisis objetivo de una decisión en el sector burocrático del transporte debe tomar necesariamente en cuenta los factores políticos que la conformaron y las partes e intereses afectados en dicha decisión y que influyeron en su gestión e implantación. En el siguiente apartado se analizará como estudio de caso la decisión en torno al aeropuerto internacional de la ciudad de México.

El aeropuerto internacional de la ciudad de México

Este caso fue seleccionado no por ser representativo de la mayoría de las decisiones que se toman en el sector, sino porque al destacarse en él los

aspectos políticos es un ejemplo más claro de la importancia que pueden alcanzar estas consideraciones en el transporte.

En las grandes urbes es común observar serios problemas de transporte, tanto urbano como interurbano. Éstos se manifiestan en saturación, deterioro ecológico, accidentes, congestionamientos, mal servicio, aglomeraciones, etcétera, que producen pérdidas de diversa índole.

Nuestro país no es ajeno a esta situación que se evidencia sobre todo en la capital, debido a la centralización de poderes, al acelerado desarrollo económico de que ha sido objeto en los últimos treinta años y a la concentración demográfica resultante, que ha obligado a que continuamente el área metropolitana se haya ido expandiendo en forma anárquica.

Así, el "Aeropuerto Internacional Benito Juárez" ha sufrido un cambio sustancial en cuanto a su ubicación geográfica relativa, pues en 1928, cuando inició sus actividades, se encontraba en las afueras de la ciudad y en la actualidad se halla totalmente rodeado de zona urbana, tanto por su crecimiento propio como por la permanente ampliación del área metropolitana.

Los problemas que más afectan a la zona circunvecina son la contaminación ambiental (ruido, gases, humo, etcétera) y la alta probabilidad de accidentes aéreos.

La contaminación causada por el aeropuerto afecta al total de la población del Distrito Federal, pero básicamente a la mancha urbana que lo rodea, pues la contaminación acústica excede los niveles aceptables y, de acuerdo con información de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), se estima que hacia 1990 una población mayor de 100 000 habitantes estará expuesta cotidianamente durante 16 horas a excitaciones sonoras con niveles cercanos a los 100 decibeles, lo que rebasa condiciones de mera incomodidad y alcanza niveles de absoluta insalubridad y peligro.

En cuanto a la contaminación por humo y gases, aun cuando no se conocen cuantitativamente los efectos que ocasiona, se ha determinado que por estar la ciudad de México en un valle rodeado de montañas, el humo y los gases tienden a concentrarse en lugar de dispersarse. Estos gases se componen principalmente de ozono, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos, monóxidos de carbono, etcétera, todos ellos dañinos para la salud.

Respecto de la elevada probabilidad de accidentes, ésta se debe a que la zona está densamente poblada, por lo que cualquier tipo de accidente, por leve que sea, tendría repercusiones mayores en cuanto a pérdidas humanas a las que se producirían en otras circunstancias. Además, la ciudad de México no cuenta con el suficiente espacio aéreo, pues las montañas que la circundan representan un obstáculo al adecuado uso de los equipos de ayuda a la navegación.

A partir de las cuestiones anteriores, se planteó la necesidad de dar solución al rápido crecimiento del tráfico aéreo, a los costos sociales que ocasiona la ubicación del actual aeropuerto y a las crecientes dificultades por las condiciones de operación y funcionamiento del mismo.

Por lo anterior en el año de 1958 la administración encabezada por el entonces presidente López Mateos buscó posibles alternativas a tal situación

mediante acciones que se fueran implantando a corto, mediano y largo plazo englobando el horizonte hasta el año 2000.

A partir de entonces se inició el proceso decisional que, para una exposición más clara, consideraremos dividido en cinco etapas:

- a) La primera etapa abarca los sexenios de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y en ella se plantean las primeras opciones de solución.
- b) La segunda etapa abarca el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y durante ella una de las alternativas se perfila como la más viable hasta que las condiciones del país cambian con la crisis de 1976 y la decisión se suspende.
- c) La tercera etapa abarca una parte del sexenio de José López Portillo, de 1976 a junio de 1981, cuando cae el precio internacional del petróleo y esto detona la crisis actual. Durante esta fase otro de los actores toma el proyecto del aeropuerto como instrumento para reforzarse políticamente, pero de nuevo la decisión tiene que suspenderse.
- d) La cuarta etapa comprende de junio de 1981 a noviembre de 1982, cuando termina el sexenio de López Portillo. Durante ella se agudiza el conflicto político hasta que éste se resuelve temporalmente con la neutralización mutua de los contrarios.
- e) La quinta etapa se inicia con el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado en diciembre de 1982 y llega hasta el momento actual.

