

Instituciones Participativas y Democratización en proyectos de Desarrollo Regional: El Caso del Tren Maya

Ivonne Irais Ramírez Navarro¹

Resumen

En México, las políticas de desarrollo regional han estado predominantemente influenciadas por la economía clásica, centradas en el crecimiento económico, y promovidas principalmente por el gobierno. La administración actual (2018-2024) ha propuesto estrategias para vincularse con la ciudadanía, lo que genera dudas sobre sus motivaciones y resultados, así como su interacción con los gobiernos locales. Este ensayo, desde la propuesta conceptual de la Democratización impulsada por la Gobernanza, argumenta la importancia de las instituciones participativas para equilibrar el poder entre la ciudadanía y el gobierno en proyectos de desarrollo regional. Además, se debate el papel que la ciudadanía debería desempeñar en el proceso democrático y en qué ámbitos públicos debería involucrarse. El proyecto del Tren Maya se utiliza como caso de estudio, enfocándose especialmente en su proceso de consulta con las comunidades indígenas. Se plantea discutir si la incorporación de instituciones participativas en proyectos de desarrollo regional es un mecanismo de democratización esencial para la sostenibilidad del proyecto.

Conceptos clave: Democratización impulsada por la gobernanza, Gobernanza colaborativa, desarrollo endógeno.

Introducción

Al estar realizando mi investigación para mi tesis doctoral, cuyo punto de partida es cuestionar la importancia de incorporar instituciones participativas en el proceso de desarrollo regional, específicamente en un proyecto; ¿es esencial implementar herramientas democráticas en proyectos gubernamentales? Desde la perspectiva de la gobernanza, se podría orientar hacia una respuesta sobre cómo incorporar actores no gubernamentales en acciones totalmente gubernamentales, como incluir tanto actores privados como comunitarios en el diseño, implementación e incluso evaluación de un proyecto. Esto es especialmente relevante en proyectos de planeación territorial, donde los beneficiarios o perjudicados son inmediatamente impactados en un espacio micro.

Se plantea debatir si la incorporación de instituciones participativas en proyectos de desarrollo regional es un mecanismo de democratización necesario para la sostenibilidad del proyecto. También se analizará la importancia de involucrar a los actores inmediatos del proyecto para su realización y éxito futuro. No se descarta la posibilidad de que siempre existan actores en desacuerdo con los proyectos; más bien, se explora la existencia de un consenso y acuerdos que puedan facilitar la implementación del proyecto de desarrollo regional. Para ello, es necesario no solo analizar el proceso del proyecto, sino también los motivos y posibles resultados de su implementación.

¹ Ivonne Irais Ramírez Navarro, maestra en Acción Pública y Desarrollo Social, actualmente estudiante del doctorado en Ciencias Sociales en el área de Estudios Regionales, en El Colegio de la Frontera Norte, su correo electrónico: iramirez.dcs2022@colef.mx / raniviran@gmail.com

El proyecto del Tren Maya ha sido uno de los proyectos prioritarios del gobierno de la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), con el cual se busca, desde el gobierno federal, generar estrategias de inclusión y desarrollo económico en la Península de Yucatán. Este proyecto ha generado diversos cuestionamientos, principalmente relacionados con el impacto ambiental y el involucramiento de las comunidades indígenas. Sin embargo, en este documento me centraré en la consulta pública realizada a las comunidades de la zona sobre el proyecto, para cuestionar la posible incorporación de instituciones participativas en proyectos de desarrollo regional como una forma de democratizar los procesos gubernamentales y fomentar la democracia. Esto es especialmente relevante considerando que son proyectos de índole federal con repercusiones locales.

Este ensayo comienza con la descripción de la gobernanza y la democratización como dos conceptos interrelacionados en la participación ciudadana, que trascienden la simple representación y votación. Se centra en los mecanismos de deliberación que facilitan la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, permitiendo negociar y acordar acciones gubernamentales entre diversos actores. Luego, se describen de manera general las características del proyecto del Tren Maya en la Península de Yucatán. A continuación, se argumenta sobre la importancia de integrar instituciones participativas en proyectos de desarrollo regional, específicamente en el caso del Tren Maya. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales.

