El Colegio de la Frontera Norte

El rol de las instituciones participativas en un megaproyecto y en la gobernanza democrática: el caso del Tren Maya

Tesis presentada por

Ivonne Irais Ramírez Navarro

para obtener el grado de

DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES EN EL ÁREA DE ESTUDIOS REGIONALES

Tijuana, B. C., México
2026

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: Dr. Carlos Alejandro Monsiváis Carrillo

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dr. Christian Iván Becerril Velasco, lector interno
2. Dra. Ana Carolina Gómez Rojas, lectora externa
3. Dra. Cristina Puga Espinosa, sinodal
4. Dr. Francisco Javier Porras Sánchez, sinodal

Dedicatoria

A mi mamá y a mi papá, a mis hermanas y a mis sobrinas y sobrinos,
que me sostuvieron con amor en cada paso, incluso cuando mi estrés parecía no tener fin.
Gracias por ser mi refugio, mi fuerza y mi casa.

A mis amigas, que estuvieron a mi lado cuando más lo necesité y cuya presencia fue un abrazo constante.

Agradecimientos

Agradezco a la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI) por el respaldo económico que me fue otorgado, apoyo sin el cual no habría sido posible realizar mis estudios de doctorado ni concluir el presente trabajo. Agradezco también a El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) por la sólida formación académica que recibí a lo largo de este trayecto, así como al equipo de la biblioteca, por la diligencia con la que gestionó los materiales de apoyo para la investigación.

La culminación de este trabajo no habría sido posible sin el generoso acompañamiento de numerosas personas; no obstante, asumo como propia la responsabilidad de cualquier omisión o imprecisión que pudiera persistir en estas páginas.

Mi gratitud más profunda es para mi director de tesis, el Dr. Alejandro Monsiváis, quien me brindó la libertad necesaria para explorar distintos temas y supo, con gran sensibilidad, acompañarme hasta el momento preciso en que era necesario definir el rumbo de esta investigación. Su paciencia, sus recomendaciones de lectura y sus asesorías constantes fueron determinantes en la construcción de este trabajo. Agradezco de corazón el tiempo que dedicó a revisar mis avances, las sugerencias que enriquecieron tanto este proyecto como mi formación académica, y las conversaciones que dejaron una huella significativa en mi proceso.

Deseo también agradecer a mi comité de tesis, quienes me enseñaron que, cuando el acompañamiento académico se ofrece con sugerencias claras y con un profundo sentido humano, el camino se vuelve más amable y enriquecedor. Aprecio sinceramente el tiempo y la dedicación que ofrecieron a este proceso.

A quienes me leyeron desde el inicio de esta investigación: a la Dra. Ana Carolina, por sus valiosas recomendaciones, por escucharme con genuina atención, por hacer posible mi estancia en el Instituto Mora y, sobre todo, por la calidez y humanidad con la que me acompañó; su respaldo fue un verdadero gesto de generosidad. Al Dr. Christian, por sus observaciones y por su gran paciencia con la que atendió mis preguntas, ayudándome a afinar los detalles que fueron surgiendo en el camino.

A mis sinodales: a la Dra. Cristina, no solo por aceptar formar parte de mi comité, sino también por recibirme en el CEPHCIS para realizar una estancia de investigación, donde me ofreció apoyo constante, contactos valiosos y asesorías que fortalecieron mi trabajo de campo y mi tesis. Al Dr. Francisco, por aceptar acompañarme en este proceso, por el tiempo dedicado a nuestras reuniones, por la revisión cuidadosa de mis avances y por las observaciones que contribuyeron de manera significativa a mejorar este trabajo.

Extiendo mi agradecimiento a mis profesoras y profesores del COLEF, quienes contribuyeron de manera decisiva a mi formación académica. Fue un verdadero privilegio haber sido alumna de la Dra. Cirila, del Dr. Contreras y de la Dra. Sárah; a esta última le agradezco de manera

especial por su enseñanza y por ofrecerme un espacio de escucha durante la elaboración de esta tesis. Reitero mi gratitud a Alejandro y a Christian, cuyas clases fueron un estímulo fundamental para la construcción de mi línea temática. Agradezco asimismo a la coordinación del programa por su acompañamiento constante: al Dr. Christian, por mantenerse siempre al pendiente de nuestro progreso; y a Luz y a Aurora, por su apoyo y por la paciencia con la que atendieron cada una de mis dudas.

A mis compañeras del doctorado, gracias por ser un apoyo constante a lo largo de este proceso; a Nayeli, Mariana y Maggie, quienes en todo momento estuvieron a mi lado, escuchándome, acompañándome y ofreciéndome un espacio de desahogo y cuidado cuando más lo necesité. Su presencia hizo más llevadero el trayecto del doctorado.

Agradezco también a mis compañeras y compañero del curso Actores, Movimientos y Sujetos Sociales, y nuevamente a la Dra. Cristina, profesora del seminario, por sus recomendaciones sobre el avance de mi tesis y por los contactos que generosamente compartieron para fortalecer mi trabajo de campo.

Extiendo mi agradecimiento al COLEF por los apoyos económicos otorgados, que en diversas ocasiones me permitieron tomar cursos en otras instituciones, como El Colegio de México y la FLACSO, contribuyendo de manera significativa a mi formación.

Mi más profundo agradecimiento a todas las personas que me acompañaron a lo largo de este camino: a quienes aceptaron ser entrevistadas y, además, compartieron sugerencias que enriquecieron de manera invaluable esta tesis. A Elvira, por su apoyo y por la apertura con la que me permitió entrar a su vida durante mi estancia en Mérida; su confianza es un gesto que llevaré siempre conmigo.

A mis primas Karina y Raquel, por todo el apoyo que me han brindado y que continúan dándome; han sido un sostén fundamental durante mi vida en Tijuana, y les agradezco de corazón su presencia constante.

Mi enorme gratitud a mis roomies, hoy grandes amigas a quienes admiro y quiero profundamente: Maggie y Jeny. Gracias por su apoyo, su paciencia, sus enseñanzas y por soportar a Jerry, quien también fue parte de este proceso.

A mis amigas, que han sido un sostén en todo momento, y a quienes conocí en este camino, como Martha, gracias por acompañarme en los días difíciles y por celebrar conmigo cada avance.

Por último, pero nunca menos importante, agradezco a mi mamá y a mi papá por apoyarme en todos los sentidos; sin ellos, este logro no habría sido posible. A mis hermanas, Norma y Thalía, por ser mi sostén constante, y a mis sobrinas, Eugenia y Ester, y a mis sobrinos, Issac y Emi, por entenderme y acompañarme incluso en los momentos más complicados.

Resumen:

La presente tesis tuvo como objetivo analizar la forma en que se configuró la participación de diversos actores en el megaproyecto Tren Maya a través de instituciones participativas y examinar en qué medida estas incidieron en el fortalecimiento o limitación de la gobernanza democrática. Para ello, se empleó un marco teórico centrado en el análisis de las instituciones participativas (Mayka y Abbott, 2023) y de la gobernanza democrática, entendida como un proceso de co-creación (Ansell, Sørensen, & Torfing, 2024) entre actores orientado al fortalecimiento democrático en contextos de desarrollo regional. Metodológicamente, la investigación se desarrolló desde un enfoque cualitativo, con un alcance descriptivo y exploratorio, mediante revisión documental, hemerográfica y audiovisual, así como la realización de entrevistas. Los hallazgos evidenciaron que las instituciones participativas implementadas se orientaron a objetivos específicos y a actores seleccionados conforme a las necesidades de cada proceso; sin embargo, predominó un carácter instrumental y de legitimación política, con limitada capacidad de involucramiento ciudadano e incidencia efectiva. Asimismo, la investigación mostró que, aun cuando existieron esfuerzos iniciales dirigidos a promover una gobernanza democrática, prevaleció una lógica de ejecución acelerada del proyecto que desplazó los procesos de inclusión y deliberación hacia esquemas centralizados y militarizados. En consecuencia, se identificó un tránsito desde una lógica participativa predominantemente informativa y legitimadora hacia una lógica constructiva de ejecución, orientada a la materialización del proyecto y limitada en su capacidad para sostener procesos participativos abiertos, vinculantes y duraderos.

Palabras clave: gobernanza democrática, instituciones participativas, megaproyecto, Tren Maya.

Abstract:

This thesis aimed to analyze how the participation of diverse actors was configured within the Tren Maya megaproject through participatory institutions, and to examine the extent to which these institutions contributed to strengthening or limiting democratic governance. To achieve this, the study employed a theoretical framework centered on the analysis of participatory institutions (Mayka & Abbott, 2023) and democratic governance, understood as a process of co-creation (Ansell, Sørensen, & Torfing, 2024) among actors aimed at democratic strengthening within regional development contexts. Methodologically, the research adopted a qualitative approach with a descriptive and exploratory scope, utilizing documentary, journalistic, and audiovisual reviews, as well as interviews. The findings revealed that the implemented participatory institutions targeted specific objectives and selected actors according to the needs of each process; however, an instrumental and politically legitimizing character predominated, resulting in limited capacity for citizen involvement and effective impact. Furthermore, the research showed that, despite initial efforts to promote democratic governance, a logic of accelerated project execution prevailed, displacing processes of inclusion and deliberation in favor of centralized and militarized schemes. Consequently, the study identified a transition from a predominantly informative and legitimizing participatory logic toward a constructive logic of execution, which focused on the materialization of the

project and was limited in its capacity to sustain open, binding, and lasting participatory processes.

Key words: democratic governance, participatory institutions, megaproject, Tren Maya

Índice general

Introducción 2
Capítulo I. Democratización y Gobernanza: El rol de las Instituciones Participativas 15
1.1. La gobernanza como proceso 16
1.2. Democratización y la gobernanza 18
1.3. El fortalecimiento democrático en la gobernanza democrática 26
1.4. El rol de las Instituciones Participativas 31
1.5. La participación y los megaproyectos 39
1.6. La articulación entre mecanismos participativos, megaproyecto y gobernanza democrática 45
Capítulo II. Aspectos metodológicos para analizar el megaproyecto del Tren Maya 51
2.1. Estrategia metodológica para el análisis 51
2.2. Fase 1: Aproximación al megaproyecto del Tren Maya 53
2.3. Fase 2: Desarrollo de análisis de las instituciones participativas 62
2.4. Fase 3: Estrategia para analizar la gobernanza democrática 69
Capítulo III. Temporalidad de la participación en el Tren Maya: dinámicas territoriales durante su implementación 76
3.1. Primer momento: diseño del megaproyecto Tren Maya 77
3.2. Segundo momento: socialización y espacios de vinculación 88
3.2.1. Componentes territoriales y los sentidos colectivos 88
3.2.2. Condiciones de la participación en el Tren Maya 96
3.2.3. El Tren Maya en el ámbito participativo 105
3.3. Tercer momento: Construcción acelerada y militarización 112
Capítulo IV. El Tren Maya y la configuración de sus instituciones participativas 118
4.1. Escenarios de participación del megaproyecto 119
4.1.1. Acuerdos para una participación de alcance limitado 119
4.1.2. Intervención de especialistas en los primeros momentos del proyecto 125
4.2. Espacios de interlocución social en el megaproyecto Tren Maya 132
4.2.1. Diseño participativo y procesos de interacción en el Tren Maya 132
4.2.2. Consulta ciudadana del gobierno federal sobre el proyecto Tren Maya 136
4.3.Configuración de los mecanismos participativos del Tren Maya 146
Capítulo V. Instituciones participativas y factores sociopolíticos en el Tren Maya: ¿hacia una forma de gobernanza democrática? 154
5.1. Funciones democráticas del sistema político 154

5.2. Factores sociopolíticos en el entorno participativo del Tren Maya 164
5.3. El Tren Maya y la gobernanza democrática: análisis de su existencia en el proceso 171
Conclusiones 184
Referencias 207
ANEXOS 221
Anexo i. Observación Tren Maya 221
Anexo ii. Actores individuales entrevistados 232
Anexo iii. Guion semi-estructurado 234
Anexo iv. Secuencia procesual del megaproyecto del Tren Maya 235
Anexo v. Visita a Centro de Atención a Visitantes (Catvi) en Palenque 242

Ilustraciones:

Ilustración 1. Mapa de rutas del Tren Maya 4
Ilustración 2. Objetivos políticos de las instituciones participativas [traducción propia] 34
Ilustración 3. Rol de las Instituciones Participativas en el Fortalecimiento Democrático 46
Ilustración 4. Contextualización de la participación en el megaproyecto 97
Ilustración 5. Ubicación de las Instituciones Participativas 147

Cuadros:

Cuadro 1. Matriz para analizar la democratización 30
Cuadro 2. Matriz para analizar Instituciones Participativas 38
Cuadro 3. Matriz de exploración de la Gobernanza Democrática 48
Cuadro 4. Bosquejo de la matriz de categorización 64
Cuadro 5. Ejemplo de categorización 66
Cuadro 6. Categorización de dimensiones de instituciones participativas 68
Cuadro 7. Localización gráfica de los mecanismos participativos 72
Cuadro 8. Matriz de análisis de los mecanismos de participación 151
Cuadro 9. Matriz de análisis de las funciones democráticas 159

Introducción

El Tren Maya es un megaproyecto ferroviario de aproximadamente 1,500 kilómetros impulsado por el gobierno federal de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), cuya finalidad fue detonar el desarrollo económico, social y turístico en la Península de Yucatán. Además de fortalecer la conectividad entre los estados de Yucatán, Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, mejorando la movilidad de personas y mercancías en la región. Mediante el Tren Maya, se propuso articular a los estados de la Península con las dinámicas económicas del resto del país. De esta manera, el Tren Maya no solo respondería a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de 2018-2024, sino también al Programa Sectorial de Turismo 2022-2024, el cual, se señala en este programa, se orientaba hacia un enfoque social desde la perspectiva de derechos humanos en las actividades turísticas.

El Tren Maya constituye un megaproyecto que refleja las decisiones y tensiones entre el gobierno y la ciudadanía. Este proyecto dio interrogantes sobre la manera en que se han tomado las decisiones durante su implementación y sobre el papel de la participación ciudadana. Surgió la duda de si la incorporación de la población obedeció principalmente a estrategias de legitimación del proyecto, al cumplimiento de exigencias de consulta o a un genuino interés por integrar a la ciudadanía en los asuntos públicos. Asimismo, se consideró fundamental analizar los mecanismos participativos empleados y evaluar en qué medida contribuyeron a la inclusión de la población. Examinar estas decisiones permitió determinar si persiste una lógica vertical en la gestión del proyecto y, al mismo tiempo, valorar la capacidad del gobierno para involucrar de manera efectiva a la ciudadanía en la toma de decisiones que impactan directamente en su entorno.

En este punto se formuló la pregunta: ¿un megaproyecto puede ser considerado como caso de estudio de un proceso democrático? Si se toma en cuenta que este tipo de proyectos suelen responder a decisiones “desde arriba”, donde predominan los enfoques técnicos y políticos. Más aún, la cuestión se complejiza: ¿cómo hacer que un megaproyecto transite por un proceso democrático?, sobre todo si se reconoce que en dicho proceso deben converger múltiples actores directamente involucrados en su desarrollo. En este sentido, el Tren Maya constituyó un estudio de caso que permite ejemplificar la interacción entre el gobierno y la ciudadanía,

situando como eje central el análisis de las relaciones de coordinación, inclusión y deliberación en los asuntos públicos, así como de las estrategias gubernamentales orientadas a incorporar actores no gubernamentales en la búsqueda de una mayor apertura democrática mediante mecanismos participativos. Los hallazgos evidencian que la participación en el Tren Maya estuvo marcada por dos momentos diferenciados: en el primer momento, los mecanismos participativos se orientaron hacia una apertura parcial, predominantemente informativa e instrumental, vinculada a la socialización y legitimación del proyecto; en un segundo momento, se observó un cierre de carácter decisional asociado a la aceleración de la construcción y a procesos de militarización de gestión y administración del megaproyecto, lo que derivó en una reducción de las posibilidades de participación ciudadana en la deliberación y el control democrático.

El Tren Maya

El Tren Maya como megaproyecto ferroviario comenzó a materializarse en los primeros años del gobierno federal de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). No obstante, la idea de un tren en la región tiene dos antecedentes principales. El primero fue durante el periodo de gobierno estatal de Yucatán de Ivonne Ortega Pacheco (2007-2012); desde su campaña propuso la construcción de una vía férrea que facilitara la conexión de zonas turísticas del estado, aunque la falta de respaldo del gobierno federal (2006-2012) impidió su realización (Morales, 2024). El segundo se presentó durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) cuando se planteó como compromiso la construcción de un tren transpeninsular que conectara los estados de Yucatán y Quintana Roo. Sin embargo, dicho proyecto fue cancelado debido a los altos costos que implicaba (EFE, 2018).

El Tren Maya está distribuido en siete tramos a lo largo de los estados que conforman la Península de Yucatán (Ilustración 1), los cuales han sido determinantes para su diseño y construcción. El recorrido inicia en el estado de Chiapas, en la estación Palenque, y continúa de manera recta, atravesando el estado de Tabasco, hasta llegar a la estación Escárcega, en Campeche. Posteriormente, el trazo adquiere una forma circular que atraviesa los estados de Yucatán, Quintana Roo y Campeche, para después volver a pasar por Escárcega y concluir nuevamente en Palenque. La administración y ejecución de este megaproyecto se encuentra a

cargo de la empresa de participación estatal mayoritaria Tren Maya, S.A. de C.V. bajo la dirección de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), aunque inicialmente fue dirigida por el Fondo Nacional del Fomento Turístico (FONATUR).

Ilustración 1. Mapa de rutas del Tren Maya



Figura X. Ruta preliminar del Tren Maya, a julio de 2021. Elaboración propia con base en INEGI (2010, 2019) y Fonatur (2021).
Fuente: ONU-Habitat (ONU-Habitat, 2021, pág. 2).

De acuerdo con el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024, el Tren Maya se proyectó como un nuevo modelo de regionalización turística (Secretaría de Turismo, sf), con el propósito de propiciar la inclusión y la distribución de la riqueza en las comunidades. A su vez, se estableció que este proyecto protegiera el ecosistema, la preservación de los sitios arqueológicos, la sostenibilidad y que generara mecanismos sociales para la conservación comunitaria. Es importante considerar que la región donde se desarrolla este megaproyecto se caracteriza mayoritariamente por el uso del suelo de propiedad social, es decir, en su mayoría ejidal y agrario, con una notable presencia de población indígena. En términos productivos, los estados donde se ubica el megaproyecto presentan especialización en la minería, seguida de las actividades turísticas y agrícolas (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU], 2023). Además, la región exhibe dos dinámicas económicas que superan el

promedio nacional: los servicios de esparcimiento culturales y deportivos, así como los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, ambos estrechamente vinculados con la actividad turística (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU], 2023).

El Tren Maya representa un escenario de disputa que trasciende la mera oposición al proyecto, como se evidencia en la presentación de amparos para su detención y en la participación directa de la ciudadanía en el proceso. Además, ofrece la oportunidad de evaluar la calidad democrática por la diversidad de intereses y poder que permea en este. En un contexto donde cada vez se exige una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, resultó necesario preguntarse cómo los megaproyectos pueden integrar efectivamente a la población en sus procesos de planificación y ejecución. La deliberación y el establecimiento de acuerdos dependen de la existencia de espacios participativos, en los que los actores involucrados puedan expresar sus intereses y preocupaciones. Este megaproyecto permitió analizar si es posible transitar por procesos democráticos que incluyan deliberación, coordinación y participación de actores no gubernamentales, o si, por el contrario, prevalecen lógicas centralizadas de poder que limitan la inclusión y la deliberación de las decisiones públicas.

Justificación

El Tren Maya es un megaproyecto de infraestructura orientado a generar beneficios para la población local, con un énfasis particular en el desarrollo turístico. Se trata de una decisión gubernamental de carácter ejecutivo federal, impulsada durante la administración de 2018-2024, que transitó por algunos mecanismos participativos. Esto plantea la necesidad de cuestionar el propósito de incorporar a la ciudadanía en el proyecto, así como el modo en que dicha incorporación se llevó a cabo y los resultados obtenidos. En este sentido, resultó relevante indagar si los mecanismos implementados estuvieron orientados a la inclusión ciudadana o si, por el contrario, respondieron principalmente a una lógica de legitimación de decisiones previamente adoptadas. Ello implicó analizar la relación intrínseca entre dichos mecanismos y los procesos democráticos, no solo en términos de su existencia, sino también de las lógicas que subyacen a su implementación, y valorar si promueven acciones de deliberación, representación o rendición de cuentas.

El estudio de caso del Tren Maya buscó contribuir a la discusión sobre el papel de los mecanismos participativos en megaproyectos que incorporan a actores no gubernamentales en decisiones públicas específicas. Desde el enfoque de la gobernanza, es posible indagar la interacción entre los ámbitos gubernamental y no gubernamental en los asuntos públicos, identificando las capacidades que el gobierno brinda para la deliberación. Así como las dinámicas participativas en torno a quiénes participan, de qué manera y qué aspectos específicos intervienen, especialmente cuando se trata de un megaproyecto de alcance nacional.

Las dinámicas sociales y políticas actuales exigen un mayor involucramiento ciudadano en la democracia, que trascienda la mera representación. Precisamente la gobernanza democrática ofrece un marco adecuado para este análisis. En este sentido, Mark Warren (2009) propone el concepto de "Gobernance-drive democratización" para referirse a los procesos mediante los cuales la democratización se produce a partir de transformaciones en las prácticas de gobernanza, en la forma en que se toman decisiones públicas y se articulan distintos actores, lo cual permite abordar déficits democráticos, problematizar el papel de las élites y facilitar el involucramiento de todos los afectados.

Desde esta perspectiva, la presente investigación propone no solo identificar el proceso de la interacción entre los actores involucrados al Tren Maya, sino también examinar las lógicas que sustentan la implementación de las instituciones participativas y sus efectos en términos de inclusión, construcción de agenda, decisión y control colectivos. Este análisis busca determinar si dichas prácticas contribuyen efectivamente a la gobernanza democrática o, por el contrario, reproducen dinámicas excluyentes o de carácter legitimador a decisiones ya establecidas por la autoridad.

Para ello, se establecen dos momentos de análisis interrelacionados. En primer lugar, se pretende identificar las lógicas o los impulsos que han orientado la construcción e implementación del Tren Maya. En segundo lugar, examinar en detalle las instituciones participativas aplicadas en este caso, particularmente la consulta como mecanismo central. La aportación de este enfoque radica en articular un marco analítico que permita evaluar la calidad democrática de los megaproyectos desde la gobernanza y, al mismo tiempo, ofrecer insumos

prácticos para repensar los mecanismos de participación con el fin de fortalecer la incorporación de actores locales en los procesos de toma de decisiones.

Pregunta y objetivos de investigación

A partir de lo anterior, este trabajo tiene como pregunta general: ¿De qué manera se expresan las instituciones participativas en el megaproyecto del Tren Maya y cómo inciden, a través de su papel y de las formas de participación que promueven, en el fortalecimiento o la limitación de la gobernanza democrática?

Para este propósito, siguiendo con la lógica cualitativa, se presentan las siguientes preguntas: ¿Qué lógica configuró el megaproyecto Tren Maya? ¿Qué tipo de instituciones participativas se implementaron y que papel tomaron en lograr la existencia de una gobernanza democrática? ¿Por quiénes fueron promovidas? ¿Quiénes participaron y a quiénes representan?, ¿En cuáles etapas se observa inclusión empoderada, decisión política y control/ rendición de cuentas? ¿Se observan estas características por igual en todas las fases? ¿En cuáles sí y cuáles no? ¿A qué se debe? Por último, ¿qué aprendizajes aporta el caso del Tren Maya para la evaluación de una gobernanza democrática?

A partir de la pregunta de investigación y con un enfoque cualitativo, el objetivo general es analizar la forma en que se configuró la participación de diversos actores en el megaproyecto Tren Maya a través de instituciones participativas y examinar en qué medida estas incidieron en el fortalecimiento o limitación de la gobernanza democrática. Considerando como objetivos específicos:

1. Reconstruir el proceso y las lógicas que configuraron el megaproyecto Tren Maya, con el fin de analizar las dinámicas participativas, los actores involucrados y las condiciones que se desarrollaron en los procesos de participación.

2. Examinar y clasificar los mecanismos de participación que se han implementado en el Tren Maya, para establecer sus dinámicas de participación entre los distintos actores involucrados y así comprender su relación con la gobernanza democrática y los efectos que generan en los procesos de toma de decisiones del proyecto.

3. Analizar los efectos de las instituciones participativas en el megaproyecto en relación con la inclusión, decisión colectiva y control democrático, así como los factores sociopolíticos que posibilitaron o limitaron la configuración de una gobernanza democrática.

La gobernanza democrática y las instituciones participativas

Esta investigación tiene como eje central el concepto de gobernanza democrática, el cual, para ser comprendido en su manifestación concreta, requiere examinar el papel de las instituciones participativas y su relación con el fortalecimiento democrático. Ante esto se reconoce que, si bien la gobernanza suele plantearse en términos participativos, esto no garantiza de manera automática un carácter más democrático. La participación de distintos actores puede estar presente, pero el modo en que se desarrolla no siempre es horizontal ni equitativo. En algunos casos, la gobernanza, puede adoptar un carácter elitista (Chávez Becker, 2023), donde los actores participantes son preseleccionados en función de los intereses gubernamentales, más que de la apertura al debate de diversas perspectivas. Por ello, para determinar si un proceso de gobernanza se puede considerar democrático es necesario atender:

1. A las instituciones participativas que existen para propiciar la coordinación, el diálogo, la negociación y la construcción de posibles acuerdos en torno a un tema específico, en este caso la implementación del megaproyecto del Tren Maya. No se trata únicamente de identificar su existencia, sino también de comprender las dinámicas participativas que se generan en su interior: cómo se convoca a los actores, a quiénes se invita a participar y cuáles son las lógicas que subyacen a la creación de dichas instituciones.

2. Las características de los actores involucrados. Es necesario garantizar un equilibrio en la composición de los actores a participar. Por señalar un ejemplo: no produce los mismos efectos convocar únicamente a actores privados con intereses económicos en un proyecto de infraestructura, que integrar también a actores académicos, técnicos y sociales. La diversidad de actores enriquece el diálogo y genera resultados distintos; hay que tener cuidado con esta diversidad, ya que los recursos gubernamentales son limitados.

3. El cómo se establece la vinculación de los actores en el megaproyecto. No es lo mismo un diálogo meramente informativo que un proceso de negociación o un acuerdo vinculante que

efectivamente incida en las decisiones públicas. Incluso, el momento en que se establece la vinculación influye en la diversidad de resultados, ya que puede involucrar a los actores desde etapas previas al proyecto, durante su desarrollo, o bien por demanda directa de los propios actores. Por lo tanto, es fundamental identificar el momento y motivo exacto en que se produjo dicha vinculación.

El componente democrático se refiere a la condición en la que la gobernanza establece mecanismos de apertura que permiten la participación de cualquier actor, garantizando un debate genuino y normas claras para dicha intervención. Este proceso garantiza, retomando la propuesta de Dahl sobre la democracia, que las preferencias de todos los participantes sean consideradas de manera equitativa, sin distinciones entre ellos (Dahl, 2002). Aunque Munck (2014) no se refiere directamente a la gobernanza, su análisis sobre los elementos democráticos permite identificar condiciones que la gobernanza debe incorporar para evitar desigualdades políticas. En particular, señala la importancia de asegurar capacidades básicas que permitan a los actores participar en términos de igualdad y que posibiliten influir en las decisiones públicas, así como prevenir la reproducción de asimetrías que limiten la modificación del statu quo (Munck G. L., 2014). Desde esta perspectiva, la gobernanza debe considerar este entorno social y estas capacidades mínimas para garantizar procesos participativos democráticamente robustos.

Las competencias políticas y la apertura de la participación son esenciales para determinar el grado de democratización de un gobierno, particularmente cuando se incorpora la idea de control (Monsiváis Carrillo, 2013). Los controles democráticos constituyen mecanismos de vigilancia que permiten mejorar y regular el funcionamiento gubernamental (Puga, 2021). En la gobernanza, los controles democráticos resultan ser mecanismos principales de equilibrio de poder entre los actores. Los controles democráticos se manifiestan en las dimensiones electorales, institucionales, legales y sociales.

Las instituciones participativas constituyen uno de esos mecanismos, ya que son un medio para analizar cómo se materializa la gobernanza debido a que facilitan diversas formas de participación y colaboración entre el Estado y la ciudadanía (Fung, 2006). Sin embargo, su creación no siempre busca fortalecer este vínculo, sino que a veces sirve para legitimar

acciones gubernamentales (Mayka & Abbott, 2023). En el marco de esta investigación, las instituciones participativas son mecanismos que establecen ámbitos formales de interacción entre el gobierno y la ciudadanía en asuntos públicos, con la intención de promover una mayor colaboración y negociación. Sin embargo, esto no necesariamente se logra como resultado, ni contribuye de manera automática a fortalecer la democracia.

Estrategia metodológica

La investigación asumió una metodología cualitativa, con un diseño exploratorio y descriptivo orientado al análisis teórico-analítico de la gobernanza democrática. Se emplea el estudio de caso interpretativo del megaproyecto del Tren Maya, con el fin de examinar los conceptos teóricos de la gobernanza democrática y valorar la posibilidad de enriquecer la propuesta teórica existente. El análisis se centra en las dinámicas de participación ciudadana a través de las instituciones participativas, más que en sujetos individuales, buscando reconstruir la secuencia de acontecimientos y comprender las preferencias, percepciones e interpretaciones de los actores involucrados.

La investigación se desarrolló en tres etapas. En primer lugar, se realizó una revisión documental y hemerográfica que permitió reconstruir la trayectoria del megaproyecto, identificar las instituciones participativas implementadas y caracterizar su papel dentro de los procesos de decisión. En segundo lugar, se llevó a cabo trabajo de campo mediante entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores gubernamentales, privados, académicos y sociales seleccionados a través de un muestreo intencional, complementado con la revisión de materiales documentales y visuales para fortalecer la triangulación de la información. Finalmente, el análisis de los datos se efectuó mediante un proceso de codificación y construcción de categorías, combinando estrategias inductivas y deductivas (Elo y Kyngäs, 2008; Bingham, 2023), con el propósito de interpretar el funcionamiento de las instituciones participativas y valorar su aporte al fortalecimiento de la gobernanza democrática.

Resultados principales

El Tren Maya ha sido un proyecto promovido bajo un discurso que lo presenta como un beneficio para las comunidades; sin embargo, por sus características de megaproyecto, ha

generado impactos, principalmente ambientales, que a su vez han provocado oposición. Se trata de una obra que refleja la polarización que puede surgir en torno a una acción gubernamental. Más aún, constituye un ejemplo de las consecuencias que puede acarrear la ausencia de participación de los diferentes actores sociales, pues dicha ausencia ha hecho que la legitimidad del proyecto sea cuestionable. Su aceptación se ha sustentado principalmente en su uso, más que en los beneficios reales que ha generado en las comunidades involucradas.

La gobernanza democrática no se limita a incorporar a los actores involucrados en el proyecto del Tren Maya, pues existen elementos que atraviesan la forma en que se desarrolla la colaboración y la negociación. Si bien las instituciones participativas permiten analizar cómo se lleva a cabo dicha colaboración, la lógica que subyace a su diseño e implementación explica los resultados obtenidos. El establecimiento de estas instituciones cuando el proyecto ya había sido decidido impidió una inclusión empoderada de los actores involucrados. Además, la participación se caracterizó más por un tipo informativo, lo cual restringió la posibilidad de incidir en las decisiones del proyecto.

Las instituciones participativas fueron implementadas por un orden de gobierno, provocando un fuerte centralismo en la toma de decisiones. Las acciones y mecanismos de participación fueron definidos desde el gobierno federal, sin una coordinación ni negociación efectiva con los actores gubernamentales locales, quienes solo fueron informados del proyecto en términos de los supuestos beneficios económicos para sus estados. Asimismo, las instituciones participativas implementadas respondieron más a exigencias ciudadanas que a una auténtica intención gubernamental de involucrar a la población en la toma de decisiones.

Existen además otros factores que influyen en los procesos de negociación y en los acuerdos establecidos en el marco del proyecto. Uno de ellos es la representación simbólica de la figura de Andrés Manuel López Obrador. Al provenir la iniciativa directamente de él, parte de la población la aceptó sin cuestionar los argumentos técnicos del proyecto, asumiendo que su sola propuesta garantizaba su validez. Otro factor fue el perfil de los funcionarios y/o las instituciones encargadas del proyecto, el cual influyó en la forma en que se definieron las dinámicas de colaboración. Un tercer elemento está relacionado con la búsqueda de resultados políticos visibles a corto plazo. Aunque un megaproyecto de infraestructura implica una

planeación a largo plazo, el Tren Maya -por ser una de las principales banderas políticas del gobierno federal- priorizó la ejecución rápida y visible del proyecto por encima de los procesos participativos, limitando las acciones de involucramiento ciudadano.

En cuanto al marco legal, este resulta general y ambiguo respecto a los mecanismos de participación ciudadana, especialmente en contextos con comunidades indígenas. No existe una normatividad clara que establezca cómo debe desarrollarse la participación, lo que provoca que esta dependa de la voluntad política de los gobernantes y funcionarios. Esta carencia se refleja tanto en el ámbito gubernamental como en el administrativo de las instituciones públicas. Por ejemplo, la ausencia de una reglamentación formal sobre participación ciudadana dentro de Fondo Nacional de Fomento al Turismo provocó que, con el cambio de administración, se rompieran vínculos previos y no se diera continuidad a convenios establecidos.

Desde la perspectiva de la gobernanza, corresponde al gobierno dirigir las negociaciones y la colaboración entre actores; sin embargo, en el caso del Tren Maya, esta dirección no solo estuvo determinada por el gobierno, sino también por la institucionalidad que enmarcó el proyecto. Cuando el Tren Maya fue declarado proyecto de seguridad nacional y la empresa de participación estatal mayoritaria Tren Maya S.A. de C.V. pasó a depender de la Secretaría de la Defensa Nacional, se modificó la lógica de gestión, restringiendo aún más la participación ciudadana en la toma de decisiones, esto es, militarizar la gestión del Tren Maya.

En síntesis, el megaproyecto del Tren Maya mostró intentos incipientes de gobernanza democrática, con una débil orientación hacia la inclusión efectiva de los actores involucrados mediante instituciones participativas, sobre todo en las etapas iniciales. En las etapas de implementación y evaluación no se encuentran elementos funcionales de la gobernanza democrática. El proyecto no promovió la formación de una agenda colectiva ni la toma de decisiones conjuntas. En cuanto a los controles democráticos, estos fueron más visibles en las etapas iniciales -a través de protestas, foros y mecanismos de rendición de cuentas-, pero se diluyeron conforme el proyecto avanzó y adquirió el estatus de seguridad nacional. No obstante, un elemento de control legal relevante fueron los amparos interpuestos por comunidades y organizaciones locales.

Organización de la tesis

En el capítulo teórico se desarrolla el concepto de instituciones participativas, con el propósito de facilitar un análisis que permita comprender las lógicas políticas implicadas en su instalación, funcionamiento y resultados. Posteriormente, se abordan los elementos conceptuales de la gobernanza y su relación con la democracia, con el fin de establecer una definición operativa de gobernanza democrática. A partir de la comprensión conjunta de las instituciones participativas y de la gobernanza democrática, este capítulo culmina con la exposición de los marcos conceptuales que orientan el análisis de resultados.

El capítulo metodológico aborda la gobernanza democrática como un proceso en el que convergen instituciones participativas que intervienen en la negociación y colaboración entre distintos actores. Desde esta perspectiva, se optó por un enfoque cualitativo que permitió articular los niveles deductivo e inductivo del análisis. Esta integración metodológica posibilitó que la teoría orientara la comprensión del objeto de estudio y, simultáneamente, que el propio caso aportara insumos empíricos para su interpretación. La construcción e interrelación de códigos y categorías constituyó un elemento central, ya que permitió describir con precisión el procedimiento analítico aplicado.

A partir de la primera etapa metodológica se construyó una secuencia cronológica que permitió identificar los principales eventos y acciones del proyecto, con énfasis en aquellos vinculados con la gobernanza democrática. Este ejercicio puso de manifiesto la relevancia de la temporalidad como eje analítico para comprender la relación entre las dinámicas territoriales y las prácticas de gobernanza. En consecuencia, el capítulo tercero analiza cómo la participación en el Tren Maya se configuró y transformó a lo largo de las distintas etapas de implementación del megaproyecto. Esta reconstrucción permitió elaborar un panorama contextual sobre las condiciones en las que se desarrolló la participación, considerando los factores preexistentes en la región que favorecieron o limitaron la involucración de los distintos actores. Analizar estas condiciones resultó indispensable para comprender el contexto en el que emergieron las instituciones participativas y establecer una base analítica para examinar la configuración de la gobernanza democrática.

El capítulo cuarto analiza la configuración de las instituciones participativas implementadas

durante el megaproyecto Tren Maya con el propósito de comprender cómo se estructuró la participación entre el gobierno y los distintos actores involucrados. Para ello, a partir de la clasificación de las instituciones participativas se examina quiénes participaron, de qué manera lo hicieron y cuáles fueron las dinámicas de representación, interacción y vinculación que se generaron, considerando tanto los mecanismos de participación como los espacios de interlocución social desarrollados a lo largo del proyecto. Con el fin de identificar su grado de institucionalización, las funciones que desempeñaron y su relación con los procesos de toma de decisiones. Este análisis permitió valorar el alcance democrático de dichos mecanismos y comprender cómo la apertura participativa transitó hacia una lógica centrada en la ejecución del megaproyecto, con implicaciones para la configuración de la gobernanza democrática.

Para continuar con el análisis de resultados, el capítulo quinto presenta la construcción de un marco analítico que permite identificar los elementos de fortalecimiento democrático, con el objetivo de argumentar la existencia de aperturas o limitaciones en los procesos de gobernanza democrática. En otras palabras, se busca determinar si el megaproyecto del Tren Maya incorporó elementos que reflejaran prácticas de gobernanza democrática. Para ello, se consideran los actores involucrados, así como las herramientas disponibles para promover una inclusión empoderada y fortalecer las capacidades de participación. También se analiza la vinculación entre actores y los mecanismos de control colectivo que existieron durante el periodo de estudio.

Finalmente, el capítulo de conclusiones presenta los resultados enmarcados en la forma en que se manifestó la gobernanza democrática en el megaproyecto del Tren Maya, considerando a las instituciones participativas como ejes de análisis. Se argumenta que estas no necesariamente promovieron una participación efectiva en términos de gobernanza democrática. Asimismo, se evidencia una diferenciación entre las etapas del proyecto respecto a la participación de los distintos actores, observándose un debilitamiento progresivo en el control colectivo de las decisiones públicas. Para finalizar, se plantea una breve reflexión sobre las posibles orientaciones que podría asumir la gobernanza democrática en megaproyectos de desarrollo regional.

Capítulo I. Democratización y Gobernanza: El rol de las Instituciones Participativas

Estudiar las instituciones participativas permite comprender la interacción entre la ciudadanía y el gobierno a través de diversos mecanismos de participación. Estas instituciones, también denominadas innovaciones democráticas (Pogrebinschi, 2023; Dahl, 2002) o mecanismos de democracia directa, constituyen herramientas colaborativas que facilitan la articulación entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la gestión de los asuntos públicos. No obstante, su sola existencia no garantiza resultados democráticos positivos, ya que sus efectos varían según los contextos sociopolíticos en los que se implementan. Además, es importante considerar que, si bien se presentan como instrumentos para fortalecer la deliberación y la participación ciudadana, en algunos casos pueden ser utilizadas estratégicamente por los gobiernos como mecanismos de control político más que como espacios genuinos de democratización.

¿Cómo establecer criterios que determinen si las instituciones participativas están encaminadas a la democratización y no al control político? Para responder a esta cuestión es necesario analizar los objetivos que motivan la implementación de dichas instituciones, con el fin de comprender su alcance y los posibles efectos que generan. Este análisis no debe limitarse al examen aislado de sus reglas formales y mecanismos de acción, sino que debe considerar también las dinámicas de interacción entre los actores involucrados, en particular la incorporación de actores no gubernamentales con características e intereses diversas. De ahí que considerar a la gobernanza resulta importante, pues permite examinar cómo se organizan los distintos participantes para abordar asuntos públicos, como los megaproyectos, además de valorar la calidad democrática que existe en los procesos de participación.

La presente propuesta busca construir un modelo que permita analizar el rol de las instituciones participativas en la democratización de los procesos de gobernanza a través de un megaproyecto. Se explora cómo estas instituciones, al involucrar a diversos actores locales y nacionales en la toma de decisiones, promueven un desarrollo más inclusivo y equitativo en un proyecto de impacto regional. Se resalta la importancia de la participación y de las estructuras institucionales en la creación de estrategias que reflejen las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales, fortaleciendo así la legitimidad y eficacia de los megaproyectos.

El capítulo inicia con una discusión sobre la gobernanza entendida como un proceso, a partir de la delimitación de su definición conceptual y de los elementos que la constituyen. Posteriormente, se examina la relación entre gobernanza y democracia con el propósito de comprender cómo, en contextos democráticos, la gobernanza puede contribuir a ampliar y fortalecer los procesos de participación ciudadana. Enseguida, se desarrolla una propuesta teórica para analizar el fortalecimiento democrático en el marco de la gobernanza, tomando como base los planteamientos de Mark Warren (2009; 2017). A continuación, se presenta el modelo de objetivos políticos propuesto por Mayka y Abbott (2023) para el análisis de las instituciones participativas, con el fin de identificar las lógicas que orientan su diseño y los alcances de su implementación en contextos de interacción entre el gobierno y la ciudadanía. Posteriormente, se incorpora el componente de los megaproyectos para comprender de qué manera la inclusión de mecanismos participativos en estos contextos puede contribuir a ampliar los procesos de apertura pública. Finalmente, a partir de la articulación de estos ejes analíticos, se expone el modelo de análisis que orienta la presente investigación.

1.1. La gobernanza como proceso

La gobernanza se entiende como la colaboración y coordinación entre diferentes actores con el objetivo de generar, en términos de Stoker (2006), valor público. Además, es una parte integral de la democracia, caracterizándose por involucrar a diversos actores en el debate y en la búsqueda de consensos sobre asuntos públicos específicos. La gobernanza implica la gestión y resolución de problemas colectivos, promoviendo la participación y el diálogo entre distintos sectores de la sociedad para alcanzar acuerdos que reflejen el bien común (Stoker, 2006; Porras, 2019). Para ello, es necesario definir una estrategia clara y establecer el papel de cada actor involucrado.

La gobernanza, al ser un concepto polisémico que agrupa diferentes nociones, se explica a partir de las interacciones entre actores, instituciones y recursos gubernamentales y no gubernamentales (Porras, 2019), además de considerar el contexto al que se refiere. Considerarla como un proceso permite mapear actores y sus interacciones, donde convergen la cooperación intersectorial y la aspiración a un co-gobierno mediante nuevos instrumentos de gestión (Porras, 2018). La gobernanza propone instrumentos novedosos, para orientar y coordinar la interacción entre actores e instituciones del gobierno, mercado y sociedad organizada, estableciendo una

coordinación intersectorial donde el Estado, en conjunto con otros actores, participa para alcanzar objetivos comunes (Porras, 2019). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la gobernanza, por sí sola, no resuelve los conflictos públicos; debe estar respaldada por un marco normativo y un enfoque sistemático.

El problema de la gobernanza radica en su carácter procesual; por ello, resulta fundamental comprender cómo se coordina dicho proceso y de qué manera se ejecuta, con el fin de producir decisiones directivas que sean técnica y socialmente viables (Aguilar, 2010). Luis Aguilar (2010, p.64) señala la falta de claridad para identificar las reglas y pautas que posibilitan y facilitan la coordinación y los acuerdos entre los actores en sus interacciones y negociaciones. Esto implica, la necesidad de analizar el proceso decisional que subyace en la gobernanza; el cómo se construyen las decisiones.

Sin entrar en un debate exhaustivo sobre lo que constituye una "buena gobernanza", es necesario reconocer elementos que permitan definirla. Como se mencionó anteriormente, existen valores centrales que orientan su evaluación; sin embargo, es indispensable puntualizar que la buena gobernanza descansa en la calidad de la participación ciudadana. No basta con cuantificar la participación; se requiere analizar de manera procesal cómo se articula en la acción pública, cómo interviene en la negociación las decisiones gubernamentales y cuáles son sus efectos (Aguilar, 2024). La gobernanza no solo representa la interacción entre gobierno y sociedad, sino también las estructuras institucionales que permiten y regulan la participación.

La gobernanza implica no solo coordinación y negociación, sino el diseño de mecanismos y estrategias que orientan y regulan procesos de autoorganización entre actores, lo que Eva Sørensen denomina metagobernanza (2006). En este marco, la deliberación desempeña un papel central para comprender la forma en que se ejerce y cómo se articula a través de mecanismos de representación. Ello permite identificar sus efectos instrumentales, sus implicaciones en la ampliación de capacidades de acción colectiva y, en menor medida su dimensión intrínseca dirigida a las motivaciones individuales (Fischer, 2006). De este modo, la gobernanza se entiende como una acción social situada, que responde a demandas colectivas, incorpora valores y normas del orden social y articula una interlocución estratégica entre gobernantes y ciudadanos en un contexto determinado (Aguilar, 2024). También se debe tener en cuenta que existen espacios intermedios (Hajer, 2003), considerados como grietas institucionales, donde la

manera de participar no está claramente determinada. Esta falta de definición provoca incertidumbre y puede facilitar espacios de conflictos.

La gobernanza puede impulsar procesos de co-creación que fortalezcan la capacidad colectiva para democratizar la resolución de problemas y redistribuir el poder entre actores sociales diversos, entendiendo este poder no como dominación, sino como un "poder con [la ciudadanía]" (Ansell, Sørensen, y Torfing, 2024, pág. 161). Anteriormente se ha desarrollado que la democracia no puede reducirse únicamente a la representación formal o a la participación electoral, sino que requiere mecanismos que permitan a la sociedad definir problemas públicos de manera conjunta, deliberar sobre ellos y construir soluciones compartidas. En este sentido, la co-creación implica involucrar a actores públicos, privados y sociales con distintos intereses en espacios colaborativos, promoviendo el reparto del poder entre quienes se ven involucrados y afectados por las decisiones (Ansell, Sørensen y Torfing, 2024).

Este enfoque integra la deliberación centrada en el diálogo ("talk-centric") con el aprendizaje orientado a la acción ("action-centric"), combinando reflexión y práctica transformadora para generar innovación pública (Ansell, Sørensen y Torfing, 2024). Ansell, Sørensen y Torfing (2024) indican que si bien la co-creación se presenta como una vía para avanzar hacia una nueva distribución del poder basada en la inclusión, la apertura y la transparencia, también enfrenta limitaciones, pues no siempre define mecanismos claros para institucionalizar dicha redistribución; en consecuencia, si bien puede fortalecer la democracia, también puede convertirse en una carga para ella si no se establecen con precisión los procesos mediante los cuales el poder se distribuye de forma justa y efectiva.

1.2. Democratización y la gobernanza

El Estado, el régimen político y la gobernanza no son conceptos sinónimos; cada uno tiene su propia definición y su significado particular dentro de la democracia. Para Gerardo Munck (2023), el Estado es la vinculación entre la política y la sociedad, proporcionando las condiciones necesarias para que un régimen democrático pueda existir. La democracia, por su parte, es un tipo de régimen político que se caracteriza por ser un conjunto de reglas que regulan el acceso a las instituciones gubernamentales y la toma de decisiones (Munck, 2023); sin embargo, también pueden existir regímenes políticos autoritarios. Para que un régimen sea

considerado democrático, Munck y Luna (2022) identifican cinco criterios fundamentales: la existencia de elecciones periódicas como mecanismo de acceso a cargos políticos; el derecho de todos los ciudadanos a votar; el derecho a organizar partidos y ser representantes en cargos políticos; la celebración de elecciones libres de fraude y sin amenazas a los candidatos; y la garantía de la libertad de expresión, asociación y acceso a la información. Estos criterios permiten analizar y explicar el tipo de democracia que existe en diferentes países, siendo aplicados por estos autores en el contexto latinoamericano.

Asimismo, Robert Dahl (2002) ofrece una explicación sobre los factores fundamentales para que avance un proceso democrático. El autor subraya que permitir y reconocer la expresión de las preferencias de la ciudadanía es uno de los principales motores de la democracia. Para Dahl (2002) la democracia implica al menos dos dimensiones básicas: el derecho a participar libremente en elecciones y en el gobierno, y la existencia de un proceso de liberalización que garantice el debate público. Así, sostiene que un interés genuino por la democracia requiere el establecimiento de garantías institucionales que aseguren el acceso a fuentes de información, la libre deliberación y la participación efectiva de la ciudadanía. Además, enfatiza la necesidad de garantizar la igualdad de trato, de modo que todas las personas tengan las mismas oportunidades para expresar sus preferencias y participar en la vida política.

La gobernanza no es un régimen político, mientras que la democracia sí lo es. La democracia describe la relación entre el Estado y la sociedad a través de las normas que establece en la vinculación de la sociedad con los asuntos públicos. Este proceso refleja una evolución de la democratización, abriendo mecanismos para una mayor participación social en la esfera pública. La acción pública que busca vincular al Estado con la sociedad puede seguir varios caminos, uno de ellos es la gobernanza, que facilita la colaboración y coordinación entre actores para la toma de decisiones y la gestión de problemas colectivos. Así, la gobernanza actúa como un medio para fortalecer la interacción entre el Estado y la sociedad en un contexto democrático.

Mariana Mazzucato (2022) argumenta que el Estado siempre interviene en el desarrollo de la innovación, un aspecto que está estrechamente relacionado con la gobernanza. Sin embargo, el reto radica en cómo se gestiona esta intervención. Es crucial que el Estado cuente con las capacidades organizativas e institucionales necesarias y que pueda colaborar con otros actores, formando así una red de gestión. En este sentido, la gobernanza en red se define como la manera

en que el Estado y otros actores se relacionan en la construcción de políticas y acciones públicas, trabajando conjuntamente para alcanzar objetivos comunes.

Desde la teoría democrática, la gobernanza ha sido un concepto asociado con la apertura a la participación ciudadana. Fung y Wright (2003) argumentaban la existencia de contextos democráticos en los cuales los arreglos actuales están fallando, lo que genera la necesidad de implementar estrategias institucionales dirigidas a innovaciones que permitan una estructura de mayor participación ciudadana, reduciendo las barreras para participar, abriendo canales de participación y abordando problemas complejos. A esto, los autores llamaron "Empowered Participatory Governance" –EPG, por sus siglas en inglés– (Fung y Wright, 2003). Esta gobernanza participativa empoderada, proponen los autores, mejora la deliberación a partir de consensos, provocando un empoderamiento de los ciudadanos y cultivando una cultura participativa que contribuye a una gobernanza más efectiva e inclusiva (Fung y Wright, 2003).

La democracia se define a partir de las funciones que un sistema político debe cumplir en ser capaz de resolver tres problemas: 1) empoderar la inclusión de las personas en los procesos políticos, 2) formar y orientar colectivamente las agendas y resoluciones, y 3) facilitar decisiones colectivas que constituyan a la comunidad como un agente colectivo competente para actuar en su propio nombre (Warren, 2017). La integración de estos elementos en la gobernanza facilita comprender cómo se aseguran decisiones que reflejan los intereses de todos los involucrados, promueven acuerdos dirigidos al bienestar común y garantizan acciones coordinadas y colaborativas. La gobernanza debe centrarse en la toma de decisiones democráticas colectivas, no solo en la administración pública.

Un mecanismo para evaluar los procesos democráticos es a través de la calidad de la democracia, entendiendo cómo se lleva a cabo esta última. Françoise Montambeault (2016) propone hacerlo desde la gobernanza, considerando las dimensiones de inclusión y rendición de cuentas. Para profundizar en esta calidad democrática, se analiza cómo se realiza la participación. La gobernanza, dentro de la democratización, representa un mecanismo de análisis sobre cómo la parte gubernamental involucra a los actores no gubernamentales en asuntos públicos; se examina qué tan abierta o cerrada es la participación, cuáles son las reglas y normas establecidas para que se realice dicha participación, cuáles son las características de los actores no

gubernamentales que pueden participar y cuáles son las demandas de aquellos actores que no son invitados a participar pero que exigen hacerlo.

Fung y Wright (2003) desarrollan su propuesta en torno a mecanismos prácticos y directos que permitan a los ciudadanos involucrarse en problemáticas concretas. Estos autores han establecido lineamientos para involucrar más a la ciudadanía, proponiendo mecanismos participativos directos para que la población se implique en los asuntos públicos, principalmente a nivel local, uno de los ejemplos de sus estudios de caso es el presupuesto participativo en Brasil. Por otro lado, Mark Warren (2009; 2017) también propone la necesidad de incorporar a la ciudadanía en procesos deliberativos e inclusivos, pero la participación que plantea es multinivel. En su enfoque, la participación se da a través de redes dentro de estructuras democráticas ya establecidas, donde los ciudadanos actúan como integrantes de redes, contribuyendo al diseño y evaluación de los asuntos públicos.

En el marco de la gobernanza democrática no es suficiente con promover mecanismos de participación deliberativa; también es necesario incorporar valores centrales que orienten su diseño, operación y evaluación. Frank Hendriks (2022) desarrolla un modelo integrador basado en valores, que facilita el análisis en la toma de decisiones a nivel sistémico y su impacto en las innovaciones de la gobernanza democrática desde la ciencia política y la administración pública. El autor distingue entre valores relativos y sistémicos. Los primeros incluyen la eficacia, asociada a obtener lo máximo con recursos escasos; la inclusividad, vinculada a la capacidad de incorporar múltiples actores y perspectivas; la capacidad de respuesta (responsiveness), entendida como la atención a las demandas sociales; y la adecuación, relacionada con la calidad procedimental en la apertura, integridad y deliberación. Los valores sistémicos, por su parte, comprenden el contrapeso, que limita la concentración de poder mediante mecanismos de oposición institucional; y la resiliencia, entendida como la capacidad adaptativa del sistema para autorregularse y sostener deliberaciones conjuntas frente a contextos dinámicos.

Hendriks (2022) sostiene que estos valores no deben interpretarse como elementos aislados ni excluyentes, sino como dimensiones complementarias que coexisten en tensión dentro de cualquier innovación democrática. El análisis de dichas fricciones y complementariedades, señala el autor, permite evaluar la calidad de la gobernanza considerando criterios situados y sensibles al contexto político e institucional. Desde esta perspectiva, una “buena gobernanza”

se alcanza cuando es posible equilibrar inclusión y eficacia sin sacrificar la calidad deliberativa, promover la transferencia de información pública -como lo sugiere Dahl- y fortalecer contrapesos que eviten la captura institucional. En consecuencia, las innovaciones democráticas deben diseñarse como sistemas robustos y flexibles a la vez, capaces de sostener procesos deliberativos abiertos sin renunciar al logro de resultados ni a la estabilidad institucional.

Mark E. Warren (2009) incorpora el concepto de Democratización impulsada por la Gobernanza –en inglés "Governance-driven democratization"– como un componente de la democracia y una posibilidad para las instituciones no electorales. Aunque estas instituciones tienen límites, también ofrecen oportunidades para entender las características del proceso democrático, abordando los déficits de la democracia, el papel de las élites facilita el involucramiento de todos los afectados. A través de un método de evaluación crítica sobre la incorporación de diferentes actores en el proceso democrático, Warren (2009) explica cómo este concepto, dentro de la política y la administración, permite avanzar desde el estancamiento político, especialmente en la democracia electoral, hacia nuevos tipos de instituciones y mecanismos más alineados con la gobernanza.

La democratización impulsada por la gobernanza es el espacio de posibilidades democráticas desde el ámbito gubernamental dentro de las complejas y diferenciadas sociedades. Warren (2009) retoma el desarrollo teórico de Habermas para explicar esta perspectiva a través de dos dimensiones. La primera es la dimensión política, en la que las sociedades desarrolladas toman decisiones colectivas y organizan acciones colectivas de tres maneras básicas: (1) a través del poder administrativo dirigido por el Estado; (2) mediante normas expresadas y organizadas a través de las asociaciones de la sociedad civil; y (3) a través del dinero organizado por los mercados (Habermas, 1987). La segunda dimensión es la distinción entre la política institucionalizada, como ocurre en las elecciones y los partidos políticos, y la política no institucionalizada, ejemplificada por los nuevos movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

Este panorama de la democratización impulsada por la gobernanza sugiere dos juicios amplios (Warren, 2009). El primero es crítico: si se van a capturar las potencialidades democráticas de la democratización impulsada por la gobernanza, debemos tener claro que estas formas de democracia tienen limitaciones inherentes. El segundo juicio general es ver a la democratización

impulsada por la gobernanza como una respuesta al surgimiento de la defensa, los movimientos sociales y la sociedad civil en general[1].

La democratización impulsada por la gobernanza retoma el concepto de gobernanza participativa, que se define como la colaboración de ciudadanos interesados en un tema con el gobierno en la formulación de políticas públicas, permitiendo que la ciudadanía desempeñe un papel activo (Ank, 2012). Esta es una innovación democrática donde la influencia, inclusión, deliberación y legitimidad son elementos clave para entender cómo se realiza (Ank, 2012). Además, un aspecto importante a considerar en la gobernanza participativa es la inserción -en inglés, "embeddedness"- que destaca la interdependencia entre las actividades económicas y el contexto social en el que se desarrollan las decisiones (Bassu, Bua, Dean, & Smith, 2022).

Esta inserción es acompañada con la inclusión, la cual desempeña un papel central en la calidad de la democracia. La ciudadanía no se limita a un estatus, sino que implica un proceso instituido que se basa en prácticas sociales arraigadas en instituciones y relaciones (Montambeault, 2016). Los regímenes de ciudadanía establecen los límites de inclusión y exclusión en una comunidad política a través del reconocimiento formal de derechos individuales y colectivos en las dimensiones civil, política, social y cultural. Este proceso implica negociación y acuerdos, y la sociedad civil juega un papel crucial en determinar el grado de calidad democrática en un régimen de ciudadanía.

El concepto de democratización impulsada por la gobernanza permite entender los mecanismos establecidos para la inclusión y deliberación de la ciudadanía en asuntos públicos, especialmente de los actores afectados de forma directa. Además, facilita la comprensión del propósito de este involucramiento; es decir, si la participación busca integrar a la comunidad en los asuntos públicos o si sirve más bien como una forma de legitimar el proyecto. También es importante considerar el elemento de la inserción, que abarca los aspectos económicos y sociales que constituyen el contexto espacial en el que se llevará a cabo el proyecto.

La incorporación de actores o nuevas estrategias de instituciones participativas en asuntos públicos va más allá del proceso democratizador; se trata de promover una innovación pública

1 Warren, como ya se señaló con anterioridad, no profundiza en esto último; sin embargo, Adrian Bua y Sonia Bassu (2022), desarrollan el concepto de la gobernanza impulsada por la democratización, como referencia el caso de España. Utilizan este concepto para referirse a cómo los movimientos sociales exigen nuevos espacios de gobernanza participativa en respuesta a las demandas de los ciudadanos.

mediante soluciones creativas y colaborativas, especialmente en proyectos dirigidos a la planeación territorial. En otras palabras, la gobernanza democrática no solo implica involucrar a los ciudadanos en asuntos que les interesan, sino también buscar maneras de transformar y modificar las estrategias de las acciones gubernamentales para beneficio colectivo. Esto abarca cómo se diseñan, ejecutan, supervisan e incluso evalúan los asuntos públicos. Un marco participativo bien establecido puede contribuir a una gobernanza más receptiva responsable y efectiva fortaleciendo los procesos democráticos (Fung, 2006). Se puede profundizar cuestionando cuáles son los propósitos fundamentales a los que sirven las prácticas de deliberación dentro de un marco normativo (Warren, 2009); es decir, cuáles son las funciones democráticas de las instituciones participativas.

La gobernanza democrática es una acción colectiva de co-creación (Ansell, Sørensen, y Torfing, 2024) que tiene como finalidad cumplir con un objetivo de carácter público, que se apega a las normas de igualdad y libertad política de la ciudadanía que se ve implicada en ese sistema. Para determinar si un proceso de gobernanza se puede considerar democrático es necesario atender:

1. A las instituciones participativas que existen para propiciar coordinación, el diálogo, la negociación y la construcción de posibles acuerdos de torno a un tema específico, en este caso la implementación del megaproyecto del Tren Maya. No se trata únicamente de identificar su existencia, sino también de comprender las dinámicas participativas que se generan en su interior: cómo se convoca a los actores, a quiénes se invita a participar y cuáles son las lógicas que subyacen a la creación de dichas instituciones.

2. Las características de los actores involucrados. Es necesario garantizar un equilibrio en la composición de los actores a participar. Por señalar un ejemplo: no produce los mismos efectos convocar únicamente a actores privados con intereses económicos en un proyecto de infraestructura que integrar también a actores académicos, técnicos y sociales. La diversidad de actores enriquece el diálogo y genera resultados distintos, es de tener cuidado con esta diversidad, ya que los recursos gubernamentales son limitados. Aunque la utopía social es que toda la ciudadanía participe en las decisiones públicas, esto no puede ser posible, se requiere una participación segmentada, razón por la que es importante la representación.

3. El cómo se establece la vinculación de los actores en el megaproyecto. No es lo mismo un diálogo meramente informativo que un proceso de negociación o un acuerdo vinculante que efectivamente incida en las decisiones públicas. Incluso, el momento en que se establece la vinculación influye en la diversidad de resultados, ya que puede involucrar a los actores desde etapas previas al proyecto, durante su desarrollo, o bien por demanda directa de los propios actores. Por lo tanto, es fundamental identificar el momento y motivo exacto en que se produjo dicha vinculación.

La gobernanza democrática en megaproyectos implica que los actores locales (políticos, privados, sociales y académicos) tengan control colectivo. Para lograrlo, se requiere lo siguiente:

1. El proyecto se estructuró mediante un proceso participativo, deliberativo y representativo, que garantizó la participación directa o indirecta de las personas involucradas en las etapas de diseño, planificación, implementación y evaluación.

2. Los actores implicados en el megaproyecto pueden hacer rendir cuentas a las autoridades o agentes públicos por la conducción del proyecto por vías electorales, institucionales, legales y sociales.

3. En el mediano y largo plazo, el megaproyecto genera resultados derivados de procesos de negociación y acuerdos entre los distintos actores, lo que le otorga legitimidad popular.

En estos tres mecanismos de control colectivo, la gobernanza democrática requiere garantizar en todo momento la voz, la negociación y el control de los actores involucrados. Estas condiciones se expresan en tres dimensiones generales:

1. Inclusión empoderada y configuración de la agenda pública (Warren, 2017). No se trata únicamente de incorporar a las personas en los procesos, sino de fortalecer su voz, su voto, su representación y su capacidad de discernimiento dentro de la colectividad, de manera que puedan influir efectivamente en la definición de los temas públicos y en las decisiones del megaproyecto.

2. Decisión colectiva (Warren, 2017). Los actores participan en la toma de decisiones colectivas, ya sea de forma directa o mediante representantes ciudadanos, asegurando que las decisiones respondan al interés común y reflejen la deliberación social.

3. Control y rendición de cuentas (accountability). Transparencia y mecanismos efectivos de rendición de cuentas, tanto en su dimensión legal e institucional (horizontal) como en la social o ciudadana, permitiendo evaluar la conducción del megaproyecto y exigir responsabilidades a quienes ejercen el poder público.

1.3. El fortalecimiento democrático en la gobernanza democrática

Siguiendo el vínculo que existe entre la democratización y la gobernanza en el marco de la teoría democrática, se propone considerar la propuesta de Mark E. Warren (2017) sobre el enfoque basado en problemas. Este enfoque teórico de nivel medio busca conectar la teoría abstracta con las observaciones empíricas, proporcionando un puente entre ambos niveles de análisis. La propuesta se vincula con el concepto de gobernanza, como ya se mencionó, el autor introduce la idea de la democratización impulsada por la gobernanza para explicar la relación entre el Estado y la sociedad a través de las instituciones participativas en el desarrollo regional. De esta manera, se argumenta que la gobernanza participativa puede desempeñar un papel crucial en la profundización de la democracia, especialmente en contextos donde la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía es esencial para el éxito de proyectos de desarrollo regional.

El enfoque basado en problemas es un enfoque sistémico vinculado con la propuesta democrática normativa. Parte de dos preguntas fundamentales para desarrollar la propuesta de análisis enfocadas a la deliberación (Warren, 2017). La primera se centra en tres líneas de funciones necesarias para el sistema político para la democratización: la inclusión, la agenda y las voluntades colectivas, y las capacidades para tomar decisiones. En este sentido, es esencial considerar qué tipo de problemas están relacionados con estas funciones y sistemas, así como las combinaciones que existen entre ellos en sus prácticas e instituciones. La segunda pregunta está relacionada con cómo cada una de estas prácticas, que son genéricas, contribuye a fortalecer o debilitar las tres funciones mencionadas.

La democratización trasciende la estructura del régimen político tradicional, que suele limitarse a la votación y representación. En su lugar, se enfoca en la creación de nuevos espacios de

acción democrática, fomentando una ciudadanía más activa y comprometida en los asuntos públicos, que va más allá de simplemente votar y elegir representantes. Para Warren (2009; 2017), los sistemas políticos se vuelven más democráticos en la medida en que se implementan e institucionalizan prácticas genéricas que maximizan las fortalezas y minimizan las debilidades de tres funciones fundamentales: inclusión, agenda y voluntades colectivas, y capacidades para la toma de decisiones. Por ello, el enfoque basado en problemas, para ser considerado verdaderamente democrático, debe combinar una clasificación funcional de prácticas con una explicación a nivel de sistemas políticos (Warren, 2017).

Además, este enfoque facilita la comprensión de los efectos democráticos que resultan de la combinación de estas prácticas y proporciona una base para analizar y fomentar innovaciones democráticas. Sin embargo, es necesario considerar una limitación en su propuesta: no aborda a la ciudadanía como un actor de agencia, es decir, no reconoce que la ciudadanía puede exigir la existencia de mecanismos participativos donde puedan involucrarse más en los asuntos públicos, una crítica que ya realizaron Bassu, Bua, Dean y Smith (2022). En esta línea, la investigación actual se enfoca en cómo el marco gubernamental incorpora estrategias deliberativas e inclusivas en determinados proyectos a través de la gobernanza, en lugar de profundizar la agencia de la ciudadanía.

En el enfoque basado en problemas, los principales conceptos a considerar son funciones y sistemas, así como prácticas e instituciones. Los conceptos de funciones y sistemas permiten comprender qué tipo de problemas se abordan. Las funciones están relacionadas con la dimensión normativa de los ideales democráticos, es decir, las normas que se establecen en el proceso de democratización. Al mismo tiempo, las funciones son sistemáticas al enmarcarse en términos de consecuencias y resultados, enfocándose en lo que se desea (normativa) dentro de un contexto determinado y en los resultados que se obtienen. Por lo tanto, para Warren (2017), el enfoque basado en problemas es consecuencialista y pragmático, ya que se centra en los efectos prácticos y en las implicaciones de las decisiones dentro de un marco democrático. Este enfoque permite evaluar la democracia desde un punto de vista práctico y orientado a resultados en términos de sus consecuencias reales para fortalecer la participación.

En los conceptos de prácticas e instituciones, se observa cómo las organizaciones de prácticas se entrelazan con las tres funciones fundamentales, proporcionando un marco para la segunda

línea de preguntas planteadas por Warren (2017). Las prácticas se refieren a políticas genéricas que permiten identificar acciones sociales típicas y deseables, organizadas por instituciones que cumplen funciones democráticas. Estos dos conceptos convergen en las tres funciones. La función de inclusión permite analizar la base de personas que deberían tener poder y voz; cómo los individuos se transforman en colectividades a través de la comunicación, deliberación, negociación y pacto. Por ello, Warren (2017) se refiere a una "inclusión empoderada", donde no solo se incluye a las personas, sino que se potencia su voz, voto, representación y capacidad de discernimiento en la colectividad. A partir de esta inclusión, se forman agendas colectivas y se construyen voluntades al relacionarse e identificarse entre sí, generando un empoderamiento colectivo en la toma de decisiones para la creación de bienes comunes.