Primera etapa

La demanda de construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México surgió del propio López Mateos, quien en sus viajes internacionales detectó la necesidad de modernizar las instalaciones del aeropuerto para hacerlo acorde con los requerimientos de un país en plena expansión. Por ello, al ser parte del proyecto del Estado, esta demanda es interna, por lo que en el proceso decisional no toman parte activa elementos ajenos al aparato burocrático estatal.

Ya en ese entonces se definió como una opción factible construir un nuevo aeropuerto internacional en las inmediaciones de Zumpango, Estado de México, a 43 kilómetros de la ciudad de México. Sin embargo, no se adoptó ninguna decisión al respecto.

En 1965 Díaz Ordaz integró la Comisión Mixta de Planeación de Aeropuertos formada con representantes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (scr) y la Secretaría de Obras Públicas (sop). En el seno de esta Comisión, las mencionadas secretarías discreparon en sus criterios, con lo que se perfiló un conflicto político. En efecto, como dependencia constructora de infraestructura, la sop prefirió una nueva localización, lo cual le atraería un mayor presupuesto que manejar. Por ello, retomó y defendió la opción de construir un nuevo aeropuerto en Zumpango.

Por su parte, la SCT, que desde su nacimiento en 1959 ha compartido con SOP los presupuestos asignados al sector transporte, se inclinaba por impedir a ésta la construcción de nueva infraestructura, por lo que propuso simplemente una ampliación de las instalaciones existentes.

Para apoyar sus puntos de vista, la SOP contrató un estudio, para reforzar la alternativa de Zumpango, con Wisley y Ham de México (1967), en tanto que la SCT contrató un análisis para justificar la ampliación del aeropuerto con IPESA Consultores, S. A.

Como en ese momento la correlación de fuerzas estaba equilibrada, las demandas de las partes se neutralizaron mutuamente y la decisión presidencial se pospuso para el siguiente sexenio. En esta etapa nació Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) como organismo descentralizado que se encargó de la administración, operación y mantenimiento de los aeropuertos en México. Asimismo, se creó Nacional de Combustibles de Aviación, S. A., para proporcionar combustible a las aeronaves, y Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. (RAMSA) también como empresa de participación estatal mayoritaria para instalar y operar las radioayudas a la navegación aérea.

Segunda etapa

Los nuevos titulares de la SOP y de SCT nombrados por Luis Echeverría insisten en las posiciones anteriores: SOP defiende la opción de construir un nuevo aeropuerto en Zumpango, mientras que SCT aboga por una ampliación de las instalaciones existentes. La correlación de fuerzas se mantiene equilibrada, por lo que SOP intenta captar la adhesión de otros a través de una manipulación del ambiente. Para ello, contrata en diciembre de 1971 un estudio estático-dinámico de análisis de decisiones con Keeney, Neufville y Raiffa (1973), que tiene como objetivo demostrar la supremacía de la opción Zumpango sobre las otras. Al mismo tiempo, trata de mediatizar la acción de SCT conduciendo el conflicto hacia el área donde SOP cree tener mejores argumentos, esto es, el campo estrictamente técnico. Además, pretende que SCT participe en la elaboración del modelo contratado con los consultores antes señalados, para que desvíe su atención hacia el aspecto técnico del conflicto y descuide sus implicaciones políticas. La SCT evita la confrontación técnica y se niega a colaborar.

El estudio de los consultores mencionados incluía seis medidas de efectividad: capacidad de espacio aéreo; costo de construcción; contaminación acústica; efectos sociales provocados por el desplazamiento de los habitantes de las zonas afectadas; tiempo de acceso entre las zonas generadoras de pasaje y el propio aeropuerto, y probabilidad de ocurrencia de accidentes.

Con el auxilio de la computadora, se evaluaron aproximadamente cuatro mil opciones mixtas, de las cuales la más conveniente recomendaba el traslado paulatino de las funciones aeroportuarias a Zumpango en varios sexenios, con lo que se rechazaba el traslado inmediato. Después de revisar la metodología, la SOP aceptó el dictamen y encargó en 1972 el Plan Maestro

de Zumpango a August W. Compton y Asociados (1979). Asimismo, el estudio de Keeney, de Neufville y Raiffa recomendaba iniciar la adquisición de terrenos en Zumpango y posponer la decisión presidencial hasta 1976.

Por su parte, SCT insistió ante Echeverría en la ampliación de las instalaciones, en tanto que éste encargó el análisis del mejoramiento y ampliación del Aeropuerto Militar de Santa Lucía, Estado de México, como nueva opción, a su asesor particular.

En 1976, cuando el presidente tenía que decidir el inicio de las obras, se precipitó la crisis económica, por lo que se suspendió todo lo relativo a este proyecto.