La gobernanza y la democratización

La democratización va más allá de la estructura del régimen político limitada en la votación y representación, más bien está dirigida a la generación de nuevos espacios de acción democrática encaminada a una agencia ciudadana que se involucra más en los asuntos públicos, que va más allá de votar y de elegir a representantes. Esto es, la democratización es un proceso dentro de la democracia que evoluciona en la relación entre el Estado y la sociedad, donde cada vez se exige más el involucramiento de esta última y una reciprocidad en su relación en los asuntos políticos económicos y sociales.

Una línea de análisis sobre la relación entre el Estado y la sociedad se puede hacer desde la gobernanza. Un mecanismo para evaluar los procesos democráticos es a través de la calidad de la democracia, entendiendo cómo se lleva a cabo esta última. Franciuse Montambeaukt (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.

Mark 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 y 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 considera dos dimensiones para su explicación. 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 organizado a través del 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, citado en Warren, 2012). 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. 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 general².

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 la democratización (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, et al., 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

² Warren no profundiza en esto último; sin embargo, Adrian Bua y Sonia Bussu (2021) 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.

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 mediante soluciones creativas y colaborativas, especialmente en proyectos dirigidos a la planeación territorial. En otras palabras, la gobernanza participativa 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 proyectos de planeación territorial.

El Tren Maya como proyecto de desarrollo regional

La democratización impulsada por la gobernanza a través de las instituciones participativas es esencial para comprender el proceso democrático, al facilitar la comprensión de la participación ciudadana mediante la apertura, los mecanismos empleados y las respuestas generadas, así como las acciones implementadas por el ente gubernamental. Además, es crucial conocer su integración en estrategias de desarrollo regional. Un ejemplo de desarrollo regional en México es el Tren Maya, ubicado en los estados de Yucatán, Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, con el objetivo de promover la integración de la zona y estimular el crecimiento económico local.

El Tren Maya es un proyecto gubernamental que busca establecer un nuevo modelo de regionalización turística, con el objetivo de fortalecer destinos turísticos y beneficiar a las comunidades locales en la Península de Yucatán. El proyecto se enfoca en desarrollar un turismo equilibrado, fomentando la cohesión social, la protección de ecosistemas, y la inclusión de las comunidades vulnerables. Además, pretende distribuir equitativamente la riqueza, respetar a los pueblos originarios y evitar la sobreexplotación de recursos. Con una proyección de finalización en 2024, el Tren Maya aspira a ser un motor de crecimiento económico local, promover un turismo sustentable y mejorar la movilidad turística en la región.

El poder ejecutivo o gobierno federal (2018-2024), liderado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), al inicio de su mandato presidencial planteó 10 programas prioritarios como estrategia, uno de ellos fue el Tren Maya. Para esto, se realizó una consulta nacional los días 24 y 25 de noviembre de 2018, organizada por la fundación “Arturo Rosenblueth”, dedicada a la enseñanza en temas de computación e información tecnológica. En el caso del Tren Maya, el resultado fue un 89.9% con un Sí, 6.6% de No y 3.6% fueron anulados (Forbes Staff, 2018). El proyecto del Tren Maya representa una estrategia del gobierno nacional para saldar la deuda histórica de desarrollo con esta región y priorizar, ante todo, el bienestar de la población.

El Tren Maya se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (2019), especialmente en el eje económico. Este proyecto, además de ser una estrategia regional, busca garantizar empleo, educación, salud y bienestar como parte de una estrategia nacional de seguridad pública. Con un recorrido de 525 kilómetros, el Tren Maya pretende aumentar la derrama económica del turismo e integrar a la población local, negociando el uso de las vías y la aprobación de las comunidades originarias. Además, se alinea con el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024, cuyo objetivo es promover un enfoque social en el turismo, impulsar un desarrollo equilibrado, fortalecer los mercados turísticos y fomentar un turismo sostenible desde la perspectiva de derechos humanos (Secretaría de Turismo, 2020).