Warren (2017) propone siete prácticas genéricas de análisis que fortalecen las funciones democráticas cuando se institucionalizan, incentivan o protegen la democracia. Estas prácticas deben combinarse, ya que ninguna puede sostener por sí sola los ideales democráticos. El autor sugiere cuestionar cómo cada una de estas prácticas apoya o debilita las tres funciones fundamentales. La primera práctica es la identificación o reconocimiento, que es la base de la inclusión, ya que permite que las personas se identifiquen con la colectividad y asuman compromisos con los derechos y obligaciones dentro de ella. Esta práctica dirige el conflicto político hacia interacciones democráticas, pero su debilidad radica en que los oponentes pueden negarse a reconocerse mutuamente, impidiendo la negociación. La segunda práctica es la resistencia u oposición, que surge como una forma de exclusión que afecta a ciertos grupos. La resistencia, aunque es una respuesta a la dominación, opresión, explotación o imposición, no siempre es un acto democrático. Es crucial analizar las motivaciones y objetivos detrás de esta resistencia, ya que podría estar destinada a mantener un poder autoritario.

La tercera práctica es la deliberación, que está orientada a la negociación y al pacto, y requiere de comunicación, una agenda colectiva y la formación de voluntades. Esta práctica aumenta la legitimidad de las decisiones colectivas al permitir que los participantes reconozcan sus preferencias, valores y ética, aunque no aborda por completo la inclusión empoderada. La cuarta práctica es la representación, que busca superar las limitaciones de tiempo, espacio y complejidad, y potencia la inclusión. La quinta es la votación, que empodera a los individuos en contextos de elección, aunque tiene debilidades en relación con la agenda colectiva y la voluntad, ya que es un medio de comunicación deficiente y no ordena las preferencias. La sexta

práctica es la unión, cuya función más importante es la inclusión empoderada, aunque su debilidad es que puede debilitar la voluntad colectiva debido a la selección y privilegios existentes. Finalmente, la séptima práctica es la salida, que facilita la presencia de opciones y la competencia, mejorando la democracia interna de las organizaciones, aunque no forma voluntades, ni agencia colectiva.

Los conceptos para considerar la explicación de la democratización son las funciones democráticas y las prácticas genéricas. A partir de Warren (2017), las funciones democráticas se orientan hacia lo normativo, afirmando que un sistema debe apoyar ideales democráticos, y también hacia lo sistémico, al establecer los términos de consecuencias y resultados. Por un lado, está la dimensión normativa, que se refiere a los ideales establecidos; por otro, las funciones que se llevan a cabo dentro del sistema político para asegurar que este opere de manera democrática. Para ello, existen tres elementos principales que representan las funciones democráticas: Inclusión empoderada; formación de agendas y voluntades colectivas; y toma de decisiones colectivas. El segundo concepto es el de prácticas genéricas, el cual se encuentra vinculado con las funciones democráticas para que un sistema político funcione democráticamente. Para Warren (2017), las prácticas genéricas identifican acciones sociales típicas e ideales que son organizadas o habilitadas por instituciones que cumplen funciones democráticas. Estas prácticas incluyen: identificación, resistencia, deliberación, representación, votación, unión y salida (Warren, 2017, pág. 43).

La ilustración 3, que se explicará más adelante, muestra de manera general la estructura del análisis. Para examinar los dos conceptos propuestos por Warren (2017), se retoma de dicha ilustración el recuadro identificado con la letra A. Para entender cómo las tres funciones necesarias para que el sistema político funcione democráticamente se conectan con las siete prácticas genéricas, es esencial analizar el papel que cada práctica desempeña en cada una de las funciones. Así, cada práctica genérica se ha planteado como un objeto de indagación dentro de las funciones democráticas, identificando cómo contribuye al funcionamiento del sistema político.

Cuadro 1. Matriz para analizar la democratización

Prácticas genéricas	**Funciones necesarias para que el sistema político funcione democráticamente**		
	Inclusión empoderada	**Formación de una agenda y voluntad colectivas**	**Toma de decisiones colectivas**
Identificación	Identifica si existen normas que regulen la inclusión de la ciudadanía en la política pública y define sus características.	Describe las estrategias de vinculación con la ciudadanía en la construcción de la política pública y sus resultados.	Describe los acuerdos colectivos en torno a las políticas públicas y sus resultados.
Resistir	Identifica y describe los motivos de la existencia de organizaciones de resistencia en torno a la política pública, así como ejemplos de organizaciones que se han opuesto a ella.	Describe la existencia de elementos de exclusión o desigualdad en la construcción de políticas públicas.	Analiza los mecanismos de inclusión de la ciudadanía en la oposición a la política pública y los efectos que provoca la inclusión o exclusión de la ciudadanía en este contexto.
Deliberación	Define los mecanismos específicos de inclusión de grupos históricamente marginados en la toma de decisiones en la política pública y su influencia en esta.	Identifica la existencia de mecanismos que conecten las preferencias individuales con las agendas colectivas de manera que fomenten la comunicación, la negociación y el pacto entre los participantes en la institución participativa, así como los resultados de estos mecanismos en términos de inclusión, comunicación y cohesión.	Identifica los acuerdos establecidos por parte de la ciudadanía que se han incorporado en la política pública, así como sus características.
Representación	Identifica si hay estructuras formales e informales que faciliten la participación activa de la ciudadanía, así como los métodos que se utilizan para recoger y canalizar sus opiniones y demandas.	Examina cómo se lleva a cabo la representación en el proceso de política pública y qué mecanismos están en juego.	Verifica el papel del órgano de representación como un ente legítimo de deliberación en la política pública.
Voto	Evalúa si el sistema electoral permite a los ciudadanos expresar sus intereses, organizarse y ser escuchados en la toma de decisiones relacionadas con la política pública.	Analiza si el sistema de votación actual permite revelar múltiples preferencias de los participantes y su influencia en la formación de voluntades dentro de la agenda colectiva y la política pública.	Identifica si existen reglas claras en el sistema de votación que faciliten el proceso de toma de decisiones colectivas en la política pública y su influencia en dichas decisiones.

Fuente: Adaptado de Warren (2017, pág. 46).

Matriz para analizar la democratización (continuación)

Prácticas genéricas	**Funciones necesarias para que el sistema político funcione democráticamente**		
	Inclusión empoderada	**Formación de una agenda y voluntad colectivas**	**Toma de decisiones colectivas**
Unión	Analiza las condiciones actuales para la libertad de asociación y expresión, considerando si hay un entorno propicio para que diversas voces se organicen, o si predomina la sobre-representación de grupos bien financiados que limita la pluralidad.	Evalúa si la institución participativa de la política pública apoya la participación de diversas posiciones y discursos en la formación de voluntades colectivas.	Describe la existencia de redes establecidas entre los actores que fortalecen la toma de decisiones.
Salida	Identifica los elementos institucionales que faciliten la competencia en la adaptación proactiva de las organizaciones y que mejoren la influencia de los individuos en el proceso, con el fin de analizar los componentes de interacción.	Analiza la recepción de información sobre la política pública en la formación de voluntades colectivas y cómo varía su influencia, considerando la calidad de la información, la diversidad de los canales de comunicación utilizados y la capacidad de los actores involucrados para gestionar el diálogo y la participación.	Analiza las capacidades existentes para reproducir decisiones de forma colectiva y ofrecer respuestas diversas a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Estas capacidades se basan en la habilidad de los actores involucrados para colaborar, deliberar y llegar a consensos, así como en la posibilidad de integrar diferentes perspectivas y experiencias en el proceso de toma de decisiones.

Fuente: Véase la página anterior.

1.4. El rol de las Instituciones Participativas

El proceso democrático cada día exige una mayor vinculación de la ciudadanía en los asuntos públicos. La propuesta no busca un ideal utópico donde la participación ciudadana automáticamente genere resultados positivos. Es imposible predecir los resultados exactos debido a los factores contextuales que intervienen en esta vinculación. Más bien, se propone la incorporación de nuevas estrategias colaborativas desde la gobernanza, que permita una mayor inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, como una forma de profundizar la

democracia y apoyar las acciones gubernamentales. Estas estrategias necesitan estar institucionalizadas, esto es con normas y reglas establecidas.

Archon Fung, en su trabajo Varieties of Participation in Complex Governance (2006), sostiene que hay múltiples posibilidades de participación, es decir, no hay una única forma de participar, sino que esta es diversa. Si bien no existe una regla establecida sobre cómo debería implementarse la participación, el autor propone que sí hay dimensiones que, en conjunto, crean un marco institucional para comprender la variedad de mecanismos participativos dentro de la gobernanza. La primera de estas dimensiones está relacionada con quiénes participan, haciendo referencia a la inclusividad del proceso participativo. La segunda dimensión se centra en cómo los participantes se comunican y toman decisiones, abarcando desde el simple intercambio de información hasta procesos más deliberativos en los que los participantes expresan preferencias y llegan a acuerdos. Finalmente, la tercera dimensión, el grado de autoridad e influencia, evalúa cómo las contribuciones de los participantes están vinculadas a la toma de decisiones reales o a la implementación de acciones públicas.

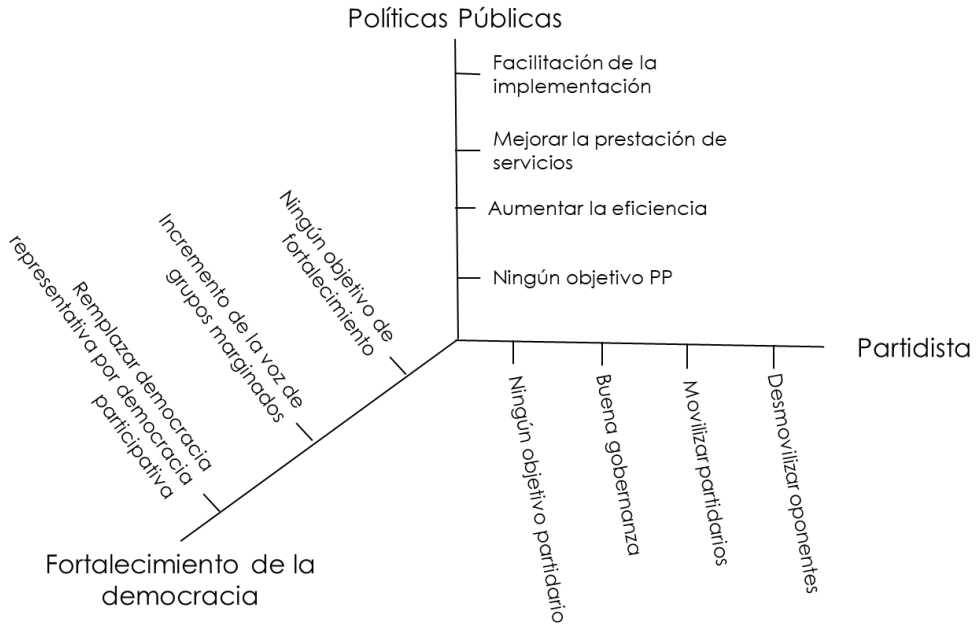
Siguiendo la propuesta de Fung (2006) sobre el "cubo de la democracia", no solo es necesario considerar las dimensiones previamente señaladas, sino también considerar al diseño institucional como un elemento clave para abordar tres problemáticas fundamentales de la gobernanza democrática: la legitimidad, la justicia y la efectividad gubernamental. En este sentido, el autor plantea la importancia de realizar un mapeo que permita comprender la forma en que se configura una institución participativa, ya que a partir de ello es posible proyectar sus resultados. Así, la legitimidad refiere a la orientación de la institución participativa, es decir, a los intereses hacia los cuales se orienta la participación, ya sean restringida o amplia. La justicia se vincula con las condiciones de acceso a la toma de decisiones y a la información, lo que implica la necesidad de garantizar igualdad política, en sintonía con lo planteado por Warren respecto a la inclusión empoderada. Finalmente, la efectividad permite examinar las capacidades gubernamentales para implementar decisiones públicas, así como el grado en que estas favorecen procesos de coproducción.

Las instituciones participativas son mecanismos de colaboración que permiten establecer una vinculación entre el Estado y la ciudadanía en los asuntos públicos. Sin embargo, no siempre se debe asumir que estas instituciones generan resultados positivos; en ocasiones, el gobierno

puede utilizarlas como mecanismos para legitimar sus acciones, lo que puede perjudicar a la población. Es importante examinar los propósitos detrás de la implementación de estas instituciones participativas para poder conocer o proyectar sus posibles resultados. Mayka y Abbott (2023) proponen un modelo de análisis de las instituciones participativas, el cual se refiere a los mecanismos implementados por el gobierno para fomentar la participación ciudadana. Este modelo se enfoca principalmente en cuándo y por qué los actores recurren a la creación de instituciones participativas, además de analizar la dinámica del poder entre actores con diferentes enfoques y su relación.

El modelo propuesto por Mayka y Abbott (2023) contempla tres líneas de análisis. En primer lugar, se destacan tres objetivos que deben ser considerados para comprender los intereses y acciones que convergen en la creación de las instituciones participativas. El primero de ellos es el objetivo de política pública dirigido a la eficiencia y la parte pragmática que permite entender las ambiciones y objetivos relacionados con la gobernanza, observando los productos y resultados dentro del Estado. Esto ayuda a comprender la motivación política detrás del diseño de las instituciones participativas y su papel en la formulación de políticas. El objetivo de profundización de la democracia se enfoca en el grado en que se busca ampliar la participación que empodere a los ciudadanos comunes en lugar de reemplazar la representación. El objetivo partidista analiza la intersección entre la ambición política y la motivación del poder partidista en las instituciones participativas, donde la relación entre aliados y opositores al partido gobernante desempeña un papel central en la promoción de la participación.

Ilustración 2. Objetivos políticos de las instituciones participativas [traducción propia]



Fuente: Mayka y Abbott, 2023, pág. 4.

La segunda línea de análisis se enfoca en quiénes participan y está relacionada en si las instituciones participativas son abiertas o restringidas, los intereses que convergen en su creación y la lealtad u oposición al gobierno. Por último, la tercera línea de análisis se refiere al cómo participa la ciudadanía, ya sea en múltiples dominios de políticas o en un solo sector, y considera la existencia de varias etapas del proceso. Examina la autonomía de la participación en el proceso político y la agenda del gobierno en relación con la creación de la institución participativa. El modelo busca comprender no solo el diseño e implementación del mecanismo de participación, sino también los desequilibrios de poder existentes, los actores involucrados tanto de manera formal como informal, y el grado de autonomía de estos mecanismos en el proceso de conformación de instituciones participativas.

Al buscar un espacio que facilite la discusión de las instituciones participativas en busca de mejorar la democracia, retomo el concepto de innovación democrática desarrollado por Thamy Pogrebinschi (2023). Pogrebinschi argumenta que las innovaciones democráticas no buscan la participación ciudadana como un fin, sino como un mecanismo de mejoramiento de la

democracia (Pogrebinschi, 2023), pero es de tener cuidado si realmente su involucramiento cumple con esta finalidad. De ahí la necesidad de profundizar con las características, estrategias y su vinculación con el fortalecimiento de la democracia. Un contexto favorable para la instauración de innovaciones democráticas es crucial.

Las innovaciones democráticas, Pogrebinschi (2023), las define a partir de tres criterios. El primero de ellos está relacionado con el involucramiento de la participación ciudadana a través de cuatro medios: deliberación, representación, el voto y la participación digital. El segundo se refiere a la mejora de la democracia, abordando la responsabilidad, capacidad de respuesta, el Estado de derecho, igualdad social e inclusión política. El tercero consiste en la apertura de mecanismos de participación para la ciudadanía u organizaciones de la sociedad civil en una o más etapas del ciclo de las políticas públicas. La participación ciudadana es un mecanismo que permite analizar la relación entre el gobierno y la ciudadanía. La disposición del gobierno para establecer normas y reglas a través de instituciones que fomenten esta participación permite conocer hasta qué punto está dispuesto a involucrar a la ciudadanía en las innovaciones democráticas, esto es, aumentar el proceso democrático.

El éxito de la participación ciudadana depende de su capacidad para alcanzar sus objetivos e influir en los procesos, de la apertura que existe para que los ciudadanos se involucren en la deliberación y la comunicación pública, y de la capacidad para atraer a un número creciente de participantes activos (Welp, 2016). Para comprender la participación desde una perspectiva de democracia más abierta, como lo señala Contreras y Montecinos (2019), es importante analizar los ideales que se plantean en ella, que se centran en los mecanismos utilizados para conectar a la ciudadanía con el Estado, la influencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, la apertura para participar en la deliberación y el aumento del número de participantes. Esto requiere la especificación de dos aspectos: el primero se refiere al diseño institucional de los órganos de administración del Estado; y el segundo concierne a la implementación de los mecanismos de participación ciudadana (Contreras y Montecinos, 2019).

La propuesta se fundamenta en identificar y analizar los elementos que configuran a las instituciones participativas. Estos elementos se centran en la participación, considerando las capacidades existentes para su desarrollo, los actores involucrados, las formas de deliberación mediante las cuales se discuten los asuntos públicos y, por último, los resultados obtenidos. Por

ello, resulta fundamental concebir a las instituciones participativas como procesos dinámicos, cuyo análisis parte de los objetivos políticos que orientan su creación, continúa con las modalidades de implementación y concluye con la evaluación de sus impactos en la esfera pública. Asimismo, es indispensable incorporar el análisis de las capacidades gubernamentales que interviene en el diseño y operación de dichas instituciones.

Considerar las instituciones participativas dentro de un proceso de gobernanza resulta fundamental. El análisis de los espacios de participación, creados para propiciar la coordinación, el diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos en torno a un tema específico, permite comprender los objetivos y las modalidades de la participación, y con ello examinar sus resultados. Esto permite no solo identificar su existencia, sino también comprender las dinámicas participativas que se generan en su interior. Esto incluye examinar cómo se convoca a los actores, quiénes son invitados a participar y cuáles son las lógicas que subyacen a la creación de dichas instituciones. Asimismo, su estudio contribuye a conocer las características de los actores involucrados. Así que, es necesario garantizar un equilibrio en su composición, ya que no produce los mismos efectos convocar exclusivamente a actores privados con intereses económicos en un proyecto de infraestructura que integrar también a actores académicos, técnicos y sociales. La diversidad de actores enriquece el diálogo y genera resultados diferenciados. No obstante, debe gestionarse con cuidado, dado que los recursos gubernamentales son limitados y, aunque en un plano normativo se aspire a la participación amplia de la ciudadanía, en la práctica esta debe ser segmentada.

Adicionalmente, es relevante considerar cómo se establece la vinculación de los actores con el proyecto en cuestión, pues no es equivalente un diálogo meramente informativo que un proceso de negociación o la formalización de acuerdos vinculantes con incidencia efectiva en las decisiones públicas. Incluso, el momento en que se configura dicha vinculación influye en la diversidad de resultados, ya que los actores pueden incorporarse en etapas previas al proyecto, durante su desarrollo o a partir de demanda propias. Por lo tanto, resulta fundamental identificar el momento y las condiciones específicas en que se produjo esta vinculación, es decir, cuándo se implementó la institución participativa.

La incorporación de actores o nuevas estrategias de instituciones participativas en asuntos públicos va más allá del proceso democratizador; se trata de promover una innovación mediante

soluciones creativas y colaborativas, especialmente en proyectos dirigidos a la planeación territorial. En otras palabras, la gobernanza no solo implica involucrar a los ciudadanos en asuntos que les interesan, sino también buscar maneras de transformar y modificar las estrategias de las acciones gubernamentales para beneficio colectivo. Un marco participativo bien establecido puede contribuir a una gobernanza más receptiva, responsable y efectiva fortaleciendo los procesos democráticos (Fung, 2006), esto puede ser desde la implementación de instituciones participativas.

Defino a las instituciones participativas como mecanismos que establecen espacios formales de interacción entre el Estado y la ciudadanía en los asuntos públicos, con el objetivo de fomentar una mayor colaboración y gobernanza democrática. Estas instituciones facilitan la inclusión política en la toma de decisiones, como una vía para profundizar la democracia y respaldar las acciones gubernamentales. Entre estos espacios se encuentran, por ejemplo, la consulta ciudadana, mesas de diálogo, observatorios ciudadanos. Sin embargo, su diseño e implementación no garantizan automáticamente resultados positivos democráticos. En algunos casos, pueden ser utilizadas por el gobierno para legitimar decisiones predeterminadas, y/o la participación puede estar segmentada en grupos sociales limitados con intereses particulares, lo que podría tener efectos negativos para la población en general. Las instituciones participativas son también espacios de disputa de poderes e intereses, por lo que es fundamental analizar cuidadosamente los objetivos políticos detrás de su creación, quiénes participan (de forma abierta o restringida) y cómo lo hacen (en un solo sector o en múltiples dominios de políticas). Esto permitirá asegurar que dichas instituciones promuevan la inclusión y el fortalecimiento de la democracia, en lugar de ser utilizadas únicamente para legitimar agendas políticas.

Para el análisis de las instituciones participativas, en la ilustración 3 corresponde la letra B. En el Cuadro 2 se indica el desglose de categorías y dimensiones de los conceptos a utilizar. El primero de ellos es el de las lógicas políticas de las instituciones participativas. A partir de Mayka y Abbott (2023), las lógicas políticas se entienden como un tipo de proyecto político que funciona como una herramienta de intermediación de intereses, los cuales pueden o no estar orientados hacia un proceso democrático. Estas lógicas se estructuran en tres líneas: objetivos de política pública, objetivos partidistas y objetivos de fortalecimiento democrático. El segundo concepto es el de actores participantes, es decir, colectivos, grupos de algún sector u organizaciones que intervienen en un proceso participativo, aportando perspectivas, demandas

o propuestas. Por último, se consideran las modalidades de instituciones participativas, entendidas como las diferentes formas en que estas instituciones se estructuran y funcionan según su lógica política.

Cuadro 2. Matriz para analizar Instituciones Participativas

Concepto	Categorías	Dimensiones	Descripción
Lógicas políticas de las Instituciones Participativas	Objetivos políticos	Política Pública: Eficiencia y resultados estatales.	Evalúa si las instituciones buscan mejorar la gestión pública.
		Profundización Democrática: Empoderamiento ciudadano.	Analiza si fomentan la participación y si es directa.
		Objetivo Partidista: Motivación de poder partidista.	Examina si buscan legitimar intereses políticos.
Actores participantes	Tipo de participación	Abierta o Restringida: Inclusión ciudadana amplia o selectiva.	Identifica si la participación está abierta a todos los ciudadanos o limitada.
		Lealtad u Oposición: Relación con el gobierno.	Analiza si los participantes son aliados o críticos del gobierno.
	Grado de interés	Naturaleza y posición del actor	Tipo de actor según su adscripción institucional y lógica de actuación frente al proyecto.
Modalidades de Instituciones Participativas	Tipo de mecanismo	Será a partir de la institución participativa implementada en la política pública; por ejemplo, consulta pública, consejo ciudadano, presupuesto participativo, audiencias públicas…	Clasificar qué tipo de instituciones participativas se encuentran involucradas en la política pública para su análisis.
	Quienes participan	Sector gubernamental o no gubernamental.	Identificar el sector participa en la institución participativa de la política pública.
	Vínculo con el megaproyecto	Negociación y pacto	Analiza si la institución participativa incorpora la toma de decisiones de los participantes en las estrategias del megaproyecto.
		Negociación	Analiza si las instituciones participativas informan y recopilan las opiniones de los participantes sobre las acciones del megaproyecto, sin necesariamente incorporarlas en la toma de decisiones de dicha política.
		Informativa	Analiza si las instituciones participativas solo informan sobre las estrategias del megaproyecto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mayka y Abbott, 2023.

1.5. La participación y los megaproyectos

Antes de abordar la relación entre la participación y los megaproyectos, es necesario justificar la pertinencia de la dimensión regional como escala de análisis territorial desde la descentralización. Si bien la participación se materializa en espacios locales, los megaproyectos trascienden dichos ámbitos al reconfigurar dinámicas económicas, políticas, sociales y territoriales que abarcan regiones completas. En este sentido, lo regional constituye un espacio de articulación entre múltiples actores, instituciones e intereses que interactúan con las realidades locales, dando lugar a procesos complejos de coordinación y negociación, es decir, de procesos de gobernanza. Esta interrelación entre lo local y lo regional resulta especialmente relevante en el caso de los megaproyectos, ya que en ellos convergen distintos órdenes de gobierno, comunidades, organizaciones sociales y actores con capacidades e intereses diferenciados. Por ello, explorar el desarrollo regional en el contexto de un megaproyecto implica examinar las lógicas políticas, institucionales, económicas, tecnológicas y simbólicas que orientan su implementación, así como las formas en que estas configuran las relaciones entre los actores y los procesos de participación en el territorio.

Un megaproyecto se inserta en un territorio específico, pero sus impactos trascienden dicho espacio físico e inciden en múltiples dimensiones. Flyvbjerg (2014) indica que el auge de los megaproyectos responde a cuatro motivaciones principales. En primer lugar, una lógica tecnológica, asociada al entusiasmo de ingenieros y tecnólogos por diseñar y ejecutar obras de gran escala e innovación. En segundo lugar, una lógica económica, que responde al interés de los empresarios por obtener ganancias y del Estado por atraer inversión y generar empleos. En tercer lugar, una lógica política, vinculada al uso de los megaproyectos como instrumentos de legitimación y proyección pública por parte de actores gubernamentales, quienes los presentan como emblemas de progreso y capacidad de gestión. Finalmente, una lógica estética, relacionada con la valoración social del diseño y la monumentalidad de estas obras, percibidas como símbolos de mejoramiento. Sin embargo, los megaproyectos no constituyen únicamente infraestructura orientada a objetivos económicos o de desarrollo, sino que también funcionan como dispositivos de poder y visibilidad política, generando impactos territoriales, sociales y políticos, tanto inmediatos como de largo plazo, en las regiones donde se establecen.

Los megaproyectos se caracterizan por el desarrollo de infraestructura o servicios a gran escala que pueden transformar y definir una región. Estas iniciativas son complejas, inciertas y conflictivas, ya que implican la coexistencia de diferentes imaginarios sociotécnicos, a menudo en competencia, lo que refleja la diversidad de intereses y perspectivas que influyen en su diseño y ejecución (Esposito, Felicetti, y Terlizzi, 2023). Los megaproyectos suelen ser decisiones diseñadas e implementadas desde arriba por el gobierno. Sin embargo, es necesario cuestionar si este enfoque vertical es suficiente para garantizar resultados efectivos.

La incorporación de instituciones participativas orientadas a profundizar la democratización en un megaproyecto permite comprender la interrelación entre factores económicos, políticos y sociales en contextos específicos. Además, estas instituciones ofrecen espacios significativos de apertura para la participación de la sociedad civil; si bien no siempre logran transformar los resultados de la política pública, sí generan arenas de interacción que pueden sentar las bases para cambios institucionales sostenidos en materia de participación, siempre que sus reglas de acción se encuentren claramente definidas y formalizadas (Mayka, 2019).

En relación con lo anterior, Zaremberg, Torres y Guarneros-Meza (2018) a partir de una investigación exploratoria sobre la relación entre las instituciones participativas y los megaproyectos desde un enfoque predominantemente normativo y jurídico, definen a las instituciones participativas como espacios institucionalizados jurídicamente habilitados para propiciar la participación ciudadana y contribuir a la disminución de conflictos, particularmente en comunidades ejidales. Sus hallazgos muestran que, si bien mecanismos como la consulta representan una posibilidad para reducir los conflictos asociados a la implementación de megaproyectos, la ausencia de un marco normativo claro limita su funcionamiento efectivo. A partir de estos hallazgos, puedo interpretar que dichos mecanismos difícilmente logran incorporar un diálogo sustantivo o garantizar que las opiniones de las personas participantes incidan en la toma de decisiones; por el contrario, tienden a operar principalmente como instrumentos orientados a gestionar o disminuir el conflicto social derivado de la implementación de estos proyectos.

En esta investigación no concibo a las instituciones participativas como mecanismos destinados a disminuir el conflicto, sino como espacios orientados a ampliar la apertura deliberativa. La implementación de un megaproyecto, especialmente cuando incorpora dimensiones endógenas vinculadas al territorio, requiere una vinculación más estrecha con la ciudadanía local. Para ello,

es fundamental construir consensos y acuerdos que orienten el proceso de decisión e implementación. No obstante, este desafío exige capacidades institucionales en ambos sentidos: por un lado, desde el gobierno, a través del diseño de normas y mecanismos que garanticen la apertura efectiva de la gobernanza más allá de la mera voluntad política; por otro lado, desde la sociedad, mediante la disposición, organización y desarrollo de capacidades ciudadanas que permitan participar de manera informada e incidente en dichos procesos.

Esposito, Felicetti, y Terlizzi (2023) proponen un enfoque deliberativo para los megaproyectos, argumentando que este tiene el potencial de mejorar las cualidades democráticas y epistémicas en la toma de decisiones asociadas a ellos. Los investigadores, tomando como caso de estudio el Tren de Alta Velocidad Lyon–Turín, desarrollan un marco teórico para analizar las prácticas de gobernanza en la intersección de la gestión pública, la política y la administración pública dentro de un proceso democrático. A partir de dos conceptos principales, estructura y agencia, los autores examinan hasta qué punto este megaproyecto ha sido deliberativo en dos países, Francia e Italia, cada uno con características propias en sus procesos democráticos deliberativos.

El primer concepto, estructura, se analiza a través de cuatro categorías (Esposito, Felicetti, y Terlizzi, 2023). En primer lugar, se examina el establecimiento del espacio participativo, evaluando las estructuras institucionales creadas para permitir la apertura deliberativa. Luego, se analiza la representación y participación, reflexionando sobre las características de la participación y el nivel en el que esta se manifiesta. A continuación, consideran los flujos de información, es decir, cómo se consultan y expresan las preferencias de los actores involucrados. Por último, se investiga la influencia sobre las decisiones, analizando la relación entre las consultas realizadas y su impacto en la toma de decisiones, así como los actores responsables de estas decisiones.

El segundo concepto, agencia, se clasifica en dos líneas principales (Esposito, Felicetti, y Terlizzi, 2023). La primera, difusión de la evidencia, centrada en los argumentos, exigencias y justificaciones sobre el megaproyecto, la cual se divide en dos: los defensores y los opositores del megaproyecto. La segunda línea de análisis es la recopilación de información, igualmente dividida entre defensores y opositores, y se enfoca en cómo cada grupo recolecta y presenta información para sustentar sus posiciones. En conjunto, estos dos conceptos y sus respectivas dimensiones permiten un análisis detallado sobre las dinámicas deliberativas del megaproyecto,

destacando los actores, los procesos de comunicación y los efectos generados en la toma de decisiones.

Las repercusiones de los megaproyectos pueden ser tanto locales e inmediatas como de alcance nacional, afectando a diferentes niveles y dimensiones. La participación en espacios locales permite una convergencia efectiva entre lo nacional y lo local, facilitando una integración más cohesiva y adaptada a las necesidades específicas de las comunidades involucradas. Sin embargo, una consulta a nivel nacional sobre un proyecto con implicaciones principalmente locales no necesariamente tendrá el mismo impacto que una consulta realizada directamente en las localidades afectadas. La convergencia entre lo local y lo regional es fundamental para lograr un desarrollo integral, ya que ambos niveles se complementan. No se trata de desdibujar lo local al abordar lo regional, sino de integrar ambos niveles mediante un enfoque colaborativo y descentralizado. La participación de actores locales en proyectos regionales fortalece las dinámicas territoriales y asegura que las decisiones políticas y económicas respondan a las necesidades específicas de cada territorio.

La colaboración entre actores micro y macro se presenta como un elemento esencial para enriquecer las estrategias de desarrollo regional y enfrentar los desafíos contemporáneos de manera integral. El principal, en el que me centraré, es la descentralización, un concepto que permite comprender la interacción entre actores macro y micro, ya que supone la participación en la toma de decisiones y una transformación en la estructura de poder (Boisier, 1987). Boisier (1982) señala que no se puede hablar de una descentralización meramente regional, ya que las dinámicas regionales siguen estando influenciadas por tendencias globales. Es decir, si bien descentralizar las dinámicas y estructuras de poder en el desarrollo regional es fundamental, también es necesario considerar los conflictos de intereses y las externalidades que pueden surgir en este proceso. En este contexto, no se pueden aislar los elementos, sino que es necesario comprenderlos de manera conjunta para analizar la competitividad económica de una región (Boisier, Lira, Quiroga, Zurita, y Rojas, 1995), para así hablar de una planificación participativa (Boisier, 1987).

En términos prácticos, hablar de descentralización implica que las organizaciones sociales locales asuman un mayor control en el desarrollo de su territorio. Para Boisier (2004), esto se traduce en la transferencia de competencias y responsabilidades desde niveles centrales a niveles

locales o regionales. Esta transferencia conlleva una redistribución del poder y una mayor participación en la toma de decisiones (Boisier, 2004). Compartiendo este argumento, en proyectos de índole de desarrollo regional, se requiere una descentralización de los intereses de poder (Boisier, Lira, Quiroga, Zurita, y Rojas, 1995). Me refiero a una construcción de redes desde la gobernanza para una posible cooperación y negociación entre diferentes actores, los cuales se pueden localizar en diferentes escalas territoriales.

El desarrollo argumentativo de Boisier, aunque explica la importancia de transformar las estructuras políticas y sociales en el desarrollo regional, lo aborda desde un enfoque predominantemente económico. Sin embargo, es necesario integrar la dimensión social y política como elementos fundamentales que influyen en el desarrollo regional a través de un megaproyecto, y no solo como complementos de los procesos económicos que convergen en este. En términos de Porras (2007), esto implica adoptar un enfoque de nuevo regionalismo, el cual plantea una colaboración intergubernamental a través de redes informales, que generan nuevos escenarios sociales y políticos (Porras, 2007). Esto incluye aspectos como la modernización del Estado nacional y la redefinición de las funciones de los gobiernos regionales. Dicho enfoque está orientado hacia una conducción política basada en la negociación y una animación social que fomente la sinergia y la integración informada para promover el desarrollo regional de manera más integral y sostenible (Porras, 2007).

En un megaproyecto de desarrollo regional, es crucial que la participación se lleve a cabo en niveles micro, es decir, en los espacios locales inmediatos donde se llevará a cabo éste. Aquí se deben establecer propósitos y objetivos específicos para las instituciones participativas que se vayan a implementar, garantizando que estas estén alineadas con las necesidades locales y los contextos particulares. Estas instituciones participativas locales pueden complementarse con otras formas de participación que incluyan actores a diferentes niveles, como los gobiernos estatales y locales, así como el sector privado. Aunque la participación local es fundamental, no debe ser la única considerada; también es necesario integrar instituciones participativas a nivel nacional y con diversos actores para asegurar una representación más completa y efectiva en megaproyectos.

En esta tesis, se plantea la existencia de un flujo direccional en un megaproyecto con impacto regional, en el cual lo local o lo nacional operan como niveles analíticos interrelacionados. En

este sentido, resulta indispensable considerar los elementos de impacto en las distintas escalas territoriales, a fin de comprender las configuraciones híbridas que se articulan en torno a dicho megaproyecto. Por ello, se enfatiza la importancia de examinar, a partir de las instituciones participativas implementadas, las formas de participación, los actores involucrados y los resultados derivados de estos procesos. Asimismo, el presente documento subraya la relevancia de fortalecer las instituciones participativas a nivel local a través de la gobernanza democrática, como una forma de incorporar mecanismos participativos que operen en el ámbito nacional y articulen a diversos sectores, con el propósito de impulsar la implementación de estrategias que favorezcan un desarrollo regional organizado en el contexto de un megaproyecto.

El Tren Maya, como megaproyecto impulsado por el gobierno federal, presenta una configuración compleja que se manifiesta en diversos aspectos: en la parte funcional, por su estructura y las dinámicas económicas y sociales que se esperan; en lo territorial, por las características y dinámicas sociales y ambientales propias de la región; y en el ámbito político, debido a los intereses y poderes que convergen en este proyecto. Desde la perspectiva de la gobernanza, el Tren Maya ofrece un recurso valioso para comprender la complejidad inherente a la interacción entre actores, que se desarrolla a través de redes. Al incluir a los ciudadanos en una gobernanza participativa, da la apertura a la posibilidad de abordar de manera efectiva la complejidad, la incertidumbre y los conflictos asociados al desarrollo de megaproyectos (Esposito, Felicetti, y Terlizzi, 2023).

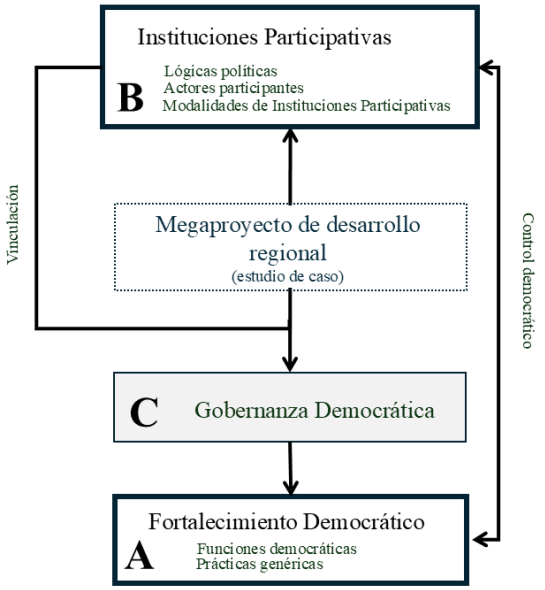
La propuesta se orienta hacia un enfoque más deliberativo en los megaproyectos. Como afirman Esposito, Felicetti y Terlizzi “el papel de la deliberación no es recortar desacuerdo, si no democratizar la toma de decisiones” (2023, pág. 270). Esta perspectiva impulsa la idea de un nuevo regionalismo basado en la gobernanza en megaproyectos; donde la participación, el rol de los actores involucrados y la interacción a través de la negociación, el consenso y el pacto resultan fundamentales. Asimismo, los resultados derivados de estas dinámicas son cruciales para comprender de manera sistemática la implementación de un megaproyecto en el contexto del desarrollo regional. En este caso, el análisis se limitará exclusivamente a estudiar las instituciones participativas implementadas desde la esfera gubernamental, como el principal mecanismo de participación y deliberación en el proceso de gobernanza en un megaproyecto: el Tren Maya.

1.6. La articulación entre mecanismos participativos, megaproyecto y gobernanza democrática

En esta tesis, como se ha señalado previamente, el análisis parte del estudio del proceso deliberativo desarrollado en el contexto del megaproyecto, considerando principalmente las dinámicas locales y regionales desde una perspectiva participativa. En este sentido, reitero que resulta necesario situar el análisis en el marco de la gobernanza, dado que este enfoque promueve la descentralización de la toma de decisiones públicas y el involucramiento coordinado de actores gubernamentales y no gubernamentales. Lo anterior permite explorar la posible existencia de un fortalecimiento democrático, entendido como un proceso dinámico que implica la apertura del sistema político a la participación ciudadana mediante la creación de espacios efectivos de interacción, deliberación y colaboración entre el gobierno y la sociedad.

Para el análisis, se consideró dos momentos. El primero es entender qué institución participativa forma parte de las estrategias del megaproyecto, sus características y su vinculación. Por lo tanto, para comprender plenamente las instituciones participativas, es indispensable examinar sus lógicas políticas, es decir, los objetivos políticos que influyen en su diseño e implementación. Además, es crucial identificar los tipos de actores participantes y analizar la influencia que ejercen en el proceso participativo. Así como se ha descrito anteriormente, relacionado con el Cuadro 2. Después de analizar las instituciones participativas de manera individual, se propone examinar en qué medida las tres funciones fundamentales: inclusión empoderada; formación de una agenda y voluntad colectiva; y toma de decisiones colectivas, están presentes en dichas instituciones, de modo que contribuyan al funcionamiento democrático del sistema político. Para ello, se consideran las prácticas genéricas necesarias para el desarrollo de estas funciones. El siguiente diagrama ilustra la estructura.

Ilustración 3. Rol de las Instituciones Participativas en el Fortalecimiento Democrático



Fuente: Elaboración propia

El esquema inicia con las instituciones participativas, a partir de la identificación de sus lógicas políticas, los actores involucrados y sus modalidades de funcionamiento. Este conjunto analítico se representa con la letra B, cuyas dimensiones fueron explicadas previamente en el Cuadro 2. Estos elementos se analizan en el contexto de un megaproyecto de desarrollo regional, el cual tiene características propias que condicionan y, al mismo tiempo, son condicionadas por dichas instituciones. Para así plantear una relación dinámica y bidireccional entre las instituciones participativas y la gobernanza democrática, de modo que esta última no se encuentra desvinculada del primero, sino que ambos se configuran mutuamente en un proceso continuo de interacción. En este marco, las instituciones participativas constituyen el eje central de análisis, al permitir examinar la forma en que los distintos actores se articulan dentro de los mecanismos participativos para la generación de procesos de gobernanza democrática, incluido la vinculación existente.

A partir del análisis de la relación entre las instituciones participativas y la gobernanza democrática, se explora la posible existencia de un fortalecimiento democrático, sustentado en

el desarrollo de funciones democráticas y prácticas genéricas. Este proceso se representa con la letra A en la ilustración correspondiente y sus dimensiones se mencionaron en el Cuadro 1. Dicho fortalecimiento democrático mantiene una relación de retroalimentación con las instituciones participativas, también en un sentido bidireccional. Este vínculo se analiza considerando como elemento transversal el control democrático, lo que permite examinar la manera en que se ejerce la participación, así como el grado en que se garantiza la rendición de cuentas, la inclusión y la construcción de una agenda colectiva dentro de las instituciones participativas que operan en el megaproyecto.

Las instituciones participativas o mecanismos de democracia directa son herramientas clave para fomentar la colaboración entre el Estado y la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, su éxito depende de su diseño e implementación. La integración de instituciones participativas en un megaproyecto permite fortalecer tanto la gobernanza como la democracia, pero no garantiza automáticamente resultados positivos. Por eso, es fundamental que estos espacios no solo faciliten la representación de diversos intereses, sino que también promuevan la toma de decisiones colectivas que respondan a los intereses comunes y necesidades sociales. De este modo, la democratización de la gobernanza se convierte en un proceso importante para construir una democracia más inclusiva y colaborativa.

Como se muestra en la ilustración 3, apartado C, el concepto de gobernanza democrática se analiza a partir de las instituciones participativas implementadas en el contexto del megaproyecto. Sin embargo, para comprender la configuración de la gobernanza democrática en este tipo de proyectos resulta necesario incorporar una dimensión adicional: la vinculación. Esta dimensión permite analizar la forma en que se articulan las relaciones entre los distintos actores involucrados, los procesos de participación y el propio megaproyecto, con el propósito de identificar cómo dichas interacciones fortalecen o limitan la gobernanza democrática.

En el Cuadro 3 se organiza la estructura analítica en tres líneas complementarias. La primera se refiere a las instituciones participativas en sí mismas. Con el propósito de indagar cuáles han operado como tales, propuse, en primera instancia, establecer una distinción entre aquellas que constituyen instituciones participativas y aquellas que no. A partir de esta delimitación, y en correspondencia con el Cuadro 2, se planeó analizar, para cada institución identificada, sus objetivos políticos, los actores involucrados y los mecanismos participativos empleados.

Asimismo, como eje analítico complementario, se consideró examinar la forma en que se desarrolló la participación, atendiendo a su grado de institucionalización, sus características y los resultados obtenidos durante la implementación del megaproyecto Tren Maya en el periodo de estudio (2018-2024).

Cuadro 3. Matriz de exploración de la Gobernanza Democrática

Líneas	Conceptos	Descripción
Instituciones participativas	Apertura de participación	No constituyen instituciones participativas en sentido estricto; sin embargo, operaron como mecanismos de apertura para la discusión del asunto público en la agenda pública.
	Mecanismo participativo	Cumplen con las características propias de las instituciones participativas, por lo que son susceptibles de ser analizadas conforme a los criterios establecidos en el Cuadro 2.
Megaproyecto en el desarrollo regional	Socio territorial	Características territoriales y sociales en el ámbito regional en relación con la participación derivadas de la implementación del megaproyecto
	Participación	Mecanismos participativos implementados como formas de apertura para la vinculación de actores en los procesos de toma de decisiones públicas del megaproyecto.
	Dimensión Contextual	Características contextuales, tanto locales como coyunturales, que posibilitaron —o limitaron— la existencia de mecanismos participativos.
Proceso democrático	Funciones democráticas del sistema político	Las instituciones participativas identificadas se analizan de manera general a partir de las funciones democráticas señaladas en el Cuadro 1.
	Instituciones participativas en relación con los problemas de la democracia	Análisis general de las instituciones participativas implementadas en el megaproyecto, en función de su orientación hacia la inclusión empoderada, la construcción de agendas, la formación de voluntades colectivas y la incidencia en la toma de decisiones públicas.
	Vinculación	Análisis de la existencia y características de la vinculación entre las instituciones participativas y las acciones del megaproyecto.

Fuente: Elaboración propia.

La segunda línea de análisis se centra en el megaproyecto como estrategia de desarrollo regional orientada a la apertura de la participación de diversos actores, cuyos intereses y niveles de poder son diferenciados; ello permite explicar las formas de intervención y los resultados derivados de dicha interacción. Por ello, resulta fundamental identificar las acciones emprendidas y sus

efectos en tres dimensiones específicas: en primer lugar, la dimensión socioterritorial, enfocada en el ámbito local y espacial. En segundo lugar, la dimensión de apertura participativa, entendida como la apertura de mecanismos que permitan la intervención de actores no gubernamentales para expresar sus opiniones y participar en procesos de negociación respecto a las acciones futuras del megaproyecto. Por último, la dimensión contextual, que posibilita analizar la existencia o ausencia de participación a partir de la problematización del megaproyecto en la agenda pública.

La tercera línea de análisis se orientó a identificar la existencia de una gobernanza democrática a partir de criterios propiamente democráticos y de una síntesis general de las instituciones participativas. Para ello, se consideran las funciones democráticas expuestas en el Cuadro 1, así como, de manera general, las instituciones participativas y su relación con los problemas de la democracia planteados por Warren (2017). En este sentido, se analiza en qué medida y bajo qué características convergen dichas instituciones, de tal forma que permitan explicar la existencia de inclusión empoderada, la construcción de agenda y voluntades colectivas y la toma de decisiones públicas. Siguiendo con esta línea, como parte central del análisis de la gobernanza y en relación con la noción de control democrático, se examina la forma en que se establecieron los vínculos entre los distintos actores dentro de las instituciones participativas, así como los resultados derivados de dichas interacciones. En particular, se indagó si existió una vinculación efectiva con la población y qué tipo de relación se configuró en torno a las acciones del megaproyecto; es decir, si la vinculación construida en el marco participativo fue considerada en la implementación de acciones del Tren Maya y, en caso contrario, qué factores explican su ausencia.

Conclusiones

La propuesta teórica desarrollada en este capítulo constituye una aproximación prescriptiva para el análisis de la gobernanza democrática a partir del papel de las instituciones participativas en el contexto de los megaproyectos. Más que ofrecer un modelo explicativo de resultados, esta propuesta busca construir un marco analítico que permita orientar la exploración de las condiciones bajo las cuales las instituciones participativas a través de la gobernanza pueden fortalecer o limitar los procesos democráticos. En este sentido, el modelo integra las contribuciones de la gobernanza, el fortalecimiento democrático, las instituciones participativas

y los megaproyectos como una herramienta para generar conocimiento sobre la configuración de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Su aplicación al caso del Tren Maya permitió indagar la posible existencia de una gobernanza democrática e identificar los elementos que favorecieron o restringieron el fortalecimiento de los procesos democráticos en dicho contexto.

La propuesta teórica parte del supuesto de que la configuración de procesos deliberativos en el desarrollo de un megaproyecto, mediante una participación segmentada, puede propiciar condiciones para el fortalecimiento democrático. Esto se debe a que dicha apertura permite que la toma de decisiones públicas deje de concentrarse exclusivamente en el gobierno, dando lugar a la incorporación de diversos actores, particularmente aquellos del ámbito local directamente afectados por el megaproyecto; quienes pueden dialogar, interactuar e incluso negociar las acciones vinculadas con su implementación. Desde esta perspectiva, los procesos de gobernanza en un megaproyecto constituyen un mecanismo mediante el cual es posible fortalecer la democracia, al promover una mayor apertura, interacción y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Capítulo II. Aspectos metodológicos para analizar el megaproyecto del Tren Maya

Esta investigación examinó los procesos que convergen en el establecimiento de instituciones participativas en asuntos públicos, para así analizar si éstas han permitido fortalecer o limitar la gobernanza democrática. Desde esta perspectiva, se adoptó un enfoque cualitativo que permitió articular los niveles deductivo e inductivo del análisis. Esta integración metodológica posibilitó que la teoría orientara la comprensión del objeto de estudio y, simultáneamente, que el propio caso aportara insumos empíricos para su interpretación. La construcción e interrelación de códigos y categorías constituyó un elemento central, ya que permitió describir con precisión el procedimiento analítico aplicado.

La estrategia metodológica empleada a lo largo de la investigación se desarrolló en tres fases. La primera consistió en un acercamiento general al tema, es decir, en la indagación inicial sobre los principales eventos y acciones relacionados con el Tren Maya para posteriormente focalizar la atención en eventos específicos relacionados con las instituciones participativas. La segunda fase abordó la estrategia analítica para estudiar a las instituciones participativas. Finalmente, la tercera fase se centró en la construcción del modelo de análisis orientado a identificar la existencia de procesos de fortalecimiento o limitación de la gobernanza democrática.

2.1. Estrategia metodológica para el análisis

Como se expuso en el marco teórico, el propósito fue la clasificación conceptual en el sentido planteado por Luis Villoro (2008), con el fin de construir categorías analíticas operativas. En este sentido, se inició con el desarrollo de la discusión de la democratización y la gobernanza como conceptos autónomos, para posteriormente articularlos en la noción de gobernanza democrática, estableciendo así un hilo conductor coherente. En el caso de las instituciones participativas, la teoría democrática ya ofrece definiciones consolidadas y modelos analíticos robustos, por lo que estos fueron retomados con ajustes menores derivados de las particularidades del estudio de caso.

Para la construcción del conocimiento, se retomó el planteamiento de Galindo Cáceres (1998), quien sostiene que el conocimiento del fenómeno antecede a la definición del procedimiento

metodológico; es decir, la metodología se configura como una estrategia general que orienta la selección de técnicas y sustenta la acción investigativa. Desde esta premisa, se consideró necesario identificar los elementos constitutivos del megaproyecto, lo que permitió definir una estrategia metodológica de corte cualitativo, con alcances exploratorios y descriptivos.

Se decidió adoptar un enfoque cualitativo debido a que el análisis de las interacciones entre los distintos actores y su convergencia con el megaproyecto remite a procesos socialmente construidos, en los cuales la subjetividad desempeña un papel central, junto con el contexto y los discursos que los configuran. Asimismo, este enfoque permite profundizar en los mecanismos interpretativos que subyacen a dichas dinámicas. En este sentido, la investigación se planteó con un alcance exploratorio y descriptivo, orientado a caracterizar y detallar tanto el megaproyecto como su articulación con las instituciones participativas y la gobernanza democrática. Además de orientarse a las relaciones entre los distintos conceptos analíticos y empíricos resultado de la recolección de datos de forma flexible y sistemática, capaz de incorporar nuevas oportunidades analíticas y casos emergentes para enriquecer la comprensión y el desarrollo conceptual (Eisenhardt, 1989). Esto posibilitó, posteriormente, su interpretación y la explicación de sus implicaciones, favoreciendo así una comprensión más integral del fenómeno analizado.

Si bien la metodología cualitativa suele asociarse a un enfoque inductivo, en esta investigación se adoptó la perspectiva de Elo y Kyngäs (2008), quienes proponen un proceso analítico dinámico que implica una estrategia entre los datos empíricos y los referentes teóricos. En este marco, se inclinó por concebir la estrategia metodológica desde una lógica procesual, entendiendo el fenómeno como el resultado de interacciones entre actores, instituciones y estructuras. Esto permitió incorporar elementos emergentes no previstos a priori, enriqueciendo la explicación del proceso analizado.

En consecuencia, la estrategia metodológica buscó articular la teoría democrática y de la gobernanza con el análisis empírico, superando enfoques reduccionistas centrados exclusivamente en el diseño institucional o en indicadores cuantitativos de participación. En su lugar, se privilegió una comprensión de la gobernanza democrática como un proceso multidimensional, orientado no solo a la organización del diálogo entre actores

gubernamentales y no gubernamentales, sino también a su contextualización e institucionalización. Finalmente, el análisis del megaproyecto se planteó como un proceso no lineal, en el que, si bien existe un eje analítico central vinculado a las instituciones participativas y la gobernanza democrática, también se incorporan elementos contextuales que atraviesan el fenómeno y contribuyen a una comprensión más integral del mismo.

Las fuentes de información utilizadas en la investigación incluyeron, en primer lugar, documentos oficiales relacionados con las instituciones participativas, los cuales constituyeron la base de información primaria de carácter institucional. Asimismo, se recurrió a literatura académica y a información hemerográfica obtenida de medios digitales, lo que permitió complementar y contrastar los datos desde distintas perspectivas analíticas. En menor medida se incorporaron materiales audiovisuales, los cuales contribuyeron a ofrecer un panorama general sobre las reacciones en torno al proyecto del Tren Maya. Adicionalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas pertenecientes a diversos actores colectivos, con el fin de recuperar experiencias y posicionamientos relevantes. En conjunto, estas fuentes posibilitaron la triangulación de la información, fortaleciendo la validez y la consistencia del análisis desarrollado.

2.2. Fase 1: Aproximación al megaproyecto del Tren Maya

El estudio de caso, siguiendo a Kathleen Eisenhardt (1989), constituye una estrategia de investigación orientada a la comprensión profunda y contextualizada de las dinámicas, procesos e interacciones que se desarrollan dentro de entornos específicos, permitiendo analizar fenómenos particulares en función de sus condiciones, actores y contextos del caso. Ante esto, es necesario partir de una base analitica (Eisenhardt, 1989); es decir, tener una línea guía del análisis a explorar. El Tren Maya da muchas aristas de análisis e interpretaciones; desde aspectos físicos-territoriales hasta aspectos simbólicos de lo que representa; “Este caso, ¿de qué es un caso?” (Flyvbjerg y Murillo, 2005, pág. 583).

Esta investigación estuvo dirigida a que el megaproyecto Tren Maya fuera un medio para explicar cómo mecanismos participativos pueden estar involucrados para la posible o no existencia de una gobernanza democrática. De ahí la importancia de centrarse en la exploración y descripción de los elementos participativos involucrados. Se trata de un estudio de “caso

interpretativo" (Vennesson, 2013, pág. 242) que permite analizar los conceptos teóricos de la gobernanza democrática y reflexionar, a partir de este caso, si pueden incorporarse nuevos elementos a la propuesta teórica existente en el marco de un megaproyecto. En este sentido, el caso interpretativo no se limita a describir las características del objeto de estudio, sino que busca examinarlo a partir de las categorías teóricas previamente definidas, permitiendo contrastar la manera en que los principios de la gobernanza democrática se configuran o presentan tensiones dentro de contexto de un megaproyecto. De este modo, el análisis del caso posibilita una reflexión orientada a identificar dimensiones emergentes que contribuyan a ampliar la comprensión conceptual,

Para comprender los elementos que configuran el megaproyecto del Tren Maya, se optó por abordarlo como un proceso político y social estructurado en categorías analíticas. Decidí no focalizarme en las acciones individuales de los actores, sino en actores colectivos[2] involucrados en la participación ciudadana a través de mecanismos institucionales. El énfasis estuvo, en términos de Vennesson (2013), en identificar cómo se articulan los actores y las prácticas participativas dentro de una secuencia que permite explorar empíricamente el qué y el cómo, ofreciendo una vía empírica para conocer las preferencias y percepciones de los actores, así como su interpretación de las situaciones a las que se enfrentan.

El procedimiento de recolección de información para esta fase consistió en tres momentos. La primera se enfocó en contextualizar el megaproyecto, lo que permitió describir y analizar sus elementos generales, esto referido a establecer un "árbol de búsqueda"[3] (Cáceres, 1998). En este momento se proporcionó un panorama que posibilitó comprender el proyecto considerando su origen, las instituciones y actores involucrados, así como las dinámicas desarrolladas en torno a éste como una obra de infraestructura con repercusiones a largo plazo, pero con acciones políticas orientadas a generar resultados en el corto plazo. En el segundo, consistió en el trabajo de campo, destacando la importancia de situarse en el territorio donde se desarrolla el caso de estudio, evitando limitarse únicamente a la investigación de gabinete.

2 Actores colectivos se entiende como un grupo de individuos que se integran para un problema o situación específica, donde se comparten intereses similares y existe un sentido de pertenencia (García Sánchez, 2007).
3 El árbol de búsqueda, Galindo (1998) lo explica como la forma de conocer el objeto de estudio a priori; determinar qué lo que se desea estudiar, para establecer cómo vas a investigar dicho objeto. Esto es; sintetizar la información predominante que se requiere para la investigación.

Por último, el tercer momento implicó la construcción de un modelo de análisis que permitiera argumentar la existencia, o no, de una gobernanza democrática para iniciar su desarrollo en la segunda fase y culminar el modelo en la tercera fase.

2.1.1. Primer momento: Exploración de gabinete

Para hacer el árbol de búsqueda, el primer momento fue exploración de gabinete de información periodística y documental relacionada con el megaproyecto del Tren Maya. Para ello, se seleccionaron periódicos de publicación a nivel nacional que pudieran ser visitados de forma digital, así como las publicaciones oficiales sobre el proyecto, el Diario Oficial de la Federación fue un medio importante. Las palabras claves para el inicio de la búsqueda de las noticias y artículos publicados sobre el proyecto fueron: Tren Maya y participación. Ya con la lectura de lo que se fue encontrando se añadieron palabras como: resistencia, movilización, apoyo al Tren Maya, FONATUR y organización. Es importante agregar, que durante el trabajo de campo se continuó esta búsqueda, pero más local mediante medios que se pudieran acceder de forma digital para conocer noticias sobre el Tren Maya en Chiapas (Cuarto poder), Campeche (Diario independiente en Campeche), Quintana Roo (El Quintana Roo) y Yucatán (Diario de Yucatán, donde se obtuvo una suscripción por un año ya que sin ella limita la lectura de sus noticias).

Además, no se limitó a la información escrita, sino que también se incorporaron fuentes audiovisuales, debido a la variedad de recursos visuales disponibles, como cortometrajes y documentales relacionados con el proyecto, así como informes de avance presentados durante las conferencias matutinas del presidente, conocidas como “Mañaneras” ya que algunas de éstas abordaron el tema del Tren Maya. La revisión de los videos de las conferencias matutinas se delimitó aquellas emisiones en las que se abordó el tema del Tren Maya durante el periodo de estudio comprendido entre 2019 y 2024. Este criterio permitió identificar los posicionamientos e información presentada sobre el megaproyecto dentro del marco temporal establecido para la investigación.

Es importante señalar que, durante el proceso de búsqueda de información, se identificó la participación de una institución internacional no gubernamental: ONU-Hábitat. Se revisó el material digital elaborado por esta organización, ya que, tras el convenio de colaboración

firmado en 2019, implementó diversas estrategias de trabajo en el territorio. Dichas acciones generaron informes y recomendaciones en busca de aportar elementos para comprender los alcances y las implicaciones del megaproyecto del Tren Maya.

Este primer momento con la recopilación de noticias, informes oficiales y documentos académicos e institucionales generó un panorama general del proyecto. Esto permitió la elaboración de una secuencia cronológica para contextualizar el desarrollo del megaproyecto e identificar fechas y eventos clave, principalmente en una primera identificación de las instituciones participativas. El primer criterio para la elaboración de la línea de tiempo fue la delimitación del periodo de análisis. Se estableció 2018 como año inicial, coincidiendo con el triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador y el surgimiento de las primeras propuestas formales del tren en la Península de Yucatán. El año de cierre se fijó en 2024, cuando se inauguraron todos los tramos del megaproyecto. Esta delimitación responde a un criterio pragmático que permitió acotar el análisis, aun cuando existen ajustes operativos, posibles ampliaciones de rutas -por ejemplo, de Mérida-Teya a Progreso- y modificaciones institucionales continúan en desarrollo.

El segundo elemento considerado fue la identificación de los mecanismos participativos implementados a lo largo del periodo, con el fin de reconocer su aparición y sus acciones. Un tercer criterio fue el registro de las instituciones involucradas, señalando los momentos en que se incorporaron formalmente al proyecto y los procesos de institucionalización asociados, como la creación de la empresa social encargada de su operación. Finalmente, se incluyó la identificación de actores colectivos y de las acciones emprendidas, tanto de apoyo como de oposición, para conformar un panorama inicial de las dinámicas participativas vinculadas al megaproyecto.

Es importante señalar que se dispuso de un mapa impreso de la ruta del Tren Maya, lo que permitió mantener una visualización constante de sus tramos. Sobre este mapa se fueron trazando manualmente las rutas con el fin de identificar actores locales, sus limitaciones y las coyunturas que surgieron a lo largo del proyecto. Este ejercicio facilitó la comprensión del trayecto y la diversidad de actores involucrados, no solo aquellos con un vínculo directo con el megaproyecto, sino también elementos contextuales relevantes, como la afiliación partidista

de los gobiernos locales. Aunque esta información política no se utilizó de manera directa en el análisis, resultó útil para comprender el panorama regional de forma general. Asimismo, este recurso permitió identificar a los actores económicos que obtuvieron concesiones para la construcción en los tramos donde se llevó a cabo la licitación.

2.2.2. Segundo momento: Trabajo de campo

El segundo momento corresponde a la incorporación del trabajo de campo, realizado en la zona de estudio. Por razones logísticas y prácticas, el trabajo de campo se llevó a cabo en una sola ubicación: Mérida, Yucatán. Aunque, no se descartó la posibilidad de movilidad para realizar entrevistas a actores ubicados en otras áreas de influencia del proyecto del Tren Maya. Esta decisión respondió al objetivo central de la investigación, en el sentido de incorporar perspectivas provenientes de distintos territorios vinculados con el proyecto, sin que ello implicara desarrollar un análisis comparativo entre zonas. La delimitación del estudio a una zona específica o la comparación sistemática entre diferentes regiones correspondería a otro tipo de investigación y requeriría un diseño metodológico distinto.

Desde esta etapa se empleó un diario de campo, utilizando una libreta para notas inmediatas y, en algunos casos, con el uso de celular como herramienta digital para escribir o dictar observaciones. Este recurso fue especialmente útil cuando las personas entrevistadas no autorizaron grabaciones, por lo que me dispuse a registrar sus respuestas de manera escrita, así como en aquellas conversaciones más espontáneas que no siguieron un guion diseñado para la entrevista. Posteriormente, dichas anotaciones fueron transcritas de forma inmediata en un formato más formal y que facilitara su codificación. Además, se tuvo la oportunidad de realizar dos recorridos de ida y vuelta en el Tren Maya: una desde la estación Umán hasta Palenque, un trayecto de poco más de siete horas; y el otro de tiempo más corto de Mérida-Teya a Chichén Itzá. En ambos recorridos, el diario de campo resultó importante para documentar la experiencia del viaje[4].

El trabajo de campo se complementó con una revisión ampliada de información documental, periodística y visual, lo que permitió fortalecer la triangulación de datos. Durante las

4 En el Anexo i se puede leer ambos escritos.

entrevistas, diversas personas compartieron materiales impresos y artículos de su autoría, algunos vinculados al turismo, que contribuyeron a ampliar el panorama general del megaproyecto. En cuanto a la información proveniente de los medios de comunicación, se consideró fundamental analizarla atendiendo a las características y objetivos de cada medio. Sin entrar en una evaluación de sus posibles intereses, fue necesario cuidar el modo en que las noticias se incorporaron al análisis, evitando tomarlas como argumentos centrales para sostener posturas a favor o en contra del proyecto. Más bien, se utilizaron como fuentes que permitió identificar cómo se comunica y se interpreta públicamente el Tren Maya, aportando elementos para comprender el contexto informativo en el que se desarrolló el megaproyecto.

Con la información recopilada en campo y la obtenida en gabinete, la línea de tiempo se fue actualizando de manera constante, incorporando acciones y momentos que inicialmente no se habían considerado, pero que resultaron relevantes para comprender el contexto del megaproyecto. Este proceso permitió construir un conocimiento contextual más sólido sobre el megaproyecto del Tren Maya. Asimismo, junto con la línea de tiempo se trabajó manualmente con una matriz para identificar etapas, espacios, los actores e instituciones involucrados de tal manera que ambas permitieran no solo ordenar los hechos de acuerdo con su secuencia cronológica, sino también señalar los principales elementos que permitieron describir las características propias del megaproyecto.

Para las entrevistas, el primer paso consistió en identificar las instituciones y organizaciones involucradas en el proyecto del Tren Maya, diferenciándolas entre gubernamentales y no gubernamentales. En este sentido, las personas seleccionadas fueron quienes, durante distintas etapas del proyecto, desempeñaron funciones dentro de instituciones, organismos o espacios directamente vinculados con la planeación, implementación, consulta, gestión o seguimiento del Tren Maya, lo que permitió aportar información relevante sobre los procesos participativos desarrollados en el megaproyecto. A partir de las noticias seleccionadas previamente se comenzaron a identificar posibles entrevistados mediante la localización de nombres de personas y referencias en distintos medios digitales y audiovisuales. Por ejemplo, a través del video del primer conversatorio titulado “Voces de los pueblos indígenas y el Tren Maya”, realizado el 7 de agosto de 2020, se identificaron nombres de participantes potenciales para las entrevistas.

Asimismo, se reconocieron actores colectivos pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, como Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil S. C. (CRIPX), que podrían haber sido entrevistados. Sin embargo, se descartaron en una primera etapa debido a que cuentan con un posicionamiento claramente establecido en contra del megaproyecto Tren Maya, con argumentos ya ampliamente documentados, y, principalmente, porque no se identificó su participación directa en mecanismos participativos convocados por el gobierno. El objetivo de la investigación se centró en analizar las instituciones participativas (consultas, foros, reuniones) establecidas desde el ámbito gubernamental; ello no implica que las acciones de la comunidad y/o de la sociedad civil no sean relevantes para el análisis, sino que, metodológicamente, se definió acotar las entrevistas a actores vinculados de manera directa con dichos mecanismos.

Se utilizó un muestreo intencional con el objetivo de seleccionar actores que representaran casos comparables y contrastantes (Martínez Salgado, 2012). La selección de los participantes se realizó a partir de tres criterios. El primero consistió en que, una vez identificadas las personas que participaron en distintas etapas de la implementación del Tren Maya, tanto del ámbito gubernamental como no gubernamental, se elaboró una base de datos en la que se clasificaron según su adscripción institucional y se georreferenciaron para identificar su ubicación e iniciar la búsqueda de medios de contacto. El segundo criterio fue la posibilidad de establecer contacto con ellas mediante algún medio de comunicación disponible, dado que la accesibilidad constituyó una condición indispensable para su incorporación al estudio. Finalmente, el tercer criterio correspondió a la aceptación voluntaria de participar en una entrevista.

En el ámbito gubernamental, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) fueron instituciones clave a considerar, dado que el primero fue responsable de realizar la consulta indígena, mientras que el segundo tuvo a su cargo la ejecución del proyecto. Se decidió concentrar las entrevistas en actores de estas instituciones del gobierno federal por ser la instancia directamente responsable del megaproyecto. Aunque hubiera sido posible incorporar a representantes de los gobiernos estatal y municipal, esto no se consideró parte de la estrategia metodológica, dado que el objetivo de la investigación es analizar, desde un enfoque general, las instituciones

participativas y su papel en el fortalecimiento o limitación de una gobernanza democrática, más que examinar las dinámicas intergubernamentales. Incluirlos habría desplazado el análisis hacia el estudio de las relaciones entre órdenes de gobierno, desviándolo del propósito central orientado a identificar los mecanismos participativos implicados en el megaproyecto. En el caso específico del Tren Maya, los gobiernos locales tuvieron una participación principalmente mediadora y no una intervención directa en el diseño o implementación del proyecto. Además, por razones pragmáticas, resultaba complicado desplazarse a los cinco estados para realizar entrevistas con cada gobierno local.

Para el contacto con la parte gubernamental, como primera acción, se intentó establecer comunicación mediante medios digitales, a través de correos electrónicos o llamadas telefónicas. En el caso del INPI, esta información fue más accesible en línea, ya que se encontraba organizada por sus centros coordinadores, módulos regionales de coordinación local. Sin embargo, los números telefónicos disponibles se encontraban fuera de servicio, por lo que el único medio viable de contacto fue el correo electrónico. Finalmente, se logró comunicación con un representante del INPI a nivel nacional, vinculado con el área de participación, y con un responsable de uno de los módulos regionales en el estado de Chiapas. En cuanto a FONATUR, fue necesario realizar una búsqueda más exhaustiva para identificar nombres de personas que hubieran participado directamente en la implementación de acciones participativas o que hubieran fungido como vínculo entre el gobierno y actores no gubernamentales.