Tercera etapa

El presidente López Portillo decidió durante su mandato cambiar el nombre de la SOP en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

El titular de SCT ve en 1977 la posibilidad de crear una efectiva plataforma política. De ahí que empiece a reunir los elementos para construirla, aglutinando diferentes organismos ya existentes, como NACOA, ASA y RAMSA, en un subsector aéreo que más tarde ameritaría instituir la Subsecretaría del Aire en la SCT. Al efecto, designó al titular de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) como el principal actor institucional en el juego político con la tarea de concretar su proyecto. Otros actores participantes son ASA, NACOA, RAMSA y la Dirección General de Aeropuertos (DGA) de SAHOP.

Como las empresas de participación estatal mayoritaria funcionan en su régimen laboral bajo el apartado "A" del artículo 123 y además el capital privado puede participar en ellas como accionista, su existencia representaba un obstáculo para los planes de articulación del subsector aéreo. Por esta razón, SCT instrumentó una estrategia tendiente a lograr la liquidación de estas empresas para que sus funciones fueran asimiladas por organismos descentralizados al frente de los cuales pudieran colocarse personajes favorables para el desarrollo del proyecto en juego.

Así, NACOA desapareció en 1977 y sus funciones las asumió una división de ASA: ASA-Combustibles. En la misma forma, RAMSA desapareció en 1978, después de un prolongado conflicto laboral, y ocupó su lugar Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), la cual fue fundada en 1979. De este modo, SCT logró una adecuación de los objetivos de esta fracción del subsector a sus propios intereses.

La estrategia de consolidar al subsector aéreo culminó con la designación de personas allegadas a SCT como directivos de las organizaciones que conformaban el subsector. Así, cuando el titular de Aeroméxico dejó su puesto en 1979, para participar como candidato a gobernador, la vacante la ocupó el que fungía como Director de ASA, y para este puesto fue nombrado el hombre fuerte del equipo, hasta entonces titular de la Dirección

General de Aeronáutica Civil. En este último cargo dejó a su segundo, que con ello se convirtió en la autoridad en el subsector.

Por su parte, SAHOP intenta restringir el margen de acción política de SCT mediante una táctica de cambio de las reglas del juego. Para ello, obtiene que el presidente de la República establezca como organismo responsable a la Comisión Coordinadora del Aeropuerto de la Ciudad de México, en la que intervienen tanto SAHOP como SCT, pero nombrando al frente de ella a un funcionario adicto a SAHOP y ubicando físicamente sus instalaciones en el edificio de la Dirección General de Aeropuertos perteneciente a SAHOP.

En esta Comisión SAHOP empleó una estratagema de sacrificio táctico que consistió en renunciar a la opción de Zumpango, en 1978, para acercarse a SCT. La Comisión analizó el problema y publicó los resultados en un documento que contenía la aprobación de ambas secretarías y que se titulaba "Sistema aeroportuario para la zona metropolitana de la ciudad de México" (1979), donde evaluaba cuatro escenarios básicos y presentaba como una nueva alternativa la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco.

La maniobra de crear la Comisión hace que la correlación de fuerzas se incline a favor de SAHOP. Sin embargo, SCT no cejó en su antiguo proyecto de ampliación y designó a ASA como actor institucional defensor de su idea; ésta propuso como suya en 1980 una opción de ampliación del actual aeropuerto apoyada por un estudio intitulado "Ampliación del aeropuerto internacional de la ciudad de México" (1980).

Esta estratagema de SCT de actuar "debajo del agua" tenía como objetivo el que en el conflicto suscitado entre ASA y la Comisión, la SCT quedara como parte y árbitro de oficio.

Así, en agosto de 1980, aunque la Presidencia de la República se abstiene de decidir sobre el proyecto de ASA, le pide a ésta que prepare los anteproyectos correspondientes. Entonces ASA diseña el "Plan maestro del aeropuerto internacional de la ciudad de México" (1980) para tenerlo disponible en la coyuntura oportuna.

Cuarta etapa

En junio de 1981 se desplomó el precio internacional del petróleo, con lo que se inició la precipitación de la crisis actual.

En septiembre de 1981 se definió como sucesor de López Portillo a Miguel de la Madrid Hurtado, con lo cual SCT quedaba fuera del juego presidencial. Sin embargo, para diciembre de 1981 la SCT controlaba ya prácticamente todo el subsector aéreo, con excepción de la Dirección General de Aeropuertos de SAHOP, que era la dependencia constructora de infraestructura aeroportuaria.