El gobierno federal, establece que el principal propósito del proyecto del Tren Maya es promover un desarrollo integral y sustentable en el sureste de México, específicamente en la Península de Yucatán (Secretaría de Gobernación-Fondo Nacional de Turismo-Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2019; sf). Además, según lo indicado en el anexo del proyecto (s.a., Información del Proyecto de Tren Maya, sf), se busca proteger la biodiversidad mediante la restauración de la conectividad de áreas naturales, conservar los ecosistemas y utilizar el suelo de manera responsable. También se contempla promover una agricultura y ganadería sostenible para asegurar un mercado sustentable, dentro de una economía basada en el uso responsable de los recursos naturales. 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.” El programa institucional 2020-2024 de Fonatur Tren Maya, S.A. de C.V. (Secretaría de Turismo, 2020) establece los objetivos prioritarios a trabajar, así como las estrategias a implementar en cada uno de estos objetivos, junto con sus acciones y metas correspondientes.

La incorporación del Tren Maya al plan gubernamental fue una decisión clave del gobierno de AMLO, situándolo entre los programas prioritarios. El proyecto pretende establecer un modelo turístico sostenible que integre la Península de Yucatán mediante la protección ambiental, el impulso económico y la inclusión social. A través de estrategias específicas, busca revitalizar la economía, conservar el entorno, fomentar el turismo y apoyar a las comunidades locales. Además, se han firmado acuerdos de colaboración con los gobiernos estatales y municipales de las regiones por donde pasará el Tren Maya para asegurar su adecuada implementación.

Instituciones participativas en el desarrollo regional

Las innovaciones democráticas se comprenden como las instituciones, mecanismos y procesos participativos (Pogrebinschi, 2023: 27-30) que facilitan la interacción entre la ciudadanía y el gobierno en asuntos públicos, especialmente en la elaboración de políticas públicas. Estas innovaciones son parte de la democratización impulsada por la gobernanza y representan instituciones participativas que promueven estrategias creativas y colaborativas en la relación entre el Estado y la ciudadanía, con el objetivo de mejorar la ejecución de proyectos.

¿Puede considerarse la incorporación de instituciones participativas en el desarrollo regional como innovación democrática? Aunque los proyectos de desarrollo regional suelen centrarse en aspectos económicos y, en menor medida, en aspectos políticos, persiste un vacío en la convergencia entre estos elementos y lo social. Es decir, un desarrollo regional orientado al crecimiento económico debe considerar también los factores políticos en beneficio de lo social. Aunque la literatura existente ya aborda la inclusión de los actores en el desarrollo, aún queda por ampliar esta perspectiva. Una propuesta es integrar la gobernanza participativa como un elemento crucial en la democratización, promoviendo una mayor vinculación y relación entre el gobierno y la ciudadanía en asuntos públicos, especialmente en proyectos de desarrollo regional.

La incorporación de la perspectiva local en el desarrollo regional está bien fundamentada en la literatura. Desde los años noventa, artículos como “El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional” de Sàrah Pellegrino y Manuel Vidal (1994) han cuestionado la influencia de lo local en el desarrollo regional. Este trabajo resalta la importancia de la participación social y el involucramiento de diversos actores, incluidos los distintos niveles de gobierno, en una política de desarrollo local. Los autores argumentan que, para una visión integral del desarrollo regional, es crucial considerar tanto la dinámica interna como externa de las regiones. Basándose en

experiencias y enfoques exitosos, señalan cómo la cooperación a través de redes puede generar capacidades locales de manera práctica y adaptativa, fomentando una colaboración efectiva entre diferentes actores para lograr un desarrollo regional sostenible. Este artículo subraya la importancia de integrar elementos locales en estrategias nacionales o de mayor alcance en proyectos de desarrollo regional, dentro de la administración pública se conoce como “relaciones intergubernamentales” para describir la dinámica entre los diferentes niveles de gobierno.

Continuando con esto, la perspectiva de desarrollo endógeno permite entender las características locales y la inserción que se puede establecer en las instituciones participativas. Para comprender el desarrollo endógeno, es necesario contextualizarlo, ya que no tiene una definición determinista, sino que depende de la aproximación territorial al desarrollo, establecida en el crecimiento y acumulación de capital, pero considerando como eje principal los aspectos culturales locales (Barquero, 2007). Por lo tanto, está relacionado con la capacidad de la comunidad local para potenciar el desarrollo territorial y formular respuestas a las problemáticas. Es necesario entender la capacidad de los ciudadanos para actuar en su proyecto de vida y su contribución al desarrollo, es decir, las oportunidades que tienen. Así, “se puede decir que el desarrollo se produce gracias a la creatividad emprendedora de los ciudadanos en un determinado entorno cultural” (Barquero, 2007).