Respecto al sector no gubernamental, además de algunos nombres identificados previamente, resultó de gran relevancia la estancia realizada en el Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales (CEPHCIS) con la Dra. Cristina Puga, quien proporcionó contactos de posibles entrevistados, así como de personas que podrían facilitar la vinculación con otros actores. Esto permitió obtener correos electrónicos y números telefónicos de potenciales participantes. En los casos en que no se contaba con datos de contacto, las redes sociales resultaron un recurso útil. A través de búsquedas en LinkedIn y Facebook, se localizaron

perfiles de interés y, tras revisar la información disponible, se estableció comunicación inicial, lo que facilitó el intercambio de otros medios de contacto y la realización de las entrevistas[5].

La entrevista estuvo dirigida principalmente a conocer más sobre los mecanismos participativos utilizados en el proyecto; conocer su experiencia y percepción de esto. El objetivo de la entrevista fue explorar a partir de preguntas generales la experiencia y conocimientos de las personas entrevistadas relacionadas con la implementación de mecanismos participativos en el proyecto del Tren Maya. El instrumento utilizado fue una guía semiestructurada, elaborada con un criterio de amplitud, que permitiera partir de preguntas generales y propiciar un diálogo abierto (Flick, 2004). Se establecieron diez preguntas generales para la entrevista[6], orientadas a indagar cómo se involucró la ciudadanía en el proyecto, los mecanismos de participación existentes durante su desarrollo, los acuerdos o conflictos que surgieron, así como aspectos específicos de la consulta. Además, se buscó establecer los aprendizajes que dejó este proyecto para futuros megaproyectos y esquemas de participación. Estas preguntas funcionaron como una guía general; sin embargo, durante la entrevista se favoreció un diálogo más abierto, adaptado al perfil de la persona entrevistada.

2.2.3. Tercer momento: Estructurar la información

El tercer momento consistió en estructurar la información previamente recolectada. Aunque este momento se vincula principalmente con la sistematización del material presentado en los apartados siguientes, se considera parte del proceso de recolección debido al ejercicio mental y empírico de organizar y depurar los datos. Este proceso implicó un análisis que avanzó de lo abstracto a lo empírico, permitiendo consolidar los elementos necesarios para el desarrollo posterior de la investigación.

La investigación se sustenta principalmente en un enfoque inductivo; sin embargo, se aplicó una combinación de estrategias deductivas e inductivas (Bingham, 2023), al establecer códigos a priori basados en la literatura, junto con códigos emergentes provenientes de la información de campo. Esta integración permitió realizar un análisis más integral, reducir sesgos interpretativos y fortalecer la credibilidad de los hallazgos. Para el procesamiento y análisis de

5 Para conocer a los actores individuales entrevistados, ver Anexo ii.
6 Ver Anexo iii para leer las preguntas que se diseñaron para dar pauta a la entrevista.

la información, se utilizó el software ATLAS.ti como herramienta auxiliar para la codificación, una forma de conocer las principales categorías resultantes de la información recolectada, no para el análisis. Para esto, Excel fue de más ayuda.

2.3. Fase 2: Desarrollo de análisis de las instituciones participativas

El proceso de análisis se desarrolló por etapas considerando la propuesta de Elo y Kyngäs (2008), se realizó una familiarización con los datos a través de la lectura y organización del material recolectado. Posteriormente, se efectuó la codificación abierta, definiendo códigos iniciales basados tanto en conceptos teóricos como en datos empíricos. Luego, se procedió a la construcción de categorías mediante la agrupación de códigos relacionados. Finalmente, se llevó a cabo la abstracción analítica, enfocada en la descripción e interpretación de los resultados. Lo que permitió construir el modelo de análisis y la interpretación de los resultados, desarrollados en los capítulos posteriores.

Como se mencionó anteriormente, la línea de tiempo permitió identificar las instituciones participativas que se establecieron en el proyecto del Tren Maya del 2018 a 2024. En el trabajo de campo se indagó más sobre ellas, para así conocer sus características y poder establecer su papel dentro del proyecto. Siguiendo a Brenda Bingham (2023), apliqué una combinación de estrategias deductivas e inductivas, al establecer códigos a priori basados en la literatura, junto con códigos emergentes provenientes de la información de campo. Esta integración permitió realizar un análisis más integral, reducir sesgos interpretativos y fortalecer la credibilidad de los hallazgos.

Para el procesamiento y análisis de la información, como se ha señalado, se utilizó el software ATLAS.ti como herramienta auxiliar para la codificación de las diversas fuentes: documentos, noticias, entrevistas y videos. El objetivo de esta herramienta fue ser un apoyo para establecer las categorías a priori teóricas establecidas en el análisis, así como identificar aquellas que fueron en *vivo*; las que surgieron tras la entrevista y que pueden encaminar a dar explicaciones no consideradas, pero que tiene relación con el modelo de análisis. Aunque, en el caso de los videos, fue más práctico hacerlo de forma manual al escribirlo en el campo de diario que pasarlo a ATLAS.ti, a partir de esto se codificaron para la agrupación del futuro análisis.

La herramienta ATLAS.ti no se empleó para la totalidad del procesamiento de los datos ni para el análisis posterior, dado que la investigación no se fundamentó en un enfoque de teoría fundamentada. Más bien, el software se utilizó como un recurso de apoyo para la codificación de la información obtenida, lo que permitió una visualización más sistemática y operativa de las categorías analíticas, así como su posterior agrupación e interpretación. Si bien se reconoce que el uso de este tipo de herramientas posibilita una reflexión constante sobre el proceso de análisis, tal como lo señala Rambaree (2013), además de facilitar la codificación, el procesamiento de datos y la representación gráfica de los resultados, en este estudio su función fue eminentemente instrumental. Así que se empleó como herramienta tecnológica de apoyo a la codificación, análoga a otros recursos disponibles, como fue Excel.

Como se mencionó anteriormente, el proceso de análisis se desarrolló por etapas. Primero, se realizó una familiarización con los datos a través de la lectura y organización del material recolectado. Posteriormente, se efectuó la codificación abierta, definiendo códigos iniciales basados tanto en conceptos teóricos como en datos empíricos. Con la clasificación de la información: cuáles eran documentos oficiales realizados directamente por el gobierno, ya que estos podrían tener resultados favorables del proyecto; cuáles eran las noticias, en este caso la mayoría que se encontraron, anunciaban algo negativo o de conflicto del proyecto; y cuáles artículos o documentos académicos se han escrito sobre este proyecto. Al principio se consideraron los materiales que estuvieran accesibles en internet, ya que fue complicado el acceso a la información por transparencia por la inactividad de su página en poder acceder a ella[7]. En el trabajo de campo investigadoras y personas entrevistadas brindaron material impreso sobre el proyecto, el cual también fue considerado para analizarlo.

Se procedió a la construcción de categorías mediante la agrupación de códigos relacionados considerando como ejes principales las instituciones participativas y gobernanza democrática. Se llevó a cabo la abstracción analítica, enfocada en la descripción e interpretación de los resultados. De tal manera que permitiera identificar las principales características de cada institución participativa dirigidas a conocer si existió una inclusión empoderada en estas, cómo

7 En el momento de la búsqueda inicios del 2024 por parte del gobierno se empezó a decir en el discurso sobre la extinción del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI). Aunque fue en diciembre de ese año que existió la reforma para su destitución e implementada en marzo del 2025.

se estructura la toma de decisiones y el involucramiento de la ciudadanía en ellas. Además, de señalar los actores e instituciones involucradas en estas.

A partir de la matriz teórica de análisis desarrollada en el capítulo anterior, se elaboró la matriz de categorización, considerando los conceptos principales, definidos a priori, así como las categorías emergentes identificadas durante el análisis de la información. En la primera columna, denominada Eje, se ubican las líneas principales de análisis que, de acuerdo con el marco teórico, corresponden a instituciones participativas y fortalecimiento democrático. Sin embargo, durante el proceso analítico, los ejes finales fueron: instituciones participativas, gobernanza en megaproyecto, aspectos políticos y gobernanza democrática. A partir de cada eje, se definió de manera abstracta la unidad de análisis denominada constructo.

Cuadro 4. Bosquejo de la matriz de categorización

Eje	Constructo	Mediadores conceptuales	Grupo de análisis	Categoría	Subcategoría o acciones micro	Ejemplo de dato
Instituciones Participativas						
Gobernanza en megaproyecto						
Aspectos políticos						
Gobernanza Democrática						

Fuente: Elaboración propia.

Para iniciar la definición de las categorías de análisis, fue necesario establecer un puente entre el nivel abstracto y el nivel empírico mediante mediadores conceptuales, lo que permitió operacionalizar los conceptos y facilitar la interpretación. En algunos casos se recurrió también a grupos de análisis, los que defino como elementos nucleares que permiten examinar las categorías; por ejemplo, en el eje de instituciones participativas se emplearon modalidades de participación como la consulta, cuya complejidad requería un análisis específico. Tanto los mediadores conceptuales como los grupos de análisis permitieron clasificar las categorías, las cuales agrupan las categorías predefinidas con las emergentes.

Las subcategorías se obtuvieron mediante el proceso de codificación en ATLAS.ti; en esta etapa se identificaron acciones específicas denominadas acciones micro, útiles para codificar las categorías con base en los datos. Por ejemplo, una de las acciones micro se relacionó con la resistencia, la cual fue incorporada en la categoría de control democrático. Por último, para la codificación se utilizaron ejemplos de datos, es decir, fragmentos textuales que sustentan el análisis de las categorías. La matriz resultante, un resultado extenso, constituyó la base del análisis ya que funcionó como punto clave en la estructuración analítica.

Para esta fase, el análisis se centró en los resultados vinculados al eje de las instituciones participativas. El objetivo fue examinar los mecanismos participativos implementados en el megaproyecto a partir de los elementos establecidos en el capítulo teórico (Cuadro 2). Una vez identificadas dichas instituciones, se procedió a analizar cada una de ellas utilizando como componentes generales los criterios definidos en la matriz y el marco teórico correspondiente. Con el fin de garantizar uniformidad en la revisión, el análisis de cada mecanismo se estructuró bajo un mismo conjunto de parámetros, sin descartar las particularidades de cada una de ellas.

A partir de la matriz de categorización de las instituciones participativas, se procedió a llenar sistemáticamente cada uno de sus rubros. El grupo de análisis correspondiente a las instituciones participativas fue un elemento central, pues esta columna reunía los mecanismos implementados durante el megaproyecto Tren Maya. A partir del marco teórico de la matriz original, se reagruparon los conceptos utilizados y se desglosaron sus categorías y subcategorías, articulando los elementos teóricos con los hallazgos empíricos. Considerando la lógica política de las instituciones participativas se incorporaron los tres objetivos políticos propuestos por Mayka y Abbott (2023), además de las modalidades participativas y los actores relevantes como mediadores conceptuales que permitieran delimitar categorías analíticas. Es importante indicar que después de la matriz llenada se consideró para el análisis las preguntas propuestas por estos autores para conocer los objetivos que enmarca una institución participativa.

La matriz se estructuró a partir de ejemplos concretos; como el caso en el rubro de reforma de política, relacionado con cambios en acciones, productos y resultados de política pública, se establecieron tres categorías: la incorporación de organizaciones de la sociedad civil; la

eficiencia de resultados vinculada a la atención de necesidades comunitarias y a la supervisión del proceso; y las obligaciones normativas relacionadas con la consulta. Cada categoría incluyó subcategorías sustentadas en datos empíricos. Esta reorganización permitió convertir los conceptos del marco teórico en componentes operativos para el análisis, garantizando un desglose exhaustivo y coherente de cada dimensión conceptual. Como una forma de ejemplo de esquematizar lo anterior se tiene el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Ejemplo de categorización

Eje	Constructo	Mediadores conceptuales	Grupo de análisis	Categoría	Subcategoría o acciones micro	Ejemplo de dato
Instituciones Participativas	Lógicas políticas de las IP	Objetivos políticos	Consulta	Incorporar OSC	Participó una organización de la sociedad civil	*Resultado; una cita*
				Eficiencia de servicios	Información de necesidades comunitarias	*Resultado; una cita*
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Elaboración propia.

Una vez completada la matriz, se definió el punto de partida del análisis. Las modalidades de instituciones participativas se utilizaron como introducción general para presentar los mecanismos empleados en el megaproyecto, mientras que cada mecanismo fue tratado posteriormente como un grupo de análisis específico. Se incorporaron adicionalmente elementos de gobernanza y de megaproyectos, dado que, en la práctica, funcionaban como dimensiones transversales para comprender el funcionamiento de las instituciones participativas. Durante la elaboración de las matrices, se recurrió constantemente al diálogo entre teoría y datos, manteniendo un movimiento articulado entre lo deductivo y lo inductivo que permitiera, simultáneamente, explicar empíricamente los conceptos teóricos y señalar nuevas líneas analíticas emergentes.

El proceso de sistematización de las matrices construidas a partir de los distintos conceptos permitió estructurar el esquema de análisis que se presenta en la Fase 3. Ante esto, particularmente en relación con los mecanismos de participación elaboré una matriz de análisis

cuyo eje central fueron los mecanismos identificados en el megaproyecto Tren Maya y las formas de involucramiento de los actores en dichos espacios participativos. Para su análisis, los mecanismos fueron clasificados a partir del sustento teórico y de la evidencia empírica obtenida en el trabajo de campo, mediante ocho categorías analíticas que atraviesan cada mecanismo participativo.

La primera corresponde al actor dominante, entendido como aquel que predominó en la implementación de la institución participativa. La segunda dimensión refiere al grado de institucionalización considerando un rango que permite identificar si el mecanismo se sustentó en reglas y normas formalmente establecidas. La tercera categoría es la intensidad participativa, denominada inicialmente en el marco teórico como vinculación con el proyecto, la cual refiere al tipo de relación entre la participación y las acciones del megaproyecto. La cuarta dimensión es la temporalidad, que ubica el momento en que se configura el mecanismo participativo, un elemento importante para comprender su surgimiento y posibles efectos. Asimismo, se incluye el tipo de participación y la forma de participación, que distingue si esta ocurre de manera continua, intermitente, focalizada o puntual. La séptima categoría corresponde a los mecanismos de seguimiento, con el fin de identificar la existencia y el tipo de continuidad en los procesos participativos. Por último, se incorpora la función política observable, construida a partir de la evidencia empírica, la cual permitió clasificar la orientación del mecanismo participativo en términos de las lógicas políticas que influyen en su configuración.

A partir de la propuesta teórica de Mayka y Abbott (2023), se categorizaron las líneas de análisis. La primera, orientada a la sistematización de las ocho dimensiones, no fue considerada de forma principal en este apartado, debido a que su operacionalización y ubicación analítica se desarrolla en otro momento metodológico de la investigación. La segunda línea se relaciona con quiénes participan, el tipo de participación y los intereses políticos involucrados, en concordancia con los objetivos de la primera línea denominada función de política observable. Para ello, cada uno de estos elementos fue sistematizado en un conjunto de opciones analíticas susceptibles de ser identificadas y clasificadas, tal como se presenta los actores; en este sentido, se categorizaron tres dimensiones: intensidad y su forma de participación y mecanismos de seguimiento, con el propósito de describir y analizar las modalidades mediante las cuales se

configuró la participación. Adicionalmente, se incorporaron la temporalidad y el grado de institucionalización como categorías emergentes para ampliar el análisis del fenómeno estudiado.

Cuadro 6. Categorización de dimensiones de instituciones participativas

Líneas de análisis	Dimensiones	Categorización
Objetivos políticos	Función política observable	a) Eficiencia administrativa b) Cumplimiento normativo c) Legitimación d) Construcción de apoyo e) Desmovilización
Quiénes participan	Actor dominante	a) Gobierno b) Organización de la sociedad civil c) Comunidad d) Actores partidistas e) Mixto
	Tipo de participación	a) Abierta b) Restringida
Cómo participan	Intensidad participativa	a) Informativa b) Consultiva c) Deliberativa d) Decisoria
	Forma de participación	a) Continua b) Intermitente c) Focalizada d) Puntual
	Mecanismos de seguimiento	a) Sin seguimiento b) Seguimiento ocasional c) Seguimiento constante
Emergente	Grado de institucionalización	a) Bajo b) Medio c) Alto
	Temporalidad	a) Ex ante b) Durante c) Ex post

Fuente: Elaboración propia.

La matriz de análisis de los mecanismos participativos constituyó la base para la estructuración de uno de los capítulos de resultados, en el cual se examina la configuración de las instituciones participativas a partir de un análisis independiente orientado a identificar en qué medida estas estuvieron encaminadas, o no, hacia la consolidación de una gobernanza democrática. En este sentido, como se desarrolla en la Fase 3, se construyó un modelo de análisis articulado en tres líneas, conforme a lo planteado en el marco teórico, a partir del cual se explica el proceso de elaboración de diversas matrices analíticas dirigidas al estudio de los conceptos centrales:

instituciones participativas, fortalecimiento democrático y la relación entre megaproyecto y participación. Como objetivo fue determinar si dichas dimensiones contribuyeron, en su conjunto, a la existencia de una gobernanza democrática en el contexto de la implementación del Tren Maya.

2.4. Fase 3: Estrategia para analizar la gobernanza democrática

Una vez analizadas las instituciones participativas de forma individual, se examinó en qué medida cumplían con las tres funciones fundamentales: inclusión empoderada, formación de una agenda y voluntad colectiva, y toma de decisiones colectivas, con el fin de valorar su contribución al fortalecimiento de la gobernanza democrática. En esta etapa se volvió a retomar la revisión realizada y la matriz de categorización para la construcción del modelo de análisis sobre el fortalecimiento democrático a partir de una gobernanza democrática. En primer lugar, se retomó la codificación de la información de los documentos oficiales (informes, comunicados y artículos académicos sobre el proyecto) y, en segundo lugar, de las noticias nacionales y locales, tanto con enfoques positivos como críticos, con el fin de contrastar perspectivas y simplificar la información (Izcara Palacios, 2014). Además, se consideraron las entrevistas realizadas.

Considerando el diagrama de Elo & Kyngäs (2008, pág. 110), es posible señalar que, aunque el proceso incluyó elementos inductivos y deductivos en el análisis de las instituciones participativas, la construcción del modelo de fortalecimiento democrático se orientó principalmente hacia un enfoque deductivo. Durante la elaboración de la matriz y el análisis posterior, la recopilación y codificación de los datos permitieron estructurar un modelo analítico dirigido a identificar si los elementos presentes en el megaproyecto del Tren Maya, específicamente aquellos relacionados con las instituciones participativas, contribuyeron al fortalecimiento o a la limitación de la gobernanza democrática. La propuesta es que dicho modelo sirviera como base para reflexionar sobre los aprendizajes derivados del megaproyecto y sus implicaciones futuras en proceso democráticos.

En esta tercera fase, el análisis se organizó en tres momentos que permitieron ordenar y articular la exposición de los hallazgos. Cada momento funcionó como eje para profundizar en distintos aspectos de la posible existencia de una gobernanza democrática en el megaproyecto

Tren Maya. El primer momento estuvo dirigido al Tren Maya y la participación. Considerando los resultados obtenidos a partir de la codificación en ATLAS.ti, se analizaron las categorías y sus posibles agrupaciones en Excel, lo que dio como resultado la construcción de cuatro dimensiones analíticas correspondientes a una primera línea de análisis orientada a los alcances territoriales y sociales.

Las dimensiones que resultaron fueron: los efectos derivados de la implementación del Tren Maya; los proyectos asociados, particularmente aquellos de alcance regional; el significado atribuido al proyecto; y, finalmente, los aprendizajes generados a partir de su implementación. Esta última dimensión surgió de manera inductiva a partir de conversaciones preliminares con actores durante el trabajo de campo, las cuales permitieron identificar que la experiencia del Tren Maya había generado distintos aprendizajes. A partir de ello, se incorporó como un elemento de las entrevistas con el propósito de indagar cuáles habían sido esos aprendizajes, si fueron abordados dentro de los mecanismos participativos o, en su caso, cómo fueron interpretados por las personas entrevistadas. Para la organización de la información, se elaboró una matriz en Excel en la que cada pestaña representó una dimensión, integrado en cada una un cuadro con la categoría correspondiente y sus citas textuales, lo que permitió identificar la frecuencia de las dimensiones y recuperar evidencia empírica en la selección de la información para el análisis. Esta primera fase analítica posibilitó la contextualización del megaproyecto y su relación con la participación.

A partir de la construcción de una línea de tiempo y de la contextualización del megaproyecto Tren Maya, se identificaron diversas aperturas de vinculación entre el gobierno y actores no gubernamentales orientadas a la participación. Sin embargo, estas no necesariamente constituyeron instituciones participativas, en la medida en que se enfocaron principalmente en la divulgación de información y en la generación de diálogos iniciales en torno al megaproyecto. Asimismo, identifiqué condiciones que influyeron en la motivación o ausencia de que los actores participaran. Dichas condiciones se clasificaron en dos líneas: la primera, orientada a los casos en los que sí existió participación, identificando los factores que la hicieron posible; y la segunda, referida a la ausencia de intención de participar, la cual no se interpreta necesariamente como indiferencia, sino como resultado de condiciones que desincentivaron la participación de estos actores en los mecanismos implementados por el

gobierno. A partir de esta clasificación, se identificó una dimensión transversal que incidió tanto en la presencia como en la ausencia de participación. De manera esquemática, el análisis permitió concluir que dichas condiciones fueron determinantes en la configuración de la intención de participar. Asimismo, se incorporaron categorías *in vivo* o emergentes derivadas del trabajo de campo, lo que permitió profundizar en el análisis de las motivaciones y posibilidades que influyeron en la participación dentro de estos mecanismos.

El segundo momento de análisis estuvo relacionado con las instituciones participativas. Con la clasificación previamente establecida sobre cuáles constituyeron propiamente instituciones participativas y cuáles representaron únicamente una apertura a la participación, definí dos categorías analíticas. La primera corresponde a escenarios centrados en objetivos específicos, es decir, procesos de gobernanza dirigidos a grupos acotados, cuyo alcance estuvo delimitado en función de acciones concretas del megaproyecto. La segunda categoría se orienta a aquellas instituciones participativas que mantuvieron una vinculación directa con la comunidad, no restringida a un grupo particular, sino dirigida a una participación más amplia.

Una vez identificadas dichas instituciones, se procedió a realizar un análisis integral que permitiera comprender su configuración, alcances y limitaciones en conjunto. Asimismo, se consideró pertinente incorporar las acciones de apertura a la participación señaladas en el capítulo anterior, ya que, si bien no se consolidaron como mecanismos participativos formales, sí representaron intentos relevantes de inclusión por parte de los actores involucrados. En primer lugar, se realizó una representación gráfica de las instituciones participativas con base en la propuesta de Mayka y Abbott (2023), con el propósito de identificar su ubicación relativa. Para ello, se establecieron coordenadas a partir de una clasificación en un rango de 0 a 3, sustentada en los elementos propuestos por la autora y el autor mencionados, como se muestra en el cuadro siguiente. De este modo, cada mecanismo participativo fue evaluado con base en los resultados obtenidos y clasificado según su orientación en tres dimensiones: objetivo de política pública, objetivo partidista y objetivo de fortalecimiento democrático. Esta clasificación permitió asignar tres coordenadas a cada mecanismo, facilitando así su localización y análisis en el espacio gráfico.

Cuadro 7. Localización gráfica de los mecanismos participativos

Objetivos	Clasificación para coordenadas			
	0	1	2	3
Política Pública	Ningún objetivo	Aumentar la eficiencia	Mejorar la prestación de servicios	Facilitación de la implementación
Partidista	Ningún objetivo	Técnica y lógica burocrática	Movilizar partidarios	Desmovilizar oponentes
Fortalecimiento Democrático	Ningún objetivo	Incremento de la voz de grupos marginados	Reemplazar democracia representativa por democracia participativa	Control democrático

Fuente: Elaboración propia a partir de Mayka y Abbott (2023).

Como se muestra en el cuadro anterior, se retomaron las categorías propuestas por Mayka y Abbott (2023) y se adaptaron a un rango de cero a tres para su aplicación en cada una de las instituciones participativas. Asimismo, se realizaron dos modificaciones: la primera consistió en ajustar la categoría de buena gobernanza para facilitar su comprensión, dado que los autores la vinculan con la lógica burocrática; la segunda implicó incorporar el control democrático como una categoría relevante dentro del fortalecimiento democrático. A partir de ello, se construyó una matriz ampliada en la que se incluyó, en la primera columna, cada institución participativa, seguida de su clasificación según los objetivos correspondientes, con el fin de generar tres coordenadas susceptibles de representación gráfica. Con base en los datos obtenidos, se asignó un valor numérico del rango considerado a cada institución de acuerdo con su ubicación en cada objetivo.

Por ejemplo, en el caso de la consulta sobre la manifestación de impacto ambiental, se asignó un valor de uno en el objetivo de política pública, ya que se orientó a incrementar la eficiencia sin incidir en la mejora de la prestación de servicios ni en la facilitación de la implementación del megaproyecto. En cuanto al objetivo partidista, se le asignó un valor de tres, al interpretarse como un mecanismo dirigido a desmovilizar a la oposición, dado que dicha consulta surgió de la presión de la movilización ciudadana que exigía su realización previa a la implementación del proyecto. Por último, en el objetivo de fortalecimiento democrático, se asignó un valor de dos, debido a que esta institución participativa buscó transitar una lógica representativa hacia

una participativa al ampliar la convocatoria a la comunidad local. Este procedimiento se replicó en cada una de las instituciones participativas. No obstante, la clasificación del mecanismo correspondiente a un esfuerzo de participación, las reuniones, presentó mayores dificultades, particularmente en lo relativo a su contribución al fortalecimiento democrático, por lo que finalmente consideré que su principal aporte fue promover la inclusión de diversos actores con voz y voto, más que reforzar mecanismos de representación formal.

En el tercer momento estuvo dirigido al análisis general de la gobernanza democrática. Para ofrecer una primera aproximación explicativa sobre la existencia de la gobernanza democrática, fue necesario recurrir a lo planteado en el marco teórico respecto a las funciones democráticas del sistema político propuestas por Mark Warren (2017). Para ello, ya se contaba con una sistematización, tanto general como desagregada, de los mecanismos participativos; a partir de esta base, se procedió a completar la matriz presentada en el marco teórico como Cuadro 2, integrado de manera general los resultados derivados de dichos mecanismos. En este proceso, y a partir de la relación entre las prácticas genéricas y las funciones políticas, se fue incorporando una explicación orientada a identificar hacia dónde se dirigían dichas prácticas. Asimismo, durante la elaboración de la matriz, consideré pertinente incorporar una categoría adicional, sustentada en el argumento de que el fortalecimiento del proceso democrático requiere la existencia de control democrático. Por ello, se añadió esta dimensión como una columna específica, con el propósito de analizar cómo se desarrollaba en cada una de las prácticas genéricas propuestas por el autor y, de este modo, contar con un panorama general que permitiera valorar si las instituciones participativas estuvieron efectivamente orientadas al fortalecimiento democrático.

A continuación, se indica la función de control democrático en cada práctica de tal manera que permitió su análisis dentro del megaproyecto:

- Identificación: cuales fueron (si existieron) los mecanismos de transparencia y capacidad de respuesta.

- Resistir: examinar la capacidad de la resistencia para generar rendición de cuentas, así como la existencia de mecanismos institucionales que limiten o modifiquen la política

pública. Además, identificar si estos mecanismos generados pudieron modificar o limitar la acción gubernamental.

- Deliberación: decidí que una forma de control democrático sobre la deliberación era dar seguimiento a los acuerdos que se hayan establecido. No solo notificar si existieron, sino que se hayan continuado.

- Representación: examinar la existencia de rendición de cuentas de los representantes y procedimientos para su sustitución.

- Voto: En esto planteé la existencia, durante el proceso de diálogo y negociación, de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de tal manera que las personas que participaron en los mecanismos participativos pudieran conocer la información y así poder decidir.

- Unión: identificar si existen mecanismos que limiten grupos con poder, de tal manera que las diferentes voces sean escuchadas. Así como mecanismos institucionales que limiten la concentración de poder organizativo y restrinjan la influencia de grupos dominantes, garantizando que las diferentes voces sean escuchadas.

- Salida: examinar si existieron modificaciones en las acciones del proyecto ante demandas ciudadanas.

A partir de ello, se procedió a examinar si en el megaproyecto se configuró un proceso de gobernanza democrática. Para tal efecto, el análisis se delimitó en dos líneas: la primera, centrada en las instituciones participativas en sí mismas, y en la segunda, orientada al examen conjunto de los problemas de la democracia previamente desarrollados, con el propósito de construir una valoración general que permitiera argumentar la existencia, o no, de elementos de gobernanza democrática.

Durante la investigación, uno de los hallazgos más relevantes fue la identificación de espacios potenciales de gobernanza democrática que, por diversas razones, las cuales se analizan en capítulos posteriores, no lograron materializarse. A partir de este resultado, y en consonancia con mi formación profesional y académica, consideré pertinente no limitar el análisis

únicamente a la descripción empírica de los hechos, sino también explorar sus implicaciones prescriptivas. Si bien reconozco que la investigación en ciencias sociales se sustenta en el estudio riguroso de la evidencia, opté por aprovechar los hallazgos obtenidos para esbozar una construcción ideal de la gobernanza democrática. De este modo, se desarrolla una reflexión que, sin apartarse de los datos recabados, propone una descripción de carácter utópico cómo pudo o podría configurarse una gobernanza democrática en el contexto del megaproyecto Tren Maya.

Conclusiones

La construcción del conocimiento sobre el Tren Maya fue cualitativa con un nivel exploratorio y descriptivo. Se inició con una revisión documental exhaustiva; por ello, fue fundamental establecer lineamientos analíticos, es decir, palabras clave para la búsqueda y reconstrucción de la información. Asimismo, metodológicamente fue importante definir a las personas que serían entrevistadas. En este proceso, la virtualidad se convirtió en un mecanismo clave tanto para identificar y contactar a los informantes como para realizar las entrevistas y en realizar la búsqueda de información.

La construcción del árbol de búsqueda permitió explorar el megaproyecto Tren Maya en relación con la participación, además de constituirse como una herramienta metodológica para la elaboración de la línea de tiempo, lo que facilitó la identificación de las instituciones participativas y, posteriormente, el análisis de la gobernanza democrática. Asimismo, la construcción de matrices para la codificación de información, aunque implicó un proceso exhaustivo, resultó fundamental para delimitar y organizar la evidencia empírica de manera sistemática. En este sentido, uno de los principales retos metodológicos consistió en la selección de información pertinente que respondiera de manera directa a la pregunta de investigación y a los objetivos planteados, lo que implicó descartar parte de la información sistematizada que, si bien resultaba relevante para comprender el contexto del megaproyecto, no contribuía de forma específica al análisis propuesto.

Capítulo III. Temporalidad de la participación en el Tren Maya: dinámicas territoriales durante su implementación

El árbol de búsqueda permitió construir un panorama general de las características que componen el megaproyecto Tren Maya y contextualizar los momentos en los que la participación desempeñó un papel dentro de su implementación. No obstante, en lugar de desarrollar un capítulo exclusivamente dedicado al contexto del megaproyecto, opté por incorporar directamente el análisis de sus principales características y su relación con la participación, mientras que la reconstrucción contextual y cronológica se presenta de manera breve y descriptiva en el Anexo iv. Este ejercicio permitió identificar los principales mecanismos participativos implementados a lo largo de las distintas etapas del proyecto y delimitar aquellos que resultaban pertinentes para su análisis en los capítulos posteriores, particularmente los impulsados desde el ámbito gubernamental.

Tras la sistematización de la dimensión contextual del megaproyecto Tren Maya y del análisis de los resultados obtenidos, la temporalidad emergió como una dimensión analítica fundamental para comprender cómo se fue materializando la participación. Esta permitió distinguir diferentes momentos en los que la participación adoptó características específicas: inicialmente predominó una apertura parcial, con funciones principalmente informativas y legitimadoras, vinculada con la socialización del proyecto; posteriormente se transitó hacia un cierre decisional, en el que la aceleración de la construcción se convirtió en la prioridad gubernamental y, de manera paralela, comenzó el proceso de militarización de la gestión del megaproyecto. Por esta razón, el hilo conductor de este capítulo es la temporalidad en relación con el territorial y la participación en el Tren Maya, la cual se clasifica en tres momentos: el primero corresponde al diseño del megaproyecto, centrado en los argumentos que justificaron su implementación; el segundo aborda la socialización del proyecto y los espacios de vinculación, que constituyeron los primeros pasos hacia una posible apertura participativa; y el tercero se refiere a la etapa de construcción acelerada, caracterizada por el cierre de los márgenes de participación y el inicio de la militarización de la gestión del Tren Maya.

3.1. Primer momento: diseño del megaproyecto Tren Maya

Al inicio de su mandato, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) presentó diez programas prioritarios como parte de su estrategia de gobierno, entre los cuales se incluía el Tren Maya. Su inclusión en esta lista significó colocar el tema en la agenda pública y abrir el debate sobre sus implicaciones. A partir de ello, diversas organizaciones de la sociedad civil comenzaron a demandar más información acerca de las características del proyecto, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales relacionados con la consulta a los pueblos indígenas (Infobae, 2018), dado que el trazado del Tren Maya atraviesa territorios habitados por estas comunidades.

El 16 de diciembre de 2018, AMLO encabezó una ceremonia simbólica para marcar el inicio del proyecto del Tren Maya, acompañado de personas identificadas como representantes de pueblos indígenas. El acto incluyó un ritual basado en las costumbres indígenas en Palenque, Chiapas. Para realizar un análisis breve de este evento, puede recurrirse al concepto de *performance*, entendido como una representación escénica de un proceso social, cuya relevancia radica tanto en la manera en que se ejecuta como en la forma en que es interpretada por sus participantes y por la audiencia (Cadena-Roa y Puga, 2021). Desde esta perspectiva, la ceremonia puede interpretarse como un acto simbólico del gobierno para proyectar una imagen de armonía con las comunidades indígenas. A pesar de centrarse en elementos rituales mayas y de realizarse en el punto de inicio del proyecto, el evento buscó transmitir una aceptación implícita por parte de las comunidades mediante el acto ceremonial. Este tipo de performances políticos son característicos de las acciones de AMLO, quien recurrió a ellos en otros momentos, como en la ceremonia del bastón de mando. En términos generales, Cadena-Roa y Puga (2021) retoman los planteamientos de Saward sobre que este tipo de representaciones políticas implican una reivindicación simbólica capaz de generar sentido de identidad y movilizar a una audiencia (Saward, 2010).

El Tren Maya inició como un programa prioritario del gobierno federal (2018-2024), diseñado no sólo como una obra de infraestructura de transporte, sino como un motor para el desarrollo regional de la península de Yucatán. Bent Flyvbjerg (2014) señala que “mega” proviene de algo grande, importante e imponente, y aunque suele asociarse principalmente con aspectos

económicos, en un megaproyecto también convergen dimensiones políticas, tecnológicas y arquitectónicas. El Tren Maya surge como un programa prioritario que puede dar lugar a otros proyectos de distinta escala, donde no sólo se define por su gran escala económica o técnica, sino también por su capacidad de influir significativamente en lo político, lo social y lo ambiental (Flyvbjerg, Bruzelius, y Rothengatter, 2003). En este sentido, el Tren Maya cumple con dichas características al ser una obra compleja que involucra múltiples actores, escalas de intervención e intenciones de transformación estructural de la región.

Para la descripción del megaproyecto del Tren Maya se retoman los elementos propuestos por Flyvbjerg (2014), quien identifica los factores que motivan y justifican la toma de decisiones en torno a los megaproyectos, aun cuando estos no siempre cuentan con una evaluación de riesgos y costos. El autor denomina a estos factores los cuatro impulsos o atractivos [«sublime» en inglés] que explican la fascinación de los tomadores de decisiones por este tipo de obras: el tecnológico, el político, el económico y el estético. No obstante, en el caso del Tren Maya identifiqué un quinto impulso, llamado estrategia territorial, vinculado con la narrativa de inclusión, deuda histórica y elementos ambientales.

3.1.1. Tecnológico

El Tren Maya es un proyecto que responde a la propuesta gubernamental de establecer un nuevo modelo de regionalización turística (Secretaría de Turismo, 2020b), cuyo propósito es fortalecer los destinos turísticos para beneficiar a las comunidades locales. El proyecto busca estructurar las bases de un desarrollo equilibrado entre regiones, fortaleciendo los vínculos entre entidades federativas con el fin de incrementar los flujos de visitantes e inversiones, y promoviendo una mayor cohesión entre los mexicanos mediante el turismo (Secretaría de Turismo, 2020b). El proyecto contempló la construcción de 15 estaciones[8] a lo largo del trayecto, con una inversión estimada de 150 mil millones de pesos, provenientes de fuentes públicas, privadas y sociales (Secretaría de Turismo, 2020b).

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) es la institución del gobierno federal encargada de supervisar el desarrollo de la infraestructura de comunicación y transporte en el

8 Para el 2025, se cuenta con 34 estaciones distribuidas en los siete tramos del Tren Maya.

país. En su Programa Sectorial (2020), señaló que el proyecto del Tren Maya tendría una finalidad principalmente turística, bajo la coordinación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo. No obstante, en 2020 esta secretaría transfirió la responsabilidad de la construcción y administración del proyecto a la empresa de participación estatal mayoritaria FONATUR Tren Maya S.A. de C.V. (Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, 2023).

Los documentos técnicos difundidos por FONATUR sobre el Tren Maya indican que se utilizará el derecho de vía existente entre Palenque y Valladolid, así como otras infraestructuras previamente construidas, como carreteras, autopistas y líneas eléctricas. En uno de estos documentos (Fonatur, 2019), se establece que la velocidad máxima de los trenes será de 160 km/h para el transporte de pasajeros y 120 km/h para el de carga. Además, se resalta que el sistema ferroviario será con trenes de tipo diésel-eléctrico cuyos motores eléctricos son alimentados por un generador de energía.

En cuanto a los trenes, se construirán tres tipos, donde cada uno de éstos tendrá un objetivo para el viaje, con tecnología basada en motores eléctricos que reciben energía a través del pantógrafo y la catenaria, permitiendo una alimentación completamente eléctrica (Ramos, 2024). Asimismo, se propuso integrar un sistema informativo para los pasajeros mediante pantallas y altavoces. Durante un recorrido realizado, se constató que las unidades cuentan con pantallas que muestran la siguiente estación, acompañadas de avisos auditivos previos a cada parada. Asimismo, se observó que, en caso de presentarse algún inconveniente, el personal operativo de la empresa estatal Tren Maya brinda asistencia a los pasajeros.

3.1.2. Político

El Tren Maya fue uno de los diez programas prioritarios propuestos por el poder ejecutivo federal durante el periodo 2018-2024, encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Tras una consulta nacional realizada en noviembre el 2018[9], en que se planteó la aprobación de dichos programas mediante respuestas dicotómicas (sí o no), todos obtuvieron más del 90% de aprobación (Forbes Staff, 2018). Asimismo, el Tren Maya fue presentado

9 Si bien existen lineamientos generales para realizar una consulta nacional, donde el organizador debería ser el Instituto Nacional Electoral, dicha consulta fue organizada por la fundación "Arturo Rosenblueth". En esta solo se tuvo la participación de 946.081 personas, que representan menos del 1% de la lista electoral (BBC News Mundo, 2018).

como el número 68 de los 100 compromisos que AMLO propuso cumplir durante su administración, según lo declarado en su discurso de toma de posesión el 1 de diciembre de 2018.

El proyecto del Tren Maya representó una estrategia del gobierno nacional como una justificación de saldar la deuda histórica de desarrollo con esta región y priorizar, ante todo, el bienestar de la población. Además, el gobierno federal lo concibió como un proyecto integral destinado a conectar la región con la dinámica nacional. Así lo señaló Fuentes (2018), quien indicó que AMLO expresó que el Tren Maya representa un mecanismo de comunicación cultural de la región con el mundo, destacando principalmente la cultura maya. Las bases normativas sobre el Tren Maya se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), el cual es una propuesta gubernamental sobre las acciones por hacer en un periodo establecido.

Para continuar con el análisis de los elementos políticos del megaproyecto, es posible identificar una serie de acciones y decisiones que evidencian su relevancia estratégica durante la implementación. Una motivación política central fue garantizar que el Tren Maya avanzara sin interrupciones, incluso frente a controversias sociales, ambientales o legales. En este sentido, la decisión de clasificarlo, al igual que otros proyectos federales, como asunto de seguridad nacional funcionó como un mecanismo para blindar su continuidad, reforzando la prioridad gubernamental de mantener el proyecto en marcha bajo cualquier circunstancia.

3.1.3. Económico

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se formuló el Programa Sectorial de Turismo, orientado al eje económico y, en particular, a la promoción de proyectos regionales como el Tren Maya, con el objetivo de fomentar un turismo más inclusivo y sostenible (Secretaría de Turismo, 2020). Este programa planteó la creación de “circuitos turísticos de bienestar social, la armonía con la naturaleza y el desarrollo integral” (Secretaría de Turismo, 2020, párr. XX). El Tren Maya plantea ser un nuevo modelo de turismo que incluya la distribución equitativa de la riqueza en la comunidad a través de proteger los ecosistemas, detonar el crecimiento económico, fomentar la inclusión social para aprovechar la capacidad de carga ambiental de la infraestructura o de servicios de los sitios, así como promover el

respeto de los pueblos originarios y evitar la sobreexplotación y crear mecanismos sociales ("Tren Maya", 2018).

Se espera que este megaproyecto fortalezca la derrama económica del turismo en la región, promueva la generación de empleo, estimule un desarrollo basado en principios de sostenibilidad ambiental y contribuya al ordenamiento territorial (Gobierno de México, 2019). El proyecto del Tren Maya propone desde un eje de desarrollo económico inclusivo plantear reducir costos de transportación, aumentar conectividad digital, integrar a las comunidades de la zona en cadenas productivas, generar nuevas oportunidades económicas y facilitar el acceso al mercado laboral (Secretaría de Gobernacion-Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas-Fondo Nacional de Turismo, s.a.).

La propuesta del proyecto contempla cuatro líneas estratégicas para convertirlo en un plan de ordenamiento territorial que conecte la región, priorizando la protección ambiental y el crecimiento económico para mejorar la calidad de vida local (Gobierno de México, sf). Se busca reactivar el ordenamiento territorial mediante una planificación que identifique nuevas áreas de oportunidad, incluso la existencia de "Polos de desarrollo". La utilización de vías férreas existentes (derecho de vía), minimizará el impacto ambiental y social. La dimensión turística considera al Tren Maya como un servicio de transporte para liberar las carreteras y reducir emisiones contaminantes. Finalmente, las estaciones pretenden conectar comunidades y fomentar el desarrollo local mediante actividades comerciales y turísticas sustentables.

3.1.4. Estético

Desde una perspectiva estética, identifiqué tres justificaciones principales que se han utilizado para sustentar el proyecto del Tren Maya. La primera está relacionada con el mejoramiento urbano. El proyecto se presentó como un motor de desarrollo que promovería una "armonía con la vocación de la zona y sus pobladores" (Fonatur, s.a.), a través de la creación de comunidades sustentables que propiciaran un ordenamiento urbano de calidad. El Tren Maya no solo se planteó como una obra de movilidad regional para la península de Yucatán, sino también como un impulsor del desarrollo económico y regional, capaz de articular diversas estrategias urbanas en torno a su infraestructura, esto es lo que se infiere como la creación de "Polos de desarrollo".

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2021), la construcción del Tren Maya atraviesa diversos municipios. En algunos de ellos se han desarrollado programas de desarrollo urbano; sin embargo, algunos se vinculan directamente con el Tren Maya -como Palenque, Escárcega, Campeche, Calakmul, Maxcanú, Tixkokob, Kanasín, Tulum, Bacalar, Playa del Carmen y Othón P. Blanco-, mientras que otros no presentan una relación directa, como Tenosique, Balancán, Champotón, Calkiní, Izamal, Tinum, Valladolid y Cancún (Benito Juárez) y Felipe Carrillo Puerto. Esta diferenciación puede generar impactos diversos en la región y subraya la importancia de establecer planes complementarios (Auditoría Superior de la Federación, 2021).

La segunda justificación se enmarca en los aspectos culturales e históricos. El propio nombre del proyecto constituye una exaltación simbólica de la cultura maya. El argumento gubernamental en torno al uso de la referencia maya se presentó como una forma de reconocimiento histórico hacia las comunidades indígenas de la región. En cuanto a los aspectos históricos, se afirmó que el proyecto contribuiría a "rescatar lo que se estaba perdiendo" (López Obrador A. , 2024). Esta narrativa justificó la iniciativa al señalar que permitiría conocer, conservar y proteger las zonas arqueológicas cercanas al recorrido del tren. Tal justificación fue relevante en la construcción del discurso gubernamental, al presentarse como un esfuerzo por incluir a las comunidades indígenas mediante el reconocimiento de su herencia cultural y la revalorización de su patrimonio. Ello se evidenció tanto en los discursos oficiales como en los materiales audiovisuales de promoción. Por otro lado, como una forma de resistencia organizaciones y comunidades mayas, llaman al proyecto "El mal llamado Tren Maya".

La tercera justificación se refiere al diseño de la infraestructura. Desde el inicio, se propuso que las estaciones del Tren Maya incorporarían elementos contextuales locales y que serían concebidas como núcleos de comunidades sustentables. En este sentido, el tren se presentó no solo como una obra de movilidad, sino también como un instrumento para la planeación urbana y la mejora de la calidad de vida de las comunidades. Asimismo, se destacó un componente simbólico en el diseño del tren. De acuerdo con la empresa Alstom, el diseño tomó como inspiración al jaguar, especie emblemática de la región, asociada con la elegancia, la velocidad y la fuerza (Alstom, 2025). Como se indica en la página de internet del tren, los colores y

texturas reflejan elementos de la cultura y del entorno natural de la península, con la intención de contextualizar visualmente la obra e integrarla al paisaje y a la identidad regional (https://www.trenmaya.gob.mx/).

El diseño contempla tres tipos de trenes, cada uno nombrado con términos en lengua maya que expresan su función específica: Xiinbal, que significa "caminar" y corresponde al tren actualmente en operación; Janal, orientado a la experiencia gastronómica y turística, con un restaurante a bordo que permite disfrutar la vista de la selva; y P'atal, que significa "permanecer", destinado a recorridos de larga distancia con camarotes incluidos (Alstom, 2025). Como señaló Maite Ramos Gómez, directora de Alstom México, el propósito del proyecto no es únicamente ofrecer comodidad, sino también brindar una experiencia de movilidad y disfrute del territorio: "Dormir en medio de la selva y ver las estrellas desde el camarote o desde el tren" (Ramos, 2024).

3.1.5. Estrategia territorial

A partir de las particularidades del caso de estudio, propuse incorporar la estrategia territorial como una dimensión adicional para la descripción del Tren Maya. Aunque esta dimensión puede relacionarse con los aspectos estéticos o políticos del megaproyecto, se plantea abordarla de manera independiente, ya que el territorio constituyó un elemento central en la narrativa gubernamental y en la forma en que se articuló el proyecto. Esta incorporación permitió concebir al territorio como un espacio de convergencia de múltiples escalas, entendido como una construcción social que manifiesta distintos niveles de articulación espacial (Morales Barragán y Jiménez López, 2018). En consecuencia, considerar esta dimensión resultó pertinente para analizar un megaproyecto que se despliega sobre diversos espacios, en los que interactúan múltiples actores y representaciones territoriales, particularmente en el ámbito regional.

El discurso oficial presentó al Tren Maya como un motor de desarrollo social en el que la población local sería protagonista, promoviendo una vinculación constante con las comunidades durante la implementación del proyecto. En esta línea, se planteó la integración de los habitantes de la región, la negociación sobre el uso de las vías y la consulta con los pueblos originarios. Incluso, el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024, donde formó parte

el proyecto del Tren Maya, tenía como objetivos garantizar un enfoque social con perspectiva de derechos humanos en las actividades turísticas, impulsar un desarrollo equilibrado, fortalecer los mercados turísticos nacional e internacional, y fomentar un turismo sostenible (Secretaría de Turismo, 2020b).

Con una proyección inicial de cuatro años para su construcción (2022-2024), el principal objetivo del proyecto fue fungir como catalizador de un nuevo modelo turístico sustentable. La propuesta del Tren Maya estuvo dirigida a promover un nuevo paradigma del turismo (Comisión Asuntos Frontera Sur-Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 2019), que fuera inclusivo y distribuyera la riqueza en la comunidad mediante la protección de los ecosistemas, la inclusión social, el respeto a las distintas etnias y el cuidado de los sitios arqueológicos, así como establecer límites de sostenibilidad, evitar la sobreexplotación y crear mecanismos sociales para la conservación comunitaria. Asimismo, de acuerdo con el Gobierno Federal de ese período, el propósito fundamental del Tren Maya es promover un desarrollo integral y sustentable en el sureste de México, particularmente en la Península de Yucatán (Secretaría de Gobernación-Fondo Nacional de Turismo-Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2019; sf). Además, se propone impulsar una agricultura y ganadería sostenibles que fortalezcan una economía local basada en el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Incluso, se anunció la aplicación de programas gubernamentales ya existentes, como Sembrando Vida.

El proyecto contempla igualmente un eje de ordenamiento territorial, orientado a una planeación participativa basada en el respeto ambiental y la inclusión social. En 2023, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) publicó el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Sur-Sureste, instrumento que reconoce al Tren Maya como un proyecto prioritario. Dicho programa promueve un modelo sistémico de ordenamiento territorial sustentado en seis políticas integrales: “consolidación, crecimiento controlado, mejoramiento, aprovechamiento sustentable, conservación y protección del territorio” (Secretaría de Desarrollo Agrario, 2023, pág. 11). Por último, el plan destaca la integración de las comunidades locales como un eje fundamental del proyecto. En este sentido, se plantea la gestión concertada de los derechos de vía aún no liberados, la resolución de conflictos por ocupaciones en terrenos federales y la realización de consultas a los pueblos y

comunidades indígenas, en conformidad con los marcos legales vigentes (Gobierno de México, 2019).

La proyección de ordenamiento territorial asociada al Tren Maya implica relaciones de poder sobre la gestión y reorganización del espacio, convirtiendo al territorio en un elemento geopolítico en el que convergen intereses económicos, sociales y políticos (Ceceña, 2019). En este sentido, el componente territorial constituyó un eje central en la configuración y legitimación del megaproyecto, al plantearse como un instrumento de reorganización espacial con capacidad para incidir en las dinámicas de desarrollo local y regional. Más allá de una infraestructura de transporte, el Tren Maya fue concebido como un mecanismo de transformación territorial que otorgó al territorio un carácter estratégico (Ceceña, 2019), en tanto espacio de articulación de procesos económicos, ambientales, institucionales y sociales.

3.1.6. Los impulsos del megaproyecto: crítica a sus lógicas

La implementación del proyecto del Tren Maya explica la existencia de diversos diálogos y conflictos entre diferentes actores, así como las repercusiones ambientales y sociales que provoca el proyecto. Una crítica recurrente es sobre el modelo de desarrollo que se está implementando, ya que presenta vacíos en las estrategias de incorporación de las comunidades indígenas de la región, así como en su vinculación con las actividades turísticas. Aunque se propone que este proyecto es una estrategia de acción para un nuevo desarrollo regional y un modelo de turismo sustentable dirigido al beneficio de la comunidad local, no se cuenta con estrategias previas para incorporar adecuadamente las demandas sociales.

Almeida (2024) propone la necesidad de plantear un turismo comunitario desde la perspectiva antropológica, considerando las dinámicas sociales locales para incorporarlas en los beneficios que puede provocar el Tren Maya. El autor indica que la falta de incorporación de estas dinámicas en las estrategias turísticas ha provocado el incumplimiento de los objetivos del proyecto. Por ejemplo, en el caso del empleo, no se contrataron necesariamente obreros de la construcción de la región, sino que fueron traídos del centro del país. Almeida lo ejemplifica con el tramo cuatro, que abarca de Izamal a Cancún (Almeida Poot, 2024).

En el ámbito social, existe una preocupación relacionada con los agravantes que trae el cambio de uso de suelo, como los despojos y las negociaciones con la población que ocupa el territorio donde se planea el Tren Maya. Además, se ha señalado la falta de consulta con consentimiento previo sobre las decisiones relacionadas con la forma de llevar a cabo este proyecto en la comunidad, así como la falta de transparencia en las acciones relacionadas con el proyecto, como los acuerdos firmados con los representantes de las comunidades y actores privados. Un ejemplo de las consecuencias que puede traer la falta de transparencia y la ambigüedad entre el gobierno y la comunidad respecto al uso de suelo es el caso de la acusación de fraude por parte de la intermediaria legal Barrientos y Asociados, donde representantes y miembros de las comunidades indígenas denunciaron que los hicieron firmar documentos sin saber de qué se trataban y les cobraron una comisión del dinero que les dio el gobierno por sus tierras (Magaña y Pérez, 2021).

En el caso de las repercusiones ambientales, estas pueden variar según el tramo del proyecto. Sin embargo, de forma general, se argumenta que existen impactos ecológicos significativos como la pérdida de biodiversidad debido a la deforestación, la migración de fauna que provoca fragmentación biológica, la alteración de los ecosistemas acuáticos, un posible aceleramiento del crecimiento urbano y turístico por el cambio de uso del suelo, y el daño a las áreas naturales protegidas (Lariza, Virrueta y Sandoval, 2023). Incluso, organizaciones y académicos rechazan el Tren Maya, denunciando despojo territorial, división comunitaria y explotación de recursos, anticipando graves impactos sociales y ambientales en la región (Santana, 2021).

La propuesta de convertir el Tren Maya en un impulsor del turismo ha generado diversas opiniones, tanto a favor como en contra. A favor se vislumbra un imaginario de las ventajas que puede traer el turismo en la comunidad como generación de empleos, inversiones e ingresos (Rodríguez Martínez, 2024), así como ver al proyecto del Tren Maya como una "justicia socioespacial" (Sánchez Salmanza, 2023), y una articulación de la región ya que existen proyectos locales vinculados por el proyecto, convirtiendo al Tren Maya como un "complejo productivo" (Gasca Zamora, 2023). Sin embargo, las críticas hacia el proyecto son más abundantes. Un ejemplo es la crítica al concepto de desarrollo que hizo Sánchez que se pretende instaurar, ya que las características locales sugieren la necesidad de un enfoque de desarrollo más centrado en lo comunitario (Sánchez citado en Santana, 2021). Incluso,

académicos sostienen que la arqueología no debería estar al servicio del turismo, sino que es una disciplina histórico-social destinada a construir una conciencia cultural (Amador, 2018).

Con respecto a la propuesta inicial del proyecto sobre la creación de comunidades sustentables y el impulso de polos de desarrollo a través del Tren Maya, los primeros documentos informativos señalaban diversos elementos relacionados con estas ideas. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas y de la revisión de documentos posteriores, se observó que no existía una base sólida que explicara cómo se llevaría a cabo la conformación de dichas comunidades y polos de desarrollo. Infiero que esto se relaciona con la ruptura en la priorización del proceso participativo, ya que se dio mayor énfasis a la construcción de la obra que a los mecanismos de involucramiento social. Estos espacios participativos eran precisamente donde debían definirse las comunidades sustentables, las cuales habrían impulsado la creación de polos de desarrollo enfocados en dinamizar la economía local -principalmente mediante el turismo- y, al mismo tiempo, fomentar procesos sociales orientados a la generación de capacidades de participación y toma de decisiones. Hasta el año 2025, no existe evidencia de que tales propósitos se hayan materializado conforme a los planteamientos iniciales.

Los factores que impulsan un megaproyecto permiten comprender las justificaciones de su existencia e incluso ofrecen elementos para su eventual evaluación. Sin embargo, el propósito aquí no es realizar una evaluación del Tren Maya, sino analizar, a partir de dichos factores, las características que lo sustentan, así como las críticas y resistencias que ha generado. Los megaproyectos, por su propia naturaleza, son proyectos de conflicto; además, ya no pueden entenderse únicamente como decisiones verticales y centralizadas. Si bien surgen de iniciativas gubernamentales, en ellos el factor temporal adquiere una relevancia fundamental, pues se conciben como visiones de largo plazo, que no necesariamente el gobierno considera, sino que desea que existan resultados inmediatos. Además, en los megaproyectos existen beneficios, tensiones, vicios y coyunturas que pueden modificar su curso. En este sentido, no se trata solo de justificar el megaproyecto como una propuesta con impactos futuros, sino también de considerar los elementos locales, los actores involucrados y las contingencias que pueden incidir en su desarrollo, como los movimientos sociales o la pandemia de COVID-19. Por ello, los megaproyectos deben pensarse como escenarios en constante transformación, donde no

todos los elementos pueden anticiparse desde su planeación inicial, ya que en ellos convergen dimensiones políticas, económicas y sociales que los reconfiguran de manera continua.

3.2. Segundo momento: socialización y espacios de vinculación

Con el propósito de identificar y analizar los componentes presentes en el proceso de socialización y participación del megaproyecto, el análisis se estructuró en tres fases analíticas. La primera se orientó a identificar los componentes territoriales y los sentidos colectivos, entendidos como el conjunto de acciones, efectos, significados y aprendizajes derivados de la implementación del Tren Maya, con el fin de comprender el contexto territorial y social en el que se desarrolló el megaproyecto. La segunda fase se centró en identificar los primeros mecanismos implementados para la vinculación con la ciudadanía, a fin de reconocer las formas iniciales mediante las cuales el gobierno estableció procesos de interacción con los distintos actores. Finalmente, la tercera consistió en analizar las condiciones de participación que configuraron dichos mecanismos, con el propósito de comprender las características bajo las cuales se desarrolló la participación durante la implementación del proyecto.

3.2.1. Componentes territoriales y los sentidos colectivos

En la primera fase, se agrupó en componentes y sentidos colectivos. Los cuales se clasifican en cuatro elementos que explican las condiciones en las que se configuró la participación: los efectos derivados de la implementación del Tren Maya, los proyectos asociados al territorio y su relación con la participación, los significados atribuidos al megaproyecto en el plano simbólico y los aprendizajes generados a partir de su implementación. La incorporación de estas dimensiones respondió a las particularidades que presentó el megaproyecto tanto en el plano macro como en el micro. En el ámbito macro, el Tren Maya constituyó una estrategia prioritaria del gobierno federal orientada a consolidar un sistema de movilidad en la península de Yucatán, articular la región con el centro y el resto del país, y posicionarla como un destino turístico con proyección internacional. En el ámbito micro, fue necesario considerar las características propias del territorio, donde históricamente ha existido una limitada infraestructura de conexión entre comunidades debido a condiciones geográficas como la presencia de selva, además de tratarse de una región con una importante población indígena, dinámicas socioculturales específicas y una economía sustentada principalmente en

actividades vinculadas al turismo. En conjunto, estas dimensiones permiten comprender la participación en el megaproyecto desde una perspectiva territorial y colectiva.

3.2.1.1. Efectos del Tren Maya: polarización, económica y turismo

En relación con el primer elemento de la primera fase, referido a los efectos derivados del Tren Maya, identifiqué tres líneas principales de análisis. La primera corresponde a la división comunitaria; es decir, la existencia de una polarización. En diversas entrevistas se señaló que este megaproyecto generó fracturas al interior de las comunidades, colectivos e incluso familias, ya que mientras algunos actores estuvieron dispuestos a establecer diálogo con los funcionarios encargados de su implementación, otros manifestaron un rechazo absoluto, sin intención de escuchar los posibles beneficios expuestos por el gobierno. Para señalar un ejemplo, en una entrevista se me mencionó que un foro participativo organizado por el Instituto de Ecología, en el que participarían especialistas y académicos, tuvo que cancelarse debido a desacuerdos en torno a la presencia de Leticia Valenzuela, identificada como crítica del proyecto; según la entrevista, un líder comunitario expresó que no deseaba dialogar con ella, lo que derivó en la cancelación del panel (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). Tales posturas autoritarias limitaron las posibilidades de interacción, tanto desde narrativas gubernamentales que descalificaban a opositores como rechazos categóricos basados en naturaleza misma del megaproyecto. De igual manera, esta división fue reforzada por dinámicas políticas locales. En otra entrevista se me comentó que, por tratarse de un proyecto de orden federal, algunos gobiernos municipales condicionaron la participación comunitaria, sugiriendo que apoyar el megaproyecto implicaba no respaldar al gobierno local, bajo una lógica dicotómica: si no estás conmigo, entonces estás en mi contra (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025).

La segunda línea de efectos identificada se relaciona con resultados inmediatos de carácter económico. En entrevista con otra persona se me indicó que, al inicio de la construcción del tren, parte de la población se benefició mediante empleos directos en las obras, así como en la oferta de servicios y alimentos, lo que dinamizó la economía local (P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025). Los efectos económicos constituyen un elemento central para comprender las condiciones de participación, ya que mientras que algunos actores encontraron

oportunidades laborales, comerciales o de prestación de servicios derivadas del proyecto, otros percibieron incertidumbre.

Junto a esta línea, se encuentra la tercera línea relacionada con el turismo, la cual buscó ampliar la oferta turística, facilitando el desplazamiento de visitantes hacia nuevos destinos y promoviendo el crecimiento económico. No obstante, diversas críticas subrayan la necesidad de incorporar de manera sustantiva a las comunidades en estas dinámicas. Si bien existen colectivos y organizaciones orientadas al turismo comunitario, el cuestionamiento central radica en evitar que la población local sea concebida únicamente como proveedora de servicios, sin acceder a beneficios directos y de la derrama económica. Como se evidenció en una entrevista (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025), la participación se encuentra atravesada por intereses y desigualdades, particularmente al definir qué grupos de artesanas serían incorporadas a espacios comerciales vinculados a las estaciones, en contextos marcados por divisiones internas. Más allá de profundizar en el debate turístico, que excede los objetivos de esta investigación, resulta pertinente advertir la importancia de diseñar mecanismos que aseguren una integración equitativa de las comunidades de estas estructuras, las cuales demandan cada vez mayor articulación con las dinámicas de la acción pública.

3.2.1.2. El territorio y la participación

El segundo elemento de la primera fase se refiere a los proyectos impulsados bajo una visión predominantemente territorial. En este ámbito identifiqué seis proyectos: tres vinculados de manera directa con iniciativas derivadas del megaproyecto y otros tres asociados a dinámicas de alcance territorial. En el primer grupo se ubican los denominados polos de desarrollo, mencionados tanto en documentos oficiales como en las entrevistas realizadas. No obstante, a partir de la revisión documental y de la evidencia empírica recabada, se observa que dichos polos permanecieron en el plano discursivo. No se identificaron avances sustantivos para su consolidación, por lo que terminaron configurándose más como aspiraciones programáticas que como políticas efectivamente implementadas.

El segundo proyecto se relaciona con la justificación central expuesta en las consultas y en diversos mecanismos participativos: la promesa de mayor conectividad regional. El gobierno federal argumentó que el Tren Maya no solo facilitaría el traslado de personas, sino que

también articularía distintos puntos de la Península de Yucatán, mejorando la movilidad territorial. Por ejemplo, construcción y rehabilitación de carreteras que enlazarían comunidades con las estaciones ferroviarias y con otras vías terrestres. En una de las entrevistas, se me señaló que efectivamente se construyeron algunos tramos carreteros en beneficio de determinadas localidades (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Sin embargo, no se encontró evidencia de continuidad o ampliación de estas obras.

La tercera propuesta correspondió a la creación de los Centros de Atención a Visitantes (CATVI) en zonas arqueológicas, concebidos para fortalecer la actividad turística y generar oportunidades económicas para las comunidades cercanas (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Durante el trabajo de campo se visitó el CATVI de Palenque, Chiapas (véase Anexo v), donde se observó que su función principal consiste en gestionar el acceso y los servicios turísticos de la zona arqueológica. En conversación con una persona que se desempeña como guía turística interpretó la existencia de una participación comunitaria limitada, centrada principalmente en la prestación de servicios y la venta de artesanías, lo que sugiere una inclusión de carácter más instrumental que participativo.

En esta dimensión territorial también destacaron los procesos de planeación desarrollados de forma paralela al proyecto ferroviario. Mientras se implementaban mecanismos participativos para incorporar a la población al Tren Maya, instancias como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) elaboraban instrumentos de planeación local y regional con el propósito de armonizar el megaproyecto con los ordenamientos territoriales existentes (P3, comunicación personal, 17 de julio de 2025). Un ejemplo fue el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Sur-Sureste. Sin embargo, la existencia de estos instrumentos no garantiza su implementación efectiva, pues no se identificó evidencia suficiente que demostrara una articulación sostenida entre dichos planes y la ejecución integral del megaproyecto.

Identifiqué otros dos componentes territoriales: el contextual y la conectividad regional. El primero estuvo marcado por la relación entre la tierra y el desarrollo turístico, ejes recurrentes en las entrevistas y en los documentos institucionales del Tren Maya. Durante las consultas, la incertidumbre sobre la ocupación de los predios constituyó una preocupación constante.

Aunque el gobierno federal implementó medidas preventivas mediante la Procuraduría Agraria, Escoffié (2023) documenta el caso del desalojo forzoso en San Francisco de Campeche, donde más de 200 familias enfrentaron el riesgo de desplazamiento y lograron interponer un amparo. El segundo componente correspondió a la conectividad regional, entendida no solo como movilidad física, sino también como intercambio de experiencias y aprendizajes sobre turismo comunitario entre estados de la Península y Chiapas[10]. Sin embargo, ambos componentes permanecieron principalmente en el plano discursivo, pues la prioridad otorgada a la construcción de la infraestructura limitó la materialización de las acciones previstas.

A partir del análisis de los proyectos asociados a lo territorial, es posible identificar una relación indirecta pero significativa con la participación. Si bien estos proyectos fueron presentados en las consultas y otros mecanismos como oportunidades para detonar desarrollo local, su materialización limitada revela que la participación operó principalmente en el plano discursivo. Las comunidades fueron convocadas para validar expectativas, como los polos de desarrollo, la conectividad territorial o los CATVI, pero no para incidir en su diseño, gestión o seguimiento. En este sentido, los proyectos de índole territorial funcionaron más como dispositivos de legitimación del megaproyecto que como espacios efectivos de participación, evidenciando una inclusión instrumental que no logró traducirse en procesos sostenidos de decisión colectiva.

3.2.1.3. La construcción simbólica del Tren Maya

En el análisis de la construcción simbólica del Tren Maya emergen diversas dimensiones que permiten comprender las tensiones entre representación, legitimación y participación. En primer lugar, identifiqué un performance asociado al uso de ceremonias indígenas, en el que determinadas prácticas tradicionales fueron incorporadas para dotar al proyecto de un sentido de autenticidad y reconocimiento cultural, aunque, en algunos casos, su implementación pareció aproximarse más a una puesta en escena simbólica que a una inclusión sustantiva de las comunidades indígenas. De acuerdo con las actas de las consultas, uno de los puntos

10 En una entrevista realizada se me mencionó que conocer experiencias de colectivos dedicados al turismo comunitario en entidades como Quintana Roo, Yucatán y Campeche despertó el interés de replicar aprendizajes similares en Chiapas (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025).

recurrentes del orden del día consistía en la realización de ceremonias tradicionales de las comunidades indígenas sujetas a consulta. Lo anterior me hace reflexionar interrogantes analíticos respecto al sentido de estas prácticas desde la perspectiva gubernamental: ¿respondieron a una forma de reconocimiento y respeto hacia las comunidades indígenas o constituyeron un recurso simbólico incorporado como parte del procedimiento? Esto es, el cuestionamiento sobre si dichas ceremonias representaron mecanismos sustantivos de reconocimiento cultural o si operaron, principalmente como elementos performativos integrados al proceso de consulta con fines de legitimación frente a las comunidades indígenas.

En segundo lugar, el marketing del proyecto recurrió a elementos de la cultura maya como recurso de promoción y legitimación, evidenciando un uso predominantemente publicitario de su riqueza simbólica más que una integración cultural efectiva. Almeida, Jouault y Rodríguez (Almeida Poot, Jouault, y Rodríguez Martínez, 2022) señalan que la cultura maya en el Tren Maya ha sido utilizada principalmente como estrategia de promoción y publicidad, antes que como un mecanismo de inclusión sustantiva de los pueblos mayas. Esta lógica también fue identificada en una entrevista, donde se destacó que tanto el nombre del proyecto como la construcción de un "marketing maya" respondieron a una estrategia de posicionamiento y legitimación del megaproyecto (P1, comunicación personal, 9 de julio de 2025). Esta dimensión se refleja en el diseño de los vagones y en las narrativas publicitarias del tren, que privilegian referencias simbólicas a lo maya. Además, esta representación invisibiliza a otros pueblos indígenas de la Península de Yucatán, igualmente relevantes dentro de la diversidad sociocultural de la región.