En diciembre de 1981 se discutió nuevamente ante López Portillo el tema del aeropuerto. SCT veía la oportunidad de absorber a la Dirección

General de Aeropuertos de SAHOP (DGA) argumentando la ineptitud de ésta para planear aeropuertos, específicamente el de la ciudad de México. Aparentemente, la correlación de fuerzas favorece a SCT, puesto que hay conflictos internos entre el titular de SAHOP y el director de la DGA.

Para captar el apoyo de otros actores, la DGA solicitó la adhesión de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA), pero ésta permaneció neutral. Por su parte, la SCT recibió el apoyo de Aeroméxico y además intentó obtener el apoyo de la Compañía Mexicana de Aviación.

Después de que ASA y DGA presentaron sus opciones avaladas por sendos estudios técnicos, López Portillo, tal como había sido previsto por SCT, le pidió a ésta que actuara como árbitro técnico. SCT, obviamente, dio la razón a ASA y sugirió además la incorporación de la DGA a la propia SCT, en virtud de la baja calidad de sus estudios.

El titular de SAHOP, que hasta ese momento había permanecido al margen, decidió no perder a DGA, ya que la intervención de ésta en la construcción del nuevo aeropuerto le reportaría a SAHOP a mediano plazo recursos económicos y políticos considerables. Con base en estos antecedentes, hizo ver a López Portillo que el estudio al que se le atribuía baja calidad fue elaborado de manera conjunta por SCT y SAHOP a través de la Comisión Coordinadora del Aeropuerto de la ciudad de México, y esto lo confirmó presentando documentos probatorios.

López Portillo suspendió entonces la decisión acerca del aeropuerto, pero en vista de que la correlación de fuerzas resultaba favorable a SCT, prohibió a la DGA que en lo sucesivo se hiciera cargo de cualquier obra aeroportuaria en el Valle de México. Como consecuencia, las obras de ampliación funcional que se estaban realizando en el aeropuerto actual pasaron a depender, en 1982, de la Dirección General de Proyectos, Obras e Inmuebles (DGPOI) de la SCT, pero a ésta le falló la estrategia de consolidación del subsector aéreo.

Quinta etapa

Miguel de la Madrid reunió en la SCT a todo el sector transporte, designando como titular a un funcionario que venía fungiendo como subsecretario en SAHOP. Asimismo, De la Madrid aplazó la decisión del aeropuerto por dos años, sugiriendo la continuación de los estudios correspondientes.

Entre las opciones que se manejan, la de ampliar el aeropuerto actual se considera equivalente a la construcción de un nuevo aeropuerto, puesto que por razones técnicas las instalaciones existentes tendrían que quedar fuera de servicio. Al mismo tiempo, comienza a manejarse extraoficialmente como opción Toluca-México, lo que implica modernizar el aeropuerto de Toluca para darle rango internacional, combinándolo en sus funciones con el de la ciudad de México.

La nueva reorganización de SCT trae como consecuencia el traslado a ésta de los funcionarios y técnicos de SAHOP pertenecientes al sector trans-

porte, y provoca que se altere la composición de los grupos político-burocráticos en el interior de la SCT. Esto influirá, sin duda, en la decisión que se tome finalmente sobre el aeropuerto internacional de la ciudad de México.

Bibliografía

- Brandenburg, Frank (1975), citado por Octavio Rodríguez, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 3-4.
- Compton, August y Asociados, S. A. (1979), "Plan maestro para el 'Aeropuerto Internacional de la ciudad de México' en Zumpango", México, mimeo.
- Hansen, Roger (1976), *La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI*, México.
- Keeney, R. L. (1973), "A decision analysis with multiple objectives: The Mexico City airport", *Bell Journal of Economics and Management Science*.
- Leal, Juan F. (1976), *Estado, burocracia y sindicatos*, Ed. El Caballito, México.
- México, ASA (1980), "Ampliación de la aeropuerto internacional de la ciudad de México", México, mimeo.
- México, ASA (1980), "Ampliación del aeropuerto internacional de la ciudad de México", México, mimeo.
- México, Comisión Coordinadora del Aeropuerto de la Ciudad de México (1979), "Sistema aeroportuario para la zona metropolitana de la ciudad de México", México, mimeo.
- México, Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales. Los mensajes políticos*, t. I.
- Shulgovsky, Anatole (1972), *México en la encrucijada de su historia*, Eds. de Cultura Popular, México.
- Sirvent, Carlos (1976), "Burocratización del mando político", *Excélsior*, julio 19.
- Stavenhagen, Rodolfo (1976), "Reflexiones sobre el proceso político actual", *Nueva Política*, v. 1, núm. 2, abr.-jun.
- Wilsey y Ham de México, S. A. (1967), *Aeropuerto internacional de la ciudad de México*, México, mimeo.