Al definir el desarrollo endógeno con una aproximación territorial, es necesario retomar la descentralización. Boisier (2004) se refiere a la descentralización como un concepto teleológico e instrumental, es decir, una reflexión filosófica sobre los resultados de su existencia y la practicidad de su uso. Además, describe su proceso en tres modalidades: la primera es funcional, al crear personalidad jurídica con una determinada normatividad y presupuesto propio; la segunda es territorial, dirigida al alcance multisectorial que delimita un espacio político y administrativo; y la tercera es política, como la delimitación de las funciones gubernamentales, por ejemplo, el municipio.

La relación entre descentralización y territorio se enmarca en potenciar el desarrollo y la democracia dentro de la gestión territorial, mejorando la calidad de vida de la población mediante un marco cognitivo que puede ser potencializado en redes de diferentes actores, como la gobernanza colaborativa y en red. Dentro de este marco, el territorio requiere un conocimiento estructural, que comprende su complejidad, y un conocimiento funcional. Para potenciar el desarrollo, es necesario implementar procesos democráticos que permitan la descentralización de la gestión territorial, considerando la complejidad del territorio y su interacción con elementos económicos, políticos y sociales, así como su función, todo esto referido a su endogeneidad. La descentralización es un elemento crucial, ya que existen parámetros generales sobre el proceso democrático, pero también coexisten particularidades que pueden determinar ciertos elementos en la participación ciudadana en proyectos federales.

Es necesario contar con capacidades institucionales, organizacionales y personales para promover el desarrollo territorial. Para Boisier (2004), esto es parte del contrato social que vincula al Estado con la sociedad, marcado por la centralización y descentralización de la gestión gubernamental, territorial, económica y política. Las estrategias de organización comunitaria pueden considerarse innovadoras en sí mismas, ya que son líneas de acción establecidas para alcanzar objetivos específicos a partir de las oportunidades disponibles.

En el desarrollo territorial en la gobernanza, es importante determinar la ruta de estrategia y el papel de los diferentes actores. Para entender el papel del Estado o lo gubernamental en el

crecimiento a través de la innovación se requiere considerar los dos tipos de fallo que el Estado corrige, Mazzucato (2022) argumenta que el Estado siempre intervendrá en el desarrollo de la innovación, el detalle sería la forma de su gestión; que cuente con las capacidades organizativas e institucionales necesarias, donde puede retomar a otros actores como es la academia e investigaciones; esto es, formar una red para gestionar. Se refiere a una división de trabajo donde cada actor tiene las capacidades necesarias para la gestión del desarrollo y la innovación; esto es, recurrir a la gobernanza en red, a forma de su relación con otros actores en la construcción de sus acciones públicas.

Se requiere fortalecer al gobierno, principalmente a sus instituciones para su legitimación, hacer lo que Aguilar llama “el gobierno del gobierno” (Villanueva, 2016: 96). La gestión asociada es viable en la cooperación entre la sociedad y la acción política; el gobierno establece los parámetros de cooperación entre los actores. Es importante indicar que existen diferencias porque hablamos de dos actores diferentes, que no necesariamente comparten los mismos intereses y objetivos. De ahí la necesidad de fortalecer capacidades del gobierno para poder establecer las estrategias adecuadas de vinculación, diálogo e intento de resolver las demandas sociales, todo esto en vista de intereses colectivos.

La consulta del Tren Maya

El gobierno federal diseñó su propuesta en cinco etapas para llevar a cabo la consulta con las comunidades indígenas de la zona (Gobierno de México, sf), ver Cuadro 1. La primera, denominada “Actos previos”, consistió en la división de la región en 15 áreas indígenas, basada en las características de los municipios. La segunda fase, conocida como “Etapa Informativa”, tuvo lugar los días 29 y 30 de noviembre de 2019, durante 15 Asambleas Regionales Informativas, donde se proporcionó información técnica y beneficios a las comunidades. La siguiente etapa fue la “Deliberativa”, que se desarrolló del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2019, permitiendo a los participantes transmitir la información a sus comunidades. La “Etapa Consultiva” se llevó a cabo los días 14 y 15 de diciembre de 2019, con el objetivo de establecer un diálogo directo con las comunidades indígenas. Por último, la “Etapa de Seguimiento” implicó la designación de una comisión de seguimiento durante la fase anterior, seguida de reuniones para alcanzar acuerdos.