En tercer lugar, se observó una dualidad entre la narrativa gubernamental y la implementación del megaproyecto, reflejada en la distancia entre los discursos oficiales y las experiencias observadas en el territorio. Desde el discurso oficial, el gobierno federal presentó el proyecto como un tren de impacto local que visibilizaría e incluiría a las comunidades indígenas. No obstante, esta idealización simplificó una realidad compleja en la que convergen factores económicos, territoriales y políticos diversos. La tensión entre la promesa y los hechos concretos fue reiteradamente señalada en las entrevistas. Una persona entrevistada afirmó: "Ofrecían un campeonato mundial de futbol y nos llevaron a un torneo local de boliche" (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2025), aludiendo a la distancia entre lo anunciado

y lo ejecutado. Asimismo, en otra entrevista indicaron que estas discrepancias deterioraron la confianza comunitaria, pues el proyecto comenzó a percibirse como ajeno a las necesidades reales de la comunidad (P7, comunicación personal, 8 de agosto de 2025).

Finalmente, la seguridad adquirió una dimensión simbólica vinculada tanto a la narrativa institucional de protección como a las percepciones locales sobre inseguridad y militarización. Una nota periodística reportó un incremento en la percepción de inseguridad (Chan Caamal, 2023), asociado a la llegada de personas externas a las localidades. En una entrevista, además, se señaló que esta percepción también se relacionaba con la presencia de actores vinculados, según el entrevistado, con actividades delictivas o del narcotráfico, lo que habría contribuido al aumento de situaciones de inseguridad en algunos territorios (P7, comunicación personal, 8 de agosto de 2025). Paralelamente, la seguridad se expresó mediante la militarización de la gestión del Tren Maya, reflejada en la presencia cotidiana de la Guardia Nacional y la SEDENA en espacios asociados al proyecto. Esta lógica también se observa durante el uso del tren, donde predominan medidas de vigilancia y control a cargo de ambas instituciones, mientras el personal de la empresa estatal realiza la revisión documental.

3.2.1.4. Aprendizajes de la implementación: capacidades estatales y acción colectiva en el megaproyecto Tren Maya

La última dimensión analítica que clasifiqué en este estudio sobre el alcance territorial y social corresponde al aprendizaje derivado de su implementación. Considerando la evidencia empírica recabada, esta dimensión la organicé en cuatro componentes. Los dos primeros se relacionan con la función gubernamental y su vínculo con la ciudadanía. El tercero, acción pública, comprende las estrategias desplegadas por la población para incidir en los asuntos relacionados con el proyecto. Finalmente, la colectividad remite a los procesos de articulación y organización social orientados a intervenir en decisiones públicas vinculadas al Tren Maya.

A partir de diversas entrevistas, la vinculación con el gobierno como aprendizaje derivado de la implementación del Tren Maya evidenció que, principalmente a nivel federal, existió capacidad para responder con mayor rapidez a determinadas demandas locales. Las mesas institucionales, constituyeron un ejemplo de estas capacidades, al funcionar como espacios de interlocución directa entre funcionarios federales y población local. Dichos espacios no solo

facilitaron la gestión de problemáticas específicas, sino que también operaron como una representación simbólica de cercanía institucional, atenuando la percepción de que las autoridades eran actores externos al territorio. Este acercamiento permitió visibilizar que pueden diseñarse mecanismos en los que la función pública trabaje de manera coordinada con la comunidad y que, eventualmente, tales dinámicas podrían formalizarse en arreglos institucionales más estables. En este aspecto, el aprendizaje no radica únicamente en la resolución puntual de conflictos, sino en la posibilidad de construir esquemas de colaboración más estructurados entre el gobierno y la ciudadanía.

En cuanto a la estructura institucional, los aprendizajes no se limitaron a las divisiones comunitarias o a la falta de organización social. En una entrevista se señaló que el sistema burocrático, caracterizado por decisiones adoptadas "desde arriba" sin considerar a los funcionarios desplegados en el territorio, puede desarticular procesos previamente avanzados (P9, comunicación personal, 10 de septiembre de 2025). Asimismo, como se expresó en la misma entrevista, si no existe comunicación directa y constante entre los distintos niveles del aparato estatal, "con un solo movimiento desde arriba puede venirse abajo [un proceso en curso] (P9, comunicación personal, 10 de septiembre de 2025). Esto revela que la arquitectura institucional influye de manera decisiva en la implementación de acciones públicas y que las faltas de coordinación pueden generar retrocesos significativos. Asimismo, respecto a las consultas, se aprendió que requiere tiempo y recursos que no siempre se ajustan a los calendarios gubernamentales. La misma persona entrevistada subrayó la necesidad de desarrollar "Know how" [saber hacer] para identificar vacíos en la gestión pública y diseñar planes de mitigación de riesgos (P9, comunicación personal, 10 de septiembre de 2025). Ello implica estrategias sólidas y personal capacitado; en este caso, los funcionarios entrevistados contaban con perfiles adecuados considerando su profesión y experiencia en el territorio local.

En cuanto a la acción pública, esta se manifestó en iniciativas impulsadas por las comunidades en su interacción con el gobierno durante la implementación del Tren Maya. La más relevante fue el ejercicio del derecho a la consulta, particularmente la consulta indígena, que evidenció la posibilidad de establecer procedimientos formales para conocer la opinión de la población sobre acciones públicas que afectaban su territorio. Si bien ello no implica que la intención gubernamental haya sido plenamente inclusiva, la consulta abrió un espacio institucional con

potencial para ampliar el acceso a procesos deliberativos. En una entrevista, incluso, se señaló como aprendizaje la "buena participación que existió" (P5, comunicación personal, 1 de agosto de 2025). Asimismo, la circulación de información proveniente del gobierno, organizaciones civiles y la academia permitió contrastar versiones oficiales y fortalecer una comprensión más amplia del megaproyecto (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2025).

Conocer los aprendizajes derivados de la implementación del megaproyecto Tren Maya resulta fundamental para contextualizar la participación ciudadana, en tanto permite comprender las capacidades estatales, las estructuras institucionales y las formas de acción colectiva que incidieron en la relación entre gobierno y ciudadanía. En primer lugar, estos aprendizajes remiten la función gubernamental y a su capacidad o necesidad de desarrollarla para establecer canales claros de interlocución, coordinación y respuesta frente a demandas sociales, condiciones indispensables para la construcción de consensos y acuerdos legítimos con las comunidades involucradas. En segundo lugar, la estructura institucional hace referencia a los marcos formales, normativos y organizativos que orientan la acción pública y que, al mismo tiempo, reflejan las capacidades estatales para encauzar y sostener procesos participativos. Por último, los aprendizajes asociados a la acción colectiva aluden a las estrategias, formas de organización y mecanismos de articulación desplegados por la población para incidir en asuntos relacionados con el megaproyecto, evidenciando que la colectividad constituye un elemento central para comprender los procesos de intervención social y participación en las decisiones públicas vinculadas al Tren Maya.

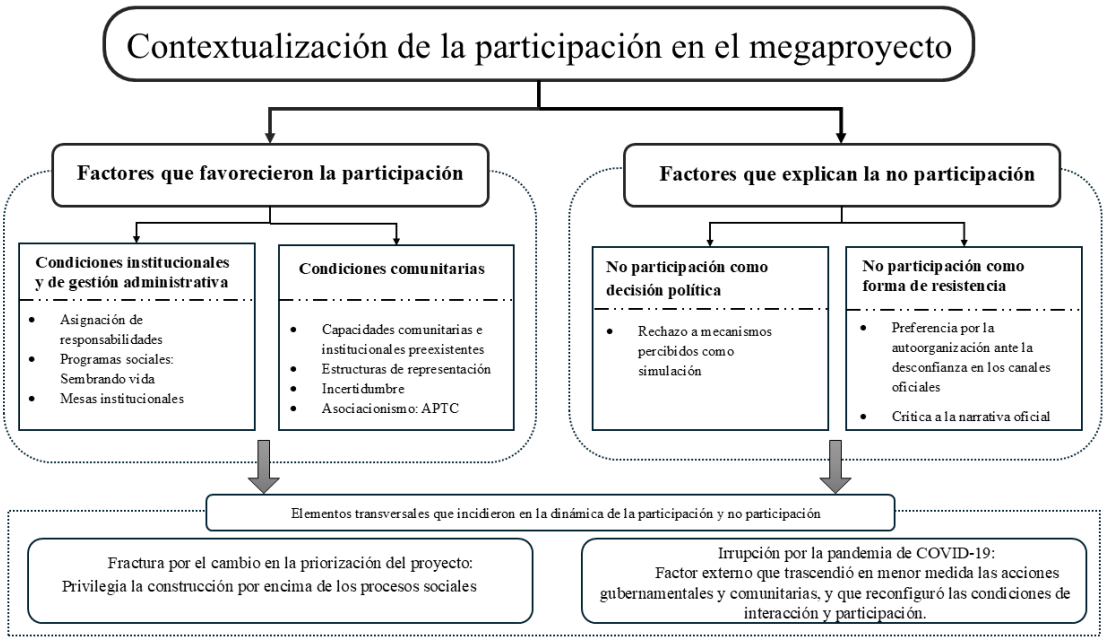
3.2.2. Condiciones de la participación en el Tren Maya

Para el análisis de las formas y los elementos que convergieron en la participación dentro del megaproyecto, resultó pertinente contextualizar las condiciones que influyeron en la participación durante su implementación. En particular, el trabajo de campo permitió identificar los factores que impulsaron o favorecieron que determinados sectores de la población se involucraran en los mecanismos participativos, así como las condiciones que llevaron a otros actores a no participar o a interrumpir su involucramiento. Estos elementos se presentan de manera sintética en la Ilustración 4.

En cuanto a los factores que favorecieron la participación, identifiqué condiciones

institucionales y de gestión administrativa vinculadas con el gobierno federal y las instancias responsables del megaproyecto, así como características contextuales propias de las comunidades involucradas que influyeron en la apertura y funcionamiento de los mecanismos. En contraste, la no participación se expresó, en algunos casos, como una decisión política y como forma de resistencia frente al proyecto; si bien esta puede entenderse como un recurso de control democrático, aquí se analiza como una decisión de rechazo al megaproyecto. Finalmente, dos elementos transversales incidieron en la dinámica de la participación y no participación: primero, la fractura derivada del cambio en la priorización del proyecto, al privilegiarse la construcción por encima de los procesos sociales, lo que provocó la interrupción de espacios previamente establecidos; y el segundo, la irrupción de la pandemia de COVID-19, factor externo que trascendió en menor medida las acciones gubernamentales y comunitarias y reconfiguró las condiciones de interacción.

Ilustración 4. Contextualización de la participación en el megaproyecto



Fuente: Elaboración propia.

En relación con las disposiciones institucionales y administrativas adoptadas por el gobierno federal, identifico un conjunto de decisiones estratégicas orientadas a diseñar e implementar

mecanismos de participación en el marco del Tren Maya. Estas acciones incluyeron la asignación de responsabilidades a distintas dependencias federales, delimitando sus competencias y articulando funciones bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación. Un ejemplo fue la participación de la Procuraduría Agraria, adscrita a la SEDATU. Durante el trabajo de campo, un entrevistado explicó que personal de esta institución realizó recorridos en ejidos para exponer los alcances del proyecto (C2, comunicación personal, 8 de julio de 2025). La dinámica consistía en entrevistar a integrantes de las comunidades y convocar asambleas informativas con el propósito de presentar el megaproyecto y establecer convenios de ocupación previa (C2, comunicación personal, 8 de julio de 2025). Desde esta perspectiva, puedo interpretar que fue como una estrategia de "avanzada" institucional para facilitar la ejecución posterior del proyecto. Asimismo, la Procuraduría Agraria participó en espacios de consulta indígena, donde se subrayó la centralidad del tema agrario y la necesidad de un diálogo interinstitucional con las comunidades (SEGOB, FONATUR, y INPI, 2019g).

Otra lógica institucional que identifiqué fue la configuración del equipo territorial de FONATUR en la etapa inicial del proyecto. En una entrevista se enfatizó que muchas de las personas que colaboraban en campo, si bien provenían de la academia, del sector gubernamental o del ámbito social, se conocían previamente por trabajar en temas similares, lo cual facilitó la interlocución con actores locales resultando un lenguaje común que favorecía el diálogo (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). Esta dinámica se modificó con el cambio de dirección del proyecto. De acuerdo con la misma persona entrevistada, a quien cito nuevamente por la claridad de su apreciación, la salida de funcionarios y la incorporación de perfiles más políticos alteraron los procesos sociales y territoriales del curso. En sus palabras, esta transición se percibió más como una operación política que como una continuidad de los procesos participativos gestionados (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025).

Otra condición institucional y de gestión fueron las denominadas mesas institucionales, categoría emergente que surgió a partir de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, constituyeron espacios de reunión en los que se convocó a diversas dependencias del orden federal con el propósito de establecer un acercamiento directo con la población, escuchar sus demandas y canalizar solicitudes específicas. Su implementación fue particularmente visible durante el proceso de consulta indígena, en el cual, se formularon múltiples peticiones

vinculadas con servicios públicos e infraestructura básica. En una de las entrevistas, que menciono expresamente por su valor testimonial, se me explicó que la Secretaría de Gobernación recibía formalmente los documentos de petición y los turnaba a las dependencias competentes para que estas acudieran posteriormente a las comunidades a informar sobre el seguimiento correspondiente (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Asimismo, en otra entrevista, se señaló que en dichas mesas participaban instancias como la SEDATU, cuya función consistía en escuchar, sistematizar y filtrar demandas para traducirlas en propuestas concretas con posibilidad de seguimiento (P1, comunicación personal, 9 de julio de 2025).

Estas mesas institucionales generaron una percepción de visibilidad estatal y de disposición para atender las exigencias de la población consultada. Desde esta perspectiva, pueden interpretarse como una modalidad de acercamiento que buscaba mostrar que el Tren Maya no se limitaba a la construcción de infraestructura ferroviaria, sino que se articulaba con procesos paralelos orientados a atender problemáticas locales. Sin embargo, en una de las entrevistas realizadas (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025) se señaló que una problemática de dar seguimiento fue la distinta lógica política local que existe. Según este testimonio, aunque en el comité de seguimiento derivado de la consulta se establecieron acuerdos formales, la falta de interés o los conflictos políticos en el ámbito local obstaculizaron su materialización.

Asimismo, en esta entrevista se subrayó que la existencia de múltiples temas sobre la mesa implicaba la necesidad de deliberaciones sustantivas y no meramente formales, pues de lo contrario podría configurarse una percepción de simulación (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Puedo indicar, a partir de las entrevistas, que las mesas institucionales no tuvieron intención de simulación, sino que buscaron establecer estrategias de trabajo para las peticiones que hacía la población. Si bien en algunos casos las instancias gubernamentales explicaron que ciertos proyectos no eran técnicamente viables, en los que sí lo eran se intentó dar un seguimiento. Enfatizo que, a mi juicio, no existió seguimiento por falta de coordinación entre los órdenes de gobierno y, conjeturo, también por la falta de interés por parte del gobierno federal en dar seguimiento, provocando que estos procesos no llegaron a materializarse por completo.

En relación con los programas sociales, otra categoría emergente derivada del trabajo de

campo, diversas entrevistas señalaron que estos acompañaron el desarrollo del megaproyecto, configurando una narrativa de interconectividad territorial y desarrollo complementario. En una de las entrevistas que hago referencia, se me indicó que ciertos programas se articularon con la mejora de infraestructura carretera para fortalecer la conectividad regional (P6, comunicación personal, 6 de agosto de 2025). Asimismo, se mencionó el programa Sembrando Vida como parte de la justificación gubernamental orientada a la recuperación ambiental en las zonas impactadas (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025; P11, comunicación personal, 1 de octubre de 2025). En otra entrevista se explicó que en algunas áreas de FONATUR impulsaron estrategias de capacitación dirigidas a jóvenes para fomentar empresas sociales y solidarias en sus propias comunidades (P9, comunicación personal, 10 de septiembre de 2025). No obstante, también se expresó en una entrevista, que la llegada de programas sociales contribuyó a "callar voces" o a proyectar el cumplimiento de compromisos, aunque sus efectos no siempre fueran visibles en el territorio (P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025).

Los programas sociales mantuvieron una relación ambivalente con el megaproyecto. Por un lado, pudieron interpretarse como mecanismos de apoyo; por otro, como un condicionamiento indirecto para favorecer su aceptación. En una entrevista se sugirió que esta complementariedad operó de ese modo, al transmitirse la idea de que el acceso a determinados beneficios sociales llegaría junto con el desarrollo del Tren Maya (C1, comunicación personal, 3 de junio de 2025). Al explorar este aspecto en distintas entrevistas, varias personas señalaron que no percibieron un condicionamiento explícito, aunque mencionaron que era recurrente escuchar que el proyecto traería más programas sociales en beneficio de las comunidades. No obstante, una persona entrevistada expresó de manera directa esa percepción. Ante la pregunta: "¿Y usted percibió durante la consulta o ya durante el proyecto del Tren Maya que les hayan condicionado los programas sociales?", respondió: "Sí, eso lo decían siempre… [que con el Tren Maya vendrían programas sociales]. Eso no era secreto" (P7, comunicación personal, 8 de agosto de 2025).

En cuanto a las condiciones comunitarias, en primer lugar se encuentran las capacidades existentes en la comunidad; me refiero a aquellas características organizativas, deliberativas y relacionales presentes en el territorio antes del inicio formal de los procesos participativos. Estas capacidades posibilitaron y, en ciertos casos, potenciaron la intervención de la población

en los espacios convocados. Un ejemplo se encuentra en las actas de asamblea de la consulta indígena y en diversas entrevistas realizadas, donde se documenta que la población no solo expresó opiniones, sino que también formuló propuestas concretas respecto al proyecto. A partir de la revisión documental, infiero que dichas propuestas constituyeron una estrategia para hacerse escuchar y posicionarse frente a las autoridades. Es relevante subrayar que, según lo consignado en las actas de asambleas de la consulta, no predominaba una oposición frontal al proyecto, sino una demanda por más información y claridad sobre su implementación, así como por respuestas a problemáticas históricas de infraestructura y servicios. En este sentido, la participación puede interpretarse como un ejercicio de interlocución crítica más que como una postura homogénea de rechazo.

Otro elemento de capacidad existente relevante es la existencia de vínculos de confianza previos entre habitantes de las comunidades y personas que posteriormente asumieron funciones como representantes de instancias federales, entre ellas FONATUR. En una de las entrevistas realizadas se señaló que esta confianza facilitó el diálogo inicial y redujo tensiones en los primeros encuentros (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). Esta observación me condujo a reflexionar sobre la importancia de contar con funcionarios con arraigo o experiencia previa en las localidades donde se implementan proyectos de gran escala. Desde mi experiencia profesional en intervenciones comunitarias, he observado que cuando las decisiones se diseñan exclusivamente desde oficinas centrales, pueden imponerse visiones descontextualizadas. En contraste, la presencia de equipos territoriales con conocimiento y experiencia local puede favorecer la apertura de mecanismos más incluyentes y sensibles a las dinámicas comunitarias.

En esta misma línea, es necesario precisar que muchas de las capacidades existentes se inscribían en la vida cotidiana y en dinámicas locales previas al megaproyecto. Sin embargo, al converger con las exigencias institucionales del proyecto, evidenciaron importantes límites. En una entrevista se señaló que, aunque se buscó incorporar a las comunidades en estrategias económicas, como la ocupación de espacios comerciales en estaciones ferroviarias, los requisitos jurídicos y administrativos resultaron complejos y poco accesibles para los actores locales (P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025). Según la persona entrevistada, estos requerimientos contrastaban con la facilidad con que empresas consolidadas, como OXXO,

podían cumplirlos, generando una desigualdad de oportunidades (P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025). Así, mientras se promovía la inclusión comunitaria en cadenas de valor vinculadas al proyecto, no siempre se brindaban herramientas suficientes ni se adecuaban los procedimientos a las realidades locales, lo que podía derivar en condiciones desiguales de participación.

En el caso del asociacionismo preexistente en las comunidades, entendido como la organización colectiva con objetivos comunes; denominado así como una forma de buscar un término que definiera las categorías emergentes resultantes de las acciones derivadas del proyecto. Un ejemplo es la Alianza Peninsular para el Turismo Comunitario (APTC), integrada por diversos colectivos. En una de las entrevistas realizadas se explicó que al interior de estos colectivos existen distintos niveles de participación y capacidades de liderazgo, lo que puede complejizar la coordinación, pero no imposibilita la colaboración con instancias gubernamentales (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). Asimismo, la misma persona entrevistada subrayó que, aunque puedan existir posturas críticas o rechazos iniciales al proyecto, es posible establecer diálogos cuando se identifican objetivos compartidos que beneficien a múltiples actores (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). Incluso, en otra entrevista con una persona ajena a dicha alianza, se expresó que sería deseable replicar estas dinámicas colaborativas en otras comunidades donde no existen estructuras organizativas similares (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Esto sugiere que el asociacionismo constituye un capital social significativo para la interlocución pública.

En la condición que corresponde a la incertidumbre se refiere a la presencia visible de instancias federales en el territorio contribuyó a generar ciertos niveles de certidumbre o, al menos, la percepción de que existiría comunicación sobre las acciones del proyecto en su etapa inicial. A partir de la revisión de actas y entrevistas, se observa que una de las principales inquietudes comunitarias giraba en torno a la ubicación de estaciones, las características de los predios y las posibles repercusiones territoriales. Como se consigna en un acta de asamblea: no existía una oposición generalizada a los proyectos, sino la demanda de información suficiente para comprender sus implicaciones (SEGOB, FONATUR, & INPI, 2019ai). En este contexto, la participación también respondió al deseo de reducir la incertidumbre. Además, la

intervención de diversas dependencias federales y de actores internacionales como ONU-Hábitat en el territorio reforzó la percepción de apertura al diálogo y de reconocimiento hacia las comunidades como interlocutoras válidas.

En el caso de los factores que explican la no participación se encuentra en primero lugar en las decisiones políticas referida al rechazo a mecanismos percibidos como simulación. A partir de la revisión documental y de una entrevista realizada a una habitante de la comunidad, emergió un discurso crítico hacia el Tren Maya, al que llaman "el mal llamado Tren Maya", argumentando que de "maya" tenía más un componente publicitario que una inclusión sustantiva de las comunidades mayas (P7, comunicación personal, 8 de agosto de 2025). Como se señaló en el capítulo anterior, la oposición es un componente recurrente en la implementación de megaproyectos; el caso analizado no fue la excepción. No obstante, aquí la resistencia remite a factores que desincentivaron la participación en los canales oficiales, más que a una negativa absoluta a involucrarse en asuntos públicos.

En segundo lugar, se identificó la resistencia como un motivo para no participar en los mecanismos institucionales. Si bien la resistencia constituye una forma de participación política, en este apartado me refiero específicamente a la decisión de no incorporarse a los mecanismos diseñados e implementados por el gobierno y optar por otras modalidades de acción colectiva, particularmente ante la división comunitaria generada por el proyecto. Esta postura se expresó mediante la exigencia de mecanismos participativos más acordes con las dinámicas comunitarias y con mayores márgenes de autogestión. Se trata de formas organizativas que buscaron visibilizar voces que no se sintieron representadas en los espacios institucionales. En este sentido, la autoorganización operó como una estrategia para incidir en la esfera pública, independientemente de que las autoridades atendieran o no sus demandas. En una entrevista se señaló que, aunque se intentaba fomentar la organización comunitaria, ello resultaba complejo debido al despliegue del aparato estatal, percibido como capaz de desarticular o desincentivar expresiones contrarias a la narrativa oficial del proyecto (P7, comunicación personal, 8 de agosto de 2025). Esta percepción pudo reforzar la decisión de no integrarse a los mecanismos gubernamentales.

La resistencia no adoptó una única forma. En otra entrevista se relató que en el ejido Guadalupe

en Chiapas, surgió un conflicto entre autoridades y habitantes; sin embargo, tras recibir asesoría legal, decidieron insistir hasta lograr ser escuchados y convocar a una asamblea (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Este ejemplo muestra que la resistencia puede traducirse en estrategias jurídicas y organizativas orientadas a abrir espacios deliberativos propios. En este sentido, no se trata de una ausencia de participación, sino de una negativa a convalidar mecanismos percibidos como insuficientemente vinculados con las dinámicas comunitarias. Más aún, la resistencia también puede interpretarse como una crítica a la narrativa promocional del proyecto, particularmente cuando este se presenta como una iniciativa "amiga" de las comunidades mayas. Así la demanda central no necesariamente fue la cancelación del proyecto, sino la exigencia de información clara, procesos sustantivos de diálogo y la superación de prácticas que pudieran interpretarse como simulación o publicidad política.

Finalmente, existieron elementos transversales que afectaron la continuidad de los procesos participativos. La primera fue una dimensión coyuntural no explorada a profundidad en esta investigación, que fue la pandemia por COVID-19, que interrumpió dinámicas presenciales y redujo el alcance de ciertos espacios deliberativos, aunque no los eliminó por completo. Algunas reuniones continuaron con medidas sanitarias, pero la convocatoria masiva se vio limitada, como ocurrió con los foros asociados a la consulta ambiental. Asimismo, la fractura derivada del cambio de dirección institucional fue determinante. En una entrevista se hizo referencia al "primer Fonatur" (P1, comunicación personal, 9 de julio de 2025) como una etapa en la que predominaban procesos de socialización y participación. Sin embargo, con la reorientación hacia la priorización constructiva del proyecto, varios de estos procesos se debilitaron o se interrumpieron. Esta ruptura institucional constituyó un punto de inflexión que afectó la continuidad de las instituciones participativas implementadas en la fase inicial del megaproyecto, lo que llamo fractura o rompimiento.

Las condiciones analizadas pueden generar efectos tanto favorables como limitantes para la participación en el megaproyecto. No obstante, considero fundamental avanzar hacia una mayor institucionalización de los mecanismos participativos. En una entrevista se señaló la necesidad de contar con leyes específicas en materia de consulta que establezcan lineamientos claros sobre el desarrollo de estos procesos (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025).

Esta observación remite a la importancia de dotar de certeza jurídica y procedimental a la participación para evitar ambigüedades, discrecionalidad o simulaciones. Asimismo, la complejidad de la representación exige que las instancias gubernamentales actúen con especial cuidado al reconocer a sus interlocutores. Como ejemplo, una persona integrante de la comunidad relató que, durante una reunión, se presentó a una diseñadora de bordado originario como representante del sector, lo que generó el cuestionamiento: "¿en qué momento voté por ella?" (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Aunque la inconformidad fue comunicada a personal de FONATUR, que ofreció disculpas, el episodio evidencia la complejidad inherente a los procesos de representación.

3.2.3. El Tren Maya en el ámbito participativo

Uno de los primeros mecanismos implementados para vincular a la ciudadanía con el Tren Maya fue la consulta nacional realizada los días 24 y 25 de noviembre de 2018. Sin embargo, no se identificó una base normativa que respaldara su organización, la cual estuvo a cargo de la Fundación Arturo Rosenblueth y no del Instituto Nacional Electoral (INE). Además, la participación alcanzó apenas alrededor del 1 % de la lista nominal y el procedimiento no se ajustó a lo establecido en la Ley Federal de Consulta Popular. Estos elementos permiten inferir que la consulta respondió principalmente a una estrategia de legitimación de los programas prioritarios, más que a una intención de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Desde una perspectiva institucional, este caso cuestiona el alcance de los mecanismos de democracia directa como instrumentos capaces de incidir en la acción pública. En este sentido, coincide con lo planteado por Monsiváis (2022), quien sostiene que la existencia de mecanismos participativos no implica necesariamente un fortalecimiento democrático, sino que puede reflejar formas de participación limitada orientadas a validar decisiones previamente definidas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[11] indica la importancia de la participación y establece que corresponde a las entidades locales fijar los lineamientos de cómo debe ser ésta. Además de que México forma parte del Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) las Naciones Unidas, el cual establece el reconocimiento y los derechos humanos de las comunidades indígenas. Esto último es importante ya que la mayoría de la población, en términos del gobierno federal, que habita la Península de Yucatán, es de origen indígena (Secretaría de Gobernación-Fondo Nacional de Turismo-Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2019). De ahí que uno de los argumentos legales del proyecto por parte del gobierno federal, además del Artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es el Artículo 6 del dicho convenio que establece la consulta a las comunidades indígenas con los procedimientos adecuados para ello (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Se identificaron diversos esfuerzos por vincular a la ciudadanía durante las primeras acciones de implementación del Tren Maya. Aunque estos espacios estuvieron orientados principalmente a la divulgación y discusión del proyecto, más que a promover una participación activa basada en la negociación, la deliberación o la colaboración, constituyeron los primeros mecanismos de interacción entre el gobierno y distintos actores sociales. En este sentido, pudieron contribuir a abrir el debate en torno al megaproyecto y a establecer canales iniciales de comunicación con la ciudadanía.

3.2.3.1. Foro Peninsular Indígena Maya

El Foro Peninsular Indígena Maya fue un espacio convocado a principios de 2019 en Mérida, Yucatán, con el propósito de debatir el proyecto del Tren Maya. Fue organizado por la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) y por una persona que se autodenominó “líder supremo nacional indígena maya”, integrante de la misma organización, la cual mantiene vínculos con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Almeida Poot,

11 Además de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en México existen otros instrumentos jurídicos que regulan los mecanismos de participación ciudadana. Entre ellos destacan los decretos de reforma constitucional en materia política (Diario Oficial de la Federación, DOF, 2012) y de consulta popular y revocación de mandato (Diario Oficial de la Federación, DOF, 2019),así como la Ley Federal de Consulta Popular (2014), que establecen los requisitos, procedimientos y autoridades responsables para la organización y desarrollo de las consultas populares.

Jouault y Rodríguez Martínez, 2022). A partir del análisis realizado, comparto la interpretación expresada por una de las personas entrevistadas (P1, comunicación personal, 9 de julio de 2025), quien señaló que este foro respondió principalmente a objetivos políticos más que a propósitos de vinculación con la ciudadanía. Ello se sustenta en que el evento pareció orientarse a visibilizar una postura de oposición al proyecto y a posicionar a quien se autodenominó "líder supremo nacional indígena maya" como un interlocutor relevante en las decisiones relacionadas con el megaproyecto.

En relación con esta última figura, es importante señalar que, de acuerdo con el análisis del material audiovisual y de las entrevistas realizadas a participantes de la consulta pertenecientes a comunidades indígenas, en la organización social maya no existe la figura de un "representante supremo". Más bien, las comunidades cuentan con portavoces o representantes de grupos específicos, sin que ello implique una representación única o general de todos los pueblos mayas. En este sentido, el Foro Peninsular Indígena Maya expresó la postura de un grupo particular de personas indígenas, pero no puede asumirse como representativo del conjunto de las comunidades mayas involucradas en el proyecto.

Asimismo, la presencia de funcionarios directamente vinculados con el Tren Maya, como el entonces director general de FONATUR, Rogelio Jiménez Pons, junto con el "acarreo" de los asistentes[12], refuerza la interpretación de que el foro tuvo una finalidad predominantemente política. En consecuencia, puede entenderse como un espacio mediante el cual sus organizadores buscaron posicionarse como actores relevantes dentro del proceso de toma de decisiones del megaproyecto, más que como un mecanismo orientado a generar un proceso amplio de vinculación o participación ciudadana.

Por otro lado, existió otro foro, aunque con una postura más crítica respecto al proceso y no centrada en cuestiones partidistas, fue el foro regional "Voces de Mujeres en Torno al Tren Maya" realizado en San Cristóbal de las Casas, en la Universidad Autónoma de Chiapas, por motivo de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer. Se entiende que el objetivo de

12 Siguiendo con la entrevista realizada (P1, comunicación personal, 9 de julio de 2025), al estar presente en el foro observó que muchas de las personas asistentes desconocían el propósito del evento. A partir de las acciones que presenció, infirió que los participantes fueron convocados bajo el pretexto de realizar un trámite relacionado con un programa social, y que ese fue el medio utilizado para llevarlos al foro.

este foro fue abrir un espacio de diálogo sobre el rol de las mujeres en el proyecto, reconociéndolas como "sujetos de derecho, no de objeto" (Henríquez, 2019). Más allá de discutir la aprobación o el rechazo del proyecto, el foro estuvo orientado a demandar un diálogo más abierto entre las comunidades indígenas, incluidas las mujeres, y el gobierno, en torno a la implementación del proyecto.

En la misma línea sobre el rol de las mujeres, en una entrevista realizada a una persona participante en una de las consultas (P2, comunicación personal, 16 de julio 2025), indicó que la asistencia femenina fue menor en comparación con la de los hombres. Esta situación también se constató en las actas de las consultas, donde el número de mujeres participantes es inferior. Este aspecto fue destacado por la persona entrevistada como una limitación relevante de la consulta, dado que resulta fundamental considerar la opinión de las mujeres, algo que quedó parcialmente excluido debido al esquema de representación ejidal existente, el cual se encuentra orientado a la participación de representantes hombres[13].

3.2.3.2. Informes académicos

La academia también constituyó un espacio para la divulgación, el análisis y la discusión del megaproyecto Tren Maya. Como ejemplo de ello pueden mencionarse dos iniciativas relevantes. La primera fue el Congreso Nacional del Tren Maya, organizado por el Centro de Evaluación de Capacidades Turísticas de Mercado para el Desarrollo Humano (CECTURM-D) en la ciudad de Mérida, Yucatán. Este congreso se planteó como un espacio de reflexión interdisciplinaria, con énfasis en la participación de mujeres especialistas en estudios de género, antropología, turismo y desarrollo regional, con el propósito de promover una discusión crítica sobre el proyecto e incorporar las realidades, voces y capacidades de las comunidades locales.

13 En relación con el tema de las mujeres indígenas y su vinculación con el proyecto del Tren Maya existen reportajes periodísticos que permiten aproximarse al papel y a las formas de organización de las mujeres indígenas frente a los megaproyectos, como es el Tren Maya. Un ejemplo es el trabajo de *Volcánicas*, medio de periodismo independiente y feminista en línea, que incluye un artículo basado en la entrevista a una mujer indígena integrante del Congreso Nacional Indígena, en el cual se expone la lucha que han sostenido frente a distintos megaproyectos, así como las condiciones adversas que enfrentan las mujeres en el estado de Quintana Roo, para mayor referencia véase https://volcanicas.com/tren-maya-las-voces-de-las-mujeres-que-defienden-la-vida/. Un tema que rebasa el objetivo de esta tesis.

La segunda iniciativa fue un informe elaborado en 2019 por un grupo de investigadoras e investigadores del entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), hoy Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). En este esfuerzo participaron más de treinta especialistas adscritos a instituciones públicas de investigación, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sociales de la región, quienes, de manera voluntaria, elaboraron una serie de documentos en los que analizaron las condiciones sociales, económicas y ambientales asociadas al desarrollo del proyecto. Como resultado, publicaron una obra de acceso abierto. No obstante, de acuerdo con una de las personas entrevistadas (P10, comunicación personal, 1 de octubre de 2025), esta publicación no fue difundida bajo el sello institucional de Conacyt, sino que apareció de manera independiente, sin ser presentada como un producto oficial del organismo.

El informe del Grupo constituido por Conacyt para el análisis de riesgos en los territorios en los que está proyectado el Tren Maya (Grupo constituido por CONACYT para el análisis de riesgos en los territorios en los que está proyectado el Tren Maya (GC-TTM), 2019) advierte que el proyecto podría generar un incremento sin precedentes en el tránsito de mercancías, comparable con el Canal de Panamá, al convertir al Tren Maya en un corredor ferroviario entre Estados Unidos, la Cuenca del Pacífico y la Unión Europea. Según el informe, estas dinámicas económicas podrían superar las capacidades de la economía mexicana. Asimismo, las investigadoras señalaron que los documentos oficiales privilegian el aprovechamiento comercial de la cultura maya como motor del turismo, favoreciendo su mercantilización y el debilitamiento de su significado para las comunidades. Esta percepción también se identificó durante el trabajo de campo, donde algunas personas se refirieron al proyecto como el "mal llamado Tren Maya" (P7, comunicación personal, 8 de agosto de 2025). Además, advirtieron que el ordenamiento territorial y la urbanización no incorporan la visión local, lo que puede afectar la identidad y el tejido social de los pueblos indígenas, en contradicción con el Convenio 169 de la OIT (Grupo constituido por CONACYT para el análisis de riesgos en los territorios en los que está proyectado el Tren Maya (GC-TTM), 2019).

Ambas iniciativas muestran que la academia funcionó como un espacio de producción y circulación de conocimiento sobre el Tren Maya, favoreciendo el debate público y la articulación entre especialistas y actores sociales; sin embargo, no constituyeron mecanismos

institucionales de participación con capacidad de incidir directamente en la toma de decisiones del megaproyecto. Incluso, la discusión pública en torno a su publicación adquirió un carácter predominantemente político[14], en la medida en que el debate se centró en la supuesta oposición del Conacyt al proyecto, lo que fue interpretado como una contradicción al interior de las propias instituciones gubernamentales. En este sentido, el contenido del informe quedó parcialmente desplazado por la disputa discursiva sobre las repercusiones del proyecto y la postura institucional frente a este.

3.2.3.3. Conversatorio de la ONU-Hábitat sobre el megaproyecto

Por el marco del Día Internacional de los Pueblos Indígenas en el 2020, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), realizaron el primer conversatorio "Voces de los pueblos indígenas y el Tren Maya" (ONU-Hábitat, 2020). Además de funcionarios de las instituciones convocantes, estuvieron participando personas de la comunidad que son integrantes de la comisión de seguimiento y verificación de acuerdos de la consulta, personas pertenecientes de la sociedad civil, académicos y personas que trabajan asuntos indígenas a través de dos mesas de trabajo.

Las participaciones en este conversatorio estuvieron orientadas a plantear un diagnóstico general de la región (ONU-Hábitat, Voces de los pueblos indígenas y el Tren Maya [Video], 2020), en el que se identificó un rezago profundo en temas de salud, alimentación, bienestar y otros ámbitos del desarrollo social. Incluso, una de las participantes señaló que la disminución de la atención gubernamental en administraciones pasadas ha contribuido al agravamiento de las condiciones de vida en la región. Otros temas se enfocaron en la importancia histórica del territorio para las comunidades indígenas y en la dicotomía entre modernidad y tradición, destacando la necesidad de considerar un modelo de desarrollo intercultural que articule los derechos colectivos de dichas comunidades. Asimismo, se abordaron aspectos relacionados con la prevención y atención de la violencia de género, así como con la incorporación de las

14 En una entrevista se mencionó el desconocimiento sobre la manera en que el periódico El Universal publicó los resultados del informe antes de ser publicados lo que generó discusión pública desde los medios (P10, comunicación personal, 1 octubre de 2025).

juventudes en el megaproyecto. En general, los planteamientos coincidieron en que el proyecto no debe implementarse de manera aislada, sino que es necesario atender previamente, o de forma paralela, las necesidades estructurales existentes en la región para lograr resultados favorables. De igual forma, se subrayó la importancia de considerar las dinámicas propias de las comunidades indígenas en su implementación, de modo que el desarrollo no sea únicamente impuesto desde el exterior, sino que incorpore también las dinámicas internas de las comunidades.

El conversatorio tuvo como objetivo constituirse en un espacio virtual de diálogo entre las instancias institucionales responsables del proyecto, como FONATUR, y miembros de las comunidades. Este propósito adquiere mayor relevancia si se considera la fecha en que se realizó, en el marco del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. Se trató, por tanto, de un espacio de diálogo abierto a la población indígena, concebido como un mecanismo de apertura para que las personas participantes pudieran expresar sus opiniones en relación con el proyecto del Tren Maya, así como para visibilizar necesidades y demandas de las comunidades por donde atraviesa el Tren Maya. No obstante, el conversatorio no trascendió el nivel deliberativo, ya que no se cuenta con registros de acuerdos ni con evidencia de mecanismos de seguimiento o de una vinculación más estrecha entre las y los participantes y las instituciones gubernamentales responsables de la ejecución del proyecto.

En el caso del conversatorio, aunque en modalidad virtual, derivada de las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19, limitó ciertos aspectos de la interacción, también permitió conocer las opiniones de personas expertas y de integrantes de comunidades de diferentes partes de la región. Las opiniones estuvieron centradas en las necesidades que no pueden considerarse ajenas al proyecto, ya que existe una relación directa entre su atención y las posibilidades de implementación del megaproyecto; es decir, abordar problemáticas preexistentes de manera previa o paralela podría favorecer tanto la ejecución del proyecto como el bienestar de las comunidades. Asimismo, este conversatorio constituye un ejemplo de la participación de organismos internacionales en el proceso, en este caso como instancias mediadoras para la realización del diálogo, lo cual se vincula con la existencia de convenios de colaboración.

En síntesis, se identifican tres tipos de actores que participaron en esta primera etapa de vinculación entre la esfera gubernamental y actores no gubernamentales en los procesos de divulgación y discusión del proyecto del Tren Maya: un actor comunitario, la academia y un organismo internacional. No obstante, también pueden identificarse otros tipos de vinculación impulsados por el gobierno que no pueden considerarse instituciones participativas, ya que no buscaron procesos de negociación ni generación de acuerdos[15]. Los elementos contextuales de la participación y los casos empíricos de vinculación permiten entender la forma en que inició el Tren Maya en el ámbito participativo, pero ¿existieron condiciones que permitieron u obstaculizaron la participación de los actores en el proyecto?

3.3. Tercer momento: Construcción acelerada y militarización

Como tercer momento se encuentra la construcción acelerada del megaproyecto y su militarización. La construcción del Tren Maya se caracterizó por un ritmo acelerado desde su inicio en 2020, con adjudicaciones rápidas y, en algunos casos, asignaciones directas como en los tramos 6 y 7. Este avance apresurado derivó en inconsistencias técnicas, sobrecostos y la necesidad de demoler estructuras recién construidas, como ocurrió en el Tramo 2 (Tribuna, 2025). En varios tramos, las obras comenzaron aun sin contar con la aprobación formal de la Manifestación de Impacto Ambiental (Lozano, 2021; Díaz, 2021), como se documenta en el Tramo 4, donde ya se habían registrado avances considerables en las obras pese a que la evaluación ambiental seguía en curso (Vázquez, 2021).

El caso más evidente de aceleración fue el Tramo 5, donde especialistas y colectivos denunciaron que el ritmo de construcción impidió proteger adecuadamente zonas arqueológicas y ecosistemas sensibles. Debido a que en este tramo fragmentará territorios, agotará el acuífero, provocará deforestación masiva y pondrá en riesgo especies emblemáticas como el jaguar (Ruiz Canduriz, 2022). También se ha denunciado la aceleración en la construcción de este tramo, lo que habría impedido la adecuada protección de zonas arqueológicas como la caverna "El Escondrijo" (Admin, 2024). En febrero de 2024, activistas del colectivo "Sélvame del Tren", que aboga por la defensa de la selva, denunciaron la

15 Un ejemplo de ello fue la realización de asambleas a nivel muy localizado, como la llevada a cabo en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, en Quintana Roo, con representantes ejidales, para informar sobre los avances del proyecto del Tren Maya y sobre el aeropuerto internacional de Tulum (Ordaz, 2022).

destrucción de cenotes y el daño a los acuíferos de la región (Admin b, 2024). Además, que la SEDENA taló 219.5 hectáreas de selva en la Península de Yucatán para habilitar bancos de extracción de material pétreo para este tramo, sin contar inicialmente con la Manifestación de Impacto Ambiental (Grupo Megamedia, 2024a).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se indica un cambio de paradigma respecto a la concepción previa de la seguridad nacional. Entre los aspectos clave del nuevo enfoque, destaca el retorno del Ejército a sus funciones fundamentales de resguardo del territorio y protección de la población, así como la creación de la Guardia Nacional. Hasta el año 2022, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) figuraba únicamente como inversionista en el proyecto[16]. Sin embargo, en 2023 se emitió un decreto mediante el cual proyectos de interés público, como el Tren Maya, fueron clasificados como asuntos de seguridad nacional, debido a los objetivos que persiguen, su ubicación estratégica en el territorio nacional y la naturaleza de los servicios que prestan (Presidencia de la República, 2023). A partir de entonces, dejó de ser únicamente una entidad inversora para asumir el rol de coordinadora de las acciones relacionadas con la empresa Tren Maya, S.A. de C.V. Aunque fue hasta agosto del 2025 que su disolución se aplicó tras su publicación en el Diario Oficial de la Federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2025).

En el comunicado de prensa (Secretaría de la Defensa Nacional, Comunicado de prensa, 2023), se indicó que integrantes del gabinete de seguridad del gobierno de México, así como el presidente Andrés Manuel López Obrador y el secretario de la Defensa Nacional, anunciaron el Plan Integral de Seguridad, el cual busca una estrecha coordinación y cooperación con los mandos territoriales para incrementar el apoyo interinstitucional con las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Este plan contempla, por un lado, la seguridad operacional, que hace referencia al uso de medios e instrumentos analógicos y de vanguardia en materia de seguridad, y, por otro, la seguridad física, que se establece mediante tres ejes. El primero de estos ejes se

16 En el 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022) la autorización presupuestaria para el ejercicio fiscal 2022, permitiendo la constitución de la empresa de participación estatal Tren Maya, S.A. de C.V. con un presupuesto de $990,000.00. En cuanto al $10,000.00, al 1% de las acciones representativas del capital social, este porcentaje corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), ya que la empresa Tren Maya está agrupada dentro del sector que coordina esta secretaría. En resumen, la SEDENA empezó a tener el 1% de las acciones de Tren Maya lo que implicó a tener una participación mínima en la empresa encargada del proyecto del Tren Maya.

refiere a la constitución de lugares específicos donde se instalarán unidades de seguridad, es decir, la creación de destacamentos de seguridad en las instalaciones. El segundo contempla la vigilancia a bordo de los trenes, donde agentes de la Guardia Nacional viajarán en el interior de los vagones para proteger a los pasajeros, tras las observaciones en un recorrido en el Tren Maya se confirmó esto. Finalmente, el tercer eje se centra en las patrullas en las vías férreas, caminos de servicio, subestaciones eléctricas, casetas técnicas y el derecho de vías, donde la Guardia Nacional buscará evitar el robo y actos de vandalismo. Además, se contará con helicópteros que llevarán a cabo misiones de vigilancia y reconocimiento en horarios irregulares, y se contempla la implementación de drones para la vigilancia y seguridad de las vías (Secretaría de la Defensa Nacional, Comunicado de prensa, 2023).

El Plan Integral de Seguridad también incluye un batallón de proyección al patrimonio cultural, cuyo objetivo es resguardar las zonas arqueológicas, así como un batallón de protección turística, encargado de garantizar la seguridad en la zona hotelera y sus alrededores en la Riviera Maya. Por último, se contempla un batallón de seguridad para las unidades de negocios, que brindará protección a hoteles, parques y museos ubicados a lo largo de la ruta del Tren Maya. En este comunicado se señala que las acciones del Ejército Mexicano, la Fuerza Aérea Mexicana y la Guardia Nacional tienen como finalidad garantizar la paz y la seguridad de la población en las áreas donde se desarrolla el megaproyecto del Tren Maya (Secretaría de la Defensa Nacional, Comunicado de prensa, 2023).

A partir de la implementación del plan integral mencionado puedo inferir que este proceso representó el inicio de una legitimación de la militarización de la gestión del Tren Maya. Según lo señalado en una de las entrevistas, esta situación incidió en la interrupción o desincentivación de acciones legales emprendidas por actores opositores, particularmente después de la emisión del decreto de seguridad nacional (P7, comunicación personal, 8 de agosto de 2025). De forma complementaria, en una conversación sostenida con un investigador se indicó que la presencia de la Guardia Nacional en localidades donde se registraban manifestaciones adquirió un significado simbólico que pudo contribuir a la renuncia por parte de la población de continuar procesos legales o de protesta (C1, comunicación personal, 3 de junio de 2025).

Este cambio en la administración institucional del proyecto, más el cambio de la dirección del FONATUR se interpreta como la priorización de la ejecución de la obra por encima de los procesos participativos. La justificación ofrecida por el expresidente Andrés Manuel López Obrador para transferir la administración de proyectos como el Tren Maya y los aeropuertos a la SEDENA se centró en que estos representan bienes públicos y, por tanto, debían quedar bajo resguardo de una institución con características. Según sus declaraciones, la SEDENA era la única dependencia capaz de cumplir con esta tarea, no solo por haber participado en la construcción de dichas obras, sino también por considerarse una institución sólida, caracterizada por su "rectitud, profesionalismo y honestidad" (López Obrador A. , 2022).

Otro cambio administrativo tuvo relación directa con el megaproyecto Tren Maya estuvo relacionado con la obtención de sus recursos. En 2023, la Cámara de Diputados aprobó reformas a la Ley Federal de Derechos[17] (DECRETO, 2024), en las que se crean fideicomisos para el Tren Maya y los aeropuertos, los cuales serán administrados por la Secretaría de Seguridad Nacional y la Secretaría de Marina. La reforma del Artículo 18-A, realizada en 2023, modificó la distribución de los recursos provenientes del ingreso de visitantes extranjeros. Anteriormente, estos fondos se destinaban al Instituto Nacional de Migración y a proyectos turísticos y migratorios, principalmente en el sur del país. Con la reforma, los recursos se canalizan al fideicomiso público federal administrado por la empresa Tren Maya, S.A. de C.V., dirigida por la SEDENA, para financiar la operación, administración, construcción y demás actividades vinculadas con el proyecto del Tren Maya.

Al otorgar a la SEDENA amplias facultades para la gestión y construcción del megaproyecto Tren Maya, no solo se limitaron los procesos participativos, sino también las posibilidades de descentralizar la toma de decisiones y la implementación de las acciones, lo que favoreció una relación predominantemente receptiva y pasiva por parte de los actores regionales (Boisier, 1987). En contraste, el desarrollo de un megaproyecto de esta magnitud requería una forma distinta de articulación entre los actores nacionales y locales, basada en la colaboración y el intercambio de capacidades para generar recomendaciones que orientaran las políticas públicas

17 La Ley Federal de Derechos regula el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como los servicios que presta el Estado en relación con sus funciones de derecho público, a excepción de los organismos descentralizados (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 1981).

necesarias para el desarrollo regional. Como planteó Boisier (1987), ello exige una "reformulación del propio Estado en un nuevo "contrato social" que implique una diferente repartición del poder político, en el cual las regiones pasan a ser depositarias de una importante cuota de poder" (Boisier, 1987, pág. 67).

Retomando la estrategia territorial del Tren Maya, uno de sus rasgos más significativos fue la militarización del megaproyecto, materializada en la asignación de responsabilidades a la SEDENA, no solo para la construcción de varios tramos, sino también para su administración, operación y gestión. Esta decisión evidencia que el proyecto trascendió una lógica orientada exclusivamente al desarrollo de infraestructura o de movilidad, para configurarse como un asunto estratégico del gobierno federal, asociado al control del territorio, la administración de recursos y la conducción del desarrollo regional. En este sentido, la centralización de funciones en la SEDENA redujo los márgenes de participación de otros actores institucionales y locales, concentrando en una sola institución la capacidad de decisión sobre el proyecto.

Aunque, como se señaló en una de las entrevistas, existieron intentos por reabrir espacios de diálogo con actores comunitarios bajo esta nueva conducción, para 2025 dichos esfuerzos no se habían traducido en una vinculación efectiva con la SEDENA (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). Desde la perspectiva de Ceceña (2019), esta forma de organización del territorio responde a relaciones de poder de carácter estratégico, en las que el control estatal se ejerce mediante mecanismos centralizados que fortalecen capacidades de decisión sobre espacios considerados prioritarios. En el caso del Tren Maya, ello se expresó en una configuración institucional donde la SEDENA concentró las principales atribuciones para definir e implementar las acciones del megaproyecto, reforzando una lógica de militarización de la gestión territorial.

Conclusiones

Para cerrar este apartado, recupero una reflexión planteada en una de las entrevistas sobre la necesidad de "territorializar la política pública" (P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025). Esta idea supone que la acción gubernamental trascienda los discursos generales y se construya a partir del reconocimiento de las dinámicas, tiempos y formas organizativas de las comunidades. Territorializar implica generar condiciones para que los actores locales incidan

en la definición, implementación y seguimiento de las intervenciones que transforman su territorio, fortaleciendo su capacidad de participación y apropiación de las decisiones públicas. Como se enfatizó en la entrevista, las comunidades "tiene mucho que hacer y decir" (P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025), por lo que los mecanismos participativos deben concebirse no solo como procedimientos formales, sino como procesos continuos de interlocución capaces de sostener una relación entre Estado y sociedad durante las distintas etapas de un megaproyecto.

En este sentido, coincido con la reflexión de Escoffié quien sostiene que "los debates sobre megaproyectos deberían estar realmente enfocados en el cómo y no tanto en el para qué" (Escoffié, 2023, pág. 87). Los resultados de este capítulo muestran que la dimensión territorial y la temporalidad condicionan los alcances de la participación y, con ello, las posibilidades de construir una gobernanza democrática. La experiencia del Tren Maya evidencia que incorporar a las comunidades no depende únicamente de la existencia de mecanismos participativos, sino de que estos mantengan capacidad de incidencia a lo largo de todo el proceso de implementación. De lo contrario, los cambios en las prioridades gubernamentales, como ocurrió con la aceleración de la construcción y el avance de la militarización, tienden a interrumpir los procesos sociales de largo plazo y a reducir la participación a funciones principalmente informativas y legitimadoras.

Capítulo IV. El Tren Maya y la configuración de sus instituciones participativas

En el capítulo anterior se desarrollaron las condiciones que posibilitaron la participación como un medio para comprender los elementos convergentes en la implementación de instituciones participativas vinculadas al megaproyecto Tren Maya. De este modo, fue relevante destacar las articulaciones que favorecieron la apertura pública de la discusión sobre las acciones asociadas al proyecto. La participación en el Tren Maya se analizó desde la perspectiva de un nuevo regionalismo, considerando tanto los factores que hicieron posible su emergencia como las dinámicas que configuraron su desarrollo. Aunque surgieron espacios iniciales que sugerían cierta apertura democrática, estos nos consolidaron procesos deliberativos sólidos, sino que derivaron principalmente en mecanismos instrumentales y limitados. El análisis contextual y cronológico permitió identificar actores, instituciones y eventos clave, así como los mecanismos participativos impulsados por el gobierno, evidenciando tensiones políticas, institucionales y territoriales que cuestionan los alcances de una gobernanza democrática en el megaproyecto.

Este capítulo examina la configuración de la participación mediante las instituciones participativas del megaproyecto Tren Maya, incorporando también los mecanismos de divulgación de información y de discusión tratados en el capítulo previo. Su objetivo es examinar los escenarios de participación generados entre el gobierno y diversos actores sociales, los cuales se estructuran en torno a objetivos específicos relacionados a su participación. Asimismo, se analizan los espacios de interlocución social los cuales defino como la interacción directa de una posible colaboración y negociación de la parte gubernamental con las comunidades. Para continuar con la ubicación de estos mecanismos participativos en la propuesta analítica de Mayka y Abbott (2023), para su clasificación de tal manera que permitiera comprender su grado de institucionalización, su función y su relación con el proceso de toma de decisiones. Si bien se establecieron mecanismos de apertura participativa con reglas definidas, estos no lograron materializarse como espacios deliberativos ni de control democrático, debido al tránsito de una lógica participativa hacia una lógica centrada en la construcción del proyecto, e incluso, podría afirmarse, hacia una lógica marcada por procesos de militarización.

4.1.Escenarios de participación del megaproyecto

Durante la implementación del proyecto Tren Maya se habilitaron espacios de apertura para el diálogo y la discusión, orientados a propiciar negociaciones y acuerdos que permitieran involucrar a actores no gubernamentales en las acciones del proyecto. Estos espacios, clasificados tras la codificación del trabajo de campo, funcionaron como escenarios de participación dentro del megaproyecto, en los que intervinieron actores con características específicas y convocados en función de objetivos determinados. En este sentido, la participación fue segmentada, al dirigirse a actores o grupos con rasgos particulares, con el propósito de alinear sus intereses y capacidades a los objetivos que acompañarían la ejecución del Tren Maya. De ahí que, defino a estos espacios como mecanismos participativos con objetivos específicos, provocando que la convocatoria fuera limitada a grupos previamente definidos.

Como resultado de la investigación, identifiqué y clasifiqué en cinco escenarios de participación inmersos en tres objetivos definidos. Los dos primeros escenarios estuvieron orientados a la formalización de acuerdos de colaboración, específicamente a la firma de documentos legales que respaldaron la cooperación entre la instancia responsable del proyecto y determinados actores, como la Alianza Peninsular de Turismo Comunitario y el organismo internacional ONU-Hábitat. En el tercer y cuarto escenario correspondieron a reuniones con especialistas. El tercero se vinculó con encuentros entre especialistas del ámbito académico y representantes del poder legislativo de los estados, con el objetivo de conocer las opiniones de los académicos para la toma de decisiones legislativas. El cuarto consistió en reuniones de menor escala con especialistas locales, tales como asociaciones de la sociedad civil y académicos, enfocadas en las repercusiones del proyecto y en las acciones que se implementarían en el marco del Tren Maya. Finalmente, se identificó un quinto escenario de participación relacionado con la vinculación del proyecto con el sector privado.

4.1.1. Acuerdos para una participación de alcance limitado

Se identificaron dos escenarios de participación caracterizados por el establecimiento de acuerdos de alcance limitado. En ambos casos, participaron actores con características específicas que los distinguieron como interlocutores únicos dentro del proceso participativo, en función de sus capacidades, conocimientos especializados y objetivos. Estas condiciones buscaron facilitar su incorporación en acciones puntuales relacionadas con el megaproyecto. Para la implementación

de dichas acciones se formalizó un acuerdo de colaboración, el cual se materializó mediante la firma de un convenio entre la institución responsable de la dirección del proyecto -que, al momento de la firma, fue el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y diversos actores no gubernamentales. Estos convenios tuvieron como finalidad establecer compromisos específicos, definir responsabilidades y delimitar el alcance de la colaboración, orientándola hacia actividades concretas y de carácter acotado.

4.1.1.1.Alianza Peninsular para el Turismo Comunitario (APTC)

El primer escenario donde se presenta como objetivo una participación de alcance limitado a través de la firma de un convenio entre dos instituciones gubernamentales, FONATUR como responsable de la ejecución del proyecto del Tren Maya y el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) con la Alianza Peninsular para el Turismo Comunitario (APTC)[18] con la intención de que éste se incorporara a la estrategia turística como empresas locales y evitar que los grandes conglomerados funcionen como actores intermedios, por ejemplo los hoteleros que monopolizan las decisiones (Xool, 2024, 21 de enero; P10, comunicación personal, 12 de septiembre de 2025).

Con el convenio de colaboración se planteó el inicio de un trabajo conjunto orientado principalmente a fortalecer las actividades de turismo comunitario, tanto en su promoción como en su integración en los espacios del megaproyecto Tren Maya. Por ejemplo, se propuso que los espacios comerciales dentro de las estaciones fueran ocupados por comunidades locales[19], posibilidad que incluía a integrantes de la Alianza (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). Sin embargo, durante la fase de implementación esta expectativa no se materializó. Por ejemplo, a partir de las observaciones que se realizaron, en estaciones de mayor envergadura, como Mérida-Teya, los comercios instalados corresponden a cadenas comerciales, como Oxxo, y no a iniciativas comunitarias y en otras estaciones más pequeñas estos espacios se encuentran vacíos.

La alianza no cuenta con una normatividad formal, es decir, con estructuras institucionales

18 La APTC es una asociación de empresas sociales ubicadas en la Península de Yucatán que busca fortalecer el turismo en comunidades. La cual tiene como misión que las personas dedicadas al turismo colaboren entre sí de manera que los recursos y beneficios económicos generados se dirijan directamente a las comunidades. La Alianza está conformada por actores individuales que representan a socios o empresas sociales de la Península de Yucatán cuyo objetivo central es promover el turismo comunitario.

19 Incluso, durante, la consulta indígena, una de las personas entrevistadas mencionó que FONATUR señaló que se daría prioridad a la comunidad para contar con espacios de venta en las estaciones del Tren Maya.

formales, sí opera a partir de reglas informales que expresan una voluntad compartida de asociación y colaboración, con el objetivo de generar beneficios directos para quienes participan en ella y mantiene algún tipo de vínculo con el turismo comunitario. Esta característica puede favorecer una participación más efectiva en la generación de tareas y acuerdos ya que participan las personas que así lo deseen. No obstante, la incorporación de un megaproyecto como el Tren Maya generó desacuerdos; algunos miembros abandonaron la Alianza debido a su rechazo al proyecto (P10, comunicación personal, 12 de septiembre de 2025).

La vinculación entre FONATUR y la alianza para la firma del convenio fue facilitada por las relaciones personales previas entre integrantes del personal técnico de la alianza y funcionarios del gobierno. Una de las personas entrevistadas, quien funge como asesor técnico dentro de la alianza, señaló que es común la existencia de vínculos cercanos con personas afines a Morena o al gobierno federal, lo que facilitó el acercamiento inicial y el establecimiento de una relación institucional con la alianza (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). En este sentido, dicho asesor puede ser considerado un actor intermedio de vinculación entre el actor gubernamental y la alianza, al permitir una mayor cercanía en los primeros intercambios y, posteriormente, en la firma del convenio. No con esto infiero que este actor intermedio de vinculación fue el actor clave para el convenio, ya que la alianza es una asociación que establece sus acuerdos de forma colectiva, más bien que este influyó para el acercamiento entre la alianza y el gobierno.

Es importante indicar que la firma del convenio generó tensiones internas dentro de la propia alianza, ya que algunos de sus integrantes manifestaron desacuerdo con la colaboración en el marco del megaproyecto, lo que derivó en un primer rompimiento, provocando que algunos de ellos se salieran de la alianza. Un segundo quiebre se produjo debido a la falta de continuidad en las acciones conjuntas estipuladas en el convenio. Para el 2024, la alianza declaró que no fue considerada en los procesos de toma de decisiones, por lo que la firma del convenio parece haber operado más como un acto de legitimación que como un mecanismo de colaboración efectiva (Xool, 2024).

Un hallazgo relevante de la investigación fue el impacto del cambio en la dirección de FONATUR sobre la continuidad de los procesos participativos. Al inicio del megaproyecto del Tren Maya, la dirección de FONATUR estuvo a cargo de Rogelio Jiménez Pons, quien ocupó el cargo de 2018 a

2022. En 2022, la dirección fue asumida por Javier May Rodríguez, quien pasó a ser responsable de la ejecución del megaproyecto. Asimismo, en 2023 la empresa estatal Tren Maya, S.A. de C.V., quedó bajo la coordinación de la Secretaría de la Defensa Nacional, conforme el decreto presidencial correspondiente (Presidencia de la República, 2023)[20]. En consecuencia, la responsabilidad institucional del proyecto se trasladó a dicha dependencia y posiblemente cambió la lógica de su gestión.

Un consenso identificado en las entrevistas realizadas fue que este cambio en la dirección tuvo efectos significativos en la interrupción de los procesos participativos. En el caso de la alianza, no se dio seguimiento a los acuerdos establecidos, a pesar de la existencia de un convenio formal firmado con la institución y no con una persona en particular. Esto es, una de las personas entrevistadas señaló que la firma del convenio se realizó entre la alianza y la empresa estatal Tren Maya, S.A. de C.V., por lo que, en principio, debía mantenerse vigente independientemente de los cambios en la dirección o en la institución del proyecto; sin embargo, en la práctica, dicha colaboración no tuvo continuidad (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025).

4.1.1.2.Convenio FONATUR y ONU-Hábitat

El segundo caso en el que se presentó un escenario distinto de participación de alcance limitado fue el convenio de colaboración entre FONATUR, y ONU-Hábitat. Desde finales de 2018 comenzaron a establecerse las bases de dicho convenio (P3, comunicación personal, 17 de julio de 2025); sin embargo, este fue firmado formalmente el 21 de mayo de 2019 y tuvo vigencia hasta mayo de 2022. Cabe señalar que no fue únicamente ONU-Hábitat el organismo del sistema de Naciones Unidas que participó en el proyecto del Tren Maya, ya que también intervinieron la Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), la UNESCO y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). Si bien cada uno de estos organismos tuvo objetivos diferenciados, todos se enmarcaron en los principios y metas de la Agenda 2030.

La Oficina del Alto Comisionado de la ONU-DH participó como observadora en el proceso de

20 Aunque es importante destacar que desde el 2018 la SEDENA, principalmente ingenieros de ella, empezaron a participar en la construcción de obras prioritarias del gobierno federal de 2018-2024 (Secretaría de la Defensa Nacional, MEMORIA DOCUMENTAL Participación de la SEDENA en la Construcción del "Tren Maya" (MD-31), 2024)

consulta indígena, tras ser invitada por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, FONATUR y la Secretaría de Gobernación. Este organismo estuvo presente en cuatro de las quince asambleas informativas y en ocho de las quince asambleas constitutivas de la consulta indígena (Naciones Unidas México, 2020). A partir de las observaciones, este organismo emitió recomendaciones y señalamientos respecto al proceso, la cual debería tener los estándares internacionales sobre derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. Su participación se limitó a un papel de observación y recomendación, expresando principalmente preocupaciones sobre los posibles impactos del proyecto del Tren Maya en las comunidades indígenas (Sotomayor, 2020).

De acuerdo con un documento publicado por Naciones Unidas (2020) sobre el trabajo realizado en el marco del proyecto del Tren Maya, la UNESCO y la UNOPS tuvieron una participación de menor escala. En el caso de la UNESCO, su intervención se orientó a participar activamente durante la fase de construcción del proyecto en acciones de conservación del patrimonio cultural, particularmente en sitios reconocidos mundialmente, como la zona arqueológica de Chichén Itzá, así como en la generación de conocimiento científico y en el desarrollo de estrategias de comunicación accesible. Dicho documento señala que estas acciones no se realizaron únicamente en coordinación con FONATUR, sino también con instancia de los tres órdenes de gobierno, así como organizaciones de la sociedad civil y la academia. Por su parte, la UNOPS, en conjunto con FONATUR, brindó asistencia técnica para garantizar el cumplimiento de estándares y buenas prácticas internacionales en materia de gestión, licitación e infraestructura, principalmente en las etapas iniciales del proyecto y en un modelo de negocio del Tren Maya. Además, como se mencionó anteriormente, este organismo fungió como uno de los coorganizadores del conversatorio junto con ONU-Hábitat.

El organismo que mantuvo una colaboración más amplia y sostenida con el megaproyecto fue ONU-Hábitat. Uno de los principales objetivos del convenio firmado fue la ejecución del proyecto denominado “Desarrollo integral territorial y urbano de la región sureste de México-corredor regional Tren Maya” (ONU-Hábitat, 2019). Para ello, se planteó trabajar con los tres órdenes de gobierno y con la población de la región a partir de siete componentes. El primero se enfocó en proporcionar información amplia y accesible sobre el proyecto; el segundo estuvo orientado a la construcción de ambiciones regionales mediante procesos participativos que respetaran las dinámicas locales; el tercero consistió en la elaboración de diagnósticos para identificar áreas de oportunidad y posibles impactos del proyecto; el cuarto se dirigió al desarrollo de propuestas

específicas de carácter micro regional; el quinto abordó principios generales de planeación urbana alineados con la Agenda 2030 y con la política de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); el sexto contempló la creación de un observatorio regional para el monitoreo y posible evaluación de impactos; el último componente se enfocó en el acompañamiento al gobierno de México, particularmente al estado de Campeche, en proceso de reubicación acordada con la población afectada por la construcción del proyecto (Naciones Unidas México, 2020).

Como resultado de estas acciones, Naciones Unidas habilitó un portal digital[21] en el que pueden consultarse los trabajos realizados por los distintos organismos en relación con el megaproyecto: el desarrollo social, orientado a mejorar la calidad de vida de la población; el desarrollo económico, enfocado en la reducción de desigualdades; y el desarrollo territorial, regional y urbano, con énfasis en la protección del medio ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el crecimiento ordenado y sostenible. En este sentido, el papel de ONU-Hábitat fue principalmente de apoyo técnico y sustantivo para FONATUR en la definición de estrategias orientadas a un desarrollo integral del sureste, incorporando una visión territorial que respaldara el proyecto (P3, comunicación personal, 17 de julio de 2025).

Una persona que participó directamente en las acciones desarrolladas por ONU-Hábitat, me explicó que una de las tareas centrales del organismo fue la construcción de una visión de desarrollo basada en procesos participativo, esto implicó trabajo territorial, identificación de actores y elaboración de diagnósticos sobre instrumentos legales de participación (P3, comunicación personal, 17 de julio de 2025). Asimismo, se señaló que el proceso participativo se estructuró en tres etapas: una primera de diagnóstico mediante talleres participativos; una segunda orientada a la construcción de una visión a partir de dichos talleres y del trabajo de gabinete, con el fin de definir micro regionales dentro del plan integral; y una tercera etapa en la que los resultados se articularían a escalas estatal y regional. Sin embargo, esta última etapa no se materializó debido a la cancelación del proyecto tras el cambio en la dirección institucional, lo que llevó a la interrupción del proceso. La persona entrevistada destacó que considera que estas acciones se detuvieron por priorizar la construcción, más que un proyecto de desarrollo regional que fuera integral con procesos participativos (P3, comunicación personal, 17 de julio de 2025).

21 https://onu-habitat.org/index.php/noticias/noticias-de-onu-habitat-en-mexico/tren-maya

El enfoque de desarrollo integral asociado al Tren Maya, a partir de la información recabada en documentos oficiales, noticias y entrevistas, partía de una visión amplia, en la que este proyecto fungiría como detonador de otros procesos de desarrollo, bajo un esquema de ordenamiento urbano. Es importante señalar que las acciones desarrolladas por ONU-Hábitat en materia de procesos participativos se realizaron de manera paralela a las iniciativas impulsadas por la SEDATU, la cual comenzó a estructurar esquemas de ordenamiento territorial alineados con las estrategias nacionales del gobierno federal de ese periodo (P3, comunicación personal, 17 de julio de 2025). Desde la perspectiva de la persona entrevistada, el trabajo realizado por este organismo internacional contribuyó a otorgar al megaproyecto una "licencia social", en el sentido de facilitar la apertura de procesos participativos en las comunidades y facilitar el camino para la intervención posterior de otras instituciones gubernamentales en el territorio (P3, comunicación personal, 17 de julio de 2025).

Por otro lado, se registraron críticas a la intervención de las Naciones Unidas en el megaproyecto del Tren Maya, particularmente a las acciones desarrolladas por ONU-Hábitat. Por ejemplo, Romel González, miembro del Consejo Regional e Indígena de Xpujil, sostuvo que el contrato con la ONU era ilegal, al considerar que los estudios de desarrollo urbano otorgados a ese organismo corresponden en realidad a responsabilidades del gobierno (Gutiérrez, 2020). De igual forma, la Asamblea de Defensores del Territorio Maya Múuch' Xíinbal indicaron que la ONU ha funcionado como instancias que "lavan la imagen" (Santana, 2021) del proyecto, al enfatizar sus beneficios sin visibilizar los posibles daños, y exhortaron a dichos organismos a dejar de colaborar con el megaproyecto.

4.1.2. Intervención de especialistas en los primeros momentos del proyecto

Como se mencionó anteriormente, desde el inicio del proyecto Tren Maya diversos académicos comenzaron a desarrollar investigaciones orientadas a analizar las implicaciones del proyecto tal como fue planteado en sus primeras etapas. Este interés no se limitó a la elaboración de informes publicados, sino que se extendió a un trabajo sostenido por parte de investigadoras e investigadores que, de manera individual o colectiva continuaron examinando el megaproyecto desde distintas perspectivas. De forma paralela, integrantes de organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia en el territorio mantuvieron esfuerzos constantes para discutir y visibilizar las posibles

repercusiones del proyecto. En este sentido, el presente apartado expone dos casos concretos de intervención de especialistas en los primeros momentos del proyecto.

A diferencia de otros mecanismos de participación identificados anteriormente y de aquellos que se analizarán en los apartados posteriores, se consideró pertinente no excluir dos intervenciones de especialistas que tuvieron lugar en los primeros momentos del proyecto. Estas intervenciones se caracterizaron por su carácter concreto, al estar orientadas a objetivos específicos y dirigidas a actores definidos. Asimismo, se desarrollaron en grupos reducidos y en periodos de tiempo muy acotados; incluso, en unos de los casos las reuniones se concentraron en una sola jornada previamente establecida. En este sentido, se trató de intervenciones focalizadas, diseñadas para atender momentos específicos del proceso del proyecto.

4.1.2.1.Reuniones con especialistas

La primera intervención corresponde a una serie de reuniones periódicas sostenidas entre los responsables del proyecto Tren Maya, principalmente FONATUR, y especialistas de la región. Se identificó que en el estado de Quintana Roo existieron este tipo de intervenciones donde participaron instructores de buceo, científicos especializados en el estudio de cenotes y la selva, así como arqueólogos, entre otros científicos. Se identificó que estas reuniones se llevaron a cabo en al menos dos territorios específicos: Playa de Carmen y Tulum, y tuvieron como objetivo conocer las problemáticas locales y anticipar los efectos del crecimiento asociado al proyecto. Dichos encuentros se caracterizaron por el intercambio de información técnica y científica sobre el territorio, incluyendo datos y mapas de acuíferos.

Marina Leal, instructora de buceo, señala en el documental “Una herida en el sur” que uno de los resultados de estas reuniones fue la modificación del trazo del tren, el cual dejó de atravesar la selva para ubicarse sobre la carretera. No obstante, continúa Leal, esto no se hizo debido a la presión ejercida por empresarios hoteleros preocupados, por el incremento del tráfico (Kanan Derechos Humanos, Pata de Perro Films, y Centro por la justicia y el Derecho Internacional, 2024). De manera similar, un instructor de buceo de Quintana Roo entrevistado indicó que se propuso que el trazo del tren fuera sobre una avenida para facilitar la instalación de estaciones y mejorar la movilidad de los trabajadores, con la intención de consolidar al Tren Maya como un medio de transporte de uso cotidiano. Sin embargo, esta propuesta se vio interrumpida tras la oposición de

un grupo de hoteleros, provocando que el tramo regresara a la selva (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2025).

Un elemento relevante señalado por una de las personas entrevistadas (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2025) se relaciona con la percepción de que, en algunas reuniones, incluida una consulta realizada en el ejido Jacinto Pat, los especialistas e ingenieros encargados de presentar el proyecto ejecutivo no contaban con un conocimiento suficiente del territorio local. El entrevistado refirió que, ante cuestionamientos sobre la presencia de especies endémicas, como las anguilas ciegas en los cenotes podrían ser perjudicadas, la respuesta por parte del personal del proyecto respondió que estas especies ya habían sido reubicadas (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2025). Sin embargo, esta respuesta es cuestionada por el entrevistado, ya que, desde un punto de vista científico, la reubicación de dichas especies no es viable, debido a que ni siquiera es posible estimar con precisión su número, lo que evidenciaría un desconocimiento técnico y territorial por parte de los especialistas del proyecto (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2025).

Estos casos permiten identificar, en primer lugar, la influencia de actores externos en las decisiones relacionadas con el proyecto, como ocurrió con los empresarios hoteleros, quienes, aun sin participar directamente en estas reuniones, incidieron en la modificación del trazo del tren. En segundo lugar, ponen de manifiesto limitaciones en el conocimiento territorial por parte de algunos especialistas del Tren Maya, reflejadas en respuestas imprecisas o insuficientes ante cuestionamientos locales. Esta situación también fue señalada por otra persona entrevistada (P11, comunicación personal, 1 octubre de 2025), quien relató que, durante una reunión en la que se presentó el plano del proyecto a especialistas de la región, se advirtió que el trazo atravesaba territorio guatemalteco. Ante esta observación, un representante de FONATUR corrigió el trazo de manera inmediata y superficial, lo que fue interpretado como un indicio de improvisación en la planificación del proyecto (P11, comunicación personal, 1 octubre de 2025).

Como también se señaló previamente, el cambio en la dirección del proyecto influyó de manera significativa en la modificación de las dinámicas de acción del megaproyecto, al priorizar la construcción de la obra por encima de los procesos participativos, lo que derivó en un quiebre en los diálogos establecidos. En el caso de las conversaciones con grupos de especialistas,

principalmente ubicados en el estado de Quintana Roo, otro factor que incidió en la ruptura de una interacción más amplia fue la pandemia por COVID-19. Esta situación provocó que las reuniones se redujeran en número y tamaño, limitando el intercambio no solo con especialistas, sino también con las comunidades que habitan el territorio involucrado.

4.1.2.2. Foros legislativos-académicos

La segunda intervención correspondió a la participación de académicos y especialistas en foros legislativos denominados "Foros legislativo-académicos de la frontera sur: el Tren Maya". Estos foros fueron organizados por la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y El Colegio de la Frontera Sur. Se llevó a cabo un foro en cada uno de los estados por donde está el trazo del Tren Maya y, posteriormente, un foro de carácter general en la Cámara de Diputados. Todos los foros se realizaron en 2019: el 22 de marzo en Campeche, Campeche; el 3 de mayo de Valladolid, Yucatán; el 14 de junio en Palenque, Chiapas; el 12 de julio en Villahermosa, Tabasco; el 23 de agosto en Chetumal, Quintana Roo; y el foro general en septiembre. La dinámica consistió en mesas de trabajo en las que académicas, especialistas y funcionarios públicos abordaron temas relacionados con el proyecto, organizados en tres ejes principales: desarrollo económico del sureste; impactos socioculturales y migratorios; y efectos ambientales derivados de la construcción del Tren Maya (Comisión Asuntos Frontera Sur-Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 2019).

Las discusiones se centraron en la necesidad de un modelo de desarrollo regional que acompañara al megaproyecto, así como en la importancia de considerar la cultura maya y el patrimonio cultural de la región. Asimismo, se abordaron temas relacionados con los beneficios económicos esperados del Tren Maya. De acuerdo con el boletín informativo sobre estos foros (Comunicación social, 2019), diputadas y diputados destacaron diversos aspectos: la diputada del PRI, Dulce María Sauri Riancho, subrayó la importancia de realizar un estudio de mercado de la región para garantizar la rentabilidad del proyecto; el diputado del PAN, Carlos Carreón Mejía, enfatizó la necesidad de incluir a los pueblos mayas; y el diputado de Morena, Javier Ariel Hidalgo Ponce, señaló que el Tren Maya representaba una alternativa menos contaminante en términos de movilidad.

Estos foros constituyeron otros espacios de diálogo y de posibles acuerdos en torno al Tren Maya en tanto que, tras la exposición de las y los especialistas, se buscó que las y los diputados contaran

con información suficiente para la elaboración de futuras iniciativas relacionadas con el proyecto. No obstante, de acuerdo con una persona entrevistada, "fue una dinámica meramente expositiva" (P11, comunicación personal, 1 de octubre de 2025). Aunque la participación se limitó principalmente a la presentación como escenarios de participación, el principal resultado fue la elaboración de un documento técnico que recopiló la información discutida, el cual incluyó propuestas como la realización de estudios hidrológicos y de control de ruido; la ampliación de los corredores turísticos y la creación de una plataforma logística de carga; la actualización de la Ley de Turismo; el fortalecimiento sanitario; acciones en materia ambiental y de protección de la fauna; así como la salvaguarda del patrimonio cultural (Comisión Asuntos Frontera Sur-Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 2019).

Un aspecto relevante por destacar, a partir de la revisión documental de los resultados oficiales de los foros, se relaciona con los actores participantes más allá de académicos y especialistas, particularmente los de carácter gubernamental. El análisis de las listas de participación muestra una mayor presencia de actores de orden federal, como FONATUR, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, diputadas y diputados federales, y la presencia de instituciones académicas locales mientras que la participación de gobiernos locales fue limitada y, en algunos casos, inexistente, como ocurrió en Tabasco. En Campeche, por ejemplo, se registró únicamente la participación de un senador. El objetivo no es analizar las causas de esta limitada participación de actores gubernamentales locales, sino evidenciar que, aun cuando estos espacios fueron impulsados principalmente desde el ámbito legislativo y académico a nivel federal, no se logró una incorporación significativa de los gobiernos locales en las discusiones. Este hallazgo se vincula con uno de los resultados de la investigación: la falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en las acciones y procesos asociados al proyecto del Tren Maya.

Siguiendo con el anterior resultado, la implementación del Tren Maya evidenció una limitada coordinación sustantiva entre los tres órdenes de gobierno, ya que los gobiernos locales parecieron incorporarse principalmente como mecanismos de legitimación de decisiones previamente definidas, más de como actores partícipes de procesos colaborativos. A partir de los hallazgos obtenidos, la relación intergubernamental se configuró bajo una lógica de armonía política o de ausencia de conflicto, antes que mediante esquemas efectivos de trabajo conjunto. Si bien no se observaron tensiones abiertas entre los distintos niveles gubernamentales, tampoco se encontró

evidencia de cooperación significativa. Incluso casos como el Parque La Plancha, que podrían interpretarse como experiencias de articulación institucional, respondieron en mayor medida a la vinculación entre sociedad civil y gobierno federal que a una coordinación efectiva entre los diferentes órdenes de gobierno.

En general, se identificaron principalmente dos tipos de intervenciones académicas que, en un primero momento, buscaron construirse como espacios de negociación y colaboración para las acciones del megaproyecto Tren Maya, particularmente en la etapa inicial de su implementación. No obstante, conforme avanzó la construcción del proyecto, se observó un rompimiento en la continuidad de estas intervenciones. Dicho quiebre se explica, por un lado, por la irrupción de otros factores y actores, como la pandemia de COVID-19, así como por la priorización operativa del propio megaproyecto. Por otro lado, en el caso específico de los foros legislativos, si bien se presentaron como una apertura al diálogo y a la colaboración, su impacto fue limitado, ya que no derivaron en iniciativas claras ni en mecanismos concretos de seguimiento.

4.1.2.3.Escenario de participación privada

El último escenario que se desarrolla corresponde al sector privado. Se identificó a partir de una reunión entre FONATUR y la Asociación de Hoteles de Tulum. El presidente de dicha asociación, David Ortiz Mena, señaló que los temas abordados se centraron en la problemática de los desplazamientos de colaboradores y turistas sobre la vía federal, derivados del tráfico, así como en el trazo del proyecto que afectaba parte de los predios de los complejos hoteleros (Cardeña, 2021). Como resultado, se acordó la conformación de grupos de trabajo para dar seguimiento al avance del Tren Maya (Canal 12 QR, 2021). Si bien no se encontró evidencia empírica directa sobre el funcionamiento específico de estos grupos de trabajo en relación con el Tren Maya, sí se identificaron notas periodísticas que documentan la continuidad de reuniones entre esta asociación, el Consejo Hotelero del Caribe Mexicano, también presidido por Ortiz, y distintos funcionarios gubernamentales, con el objetivo de abordar temas de desarrollo y planeación turística en la región, incluyendo a funcionarios vinculados al proyecto del Tren Maya.

Otro factor del sector privado fue la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya (AHRM), presidida por Toni Chaves. En las etapas iniciales del proyecto, esta asociación influyó en la modificación del trazo del Tren Maya en Quintana Roo, a partir de un trabajo conjunto con el gobierno federal.

Esta intervención se dio después de que Chaves enviara una carta al presidente Andrés Manuel López Obrador y al entonces director de FONATUR, Rogelio Jiménez Pons, solicitando que el trazo se incorpore al anillo periférico de Playa del Carmen (Cervantes Silva, 2021). Aunque en un primer momento se observó una relación de diálogo y cooperación, los cambios posteriores en el trazo del proyecto y en la dirección ejecutiva, tras el relevo en la titularidad de FONATUR por Javier May Rodríguez, generaron un distanciamiento. Los empresarios señalaron que el nuevo titular dejó de atender sus solicitudes de reunión, las cuales tenían como propósito conocer el nuevo trazo y advertir posibles afectaciones (Martínez O. , 2022).

En este escenario resulta relevante destacar la incertidumbre que caracterizó el proceso de construcción del Tren Maya. Esta incertidumbre se vincula con la falta de claridad técnica y con los cambios constantes en el desarrollo del proyecto. En el caso del sector hotelero, esta situación generó preocupación ante la imposibilidad de anticipar los requerimientos necesarios para cumplir con los manifiestos de impacto ambiental, dado que las condiciones y especificaciones del trazo se modificaban de manera recurrente. Como lo expresó Toni Chaves: “lo que más nos preocupa es que cada semana o cada mes cambian las cosas. Hoy es por aquí [el trazo], mañana es por allá, ahora va elevado, ahora va en el suelo, ahora va por en medio, no, ahora va por al lado” (Cervantes Silva, 2021).

Para los fines de esta investigación, resulta pertinente señalar la vinculación con un sector que responde a una lógica distinta, predominantemente económica y privada, como es el caso de los empresarios hoteleros. Las reuniones documentadas se concentraron en este subsector y no en otros ámbitos empresariales, y permitieron, en determinados momentos, establecer acuerdos con funcionarios gubernamentales responsables del proyecto que influyeron en otros escenarios, como la modificación del trazo. Al igual que en otros casos analizados, los cambios en dirección institucional y en los objetivos prioritarios del proyecto incidieron en la continuidad de estos diálogos. El sector privado constituye un actor con un alto nivel de influencia, cuyo análisis en profundidad podría desarrollarse en estudios futuros; en esta investigación, se presenta como un escenario adicional dentro del conjunto de instituciones participativas identificadas en el megaproyecto del Tren Maya.

4.2.Espacios de interlocución social en el megaproyecto Tren Maya

Defino a los espacios de interlocución social como mecanismos de participación directa con la comunidad, en los cuales se estableció un diálogo en torno a las acciones vinculadas al proyecto, convocado por el gobierno federal. Para esta investigación identifiqué dos tipos de espacios. El primero se relaciona con el diseño participativo, e incluye procesos asociados al diseño de estaciones en dos comunidades y, en menor medida, a acciones de socialización vinculadas al ordenamiento territorial. El segundo corresponde a los espacios de consulta, entre los que destaca la consulta indígena, así como otros ejercicios de menor alcance orientados a la consulta de algunos tramos del Tren Maya, particularmente aquellos vinculados a la Manifestación del Impacto Ambiental (MIA).

4.2.1. Diseño participativo y procesos de interacción en el Tren Maya

El diseño participativo es un mecanismo mediante el cual los habitantes de una comunidad se integran a un proceso de diálogo y toma de acuerdos en torno a un proyecto que se implementará en su territorio. Si bien la participación en este tipo de dinámicas suele ser de carácter voluntario, resulta fundamental que el actor convocante desarrolle y fortalezca capacidades institucionales que le permitan involucrar a un mayor número de personas del territorio y propiciar una participación efectiva. Al diseño participativo lo concibo como un proceso dinámico que incorpora diversas técnicas y herramientas de consulta, tales como talleres, mapeos y recorridos territoriales, entre otras, con el objetivo de construir colectivamente una propuesta de diseño.

Durante la investigación se identificaron dos experiencias de diseño participativo vinculadas a las estaciones del megaproyecto Tren Maya[22]. La primera se desarrolló en la comunidad de Nuevo Xcan y fue considerada exitosa, ya que se logró formular una propuesta de diseño de manera conjunta entre la comunidad y el ente gubernamental convocante. La segunda experiencia tuvo lugar en Izamal y fue considerada fallida, debido a la limitada disposición de la comunidad para participar, lo que impidió la consolidación de un proceso de diseño participativo para la estación de la localidad.

22 Para mayor referencia véase Tesina de maestría en Ciencias Antropológicas “El proceso político del Proyecto Tren Maya: narrativas y disputa por recursos (2018-2019)” de Marco Enrique Almeida Poot, Universidad Autónoma Metropolitana, 2020.

En la etapa inicial del megaproyecto se planteó que las comunidades en las que se ubicarían las estaciones intervinieran de manera colectiva en su diseño, con el propósito de lograr una integración armónica entre la infraestructura y el entorno comunitario. No obstante, esta propuesta no se materializó plenamente debido a un cambio en las prioridades del proyecto, orientado a acelerar la construcción por encima del desarrollo de los procesos participativos. Como resultado, la mayoría de las estaciones adoptaron un diseño uniforme, con excepción de la estación ubicada en Palenque, que conserva el diseño propuesto originalmente por los funcionarios del proyecto.

Una de las principales diferencias entre los casos de Nuevo Xcan e Izamal se relaciona con el nivel de confianza existente en el territorio. En Nuevo Xcan, el personal de FONATUR que operó en la comunidad era previamente conocido por sus habitantes, lo que facilitó el acercamiento y el inicio de los procesos de consulta en torno al diseño de la estación (P1, comunicación personal, 9 de julio de 2025; P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025). En contraste, en Izamal, previo al inicio del mecanismo participativo, existía un conflicto derivado de la intervención de un actor externo, Barrientos y Asociados, un despacho de abogados que actuó como intermediario entre el gobierno federal y la comunidad. De acuerdo con los testimonios recabados, este grupo promovió la firma de documentos sin explicar su contenido y cobró comisiones indebidas por recursos otorgados por el gobierno a cambio de tierras (Magaña & Pérez, s.f.). Esta situación generó una profunda desconfianza hacia el proyecto Tren Maya, lo que derivó en un escenario de conflicto que imposibilitó el diálogo con el gobierno federal y condujo a que la estación se ubicara fuera de Izamal, en una zona más cercana a Kimbilá (P1, comunicación personal, 9 de julio de 2025).

Otro proceso de integración entre la comunidad y funcionarios del gobierno federal fue el proceso de socialización del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Sur-Sureste (POPTR-SSE). Si bien el desarrollo integral de este programa no se estructuró exclusivamente a partir de mecanismos participativos, sí contempló etapas en la que se llevaron a cabo talleres participativos cuyos resultados contribuyeron a su elaboración. Por esta razón, el proceso de socialización de la información y de retroalimentación puede considerarse como una forma de integración de elementos de diseño participativo en el marco de proyecto. Aunque el programa no estuvo dirigido de manera directa al Tren Maya, fue concebido como una visión paralela y complementaria a este megaproyecto y a la planeación territorial de la región. Como fue el caso de los Sondeos Participativos Territoriales, divididos en diagnósticos y prospectivas, que buscaron conocer tanto

la percepción actual como la visión futura de las personas participantes. El sondeo diagnóstico tuvo como objetivo identificar las principales problemáticas del territorio, mientras que el sondeo de prospectiva se enfocó en explorar la visión a 20 años para la región (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU], 2023).

En el apartado que aborda el megaproyecto del Tren Maya, se hace referencia al Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Sur-Sureste (POTR-SEE), en el cual uno de los ejes principales fue el sistema de gobernanza, destacando la participación ciudadana como un elemento clave para el desarrollo del programa. Por ello, se implementaron diversos mecanismos e instrumentos participativos, organizados en talleres, sondeos diagnósticos y sondeos de prospectiva. En estas actividades participaron más de 1.241 personas provenientes de grupos pluriculturales, comunidades indígenas, el sector académico, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector agrario (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU], 2023). Además, se llevaron a cabo sesiones del Comité Regional de Ordenamiento Territorial Sur-Sureste y cinco mesas de trabajo con especialistas y representantes institucionales (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU], 2023).

La elaboración del POTR-SSE se estructuró en cinco etapas. La primera correspondió a la planeación y gestión con el fin de identificar las acciones necesarias para el desarrollo del programa. La segunda etapa, de diagnóstico, incluyó el levantamiento y análisis de información sobre diversas dimensiones, donde se contempló la realización de talleres participativos. En la tercera etapa, a partir de los resultados obtenidos, se construyeron escenarios prospectivos, con el fin de definir un modelo de ordenamiento territorial. La cuarta etapa estuvo orientada al diseño de una política integral transformadora, basada en la imagen-objetivo construida en las fases previas, representando el horizonte hacia el que se dirigen los esfuerzos de planeación y coordinación regional. Finalmente, la quinta etapa correspondió a la estrategia marco de socialización y consulta pública, cuyo propósito fue recabar las opiniones de la población para la elaboración, actualización y ejecución de los planes y programas a través de foros de consulta con organizaciones representativas (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU], 2023).

El programa también hace referencia a una consulta pública realizada durante los primeros meses de 2022, mediante dos mecanismos principales: el primero fue una plataforma interactiva que puso

a disposición de la población información general sobre la región, con el fin de recibir observaciones y comentarios sobre el programa; el segundo consistió en la celebración de 22 audiencias públicas en diversas ciudades de la región. Cabe señalar que el programa dividió al sureste en tres subregiones geográficas: Sur I, Sur II y Sur III. Como resultado del proceso participativo, se recibieron 786 opiniones y propuestas por parte de 129 personas, entre las que destacan ciudadanía en general, grupos organizados de la sociedad civil e instituciones gubernamentales (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU], 2023).

Para evaluar la viabilidad de estas propuestas, se organizaron talleres de procedencia en colaboración con autoridades estatales y locales de cada entidad. En estos talleres se determinó de manera colaborativa la pertinencia de incorporar las propuestas en el programa, atendiendo a tres criterios: "escala regional, materia de ordenamiento territorial y competencia del programa" (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU], 2023, pág. 129). Este programa fue dirigido por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y coordinado técnicamente por la Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad, junto con la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, y la Dirección General de Ordenamiento Territorial. Además, se contó con el acompañamiento técnico de la consultora Taller PuntoCero, Arquitectura y Urbanismo, S.A. de C.V.

En relación con la participación, el programa señala haber contado con la colaboración de personas a través de talleres y mesas de trabajo. No obstante, sin que el documento profundice en la forma en que se desarrollaron estos ejercicios y considerando las limitaciones de esta investigación, únicamente es posible señalar que dichos talleres y mesas de trabajo se realizaron con un grupo reducido de integrantes de las comunidades, identificados como representantes de estas. A partir de estas participaciones y de los diagnósticos de gabinete realizados previamente por funcionarios y equipos técnicos, se avanzó hacia la construcción de la visión y la definición de estrategias futuras, combinadas con la formulación de una imagen-objetivo. Sin embargo, en el documento final del programa no se evidencia la implementación de la quinta etapa relativa a la socialización mediante foros de consulta con organizaciones representativas, tal como se había propuesto.

En los procesos de diseño participativo, si bien puede plantearse una participación mayoritaria de la comunidad, en la práctica esta suele canalizarse a través de representantes o actores clave que

la propia comunidad reconoce como portavoces. Esta modalidad contribuye a facilitar tanto la convocatoria como la interacción entre la comunidad y el actor convocante. Un elemento central en estos procesos es la forma en que se realiza la convocatoria y se establece la interacción inicial, así como la existencia de experiencias participativas previas en el territorio, como fue en el caso en Nuevo Xcan. De manera similar, en otros contextos, la apertura previa de mecanismos participativos por parte de ONU-Hábitat permitió que las comunidades iniciaran procesos de involucramiento colectivo (P3, comunicación personal, 17 de julio de 2025).

Estos mecanismos participativos constituyen una oportunidad para fortalecer capacidades comunitarias, con el objetivo de fomentar procesos de empoderamiento que, posteriormente, faciliten la organización colectiva de las personas involucradas. Aunque, las decisiones adoptadas por la organización convocante, en este caso el gobierno federal, también influyen de manera significativa en los resultados de dichos procesos. En Izamal, ante la presencia de conflictos, se infiere que el gobierno optó por priorizar la continuidad del proyecto mediante la reubicación de la estación, en lugar de atender de fondo las tensiones existentes. Si bien esta decisión pudo haber contribuido a desactivar una controversia inmediata, también limitó la posibilidad de construir una colaboración sostenida y de establecer mecanismos permanentes de resolución de conflictos entre la comunidad y el gobierno. De aquí que señale que la reubicación de la estación no favoreció la generación de condiciones para una organización comunitaria orientada a la participación en futura acciones vinculadas al proyecto.

4.2.2. Consulta ciudadana del gobierno federal sobre el proyecto Tren Maya

El gobierno federal realizó dos consultas ciudadanas en torno al proyecto del Tren Maya, las cuales se diferenciaron principalmente por su alcance y por el tipo de mecanismos de participación implementados. La primera, de mayor magnitud, abarcó la totalidad del proyecto y estuvo dirigida principalmente a la población indígena, con el objetivo de establecer un diálogo directo con las comunidades y generar acuerdos a partir de la información proporcionada por las instituciones gubernamentales responsables. En contraste, la segunda consulta se realizó de manera focalizada en algunos tramos del proyecto para atender aspectos relacionados con la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA); aunque la convocatoria fue abierta a la ciudadanía en general, el procedimiento se desarrolló de forma indirecta, ya que no se realizaron consultas presenciales en

las comunidades, sino que la participación se canalizó mediante mecanismos institucionales de registro y presentación de propuestas. Estas diferencias marcaron distintos niveles de cercanía y participación comunitaria, los cuales serán analizados con mayor detalle a continuación.

4.2.2.1. Consulta Libre, Previa e informada sobre el proyecto Tren Maya

Después de la inauguración simbólica del Tren Maya, el Gobierno Federal implementó una propuesta de consulta a las comunidades indígenas ubicadas en la zona de influencia del proyecto, dividida en cinco etapas: Actos previos, Informativa, Deliberativa, Consultiva y de Seguimiento (Gobierno de México, sf). Esta consulta se justificó en el marco normativo que establece que cuando una acción gubernamental impacta directamente a comunidades indígenas, debe llevarse a cabo un procedimiento de consulta (Gobierno de México, sf). Al respecto, una de las personas entrevistadas señaló que no existen lineamientos jurídicos específicos que regulen la forma de llevar a cabo este tipo de consulta indígena: "no hay una ley de consulta por lo tanto hay poca claridad de cómo se debe hacer, pero hay estándares, existen dos informes de la relatoría de los derechos humanos indígenas donde explica qué tan previa debe ser y qué implica que sea informada" (P5, comunicación personal, 1 de agosto de 2025).

El Protocolo para el Proceso de Consulta del Gobierno Federal (2019) definió que el mecanismo se realizaría mediante asambleas generales en las zonas geográficas donde se proyecta el Tren Maya. El objetivo del ejercicio participativo fue promover la participación en la toma de decisiones sobre el proyecto, así como facilitar consensos sociales (SEGOB-FONATUR-INPI, 2019). Este protocolo estableció varios principios rectores: a) Libre determinación, entendida como el derecho de las comunidades indígenas a decidir libremente su condición política en relación con los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal); b) Participación, tanto en mecanismos de democracia directa como en procesos de consulta libre, previa e informada mediante el diálogo con el gobierno; c) Buena fe, inspirada en el modelo boliviano, que promueve un nuevo diálogo basado en la dignidad entre las partes; d) Interculturalidad, centrada en construir acuerdos que reflejen la pluralidad cultural; e) Comunalidad o colectividad, que busca respetar y garantizar la expresión colectiva de la consulta, incluyendo cosmovisión y acción de los pueblos indígenas; f) Igualdad de género; y g) Culturalmente adecuada, lo que implica adaptar la consulta a las costumbres y tradiciones de las comunidades.

Los actores principales de este proceso de consulta fueron: el Gobierno Federal, como autoridad responsable, a través de FONATUR; las comunidades indígenas de los pueblos Maya, Ch'ol, Tseltal, Tsotsil, entre otros, en Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, como sujetos consultados[23]; el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como órgano técnico, encargado de acompañar y asesorar durante todo el proceso; y la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como órgano garante, responsable de asegurar los aspectos procedimentales y de mediar en caso de conflictos. Además, el Comité Técnico Interinstitucional, conformado por dependencias como SEMARNAT, SEDATU, INAH, entre otros, proporcionó información especializada. Finalmente, participaron observadores, nacionales e internacionales, con experiencia en derechos indígenas, acreditados por la autoridad responsable (SEGOB-FONATUR-INPI, 2019).

Resulta relevante precisar el papel desempeñado por el Comité Técnico Interinstitucional. A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios y participantes de la consulta, se identificó que dicho comité participó en mesas de trabajo durante la consulta indígena, principalmente como instancia receptora de las demandas comunitarias. En este proceso surgieron diversas peticiones, las cuales fueron organizadas por ejes temáticas y vinculadas con las dependencias correspondientes, procurando que la mayoría de las instituciones federales contaran con al menos un representante (P9, comunicación personal, 10 de septiembre de 2025). La Secretaría de Gobernación (SEGOB) recibió la documentación derivada de las solicitudes y la canalizó a las instancias competentes, sin distinción del orden de gobierno; por ejemplo, cuando las peticiones correspondían al ámbito municipal, estas eran turnadas a dicha autoridad y se daba seguimiento a la respuesta (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025; P6, comunicación personal, 6 de agosto de 2025).

Las mesas institucionales representaron ser un elemento central para el diálogo en el marco de las asambleas de consulta, ya que no solo participó el INPI como órgano federal, sino también otras instituciones, lo que permitió ampliar su visibilidad y capacidad de interlocución. Como señaló una de las personas entrevistadas, en una de las consultas participaron entre 15 y 16 instancias de

23 Las personas convocantes, como señaló el funcionario del INPI en una entrevista, dentro de la comunidad podrían ser autoridades municipales o agrarias, tales como presidentes del Comisario Ejidal, del Comisariado de Bienes Comunales, así como autoridades tradicionales. Todas estas figuras representan a la comunidad; en consecuencia, las asambleas fueron convocadas principalmente por autoridades municipales, autoridades de las comunidades agrarias y autoridades tradicionales (P5, comunicación personal, 1 de agosto de 2025).

distintos niveles de gobierno federal, las cuales establecieron acuerdos con representantes de los foros indígenas y, a partir de ello, realizaron procesos de filtrado y sistematización orientados a la formulación de propuestas concretas (P1, comunicación personal, 9 de julio de 2025).

Con respecto al proceso de la consulta. La primera etapa, Actos Previos, consistió en la división de la región en 15 áreas indígenas, con base en la presencia poblacional de pueblos originarios. Estas zonas fueron definidas, según una persona entrevistada, para albergar las asambleas consultivas a partir de características de las comunidades, por ejemplo, su lengua, ya que todas las variables tienen que ver con la ubicación geográfica con quienes tienen comunicación (P5, comunicación personal, 1 de agosto de 2025). La segunda fase, Etapa Informativa, se desarrolló los días 29 y 30 de noviembre de 2019 en 15 asambleas regionales donde se presentó información técnica y se explicaron los beneficios del proyecto en municipios de los estados que atraviesa el Tren Maya convocando a las comunidades indígenas de la zona. En Chiapas, la sede fue el centro de Palenque (pueblos Ch'ol y Tseltal); en Tabasco, Tenosique (Ch'ol, Tseltal y Tsotsil); en Campeche, las sedes incluyeron Xpujil, Don Samuel (Escárcega), Felipe Carrillo Puerto (Champotón) y Tenabo, con presencia de comunidades mayas y ch'oles. En Yucatán, hubo varias sedes en comunidades mayas como Pisté, Tulum, Chichimilá, Tunkás, Tixpéhual y Maxcanú; y en Quintana Roo, en Reforma (Bacalar), Xul-Ha (Othón P. Blanco), X-Hazil Sur (Felipe Carrillo Puerto) y Cobá (Tulum).

Durante las asambleas informativas, con base en las actas de las consultas informativas (SEGOB, FONATUR, & INPI, 2019a – 2019o), el proceso de consulta inició con el registro de las y los asistentes, seguido de una ceremonia tradicional, el nombramiento de moderadores que fueran parte de la comunidad y la instalación formal de la asamblea informativa. Posteriormente, se contó con la participación de representantes SEGOB y de INPI, quienes expusieron los objetivos y la metodología de la consulta. A continuación, se presentó la información relativa al proyecto de desarrollo del Tren Maya, para dar paso a una sesión de preguntas y respuestas, la declaratoria de apertura de la siguiente fase del proceso y, finalmente la clausura de la asamblea. De acuerdo con datos del Gobierno Federal (2018-2023), asistieron 4.869 personas, de las cuales el 74.86% pertenecía a comunidades indígenas (Conferencia presidente, 2019). Asimismo, en la conferencia presidencial del 16 de diciembre de 2019 se reportó la instalación de 68 mesas de trabajo, y se indicó que las primeras demandas expresadas estuvieron relacionadas con la mejora de la

infraestructura local y la obtención de certeza jurídica sobre terrenos ubicados fuera del derecho de vía (Conferencia presidente, 2019).

La siguiente fase, Etapa Deliberativa (30 de noviembre al 13 de diciembre de 2019), permitió a los representantes comunitarios transmitir la información recibida y reflexionar colectivamente con sus comunidades sobre el proyecto, con el fin de generar propuestas y planteamientos que serían llevados a la fase consultiva. La Etapa Consultiva tuvo lugar los días 14 y 15 de diciembre de 2019. En esta fase, se estableció un diálogo directo en las mismas sedes que en la etapa anterior. El Gobierno Federal reportó la participación de 5.436 personas y 985 comunidades indígenas en las 15 asambleas consultivas, con un total de 269 mesas de trabajo. Ante la pregunta sobre si estaban de acuerdo con el proyecto integral del Tren Maya, los resultados afirmativos fueron: Tabasco (99.1 %), Chiapas (97.2 %), Campeche (96.3 %), Yucatán (87.8 %) y Quintana Roo (85.2 %) (Gobierno de México, sf).

Finalmente, la Etapa de Seguimiento contempló la instalación de comisiones de verificación para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados. Aunque, a partir de las actas de asamblea consultiva esto fue discutido previamente en la etapa consultiva acordando a los representantes (SEGOB, FONATUR, & INPI, Acta Asamblea Consultiva Champoton, 2019ai – 2019oi). El INPI fue designado como responsable del seguimiento. Esta fase se realizó los días 7 y 8 de marzo de 2020 en Tenosique, Calakmul, Champotón, Izamal, Sotuta, Mérida, Chetumal y Tulum. Los temas más recurrentes en las sesiones de seguimiento fueron las demandas de infraestructura básica y el reconocimiento de derechos indígenas, en estas acudieron responsables de instituciones del gobierno federal para conocer las necesidades, acudían de acuerdo "al grueso de las peticiones que ahí hicieron [comunidad]" (P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025).

El papel del gobierno solamente fue "estar al pendiente", pero las acciones principales ya las realizaba miembros de la comunidad (P5, comunicación personal, 1 de agosto de 2025). Tras la investigación realizada, se identificó que en esta etapa se definieron comisiones o comités de seguimiento, donde miembros de la comunidad daban seguimiento a los acuerdos establecidos, las personas fueron seleccionadas mediante votación en la asamblea de esta etapa (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). En una entrevista, (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025) una de las personas participantes en estas comisiones señaló que, debido a la falta de recursos para

la movilidad, tres mujeres asistían de manera esporádica a las reuniones. Asimismo, indicó que el comité estaba integrado mayoritariamente por cinco o seis hombres; entre las mujeres, una era una persona de la tercera edad y otra solía acudir acompañada de su esposo, quien en ocasiones asistía en su lugar. Esta situación derivó en una menor participación femenina. Además, resultó complicado sostener la participación continua de las personas integrantes del comité. A ello se sumó un problema adicional vinculado con la relación con los gobiernos locales, ya que el seguimiento de los acuerdos requería gestión a nivel municipal y no todos los ayuntamientos mostraron disposición para colaborar, lo que dificultó la continuidad en el cumplimiento de dichos acuerdos.

Durante todo el proceso de la consulta indígena se formularon diversas peticiones. Por ejemplo, en una de las entrevistas realizadas, una persona que participó en el proceso señaló que, en su comunidad, durante las dos primeras asambleas de la consulta se generaron 194 peticiones, cifra que continúo en aumento, de tal manera que entre 2020 y 2021 se registraron aproximadamente 300 peticiones (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Si bien las comisiones de seguimiento se constituyeron con el objetivo de dar continuidad al trabajo conjunto entre la comunidad y las instancias del gobierno federal para atender los acuerdos establecidos en las asambleas, además, funcionaban como una condición para la continuidad del proyecto, este mecanismo se fue diluyendo, ya que en la actualidad dichos comités no existen y dejaron de realizarse asambleas (P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025).

Se infiere que el gobierno federal dejó de dar seguimiento a las comisiones debido, en parte, a la falta de colaboración de los gobiernos locales y a la ausencia de mecanismos efectivos de presión institucional. A ello se sumaron situaciones personales de las personas integrantes de las comisiones, que pudieron influir en la continuidad de su participación. Como señaló una de las personas entrevistadas: “¿Quién le dio cierre a este proceso de consulta? ¿Dónde se establece que ya se cumplieron los acuerdos o que las comunidades aceptaron?” (P4, comunicación personal, 31 de julio de 2025). Aunque el protocolo de consulta define las etapas del proceso del diálogo con la comunidad, y contempla la conformación de comisiones como un mecanismo para garantizar el trabajo continuo, estas no se consolidaron en la práctica, lo que derivó en que la consulta quedara limitada en fechas específicas y no se extendiera a lo largo de todo el proceso de construcción del megaproyecto.

4.2.2.2.Consultas a la Manifestación de Impacto Ambiental

Otra consulta implementada por el gobierno federal, aunque en menor escala, fueron las consultas relativas a la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), realizadas en algunos tramos del megaproyecto Tren Maya a partir de exigencias ciudadanas. Dichos procesos estuvieron a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En noviembre de 2021, se realizó una consulta correspondiente al Tramo 4 (Vázquez, 2021; GACETA Ecológica, 2021); en junio de 2022, se convocó a una reunión relativa al Tramo 5 (SEMARNAT a, 2022); y en agosto de 2022, se organizó un espacio para la presentación de ponencias por parte de especialistas sobre los Tramos 6 y 7 (SEMARNAT b, 2022). En términos generales, estas convocatorias estuvieron dirigidas a recabar las opiniones de personas expertas respeto a la MIA.

Para el Tramo 4, el 25 de octubre de 2021, la SEMARNAT determinó iniciar el proceso de consulta pública tras recibir solicitudes de ciudadanas y ciudadanos de los municipios de Benito Juárez y Lázaro Cárdenas, en el estado de Quintana Roo (SEMARNAT-Resolutivo, Tren Maya Tramo 4, 2022a). Del 28 de octubre al 20 de noviembre de 2021, se habilitaron mecanismos de consulta con el objetivo de que los interesados pudieran proponer medidas adicionales de prevención y mitigación, complementarias a las planteadas en la MIA. Las opiniones podrían ser enviadas mediante las delegaciones federales de SEMARNAT en los estados de Yucatán y Quintana Roo, durante días hábiles, así como a través del portal oficial, ingresando la clave del proyecto 31YU2021V0047[24].

Durante dicho periodo se recibieron 18 observaciones por medio del cuestionario disponible en línea, principalmente de ciudadanos, solamente hay dos organizaciones de la sociedad civil que opinaron. Varias instituciones emitieron sus opiniones técnicas, por el ejemplo la Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional del Agua, por mencionar algunos, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) fue responsable de recabar esta información. Por otro lado, la organización de la sociedad civil Kanan Derechos Humanos A.C.

24 La consulta pública podía realizarse mediante el portal oficial de SEMARNAT en http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/constramite.html, ingresando la clave del proyecto correspondiente. También se encontraba disponible en la plataforma de consultas públicas: http://consultaspublicas.semarnat.gob.mx/proyectopublico, donde se presentan los proyectos en curso, con su ubicación, fechas, documentos y el cuestionario para participar en el proceso.

solicitó en dos ocasiones información adicional sobre el proceso de consulta pública (SEMARNAT-Resolutivo, Tren Maya Tramo 4, 2022a).

En términos generales, las 18 observaciones recibida se centraron en los impactos ambientales y sociales del Tren Maya en la región (SEMARNAT-Resolutivo, Tren Maya Tramo 4, 2022a). A partir del documento Resolutivo de la consulta, se observó que los señalamientos estuvieron dirigidos a posibles afectaciones a la selva mexicana, pérdida de sitios arqueológicos y amenazas a especies en riesgo. Asimismo, se cuestionaron los cálculos oficiales que minimizan la fragmentación de los ecosistemas y la contaminación por diésel. Algunas observaciones también señalaron deficiencias en el proceso de consulta pública, particularmente en lo referente a la participación de comunidades indígenas, destacando irregularidades y la falta de información transparente.

En el caso del Tramo 5 del Tren Maya, en mayo de 2022, al igual que en el Tramo 4, se lanzó una convocatoria de consulta pública, permitiendo a la ciudadanía emitir observaciones a través de internet o acudiendo a las oficinas de SEMARNAT ubicadas en el estado de Quintana Roo, utilizando la clave del proyecto 23QR2022V0020. Además, SEMARNAT emitió una convocatoria (SEMARNAT a, 2022) dirigida a instituciones académicas, investigadores, agrupaciones sociales y al público en general para participar en una reunión pública de información sobre la MIA del Tramo 5 Sur. En dicha convocatoria se estableció que se presentaran un máximo de 20 ponencias cada una con un tiempo límite de 10 minutos, y se implementarían medidas sanitarias para la prevención de contagios por COVID-19.

La ciudadanía contó con un período de 10 días para participar mediante la página electrónica designada o acudiendo presencialmente a la oficina regional de Quintana Roo. En cuanto a los resultados, señala el documento Resolutivo, se registraron 524 cuestionarios, de los cuales sólo 38 contenían observaciones diferenciadas (SEMARNAT-Resolutivo, 2022b). En general, en el informe se observaron que los comentarios manifestaron preocupación por las deficiencias de la MIA, en particular en lo referente a tratamiento de la flora y fauna silvestre, los métodos de rescate propuestos y el impacto sobre estructuras kársticas, incluyendo la alteración de flujos hidráulicos subterráneos y la fragmentación del ecosistema (SEMARNAT-Resolutivo, 2022b). También se señaló que la información era superficial en cuanto a los programas ambientales y las estrategias

de mitigación (SEMARNAT-Resolutivo, 2022b). Algunas observaciones plantearon la necesidad de contar con medios alternativos de transporte de pasajeros que fomenten el turismo, pero con una integración más rigurosa de la información existente.

La reunión pública se llevó a cabo el siete de junio del 2022 en la Casa Ejidal del Ejido Jacinto Pat, ubicado en el municipio de Tulum, Quintana Roo. Durante esta sesión, SEMARNAT respondió a dudas y ofreció precisiones relacionadas con los comentarios recibidos. Asimismo, se informó que el proyecto incluye diversas medidas y programas ambientales, como la reubicación de flora y fauna silvestre, la conservación del suelo, la reforestación y el manejo integral de residuos. La mayoría de las ponencias destacaron los beneficios, principalmente económicos y de desarrollo del Tren Maya. Las observaciones formuladas durante la reunión se organizaron en las siguientes categorías: especificaciones de la obra y etapa de construcción, instrumentos jurídicos, factores abióticos, factores bióticos, impactos ambientales, medidas de mitigación y otros aspectos (SEMARNAT-Resolutivo, 2022b).

Siguiendo la misma lógica que en los anteriores tramos, en los Tramos 6 y 7 SEMARNAT convocó a reuniones públicas de información, considerando las medidas sanitarias correspondientes ante la pandemia por COVID-19. Las personas interesadas podían acudir a las oficinas regionales SEMARNAT en los estados de Quintana Roo y Campeche, o consultar la manifestación de de impacto ambiental en el portal oficial antes mencionado. La reunión del Tramo 6 se realizó el 6 septiembre de 2022 en la casa ejidal del ejido X-Hazil, en el municipio de Felipe Carrillo Puerto Quintana Roo. En el caso de Tramo 7, la reunión tuvo lugar el 08 de septiembre de 2022 en las instalaciones del Poliforum de Escárcega, Campeche.

Si bien se emitió una convocatoria conjunta para ambos tramos el procedimiento fue separado. En el caso del Tramo 6 se abrió un proceso específico de consulta pública entre el 10 de agosto y el 07 de septiembre de 2022, con un procedimiento similar a lo de los tramos anteriores (GACETA Ecológica, 2022). Durante este periodo, se puso a disposición la MIA para su revisión presencial en la oficina regional de SEMARNAT en Quintana Roo, así como en línea mediante la clave de proyecto: 23QR2022V0040. A partir de la revisión documental, durante este proceso de consulta se recibieron únicamente siete observaciones, las cuales señalaron principalmente la ausencia de estudios hidrológicos para las obras de drenaje transversal, afectaciones al mangle, resultados de

foto trampeo para los pasos de fauna y falta de identificación de impacto sobre la flora y fauna (SEMARNAT-Resolutivo, 2023).

En cuanto a la reunión informativa del Tramo 6, según el documento Resolutivo las ponencias se abordaron temas relacionados con los impactos ambientales y sociales del proyecto Tren Maya, tales como la deforestación, fragmentación ecológica, inclusión de juventudes, desarrollo regional, turismo, artesanías, agricultura y transporte local. Se propuso incorporar a actores locales en la planificación del proyecto, fomentar una economía regional sostenible y entender aspectos graves como los riesgos ambientales, el ordenamiento territorial y la participación comunitaria en la distribución de beneficios (SEMARNAT-Resolutivo, 2023).

El Tramo 7 solo se recibieron cinco observaciones: dos provenientes de ciudadanos del municipio de Calakmul y tres de organizaciones de la sociedad civil: Alianza Nacional para la Conservación del Jaguar, Greenpeace México A.C. y Pronatura Península de Yucatán A.C. Estas observaciones se centraron en temas como los pasos de fauna, manejo de residuos, afectación a la fauna silvestre, disponibilidad de agua, obras de drenaje, afectaciones a tierras de uso tradicional, posible impacto sobre zonas arqueológicas y efectos negativos sobre la abeja melipona (especie endémica) debido a la deforestación, contaminación y cambios de uso de suelo, lo cual incide directamente en la economía apícola de la región (SEMARNAT-Resolutivo, 2022d).

Estas consultas, aunque de carácter más limitado y específico al circunscribirse a tramos en los que se exigió el acceso a la información sobre la MIA, registraron una participación reducida. Si bien la convocatoria estaba abierta a toda la ciudadanía de las localidades involucradas, el nivel de involucramiento fue bajo. Aunque las propuestas derivadas de estos ejercicios enfatizaron la corresponsabilidad y el fortalecimiento de la participación comunitaria frente a los impactos del megaproyecto, no se cuenta con evidencia de que dichos objetivos se hayan materializado. Por ello, infiero que ambas consultas representaron un primer acercamiento a procesos de participación orientados a la socialización de la información y a la recepción de retroalimentación; sin embargo, no se tradujeron en mecanismos de inclusión efectiva de las comunidades en la construcción del proyecto del Tren Maya.

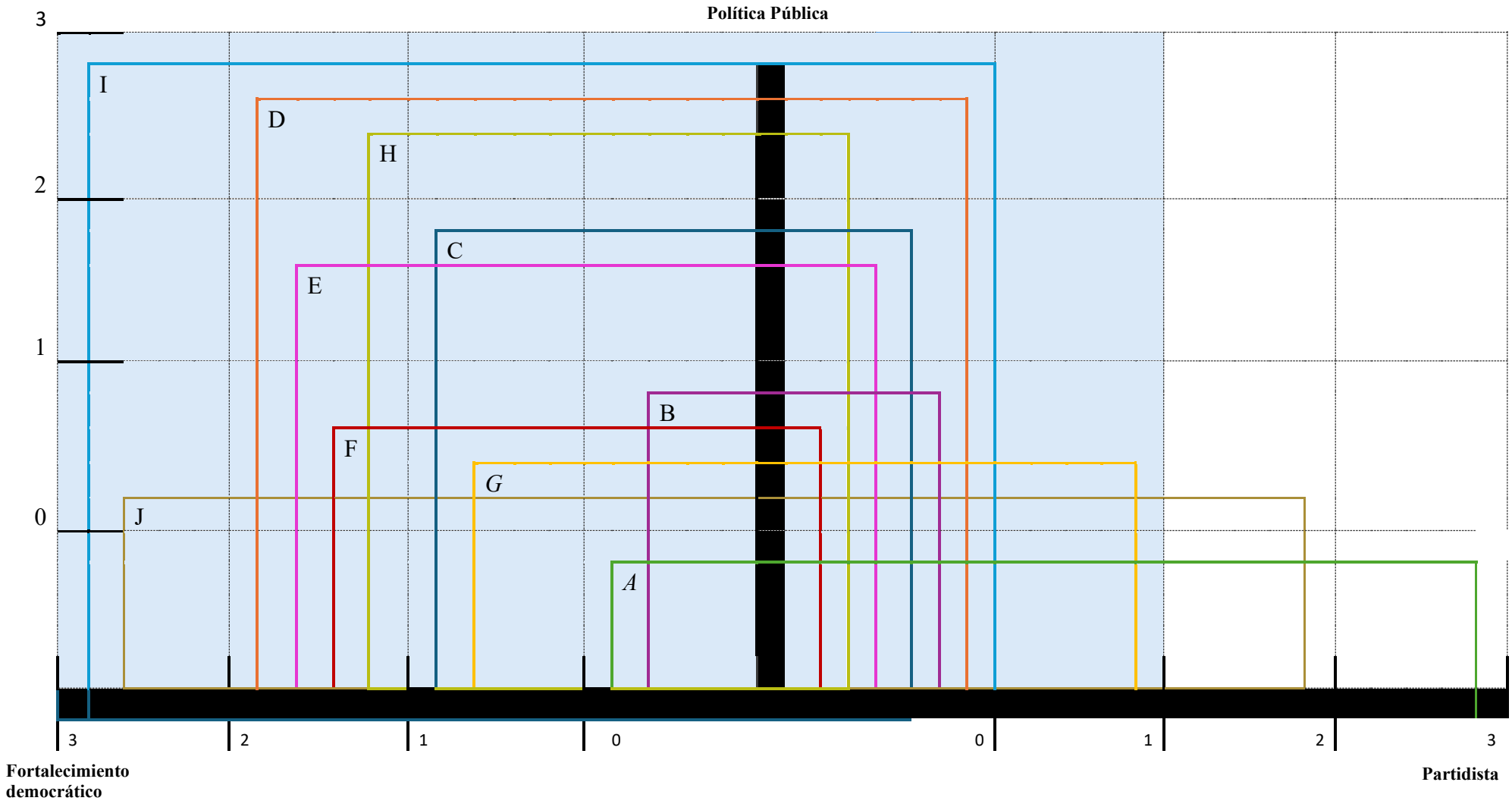
4.3.Configuración de los mecanismos participativos del Tren Maya

Se identificaron diversos mecanismos de participación que, en una primera etapa se orientaron a la interacción con grupos específicos con objetivos delimitados; y, en segunda, mostraron una apertura más amplia hacia la participación social. En este apartado se presenta el análisis de los mecanismos participativos en su conjunto. En primer lugar, una visualización de la ubicación de los mecanismos participativos a partir de la propuesta teórica de Mayka y Abbott (2023), particularmente en lo relativo a los objetivos políticos que pueden estar inmersos en este tipo de arreglos participativos. En segundo lugar, una matriz de análisis de dichos mecanismos, construida a partir de los elementos centrales del marco teórico propuesto y explicados previamente en el capítulo metodológico.

El diagrama presentado a continuación permite visualizar la orientación de dichas instituciones. Esta representación gráfica facilita identificar hacia qué tipo de lógica ya sea democrática, eficiencia en la política pública o partidista, se orienta cada mecanismo. El primer elemento por considerar para sostener la existencia de una gobernanza democrática es la prevalencia de lógicas políticas orientadas al fortalecimiento democrático y a la facilitación de la implementación de acciones públicas, con una presencia mínima, o inexistente, de objetivos partidistas. Desde esta perspectiva analítica, la idealización de una gobernanza democrática debería situarse hacia el lado izquierdo de la imagen, como se muestra en la Ilustración de color azul.

Como puede observarse (Ilustración 5), la única institución participativa que cumple casi con esta característica es la consulta indígena. Ello se debe a que presenta la mayor ponderación tanto en la dimensión de facilitación de la implementación de la política pública como en la de control democrático (valor más alto del fortalecimiento democrático), mientras que no registra presencia de objetivos partidistas. Cada institución participativa fue evaluada mediante una escala de ponderación de 0 a 3 en cada dimensión, lo que permitió ubicarla en un cuadrante específico, tal como se visualiza en la ilustración y se detalla en la estrategia metodológica. Asimismo, se observa que la mayoría de las instituciones participativas se ubican en el cuadrante correspondiente a la idealización democrática (lazo izquierdo de color azul), con excepción de los foros legislativos, la consulta de la MIA y el Foro Peninsular, los cuales, en distinta medida, incorporaron también objetivos de carácter partidista.

Ilustración 5. Ubicación de las Instituciones Participativas



Idealización de una buena participación
A Foro Peninsular Indígena Maya
B Academia (congreso e informe)
C Conversatorio
D Alianza Peninsular de Turismo Comunitario
E ONU-Hábitat
F Reuniones
G Foros Legislativos
H Diseño Participativo
I Consulta indígena
J Consulta MIA

Fuente: Elaboración propia.

Desde esta primera interpretación, podría sostenerse que las instituciones participativas analizadas se orientaban, en términos generales, hacia una lógica de apertura democrática, al incorporar objetivos vinculados con el fortalecimiento democrático, el control ciudadano y la facilitación de la implementación de políticas públicas mediante mecanismos participativos. No obstante, a partir de la fractura identificada en etapas posteriores del proceso, es posible señalar que la priorización de factores políticos modificó esta dinámica, desplazándola hacia el lado derecho del esquema y generando un debilitamiento democrático. Así que hasta el momento puede señalar que las instituciones participativas encaminaron hacia una gobernanza democrática que no se materializó.

En el caso de la matriz consideré ocho elementos analíticos derivados de las categorías teóricas y solo dos emergentes como se explicó en el capítulo metodológico, aplicados a los mecanismos de participación implementados en el megaproyecto durante el periodo de estudio. Aunque el Foro Peninsular Indígena Maya, la participación de la academia y el conversatorio no fueron concebidos formalmente como instituciones participativas, se incorporaron en la matriz con el fin de ofrecer un panorama comparativo de las distintas lógicas políticas que pueden desplegarse en esfuerzos de participación, ya sea con fines informativos, de diálogo o deliberativos en asuntos públicos.

En cuanto el actor dominante, predominó el gobierno federal, con algunas excepciones: la participación de la academia, aunque no directa, se vinculó a instituciones como el Conacyt, que forma parte del aparato estatal; ONU-Hábitat, que actuó mediante un convenio de colaboración; y el Foro Peninsular Indígena Maya, organizado por actores partidarios que se autodenominaron representantes indígenas, pero que respondían a intereses políticos locales. No se identificó una intervención relevante de otros órdenes de gobierno en su diseño o conducción. La única excepción correspondió al Foro Legislativo convocado por diputados federales, quienes promovieron este espacio de diálogo desde el ámbito legislativo. Este hallazgo sugiere que la conducción de los mecanismos participativos se concentró principalmente en el gobierno federal, con una escasa participación institucional de los gobiernos estatales y municipales.

Respecto al grado de institucionalización con reglas formales, la mayoría de los mecanismos

presentó niveles bajos, al no estar respaldados por marcos normativos definidos con precisión que regularan la participación ciudadana. La excepción fue la consulta indígena, clasificada con un alto grado de institucionalización debido a su sustento en estándares internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el gobierno mexicano. Los casos de institucionalización media correspondieron a mecanismos basados en convenios de colaboración, los cuales, si bien no estaban establecidos en la legislación, sí establecieron acuerdos formales entre los actores involucrados.

Si bien la institucionalización de la participación no dependió exclusivamente de reglas formales, para este análisis se privilegiaron estas últimas por constituir el marco que reguló oficialmente los mecanismos participativos. No obstante, durante el trabajo de campo se identificaron arreglos y prácticas informales que, en distintos momentos, facilitaron la articulación entre las instituciones gubernamentales y los actores locales. En este proceso desempeñaron un papel relevante actores intermedios con arraigo territorial, así como capacidades organizativas preexistentes derivadas de experiencias comunitarias, formas de asociacionismo y mecanismos locales de coordinación. Estas dinámicas favorecieron la generación de canales de comunicación y participación que trascendieron los procedimientos oficialmente establecidos. Sin embargo, su funcionamiento estuvo condicionado por el contexto institucional del megaproyecto y por el reconocimiento que las autoridades otorgaron a dichos actores y formas de organización. En consecuencia, la experiencia del Tren Maya muestra que la calidad de la participación dependió tanto del grado de formalización de los mecanismos como de su articulación con las capacidades organizativas existentes en el territorio.

En relación con la intensidad participativa, la temporalidad, el tipo y la forma de participación, se observan diferencias sustantivas entre los mecanismos. El foro peninsular constituyó una participación puntual y de carácter informativo, sin diálogo ni seguimiento posterior; además, de una de las entrevistas realizadas, como se mencionó, la participación fue inducida, lo que pone en evidencia que la apertura formal no garantiza una participación sustantiva. De manera similar, la contribución de la academia, canalizada a través de informes y espacios especializados, fue puntual, informativa y restringida, sin mecanismos de seguimiento. El conversatorio compartió estas características, con la diferencia de que se realizó durante la ejecución del proyecto y no en la etapa previa a su construcción.

Las reuniones previas a la construcción del megaproyecto presentaron una participación intermitente, sin continuidad ni institucionalización, y de carácter exclusivamente consultivo. Los foros legislativos, por su parte, constituyeron mecanismos puntuales, con seguimiento ocasional limitado a la elaboración de informes documentales, y una participación restringida a especialistas, principalmente en temas ambientales, sin evidencia empírica de que resultaran en iniciativas concretas. Los diseños participativos, realizados antes del inicio de la construcción, fueron abiertos pero puntuales, sin seguimiento posterior; aunque su intensidad aspiraba a ser deliberativa, las fracturas derivadas de la priorización de la obra sobre los procesos sociales impidieron su consolidación.

En cuanto a las consultas, ambas fueron abiertas, aunque con características diferenciadas. La consulta indígena se diseñó como un proceso continuo, con seguimiento constante durante su periodo de implementación, y con una orientación deliberativa orientada al establecimiento y seguimiento de acuerdos. Sin embargo, diversos factores interrumpieron su continuidad, entre ellos la falta de seguimiento por parte del gobierno federal, la priorización de la construcción del megaproyecto, situaciones personales de las personas integrantes de las comisiones y dinámicas políticas locales. Como señaló una persona entrevistada, la afiliación partidaria de los gobiernos municipales influyó significativamente en el apoyo o bloqueo de las acciones derivadas de la consulta, especialmente en contexto de oposición política al gobierno federal (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). En contraste, la consulta relacionada con la Manifestación de Impacto Ambiental fue puntual, con seguimiento ocasional limitado al periodo de su aplicación, y de carácter consultivo, orientado únicamente a recabar opiniones ciudadanas.

Cuadro 8. Matriz de análisis de los mecanismos de participación

Participación en el megaproyecto	Actor dominante	Grado de institucionalización	Intensidad participativa	Temporalidad	Tipo de participación	Forma de participación	Mecanismos de seguimiento	Función política observable
Foro Peninsular Indígena Maya	Partidarios	Bajo	Informativa	Ex ante	Abierta	Puntual	No existe seguimiento	Construcción de apoyo
Academia (congreso e informe)	Academia	Bajo	Informativa	Ex ante	Restringida	Puntual	No existe seguimiento	
Conversatorio	Organismo social u otro	Bajo	Informativa	Durante	Restringida	Puntual	No existe seguimiento	
Alianza Peninsular de Turismo Comunitario	Gobierno	Medio	Deliberativa	Durante	Restringida	Focalizada	Seguimiento ocasional	Eficiencia administrativa
ONU-Hábitat	Organismo social u otro	Medio	Consultiva	Durante	Abierta	Focalizada	Seguimiento ocasional	Eficiencia administrativa
Reuniones	Mixto	Bajo	Consultiva	Ex ante	Restringida	Intermitente	No existe seguimiento	Desmovilización
Foros Legislativos	Gobierno	Bajo	Consultiva	Ex ante	Restringida	Puntual	Seguimiento ocasional	Legitimación
Diseño Participativo	Gobierno	Bajo	Deliberativa	Ex ante	Abierta	Puntual	No existe seguimiento	Eficiencia administrativa
Consulta indígena	Gobierno	Alto	Deliberativa	Durante	Abierta	Continua	Seguimiento constante	Eficiencia administrativa
Consulta MIA	Gobierno	Bajo	Consultiva	Ex Post	Abierta	Puntual	Seguimiento ocasional	Desmovilización

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la función pública y política observable, algunos mecanismos, como la participación de la academia y el conversatorio, no fueron clasificados, dado su carácter predominantemente informativo. En los demás casos, el foro peninsular se asoció a la construcción de apoyo político y la movilización de simpatizantes; los diseños participativos, la consulta indígena, la Alianza y ONU-Hábitat se vincularon a la eficiencia administrativa, al buscar generar información, articular actores o brindar apoyo técnico; mientras que las reuniones y las consultas de la MIA se relacionaron con procesos de desmovilización, al responder a exigencias ciudadanas con mecanismos limitados. Por último, los foros legislativos los ubiqué en la función de legitimación, al operar más como espacios de validación simbólica de decisiones previamente establecidas que como instancias con incidencia efectiva en el curso del megaproyecto.

Considerando en su conjunto, el análisis sugiere que un mayor grado de institucionalización de los mecanismos participativos no implica necesariamente un mayor impacto democrático. Por ejemplo, la consulta indígena, a pesar de presentar un alto nivel de institucionalización y una intensidad participativa de carácter deliberativo, cumplió principalmente una función de eficiencia administrativa y no de redistribución efectiva del poder. En aquellos casos en los que se observó una intensidad deliberativa, esta se orientó más hacia el cumplimiento procedimental que a efectos sustantivos en la toma de decisiones. Asimismo, la matriz de análisis refleja una apertura formal acompañada de un control sustantivo, ya que las lógicas de implementación de los mecanismos estuvieron predominantemente centralizadas y, aunque en su mayoría fueron abiertos, tendieron a ser puntuales o focalizados; la consulta indígena constituyó la única excepción al presentar un carácter continuo. De igual forma, los mecanismos con participación restringida coincidieron con esquemas de control gubernamental, modalidades consultivas y funciones políticas asociadas a la legitimización o desmovilización. Finalmente, si bien como se muestra en la Ilustración 5 donde a mayoría de los mecanismos participativos se ubican en lógicas encaminadas a procesos democráticos, la ausencia de seguimiento transformó la participación en un evento aislado y no en un proceso sostenido, lo que limitó de manera significativa su potencial democrático.

Conclusiones

Los mecanismos implementados respondieron más a una lógica de eficiencia administrativa del gobierno federal que a la construcción de un proceso decisorio que posicionara al megaproyecto del Tren Maya como una iniciativa colaborativa. Aunque, en una etapa inicial, los mecanismos de participación se orientaron a promover procesos de socialización en los que las comunidades locales pudieran colaborar, negociar y dialogar en torno a las acciones del proyecto, esta dinámica se vio interrumpida por la priorización de la construcción de la obra, lo que descartó los procesos participativos. Incluso, desde el propio gobierno federal, se tomaron decisiones administrativas, como el cambio en la dirección del proyecto, con el objetivo de acelerar su ejecución. Esto es, las instituciones participativas implementadas en el megaproyecto Tren Maya transitaron de una lógica de participación predominantemente instrumental hacia una lógica constructiva de ejecución, orientadas a la materialización del proyecto y enmarcada en una visión de militarización de las acciones vinculadas al Tren Maya.

El análisis de los mecanismos participativos implementados en el megaproyecto del Tren Maya evidencia una participación fragmentada, en la que la apertura formal coexistió con un control sustantivo del proceso por parte del gobierno federal, orientado la participación hacia funciones administrativas y de gobernabilidad más que hacia la redistribución del poder decisional. Asimismo, los hallazgos subrayan la relevancia del contexto local, no solo por la presencia de actores territoriales con trayectoria previa, como la Alianza, cuya vinculación se interrumpió, sino también por las dinámicas propias de las comunidades locales. Como señaló una de las personas entrevistadas, “las comunidades mayas que hay en la zona se mueven a un ritmo diferente a las urgencias políticas; para tomar una decisión se toman mucho tiempo” (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2025).

Capítulo V. Instituciones participativas y factores sociopolíticos en el Tren Maya: ¿hacia una forma de gobernanza democrática?

La gobernanza democrática puede analizarse desde distintos enfoques o líneas interpretativas, en gran medida debido a la lógica propia de los megaproyectos, cuyas características complejizan su estudio al permitir múltiples aristas de análisis. Una de las principales líneas consiste en examinarla desde la perspectiva de las instituciones participativas, entendidas como los mecanismos implementados para establecer vínculos entre la ciudadanía y el gobierno. Desde este enfoque, el presente capítulo tiene como objetivo incorporar las instituciones participativas implementadas durante el desarrollo del Tren Maya al análisis de las funciones democráticas de inclusión, decisión colectiva y control democrático, con el fin de conocer su contribución a la configuración de una gobernanza democrática e identificar los factores sociopolíticos que pudieron influir en ello.

Como punto de partida, resulta pertinente retomar la propuesta de Mark Warren en torno a las funciones democráticas para analizar los mecanismos de participación implementados en el proyecto. Este enfoque permite comprender las lógicas que orientaron su diseño, los actores involucrados y las formas de vinculación que se establecieron a través de las instituciones participativas. Asimismo, a partir de la evidencia empírica, se consideró importante analizar los factores sociopolíticos que influyeron en la existencia, el desarrollo y los alcances de la participación durante la implementación del megaproyecto. En este sentido, se buscó examinar si dichos mecanismos contribuyeron a procesos de democratización impulsados desde la gobernanza, lo que permitió evaluar la posible existencia de una gobernanza democrática en el desarrollo del Tren Maya.