La autoridad responsable de la consulta y del proyecto de Tren Maya es el Fondo nacional de fomento al turismo (FONATUR), el órgano gerente es la Secretaría de Gobernación específicamente la subsecretaría de desarrollo democrático, participación social y asuntos religiosos y el órgano técnico es el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), quien fue que implementó las consultas. La autoridad buscó establecer un diálogo con las comunidades indígenas a través de una consulta previa, libre y con un acercamiento cultural de estas comunidades (SEGOB-FONATUR-INPI, 2019).

El objeto del ejercicio participativo fue promover la participación para la toma de decisiones sobre el proyecto, así como facilitar los consensos sociales (SEGOB-FONATUR-INPI, 2019). En las asambleas informativas sobre el proyecto la autoridad correspondiente presentó los objetivos y beneficios que traería el Tren Maya en la zona. Sin embargo, así como señaló el académico Carlos Navarrete Cáceres en una entrevista realizada por la revista Proceso (Amador Tello, 2018), se requiere conocer los impactos que tendrá este proyecto, ya que como anteriores proyectos turísticos los beneficios han sido para empresarios más que para la comunidad, además

de considerar las afectaciones ecológicas y culturales que puede tener un proyecto que no se ha involucrado *a priori* a las comunidades indígenas.

En el caso de las Asambleas Informativas, según informe del gobierno federal (Gobierno de México, sf) se tuvo un total de 4,869 asistentes, con una representación del 74.86% de comunidades indígenas. En la conferencia de prensa, conocida como “las mañaneras” del lunes 16 de diciembre de 2019 del gobierno federal se presentaron dichos resultados y se informó que se montaron 68 mesas en esta etapa, dando como resultados principales por parte de la comunidad en la petición de mejoras de infraestructura local, seguido de certeza jurídica de terrenos que están fuera del derecho vial (Conferencia presidente, 2019; SEGOB-INPI-FONATUR, sf).

En la Etapa Informativa se tuvo la participación de 5,436 personas, según el reporte de resultados del gobierno federal (Gobierno de México, sf), participaron 985 comunidades indígenas en las 15 Asambleas Regionales Consultivas. Se tuvo un total de 269 mesas, donde en los cinco estados que comprende el proyecto con la pregunta si estaban de acuerdo o no con el proyecto integral del Tren Maya, ganó el sí de la siguiente manera: Tabasco (99.1%), Chiapas (97.2%), Campeche (96.3%), Yucatán (87.8%) y Quintana Roo (85.2%). En la última etapa, la consulta de seguimiento se realizó los días 7 y 8 de marzo de 2020 en Tenosique, Calakmul, Champotón, Izamal, Sotuta, Mérida, Chetumal y Tulum. Los principales planteamientos de estas sesiones fue la infraestructura básica y los derechos indígenas.

Cuadro 1. Proceso de consulta sobre el Tren Maya

Objetivo del Ejercicio		Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el proyecto Tren Maya y facilitar consensos sociales.		
Etapas	Descripción	Fecha	Participación	Resultados principales
Actos previos	División de la región en 15 áreas indígenas, basada en las características de los municipios.	N/A	N/A	N/A
Informativa	Se realizaron 15 Asambleas Regionales Informativas, proporcionando información técnica y beneficios a las comunidades.	29 y 30 de noviembre de 2019	4,869 asistentes (75% comunidades indígenas)	Petición de mejoras de infraestructura local y certeza jurídica de terrenos fuera del derecho vial
Deliberativa	Permite a los participantes transmitir la información a sus comunidades.	30 de noviembre al 13 de diciembre de 2019	N/A	N/A