5.1. Funciones democráticas del sistema político

Antes de desarrollar el análisis de los mecanismos participativos y valorar la posible existencia de una gobernanza democrática, resulta necesario exponer, de manera general, cómo se configuraron y manifestaron las funciones democráticas durante la implementación del megaproyecto Tren Maya. En este apartado se retoma el Cuadro 1, ubicado en el capítulo teórico titulado “Matriz para analizar la democratización”, al cual le agregué una columna relativa al control democrático. A partir de esta matriz, se analiza cada práctica genérica en

relación con las funciones propuestas por Mark Warren (2017) y con la dimensión de control democrático, incorporada como complemento analítico a partir de los resultados obtenidos en los mecanismos de participación implementados en el megaproyecto Tren Maya.

Es importante indicar que incorporé una dimensión analítica relativa al control democrático con el propósito de examinar los mecanismos de vigilancia, supervisión y rendición de cuentas presentes en las instituciones participativas, así como su capacidad para regular, limitar o reorientar el ejercicio del poder gubernamental en el contexto del megaproyecto. La incorporación de esta dimensión responde a la necesidad de comprender que, cuando los procesos de inclusión y de toma de decisiones colectivas resultan restringidos o insuficientes, los mecanismos de control pueden constituirse en una de las principales vías para disputar la conducción del megaproyecto y cuestionar las decisiones adoptadas por los actores gubernamentales. De esta manera, el control democrático no se concibe únicamente como un criterio complementario de análisis, sino como un componente central para comprender las formas en que diversos actores buscan incidir, vigilar o resistir frente a procesos de decisión con limitada apertura participativa.

En el Cuadro 9 se ejemplifican los resultados obtenidos sobre las funciones democráticas y las prácticas identificadas a partir de la evidencia empírica. Ofrece una visión integrada de los efectos democráticos derivados de la participación registrada en el megaproyecto y facilita la interpretación de los patrones que emergen del trabajo de campo, a continuación, se desarrolla cada uno:

1. Identificación

En cuanto a la identificación, si bien no existe una disposición constitucional específica que regule de manera directa la inclusión ciudadana en las acciones públicas, sí se cuenta con normas jurídicas que incentivan la implementación de mecanismos participativos. Entre ellas destacan el decreto de reforma constitucional de 2019 en materia de consulta popular y revocación de mandato, así como la Ley Federal de Consulta Popular de 2024, que establecen principios generales para su realización, aunque sin detallar plenamente su procedimiento. Asimismo, considerando las características de la población de la Península de Yucatán,

integrada por comunidades y pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT, ratificado por México, constituye un respaldo normativo relevante.

Respecto a la formación de agenda y voluntad colectiva, en la fase inicial del Tren Maya se observaron empíricamente esfuerzos de vinculación orientados a establecer reuniones de diálogo entre el gobierno federal y diversos actores locales. Estas reuniones buscaban generar condiciones para una colaboración futura y definir de manera conjunta algunas acciones vinculadas con la implementación del proyecto. En principio, tales espacios pudieron haber derivado en acuerdos colectivos sustantivos; sin embargo, en la práctica no se materializaron de manera amplia. Un caso específico fue la interlocución con el sector privado, que derivó en la modificación del trazo del Tren Maya a partir de sus solicitudes. En cuanto a los mecanismos de transparencia y capacidad de respuesta, se identificaron instrumentos institucionales ya existentes que permitían solicitar información a la autoridad competente, en este caso FONATUR, obligada legalmente a proporcionarla. Un ejemplo de ello fueron las exigencias ciudadanas para realizar la Manifestación de Impacto Ambiental en los tramos 4, 5, 6 y 7, lo que llevó a SEMARNAT a activar mecanismos participativos. No obstante, una crítica recurrente es que dichos procesos se desarrollaron cuando la construcción ya estaba en curso.

2. Resistir

En la práctica genérica de resistir se identificaron diversas expresiones de oposición por parte de organizaciones sociales y comunidades frente a la implementación del megaproyecto. Estas resistencias adoptaron formas múltiples, desde la producción y difusión de documentales que visibilizaban los posibles impactos socioambientales del Tren Maya, hasta estrategias jurídicas orientadas a frenar su avance. La revisión hemerográfica permitió constatar la realización de manifestaciones públicas y la interposición de amparos para detener obras o evitar el despojo de tierras. En términos de exclusión dentro de la formación de agenda y voluntad colectiva, si bien la segmentación de actores puede justificarse metodológicamente, en la práctica se observaron asimetrías significativas. Por ejemplo, en uno de los tramos del proyecto se atendieron demandas del sector privado que derivaron en modificaciones del trazo, mientras que especialistas y académicos no obtuvieron el mismo nivel de incidencia. Esta situación refleja una desigualdad en la toma de decisiones asociada a la disponibilidad diferencial de

recursos y capacidades de presión entre actores.

En cuanto al control democrático, los amparos constituyeron una de las principales estrategias de resistencia ciudadana. Un caso documentado por Carla Escoffié (2023), refiere a una comunidad de Campeche que promovió un amparo para evitar el despojo de tierras. Asimismo, en julio de 2020 comunidades de Chocholá, Mérida e Izamal, con respaldo de los colectivos Kanan Derechos Humanos y Muuch Xíimbal, interpusieron un recurso argumentando falta de información y violación al derecho a la participación pública en la consulta sobre la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) (Lozano, 2021; Díaz, 2021). La suspensión provisional impidió nuevas obras hasta esclarecer posibles violaciones al debido proceso (La Redacción, 2021). Otro caso es el promovido por comunidades de Xpujil y Calakmul, organizadas en el Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX) (cemda, s.f.). El Tribunal Colegiado del Decimocuarto Circuito concedió la suspensión definitiva al advertir que la MIA fue autorizada con más de doce condicionantes sin evidencia de cumplimiento (cemda, 2025). No obstante, el CRIPX denunció la continuidad de obras pese a la resolución (Redacción -La Coperacha, 2024). Por su parte, FONATUR sostuvo que varios amparos fueron promovidos principalmente por organizaciones de la sociedad civil y no por las comunidades (Gutiérrez, 2021).

Jorge Peláez (2018) señala la importancia de considerar los amparos como una forma de acción colectiva y plantea la necesidad de que, desde la sociología jurídica, se analice cómo estos pueden constituirse en mecanismos de acción colectiva en megaproyectos de impactos de largo plazo, como ocurre en el caso de la minería. Por ende, los amparos se convierten en un recurso relevante de resistencia y de manifestación de rechazo frente a determinadas acciones gubernamentales. En la actualidad, los amparos pueden mostrar cómo las formas de movilización colectiva parecen estar transformándose, ya que no se limitan al performance de las marchas o al cierre de calles, sino que se incorporan como sostiene Peláez (2018), el uso del ámbito jurídico como un respaldo y mecanismo de acción colectiva[25].

25 Aunque se retoma a Peláez (2018) para destacar la relevancia de los amparos como instrumento de acción colectiva, el autor advierte que la dimensión jurídica, si bien puede incrementar la eficacia del movimiento, también puede generar tensiones en la construcción de una identidad colectiva. Asimismo, señala que la consolidación del movimiento no depende únicamente de la existencia de un agravio compartido, sino también de la capacidad de sostener procesos permanentes de negociación, articulación y construcción interna entre sus integrantes.

3. Deliberación

En cuanto a la práctica de deliberación, al inicio del megaproyecto se observó un esfuerzo por incorporar a diversos actores en espacios de diálogo. En el caso de las reuniones con el sector privado fue quien solicitó las reuniones, lo cierto es que fueron atendidas e integradas en la dinámica institucional. De igual manera, se convocó a especialistas con el propósito de contribuir a la conformación de una agenda y de voluntades colectivas en torno a la implementación del proyecto. No obstante, un factor que debilitó este proceso deliberativo fue la persistente incertidumbre. La falta de información clara y completa sobre el alcance y las características del megaproyecto generó dudas respecto a su rumbo y consecuencias. Las opiniones vertidas durante la consulta muestran que muchas personas no se oponían necesariamente al Tren Maya, sino que demandaban mayor claridad y certidumbre sobre su desarrollo futuro. Aunque existió una comunicación inicial y ciertos intentos de negociación, estos no se tradujeron en pactos sustantivos y materializados, lo que limitó la consolidación de acuerdos ciudadanos más amplios.

En términos de acuerdos concretos, el caso más tangible fue la modificación de un tramo del proyecto a partir de solicitudes del sector privado. Si bien pueden identificarse acuerdos derivados de la consulta indígena, establecidos en asambleas y formalizados mediante la creación de un comité de seguimiento, la evidencia empírica sugiere que estos estuvieron orientados principalmente a facilitar la gestión administrativa del proyecto, más que a deliberar de manera sustantiva sobre sus decisiones estratégicas. En lo relativo al control democrático, salvo en el caso de la consulta, no se identifica mecanismos sólidos de seguimientos a los compromisos adquiridos, más allá de la firma de convenios que, en algunos casos, no se cumplieron o quedaron suspendidos. El comité de seguimiento de la consulta, integrado por miembros de la población, operó inicialmente; sin embargo, diversos factores políticos y personales en el ámbito local impidieron su continuidad, debilitando así la posibilidad de ejercer un control sostenido sobre los acuerdos establecidos.

Cuadro 9. Matriz de análisis de las funciones democráticas

Prácticas genéricas	Inclusión empoderada	Formación de una agenda y voluntad colectivas	Toma de decisiones colectivas	Control democrático
Identificación	Existe una norma que incentiva mecanismos participativos y reconoce derechos; sin embargo, no regula de forma específica ni operativa	Esfuerzos de vinculación y un caso verificable de incidencia (sector privado), pero la construcción de agenda colectiva no fue amplia	Existieron espacios formales de interlocución, pero no derivaron en decisiones colectivas vinculantes	Mecanismos formales de transparencia y evidencia de activación institucional; no obstante, la respuesta fue reactiva y tardía
Resistir	Organización autónoma, diversidad de actores y activación efectiva de recursos jurídicos y mediáticos	La resistencia logra visibilizar exclusión, pero no corrige la asimetría estructural	La resistencia generó efectos jurídicos verificables (suspensiones), pero su impacto fue parcial debido a la continuidad de obras y limitaciones en cumplimiento	Existen mecanismos formales de control activados con resultados concretos; sin embargo, su efectividad fue limitada por continuidad de obras y deslegitimación política
Deliberación	Existió inclusión real y espacios de diálogo, pero no plenamente empoderada	Existió formalmente deliberación, pero no consolidó voluntad colectiva	Se produjeron efectos verificables, pero limitados y orientados más a gestión que a decisiones estratégicas	Existieron mecanismos formales, pero sin continuidad ni capacidad efectiva de control sostenido
Representación	Existen estructuras representativas formales e informales reconocidas territorialmente	Los representantes fueron reconocidos como interlocutores legítimos y pudieron comunicar información a sus bases. Sin embargo, la agenda estuvo condicionada por criterios definidos previamente por las instancias gubernamentales	Existió participación en espacios deliberativos y posibilidad de construcción de acuerdos futuros, pero no hay evidencia clara de carácter vinculante o de incidencia decisoria directa	No se identificaron mecanismos formales de sustitución o renovación de representantes, lo que limita la rendición de cuentas interna y la capacidad de control democrático sobre quienes ejercieron la representación
Voto	Existió un esquema formal de retroalimentación: el gobierno informaba y escuchaba intervenciones ciudadanas. Sin embargo, la escucha no garantizó incidencia directa en decisiones estratégicas	Se identificaron múltiples preferencias y razones concretas de participación. No obstante, la priorización de la construcción de Tren Maya sobre los procesos sociales debilitó la consolidación de una voluntad colectiva articulada institucionalmente	Solo las consultas contaron con procedimiento formal; el resto de los mecanismos fueron informales. No hay evidencia clara de que las opiniones influyeran de manera vinculante en decisiones sustantivas	Hubo exposición pública inicial de objetivos, pero sin proyecto ejecutivo claramente definido y sin procesos sistemáticos de rendición de cuentas más allá de informes oficiales

Fuente: Elaboración propia.

Matriz de las funciones democráticas

Prácticas genéricas	**Inclusión empoderada**	**Formación de una agenda y voluntad colectivas**	**Toma de decisiones colectivas**	**Control democrático**
Unión	La asociación fue posible y relativamente abierta, pero no estuvo orientada exclusivamente a fines colectivos ni garantizó participación equilibrada	Hubo participación formalmente abierta, pero la construcción de voluntad colectiva fue limitada y atravesada por polarización política	Existieron interacciones, pero no redes estructuradas ni mecanismos estables de coordinación decisoria	La unión no funcionó como mecanismo efectivo de limitación del poder ni como contrapeso democrático estructurado
Salida	Existieron mecanismos institucionales iniciales y estructuras organizativas preexistentes que facilitaron interacción. Sin embargo, no se consolidaron a largo plazo que promovieran competencia sostenida ni fortalecieran la incidencia individual	La información fue ambigua y generada de forma simultánea al avance del proyecto, sin plan ejecutivo claro. Aunque algunos actores produjeron información alternativa, la incertidumbre persistió	Existen capacidades organizativas previas, lo que permitió cierta articulación inicial. No obstante, tras “la fractura” redujo su incidencia real en decisiones estratégicas	Aunque existieron condiciones formales, no se tradujeron en mecanismos efectivos para limitar o modificar la acción gubernamental

Fuente: Véase la página anterior.

4. Representación

En el caso de la representación, puede señalarse la existencia de estructuras formales e informales que facilitaron la participación en los distintos mecanismos implementados. La selección de las personas convocadas a reuniones, foros y otros espacios participativos respondió, en la mayoría de los casos, a criterios previamente definidos según los objetivos de cada instancia. En el caso específico de la consulta indígena, la participación se articuló a partir de las estructuras representativas ya existentes en comunidades y pueblos indígenas, lo que permitió apoyarse en mecanismos de organización previamente legitimados en el ámbito local. Esta decisión constituyó una ventaja, en tanto reconoció y aprovechó formas de representación situadas territorialmente, en lugar de imponer esquemas externos.

En términos generales, los mecanismos participativos que recurrieron a estas estructuras contaron con representantes reconocidos por la población como interlocutores legítimos para la deliberación. Posteriormente, estos representantes pudieron comunicar a sus bases la información compartida en los espacios participativos, lo que posibilitaba, al menos en principio, la construcción de acuerdos futuros. No obstante, no se identificó evidencia clara sobre la existencia de procedimientos formales para la sustitución o renovación de dichos representantes, lo que podría limitar la rendición de cuentas interna y la continuidad de la representación. No quiero decir con esto que no funcione la estructura de representación comunitaria, solamente es para generar parámetros generales de esta práctica para conocer de forma general las funciones democráticas, un análisis más profundo está fuera de los objetivos de esta investigación.

5. Voto

Si bien Mark Warren (2017) vincula el voto principalmente con el ámbito electoral, en este análisis se retoma de manera más amplia como la forma en que se adoptaron decisiones dentro de los mecanismos participativos implementados. En estos espacios, la dinámica de interacción permitió, al menos formalmente, una comunicación directa: el gobierno proporcionaba información y, simultáneamente, escuchaba las intervenciones de la población, configurando un esquema de retroalimentación. En cuanto a la formación de agenda y voluntad colectiva, la identificación de múltiples preferencias estuvo asociada a los motivos de participación

previamente señalados; diversas personas expresaron razones concretas para involucrarse. No obstante, la priorización de la construcción material del megaproyecto por encima de los procesos sociales debilitó la participación promovida institucionalmente, aunque ello no implica la ausencia de iniciativas surgidas desde la propia comunidad.

La recepción de opiniones se desarrolló mayoritariamente mediante dinámicas informales, con excepción de las consultas, que contaron con un procedimiento formalmente establecido. Sin embargo, ello no garantiza que las opiniones expresadas hayan sido incorporadas de manera directa en las decisiones estratégicas del proyecto. Aunque puede reconocerse cierta transparencia inicial en la exposición pública de los objetivos del Tren Maya, la ausencia de un proyecto ejecutivo claramente definido generó incertidumbre. Como se señaló en el capítulo anterior, el desarrollo del proyecto dio la impresión de avanzar de manera progresiva, con elementos de improvisación. Finalmente, más allá de los informes oficiales sobre los mecanismos participativos, particularmente las consultas, no se identifican evidencias sólidas de procesos sistemáticos de rendición de cuentas.

6. Unión

En cuanto a la práctica genérica de unión, durante la implementación del Tren Maya existieron condiciones formales de libertad de asociación y expresión. Parte de la articulación colectiva se apoyó en organizaciones previamente constituidas, lo que facilitó canales de comunicación con el gobierno antes de la llegada del proyecto. En relación con la inclusión empoderada, identifico, a partir de los resultados cualitativos, ciertos factores facilitadores, entendidos como intereses económicos y políticos que influyeron en la vinculación entre actores. Algunas entrevistas señalaron que determinados sectores locales, como empresarios hoteleros, se involucraron motivados por expectativas de beneficio económico. Asimismo, funcionarios de gobiernos locales mostraron interés por el potencial impulso al turismo. En otros casos, se mencionó que en los Centros de Atención a Visitantes existían intereses particulares en su gestión que no necesariamente respondían a necesidades comunitarias (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Estos elementos evidencian que la unión no se sustentó exclusivamente en fines colectivos, sino también en motivaciones estratégicas diferenciadas.

En el plano político, la articulación entre distintos órdenes de gobierno estuvo atravesada por

intereses propios de cada nivel institucional. No se identificó evidencia empírica sólida de colaboraciones sostenidas en la toma de decisiones entre órdenes de gobierno, provocando que no se consolidaron redes amplias de coordinación. En términos de control democrático, puede inferir que el discurso que dividía a la población, expresado en la dicotomía “chairos” versus “fifís” por parte del ejecutivo de 2018-2024, profundizó divisiones sociales que, sumadas a fracturas internas comunitarias, generaron obstáculos para la organización colectiva futura.

7. Salida

Finalmente, en la práctica de salida se identificaron algunos elementos institucionales que dieron lugar a mecanismos participativos específicos; sin embargo, no se observaron dispositivos de carácter estructural y de largo plazo que promovieran la competencia proactiva entre organizaciones ni que fortalecieran la capacidad de incidencia individual en el proceso del megaproyecto. En cuanto a la información relativa a la formación de agenda y voluntad colectiva, esta se caracterizó por su ambigüedad. Aunque la instancia encargada de implementar el proyecto presentó propuestas sobre los beneficios esperados a largo plazo, la ausencia de un plan ejecutivo claramente definido afectó la certidumbre informativa. La información parecía generarse de manera simultánea al avance del proyecto, lo que reforzó la percepción de improvisación. No obstante, algunos actores locales desarrollaron capacidades para producir información alternativa a la oficial.

Es relevante considerar las capacidades organizativas preexistentes en el territorio. Como son los casos de la alianza y el sector privado que ya tienen estructuras consolidadas de diálogo y toma de decisiones, lo que inicialmente facilitó la interacción con el gobierno federal, así como el sistema de representación y toma de decisiones mediante asambleas por parte de las comunidades y pueblos indígenas. No obstante, esta dinámica se fracturó cuando la prioridad del megaproyecto se desplazó hacia su construcción, relegando los procesos de socialización y deliberación pública. La primacía otorgada a los factores políticos por encima de las dimensiones sociales generó una fractura en los canales de interacción previamente establecidos y propició la discontinuidad de los mecanismos participativos. En consecuencia, la participación dejó de concebirse como un proceso sustantivo de diálogo e incidencia, para subordinarse a los tiempos y objetivos operativos de la ejecución del proyecto.

En relación con el control democrático, si bien se establecieron condiciones formales para la asociación, como la firma de convenios y los lineamientos para la consulta, la articulación colectiva no se tradujo en mecanismos efectivos de deliberación e incidencia capaces de limitar la acción gubernamental. Este escenario se acentuó con el cambio en la dirección institucional del proyecto: inicialmente por FONATUR, a partir de 2022 su conducción pasó a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Esta institución opera bajo lógicas vinculadas a la seguridad nacional, distintas a las de dependencias civiles, y el propio proyecto fue catalogado como asunto de seguridad nacional, lo que restringió márgenes de resistencia ciudadana y limitó el uso de instrumentos legales como los amparos, en el siguiente apartado se profundiza sobre esto.

Las funciones necesarias para el funcionamiento democrático del sistema político operaron de manera acotada. La limitación se manifestó, sobre todo, después de la fase inicial del proyecto y en la desigualdad de los controles democráticos implementados. Aunque existieron procesos participativos con mecanismos representativos, estos no alcanzaron un carácter plenamente deliberativo ni lograron consolidar un control colectivo efectivo. Es decir, si bien diversos actores fueron convocados, no contaron con herramientas suficientes para exigir rendición de cuentas a las autoridades. Además, las decisiones estratégicas del megaproyecto no fueron producto de negociaciones sustantivas entre los actores, sino que estuvieron orientadas a legitimar el ejercicio del poder del gobierno federal, lo que restringió el alcance transformador de la participación.

5.2. Factores sociopolíticos en el entorno participativo del Tren Maya

Uno de los principales hallazgos derivados de la evidencia empírica obtenida durante el trabajo de campo fue la identificación de un conjunto de factores sociopolíticos que contextualizaron, desde un plano externo, el funcionamiento de los mecanismos participativos implementados en el megaproyecto Tren Maya. Si bien el análisis exhaustivo de estos factores rebasa el objetivo central de esta investigación, se consideró pertinente incorporarlos como elementos del contexto que pudieron influir, en distinta medida, en el desarrollo de la participación y, por ende, en las posibilidades de consolidar una gobernanza democrática que derivara en un fortalecimiento democrático. El primero de estos factores corresponde a los impactos

ambientales asociados al desarrollo del megaproyecto y a las repercusiones que estos generaron en el territorio. El segundo se relaciona con el discurso del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en favor de una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, el cual constituyó un marco político que incentivó la implementación de mecanismos participativos. En tercer lugar, destaca el discurso de polarización promovido por el propio gobierno, caracterizado por una narrativa que tendía a dividir a los actores entre quienes respaldaban el proyecto y quienes eran considerados opositores. Un último elemento fue la figura política de Andrés Manuel López Obrador, cuyo liderazgo y legitimidad pudieron incentivar la participación de determinados actores sociales.

1. Impacto ambiental

Una de las principales críticas dirigidas a la implementación del megaproyecto Tren Maya ha estado relacionada con sus impactos ambientales. Resulta pertinente incorporar este aspecto debido a que ha motivado el posicionamiento de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, comunidades locales y especialistas, quienes han expresado su oposición a la forma en que se ha desarrollado el proyecto. Como parte de esta oposición, diversos actores han recurrido a mecanismos de resistencia mediante el uso de la palabra pública para visibilizar los posibles impactos ambientales y sociales asociados al megaproyecto. Un ejemplo de ello es el análisis técnico realizado por Greenpeace México sobre la Manifestación de Impacto Ambiental correspondiente al Tramo 6. A partir de la información publicada en la Gaceta Ecológica de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y con base en la legislación ambiental vigente, la organización identificó diversos riesgos potenciales en caso de autorizarse la ejecución del proyecto: entre las principales observaciones señaló la posible fragmentación de hábitats, la afectación de los recursos hídricos y las consecuencias que estos procesos podrían generar para los ecosistemas y las especies que habitan en la región (Greenpeace México, 2022).

En el caso de las repercusiones ambientales, estas pueden variar según el tramo del proyecto. Sin embargo, de forma general, se argumenta que existen impactos ecológicos significativos, como la pérdida de biodiversidad debido a la deforestación, la migración de fauna que provoca fragmentación biológica, la alteración de los ecosistemas acuáticos, un posible aceleramiento

del crecimiento urbano y turístico por el cambio de uso del suelo, y el daño a las áreas naturales protegidas (Lariza Virrueta & Sandoval Perevochtchikova, 2023)

Considero que el impacto ambiental constituye un tema inherente al desarrollo de los megaproyectos, por lo que adquiere especial relevancia la forma en que estos son implementados. En este sentido, existen acuerdos internacionales en materia ambiental suscritos por México, así como procedimientos normativos que el gobierno debe cumplir antes de iniciar la ejecución de proyectos de esta naturaleza. Entre ellos destaca la elaboración de la Manifestación de Impacto Ambiental, cuyo propósito es identificar, prevenir y mitigar los posibles efectos ambientales de las obras. Sin embargo, la evidencia analizada en esta investigación muestra que, en algunos tramos del Tren Maya, este procedimiento no se llevó a cabo de manera previa al inicio de las obras, sino que fue elaborado posteriormente como resultado de las exigencias de diversos sectores de la ciudadanía, particularmente en aquellos segmentos cuya construcción fue acelerada. Desde esta perspectiva, la incorporación oportuna de actores con conocimientos técnicos y científicos resulta fundamental para anticipar riesgos y reducir los impactos ambientales derivados del proyecto. Al respecto, uno de los especialistas entrevistados señaló que: “precisamente porque ya hay zonas impactadas, tendríamos que haber trabajado sobre las zonas impactadas para reparar los daños y asegurarnos de preservar lo que nos queda, no expandir los daños que ya causamos” (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2026).

De igual manera, durante la entrevista se mencionó que representantes de organizaciones ambientales sostuvieron reuniones con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en las que expusieron los daños ambientales identificados e incluso realizaron recorridos de campo para mostrarlos directamente. De acuerdo con el entrevistado, estas acciones contribuyeron a que la dependencia reconociera la relevancia de proteger la zona y manifestara la intención de impulsar la creación de un área natural protegida (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2025). No obstante, hasta 2025 no se había decretado ninguna nueva área natural protegida como resultado del desarrollo del Tren Maya; las áreas actualmente protegidas, como la Reserva de la Biosfera de Calakmul, en Campeche, son anteriores al megaproyecto y no derivan de su implementación.

A partir de la evidencia analizada, interpreto que la dimensión ambiental fue concebida inicialmente por el gobierno como un requisito procedimental dentro del desarrollo del megaproyecto. Sin embargo, conforme se aceleró la construcción del Tren Maya, este componente pareció perder centralidad frente a la necesidad de avanzar en la ejecución de las obras, particularmente en aquellos tramos donde los procedimientos ambientales fueron realizados de manera posterior al inicio de la construcción. Esta situación resulta especialmente relevante debido a las características ecológicas y la alta biodiversidad de la región donde se desarrolla el proyecto. Desde esta perspectiva, es posible interpretar que la prioridad política de concluir el Tren Maya dentro del periodo sexenal prevaleció sobre una valoración más amplia de los posibles impactos ambientales y del cumplimiento oportuno de los procedimientos establecidos para su prevención y mitigación.

2. El discurso de mayor involucramiento de la ciudadanía

En las elecciones del 2018, el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) obtuvo el triunfo en el poder ejecutivo con Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) y la mayoría en las cámaras legislativas (2018-2022). El eje principal de la campaña electoral de Morena se centró en el discurso de ser una transformación[26] que México esperaba, como propuesta de ser la única alternativa que permitiría progresar a la población. Con una doctrina y un conjunto de ideas progresistas, se considera como el primer partido de izquierda en ganar la presidencia en México en el periodo de 2018-2024.

Una de las promesas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador consistió en ampliar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, reconociéndola como un actor con capacidad de incidir en las decisiones gubernamentales. Una de las primeras acciones que reflejó esta intención fue la consulta nacional realizada en 2019 sobre los programas prioritarios del nuevo gobierno. No obstante, como se expuso anteriormente, la organización y validación de una consulta pública requieren el cumplimiento de lineamientos específicos que garanticen su legalidad, legitimidad y calidad democrática, condiciones que dicha consulta

26 La idea de la Cuarta Transformación es una propuesta liderada por el expresidente de la república, Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Según lo que señala Sáez (2019) la Cuarta Transformación busca cambiar la estructura de la sociedad mexicana, siguiendo los pasos de transformaciones anteriores como la Independencia, la Reforma iniciada en 1857 y la Revolución Mexicana, que tenían como objetivo promover la igualdad social y combatir la corrupción.

no garantizó plenamente. En este sentido, siguiendo la propuesta de Monsiváis (2022), es posible interpretar que este ejercicio respondió, en mayor medida, a una estrategia de legitimación política que a un mecanismo orientado a la deliberación pública.

A partir de ello surge un cuestionamiento central: ¿qué significó, en la práctica, el compromiso gubernamental de vincular a la ciudadanía con los asuntos públicos? La evidencia analizada en esta investigación, tanto de la consulta nacional como de los mecanismos participativos implementados durante el desarrollo del Tren Maya, permite inferir que estos procesos privilegiaron una función legitimadora de las decisiones previamente definidas, antes que la apertura de espacios efectivos de deliberación e incidencia ciudadana. Esta distinción resulta relevante porque las consultas y los demás mecanismos participativos, desde una perspectiva normativa, deberían propiciar el intercambio de argumentos, la negociación entre actores y la construcción colectiva de decisiones públicas. Ello no implica asumir que dichos mecanismos producirán necesariamente resultados positivos; sin embargo, sí constituyen espacios institucionales que, cuando son diseñados e implementados bajo principios deliberativos, amplían las posibilidades de que la ciudadanía participe de manera sustantiva en la definición de los asuntos públicos.

3. La descalificación de la oposición

Se identificó un discurso federal orientado a desacreditar a los actores críticos, lo cual pudo restringir la generación de espacios adecuados para procesar y encauzar el conflicto. Esta retórica fue enunciada principalmente en las conferencias matutinas (“las mañaneras”), espacio donde, además de exponer las acciones gubernamentales, se exhibió a quienes manifestaban su desacuerdo con el proyecto, independientemente de la validez de sus argumentos. Aunque analizar a fondo "las mañaneras" excede los objetivos de este trabajo y requiere una investigación independiente, la literatura existente respalda este comportamiento. Autores como Samaniego (2023), desde la comunicación política, así como Ramírez, Alonzo y Ochoa (2022), al estudiar la construcción discursiva de la clase media, demuestran cómo estas conferencias han funcionado de manera sistemática como un espacio para deslegitimar a la oposición.

A partir del 30 de junio de 2021 se incorporó a las conferencias matutinas la sección ¿Quién

es quién en las mentiras de la semana?, presentada por el gobierno como un mecanismo para identificar información falsa y permitir que la ciudadanía distinguiera entre información veraz y desinformación (Flores Contreras, 2021). Una sesión que se convirtió, no como una forma de concientizar a la ciudadanía sino un espacio público de defensa de las acciones gubernamentales sin derecho de réplica. Es importante considerar que las mañaneras son espacios de poder de la opinión pública, así que es un espacio que permite legitimar las acciones gubernamentales en la opinión pública.

Con respecto al Tren Maya, en 2019, durante una conferencia matutina, conocidas como "las mañaneras", se refirió a la existencia de amparos interpuestos contra proyectos estratégicos como el nuevo aeropuerto y el Tren Maya. En dicha intervención señaló: "no queremos mezquindades porque si no, no terminaríamos la obra en el sexenio, sí hay sabotaje legal. Y sería lamentable que no se cierre esta obra que va a ayudar mucho para el desarrollo del sureste […] pero insisto hay intereses creados por eso vamos a llevar a cabo una consulta" (Gobierno de México Conferencia de prensa, 2019). En este mismo evento presentó un video de su visita a Xpujil, donde realizó un ejercicio para, en sus palabras, "medir el agua a los camotes" (Gobierno de México Conferencia de prensa, 2019). Preguntó primero si creen que el Tren Maya perjudicaría la zona, solicitando que levantaran la mano, se observó casi ninguna mano alzada. Posteriormente, preguntó si deseaban que se construyera el proyecto, registrándose una mayoría visible (Gobierno de México Conferencia de prensa, 2019).

Más allá del énfasis presidencial en los aspectos positivos del megaproyecto y en la apelación a la colectividad frente a supuestos intereses particulares, interesa subrayar la caracterización de los amparos como "sabotaje legal". Esta expresión puede interpretarse como una minimización de las estrategias jurídicas empleadas por la ciudadanía para ejercer control democrático frente a una acción pública. Independientemente de quiénes hayan promovido los amparos, resulta analíticamente más relevante indagar por qué emergieron y cuáles fueron los procedimientos legales activados. Más que representar un "sabotaje legal", constituyen una expresión de ciudadanía organizada que busca cuestionar y oponerse a decisiones estatales percibidas como perjudiciales. Asimismo, el discurso gubernamental orientado a minimizar acciones como los amparos refleja, en cierta medida, un rechazo hacia las formas de movilización social.

4. La centralidad de la figura de Andrés Manuel López Obrador

La figura de Andrés Manuel López Obrador representó una condición política central para incentivar la participación, como se expresó en capítulos anteriores a través de diversas entrevistas. En una de ellas, se me indicó que ciertos proyectos de infraestructura complementarios al tren respondían a instrucciones directas del presidente (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025), lo que remite a la percepción de que decisiones estratégicas asociadas al megaproyecto eran tomadas desde la figura presidencial. En otra conversación, se me señaló que integrantes de comunidades afirmaban no oponerse al proyecto debido a la confianza depositada en el mandatario; si él impulsaba el megaproyecto, estaban dispuestos a respaldarlo, aunque solicitaban información más detallada (C2, comunicación personal, 8 de julio de 2025). Incluso, retomando una cita obtenida en otra entrevista, un informante señaló que, para una parte de la población, las decisiones asociadas al proyecto eran aceptadas por provenir directamente del presidente AMLO, lo que expresó de la siguiente manera: "La gente común del territorio decía: 'Ay, qué bueno, viva nuestra cabecita de algodón'"(P11, comunicación personal, 01 de octubre de 2025).Estas percepciones muestran cómo el liderazgo presidencial operó como un mecanismo de legitimización simbólica capaz de influir en las disposiciones hacia la participación.

En este sentido, los planteamientos de Navarrete (2023) sobre el liderazgo carismático de López Obrador permiten aportar elementos analíticos para comprender este fenómeno. El autor sostiene que se trata de un liderazgo carismático que, lejos de apelar a la revolución como vía de transformación social, se desarrolla dentro de los canales institucionales de la democracia electoral, adaptándose a las condiciones políticas de cada coyuntura. Desde esta perspectiva, el liderazgo presidencial se transforma conforme al contexto político transitando entre modalidades de liderazgo carismático-moderado, dominante o integrado/pragmático, según las formas de relación establecidas con distintos actores y los niveles de consenso o confrontación (Navarrete Vela, 2023). Aplicado al caso del Tren Maya, esta dimensión resulta relevante porque permite interpretar cómo la legitimidad depositada en la figura presidencial incentivó la aceptación y participación de ciertos sectores, al tiempo que contribuyó a estructurar percepciones sobre la autoridad política, la toma de decisiones y la conducción del megaproyecto dentro de un marco democrático institucional.

Sin clasificar estos factores sociopolíticos en términos positivos o negativos, es relevante señalar que algunas favorecieron la participación, mientras que otras la limitaron. Si bien en menor medida existieron otros factores involucrados, como los actores intermedios que desempeñaron un papel ambivalente: en ciertos casos facilitaron la confianza al ser personas previamente vinculadas con el territorio; en otros, generaron desconfianza, como ocurrió en Izamal, en otro caso la existencia de caciquismos locales, como se me mencionó en una entrevista, que restringió la apertura de espacios más amplios, debido a que algunos gobiernos municipales transmitían el mensaje implícito de que participar en los mecanismos federales equivalía a alinearse políticamente: "estás conmigo o no estás" (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Los factores sociopolíticos mencionados dan una apertura a elementos externos del megaproyecto que influyeron de manera indirecta en los mecanismos participativos.

Para evitar un retroceso democrático, resulta indispensable que la participación ciudadana trascienda el plano discursivo y se materialice en acciones concretas. Ello implica que los mecanismos participativos funcionen como espacios efectivos de incidencia en la toma de decisiones, y no únicamente como instrumentos de legitimación de decisiones previamente adoptadas. Asimismo, es necesario que estos mecanismos queden institucionalizados en marcos normativos que garanticen su permanencia más allá de los intereses o coyunturas políticas de cada gobierno. En este contexto, resulta pertinente retomar una reflexión expresada por uno de los entrevistados: "necesitamos que haya menos políticos haciendo carrera y más ciudadanos haciendo política" (P8, comunicación personal, 5 de septiembre de 2025). Esta afirmación sintetiza la percepción de que, en el desarrollo del megaproyecto, las dinámicas políticas tendieron a privilegiar intereses de carácter político sobre procesos de participación ciudadana orientados a la deliberación y la construcción colectiva de las decisiones públicas.

5.3. El Tren Maya y la gobernanza democrática: análisis de su existencia en el proceso

En la investigación consideré dos procesos fundamentales para analizar la posible existencia de una gobernanza democrática en el megaproyecto Tren Maya. El primero se relaciona con las instituciones participativas, donde permitió comprender las lógicas políticas que dieron lugar a su conformación, los actores involucrados y los tipos de vinculación establecidos. Este

enfoque posibilitó identificar los elementos que influyeron en la configuración de la participación dentro de las acciones del proyecto. El segundo proceso se relaciona con los problemas de la democracia planteados por Mark Warren (2017), particularmente aquellos orientados al fortalecimiento de la inclusión la construcción de una agenda colectiva y la generación de decisiones públicas. Si bien ambos pueden analizarse de manera independiente, en esta investigación se desarrolló de forma articulada, ya que las instituciones participativas constituyeron un eje analítico clave para comprender cómo convergieron dichas funciones democráticas. En este sentido, inclusión, agenda colectiva y toma de decisiones se entienden como dimensiones interrelacionadas de la gobernanza democrática.

Las instituciones participativas identificadas se orientaron principalmente hacia procesos de construcción de política pública y de fortalecimiento democrático, aunque con la presencia de ciertos elementos partidistas. Asimismo, se registraron otros mecanismos no estrictamente institucionales, como espacios de diálogo y difusión de información, entre los que destacan el Foro Peninsular Indígena Maya, informes y congresos académicos, así como el conversatorio realizado por ONU-Hábitat. Estos espacios contribuyeron a la apertura de un diálogo público más amplio en torno al proyecto, aunque en menor medida en algunos casos estuvieron permeados por intereses políticos. En conjunto, estas iniciativas evidencian una tendencia hacia la apertura democrática, en tanto que buscaron mejorar la gestión pública y fomentar una participación segmentada directa en objetivos específicos.

En esta investigación existen dos tipos de lógicas políticas; aquellas que orientaron a las instituciones participativas implementadas en la etapa inicial del megaproyecto y, en segunda, la lógica política que guio al proyecto en su conjunto. Desde el marco teórico propuesto, una distinción central radica en comprender, por un lado, la lógica vinculada a la política pública, orientada a la eficiencia, el logro de resultados y el empoderamiento ciudadano, aunque también influida por motivaciones partidistas; por otro, la lógica asociada a los intereses políticos del gobierno que impulsó al proyecto. Como se desarrolló en el capítulo anterior, cada institución participativa respondió a objetivos específicos definidos por los actores convocantes, lo que resultó en mecanismos con finalidades particulares de involucramiento en las acciones del proyecto. No obstante, una de las lógicas predominantes del proyecto consistió en el debilitamiento de dichas instituciones, al priorizar la construcción de la obra por encima

de los mecanismos participativos y territoriales. A partir de las entrevistas realizadas, se identificó que la prioridad del gobierno federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, fue concluir el proyecto por encima de otros procesos. En consecuencia, se distinguen dos lógicas políticas: una orientada a la promoción de instituciones participativas y otra centrada en la materialización del proyecto.

A partir del análisis de las instituciones participativas y de los actores involucrados, se observó que la participación fue, en algunos casos, abierta y, en otros, restringida. Esta última no debe interpretarse en términos negativos, sino en función de los objetivos específicos que orientaron cada espacio participativo. Así que, se identificó una participación segmentada, necesaria para propiciar el diálogo y las posibles negociaciones en torno a temas concretos vinculados con el megaproyecto. Lo anterior evidenció que, en el marco de la gobernanza, la participación no puede ser siempre abierta, sino que, en determinados contextos, requiere delimitaciones, sin que ello implique excluir a los actores potencialmente involucrados. La evidencia empírica muestra que, en una primera etapa, se consideraron actores de la academia, del sector privado, especialistas, organizaciones de la sociedad civil y comunidades locales, mientras que la colaboración entre órdenes de gobierno fue menos visible.

Desde la perspectiva de Boisier (1982; 1987), la descentralización constituye un elemento central para comprender la interacción entre actores macro y micro en los procesos de desarrollo regional, en tanto implica no solo la participación en la toma de decisiones, sino también una transformación efectiva en las estructuras de poder. No obstante, como advierte el autor, no puede entenderse como un fenómeno exclusivamente regional, debido a que las dinámicas territoriales permanecen influidas por tendencias globales, conflictos de interés y externalidades que condicionan la capacidad de acción local. En este sentido, la ausencia de una articulación efectiva entre los distintos órdenes de gobierno en el caso del Tren Maya pudo limitar la posibilidad de construir una descentralización real del poder, manteniendo la toma de decisiones concentrada en el ámbito federal y restringiendo la capacidad de incidencia de actores estatales y municipales. Como consecuencia, las instituciones participativas donde diferentes actores participaron asumieron un carácter predominantemente informativo más que decisorio, lo que obstaculizó la construcción de una estrategia de desarrollo regional armónica e integral. Desde esta lógica, el caso evidencia que la planificación colaborativa requiere no

solo mecanismos de coordinación multinivel, sino también una redistribución efectiva de capacidades de decisión que permita articular, de manera conjunta, las acciones públicas enmarcadas a un megaproyecto.

Asimismo, en relación con los actores participantes, no se identificó una lealtad u oposición respecto al gobierno federal, encargado de la ejecución del proyecto. Por el contrario, la participación se orientó principalmente a los objetivos específicos de cada mecanismo participativo, sin que ello implique la ausencia de posturas críticas. Por ello, resulta relevante considerar que la no participación también constituye una forma de posicionamiento político. Como se evidenció en una entrevista, algunas personas que manifestaban su desacuerdo con el megaproyecto optaron por no involucrarse en los espacios participativos (P10, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). Esto permite entender la no participación no como ausencia, sino como una expresión activa de desacuerdo frente al proyecto.

En relación con la conformación de la vinculación entre los distintos actores, particularmente entre el gobierno federal y los actores no gubernamentales, en el marco de las instituciones participativas, es fundamental ubicar este proceso en la etapa inicial de implementación del megaproyecto. En esta etapa, la propuesta del Tren Maya planteaba un diálogo continuo entre actores locales de la Península de Yucatán y el gobierno federal, con el propósito de establecer acuerdos y negociaciones en torno a las acciones del proyecto. Desde su formulación inicial, se contemplaron acciones complementarias como el ordenamiento territorial, promoción del turismo comunitario, incorporación de contextos sociales, y la creación de polos de desarrollo orientados al crecimiento económico y a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales. No obstante, estas iniciativas no lograron materializarse plenamente, debido a un cambio en la lógica política que priorizó la conclusión de la obra por encima de la continuidad de los mecanismos participativos y territoriales.

A partir de la evidencia empírica, la visión inicial del megaproyecto proponía un trabajo conjunto entre el gobierno federal, en su calidad del ejecutor, y los actores locales, con la finalidad de sostener una dinámica continua de implementación. Sin embargo, como línea hipotética para un análisis a futuro, se plantea que las dinámicas políticas locales no fueron suficientemente consideradas para establecer negociaciones de largo plazo. Sugiero que la

legitimidad política del gobierno federal, derivada del contexto electoral, influyó en la apertura de mecanismos participativos, aunque sin reconocer plenamente a los gobiernos locales como interlocutores o mediadores estratégicos, sino más bien como actores receptores de beneficios. Asimismo, considero que la priorización de la construcción limitó la capacidad de los gobiernos locales para desarrollar acciones paralelas desde sus ámbitos institucionales, esto es, no existió una descentralización del poder.

Por último, en relación con las instituciones participativas y la vinculación existente, se observó que, en la etapa inicial, esta se configuró predominantemente como un mecanismo informativo; si bien en algunos casos evolucionó hacia espacios de negociación, la evidencia muestra una escasa incorporación de las opiniones recabadas en la toma de decisiones, así como una limitada formalización y continuidad de los acuerdos alcanzados. La evidencia empírica indica que solo en casos limitados evolucionaron hacia espacios de negociación en los que se recuperaron las opiniones de las personas participantes, como fue con el sector privado. Aunque, no se cuenta con evidencia suficiente que permita afirmar que dichas opiniones fueron incorporadas de manera sistemática en la toma de decisiones relacionadas con la implementación del proyecto, ni que se hayan formalizado acuerdos claros derivados de estos procesos. Así que, no se encontró evidencia del cumplimiento de acuerdos. En el caso de la consulta indígena, se tiene registro de acuerdos establecidos; sin embargo, el principal problema radica en su falta de culminación. Esto es, dichos acuerdos no fueron incorporados de manera efectiva en la toma de decisiones ni en las estrategias de implementación del megaproyecto, lo que evidencia la ausencia de acciones gubernamentales que dieran continuidad en garantizar su cumplimiento a largo plazo.

En síntesis, las instituciones participativas implementadas al inicio del megaproyecto Tren Maya se configuraron como espacios de apertura al diálogo y de difusión de información respecto a las acciones asociadas al proyecto. Sus lógicas políticas se orientaron, en un primer momento, hacia la promoción de dicha apertura participativa; no obstante, la lógica política que predominó fue la construcción del Tren Maya; es decir, la búsqueda de resultados tangibles en el corto plazo. Esta priorización implicó el desplazamiento de procesos de mediano y largo plazo, lo que derivó en el debilitamiento, o incluso inexistencia, de los mecanismos participativos.

En este contexto, las tres líneas analíticas propuestas en el marco teórico, orientadas a explicar el fortalecimiento democrático y a evaluar las posibilidades de democratización derivadas de la gobernanza, permiten trascender una interpretación dicotómica centrada exclusivamente en afirmar o negar la existencia de una gobernanza democrática. Más que ofrecer una respuesta cerrada, estas líneas posibilitan comprender la gobernanza como un proceso complejo, gradual y dinámico, en el que convergen distintos factores políticos, institucionales y participativos que interactúan de manera diferenciada a lo largo del tiempo. Desde determinadas prácticas de gobernanza en el contexto del megaproyecto como las formas específicas en que estas se configuraron, transformaron o limitaron durante su implementación. Asimismo, facilita reconocer tensiones, continuidades y rupturas entre los actores involucrados, así como las condiciones institucionales que favorecieron o restringieron la apertura democrática, la deliberación pública, el control social y la capacidad de incidencia en la toma de decisiones.

La primera dimensión considerada para el análisis de la gobernanza democrática es la existencia de una inclusión empoderada y la configuración de la agenda pública. Como se desarrolló en el marco teórico, no se trata únicamente de incorporar a las personas en los procesos participativos, sino de fortalecer su voz, su capacidad de decisión, su representación y sus habilidades de deliberación dentro de la colectividad, de tal manera que puedan incidir efectivamente en la definición de los asuntos públicos. En el caso de las instituciones participativas analizadas, se observa que esta inclusión empoderada no se presentó de manera homogénea, sino diferenciada entre los distintos espacios. Esta variación no implica necesariamente una valoración positiva o negativa, sino que responde a las características específicas de cada institución y a las lógicas políticas que orientaron su conformación.

A manera de ejemplo, en el caso de la alianza orientada al turismo comunitario, la inclusión se estructuró a partir de la articulación con actores previamente organizados. En este sentido, el gobierno no creó nuevas estructuras, sino que se apoyó en colectivos existentes, facilitando así la vinculación, el diálogo y eventuales procesos de negociación en torno a las acciones del megaproyecto relacionadas con este sector. Este tipo de inclusión evidencia que pueden existir estructuras consolidadas con dinámicas propias de representación y toma de decisiones, que ya cuentan con cierto grado de empoderamiento y capacidad para configurar su agenda. En contraste, también se identifican formas de inclusión impulsadas por la exigencia de

determinados actores, como el sector privado, que demandó espacios de diálogo sobre el megaproyecto, así como por obligaciones normativas, como en el caso de la consulta a comunidades y pueblos indígenas, derivada tanto de la presión social como del cumplimiento de instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano, como el Convenio 169.

Para el análisis de la inclusión empoderada y la configuración de la agenda pública, se considera como un ejemplo importante la institución participativa de la consulta indígena. Esta puede entenderse como evidencia empírica de la existencia de mecanismos de representación con dinámicas propias de deliberación y decisión en comunidades y pueblos indígenas, las cuales fueron incorporadas al proceso participativo del megaproyecto. Así que, la consulta se configuró como una forma de inclusión empoderada en la construcción de la agenda pública; sin embargo, su alcance fue limitado, al tratarse de una institución participativa de corto plazo que no logró consolidarse de manera sostenida durante toda la implementación y gestión del Tren Maya. Cabe señalar que las comunidades indígenas cuentan con estructuras de representación propias, basadas en asambleas y liderazgos como autoridades ejidales.

A partir de la estructura, y como se observó en documentos oficiales, el gobierno federal adaptó el diseño de la consulta a dichas formas de organización. Esto respondió, entre otros factores, a limitaciones de recursos, tiempo y logística que dificultaban la convocatoria masiva de la población. En consecuencia, se recurrió a representantes comunitarios y actores reconocidos como portavoces legítimos. Durante las etapas informativa, consultiva y deliberativa, estos actores desempeñaron un papel central: recibían información sobre el proyecto, la transmitían a sus comunidades y posteriormente comunicaban las posturas colectivas a los ejecutores del megaproyecto. Este proceso evidencia una forma de inclusión que aprovecha estructuras preexistentes de empoderamiento; no obstante, también presenta limitaciones, como la exclusión relativa de ciertos grupos, por ejemplo, las mujeres, según un testimonio expresado en una entrevista (P2, comunicación personal, 16 de julio de 2025). Asimismo, aunque se establecieron acuerdos formales y comités de seguimiento integrados por miembros de las comunidades, no se encontró evidencia de su continuidad. Factores como la priorización de la construcción de proyecto, conflictos locales y la falta de seguimiento por parte del gobierno federal incidieron en la no materialización de dichos acuerdos, lo que limita el alcance de esta experiencia participativa.

En relación con la decisión colectiva como segunda dimensión de análisis, se identifica un involucramiento en las instituciones participativas tanto de manera directa como a través de mecanismos de representación. Existieron intentos por asegurar que las decisiones respondieran a un interés común, así como a procesos de deliberación social acotada. Esta delimitación se explica por el hecho de que cada institución participativa se orientó a objetivos específicos, lo que impide generalizar los procesos deliberativos y obliga a comprenderlos en función de los marcos particulares en los que se desarrollaron. No obstante, aunque dichas dinámicas pueden considerarse como expresiones de decisión colectiva en su ámbito interno, la evidencia empírica no permite afirmar que estas hayan coincidido de manera efectiva en las decisiones vinculadas a las acciones del megaproyecto. Así que, es posible distinguir dos momentos analíticos. Por un lado, la decisión colectiva al interior de las instituciones participativas, donde se observan procesos deliberativos que, en algunos casos, continúan vigentes, como ocurre con ciertas alianzas que han mantenido su actividad más allá del proyecto. Por otro lado, al establecer la vinculación directa con el megaproyecto, estas decisiones no se traducen en una incidencia efectiva en la toma de decisiones generales, lo que evidencia una desconexión entre los espacios participativos y la implementación del proyecto.

No se cuenta con evidencia empírica que permita sostener la existencia de una toma de decisiones colectivas en torno a las acciones del megaproyecto del Tren Maya; por ello, tampoco es posible afirmar que se hayan facilitado decisiones públicas en sentido pleno. En otras palabras, si bien las instituciones participativas evidencian la existencia de un cierto grado de empoderamiento en términos de inclusión de actores en el proceso político, esto no se tradujo en una capacidad efectiva para incidir en la construcción de agendas colectivas ni en la definición de resoluciones. Aunque dichas agendas y propuestas emergieron de manera aislada entre los actores participantes, al momento de articularse con las acciones del megaproyecto no lograron materializarse. Estos mecanismos no facilitaron la conformación de decisiones colectivas ni la consolidación de los actores o de la comunidad como un agente colectivo con capacidad de incidencia. Si no, se trató de una participación acotada en momentos específicos, sin que existiera una voluntad política sostenida para incorporar plenamente a estos actores en la implementación del proyecto. Para ello, habría sido necesario contar con una estructura de mecanismos participativos de largo plazo, que trascendiera la fase inicial del megaproyecto y se mantuviera durante su ejecución y gestión posterior.

Un factor relevante en el análisis es el control y la rendición de cuentas. La exigencia de más información sobre la implementación del megaproyecto se configuró como una forma de demanda de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, la cual no solo implicaba el acceso a información, sino también la inclusión de diversos actores en estos procesos. Al respecto, la demanda social trascendió la transparencia informativa, al incorporar la participación como un componente central del control democrático. Un ejemplo de esto puede observarse en el proceso participativo relacionado con la consulta de la Manifestación de Impacto Ambiental en algunos tramos del proyecto. Durante su implementación, organizaciones de la sociedad civil y especialistas exigieron la elaboración y publicación de estas manifestaciones conforme a la normativa vigente, la cual establece que deben realizarse antes del inicio de las obras. No obstante, en el caso del Tren Maya, dichas manifestaciones se desarrollaron de manera simultánea o incluso posterior a la construcción. Aparte de estas consultas, la ciudadanía demandó su publicación en tiempo y forma (Vázquez, 2021), así como su apertura a procesos de consulta pública. Si bien la autoridad ambiental federal atendió parcialmente estas demandas, las restricciones derivadas de la pandemia pudieron implicar el uso de mecanismos limitados que redujeron el alcance de la participación.

Otro elemento relevante en esta línea de análisis es el actor institucional responsable de la gestión del megaproyecto Tren Maya. La institución encargada de ejecutar un proyecto no solo define su operación, sino que también imprime determinadas lógicas de acción que inciden en su desarrollo. Así que, resulta fundamental considerar a la entidad ejecutora como un factor analítico central. En el caso del Tren Maya, durante la fase inicial de implementación, la responsabilidad recayó en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); sin embargo, la dirección fue transferida a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Asimismo, es pertinente incorporar el análisis del funcionario responsable, ya que, durante la gestión de FONATUR, se registraron cambios en la dirección que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, influyeron en la orientación del proyecto. Este cambio de dirección constituyó un punto de inflexión en la lógica política de implementación en tanto que el nuevo liderazgo fue percibido como más orientado a objetivos políticos que a la continuidad de los procesos sociales y territoriales previamente impulsados. En consecuencia, tanto el factor institucional como el perfil del funcionario adquieren un papel determinante en la ejecución del proyecto. La SEDENA, por su parte, opera bajo lógicas propias vinculadas a la seguridad nacional, que no

necesariamente se alinean con los principios tradicionales de la gestión pública participativa. Además, la transferencia de la dirección a esta institución, junto con la clasificación del megaproyecto como asunto de seguridad nacional, implicó la posible restricción de mecanismos de control colectivo, como los amparos, limitando así los recursos jurídicos disponibles para la participación y la supervisión social.

El traslado de la conducción del megaproyecto desde FONATUR de la empresa estatal Tren Maya, S.A. de C.V., hacia la dirección de la SEDENA, puede interpretarse como un segundo momento en la trayectoria participativa del proyecto y, particularmente, como un punto de inflexión en las condiciones de gobernanza democrática. Este cambio no implicó únicamente la sustitución ejecutora, sino una transformación sustantiva en la lógica de implementación, las formas de interlocución y los márgenes de participación social. Durante una primera etapa, el proyecto estuvo acompañado de procesos de socialización, información y construcción de legitimidad, aunque limitado en sus alcances deliberativos y decisorios. No obstante, el desplazamiento de la conducción hacia una institución militar coincidió con la priorización de la ejecución material de la obra, la aceleración constructiva y el progresivo cierre de espacios de interacción ciudadana. Si bien la SEDENA ha justificado oficialmente su participación bajo un discurso de eficiencia, transparencia, conectividad regional y desarrollo territorial (Secretaría de la Defensa Nacional, 2024), su incorporación consolidó una lógica de gestión distinta, orientada al cumplimiento rápido de objetivos estratégicos y constructivos.

Por tanto, la militarización del proyecto no puede entenderse como un elemento secundario o exclusivamente administrativo, sino como un factor central para comprender la reconfiguración de las condiciones de participación y control democrático. La transferencia de la conducción a la SEDENA, junto con la clasificación del Tren Maya como asunto de seguridad nacional, modificó las condiciones de transparencia, rendición de cuentas e interlocución pública, al tiempo que restringió recursos jurídicos de supervisión y disputa, como los amparos. En términos analíticos, este proceso marcó el tránsito desde una fase inicial de apertura parcial, orientada a la socialización y legitimación del proyecto, hacia una etapa caracterizada por el cierre decisional y la centralidad de la ejecución material, donde la prioridad gubernamental se desplazó de los procesos participativos y territoriales hacia la concreción acelerada de la infraestructura.

Los amparos se constituyeron como un mecanismo jurídico de rendición de cuentas de gran relevancia en la implementación del megaproyecto. Como se señaló en el apartado anterior, estos recursos desempeñaron un papel de resistencia al evidenciar deficiencias en la divulgación de información y en los procesos de implementación, al tiempo que funcionaron como instrumentos de transparencia y control colectivo. Esto lo relaciono con el contexto político del gobierno federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador, caracterizado por un debilitamiento de los mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas. En particular, la eliminación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se inscribe en una tendencia más amplia de reconfiguración institucional. En este escenario, la vía jurídica pudo adquirir mayor relevancia como mecanismo de control social frente a la acción gubernamental. No obstante, también se identifican limitaciones significativas para su ejercicio. La clasificación del proyecto como asunto de seguridad nacional, así como la participación de instancias como la SEDENA en su gestión, han impuesto restricciones adicionales que dificultan el acceso a la información y, en consecuencia, la efectividad de los amparos como herramienta de control colectivo.

El ejercicio del poder se manifestó de manera implícita. Si bien se observó un proceso de inclusión y una configuración de la agenda pública en torno a las acciones del megaproyecto, ello no se tradujo en un empoderamiento efectivo que permitiera a los actores sostener un involucramiento participativo continuo en la implementación y gestión del Tren Maya. En consecuencia, la participación no trascendió hacia esquemas de incidencia real en la toma de decisiones. Asimismo, aunque se identificaron elementos orientados a la democratización, impulsados por la apertura de mecanismos participativos que promovían el diálogo y la posible negociación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, dichos esfuerzos no lograron materializarse plenamente durante la implementación del proyecto. Esto evidencia una brecha entre la intención participativa y las prácticas efectivas de gobernanza democrática.

En términos sustantivos, se configuró una democracia limitada y parcial en su dimensión participativa. Aunque los arreglos institucionales habilitaron espacios de interacción, se mantuvo un desequilibrio de poder que restringió la capacidad transformadora de la participación en el mediano y largo plazo. Lo analizado contribuye a explicar una forma de gobernabilidad del proyecto, pero no la consolidación de una gobernanza democrática robusta.

Este desequilibrio de poder se vio reforzado por la priorización de factores políticos, particularmente la decisión del presidente (2018-2024) Andrés Manuel López Obrador de concluir la construcción del proyecto dentro de su sexenio. Esta determinación imprimió, como se ha mencionado, una lógica de temporalidad política que subordinó los procesos sociales y participativos, los cuales requerían horizontes más amplios y una implementación escalonada que incluso pudiera extender más allá del periodo presidencial.

Conclusiones

En este capítulo se inició con la explicación de las funciones democráticas con el propósito de ofrecer un panorama general sobre la orientación del sistema democrático en el marco del megaproyecto Tren Maya, incorporando como variable analítica el control democrático, entendido como el conjunto de mecanismos orientados a supervisar, regular y disputar el ejercicio del poder público. Los hallazgos indican que dichas funciones se presentaron de manera acotada; si bien existió un esfuerzo de apertura democrática, se manifestó principalmente en mecanismos informativos y de legitimación con capacidades limitadas de deliberación, incidencia y supervisión. Lo anterior evidencia, en una primera aproximación, restricciones asociadas a la ausencia o debilidad de mecanismos efectivos de control democrático, así como tensiones institucionales que limitaron la posibilidad de una participación más sustantiva.

Así que, las tres líneas analíticas propuestas en el marco teórico, orientadas a explicar el fortalecimiento democrático y evaluar las posibilidades de democratización derivadas de la gobernanza, permiten trascender una interpretación dicotómica centrada exclusivamente en afirmar o negar la existencia de una gobernanza democrática. Desde esta perspectiva, el análisis permite identificar tanto las condiciones iniciales bajo las cuales emergieron determinadas prácticas de gobernanza como las formas en que estas se configuraron, transformaron o restringieron durante la implementación del megaproyecto; entre estas, destaca el tránsito desde una lógica de participación predominantemente informativa e instrumental hacia una lógica de carácter constructivo y ejecutivo, en la que la prioridad gubernamental se desplazó hacia la materialización acelerada de la obra. Este cambio se vio reforzado por la transferencia de la condición de la empresa estatal Tren Maya, S.A. de C.V. a

la SEDENA, lo que implicó una reconfiguración institucional y política de la gestión del proyecto. En consecuencia, la conducción del megaproyecto comenzó a responder cada vez más a una lógica asociada con la seguridad nacional, centrada en el cumplimiento estratégico, el resguardo de la infraestructura y la ejecución expedita, más que a una lógica tradicional de provisión de servicios públicos orientada a la apertura participativa, la deliberación y la atención de demandas ciudadanas.

En cuanto a las instituciones participativas, se identificó una participación segmentada y directa, orientada a objetivos específicos, lo cual sugiere una apertura inicial hacia procesos democráticos. No obstante, resulta fundamental destacar la persistencia de una lógica política predominante que, si bien en estos espacios promovió la eficiencia administrativa y ciertos esfuerzos de fortalecimiento democrático, se priorizó visibilizar al proyecto por encima de la consolidación de mecanismos participativos. Los resultados muestran que esta dinámica se manifestó de manera situacional, con objetivos delimitados dentro de la implementación del proyecto. En consecuencia, la gobernanza democrática puede entenderse como un proceso parcial y no plenamente consolidado, caracterizado por la conformación de espacios intermedios que, en determinados momentos, impulsaron dinámicas colaborativas orientadas a la co-creación. Sin embargo, estos esfuerzos no lograron sostenerse en el largo plazo, lo que derivó en la limitación de su alcance.

Conclusiones

El Tren Maya constituye un megaproyecto impulsado durante la administración presidencial de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), concebido como una de las iniciativas prioritarias de su gobierno. Su propósito central consistió en integrar a la Península de Yucatán en las dinámicas económicas y de movilidad nacional, bajo la premisa de saldar una "deuda histórica" con las comunidades y pueblos indígenas de la región. De manera paralela a su construcción, se plantearon diversas acciones complementarias orientadas, entre otros objetivos, a fortalecer la incorporación de las culturas indígenas en la vida nacional, mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales, promover el turismo como motor de crecimiento económico regional y recuperar zonas arqueológicas. En el discurso gubernamental, el proyecto fue presentado como un detonador del desarrollo regional, en tanto se esperaba que su implementación propiciara la articulación de otras intervenciones y políticas públicas destinadas a transformar las condiciones económicas, sociales y territoriales del sureste mexicano, acciones que no sucedieron.

El megaproyecto Tren Maya instaura un estudio particularmente complejo debido a la diversidad de dimensiones analíticas que lo atraviesan, cada una de las cuales puede conducir a hallazgos diferenciados. Aunque la presente investigación tuvo como eje central el análisis de las instituciones participativas y su relación con la configuración de una gobernanza democrática, resultó indispensable examinar otras aristas para comprender de forma integral el contexto en el que estas operan. Los megaproyectos, por su escala territorial, su impacto multidimensional y la pluralidad de actores que involucran, generan dinámicas políticas, sociales y económicas. Así que, el estudio de las instituciones participativas no podía realizarse de manera aislada, sino en relación con las características estructurales del proyecto, sus objetivos estratégicos y las controversias que ha suscitado en distintos ámbitos, particularmente en aquellos vinculados con la inclusión, la agenda colectiva y las decisiones públicas.

La investigación, en síntesis, mostró que la gobernanza democrática se presentó de manera situacional y con objetivos delimitados durante la implementación del megaproyecto Tren Maya, lo que permite comprenderla como un proceso parcial y no plenamente consolidado.

Asimismo, el análisis de los mecanismos participativos evidenció que la participación desarrollada en el marco del megaproyecto tuvo un carácter predominantemente instrumental, orientado a entender casos específicos y objetivos limitados, más que a promover un proceso democrático de construcción de agenda y decisiones colectivas. De igual manera, se identificó que el control colectivo se orientó principalmente hacia la exigencia ciudadana de que el gobierno implementara mecanismos participativos, así como al acceso a más información sobre las acciones vinculadas al megaproyecto. Otro elemento en el control colectivo se encontró en relación con la parte jurídica mediante el uso de amparos como una estrategia de buscar establecer un contrapeso legal frente a los procedimientos y decisiones desarrollados durante la ejecución del proyecto.

El análisis de la investigación permitió identificar que las instituciones participativas implementadas durante el megaproyecto Tren Maya estuvieron orientadas hacia objetivos específicos y delimitados, lo que implicó la convocatoria de actores con determinadas características según el propósito de cada proceso participativo. En algunos casos, dichas instituciones se dirigieron a sectores especializados o actores estratégicos vinculados con problemáticas concretas; en otros, particularmente en los ejercicios de consulta, la interlocución social tuvo un carácter más amplio, al convocar a comunidades y pueblos indígenas sin restringirse únicamente a perfiles especializados.

En cuanto a su promoción, aunque algunos mecanismos participativos surgieron a partir de exigencias ciudadanas, el principal impulsor de estos procesos fue el gobierno federal, en su calidad de ejecutor del proyecto. En relación con los actores participantes, se identificó la presencia de actores locales con una trayectoria consolidada en el territorio, como organizaciones sociales y representantes del sector privado. Asimismo, participaron especialistas provenientes de la academia y de sectores técnicos específicos, como los buzos de Quintana Roo, cuya intervención estuvo orientada a emitir opiniones sobre los impactos ambientales, económicos y sociales derivados del megaproyecto. De igual manera, se retomaron estructuras organizativas ya existentes en comunidades y pueblos indígenas para incorporarlas a los procesos de participación.

Por otra parte, las expresiones de inclusión empoderada, decisión colectiva y control democrático se observaron en las primeras fases de implementación del megaproyecto, particularmente cuando este comenzó a materializarse en el territorio. No obstante, dichos procesos participativos se debilitaron conforme avanzó el proyecto y se priorizó una lógica centrada en la construcción de infraestructura sobre las dinámicas sociales y territoriales previamente desarrolladas. Esta transformación limitó la continuidad de los espacios participativos y redujo las posibilidades de consolidar mecanismos permanentes de interlocución y deliberación.

El caso del Tren Maya aporta elementos relevantes para la valoración de la gobernanza democrática en contextos de megaproyecto. El análisis evidencia que la apertura de mecanismos participativos puede generar espacios intermedios de interlocución, colaboración y negociación entre actores no gubernamentales y el gobierno federal. Aunque estos procesos tuvieron alcances limitados y estuvieron condicionados por objetivos específicos, también mostraron el potencial de encaminar prácticas más democráticas dentro de un proyecto de gran escala. Sin embargo, la falta de continuidad y el cambio de prioridades hacia la ejecución material de la obra impidieron que dichas dinámicas lograran consolidarse plenamente como formas estables de gobernanza democrática.

El objetivo de esta investigación consistió en analizar la forma en que se configuró la participación de diversos actores en el megaproyecto Tren Maya a través de instituciones participativas y examinar en qué medida estas incidieron en el fortalecimiento o limitación de la gobernanza democrática. A partir de este estudio de caso, se buscó comprender el papel desempeñado por dichos mecanismos en la promoción, consolidación o eventual limitación de procesos democráticos durante la implementación del proyecto. Como ya se ha señalado, los hallazgos no permiten sostener una conclusión dicotómica respecto a si las instituciones participativas fortalecieron o limitaron la gobernanza democrática. Por el contrario, los resultados muestran la existencia de esfuerzos orientados a su construcción, ya que estos no lograron consolidarse plenamente debido a diversos condicionantes, particularmente de carácter político. De esta manera, la gobernanza democrática no puede entenderse como una condición permanente a lo largo del proyecto, sino como una dinámica que emergió de manera parcial, contingente y situada en determinados momentos del proceso de implementación.

Para cumplir con los objetivos, fue necesario realizar, en primer lugar, una revisión documental exhaustiva. La construcción de un árbol de búsqueda en torno al megaproyecto del Tren Maya permitió contextualizar el objeto de estudio y obtener un panorama inicial sobre el estado de la discusión académica y pública. Si bien el eje central de la investigación se orientó al análisis de las instituciones participativas y su incidencia en el fortalecimiento o la limitación de la gobernanza democrática, el estudio del megaproyecto exigió recurrir a diversas fuentes documentales para delimitar el contexto en el que estas instituciones emergieron y operaron. Gracias a ello, fue posible identificar cuáles fueron las instituciones participativas implementadas, los momentos en que se desarrollaron y los actores involucrados en cada una de ellas.

Por otro lado, una de las principales dificultades para alcanzar el objetivo de la investigación consistió en acceder a actores clave para la realización de entrevistas, particularmente aquellos pertenecientes al sector privado, con quienes no fue posible establecer contacto. De la misma manera, resultó fundamental mantener la investigación dentro de su eje analítico central: las instituciones participativas. Si bien existía la posibilidad de orientar el estudio hacia un mapeo más exhaustivo de actores o profundizar en trayectorias y posiciones específicas, ello habría desviado la atención del objeto principal del análisis. El interés central no radicaba en los actores en sí mismos, sino en su participación dentro de los mecanismos institucionales y en la manera en que, a partir de estos espacios, se configura la gobernanza democrática. Por último, otro aspecto que requirió especial cuidado fue no desvincular el análisis de los procesos democráticos. De este modo, fue necesario examinar las instituciones participativas desde una perspectiva que privilegiara la inclusión, la construcción de agendas colectivas y la incidencia en las decisiones públicas, sin perder de vista su necesaria articulación con mecanismos de control democrático.

Instituciones participativas

El análisis de los mecanismos participativos implementados en el megaproyecto del Tren Maya evidencia una participación fragmentada, en la que la apertura formal coexistió con un control sustantivo del proceso por parte del gobierno federal, orientando la participación hacia funciones administrativas y de gobernabilidad más que hacia la descentralización del poder

decisional. La evidencia empírica mostró que estos respondieron a objetivos específicos, razón por la cual convocaron a actores delimitados. Ello dio lugar a una participación segmentada, lo que no implica necesariamente una valoración negativa. Por el contrario, este tipo de participación puede resultar eficiente en términos de negociación, coordinación y organización.

Los mecanismos participativos implementados por el gobierno federal fueron clasificados a partir de los objetivos específicos que cada uno perseguía, lo que implicó la convocatoria de actores con características diferenciadas según el tipo de espacio participativo. Para ello, se trató de espacios de participación entendidos como ámbitos de interacción en los que existió un intento de vincular a actores locales con el gobierno federal, particularmente con la institución responsable de la ejecución del megaproyecto en ese momento, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo. La clasificación de estos mecanismos permitió identificar, en primer lugar, espacios orientados a la apertura de canales de vinculación y diálogo en torno al megaproyecto Tren Maya; en segundo lugar, espacios de diálogo dirigidos a la negociación de determinadas acciones vinculadas al proyecto; y, finalmente, espacios de interlocución social enfocados principalmente en la implementación de una consulta. Cada uno de estos mecanismos respondió a objetivos específicos y delimitados, orientados a incidir de manera parcial y restringida sobre distintos aspectos del megaproyecto Tren Maya.

Para referirse a una participación segmentada, el principal desafío radica en la capacidad del gobierno, en su doble condición de actor convocante y gestor del megaproyecto Tren Maya, para organizar, articular y mediar entre los distintos intereses involucrados. Para ello, su papel como mediador resulta fundamental para que, mediante diversos mecanismos institucionales, se privilegie la negociación sobre el conflicto y se generen condiciones que permitan incorporar múltiples intereses y beneficios compartidos. La evidencia obtenida muestra que, en diversos casos, el gobierno federal no orientó sus acciones hacia la resolución de conflictos a partir de procesos de escucha y diálogo en torno al megaproyecto, sino más bien hacia el apaciguamiento de las demandas ciudadanas. La apertura de mecanismos participativos funcionó, en gran medida, como una estrategia para proyectar disposición al diálogo y a la inclusión de la ciudadanía, sin que ello implicara necesariamente procesos de decisión conjunta. Un ejemplo de ellos se observó en el municipio de Izamal, ante el conflicto con los

propietarios de los predios afectados, en lugar de replantear o resolver la problemática mediante mecanismos de negociación, se optó por reubicar la estación.

Una de las evidencias utilizadas en el discurso del gobierno federal para justificar que la gestión y administración de la empresa estatal del Tren Maya quedara a cargo a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) fue el supuesto de que dicha institución representaba la opción más adecuada para garantizar la continuidad y operación del proyecto. Sin embargo, al considerar la lógica institucional propia de la SEDENA, es posible advertir que esta puede diferir de las dinámicas asociadas a los mecanismos participativos, debido a que se caracteriza por una estructura más cerrada respecto a la incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Bajo esta perspectiva, el traslado de la responsabilidad administrativa del proyecto hacia una institución vinculada con la seguridad nacional limita las capacidades gubernamentales para desarrollar acciones participativas, ya que su orientación institucional no responde a una lógica de administración pública abierta, sino a criterios propios del ámbito de la seguridad nacional.

Si bien se implementaron instituciones participativas al inicio del megaproyecto, la ausencia de mecanismos de seguimiento y de espacios con capacidad decisoria a largo plazo permite identificar la existencia de una lógica vertical en la gestión del proyecto. Por este motivo, la capacidad del gobierno federal para involucrar a la ciudadanía estuvo orientada principalmente hacia procesos informativos y, en menor medida, consultivos más no deliberativos. Asimismo, puede señalarse que los mecanismos participativos, al no mantener una vinculación decisoria sostenida sobre las acciones del megaproyecto, estuvieron más dirigidos a legitimar su implementación que a promover una participación ciudadana efectiva. De igual manera, dichos mecanismos funcionaron como una forma de respaldo político para el gobierno federal, sustentada en un discurso orientado a proyectar una imagen de mayor apertura y participación democrática.

No existe un modelo único o universal de participación que pueda considerarse superior a otro. Más bien, la pertinencia de los mecanismos participativos depende del contexto en el que se desarrollan, particularmente en el ámbito local, así como de los distintos momentos del proceso y de los actores involucrados. En este sentido, el modelo de análisis propuesto por Mayka y Abbott (2023) resultó importante para comprender las lógicas políticas presentes en la

implementación de las instituciones participativas. Dicho modelo permitió identificar los elementos que intervinieron en su configuración, así como los actores involucrados y el tipo de mecanismo participativo implementado. A partir de ello, fue posible ubicar cada institución participativa dentro de una lógica específica y, posteriormente, desarrollar un análisis general sobre la manera en que estas instituciones se articularon con la gobernanza democrática.

La evidencia recabada muestra que las estructuras políticas y sociales determinan significativamente las posibilidades de involucramiento ciudadano. En particular, diversas entrevistas realizadas permitieron identificar qué factores como las relaciones de poder, la estructura política y los antecedentes de interacción con el gobierno inciden en la disposición de las personas para participar o abstenerse. Estas condiciones no pueden ser ignoradas por las instancias responsables de implementar un megaproyecto, ya que afectan directamente la legitimidad y la efectividad de los procesos participativos. En consecuencia, el diseño institucional debe contemplar capacidades técnicas, organizativas y políticas suficientes para reconocer y atender la complejidad territorial. Sin tales capacidades, la participación puede tener el riesgo de convertirse en un procedimiento meramente formal, desvinculado de las dinámicas sociales y de las necesidades reales de las comunidades involucradas. La contextualización de la participación es indispensable para determinar qué tipo de mecanismos resultan pertinentes en cada situación, aunque con sus reservas, como es el caso de la estructura de las asambleas de los pueblos y comunidades indígenas.

Otro hallazgo relevante de la investigación fue la importancia de institucionalizar la participación. Si bien no existe un modelo único que determine cómo debe desarrollarse, resulta necesario establecer reglas y lineamientos básicos que orienten su implementación. Ello permitiría, por un lado, reconocer formalmente la relevancia de la participación y, por otro, definir procedimientos claros que trasciendan tanto la voluntad política de los gobiernos como la presión ejercida por la ciudadanía. Este último aspecto es particularmente relevante, ya que la exigencia ciudadana se sustenta en el derecho de las personas a ser consideradas en la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan directamente, como ocurre en el caso de las comunidades y pueblos indígenas.

La institucionalización de la participación implica la definición de lineamientos permanentes que no deben quedar sujetos a intereses políticos, sociales o económicos coyunturales. Por el contrario, tales lineamientos deben establecerse como obligaciones formales que orienten la actuación de los actores involucrados. Si bien instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo reconocen el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, su implementación suele depender, en gran medida, de la voluntad política de los gobiernos. A este respecto, resulta indispensable consolidar marcos normativos e institucionales que obliguen a las autoridades y los promotores de megaproyectos a activar mecanismos participativos efectivos. Asimismo, es fundamental considerar las estructuras políticas y sociales presentes en cada territorio, dado que estas influyen de manera decisiva en las condiciones que favorecen o inhiben la participación.

Las instituciones participativas implementadas en el megaproyecto Tren Maya constituyen un ejemplo de cómo los mecanismos de participación no necesariamente se orientan al involucramiento efectivo de la ciudadanía, sino que pueden adquirir un carácter predominantemente instrumental y de legitimación política. La investigación evidenció que dichos mecanismos, diseñados con objetivos y actores específicos, pudieron funcionar como espacios intermedios de interlocución entre los actores no gubernamentales y el gobierno federal encargado de la ejecución del proyecto. No obstante, una de las principales limitaciones se relacionó con el momento y la temporalidad de su implementación. Al tratarse de un megaproyecto con características propias de procesos de largo plazo, los mecanismos participativos también debieron concebirse desde una perspectiva temporal amplia y sostenida, por lo que el tiempo se convierte en un factor central para su análisis. Asimismo, resulta fundamental considerar la manera en que estos mecanismos se articulan entre sí para posibilitar una participación más activa, vinculante y con capacidad de incidencia en las decisiones relacionadas con el megaproyecto.

Megaproyecto en el desarrollo regional

Al inicio de la investigación, el megaproyecto Tren Maya fue concebido como un elemento de caso para explicar la manera en que convergen las acciones gubernamentales de desarrollo regional con los mecanismos participativos. No obstante, durante el desarrollo de la

investigación se obtuvo evidencia de que el megaproyecto constituía, más bien, un elemento adicional a considerar para comprender el contexto en el que se desarrollan los mecanismos de participación y los resultados derivados de estos. En este sentido, el estudio de caso del Tren Maya presentó una complejidad propia que requirió ser analizada y explorada inicialmente desde su dinámica interna y, posteriormente, en su relación con los mecanismos participativos. Lo anterior permitió identificar los efectos y aprendizajes generados en torno a un modelo de desarrollo regional con perspectiva democrática.

Para ello, una de las principales herramientas que orientó la estrategia metodológica y el proceso de análisis fue el árbol de búsqueda, mediante el cual se realizó la recopilación y el análisis de información relacionada con el megaproyecto Tren Maya. En toda investigación resulta necesario construir un estado de arte del objeto de estudio; sin embargo, en este caso no se recurrió únicamente a dicho recurso como una forma de contextualizar el Tren Maya, sino, que, a partir de la evidencia empírica obtenida, se consideró indispensable comprender sus particularidades y comprenderlo como un estudio de caso con características propias. Lo anterior permitió analizar las instituciones participativas vinculadas al megaproyecto con el propósito de identificar la existencia de una gobernanza democrática en términos de fortalecimiento democrático.

Me propuse analizar el megaproyecto Tren Maya en términos democráticos como una forma de abrir la discusión sobre la necesidad de transformar las lógicas tradicionales de proyección y gestión de este tipo de proyectos. Lo anterior implica cuestionar los esquemas verticales de implementación “desde arriba” y promover, en cambio, la incorporación de actores locales, particularmente de aquellos que experimentan impactos directos e inmediatos, para que puedan incidir en las acciones desarrolladas dentro del proyecto. De modo que, la discusión se inserta en el marco de la democracia, de plantear la necesidad de abrir espacios de participación con capacidades más decisorias, y no únicamente orientados a legitimar el proyecto o difundir información sobre este.

De igual manera, se reconoce la importancia de los componentes técnicos que requiere un megaproyecto, así como la necesidad de que los actores encargados de su implementación cuenten con los conocimientos especializados para ello. No obstante, la evidencia obtenida

muestra que el gobierno federal parecía actuar de manera improvisada respecto a las acciones implementadas en el megaproyecto, lo que permite inferir la ausencia de una planeación integral previa y la existencia, más bien, de una idea general sobre su desarrollo. Incluso, esta situación podría explicar una de las razones centrales para la apertura de mecanismos participativos: la búsqueda de alternativas y rutas de acción que permitieron construir, de manera conjunta con actores locales, formas de negociación y toma de decisiones sobre las acciones futuras del proyecto.

Como se mencionó anteriormente, el factor temporal constituye un elemento central en el análisis de los mecanismos participativos, así como en la necesidad de que estos sean implementados de manera paralela al desarrollo de las acciones del megaproyecto Tren Maya. La evidencia obtenida en el caso del Tren Maya muestra que, aunque en una etapa inicial se impulsaron diversos mecanismos participativos, estos no estuvieron acompañados de un seguimiento continuo ni de una proyección de largo plazo. No se trata únicamente de implementar consultas sucesivas, por ejemplo, sino de diseñar mecanismos participativos con permanencia temporal y capacidad de consolidación institucional. Ello permitiría generar, con el tiempo, procesos de empoderamiento entre los actores involucrados y fortalecer su incidencia en las acciones y decisiones relacionadas con el megaproyecto.

La investigación refleja que un megaproyecto puede ser considerado como un caso de estudio de los procesos democráticos, si bien suelen predominar enfoques técnicos y políticos, resulta necesario que las decisiones relacionadas con su desarrollo y ejecución se construyan de manera más horizontal. De este modo, un megaproyecto transita por un proceso democrático a través de las instituciones participativas que se implementan con objetivos específicos y mediante la convocatoria de actores con determinadas características. No obstante, es fundamental garantizar que dichos procesos promuevan una inclusión empoderada, evitando mecanismos de participación selectivos que limiten la diversidad de actores y la representatividad en la toma de decisiones.

Otra línea de análisis sobre el megaproyecto Tren Maya se relaciona con la importancia de considerar la articulación entre las dinámicas locales y regionales, entendiendo que ambas dimensiones no operan de manera aislada, sino interdependiente. En este sentido, resulta

necesario examinar cómo se configuran las dinámicas locales en el territorio y de qué manera convergen con los procesos regionales. La vinculación entre lo local y lo regional implica la interacción de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales pertenecientes a distintos niveles de gobierno y escalas de acción, lo que demanda un enfoque de gobernanza democrática orientado a fomentar la inclusión y la participación. Lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con el papel de la descentralización como un elemento analítico para comprender la interacción entre actores macro y micro, en un contexto donde se producen transformaciones en las estructuras de poder y en las formas de articulación territorial.

Siguiendo a Sergio Boisier (2004), la descentralización de las dinámicas y estructuras de poder resulta fundamental para el desarrollo regional, especialmente frente a los conflictos de interés y las externalidades que pueden surgir durante este proceso. De ahí la necesidad de comprender estos elementos de manera articulada dentro de la región, con el propósito de avanzar hacia formas de planificación participativa. En el caso del megaproyecto Tren Maya, no se observó una descentralización en estos términos, sino una marcada concentración del poder en el gobierno federal y en los actores responsables de la ejecución del proyecto. La evidencia obtenida sugiere que el poder decisorio concentró principalmente en el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador, lo que contribuyó a modificar la lógica inicial del proyecto: de una orientación vinculada a procesos participativos hacia una lógica centrada en la materialización y aceleración de la construcción del Tren Maya. Asimismo, la evidencia muestra que no existió una negociación efectiva ni un esfuerzo por descentralizar el poder hacia otros niveles de gobierno durante la implementación del megaproyecto; por el contrario, los mecanismos participativos adquirieron un carácter predominantemente instrumental. A ello se suma que la institución responsable del proyecto transitó a la SEDENA, lo que reforzó aún más la concentración del poder decisorio en un solo actor con lógicas institucionales distintas a las de la administración pública.

Aunque los megaproyectos suelen concebirse como implementaciones de política pública de carácter macro, la dimensión micro no debe ser descartada. Resulta indispensable considerar las estructuras locales preexistentes, como grupos organizados; por ejemplo, la Alianza Peninsular, así como la dinámica del sector privado y la participación de la academia, particularmente de especialistas en temas estratégicos para la región. Por ende, es necesario

analizar de qué manera convergen estos actores en los objetivos planteados por el megaproyecto. En el ámbito económico, por ejemplo, no se otorgó una relevancia al turismo comunitario local, aun cuando se trata de una actividad con una trayectoria consolidada en la región. Más que establecer una articulación efectiva y con capacidad de incidencia en la toma de decisiones, su incorporación se limitó, en gran medida, a una integración superficial. De igual forma, en el ámbito social, el tratamiento de la cultura maya parece orientarse más hacia una estrategia de marketing y legitimación simbólica que hacia una inclusión sustantiva y empoderada de las comunidades y pueblos indígenas.

Este enfoque permitió examinar la interacción entre las escalas regional, local y gubernamental, entendiendo que todo ello se encuentra inmerso en un proceso complejo que debe analizarse desde múltiples aristas. No obstante, el eje articulador de la investigación fueron las instituciones participativas y su contribución, o no, a la consolidación de una gobernanza democrática. Asimismo, el estudio incorporó una reflexión adicional sobre los procesos democráticos, reconociendo que la segmentación de la participación no necesariamente constituye un elemento negativo, ya que, en ciertos contextos, puede facilitar la gestión gubernamental y la toma de decisiones. Sin embargo, resulta fundamental explorar sus implicaciones, particularmente en términos de inclusión, representación y las relaciones que se establecen entre los diversos actores involucrados en un mismo asunto público, como ocurrió en el caso del megaproyecto Tren Maya.

Una de las principales contribuciones de la investigación consistió en analizar el megaproyecto Tren Maya a través de las instituciones participativas y su relación con la gobernanza democrática, con el propósito de evidenciar cómo una acción gubernamental de esta magnitud puede ser transitada mediante procesos democráticos que trascienden decisiones centralizadas o autoritarias por parte del gobierno. Asimismo, el estudio permitió considerar la contextualización territorial como un elemento fundamental para identificar la estructura participativa existente y comprender las dinámicas desarrolladas dentro de los mecanismos participativos implementados. En este sentido, la gobernanza democrática se incorporó como una perspectiva analítica orientada a explicar las formas de vinculación entre el gobierno federal ejecutor del proyecto y los actores locales involucrados, así como las interacciones, tensiones y capacidades de incidencia generadas en torno al megaproyecto.

Gobernanza democrática

Al inicio de la implementación del megaproyecto Tren Maya se impulsó la articulación de diversas propuestas públicas vinculadas al proyecto, con la finalidad de que convergieran con otras acciones complementarias, como los polos de desarrollo y la promoción de una economía solidaria mediante microempresas y la participación de jóvenes (P9, comunicación personal, 10 de septiembre de 2025). Por ende, existió un esfuerzo orientado a desarrollar acciones paralelas al megaproyecto que buscaran generar beneficios para población local. No obstante, esta dinámica se fracturó tras el cambio de dirección de FONATUR, ya que comenzó a priorizarse una lógica centrada en la construcción y ejecución material del proyecto, relegando los procesos sociales y territoriales que se habían impulsado previamente. Esta situación también se reflejó en los mecanismos participativos, los cuales dejaron de tener continuidad después de dicha fractura. A partir de ello, puedo inferir que la participación adquirió un carácter predominantemente instrumental, orientado más al cumplimiento formal de estos mecanismos que a una verdadera intención de incorporar a los actores participantes en la toma de decisiones relacionadas con las acciones del proyecto.

Lo anterior constituye un ejemplo de cómo los mecanismos participativos no respondían a una lógica de fortalecimiento democrático ni a la construcción colectiva de objetivos de política pública, sino a una lógica de eficiencia administrativa. De manera que, los mecanismos implementados se orientaron principalmente a atender las necesidades operativas del gobierno federal para la ejecución del proyecto, antes que consolidar un proceso decisorio que posicionara al megaproyecto Tren Maya como una iniciativa colaborativa. Si bien en dichos mecanismos participativos puede identificarse un esfuerzo de co-creación, en términos de gobernanza democrática, orientado a establecer posibles negociaciones en torno a las acciones del megaproyecto, estos espacios tuvieron alcances limitados. Aunque buscaron generar formas de involucramiento ciudadano, no trascendieron un carácter predominantemente consultivo, sin llegar a consolidar una agenda colectiva con capacidad efectiva de incidencia en las decisiones públicas relacionadas con el proyecto.

Las instituciones participativas implementadas durante el desarrollo del Tren Maya funcionaron como espacios intermediarios entre el gobierno y los distintos actores locales,

generando oportunidades para la interacción, posible negociación y articulación de intereses. Su existencia permitió vislumbrar la posibilidad de materializar una gobernanza democrática en torno al megaproyecto; sin embargo, dicha posibilidad no logró consolidarse. Uno de los factores centrales que limitaron este proceso fue la temporalidad restringida con la que operaron estos mecanismos. Aunque fueron instaurados en etapas iniciales y contaban con el potencial de evolucionar hacia arreglos participativos más robustos y duraderos, su implementación fue intermitente y, en algunos casos, interrumpida. En consecuencia, no es posible afirmar que la gobernanza democrática haya caracterizado de manera sostenida la ejecución del Tren Maya; más bien, esta se manifestó en momentos específicos, como una aspiración parcialmente realizada y condicionada por el contexto político e institucional.

A partir de los hallazgos, no es posible afirmar de manera categórica que las instituciones participativas hayan fortalecido o limitado la gobernanza democrática en el megaproyecto Tren Maya. La evidencia muestra que esta relación no puede reducirse a una respuesta dicotómica; por el contrario, se trata de un proceso complejo que exige considerar múltiples dimensiones y niveles de análisis. En algunos casos, la ciudadanía demandó una participación más activa en las acciones vinculadas al megaproyecto. Asimismo, aunque el gobierno federal, como principal responsable de la gestión y administración del Tren Maya, mostró inicialmente disposición para involucrar a diversos actores locales en las acciones que se implementarían de manera paralela al proyecto a lo largo del tiempo, pero esta intención no logró materializarse como se ha mencionado. En este sentido, el análisis de las instituciones participativas permite sostener que existieron condiciones que pudieron haber favorecido la consolidación de una gobernanza democrática; sin embargo, tales condiciones no llegaron a concretarse plenamente a largo plazo.

En relación con la gobernanza democrática, uno de los principales aportes identificados en la investigación es la existencia de espacios intermedios que se configuraron como ámbitos de interlocución entre los actores no gubernamentales y el gobierno federal. Estos espacios intermedios, presentes en el megaproyecto Tren Maya, constituyeron mecanismos que, aunque limitados en su alcance, hubieran podido favorecer procesos de gobernanza democrática al propiciar formas de interacción, negociación y construcción de acuerdos en torno al desarrollo del proyecto. Su relevancia radica en que permitieron la incorporación de diversos actores

sociales mediante dinámicas de participación segmentada, pero con cierto grado de incidencia en temas específicos relacionados con el megaproyecto.

En el contexto de los megaproyectos, caracterizados por estructuras de decisión verticales y centralizadas, resulta fundamental incorporar a actores vinculados de manera directa e indirecta con sus impactos territoriales, sociales y económicos. De manera que, los espacios intermedios representan una posibilidad para ampliar la comunicación entre gobierno y sociedad, así como para generar mecanismos de mediación que contribuyan a disminuir tensiones y fortalecer procesos participativos. No obstante, su efectividad depende de factores como la continuidad, la articulación institucional y la capacidad real de influir en la toma de decisiones públicas.

¿Ideal de una gobernanza democrática?

En el marco de esta investigación, la gobernanza democrática no se concibe únicamente como un proceso de colaboración y co-creación basado en el diálogo y la negociación de las acciones públicas, sino que implica, además, la existencia de mecanismos participativos que permitan la construcción de acuerdos de largo plazo. Esto supone generar condiciones para que los actores involucrados alcancen un empoderamiento efectivo en la definición de la agenda pública y en la toma de decisiones, de modo que dichas decisiones se reflejen en la implementación del proyecto. De ahí que, resulta central la consolidación de formas de control democrático que garanticen la continuidad y efectividad de la participación.

Los resultados muestran que la gobernanza democrática se manifestó de manera situacional con objetivos delimitados dentro de la implementación del proyecto, lo que permite entenderla como un proceso parcial y no plenamente consolidado. En el caso de las instituciones participativas implementadas en el Tren Maya no puede afirmarse la ausencia de gobernanza democrática; más bien, se identifican espacios en los que se generaron aperturas hacia elementos propios de esta. No obstante, en términos democráticos, dichos procesos quedaron limitados al no sostenerse en el largo plazo, lo que restringió su consolidación. Aun así, es posible reconocer que estas experiencias constituyeron momentos iniciales de apertura hacia prácticas de gobernanza democrática, aunque sin lograr su institucionalización ni continuidad.

A partir de la evidencia empírica, es posible identificar la existencia de espacios que, en momentos específicos, propiciaron condiciones favorables para el desarrollo de una gobernanza democrática, particularmente a través de las instituciones participativas implementadas en el Tren Maya. Estos espacios funcionaron como instancias intermedias en la relación entre el gobierno y la ciudadanía, al facilitar procesos de interacción y deliberación en torno a las acciones del proyecto. Sin embargo, su alcance fue limitado tanto en términos temporales como en su capacidad de incidencia en la toma de decisiones. Dichos espacios pueden caracterizarse como formas de participación segmentada dentro de un proceso más amplio de gobernanza, al permitir la intervención de un número acotado de actores no gubernamentales en interacción con el gobierno ejecutor del proyecto en la discusión de sus acciones.

Los megaproyectos, por su propia naturaleza, implican altos niveles de complejidad y conflicto, lo que provoca que, en una primera aproximación, la co-creación entre actores parezca imposible. No obstante, si se adopta un enfoque de escalas es posible identificar espacios diferenciados de colaboración y negociación entre el actor gubernamental ejecutor y los diversos actores involucrados, mediante procesos de diálogo orientados a la definición de las acciones del proyecto. Así que, la gobernanza democrática podría materializarse no en un único espacio, sino en múltiples arenas de interacción entre el gobierno federal, otros órdenes de gobierno y actores no gubernamentales.

Estos espacios no deben entenderse como instancias aisladas, sino como ámbitos interconectados que permitan la continuidad de los procesos deliberativos y de negociación sin generar bloqueos entre sí. Esta articulación favorecería la construcción de acuerdos progresivos y la incorporación de diversas perspectivas en la toma de decisiones. En este marco, resulta pertinente plantear interrogantes analíticas que permitan explorar escenarios alternativos, un ejemplo: el posible impacto que habría tenido la existencia de un diálogo articulado entre el sector privado y especialistas en temas ambientales en relación con el tramo ubicado en Quintana Roo.

El caso del Tren Maya constituye un ejemplo de cómo estos espacios intermedios pudieron haber impulsado la materialización de una gobernanza democrática a lo largo del desarrollo

del megaproyecto. Si bien dicha gobernanza no se concretó plenamente en su implementación y gestión, los mecanismos participativos comenzaron a configurarse como instrumentos de co-creación, en tanto funcionaron como espacios de interacción entre el gobierno ejecutor y los actores locales. De este modo, es posible reconocer su potencial como plataformas para la articulación de intereses y la construcción conjunta de propuestas. Con esto, puedo sostener que un elemento clave para la consolidación de la gobernanza democrática en megaproyectos es la existencia de estos espacios intermedios, los cuales deben permitir la co-creación de acuerdos orientados a futuras acciones. Asimismo, resulta fundamental que dichos espacios no se limiten a temporalidades acotadas, sino que se sostengan mediante un trabajo continuo de colaboración entre los diferentes actores desde una perspectiva descentralizadora. Incluso, puedo afirmar que este proceso no debe concluir con la inauguración del megaproyecto, sino que la vinculación entre actores debe mantenerse durante su gestión, garantizando así la continuidad de la participación y la adaptación de las decisiones a sus acciones.

Para que este ideal se consolide, resulta indispensable la existencia de mecanismos de control democrático a lo largo de todo el proceso de implementación del megaproyecto, no solo en espacios intermedios, sino en el conjunto de acciones que se desarrollan, de modo que todos los actores involucrados conozcan con transparencia las actividades realizadas y cuenten con herramientas para exigir al gobierno la correspondiente rendición de cuentas. Desde esta lógica, la institución responsable de la ejecución y gestión del proyecto adquiere especial relevancia, pues la evidencia muestra que no solo se produjo un cambio en la dirección del FONATUR, inicialmente responsable del Tren Maya, sino también una transferencia de responsabilidades hacia la SEDENA. Este desplazamiento implica la adopción de una lógica institucional distinta a la de la administración pública, lo que incide directamente en la forma en que se gestionan los procesos, así como en los niveles de transparencia y en la operación de los mecanismos de control democrático.

Con lo anterior se hace referencia a las capacidades gubernamentales para dirigir no solo las acciones del megaproyecto, sino también las formas de vinculación orientadas a la co-creación que se establecen entre los distintos actores. Estas capacidades pueden entenderse, por un lado, como capacidades institucionales propias de la organización y, por otro, como capacidades relacionadas con estrategias necesarias para articular vínculos con actores externos y, con ello,

implementar mecanismos participativos efectivos. Ambas dimensiones implican niveles de complejidad que pueden dificultar su consolidación en contextos de alta exigencia operativa. Por ejemplo, en el caso del Tren Maya, a partir de una de las entrevistas realizadas a un funcionario de la empresa me indicó de la posible existencia de una lógica de operación dual entre el servicio público y una racionalidad empresarial (P12, comunicación personal, 8 de diciembre de 2025), la cual puede complejizar la gestión del proyecto. Por un lado, el proyecto se concibe como un bien público orientado al bienestar social; por otro, se busca gestionarlo bajo criterios propios de un bien privado. Aunque estas lógicas no son necesariamente excluyentes, su articulación ha resultado compleja y no se ha logrado plenamente en la gestión del proyecto. De la misma manera, en términos de capacidades de vinculación, se observa la necesidad de superar una lógica política centrada en la visibilizar la infraestructura.

Fortalecimiento democrático

Las funciones democráticas de las instituciones participativas implementadas en el megaproyecto Tren Maya se observaron de manera acotada. Los mecanismos participativos permitieron la inclusión de diversos actores y, en algunos casos promovieron formas de participación orientadas al empoderamiento. Sin embargo, dicha inclusión se debilitó al momento de construir una agenda colectiva, particularmente debido a que los procesos se extendieron en el largo plazo y las prioridades gubernamentales se concentraron principalmente en la ejecución y construcción del megaproyecto. Como consecuencia, la toma conjunta de decisiones públicas sobre el proyecto se mostró superficial o prácticamente inexistente.

En relación con el control democrático, una de las principales herramientas utilizadas por los actores sociales fue la promoción de amparos y la exigencia de mayor acceso a la información sobre el megaproyecto. La evidencia obtenida no muestra un rechazo absoluto al proyecto, sino más bien una inconformidad frente a la limitada apertura y transparencia en torno a las decisiones y acciones implementadas. La ambigüedad respecto a la manera en que se desarrollaban las intervenciones generó la percepción de que el proyecto se construía de forma progresiva y sobre la marcha, sin una planeación integral claramente definida desde sus etapas iniciales.

La evidencia resalta la importancia de incorporar controles democráticos robustos en los procesos participativos. No basta con crear mecanismos que otorguen voz y voto a los actores involucrados; también es indispensable establecer dispositivos de vigilancia, rendición de cuentas y seguimiento de los acuerdos alcanzados. La participación democrática exige que los actores puedan supervisar el cumplimiento de los compromisos y demandar resultados concretos. De lo contrario, los mecanismos participativos corren el riesgo de operar únicamente como instrumentos de legitimación política, sin incidir realmente en la toma de decisiones públicas. Por lo tanto, fortalecer la capacidad de monitoreo ciudadano resulta esencial para garantizar que la participación trascienda el plano consultivo y se convierta en una herramienta efectiva de incidencia, corresponsabilidad y control democrático en el desarrollo de megaproyectos.

Como se ha señalado previamente, los controles democráticos dentro del megaproyecto Tren Maya fueron limitados y, en diversos momentos, prácticamente inexistentes. A esta situación se suma la transferencia de facultades y responsabilidades a la SEDENA, institución que opera bajo una lógica organizacional y administrativa distinta a la de las dependencias civiles encargadas tradicionalmente de la gestión pública y la participación ciudadana. Este cambio institucional representó una limitante significativa para el ejercicio del control democrático sobre el megaproyecto, debido a que la estructura y funcionamiento de la SEDENA se caracterizan por mayores niveles de opacidad y menores mecanismos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía. En este sentido, la incorporación de la institución militar en la administración y operación del proyecto redujo aún más las posibilidades de vigilancia pública, deliberación y participación social efectiva. Incluso, puede inferirse que el caso del Tren Maya refleja un proceso más amplio de militarización de funciones estratégicas, donde tareas relacionadas con el desarrollo regional, la infraestructura y la administración de proyectos de gran escala son transferidas progresivamente al ámbito militar.

Por otra parte, aunque se identificaron acuerdos formalizados mediante la firma de convenios con algunos actores, la evidencia disponible sugiere que estos compromisos no tuvieron continuidad en el tiempo. En particular, en al menos dos casos analizados, no se encontraron indicios de seguimiento sistemático ni de la implementación sostenida de las acciones pactadas. Esta discontinuidad parece explicarse por la priorización de los objetivos

constructivos del megaproyecto sobre los procesos sociales y territoriales que se desarrollaban paralelamente. De manera que, los compromisos asumidos quedaron subordinados a la urgencia por materializar el proyecto. Ello revela una tensión recurrente en la gestión de este megaproyecto: la prevalencia de los imperativos de ejecución sobre la consolidación de relaciones duraderas con los actores territoriales y sobre el cumplimiento de los acuerdos establecidos durante las etapas participativas iniciales.

En esta investigación fue necesario considerar no sólo los mecanismos participativos impulsados por el gobierno para involucrar a los actores locales en las negociaciones y en la construcción de acuerdos en torno a las acciones del proyecto, sino también los factores contextuales que incidieron en su desarrollo. Dichos factores contribuyeron a que las instituciones participativas tuvieran una implementación de corta duración; es decir, se activaron en momentos específicos y no fueron proyectadas a largo plazo. Esto obedeció, principalmente, a condiciones políticas y sociales que, como evidenció el trabajo empírico, privilegiaron la materialización tangible de la obra por encima de los procesos sociales y territoriales asociados. Entre las razones más relevantes destaca el cambio en las prioridades del gobierno federal, orientado a acelerar la construcción y hacer visible el avance del proyecto, relegando los procesos de participación y articulación territorial.

El megaproyecto Tren Maya experimentó un cambio de lógica al transitar de una estrategia orientada a la socialización del proyecto y a la vinculación con actores no gubernamentales hacia una dinámica centrada a la aceleración de la construcción y la militarización. Esta transformación provocó una fractura en las posibilidades de trabajo conjunto entre el gobierno federal y los distintos actores, limitando los márgenes de deliberación, la construcción de acuerdos y las capacidades de control colectivo sobre el proyecto. Dicho escenario se profundizó con el cambio en la dirección institucional del megaproyecto, inicialmente coordinado por FONATUR y posteriormente transferido a la SEDENA. La incorporación de esta institución implicó la adopción de lógicas asociadas a la seguridad nacional, distintas a las de las dependencias civiles, además de que el propio proyecto fue catalogado como asunto de seguridad nacional, lo que restringió los márgenes de resistencia ciudadana y limitó el uso de instrumentos jurídicos, como los amparos, para cuestionar o incidir en las decisiones relacionadas con el megaproyecto.

Una de las principales contribuciones de esta investigación consiste en evidenciar que, aunque en el megaproyecto Tren Maya se identificaron esfuerzos orientados hacia la construcción de una gobernanza democrática, éstos no lograron consolidarse en mecanismos capaces de fortalecer la democracia, ni en términos participativos ni en relación con el control democrático de las decisiones. Por ende y en forma de síntesis, la investigación aporta como hallazgo central el análisis del cambio de lógica que se produjo durante la implementación del proyecto. Mientras que en una etapa inicial predominó un discurso asociado con la participación y la inclusión de diversos actores sociales, posteriormente se priorizó la aceleración de la construcción y el cumplimiento de los objetivos de ejecución. Este desplazamiento de prioridades generó transformaciones significativas en las dinámicas de gestión y toma de decisiones, reduciendo los espacios de deliberación e incidencia ciudadana. Asimismo, la investigación demuestra que uno de los efectos más relevantes de este cambio fue la militarización de la gestión y administración de diversas acciones relacionadas con el proyecto, lo cual fortaleció esquemas centralizados de autoridad y limitó la posibilidad de desarrollar procesos participativos más abiertos, vinculantes y sostenidos en el tiempo.

Líneas emergentes para estudios posteriores

La presente investigación genera la apertura a múltiples líneas de indagación futura en torno a las instituciones participativas y la gobernanza democrática. En primer lugar, destaca la necesidad de profundizar en la institucionalización de la participación ciudadana, de manera que esta trascienda la voluntad política o los esfuerzos orientados a legitimar la acción gubernamental. El desafío consiste en garantizar una incorporación efectiva de la ciudadanía en los procesos de decisión pública. En este sentido, resulta fundamental analizar cuáles son las bases institucionales actualmente existentes y cuáles deben fortalecerse o construirse para evitar ambigüedades en la implementación de mecanismos participativos, particularmente en contextos donde intervienen distintos órdenes de gobierno. Asimismo, las entrevistas realizadas evidenciaron que las estructuras políticas condicionan tanto la existencia como el diseño de estos mecanismos, favoreciendo, en ocasiones, esquemas de participación superficiales que limitan la deliberación, la inclusión sustantiva y el ejercicio del control democrático sobre los asuntos públicos.

El segundo elemento se relaciona con la dimensión local y, particularmente, con la existencia de factores políticos que, además de constituir uno de los hallazgos de esta investigación, influyen de manera decisiva en la continuidad de la participación durante la implementación de un megaproyecto. En otras palabras, las dinámicas políticas locales estructuran la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, aspecto especialmente relevante en proyectos de alcance regional. Por ejemplo, en el caso de Chiapas, se observó que el Comité de Seguimiento de la Consulta, integrado por ciudadanos, estuvo condicionado por la relación entre el gobierno local y el gobierno federal, este último como principal impulsor del proyecto. Cuando existió una relación cordial entre ambos órdenes de gobierno, los trámites necesarios para dar seguimiento a los acuerdos avanzaron con mayor agilidad. En contraste, en aquellas localidades donde no prevaleció una relación de concordancia, los acuerdos se estancaron y su implementación se vio obstaculizada. De este modo, se evidencia una estrecha vinculación entre la estructura política local y su articulación con el ámbito nacional, una dimensión que, en un primer momento, podría pasar inadvertida.

Una tercera línea de investigación futura se relaciona con el involucramiento de las secretarías del gobierno y, en términos más amplios, con la dimensión institucional de la gestión pública en el megaproyecto Tren Maya. Durante esta investigación, uno de los hallazgos más relevantes fue el impacto generado por la transferencia de responsabilidades de FONATUR a la SEDENA. A partir de ello, resulta pertinente profundizar en la manera en que se configura la gestión pública dentro de una institución cuya lógica predominante se vincula con la seguridad y la defensa nacional, más que con las funciones tradiciones de la administración pública; una militarización. Asimismo, surge la interrogante sobre la convergencia entre una lógica pública y una lógica empresarial al interior de una misma organización, cuestión que podría abordarse desde la sociología de las organizaciones y los estudios sobre desarrollo institucional.

Otra línea de investigación se vincula con el control democrático y la transparencia, particularmente en relación con los amparos promovidos durante la implementación del proyecto. De modo que, resulta relevante analizar la función que desempeñaron estos recursos jurídicos, así como su relación con las modificaciones legislativas y judiciales impulsadas durante la administración federal. De igual manera, sería pertinente examinar los mecanismos

internos de transparencia en instituciones como FONATUR y la SEDENA, así como las posibilidades reales de acceso de la ciudadanía a dichos instrumentos.

Finalmente, una agenda de investigación complementaria, aunque no circunscrita exclusivamente al megaproyecto, se refiere a los procesos de consulta a pueblos y comunidades indígenas, particularmente en torno a la propuesta de modificación del Artículo 2 constitucional (P5, comunicación personal, 1 de agosto de 2025). De acuerdo con información recabada durante las entrevistas, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas contemplaba la realización de una consulta específica sobre esta reforma, lo que abre un campo de análisis relevante sobre los mecanismos de participación y reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre la deliberación de asuntos públicos en México.

Referencias

"Tren Maya". (2018). Obtenido de López Obrador: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Tren-Maya.pdf

Admin. (21 de Abril de 2023). Pide la CMIC revisar obras del Tren Maya. *Diario Independiente TRIBUNA*. Recuperado el 09 de Mayo de 2025, de https://tribunacampeche.com/21/pide-la-cmic-revisar-obras-del-tren-maya/610787/

Admin. (17 de Enero de 2024). Aceleran obras en Tramo 5 del Tren Maya y recubren cavernas. *Diario Independiente TRIBUNA*. Recuperado el 14 de Mayo de 2025, de https://tribunacampeche.com/17/aceleran-obras-en-tramo-5-del-tren-maya-y-recubren-cavernas/646543/

Admin b. (20 de Febrero de 2024). Protestan contra el tramo 5 del Tren Maya. *Diario Independiente TRIBUNA*. Recuperado el 14 de Mayo de 2025, de https://tribunacampeche.com/20/protestan-contra-el-tramo-5-del-tren-maya/677007/

Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar.* Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aguilar, L. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos, 32*(63).

Alanís Ortega, G. (23 de Febrero de 2020). Tren Maya: legalidad y consulta. *El Universal*. Obtenido de https://www.eluniversal.com.mx/opinion/gustavo-alanis-ortega/tren-maya-legalidad-y-consulta/

Almeida Poot, M. E. (2024). El Tren Maya y sus procesos sociales: apuntes sobre los estudios de participación social y la promoción del turismo comunitario. *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 10*(19), 43-62.

Almeida Poot, M., Jouault, S., & Rodríguez Martínez, Y. (2022). Las vías de la mayanización: Turismo, Tren Maya y representaciones de la mayanidad en la Península de Yucatán. The rails of mayanization: Tourism, Tren Maya and representations of mayanity in the Yucatan Peninsula. *Maya America: Journal of Essays, Commentary, and Analysis, 4*(2), 62-88. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/48708117

Alstom. (2025). *Alstom*. Obtenido de Proyecto del Tren Maya: https://www.alstom.com/es/proyecto-del-tren-maya

Amador, T. J. (27 de Noviembre de 2018). *El Tren Maya y su impacto en las comunidades*. Obtenido de Proceso: https://www.proceso.com.mx/cultura/2018/11/27/el-tren-maya-su-impacto-en-las-comunidades-216177.html

Ank, M. (2012). Citizen participation in local policy making: design and democracy. *International Journal of Publica Administration, 35*(4), 285-292.

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2024). The democratic quality of co-creation: A theoretical exploration. *Public Policy and Administration, 39*(2), 149–170. doi:10.1177/09520767231170715

Auditoría Superior de la Federación. (2021). *Auditoría Superior de la Federación.* Obtenido de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Auditorias/2021_0123_a.pdf

Bassu, S., Bua, A., Dean, R., & Smith, G. (2022). Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Studies, 16*(2), 133-145.

BBC News Mundo. (26 de Noviembre de 2018). *Consulta Ciudadana de AMLO en México: aprueban el Tren Maya y otros 9 proyectos del presidente electo López Obrador.* Obtenido de BBC News Mundo: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46350407

Bingham, A. J. (2023). From data management to actionable findings: A five-phase process of qualitative data analysis. *International journal of qualitative methods, 22*, 16094069231183620. doi:10.1177/16094069231183620

Boisier, S. (1982). Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional. *CEPAL*.

Boisier, S. (1987). *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional.* CEPAL.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure, 30*(90), 27-40.

Boisier, S., Lira, L., Quiroga, B., Zurita, G., & Rojas, C. (1995). *Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional.* Santiago: CEPAL.

Cadena-Roa, J., & Puga, C. (2021). Protest and Performativity. En S. Rai, M. Gluhovic, S. Jestrovic, & M. Saward, *The Oxford Handbook of Politics and Performance.* doi:10.1093/oxfordhb/9780190863456.013.5

Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. (31 de Diciembre de 1981). *Ley Federal de Derechos.* Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/527609/LEY_FEDERAL_DE_DERECHOS.pdf

Canal 12 QR. (18 de Diciembre de 2021). Hoteleros y Fonatur acuerdan mesas de trabajo para avances del Tren Maya [Video]. Quintana Roo. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=Wtwm1Q0QJ8M

Cardeña, E. (Ed.). (17 de Diciembre de 2021). Fonatur escucha a hoteleros de la Riviera Maya. *La Jornada Maya*. Obtenido de https://www.lajornadamaya.mx/quintanaroo/185938/fonatur-escucha-a-hoteleros-de-la-riviera-maya

Castro, E. (2 de Abril de 2025). CMIC Quintana Roo pide a SEDENA socializar información sobre fallas en puentes del Tren Maya. *El Heraldo de México. Quintana Roo*. Recuperado el 14 de Mayo de 2025, de https://quintanaroo.heraldodemexico.com.mx/local/2025/4/2/cmic-quintana-roo-pide-sedena-socializar-informacion-sobre-fallas-en-puentes-del-tren-maya-8553.html

Ceceña, A. E. (2019). Megaproyectos para el mercado mundial. En A. Ceceña, & J. Veiga, *Tren Maya. Avances de investigación.* Observatorio Latinoamericano De Geopolítica.

cemda. (27 de Enero de 2025). *Tribunal ordena suspensión definitiva para tramos 5 y 7 del Tren Maya*. Recuperado el 14 de Mayo de 2025, de cemda Centro Meicano de Derecho Ambiental: https://cemda.org.mx/tribunal-ordena-suspension-definitiva-para-tramos-5-y-7-del-tren-maya/

cemda. (s.f.). *Obtienen comunidades de Calakmul suspensión provisional del proyecto Tren Maya*. Obtenido de cemda: https://cemda.org.mx/obtienen-comunidades-de-calakmul-suspension-provisional-del-proyecto-tren-maya/

Cervantes Silva, E. (25 de Noviembre de 2021). Alerta decretazo a hoteleros que urgen cambios en Tren Maya. Solidaridad, Quintana Roo. Obtenido de https://evlyn.online/alerta-decretazo-a-hoteleros-que-urgen-cambios-en-tren-maya/

Chan Caamal, J. (28 de Junio de 2023). Tren Maya: Inseguridad y otrso efectos negativos en comunidades mayas. *Diario de Yucatán*. Obtenido de https://www.yucatan.com.mx/merida/2023/06/28/tren-maya-inseguridad-otros-efectos-negativos-en-comunidades-mayas-414930.html

Chávez Becker, C. (2023). Surcando los mares de la gobernanza: Cinco coordenadas de lectura de un concepto babélico. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 33-65. Obtenido de http://dx.doi.org/10.30827/polygob.i7.28896

Comisión Asuntos Frontera Sur-Cámara de Diputados LXIV Legislatura. (2019). *Ficha Técnica del Tren Maya: Aspectos legislativos, ambientales, económicos y socio-culturales.* Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Obtenido de https://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Asuntos-Frontera-Sur/Foros-Legislativo-Academicos-de-la-Frontera-Sur-el-Tren-Maya

Comunicación social. (2019). *Boletón 2159 Entrega Comisión Frontera Sur resultados de foros de consulta para el Tren Maya.* Cámara de Diputados. Obtenido de https://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Septiembre/11/2159-Entrega-Comision-Frontera-Sur-resultados-de-foros-de-consulta-para-el-Tren-Maya

Conferencia Mañanera. (26 de Junio de 2023). Conferencia Mañanera. Lunes 26 de Junio 2023. CDMX, México. Recuperado el Abril de 2025, de https://www.youtube.com/watch?v=1MvH4wK9mgE&list=PLsfK1I2jAfqFIB5B1--0vNJ6kAAoup8O5&index=56

Conferencia presidente, G. d. (19 de Diciembre de 2019). *Conferencia de presidente.* Obtenido de https://www.youtube.com/live/vnObmX_ZuNA?si=tZptsrPkaD366UF7

Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales, 2*(25), 178–191.

Dahl, R. (2002). *La poliarquía. Participación y oposición.* España: Tecnos.

DECRETO. (19 de Diciembre de 2024). *Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.* Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745786&fecha=19/12/2024#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (9 de Agosto de 2012). *DOF.* Recuperado el 14 de Abril de 2025, de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (20 de Diciembre de 2019). *DOF.* Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0

Díaz, G. (22 de Febrero de 2021). Juzgado ordena detener obras del Tren Maya en Mérida, Chocolá e Izamal. *Proceso*. Recuperado el 22 de Febrero de 2024, de https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/2/22/juzgado-ordena-detener-obras-del-tren-maya-en-merida-chochola-izamal-258795.html

EFE. (15 de Diciembre de 2018). Tren Maya inicia el domingo su trayecto hacia la realidad tras 12 años. Los Angeles, California, EE.UU. Obtenido de https://www.latimes.com/espanol/entretenimiento/articulo/2018-12-15/efe-3843814-14941929-20181215

Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review, 14*(4), 532-550.

Elo, S., & Kyngas, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing, 62*(1), 107-115.

Escoffié, C. (2023). *País sin techo.* Grijalbo.

Esposito, G., Felicetti, A., & Terlizzi, A. (2023). Participatory governance in megaprojects: the Lyon–Turin high-speed railway among structure, agency, and democratic participation. *Policy and society, 42*(2), 259-273.

Fischer, F. (2006). Participatory governance as deliberative empowerment: The cultural politics of discursive space . *The American review of public administration, 36*(1), 19-40.

Flick, U. (2004). Cap. VIII La entrevista semiestructurada. En *Introducción a la investigación cualitativa* (págs. 89-109). Madrid: Morata.

Flores Contreras, E. (30 de Junio de 2021). AMLO inaugura la sección "Quién es quién en las mentiras de la semana" y presenta a Ana Elizabeth García Vilchis como su encargada. *Proceso*. Obtenido de https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/6/30/amlo-inaugura-la-seccion-quien-es-quien-en-las-mentiras-de-la-semana-presenta-ana-elizabeth-garcia-vilchis-como-su-encargada-266627.html

Flyvbjerg, B. (2014). What you Should Know about Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal, 45*(2), 6–19.9

Flyvbjerg, B., & Murillo, L. (2005). Cinco equívocos sobre la investigatión basada en estudios de caso. *Estudios sociológicos*, 24(71), 561-590.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition.* Cambridge university press.

Fonatur. (2019). *Información para las comunidades indígenas sobre el proyecto Tren Maya [Documento informativo].*

Fonatur. (s.a.). *Comunidades Sustentables [Folleto informativo].*

Forbes Staff. (26 de Noviembre de 2018). *Resultados de la consulta: 9 de cada 10 apoyan el Tren Maya y refinería en Dos Bocas.* Obtenido de Forbes: https://www.forbes.com.mx/ciudadanos-dan-el-si-a-todo-en-la-segunda-consulta-de-amlo/

Forbes staff. (23 de Junio de 2020). Amparo frena obras nuevas en Tramo 1 de Tren Maya por epidemia de Covid-19. Obtenido de https://forbes.com.mx/noticias-amparo-obras-nuevas-tramo-1-tren-maya/

Fuentes, Y. (23 de Agosto de 2018). Tren Maya: así es el ambicioso proyecto que propone AMLO y tiene un costo de miles de millones de dólares para México. *BBC News Mundo*. Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45254080

Fung , A., & Wright, E. (2003). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance* (Vol. 4). London: Verso.

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66: 66-75. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Gaceta Ecológica. (2021). *Listado de ingreso y proyectos y emisión de resolutivos derivados del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.*

GACETA Ecológica. (2022). *Extraordinaria.* Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de https://sinat.semarnat.gob.mx:8443/Gacetas/archivos2022/gaceta_37-22.pdf

Galindo Cáceres, J. (1998). La lucha de la luz y la sombra. En J. Galindo Cáceres, *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicació* (págs. 9-31). Pearson.

García Sánchez, E. (2007). El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios, 3*(6), 199-216.

Gasca Zamora, J. (31 de Agosto de 2023). El tren maya: Impactos actuales y esperados para el Sureste de México. (I. Manrique, Entrevistador) Momento Económico. Radio UNAM.

Gobierno de México. (12 de Julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.* Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Gobierno de México Conferencia de prensa. (11 de Noviembre de 2019). ConferenciaPresidente Lunes 11 de noviembre de 2019 [Video]. México. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=OEHtG5XMsSw&t=1828s

Gobierno de México. (sf). *Consulta Libre, Previa e Informada sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya.* México.

Greenpeace México. (2022). *Resumen Ejecutivo De Los Comentarios A La Manifestación De Impacto Ambiental Modalidad Regional, Para El Proyecto "Tramo 6 Tren Maya.* Greenpeace. Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de https://www.greenpeace.org/mexico/publicacion/51305/hallazgos-del-analisis-tecnico-manifestacion-de-impacto-ambiental-regional-mia-tramo-6/

Grupo constituido por CONACYT para el análisis de riesgos en los territorios en los que está proyectado el Tren Maya (GC-TTM). (2019). *Territorios Mayas En El Paso Del Tren: Situación Actual Y Riesgos Previsibles.*

Grupo Megamedia. (22 de Septiembre de 2024a). Tren Maya. Sedena tala más árboles: 219 hectáreas de selva en la Península de Yucatán. *Diario de Yucatán*. Recuperado el 14 de Mayo de 2025, de https://www.yucatan.com.mx/mexico/2024/09/22/tren-maya-sedena-tala-arboles-219-hectareas-selva-peninsula-de-yucatan-extraer-material.html

Grupo Megamedia. (30 de Junio de 2024b). Tren Maya: Gobierno de Yucatán dona 110 hectáreas a Sedena para el ferrocarril. *Diario de Yucatán*. Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de https://www.yucatan.com.mx/merida/2024/06/30/tren-maya-gobierno-de-yucatan-dona-110-hectareas-a-sedena-para-el-ferrocarril.html?

Grupo Megamedia. (8 de Diciembre de 2024c). Contratistas del Tren Maya amenazan inauguración del Tramo 7 por millonaria deuda; señalan a un militar. *Diario de Yucatán*. Recuperado el 14 de Mayo de 2025, de https://www.yucatan.com.mx/mexico/2024/12/08/contratistas-tren-maya-amenazan-inauguracion-tramo-7-millonaria-deuda-senalan-militar.html

Guevara Rosado, M. (2021). Acción Pública en el diseño e implementación de megaproyectos: El caso del Tren Maya en el estado de Yucatán. *Tesina para obtener el grado de Maestra en Administración y Políticas Públicas*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

Gutiérrez, J. (3 de Junio de 2020). Comunidades desconocen estudios financieros y ambientales del Tren Maya. *La Jornada*. Obtenido de https://www.jornada.com.mx/2020/06/05/economia/019n2eco

Gutiérrez, J. (02 de Febrero de 2021). ONG, no las comunidades, las que intentan frenar al Tren Maya: Fonatur. *La Jornada*. Recuperado el 12 de Mayo de 2025, de https://www.jornada.com.mx/noticia/2021/02/02/economia/comunidades-no-intentan-detener-construccion-del-tren-maya-fonatur-2785

Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action Vol. 2.* Boston: Beacon Press.

Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences, 36*(2), 175-195.

Hendriks, F. (2022). Key values for democratic governance innovation: Two traditions and a synthesis. *Public administration, 100*(4), 803-820. Obtenido de https://doi.org/10.1111/padm.12738

Henríquez, E. (6 de Marzo de 2019). Respetar el Convenio 169 en la consulta sobre el Tren Maya, exigen indígenas. *La Jornada*. Obtenido de https://www.jornada.com.mx/2019/03/06/estados/026n1est

Infobae. (24 de Noviembre de 2018). ONG y Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, llaman a respetar legislación y opinión de indígenas por el "Tren Maya". Obtenido de https://www.infobae.com/america/mexico/2018/11/24/ong-y-comision-nacional-de-derechos-humanos-en-mexico-llaman-a-respetar-legislacion-y-opinion-de-indigenas-por-el-tren-maya/

Izcara Palacios, S. (2014). *El Manual de Investigación Cualitativa.* México: Fontamara.

Kanan Derechos Humanos, Pata de Perro Films, & Centro por la justicia y el Derecho Internacional (Dirección). (2024). *Una herida en el sur* [Película].

La Redacción. (21 de Enero de 2021). Anuncian colectivos suspensión provisional a comunidades yucatecas contra Tren Maya. *La Jornada*. Recuperado el 12 de Mayo de 2025, de https://www.jornada.com.mx/noticia/2021/01/21/politica/suspension-provisional-a-tres-comunidades-yucatecas-contra-tren-maya-2098

Lariza Virrueta, A., & Sandoval Perevochtchikova, D. (29 de Agosto de 2023). *Próxima estación: la resistencia no ha sido obstáculo para a "transformación".* Obtenido de Ibero Cuidad de México: https://ibero.mx/prensa/proxima-estacion-la-resistencia-no-ha-sido-obstaculo-para-la-transformacion#[2]

Ley Federal de Consulta Popular. (14 de Marzo de 2014). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión* . Obtenido de CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf

López Obrador, A. (08 de Diciembre de 2022). Conferencia Presidente [video]. Ciudad de México, México. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=3Aod6c8iXZc

López Obrador, A. (22 de Julio de 2024). Conferencia Presidente [video]. Ciudad de México. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=tuWDC7UNGHI

Lozano, L. F. (23 de Abril de 2020). Mota-Engil vence a CICSA, de Slim, y gana Tramo 1 del Tren Maya. (F. México, Ed.) doi:https://forbes.com.mx/negocios-tren-maya-tramo-1-palenque/

Lozano, L. F. (25 de Enero de 2021). Frenos al Tren Maya, por Covid-19, medio ambiente y falta de información. *Forbes México*. Recuperado el 22 de Febrero de 2024, de https://www.forbes.com.mx/frenos-al-tren-maya-por-covid-19-medio-ambiente-y-falta-de-informacion/

Magaña, J., & Pérez, J. (s.f.). Un paso de esperanza convertido en engaño [Reportaje]. *La Jornada Maya*. Obtenido de https://static.lajornadamaya.mx/Tren-maya/

Martínez Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciencia & Saude Colectiva, 17*(3), 613-619.
Martínez, E. (08 de Agosto de 2024). Contratistas exigen a ICA pago de adeudos; empresa ha ganado licitaciones en Tren Maya y Dos Bocas. *El Universal*. Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de https://www.eluniversal.com.mx/cartera/contratistas-exigen-a-ica-pago-de-adeudos-empresa-ha-ganado-licitaciones-en-tren-maya-y-dos-bocas/
Martínez, O. (26 de Febrero de 2022). Sin respuesta: Hoteleros piden reunión con Fonatur sobre el Tren Maya. *NOVEDADES Quintana Roo*. Obtenido de https://sipse.com/novedades/hoteleros-reunion-fonatur-tren-maya-419661.html
Mayka, L. (2019). *Building participatory institutions in Latin America: reform coalitions and institutional change.* Cambridge University Press.
Mayka, L., & Abbott, J. (2023). Varieties of participatory institutions and interest intermediation. *World Development, 171*, 106369.
Mazzucato, M. (2022). *El Estado emprendedor: La oposición público privado y sus mitos* . Penguin Random.
Monsiváis Carrillo, A. (2013). Para repensar la profundización democrática: ideales, conceptos y desafíos analíticos. *Estudios fronterizos, 14*(28), 131-154.
Monsiváis Carrillo, A. (2022). Instituciones débiles y democracia directa: la consulta popular en méxico. En D. Guillén, & A. Monsiváis Carrillo, *Expectativas democráticas e instituciones en disputa* (págs. 83-107). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
Montambeault, F. (2016). *The politics & local participation democracy in Latin America. Institutions, actors, and interactions.* Stanford University Press.
Morales Barragán, F., & Jiménez López, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles.* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
Morales, L. (13 de Febrero de 2024). Tren Maya: La Continuación del Legado de Ivonne Ortega en el Desarrollo del Sureste Mexicano. Tabasco, México. Obtenido de https://larevistadelsureste.com/tren-maya-la-continuacion-del-legado-de-ivonne-ortega-en-el-desarrollo-del-sureste-mexicano/
Munck, G. L. (2014). What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy. *Democratization*, 21(2), 351-365. Obtenido de http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2014.918104
Munck, G. (2023). Democracia y Estado en América Latina. *Una agenda común de futuro latinoamericanos y europeos por la transformación social*, 52-63.
Munck, G., & Luna, J. (2022). 3. Political Regimes and Democracy. En G. Munck, & J. P. Luna, *Latin American Politics and Society* (págs. 82-122). Cambridge University Press.
Naciones Unidas México. (17 de Julio de 2020). *El trabajo de la onu en relación al proyecto.* Obtenido de ONU-Hábitat: https://www.onu-habitat.org/index.php/el-trabajo-de-la-onu-en-el-tren-maya
Navarrete Vela, J. (2023). El liderazgo carismático de amlo y su influencia en la cuarta transformación (4T). *KORPUS 21, 3*(9), 353-370. doi:http://dx.doi.org/10.22136/korpus212023137

ONU-Hábitat. (21 de Mayo de 2019). *Fonatur y ONU-Habitat firman acuerdo de colaboración*. Obtenido de https://onu-habitat.org/index.php/fonatur-y-onu-habitat-firman-acuerdo-de-colaboracion

ONU-Hábitat. (7 de Agosto de 2020). *Voces de los pueblos indígenas y el Tren Maya*. Obtenido de ONU-Hábitat: https://www.onu-habitat.org/index.php/voces-de-los-pueblos-indigenas-y-el-tren-maya

ONU-Hábitat. (7 de Agosto de 2020). Voces de los pueblos indígenas y el Tren Maya [Video]. Recuperado el Mayo de 2025, de Facebook: https://www.facebook.com/TrenMayaOficial/videos/330458254751250

ONU-Habitat. (2021). *Lineamientos de diseño y planificación urbana para el desarrollo sostenible del sureste de México.* Obtenido de ONU-Habitat: https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Lineamientos-de-disen%CC%83o-y-planificacio%CC%81n-urbana.pdf

Ordaz, A. (Ed.). (27 de Julio de 2022). Realizan asamblea sobre el Tren Maya y el nuevo aeropuerto en QRoo. *La Jornada Maya*. Recuperado el 22 de Febrero de 2024, de https://www.lajornadamaya.mx/quintanaroo/200186/realizan-asamblea-sobre-el-tren-maya-y-el-nuevo-aeropuerto-con-comunidades-de-fcp

Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.* OIT: Internationale Arbeitsorganisation, & ILO .

Peláez Padilla, J. (2018). La identidad precipitada. Los límites del derecho como marco para la acción colectiva. *Oñati Socio-legal Series [online], 8*(5), 616-646. Obtenido de http://ssrn.com/abstract=313240

Pogrebinschi, T. (2023). *Innovating Democracy? The Means and Ends of Citizen Participation in Latin America (First published).* (First published ed.). Cambridge University Press.

Pool CEO. (5 de Mayo de 2021). Fonatur cancela licitación del último tramo del Tren Maya; Sedena se queda con el proyecto. *EL CEO*. Recuperado el 14 de Mayo de 2025, de https://elceo.com/bienes-raices/fonatur-cancela-licitacion-del-ultimo-tramo-del-tren-maya-sedena-se-queda-con-el-proyecto/

Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*(69), 161-185.

Porras, F. (2018). ,Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana. *Open Insight 9*(15), 11-44.

Porras, F. (2019). *Gobernanza: propuesta, límites y perspectivas* (Segunda Edición ed.). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. Jóse María Luis Mora.

Presidencia de la República. (31 de 08 de 2023). Decreto por el que el Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y Fonatur Tren Maya, S.A. de. *Diario Oficial de la Federación*. México.

Puga, C. (26 de marzo de 2021). Controles democráticos. *Prontuario de la Democracia*. Obtenido de https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/controles-democraticos/

Rambaree, K. (2013). Three methods of qualitative data analysis using ATLAS.ti: 'A posse ad esse'. En S. Rinne (Ed.), Evaluation: A link between Research and Practice (pp. 96-116). Technical University Berlin. doi:https://doi.org/10.14279/DEPOSITONCE-4840

Ramírez Plascencia, D., Alonzo González , R., & Ochoa Amezquita, A. (2022). Odio, polarización social y clase media en Las Mañaneras de López Obrador. *Doxa Comunicación: revista interdisciplinar de estudios de comunicación y ciencias sociales*, e8242, 83-96.

Ramos, M. (22 de Julio de 2024). Conferencia Presidente [video]. Ciudad de México, México. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=tuWDC7UNGHI

Redacción -La Coperacha. (3 de Julio de 2024). *Tribunal mantiene suspensión definitiva del tramo 7 del Tren Maya.* Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de La Coperacha. Información cooperativa fresca y solidaria: https://lacoperacha.org.mx/tribunal-mantiene-suspension-definitiva-tramo-7-tren-maya-2024/

Redacción Quintana Roo. (8 de Julio de 2020). Constructores listos para tramo 6 y 7 del Tren Maya. *Quintana Roo*. Recuperado el 14 de Mayo de 2025, de https://quintanaroohoy.com/especial/constructores-listos-para-tramo-6-y-7-del-tren-maya/

Rodríguez Martínez, Y. (07 de Enero de 2024). Tren Maya y (des)esperanzas: panorama del turismo y las poblaciones mayas. *La Jornada Maya*. Obtenido de https://www.lajornadamaya.mx/opinion/225421/tren-maya-y-desesperanzas-panorama-del-turismo-y-las-poblaciones-mayas

Ruiz Canduriz, R. (14 de Febrero de 2022). Ambientalistas y científicos piden consulta sobre el tramo 5 del Tren Maya. *La Jornada*. Recuperado el 22 de Febrero de 2024, de https://www.lajornadamaya.mx/quintanaroo/190016/ambientalistas-y-cientificos-piden-consulta-sobre-el-tramo-5-del-tren-maya

Saéz, H. E. (2019). Cuarta transformación. Argumentos. *Estudios críticos de la sociedad*, 83-102.

Samaniego Sánchez, A. (2023). Comunicación política y conflicto en México: las Mañaneras y la construcción de los adversarios en la administración de Andrés Manuel López Obrador. *Revista Más Poder Local*, (54), 76-95.

Sánchez Salmanza, A. (31 de Agosto de 2023). El tren maya: Impactos actuales y esperados para el Sureste de Méxic

o. (I. Manrique, Entrevistador) Momento Económico. Radio UNAM.

Santana, R. (1 de Noviembre de 2021). Defensores denuncian violación de derechos humanos para terminar construcción del Tren Maya. *Proceso*. doi:https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2021/11/1/defensores-denuncian-violacion-de-derechos-humanos-para-terminar-construccion-del-tren-maya-275062.html

Saward, M. (2010). *The Representative Claim.* Oxford: Oxford University Press.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (02 de Julio de 2020). *Diario Oficial de la Federación* . Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596042&fecha=02/07/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU]. (2023). *Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Sur-Sureste.* Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/sedatu/_version_ejecutiva_del_Programa_de_Ordenamiento_Territorial_de_la_Region_Sur_Sureste.pdf

Secretaría de Desarrollo Agrario, T. y. (2023). *Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Sur-Sureste.* México.

Secretaría de Gobernación-Fondo Nacional de Turismo-Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2019). *Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas Mayas, Tseltales, Ch'oles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, respecto del "Proyecto de desarrollo.* México.