Consultiva	Establecimiento de un diálogo directo con las comunidades indígenas.	14 y 15 de diciembre de 2019	5,436 personas, 985 comunidades indígenas, 269 mesas, con resultados del 75% de asistencia. En los cinco estados: Tabasco (99%), Chiapas (97%), Campeche (96%), Yucatán (88%) y Quintana Roo (85%).	Aprobación mayoritaria del proyecto Tren Maya en todos los estados involucrados.
Seguimiento	Designación de una comisión de seguimiento y reuniones para alcanzar acuerdos.	7 y 8 de marzo de 2020	Tenosique, Calakmul, Champotón, Izamal, Sotuta, Mérida, Chetumal y Tulum	Planteamientos de infraestructura básica y derechos indígenas.
Autoridad responsable		Descripción		
FONATUR		Encargado del proyecto del Tren Maya		
Secretaría de Gobernación		Gerente del proyecto a través de la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos		
INPI		Implementó las consultas, promoviendo un acercamiento cultural y un diálogo con las comunidades indígenas.		
Resultados generales		Se registraron controversias y demandas de consultas más inclusivas y detalladas. Impactos ecológicos y culturales fueron señalados como preocupaciones. En las inauguraciones de tramos, hubo tanto apoyo como manifestaciones en contra.		

Fuente: Elaboración propia

El proceso de la consulta fue implementada a finales del año 2019, aunque el 16 de diciembre de 2018, el gobierno federal inauguró un tramo de la vía a partir de realizar un ritual dedicado a la Madre Tierra. Una acción que provocó controversia sobre la exigencia de realizar consultas a las comunidades indígenas antes de iniciar el proyecto. Incluso, no es la única, el proyecto de Tren Maya está dividido en tramos: Selva (Palenque-Escárcega, Bacalar-Escárcega); Golfo (Escárcega-Calkiní, Calkiní-Izamal, Izamal-Cancún); y Caribe (Cancún-Tulum, Tulum-Bacalar), en algunos de ellos se ha presentado inconformidad, principalmente en el Tramo del Caribe con el argumento que el Tren Maya está dañando cenotes y acuíferos (Guevara, 2021). Este tramo es otro ejemplo de la controversia que converge en el Tren Maya, por ejemplo, se presenta en las inauguraciones de los tramos, en este caso en el tramo de Cancún-Playa de Carmen, por un lado, acudió población que está de acuerdo, por el otro existen manifestaciones en contra llamando al proyecto “obra depredadora” (Vázquez, 2024).

El proyecto del Tren Maya da como resultados varios listas de análisis sobre la consulta. En primer lugar, se cuestiona el momento en que se llevó a cabo. Por un lado, se critica que se haya realizado durante la ejecución del proyecto y no de manera previa. Esto subraya la necesidad de involucrar a la comunidad en el diseño del proyecto desde el principio, considerando la existencia

de soporte técnico de las personas especialistas en el diseño del proyecto. Por otro lado, es fundamental el seguimiento de la consulta. No se trata solo de realizar la consulta, sino de llevar un proceso continuo que indique sus objetivos y metas a cumplir.

En segundo lugar, es fundamental considerar a los actores involucrados, tanto quienes convocan como quienes son convocados a la consulta. Es esencial tener en cuenta las características de la población de la península de Yucatán, compuesta principalmente por comunidades indígenas. Además, se deben considerar las instancias gubernamentales que convocan la consulta. Aunque el INPI fue responsable, la secretaría ejecutora es la Secretaría de Turismo, dado su enfoque en el turismo sostenible. Sin embargo, se cuestiona la falta de conexión entre el desarrollo turístico y el involucramiento de la ciudadanía. Existe abundante literatura sobre la importancia del desarrollo endógeno, por lo que surge la pregunta: ¿por qué no incorporar la participación de la comunidad en proyectos turísticos?, incluso entrarían cuestiones, desde la antropología que se cuestionan la cosmovisión de desarrollo que pueden tener las comunidades indígenas que no necesariamente es compatible con la establecida por el gobierno.

En tercer lugar, se deben considerar las relaciones que se establecen entre los actores, tanto a nivel intergubernamental como no gubernamental. Es fundamental incluir a los actores locales dentro del desarrollo endógeno. La estructura institucional gubernamental de la administración pública en México establece lineamientos de facultades para cada orden de gobierno, limitando ciertas competencias a los gobiernos locales. No obstante, desde la perspectiva de la gobernanza, se pueden establecer relaciones que permitan consensos y acuerdos para fomentar la colaboración en la realización del proyecto. Es importante recordar el factor político en estas relaciones: la dinámica no es la misma si el gobierno federal y los gobiernos locales son del mismo partido o de partidos diferentes. Más si agrega el factor de liderazgos locales y organizaciones de la sociedad civil que pueden tener influencia en el proceso.