Secretaría de Gobernacion-Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas-Fondo Nacional de Turismo. (s.a.). *Procesos de consulta para el Tren Maya. México [Documento de presentación]*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (13 de Abril de 2022). *Diario Oficial de la Federación.* Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649070&fecha=13/04/2022#gsc.tab=0

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2025). *RESOLUCIÓN por la que se autoriza la desincorporación por disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V.* Diario Oficial de la Federación. Obtenido de https://sidof.segob.gob.mx/notas/5766899

Secretaría de la Defensa Nacional. (16 de Enero de 2023). *Comunicado de prensa*. Obtenido de https://www.gob.mx/defensa/prensa/ejercito-mexicano-fuerza-aerea-mexicana-y-guardia-nacional-conformaran-el-plan-integral-de-seguridad-para-el-tren-maya#:~:text=Integrantes%20del%20Gabinete%20de%20Seguridad%20del%20Gobierno%20de,Plan%20Integral%20de%20Seg

Secretaría de la Defensa Nacional. (2024). *MEMORIA DOCUMENTAL Participación de la SEDENA en la Construcción del "Tren Maya" (MD-31).* SEDENA. Obtenido de https://transparencia.sedena.gob.mx/pdf/Informe_Rendicion_cuentas_2018-2024/MEMORIA%20DOCUMENTAL/SDN_MD-31.pdf

Secretaría de Turismo. (24 de Diciembre de 2020a). *Programa Institucional 2020-2024 de FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V.* Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608690&fecha=24/12/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Turismo. (03 de Julio de 2020b). *Programa Sectorial de Turismo 2020-2024.* Obtenido de Diario Oficial de la Federación : https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596145&fecha=03/07/2020#gsc.tab=0

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019a). *Acta de Asamblea Informativa de Bacalar.* Documento oficial del Gobierno Federal . Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019ai). *Acta Asamblea Consultiva Champoton.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019b). *Acta de Asamblea Informativa de Carrillo Puerto (Champotón).* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019bi). *Acta Asamblea Consultiva Chichimilá.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019c). *Acta de Asamblea Informativa Chichimilá.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019ci). *Acta Asamblea Consultiva Coba.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019d). *Acta de Asamblea Informativa de Cobá.* Documento oficial de Gobierno Federl. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019di). *Acta Asamblea Consultiva Escárcega.* Documento oficial del Gobienro Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019e). *Acta de Asamblea Informativa Dzitás.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019ei). *Acta Asamblea Consultiva Dzitas.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019f). *Acta de Aasamblea Informativa Escárcega.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019fi). *Acta Asamblea Consultiva Maxcanú.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019g). *Acta de Asamblea Informativa Maxcanú.* Documento oficial del Gobierno Federal . Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019gi). *Acta Asamblea Consultiva Palenque.* Documento oficial del Gobienro Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019h). *Acta de Asamblea Informativa Palenque.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019hi). *Acta Asamblea Consultiva Bacalar.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019i). *Acta Asamblea Consultiva Tenabo.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019i). *Acta de Asamblea Informativa Tenabo.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019j). *Acta de Asamblea Informativa Tenosique.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019ji). *Acta Asamblea Consultiva Tenosique.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019k). *Acta de Asamblea Informativa.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019ki). *Acta Asamblea Consultiva Tixpehual.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019li). *Acta Asamblea Consultiva Tunkas.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019mi). *Acta Asamblea Consultiva X-Hazil.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019ni). *Acta Asamblea Consultiva Xpujil.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019o). *Acta de Aasamblea Informativa Xul.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB, FONATUR, & INPI. (2019oi). *Acta Asamblea Consultiva Xul.* Documento oficial del Gobierno Federal. Obtenido de https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya

SEGOB-FONATUR-INPI. (2019). *Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas Mayas, Tseltales, Ch'oles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, respecto del Proyecto de desarrollo.* México.

SEMARNAT a. (19 de Mayo de 2022). Convocatoria. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de https://consultaspublicas.semarnat.gob.mx:8443/convocatorias/23QR2022V0020.pdf

SEMARNAT b. (10 de Agosto de 2022). Convocatoria Tramo 6 y 7. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de http://consultaspublicas.semarnat.gob.mx/convocatorias/04CA2022V0020.pdf

SEMARNAT-Resolutivo. (2022a). *Tren Maya Tramo 4.* Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de https://app.semarnat.gob.mx/consulta-tramite/#/resultado-busqueda

SEMARNAT-Resolutivo. (2022b). *Tren Maya Tramo 5.* Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de https://app.semarnat.gob.mx/consulta-tramite/#/resultado-busqueda

SEMARNAT-Resolutivo. (2022c). *Tren Maya Tramo-7.* Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de https://app.semarnat.gob.mx/consulta-tramite/#/resultado-busqueda

SEMARNAT-Resolutivo. (2023). *Tren Maya Tramo-6.* Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de https://app.semarnat.gob.mx/consulta-tramite/#/resultado-busqueda

Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration, 36*(1), 98–114. Obtenido de https://doi.org/10.1177/0275074005282584

Sotomayor, G. (25 de Noviembre de 2020). La ONU pide transparencia y respeto a los derechos indígenas. *Proceso*. Recuperado el 22 de Febrero de 2024, de https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/11/25/tren-maya-la-onu-pide-transparencia-respeto-los-derechos-indigenas-253332.html

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American review of public administration, 36*(1), 41-57.

Tribuna. (21 de Febrero de 2025). Más de un mil 627 MDP pendientes por aclarar en la construcción de los Tramos 1, 2, 3 y 7 del Tren Maya en Campeche. *Diario Independiente TRIBUNA*. Obtenido de https://tribunacampeche.com/21/mas-de-un-mil-627-mdp-pendientes-por-aclarar-en-la-construccion-de-los-tramos-1-2-3-y-7-del-tren-maya-en-campeche/707235/

Vázquez, J. (31 de Octubre de 2021). Semarnat lanza consulta pública sobre Tramo 4 del Tren Maya. *El Economista*. Recuperado el 22 de Febrero de 2024, de https://www.eleconomista.com.mx/estados/Semarnat-lanza-consulta-publica-sobre-Tramo-4-del-Tren-Maya-20211031-0024.html

Vennesson, P. (2013). Estudios de caso y seguimiento de procesos: Teorías y Prácticas. En D. Della Porta, & M. Keating, *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales* (págs. 237-254). Madrid: Akal.

Villoro, L. (2008). *Creer, saber, conocer.* Siglo XXI.
Warren, M. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy studies, 3*(1), 3-13.
Warren, M. (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review, 111*(1), 39-53.
Welp, Y. (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 97-121.
Xool, M. (21 de Enero de 2024). El Tren Maya y la justicia social al pueblo maya: una deuda pendiente. *La Jornada*. Obtenido de https://www.lajornadamaya.mx/opinion/226077/el-tren-maya-y-la-justicia-social-al-pueblo-maya-una-deuda-pendiente-consulta-ciudad
Zaremberg, G., Torres, W., & Guarneros-Meza, M. (2018). Descifrando el desorden: instituciones participativas y conflictos en torno a megaproyectos en México. *América Latina Hoy*, (79), 81-102. doi:https://doi.org/10.14201/alh20187981102

ANEXOS

Anexo i. Observación Tren Maya

Como parte del trabajo de campo de esta investigación, se integró una estrategia de observación participante en el trayecto realizado a bordo del Tren Maya, en el trayecto de Umán (Mérida, Yucatán) a Palenque (Chiapas). Esta experiencia tuvo un doble propósito: facilitar el desplazamiento para realizar una entrevista clave en Palenque y observar directamente las condiciones, dinámicas y usos del nuevo sistema ferroviario en los territorios por donde transita el megaproyecto. A continuación, se redacta mi experiencia.

En donde vivo, Mérida, existen dos estaciones del Tren Maya. La primera es Mérida-Teya, considerada la estación Mérida. Esta se ubica en la salida de la ciudad hacia Cancún. En una entrevista previa, esta ubicación se decidió debido a conflictos relacionados con la ocupación del suelo y la aceleración de su construcción. La segunda estación es Umán, ubicada en el municipio de Umán, en la salida opuesta de Mérida, rumbo a Maxcanú, en las cercanías del aeropuerto de Mérida.

Por cuestiones de proximidad y porque la dirección del viaje coincidía con esa ruta, se optó por adquirir el boleto en la estación de Umán – la distancia entre Mérida y Umán no es mucha, considerando el horario de salida es una distancia de 22 minutos en auto, pero moverme hacia la estación de Mérida de donde vivo sí representaba más tiempo en transporte público. Aunque los boletos pueden comprarse directamente en las estaciones, acudí previamente a las oficinas centrales del Tren Maya para poder establecer contacto con su personal para una posible entrevista, se recomendó adquirirlos con antelación, ya que, por tratarse de temporada alta, existía el riesgo de que se agotaran. Se compraron en las oficinas centrales, a un precio especial por ser estudiante, el costo total fue de $1,177.50.

En Mérida existe un sistema de transporte público llamado Va y Ven, perteneciente al estado de Yucatán, facilita el acceso a diferentes puntos estratégicos de la ciudad. Para llegar a la estación del Tren Maya, se puede abordar desde su sede principal ubicada en el Parque La Plancha. Sin embargo, por motivos logísticos y para evitar rodeos innecesarios, decidí esperar el transporte en un punto medio, cercano a mi domicilio. Cabe señalar, que es un transporte que uso cotidianamente desde que me vine a vivir a Mérida, por ser práctico, contar con aire acondicionado y su aplicación me ha ayudado a poderme ubicarme fácilmente.

Aunque la ruta 905 de Va y Ven no tiene muchas paradas dentro de Mérida, sí cuenta con las necesarias para conectar con el centro de Umán y su estación ferroviaria. No anticipé que este transporte tuviera un horario fijo, pues regularmente su circulación es continua. Al ser una línea especial, descubrí que sí hay horarios establecidos, por lo que tuve que esperar alrededor de una hora en una parada que está cerca de mí vivienda. A pesar de este contratiempo, llegué puntualmente gracias a la planificación anticipada y porque el horario del transporte está acorde al tren. El trayecto en transporte público hasta la estación tomó entre una hora y media y dos horas, dado que Umán es otro municipio del estado de Yucatán.

Por usar la tarjeta del sistema Va y Ven, el costo fue de 12 pesos, mientras que el boleto individual costaba 45 pesos. Este tipo de movilidad facilita notablemente el acceso a la estación del Tren Maya. El autobús hizo una parada en el pueblo de Umán, donde observé que algunas

personas abordaban con maletas, y también subió personal del Tren Maya (identificado por sus camisas con el logo correspondiente). El paisaje en el trayecto consistía principalmente en carretera y parques industriales, hasta la llegada al municipio de Umán, un lugar muy pequeño que se podría decir que cumple con caracteristicas de ser un pueblo.

La estación ferroviaria de Umán se encuentra aislada, sin una estructura imponente. Sus colores predominantes son café oscuro y beige. Quiero decir que antes de llegar me impacto que una parte de la carretera esta empinada, desde el transporte público pude observar su inclinación, aunque antes de llegar a ésta se desvió el transporte para entrar a la estación. El transporte público deja a los pasajeros directamente en la entrada. Al ingresar, observé algunas bancas, una mesa al centro, una señora sentada junto a un dominó, y módulos de información y recepción, todos resguardados por la Guardia Nacional. También hay un punto de revisión de equipaje, similar al de los aeropuertos, aunque menos riguroso. Al llegar, el Va y Ven se esperó y bajo una persona que venía acompañando al chofer, era personal de la empresa de transporte. Ella se puso en otro módulo que quedaba en frente del módulo de información de la Guardia Nacional, me le acerqué para preguntarle sobre los horarios, tras mostrarme un papel pegado a su celular me di cuenta de que existen horarios establecidos de esta ruta.

Realicé un pequeño recorrido: la estación es pequeña, pero cuenta con espacios destinados para uso comunitario a futuro. Por ejemplo, hay letreros con los nombres “Turismo Comunitario” y “Comida Gastronómica”, ya con la entrevista realizada se puede deducir que indica una intención de vincular a las comunidades locales con los servicios de la estación. Algo que me llamo la atención fue dos perros que estaban resguardándose del sol y un libro tirado a un costado de la estación, no parecía basura, pero no lo recogí. La estación cuenta con varios accesos, en uno de ellos había unas bancas de cemento, sin usarlas. Después de mi recorrido me puse a sentarme un rato a esperar.

Personal del Tren Maya (uniforme con camisa con logo del Tren Maya y pantalón claro) anunció que ya podíamos pasar al área de abordaje. Fue necesario presentar el boleto y una identificación oficial en el módulo de revisión. Como yo había adquirido un boleto con tarifa especial de estudiante, tuve que mostrar mi credencial. Después de la validación, pasamos a una revisión de equipaje a cargo de la Guardia Nacional. Luego, accedimos por medio de torniquetes donde se escanea un código QR del boleto. Enseguida, subí por unas escaleras eléctricas (había también normales y un elevador fuera de servicio). En la parte superior, un miembro de la Guardia Nacional ofreció agua que estaba colocada un costado. Cerca estaban las sillas de espera y el acceso a las vías.

Yo decidí salirme a las vías para verlas. Pregunté al personal por la puerta de abordaje número 4, correspondiente a mi boleto. Me dirigí al punto indicado, y aproveché el tiempo para tomar algunas fotografías con mi cámara. Noté que, al sacar la cámara, más personal de la Guardia Nacional salió hacia las vías. No entendí el motivo en ese momento, pero luego supuse que fue una reacción al uso de cámara semiprofesional, lo cual después me fue señalado como prohibido. Por comodidad y que estuviera lista para la llegada del tren, guardé la cámara y tomé las demás imágenes con el celular. Mientras esperaba el tren, escuché una conversación entre un elemento de la Guardia Nacional -elemento que después hizo charla con otra persona, mi percepción fue que solo era pasar el tiempo, no lo sentí agresivo- y una señora que viajaba frecuentemente a Candelaria. Comentó que el Tren Maya había facilitado mucho su traslado,

ya que antes tenía que trasladarse de Umán a la central de autobuses ubicada en el centro de Mérida, de ahí a Candelaria; ahora con el Tren Maya representa ser un viaje directo.

El tren llegó con 10 minutos de retraso, y abordé por la puerta 4. Allí, personal de limpieza (tres mujeres con bata azul) me orientaron hacia mi asiento. A la entrada, hay un área para equipaje grande; los compartimentos superiores son para maletas pequeñas, y también hay espacio frente al asiento para mochilas. Los asientos son amplios y cómodos, con respaldo acolchado para la cabeza, una bandeja plegable y un soporte para pies.

Entre vagones hay pantallas muy pequeñas que muestran el horario y la estación actual. Un sonido anunció el cierre de puertas y la llegada a la siguiente estación. Al sacar nuevamente mi cámara para fotografiar el paisaje, un empleado del Tren Maya (con tableta en mano ya que revisaba quien subía lo concluí después que me preguntó que, si iba para Palenque, y observé que en cada estación pasaba y preguntaba a los pasajeros que recién se subía su destino) me recordó que el uso de cámaras profesionales no está permitido. Por esto deduje que el personal de Guardia Nacional me veía cuando utilicé la cámara en el andén. A partir de entonces, tomé todas mis fotos y videos con el celular.

Los baños del tren son funcionales, similares a los de autobuses o aviones. La cafetería ofrece alimentos básicos como sándwiches, pizza vegetariana y tamales; los precios no son económicos, pero accesibles. Aunque se indica que no se puede ingresar con alimentos en el reglamento del uso del Tren Maya, observé a varias personas comiendo lo que llevaban consigo. Yo opté por consumir dentro del tren: una pizza, un sándwich y dos refrescos, con un costo total aproximado de 300 pesos.

Noté que las estaciones comparten un esquema matizado (café oscuro y beige) y una estructura similar, pero cada una tiene elementos particulares: algunas están rodeadas de zonas verdes, otras cerca de carreteras o integradas a comunidades, como en Candelaria, donde hay viviendas justo al lado, como si el tren hubiera dividido el espacio. También observé que muchas personas, tanto viajeras como del personal, grababan el paso del tren. Grabé las estaciones cuando anunciaban la llegada, aproximadamente cinco minutos antes de cada parada. Al entrar a Tabasco, el entorno comenzó a oscurecerse, lo que dificultó bastante la visibilidad.

Ahora, siendo más puntual con las descripciones de las estaciones, comienzo por Umán. Al salir hacia las vías, justo frente a donde me encontraba, se podía ver otra base de la estación. Las vías eran dos: una de ida y otra de regreso, rodeadas completamente de zona verde. En una de las paredes había un mapa con todas las rutas del Tren Maya; justo debajo del título aparecían las palabras "Tsíimin K’aak", que después descubrí —tras buscar su significado— que son palabras mayas que se traducen como "caballo de fuego". Junto a ese mapa estaban señaladas las estaciones cercanas con la indicación de “usted está aquí”. Algo que me llamó mucho la atención fue que los letreros, como el de “abordar”, estaban escritos en español, maya e inglés.

La llegada del tren fue bonita; se veía moderno, con un diseño elegante. Al frente se distinguía el logotipo del tren acompañado de un número, que en este caso era el L005. El tren era de color verde con tonos grises. Al salir de la estación se podía observar maquinaria trabajando en la reparación del piso. Rumbo a la siguiente estación, Maxcanú, el paisaje seguía siendo predominantemente verde, aunque también se apreciaban áreas de cultivo; lo supuse por la

apariencia del suelo, que parecía preparado para sembrar. La estación tenía la misma estructura arquitectónica que la de Umán: las paredes no eran completamente planas, sino que tenían pequeños orificios decorativos en color beige. Aquí había un reloj blanco que me pareció muy bonito, aunque marcaba la hora incorrectamente.

En las estaciones que siguieron, la estructura era muy similar: paredes de diseño parecido y entornos similares. Sin embargo, el panorama cambió al llegar a la estación de Campeche. Desde el tren se empezó a observar la carretera, lo cual contrastaba con las estaciones anteriores donde no se veía tanta movilidad. Justo antes de llegar, se estaba construyendo una edificación que, supongo, podría ser un edificio de oficinas para la estación. Desde mi ventana también pude observar los torniquetes, aunque las personas que bajaban del tren utilizaban escaleras eléctricas que las llevaban hacia otro lado, lo que me hace pensar que esa entrada aún no estaba en funcionamiento.

La estación de Campeche es notablemente más grande que las anteriores. A diferencia de las demás, aquí las vías no parecían estar al mismo nivel del camino de la comunidad, sino elevadas. Me dio la impresión de que la estructura de la estación es cerrada como edificio, ya que observé de que tenía más de un piso. Después de esta estación, pasamos por una construcción que no parecía relacionada directamente con el tren, y algo que me llamó la atención es que, a pesar de que Campeche es la capital del estado, desde la estación no se observaba ninguna población cercana, tiene que ver porque la estación no se encuentra dentro de la capital. Al acercarnos a la estación de Edzná, vi a un lado unas vías con un ferrocarril detenido, que daba la impresión de estar fuera de servicio. En esta estación, a diferencia de las anteriores, había tres vías ferroviarias. Aquí empezó a cambiar también el paisaje: ya no todo era verde, sino que apareció un tono café como de arena. El tren ya no iba paralelo al camino, sino que se sentía más elevado, como si transitáramos por encima de algo.

Para llegar a Champotón, empezaron a aparecer casas al lado de las vías, separadas por un simple camino. Aquí el tren ya se sentía como parte del paisaje cotidiano de la comunidad. Lo mismo ocurrió en la estación de Escárcega: había viviendas a un costado de las vías, incluso una familia saludaba desde su casa. La diferencia es que en ese tramo el tren no iba completamente paralelo al camino, sino un poco elevado. En esta estación nos detuvimos un poco más, y desde mi ventana pude ver cómo salían varias vías, como si fuera una especie de depósito o resguardo de vagones. Lo relacioné con las bodegas del metro de la Ciudad de México, donde se conectan varias líneas hacia espacios de mantenimiento.

La siguiente estación fue Candelaria. Aquí, las vías del tren estaban completamente elevadas. Para otorgar una idea, había una casa de tres pisos justo al nivel de las vías. Esta elevación daba la sensación de que el tren partía a la comunidad en dos, aunque por debajo de las vías se podía transitar. Esto lo confirmé en el regreso, cuando vi que por debajo pasaban vehículos. Al salir de esta estación, se podía ver un lago, y en esta parte el tren pasaba sobre una especie de montaña café —no eran cerros, pero sí lo suficientemente altas como para no poder ver qué había del otro lado.

La estación El Triunfo también tenía viviendas a los lados de las vías. Lo que cambió aquí fue la construcción de la estación: ya no eran paredes de cemento, sino una estructura de vidrio. Eso no me pareció un problema. Aunque los torniquetes se encontraban justo al nivel del tren,

no como en otras donde se podía caminar un poco antes de llegar a la base y no era necesario esperar cerca de estas paredes de vidrio. A partir de esta estación, empezó a oscurecer. En Tenosique y Boca del Cerro también había viviendas cercanas a las vías. Lo particular de estas estaciones era que sus paredes también eran de vidrio, algunas con listones de advertencia o peligro. Eso lo pude ver con mayor detalle durante el regreso, cuando había más luz. Por la oscuridad, ya no pude observar bien el trayecto de Boca del Cerro hacia Palenque. Por otro lado, en cada dos estaciones, hay cambio de personal de la Guardia Nacional. Por ejemplo, en Calkiní, descendieron los mismos que subieron en Umán cuando abordé. Lo mismo ocurre con el personal del Tren Maya, que revisa boletos en cada estación y cambia en puntos estratégicos, como en la estación de S.F. Campeche. En la estación de S. F. Campeche fue donde más tiempo permanecimos detenidos. Mucha gente abordó y descendió allí, aunque alrededor solo había carretera. A pesar de ello, hay transporte disponible que conecta con las ciudades principales. En Escárcega el tren se detuvo por más tiempo. Después de unos minutos, retrocedió un tramo: se explicó que era necesario cambiar de vía. Luego de un breve periodo de espera, continuamos.

En la cafetería, tres mujeres atendían. Una de ellas recorría con un carrito los pasillos ofreciendo refrescos y botanas. Para comida más elaborada, era necesario acudir directamente a la cafetería. A pesar del movimiento del tren, caminar no fue difícil; incluso observé a dos madres con bebés en brazos desplazarse sin complicaciones. El personal de limpieza, que también cambiaba por estaciones, recorría los pasillos recolectando basura y limpiando constantemente el pasillo. Supongo que al cambio del personal de limpieza se bajaban las bolsas de basura.

El trayecto, que duró poco más de siete horas, no fue cansado como había anticipado. Llevaba lectura, un capítulo de serie descargado y hasta un sudoku, pero no sentí la necesidad de usarlo todos. El único detalle fue la ligera impuntualidad: estaba programado llegar a Palenque a las 19:31 y arribamos a las 19:50 horas. Al llegar había unas señoras que se pusieron a hablar sobre el viaje señalando que es mejor que el autobús, porque en este es incómodo el trayecto, en cambio en el Tren Maya es rápido y cómodo.

Los pasillos del tren me recordaron a los del metro de Ciudad de México: vagones a los lados y espacio central para circular. Al llegar, pregunté al personal por opciones para trasladarme al centro de Palenque (a unos 15 minutos de distancia). La estación era más grande que las anteriores, con un diseño más rústico y colores como tierra. A diferencia de otras, tenía tiendas de conveniencia. Pregunté por el transporte y me ofrecieron dos opciones: taxi privado ($150) o autobús ADO ($35). Opté por el ADO, ya que el hospedaje estaba a una calle de la terminal.

Sin pasar de anotar una observación; al llegar había una mesa con una “hielera”, estas que se usan en los módulos de vacunación, donde estaba sentada una enfermera ofreciendo vacunas, como la influencia.

Este autobús, aunque decorado con imágenes del Tren Maya, pertenece a la empresa ADO. Percibí que muchos pasajeros estaban desorientados, lo que indicaba que también era su primer viaje y no existen señalamientos, solo personas gritando “taxis”. Tras 10 minutos de espera a que se llenara, partimos y llegamos a la terminal en aproximadamente 15 minutos. Por cuestiones de horario, no pude hacer observación detallada en ese momento de la estación, pero lo hice a profundidad en mi salida de Palenque.

Regreso a Umán

Después de algunos días de trabajo en Palenque, el regreso fue físicamente casando, lo cual influyó en que no prestara tanta atención al trayecto como en el viaje de ida. Me limité a observar algunos detalles, como las estaciones que se encontraban en zonas con poca o nula iluminación en el viaje de ida.

La salida del tren estaba programada a las 09:00 a.m. No lo mencioné anteriormente, pero es importante señalar que es necesario llegar con anticipación a las estaciones. La hora indicada en el boleto corresponde al momento exacto de salida del tren, por lo que debe considerarse el tiempo necesario para el abordaje y los filtros de revisión. Llegar con al menos 30 minutos de anticipación suele ser suficiente; sin embargo, en estaciones base como Palenque, donde se concentra un mayor número de personas y los controles son más exhaustivos, es recomendable llegar con más tiempo. Para llegar al Tren Maya, acudí un día antes de mi salida a la central de autobuses ADO para comprar mi boleto y preguntar los horarios de salida. Había tres opciones disponibles: una a las 08:00 a.m., otra a las 13:00 horas, y la tercera —que no recuerdo con exactitud— era por la noche, supongo que alrededor de las 18:00 horas, para corresponder con el tren en el que llegué, el cual tiene un trayecto diario con el mismo horario, es decir, llega a las 19:31 horas. Compré el boleto para la salida de las 08:00 a.m. Al adquirirlo, observé que el precio del autobús de Palenque a Mérida era de $1,068 pesos, más caro que el pasaje en el Tren Maya que tuve con descuento.

Antes de llegar a la central desayuné y llegué con tiempo suficiente; solo esperé la llegada del camión, el cual arribó 15 minutos antes de la hora programada de salida. Se esperó aproximadamente 10 minutos más antes de partir. El trayecto fue breve, llegamos en menos de 20 minutos, a pesar de un poco de tráfico. Conforme te acercas, puedes identificar la llegada a la estación porque comienzas a ver personal de la SEDENA. La estación es grande. Al aproximarte, se observan varios espacios —no edificios— pintados de verde con señalamientos del Tren Maya, camionetas de personal con el logo del Tren Maya. Al fondo se encuentra la estación principal, con un diseño totalmente distinto al de las demás. El autobús te deja en el mismo sitio donde abordas, ya que hay un espacio designado para ello. La entrada es diferente a la salida; la estación resulta imponente desde el exterior, con una estructura de forma de triangulo apuntando hacia el cielo. Desde afuera ya es visible una tienda de recuerdos donde se venden productos alusivos al Tren Maya, como playeras, termos, gorras, entre otros artículos. Las personas que bajamos se esperaban un poco para tomarse una foto afuera de la estación.

Al ingresar, se hace una fila para la revisión del boleto e identificación. Dentro de la estación hay imágenes que muestran el trabajo de la Guardia Nacional y de la SEDENA, especialmente en situaciones de beneficio comunitario, como en casos de desastres naturales. También se observan unas escaleras inhabilitadas que conducen hacia un nivel inferior; desconozco su destino, pero es algo que también vi en otras estaciones y en el descenso del tren. El techo es en forma de pico, como triangulo de color café que da como si estuvieras en una cabaña.

Al fondo, se alcanza a ver el Tren Maya ya estacionado. El primer control de revisión lo realiza el personal del Tren Maya, compuesto por dos personas que revisan tu boleto y tu credencial. El segundo control está a cargo de la Guardia Nacional mediante aparatos electrónicos distribuidos en dos módulos. En el momento que pasé, a las mujeres que estábamos en esa fila

se nos pidió quitar incluso los aretes, algo que no me ocurrió en la estación Umán. Ni en los aeropuertos me había sucedido esto. Supongo que fue una disposición del personal de ese módulo en particular, ya que en el otro módulo no se aplicaba esa medida. Esta acción puede atrasar el proceso de revisión, aunque el personal intentaba agilizarlo indicando que levantáramos rápidamente las mochilas y maletas. Después, se hace otra fila para acceder a los torniquetes, un personal del Tren Maya estaba deseando buen viaje a todas.

Es importante detallar este recorrido: al ingresar, haces una fila para la revisión del personal; a la derecha está el módulo de inspección, pero los torniquetes están ubicados a la izquierda, lo que obliga rodear y hacer una curva en la fila para acercarte a ellos. En este punto, se cruzan las personas que recién entran con las que ya se dirigen a los torniquetes. Por ello, había personal de la Guardia Nacional organizando el paso, haciendo esperar a quienes iban hacia los módulos de revisión para permitir el avance de quienes se dirigían a los torniquetes.

En los torniquetes se accede mediante el código QR del boleto. Algunas personas requirieron apoyo del personal para lograrlo. Una vez dentro, la Guardia Nacional orienta sobre el vagón que corresponde abordar. Como ya conocía la dinámica, no pregunté, me dirigí directamente al vagón 4. Al ingresar, nuevamente el personal me indicó la ubicación de mi asiento, otra vez junto a la ventana. En esta ocasión, la vista no era completamente clara debido al diseño del tren, que reducía ligeramente la ventana, aunque aún permitía ver hacia el exterior.

A la salida, solo se observa área verde hasta la estación Salto de Cierre. En las estaciones de Tenosique y El Triunfo existen casas a un lado, al igual que observé en otras estaciones, lo que da la impresión de que el tren cortó a la comunidad. Sin embargo, se notó que debajo de las vías —que están elevadas— se puede transitar sin problema.

Alrededor de la estación de Palenque se extiende un paisaje completamente verde, lleno de árboles altos y vegetación espesa. Desde que sales de la estación, el camino está flanqueado por naturaleza, sin rastro de otra carretera, solo verde por todos lados. Algo que me llamó la atención fue que las vías del tren están elevadas, no se encuentran a ras de suelo como en otros tramos.

Durante todo el trayecto hacia la siguiente estación, lo que domina la vista es esa misma área verde, continua y envolvente. Al llegar a Boca del Cerro, el panorama cambia: las vías ferroviarias vuelven a estar a nivel del suelo, corriendo paralelas al camino. Como observé en mi primer recorrido, las paredes de la estación son de vidrio y tienen al centro un listón rojo que advierte sobre precauciones o posibles riesgos. Esta estación cuenta con tres vías ferroviarias y, curiosamente, su entorno es más cerrado: parece que las vías se hunden ligeramente respecto al terreno, porque desde el tren solo se alcanzan a ver cerros pequeños de tierra color café y árboles dispersos. No hay construcciones a la vista, lo que refuerza la sensación de aislamiento.

Como ya había señalado anteriormente, la estación de Tenosique está justo en medio de la comunidad, con casas alrededor. Esta vez decidí no observar con tanto detenimiento ese tramo, ya que lo había hecho durante mi primer recorrido y por el cansancio acumulado. Lo que me resultó especialmente relevante fueron las curvas de las vías: durante el trayecto de regreso, observé de manera clara cómo éstas se trazaban a través de un terreno que dejaba de ser completamente plano. Dichas curvas captaron mi atención por el diseño del recorrido. Estas

curvas me hicieron notar algo que antes había pasado por alto: en el estado de Campeche, el paisaje cambia. Aparecen zonas de tierra color café, con una textura más arenosa, y pequeñas elevaciones que no llegan a ser montañas, pero sí rompen con la planicie que caracteriza al estado de Yucatán o al de Chiapas.

Otra observación: el recorrido en general consiste en ver pura área verde. Solamente en el trayecto que cruza el estado de Campeche se observa cómo las vías cortan una pequeña montaña color café. El panorama ya no es solo verde, también hay tonos cafés, y en algunas partes el terreno parece destinado a la siembra, estructurado para el cultivo, por la forma del suelo. En Tabasco hay un lago justo al lado de las vías del tren. Una anotación que, en lo personal, por tener mascotas, me agradó ver; una pasajera traía a su mascota pequeña en una transportadora. El Tren Maya permite que viajes con tu mascota, respetando sus indicaciones.

En este recorrido, aunque en el anterior ya había gente, esta vez eran muy pocos los lugares desocupados a mi alrededor. Estaba más lleno; incluso, durante un tramo de tres estaciones estuve acompañada en el asiento de al lado. Escuchando las conversaciones, la mayoría eran turistas que viajaban por primera vez en el tren y que iban hacia Cancún o Mérida. Se veía a varias infancias contentas cruzando de un lado a otro por el pasillo; supongo que iban a la cafetería o al baño, no que jugaran. Dormí un poco más en este trayecto, perdiendo la vista hacia afuera. También observé que hubo más movimiento de pasajeros (al menos en mi vagón): subían y bajaban constantemente, no como en el anterior, donde al bajarse las personas los asientos quedaban vacíos. Por ejemplo, en el asiento de adelante primero iban dos mujeres que bajaron en Candelaria; después subieron una mujer con un niño que iba platicando sobre su recorrido y que le gustaba lo que veía, comparándolo con otro viaje anterior que también habían hecho a bordo del Tren Maya.

Al llegar a la estación de Umán, no servían ni la pantalla ni el audio que anuncian la próxima llegada, así que fue el personal del Tren Maya —que había cambiado nuevamente en la estación de Campeche— quien nos avisó cuándo llegaríamos. Así fue como me dispuse a recoger mis cosas y acercarme a las puertas del vagón, donde ya estaba una señora sacando sus maletas. Previamente, cuando fui al baño, le ayudé a bajarlas porque una de sus maletas estaba debajo de otra. Esta señora venía acompañada de un menor y de otra señora que requería ayuda para caminar.

Creímos que las puertas se abrirían del lado derecho —ya que es la vía de ida— pero no fue así; se abrieron del mismo lado por el que abordé. Le ayudé a la señora con una de sus bolsas, un hombre ayudó con otra de sus maletas, mientras el menor bajaba la tercera. Ella, junto con un elemento de la Guardia Nacional, ayudó a la otra señora a descender, ya que cabe indicar que hay un espacio significativo entre el vagón y la base. Me recordó la distancia que queda en algunas estaciones de la Línea 12 del Metro de la Ciudad de México, aproximadamente 15 cm, soy mala calculando.

Me ofrecí a ayudar con las maletas por las escaleras, ya que el elevador no servía. Pero justo cuando salimos, llegaron familiares de ellas. El personal del tren les permitió el acceso para ayudar a bajar todo el equipaje y asistir a la señora para bajar las escaleras. Me retiré y me dirigí al transporte público Va y Ven, que ya estaba esperando. Subí y, al pagar con la tarjeta, fueron 12 pesos. Se subió una familia de tres personas y un señor, este pago con su tarjeta de banco,

ya que en el transporte se puede usar esta para pagar. Cuando íbamos a partir, personal del transporte —que permanece en el área de espera del tren por si alguien quiere comprar boleto para usar el Va y Ven— se subió, pero ella y el chofer notaron que había personas esperando. Decidió bajar para preguntar, y una familia de seis personas (cuatro adultos y dos menores) se subieron, ya que no sabían cómo salir de ahí y querían llegar al centro de Mérida, al observar no existía ningún señalamiento de la existencia de este transporte, más que afuera, pero si eres foráneo de Mérida no conoces su señalamiento. Su hospedaje estaba en el hotel Las Mogas. Esta familia y el señor eran los únicos visitantes; la otra familia, por lo que comentaban, era de Mérida. Para ser específica —y por lo que escuché— eran de San Lorenzo, en esa zona se bajaron. Me bajé en un lugar cercano a mi domicilio para esperar otro Va y Ven que me dejó a 15 minutos de donde vivo. Mi hora de llegada fue a las 15:50; el tren llegó a esa hora a Umán. A mi vivienda llegué una hora y media después. El regreso fue más rápido.

Segundo recorrido

Tuve la oportunidad de hacer un segundo recorrido en el Tren Maya. A diferencia del anterior, este no tuvo como objetivo central la observación o la reflexión, sino simplemente usar el tren como medio de transporte para desplazarme de un lugar a otro. El trayecto fue de la estación Mérida-Teya a Chichén Itzá, y esta vez no viajé sola. Aunque mi intención inicial era ser únicamente una pasajera más, terminé tomando algunas notas que dieron lugar a este relato.

Comparando las estaciones de Mérida, Mérida-Teya es un punto intermedio: más grande que la de Umán, aunque no alcanza las dimensiones de la de Palenque. Aquí los negocios ya no son comunitarios (aunque hay espacios vacíos), sino franquicias más grandes: hay un Oxxo, algunos locales de comida y una tienda de recuerdos del Tren Maya. En esa tienda mis acompañantes compraron varios souvenirs.

Algo que llamó mi atención fue la presencia de un banner que marcaba los límites permitidos para el tamaño de las maletas, además de una lista de objetos prohibidos. Recordé los lineamientos del Tren Maya sobre el uso de equipaje, que especifican que solo se permiten maletas pequeñas. En mi primer viaje vi subir maletas grandes sin mayor problema, pero este anuncio me hizo pensar que el reglamento está comenzando a implementarse de manera más estricta. En una de las tiendas de conveniencia también vi un letrero que decía “muestra tu ticket al abordar”, dando a entender que, para subir alimentos, debes demostrar que los compraste ahí, en la estación.

Al igual que en Umán, existe transporte Van y Ven desde el Parque de la Plancha hacia Mérida-Teya. Sin embargo, esta vez decidí usar Uber. El trayecto fue rápido porque viajé temprano y no había mucho tráfico, así que llegamos con tiempo de sobra. Eso me permitió recorrer la estación y visitar la tienda de recuerdos, sabiendo que más tarde ya estaría cerrada, pues funciona hasta las 7:00 p. m.

Como en mi viaje anterior, el primer filtro de acceso fue el personal del Tren Maya que revisa boletos y credenciales. La diferencia fue que esta vez nos colocaron en una fila a la izquierda con las maletas, para que un perro entrenado de la SEDENA las revisara. Era un pastor belga joven. Varias personas quisieron acariciarlo y me sorprendió que el elemento de SEDENA lo permitiera, pues sé que estos perros están entrenados como canes de vigilancia. El militar

comentó que el perro todavía estaba en entrenamiento y que la gente podía acercarse con cuidado.

Al continuar hacia la estación, justo antes de descender por unas escaleras eléctricas, había una gran escultura con el logotipo del Tren Maya. Casi todas las personas se detenían a tomarse fotos. Después se pasa por un pasillo y luego se vuelve a subir por otras escaleras eléctricas para llegar al andén. Ahí esperamos las indicaciones del personal y de la Guardia Nacional: respetar la línea amarilla y permitir que los pasajeros descendieran antes de abordar.

Mientras esperaba, escuché la conversación de unas personas que iban a Izamal. Una de ellas comentaba que había escuchado que "el tren estaba desierto", pero que en realidad no era así y que con el tiempo lo usaría más gente. Otra frase que llamó mi atención fue: "no le pide nada a las estaciones de Europa; hasta está más bonito porque está nuevo". Me pareció interesante porque hace tiempo conversé con una persona que vive en Francia y que viajó en el Tren Maya durante su inauguración. Me dijo que la experiencia fue bonita, pero que los asientos eran incómodos en comparación con los trenes que usa allá. Señalaba que para trayectos cortos estaba bien, pero que un viaje largo podría resultar incómodo. Aun así, recordé mis siete horas de viaje anteriores y pensé que no lo sentí pesado.

La estación tiene una infraestructura amplia, con numerosos cables eléctricos visibles. Es más grande, ancha y con más vías ferroviarias que la de Umán: tres centrales y dos externas. Cuando el tren se acercaba, escuché a alguien decir: "tenemos el tren a la vista", y varias personas sacaron sus celulares para grabarlo. Llegó a las 9:15 a. m.; en nuestro boleto decía que la salida era a las 9:16 a. m. Bajó mucha gente, lo que me hizo suponer que en estaciones turísticas el flujo es mayor: así como descienden muchos, también suben bastantes.

Durante el recorrido hubo múltiples conversaciones: familias que viajaban a distintos destinos, personas en videollamadas, comentarios sobre lo práctico de usar el tren porque el aeropuerto les quedaba lejos. Tomé algunas notas, pero no profundizo aquí.

La llegada a la estación Chichén Itzá merece una mención especial. Al bajar, el personal señalaba la salida, donde había dos módulos: uno ofrecía transporte del Tren Maya en colaboración con ADO por 35 pesos, y el otro vendía tours que incluían transporte, comida en buffet y la visita a un cenote. El transporte resulta indispensable porque la estación no está cerca de la zona arqueológica; son unos 15 minutos y se pasa por Pisté, comisaría perteneciente a Valladolid. La salida de la estación todavía no está acondicionada para caminar; incluso había obras en proceso. Escuché que estos trabajos buscan mejorar la conexión entre la estación y la zona arqueológica.

El regreso fue a las 7:00 p. m., aunque había un tren anterior a las 5:00 p. m. Noté que este tramo Mérida-Teya–Chichén Itzá tiene salidas más constantes. Al volver, observé que la terminal final era Mérida, según la pantalla de ruta. Solo se marcó el trayecto Chichén Itzá–Mérida-Teya, lo que me hizo pensar que la frecuencia responde a la demanda turística. Tal vez por eso hay más vías ferroviarias: funcionan como base operativa para estas rutas. Asimismo, observé que muchas personas dejan sus autos en el estacionamiento de Mérida-Teya antes de abordar el tren. En particular, una familia que viajaba por un solo día a Izamal dejó su vehículo ahí para tomar el tren y, al regresar, poder recuperarlo fácilmente y volver a casa.

Con mis dos recorridos puedo decir que viajar en el Tren Maya es una experiencia agradable, especialmente si nunca has viajado en tren. Aún se están ajustando reglas, indicaciones y aspectos logísticos que seguramente se fortalecerán con el tiempo. Mi experiencia fue buena, pero también entiendo que no siempre será así y que la ubicación de las estaciones puede resultar inconveniente para algunas personas. He escuchado comentarios sobre la molestia de tener que usar otro transporte para llegar a ellas, pero también sé que en megaproyectos de esta escala sería difícil que el tren atraviese directamente las ciudades.

Anexo ii. Actores individuales entrevistados

Se propuso entrevistar a actores individuales que hubieran participado en colectivos y que, a su vez, se hubieran involucrado en algún momento en instituciones participativas vinculadas al megaproyecto Tren Maya. Si bien se informó a las personas participantes que su colaboración podría mantenerse en el anonimato, la mayoría no manifestó inconveniente en proporcionar su nombre. En los casos que sí, se ha colocado como anónima.

Para efectos de hacer la referencia en el análisis, se optó por asignar códigos a todos y todas las participantes. Como se muestra en la lista que se presenta a continuación, se distinguen dos tipos de códigos: aquellos que inician con la letra "C" corresponden a charlas, más que a entrevistas formales. Esto se debe a que, en dichos casos, se sostuvo un diálogo general sobre las acciones del megaproyecto, sin apegarse estrictamente al guion previamente diseñado; aun así, estas interacciones resultaron valiosas, ya que aportaron elementos relevantes para la construcción y ajuste del propio guion de entrevista. Mientras que con la letra "P" son las entrevistas.

Lista de actores individuales que participaron en las entrevistas

Actor individual	Fecha	Modalidad	Sector perteneciente	Código
Rodrigo Llanes	03-jun-25	Presencial	Académico	C1
Francisco Hernández	08-jul-25	Presencial	Especialista-trabajo (Académico)	C2
Marco Almeida	09-jul-25	Presencial	Académico	P1
Anónima	16-jul-25	Presencial	Población	P2
Rubén Araujo	17-jul-25	virtual	Organización	P3
Lilia González	31-jul-25	virtual	Funcionaria	P4
Nelson Vázquez	01-ago	virtual	Funcionaria	P5
Timoteo Arcos	06-ago-25	virtual	Funcionaria	P6
Pedro Uc	08-ago-25	virtual	Población	P7
Pepe Urbina	05-sep-25	virtual	Organización	P8
Pamela Soberanis	10-sep-25	Presencial	Funcionaria	P9
Samuel Jouault	11-sep-25	Presencial	Académico y apoyo técnico a colectivo	P10
Jorge Urdapilleta	01-oct-25	Presencial	Académico	P11
Anónima	08-dic-25	virtual	Funcionaria	P12

Fuente: Elaboración propia.

Como criterio operativo, no se estableció un número máximo de entrevistas; en cambio, se procuró garantizar, como mínimo, la inclusión de un actor individual por cada sector relevante. No obstante, se enfrentaron limitaciones en el acceso al sector privado, lo que restringió la obtención de entrevistas en este ámbito. En este sentido, la investigación priorizó la selección de actores clave vinculados directamente con los mecanismos participativos, antes que la acumulación de un número elevado de entrevistas.

En el caso de las personas funcionarias, estas se desempeñaron en instituciones como FONATUR, el INPI y la empresa Tren Maya; por ello, este sector concentra el mayor número de entrevistas realizadas.

Si bien se consideró la posibilidad de ampliar la muestra hacia personas de la comunidad que participó en dichos mecanismos, decidí por mantener el enfoque alineado con los objetivos de la investigación, evitando una sobrerrepresentación de un solo mecanismo participativo. Aunque un mayor número de entrevistas podría haber enriquecido el análisis, también implicaba el riesgo de desviar la atención del enfoque general. No obstante, para futuras investigaciones, resultaría pertinente profundizar en cada sector mediante un mayor número de entrevistas.

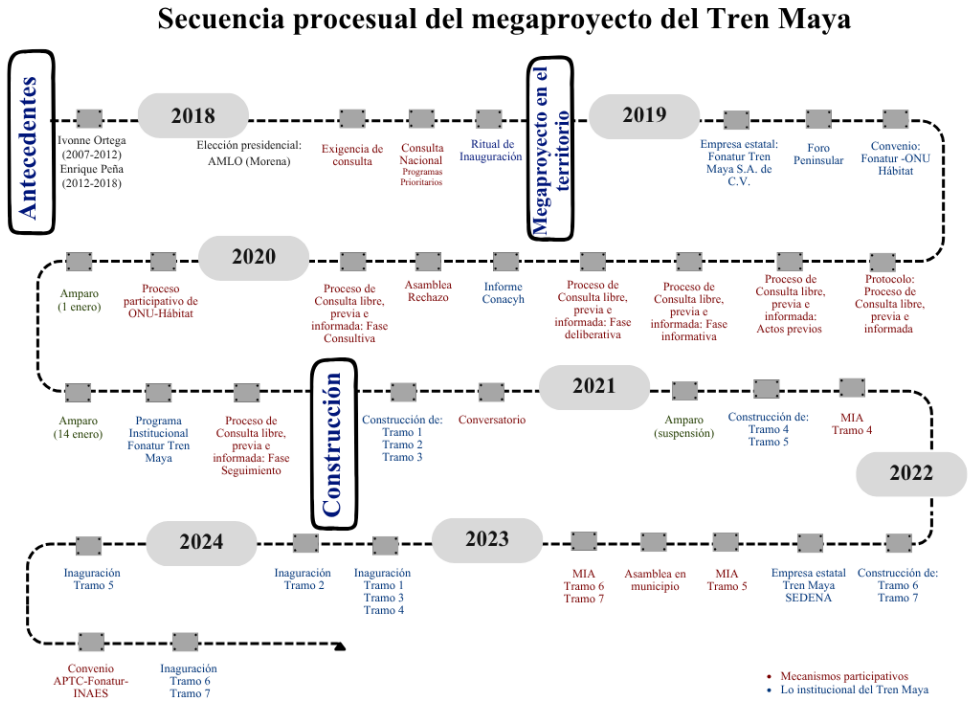
Anexo iii. Guion semi-estructurado

Objetivo: Explorar a partir de preguntas generales la experiencia y conocimientos de las personas entrevistadas relacionadas con la implementación de mecanismos participativos en el proyecto del Tren Maya.

1. Sobre el proyecto del Tren Maya, desde su organización o cargo, ¿cuál ha sido su papel en este megaproyecto?, ¿cuándo se incorporaron en el proyecto?
2. En términos generales, ¿cómo se presentó el proyecto del Tren Maya ante la sociedad?, ¿qué objetivos se planteaban?, ¿cuáles fueron sus caracteristicas?, ¿planteaban ser transformadoras a la región?, ¿en qué forma?
3. ¿Cómo fue el acercamiento con la población?
4. ¿Existió alguna exigencia por parte de la comunidad o alguna organización social para ser expresar su opinión del proyecto?, ¿cómo fue?
5. ¿Cómo se dio la relación entre autoridades federales, estatales y municipales dentro del proyecto?, ¿cómo se coordinaban entre instituciones y actores sociales?
6. ¿Se construyeron acuerdos o compromisos?, y/o, ¿surgieron conflictos?
7. ¿Existían opciones para revisar, recurrir, objetar las decisiones o acciones que se iban implementando?
8. En la consulta, ¿cómo fue la convocatoria?, ¿quiénes participaron?, ¿cómo fue ese proceso de participación?, ¿Después de la consulta, hubo seguimiento?, ¿alguien se acercó a la comunidad o a ustedes para continuar el diálogo?, ¿Qué ocurrió?, ¿cuáles los principales temas que se hablaron?
9. ¿Qué efectos ha tenido la consulta o participación en las comunidades?, ¿han existido alguna transformación —positivas o negativas— se han observado?
10. ¿Qué aprendizajes deja este proceso para futuros megaproyectos?

Anexo iv. Secuencia procesual del megaproyecto del Tren Maya

Se estableció una secuencia cronológica con el propósito de explicar la evolución del megaproyecto Tren Maya. A partir de una línea de tiempo se identificaron los eventos y acciones más relevantes, principalmente aquellas vinculadas con los elementos participativos. Con una clasificación en tres momentos, considerando el periodo de estudio comprendido entre 2018 y 2024. El primero hace referencia a los antecedentes y a la inauguración simbólica del proyecto, entendida como el punto de partida de su desarrollo. El segundo corresponde a la instauración de la empresa estatal Tren Maya, considerado como la etapa en la que el proyecto comienza a materializarse en el territorio. Finalmente, el tercer momento se relaciona con la fase de funcionamiento, que inicia con la construcción del primer tramo y se extiende hasta 2024, año donde fue la apertura del último tramo.



Fuente: Elaboración propia.

Antecedentes e inauguración simbólica: En un rastreo sobre el origen de la idea del Tren Maya, se remonta al periodo de gobierno estatal de Ivonne Ortega Pacheco (2007-2012), quien fue candidata del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la gubernatura del estado de Yucatán. Durante su campaña, Ortega Pacheco propuso la construcción de un tren que facilitara la conexión entre zonas turísticas, como Cancún y el interior del estado de Yucatán, con el objetivo de impulsar el turismo regional. Esta propuesta, sin embargo, no se concretó, ya que el gobierno federal, encabezado en ese momento por Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), del Partido Acción Nacional (PAN), no respaldó el proyecto (Morales, 2024).

Otro intento de construir un tren en la península de Yucatán ocurrió durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), también del PRI. En su Compromiso 243, Peña Nieto propuso el Tren Transpeninsular, que conectaría los estados de Yucatán y Quintana Roo. Sin embargo, el proyecto fue cancelado debido a los altos costos que implicaba su ejecución (EFE, 2018). Fue en el periodo de Andrés Manuel López Obrador cuando se inició la construcción de un proyecto de movilidad con la idea de integrar la Península de Yucatán con el país.

El megaproyecto en el territorio: primeras acciones y configuraciones iniciales: Este proceso comenzó con su constitución como empresa estatal encargada de la gestión, implementación y administración del proyecto, lo que implicó la definición de facultades, atribuciones y responsabilidades orientadas a hacer visible su desarrollo. De este modo, la materialización territorial alude al momento en que el megaproyecto comenzó a proyectarse de manera concreta mediante la planificación de infraestructura, la implementación de acciones preliminares y su incorporación al debate público. Paralelamente, distintas secretarías del gobierno federal asumieron funciones específicas para apoyar la ejecución del proyecto, favoreciendo que la empresa encargada del Tren Maya consolidara capacidades institucionales para coordinar su implementación y gestión. Este periodo culminó con la formulación de un programa institucional orientado a formalizar e institucionalizar la empresa Tren Maya, delimitando las actividades relacionadas con su gestión, construcción y futura administración como parte de la consolidación operativa del megaproyecto.

En el 2019, para la implementación del proyecto del Tren Maya se instauró normativamente una empresa de participación estatal mayoritaria, inicialmente denominada "FONATUR Tren Maya S.A. de C.V.". La empresa FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V., inició su conformación como una filial del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) con la finalidad de implementar y gestionar el proyecto del Tren Maya. En su programa institucional 2020-2024, también se indica que posee dos concesiones adicionales: una como Administrador Portuario Integral en Baja California y la otra en el estado de Oaxaca, en Bahías de Huatulco. Estas concesiones tienen como objetivo integrar las costas y regiones a través de la movilidad y conectividad, favoreciendo así el turismo (Secretaría de Turismo, 2020).

El 21 de marzo del 2019, FONATUR y ONU-Hábitat firmaron un convenio de colaboración sobre el proyecto. Esta institución internacional fue un actor activo durante las primeras fases del megaproyecto del Tren Maya. Su intervención incluyó la publicación de observaciones y acciones vinculadas a su participación[27]. Tras la firma del convenio, la organización inició procesos participativos; no obstante, es importante señalar que previamente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos participó como observador en la consulta indígena. Antes del proceso participativo implementado por ONU-Hábitat en marzo de 2020, se había iniciado el proceso de consulta libre, previa e informada en noviembre de 2019. Ambos procesos representan dos momentos distintos de mecanismos participativos vinculados al desarrollo del proyecto. Estos serán descritos con mayor detalle en el siguiente capítulo.

27 Puede visitar https://onu-habitat.org/index.php/noticias/noticias-de-onu-habitat-en-mexico/tren-maya para revisar las publicaciones de ONU-Hábitat referente al proyecto del Tren Maya.

Otras de las acciones se encuentran dentro de la esfera jurídica. El amparo ha resultado ser un mecanismo de defensa que la ciudanía optó para detener o implementar los mecanismos normativos sobre la participación de este proyecto. El 6 de enero del 2020 comunidades indígenas pertenecientes al pueblo Maya Peninsular y Ch´ol, integrantes del Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX), presentaron solicitud de amparo por las violaciones a sus derechos durante la consulta indígena que fue más de simulación (Alanís Ortega, 2020).

En el programa institucional de la empresa de participación estatal mayoritaria FONATUR Tren Maya S.A. de C.V. realizado por la Secretaría de Turismo, tuvo como objetivo principal promover un enfoque social y de respeto a los derechos humanos, orientado a la actividad turística (Secretaría de Turismo, 2020a). Uno de los principios rectores del programa es la democracia, entendida como un eje central para empoderar a la ciudadanía. En este sentido, el programa asume el compromiso de implementar acciones que fomenten la participación ciudadana mediante mecanismos como la consulta popular, la consulta ciudadana, las asambleas comunitarias y los diálogos con la población y los actores involucrados en el desarrollo turístico (Secretaría de Turismo, 2020a).

Construcción del megaproyecto: La construcción del Tren Maya inició en junio del 2020 con los tramos 1, 2 y 3. El Tramo 1 comprende la ruta que va de Palenque, en el estado de Chiapas, a Escárcega, en Campeche, con una extensión aproximada de 277 kilómetros. La licitación de este tramo fue adjudicada a un consorcio integrado por dos empresas: Mota-Engil México, de origen portugués, y la empresa estatal china Communications Construction Company, con un presupuesto cercano a 13,395 millones de pesos (Lozano, 2020).

La comunidad maya Ch'ol habitantes de Chiapas solicitaron detener mediante un amparo el tramo 1 por la contingencia sanitaria por el Covid-19 ya que comprometían la salud de los habitantes (Lozano, 2021), donde la jueza segunda de Distrito de Amparo y Juicios Penales Federales del estado de Chiapas otorgó la suspensión (Forbes staff, 2020).

El Tramo 2 del Tren Maya se ubica en el estado de Campeche y tiene una longitud aproximada de 244 kilómetros. La licitación fue adjudicada de forma conjunta a Carso Infraestructura y Construcción (CICSA), de origen mexicano, y a FCC Construcción, empresa radicada en Cataluña. En este tramo se encontraron inconsistencias en su construcción. Una fue encontrada por la auditoría que observó sobrecostos por errores en los cálculos de precios unitarios, volúmenes no comprobados, y registros deficientes en transporte y montaje de estructuras (Tribuna, 2025). Otro fue en el ámbito técnico, la demolición supervisada de cuatro columnas del tramo generó preocupación por la calidad estructural de la obra. En este contexto, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción en Campeche hizo un llamado a establecer mecanismos rigurosos de supervisión independiente. Su presidente, Víctor Manuel Burgos Pech, alertó sobre los riesgos de acelerar los plazos en una obra de gran envergadura y señaló la necesidad de implementar controles estrictos de calidad para evitar futuras fallas estructurales (Admin, 2023).

El Tramo 3 del Tren Maya abarca aproximadamente 150 kilómetros con seis estaciones distribuidas entre los estados de Campeche y Yucatán. La licitación para su construcción fue otorgada a las empresas mexicanas Construcciones Urales, S.A. de C.V., GAMI Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V., y la empresa española AZVI, S.A.U. En este tramo se identifican

dos tensiones sociales relevantes. La primera tiene lugar en el Parque La Plancha, ubicado en el centro de Mérida, donde se proyectó instalar oficinas principales y una estación del Tren Maya. De acuerdo con Mariana Guevara (2021) en este parque hubo una acción pública de mediana intensidad, debido a que la comunidad ya había diseñado una propuesta de remodelación del área verde. Sin embargo, el proyecto del Tren Maya incluyó ese espacio como estación, lo que generó conflicto. El gobierno municipal explicó que el terreno era propiedad federal, y aunque no podían impedir la obra, se negociaron acuerdos para que se respetara parte del área verde, lo cual finalmente se implementó (Guevara Rosado, 2021). Por otro lado, el gobierno del estado de Yucatán en el 2024 donó un terreno para la ampliación del Tren Maya hacia Progreso (Grupo Megamedia, 2024b).

Otro amparo interpuesto por comunidades de Chocholá, Mérida e Izamal -con respaldo de los colectivos Kanan Derechos Humanos y Muuch Xilbal- en julio de 2020 (Lozano, 2021; Díaz, 2021). Las comunidades argumentaron la falta de información y violación del derecho a la participación pública durante la consulta que se realizó sobre la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA). La suspensión provisional resultante impide iniciar nuevas obras en esos municipios hasta que se resuelva si existieron violaciones al debido proceso de consulta (La Redacción, 2021). No obstante, FONATUR señaló que estos amparos han sido promovidos más por organizaciones de la sociedad civil que por las propias comunidades (Gutiérrez, 2021). (Díaz, 2021)

El 7 de agosto de 2020, y de forma virtual debido a la pandemia por Covid-19, se llevó a cabo el conversatorio “Voces de los pueblos indígenas y el Tren Maya”.

En el 2020 se firmó el Convenio del Programa de Ordenamiento Territorial del Sureste, con el objetivo de establecer las bases para la planeación territorial, desarrollo urbano y el cuidado del medio ambiente orientadas al proyecto del Tren Maya, promovido por SEDATU. No obstante, fue hasta el 2023 cuando se publicó formalmente dicho programa. El Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Sur-Sureste (POTR SSE) tuvo como finalidad desarrollar elementos de planeación, diseño e instrumentos de políticas públicas aplicables a la región, tomando como eje articulador el proyecto del Tren Maya (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU], 2023).

Otro convenio firmado en este período fue el establecido entre la Alianza Peninsular para el Turismo Comunitario (APTC) -que agrupa a empresas turísticas del sector social- el FONATUR y el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), con el propósito de fortalecer el turismo comunitario. Sin embargo, para 2024, la APTC señaló que dicho convenio resultó ser un espejismo destinado a legitimar las acciones gubernamentales (Xool, 2024), ya que no existió continuidad al trabajo conjunto esperado tras su firma.

En marzo del 2021 se iniciaron las construcciones de los tramos 4 y 5. El Tramo 4 abarca los estados de Yucatán y Quintana Roo, con seis estaciones. La licitación fue ganada por la empresa mexicana Ingenieros Civiles Asociados (ICA), la cual ya ha trabajado previamente en proyectos estatales en Yucatán (Chan Caamal, 2023), con un costo aproximado de 25 mil millones de pesos (Redacción, 2020). Aunque, durante la construcción, surgieron acusaciones contra ICA por adeudos a empresas subcontratadas (Martínez E. , 2024).

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) inició la evaluación ambiental del Tramo 4, que incluye un proceso de consulta pública para que la ciudadanía emita opiniones u objeciones. Aunque la legislación establece que la construcción debe comenzar solo tras la aprobación de la MIA, ya se habían registrado avances considerables en las obras (Vázquez, 2021).

El Tramo 5 tiene la menor longitud, aproximada de 199 kilómetros, se ubica en el estado de Quintana Roo. Este tramo se divide en dos secciones: Norte (Cancún a Playa del Carmen) y Sur (Playa del Carmen a Tulum). En el Tramo Sur, la licitación fue adjudicada a la empresa Compañía Constructora S.A. de C.V., en participación conjunta con Acciona Infraestructuras México S.A. de C.V., Acciona Construcción S.A. y México Proyectos y Desarrollos S.A. de C.V. (Forbes staff, 2020). En la zona Norte, tras dos licitaciones declaradas desiertas, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo asignó la construcción a la Secretaría de la Defensa Nacional, argumentando su experiencia en obras de infraestructura y por los ahorros en costos (Pool CEO, 2021).

La construcción de los tramos 6 y 7 fueron en el 2022. El Tramo 6 del Tren Maya abarca una extensión aproximada de 220 kilómetros dentro del estado de Quintana Roo. Este tramo contempla seis estaciones principales, donde dos de ellas están conectadas con aeropuertos: Tulum, Tulum-Aeropuerto, Felipe Carrillo Puerto, Limones-Chacchoben, Bacalar y Chetumal-Aeropuerto. La construcción fue asignada de manera directa a la Secretaría de la Defensa Nacional, sin proceso de licitación pública, como parte de la estrategia federal para agilizar el avance del proyecto.

En 2020, FONATUR inició un diálogo con empresas afiliadas a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) en Chetumal, con la finalidad de exponer las oportunidades económicas que podrían surgir con la ejecución de los tramos 6 y 7 del Tren Maya. FONATUR subrayó la importancia de priorizar la participación de consorcios locales (Redacción Quintana Roo, 2020). En coordinación con el Colegio de Ingenieros y el Colegio de Arquitectos, la CMIC comenzó a estructurar agrupaciones técnicas y financieras capaces de responder a los requerimientos del proyecto. Aunque en ese momento se proyectó una reunión con la SEDENA, para el año 2025 la CMIC aún solicitaba encuentros formales y mayor inclusión de empresas locales con experiencia y conocimiento del terreno de Quintana Roo (Castro, 2025).

En este tramo, la organización ambiental Greenpeace realizó un análisis técnico sobre las Manifestaciones de Impacto Ambiental del proyecto (Greenpeace México, 2022). A partir de la información publicada en la Gaceta Ecológica de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así con base en la legislación ambiental, identificó diversos riesgos significativos en caso de que se autorizara su ejecución. Entre las principales preocupaciones destacan la fragmentación de hábitats y la posible afectación de los recursos hídricos en la región, lo cual representa un impacto considerable para los ecosistemas y las especies que habitan en la zona.

El Tramo 7 es el más extenso del Proyecto Tren Maya, con una longitud aproximada de 285 kilómetros. Este tramo contempla seis estaciones distribuidas en el estado de Quintana Roo y en el estado de Campeche. La Secretaría de la Defensa Nacional es la instancia responsable de

su construcción, sin ninguna licitación. Durante su construcción se presentaron algunos conflictos. Uno de ellos fue la manifestación de contratistas por adeudos en pagos (Megamedia, 2024c). Otro conflicto relevante fue de carácter legal: comunidades indígenas de Xpujil y Calakmul, organizadas a través del Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX), promovieron un juicio de amparo (cemda, s.f.). El Tribunal Colegiado del Decimocuarto Circuito, con sede en Mérida, Yucatán, resolvió en favor de las comunidades, concediendo la suspensión definitiva de las obras al considerar que la Manifestación de Impacto Ambiental fue autorizada con más de 12 condicionantes sin evidencia de cumplimiento (cemda, 2025). Entre otras condicionantes se encontraban el Estudio Técnico Económico, el Programa de Rescate y Reubicación de Flora y Fauna Silvestre y el Programa de Prevención, Mitigación y Manejo de Contingencias Ambientales, entre otros (cemda, 2025). A pesar de la resolución judicial el CRIPX denunció que las obras continuaron, incluyendo actividades como el cambio de suelo en terrenos forestales, lo cual podría constituir un desacato a la orden judicial (Redacción -La Coperacha, 2024).

En 2023 se emitió un decreto mediante el cual proyectos de interés público, como el Tren Maya, fueron clasificados como asuntos de seguridad nacional, debido a los objetivos que persiguen, su ubicación estratégica en el territorio nacional y la naturaleza de los servicios que prestan (Presidencia de la República, 2023).

En 2023, la Cámara de Diputados aprobó reformas a la Ley Federal de Derechos[28] (DECRETO, 2024), en las que se crean fideicomisos para el Tren Maya y los aeropuertos, los cuales serán administrados por la Secretaría de Seguridad Nacional y la Secretaría de Marina. La reforma del Artículo 18-A, realizada en 2023, modificó la distribución de los recursos provenientes del ingreso de visitantes extranjeros. Anteriormente, estos fondos se destinaban al Instituto Nacional de Migración y a proyectos turísticos y migratorios, principalmente en el sur del país. Con la reforma, los recursos se canalizan al fideicomiso público federal administrado por la empresa Tren Maya, S.A. de C.V., dirigida por la SEDENA, para financiar la operación, administración, construcción y demás actividades vinculadas con el proyecto del Tren Maya.

Las inauguraciones de los tramos del proyecto. El 12 de diciembre de 2023 se inauguraron los tramos 1, 3 y 4, mientras que el tramo 2 fue inaugurado el 31 de diciembre del mismo año, sin que durante ese periodo destacara la implementación de mecanismos participativos. Posteriormente, el 29 de febrero de 2024 se inauguró el tramo 5, y finalmente, el 15 de diciembre del mismo año, se realizó la apertura de los tramos 6 y 7, con lo cual se completó la puesta en marcha formal de la totalidad del proyecto ferroviario.

En la conferencia matutina del presidente de la república (2018-2024), conocida como "las mañaneras[29]", realizada el 26 de junio de 2023 (Conferencia Mañanera, 2023), el entonces director general de FONATUR (2022-2023), Javier May Rodríguez, presentó los avances del Tren

28 La Ley Federal de Derechos regula el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como los servicios que presta el Estado en relación con sus funciones de derecho público, a excepción de los organismos descentralizados (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 1981).

29 Las conferencias presidenciales han sido utilizadas para informar sobre los avances del proyecto del Tren Maya. Incluso, en el canal oficial de YouTube del Gobierno de México existe una serie de videos que inician con el título *Reporte de avances del proyecto*, con videos numerados del 1 al 157 de septiembre a diciembre del 2020; sin embargo, la numeración no se mantuvo de manera continua en la presentación de dichos reportes.

Maya, centrados en lo que dominó un Plan Integral de Desarrollo del Tren Maya. Hasta ese momento dicho plan contemplaba 299 obras sociales en 130 localidades de 35 municipios pertenecientes a los estados involucrados en el proyecto (Conferencia Mañanera, 2023). Sin embargo, en lugar de presentar un documento programático con objetivos, metas y mecanismos de implementación, la conferencia funcionó como un informe de avances en la ejecución de diversas obras. Entre los ejemplos mencionados se encuentran la construcción de calles y caminos, espacios públicos como un campo de béisbol en Citilcum, Yucatán, un mercado de artesanías mayas en la zona de Chichén Itzá. También se destacó el apoyo a programas de mejoramiento de vivienda y construcción de casas nuevas, en coordinación con la Comisión Nacional de Vivienda.

Anexo v. Visita a Centro de Atención a Visitantes (Catvi) en Palenque

En el marco de una entrevista, surgió la recomendación de visitar el Centro de Atención a Visitantes, concebido como una acción derivada y paralela al megaproyecto del Tren Maya, orientada a acompañar y fortalecer las actividades turísticas en las zonas arqueológicas por donde transita dicho proyecto. Esta sugerencia permitió planificar una visita con el objetivo de observar la dinámica operativa del lugar.

El acceso al centro resulta relativamente sencillo, ya que desde el área central se dispone de un servicio de transporte que traslada a los visitantes hasta la entrada de la taquilla. A partir de ese punto, existe un segundo medio de transporte que facilita el acceso al recinto con un costo, dado que este se localiza a cierta distancia; no obstante, dicha distancia no representa un impedimento significativo, pues también es posible llegar caminando. Finalmente, el acceso fue gratuito mediante la acreditación correspondiente, según se recuerda.

Existen dos accesos principales a la zona: uno que conduce hacia la selva y otro hacia la zona arqueológica propiamente dicha. Más allá de describir detalladamente ambos recorridos, resulta pertinente centrarse en la percepción generada en torno a la dinámica de participación local, particularmente en la intención de involucrar a las comunidades como un incentivo económico. En este sentido, se observó que las guías oficiales están conformadas por personas previamente establecidas por instancias gubernamentales; al acercarme a un grupo familiar, constaté que el costo del servicio ascendía a aproximadamente 2,000 pesos, mientras que en la entrada se ofrecían alternativas con precios de entre 500 y 700 pesos. Opté por realizar el recorrido sin guía; sin embargo, al dirigirme hacia la selva, una persona que se identificó como local ofreció sus servicios por 300 pesos, señalando que contaba con autorización y que podía conducir el recorrido por senderos no habilitados, lo cual finalmente realicé.

Asimismo, se observó la presencia de vendedores de artesanías, cuya condición como productores no siempre resulta clara, lo que sugiere que, en algunos casos, se trata de intermediarios locales que aprovechan la oportunidad comercial con variaciones en los precios. Un aspecto relevante fue la mención por parte de un vendedor sobre la existencia de acuerdos informales entre ciertos guías y vendedores, mediante los cuales los visitantes son conducidos a puntos de venta específicos, configurando así una lógica comercial dirigida. Incluso se señaló que los precios tienden a ser más elevados en los espacios más visibles, mientras que en zonas menos transitadas se ofrecen costos más accesibles, lo cual fue corroborado durante la visita.

En síntesis, la percepción general es que el involucramiento de las poblaciones locales en estos espacios resulta limitado y, en cierto sentido, superficial. Si bien existe cierta apertura para su participación, como en el caso de los guías locales con tarifas más económicas y procesos de capacitación en curso, el énfasis parece centrarse predominantemente en la actividad comercial, dejando de lado otras posibles estrategias de integración más sustantivas en estos centros.