Un cuarto es la respuesta de la comunidad y/o de organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, los amparos en contra de la construcción de un tramo aplicados por parte del Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (Lariza, Virrueta & Sandoval, Perevochtchikova, 2023), que detuvo la suspensión provisional del tramo de Bacalar a Escárcega, incluso el Observatorio de Conflictos Socioambientales de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (OCSA) ubicó por lo menos veinte organizaciones indígenas que se han pronunciado contra el Tren Maya (Lariza, Virrueta & Sandoval, Perevochtchikova, 2023). Por último, en quinto lugar, está dirigido a las afectaciones ambientales y sociales, centrada en la relación del gobierno con la ciudadanía, por ejemplo, la falta de una consulta previa puede provocar el desconocimiento de la situación ambiental y dinámicas de la vida cotidiana de la comunidad, así como una falta de transparencia del proceso y posible incumplimiento de la ocupación de tierras.

Las consultas dentro de la democracia pueden tener dos objetivos principales, que pueden estar interrelacionados: legitimar acciones del gobierno y profundizar la democracia (Lissidini, 2021). Se espera que las consultas sirvan como un mecanismo de vinculación entre la ciudadanía y el Estado, ayudando a profundizar los procesos democráticos a través de la participación. Sin embargo, estas instituciones participativas a menudo terminan legitimando las acciones gubernamentales más que democratizando los asuntos públicos. En México, la consulta nacional sobre los programas prioritarios del gobierno de Andrés Manuel López Obrador muestra ambos elementos: un esfuerzo por señalar que existirán mecanismos de participación ciudadana, y al mismo tiempo, aumentar la legitimidad del gobierno al mostrar un apoyo superior al 90%, aunque solo participó alrededor del 1% del padrón electoral.

En el caso de la consulta sobre el proyecto del Tren Maya, inicialmente no se buscó profundizar la democracia. Fue más bien una respuesta a las exigencias de organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y de la academia que consideraban necesario consultar a las comunidades indígenas. En las conferencias de prensa del presidente (2018-2024), conocidas como las mañaneras, se indicó una aprobación mayoritaria del proyecto entre los participantes. Sin embargo, existen críticas de que la mayoría de los asistentes eran funcionarios públicos y que, en lugar de ser un proceso de deliberación, las consultas fueron más bien reuniones informativas. Esto ha provocado la falta de acuerdos y consensos reales con las comunidades indígenas.

Alicia Lissidini (2020) señala los aspectos positivos y riesgos que pueden existir dentro de una consulta. Aunque la consulta sobre el Tren Maya se realizó una vez iniciado el proyecto, podría permitir nuevas exigencias comunitarias, ampliando así la agenda pública del gobierno en temas no considerados previamente y posibilitando la resolución de conflictos y una constante vinculación del proyecto con la ciudadanía. En cuanto a los riesgos, aunque Lissidini los relaciona más con la representación electoral, es crucial considerar los liderazgos en la comunidad. Estos liderazgos no siempre facilitan la vinculación con la ciudadanía, y pueden entorpecer el proceso. Además, la presencia de actores con mayor peso puede influir en las decisiones de la comunidad, generando clientelismo en lugar de consensos y acuerdos directos.

La consulta sobre el Tren Maya ofrece una valiosa lección sobre la necesidad de integrar innovaciones democráticas en proyectos de desarrollo regional. Estas innovaciones se manifiestan en instituciones, mecanismos y procesos participativos que facilitan la interacción entre ciudadanía y gobierno. La experiencia del Tren Maya resalta la importancia de una gobernanza participativa que incluya a la comunidad desde el inicio del proyecto, no solo como una medida de legitimación sino como una herramienta para profundizar la democracia. La incorporación de actores locales y la consideración de sus dinámicas internas son esenciales para un desarrollo regional sostenible, tal como sugieren Pellegrino y Vidal (1994). La descentralización y el desarrollo endógeno permiten una gestión territorial más efectiva, potenciando la creatividad emprendedora de los ciudadanos. Sin embargo, el proceso de consulta debe ir más allá de ser una formalidad; debe ser continuo y reflejar verdaderamente los intereses de las comunidades involucradas. La controversia y las críticas alrededor del Tren Maya subrayan la importancia de una consulta previa, inclusiva y transparente, que no solo legitime las acciones gubernamentales, sino que también fomente un verdadero diálogo y acuerdo con la ciudadanía. Así, se puede alcanzar una democratización impulsada por la gobernanza que promueva la colaboración efectiva entre diferentes actores, logrando un desarrollo regional verdaderamente democrático.

Reflexiones finales

La democratización impulsada por la gobernanza permite entender los elementos inmersos en las estrategias de las acciones gubernamentales como un elemento clave para la profundización de la democracia, al considerar una gobernanza participativa para determinados asuntos públicos. 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.

Las instituciones participativas son innovaciones democráticas 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.

El proceso democrático cada día exige una mayor vinculación de la ciudadanía en los asuntos públicos. ¿Por qué no considerar la inclusión de instituciones participativas en un proyecto de desarrollo regional? ¿Cuáles serían los propósitos y resultados al involucrar a la ciudadanía desde el diseño del proyecto? ¿El proyecto podría tener mejores resultados y mayor legitimidad? 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 dentro de una gobernanza participativa, que permita una mayor inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, como una forma de profundizar la democracia y apoyar las acciones gubernamentales.

A primera vista, la consulta sobre el Tren Maya parece haberse implementado más como una respuesta a las exigencias de la ciudadanía y como un complemento para la legitimación del proyecto, más que como un medio para profundizar los procesos democráticos en México. Si bien es un paso importante considerar a las comunidades, especialmente a las indígenas, es necesario analizar cómo se conforman las instituciones participativas; es decir, el propósito, los elementos, la metodología y las características de los funcionarios que llevaron a cabo la consulta. Implementar una institución participativa no es una tarea sencilla; requiere capacidades institucionales y personales en la administración pública. Además, es crucial que la comunidad tenga el interés y las relaciones de vinculación adecuadas con el Estado en estos asuntos públicos, particularmente en aquellos que les beneficien o repercutan de manera directa.

La incorporación de instituciones participativas con el fin de profundizar la democratización en el desarrollo regional permite comprender la interrelación entre los factores económicos, políticos y sociales en un contexto específico. El desarrollo regional, especialmente cuando tiene características endógenas, requiere una mayor vinculación con la ciudadanía local. Es fundamental trabajar en la construcción de consensos y acuerdos para cada proyecto. Reconozco que esto no es sencillo, ya que la estructura debe estar presente en ambos lados: por un lado, desde la parte institucional gubernamental, que debe establecer las normas y reglas para la apertura de la gobernanza participativa en proyectos de desarrollo regional que vaya más allá de la voluntad política; y por otro, desde la ciudadanía, que debe contar con el interés, las capacidades y habilidades necesarias para participar efectivamente en estos proyectos.

Las repercusiones de los proyectos de desarrollo regional 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. Por ejemplo, mientras que una consulta nacional sobre los 10 programas prioritarios del gobierno federal puede generar un consenso general, una consulta local sobre el proyecto del Tren Maya en las regiones específicas afectadas ofrece una perspectiva más detallada y contextualizada de las preocupaciones y aspiraciones de las comunidades directamente involucradas.

En un proyecto 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 el proyecto. 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 proyectos de desarrollo regional. Este documento subraya la importancia de implementar instituciones participativas locales, mientras aboga por la inclusión de mecanismos adicionales que operen a nivel nacional y con diversos sectores.

Referencias literarias

- Amador Tello, J.**, 2018. El Tren Maya y su impacto en las comunidades. Proceso, 27 Noviembre.
- Ank, M.**, 2012. Citizen participation in local policy making: design and democracy. *International Journal of Public Administration*, 35(4), pp. 285-292.
- Barquero, A. V.**, 2007. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research*, Issue 11, pp. 183-210.
- Bassu, S., Bua, A., Dean, R. & Smith, G.**, 2022. Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Studies*, 16(2), pp. 133-145.
- Boisier, S.**, 2004. Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure (Santiago)*, 30(90), pp. 27-40.
- Bua, A. & Bussu, S.**, 2021. Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research*, 60(3), pp. 716-737.
- Conferencia presidente, G. d.**, 2019. Conferencia de presidente. [En línea]
Available at: https://www.youtube.com/live/vnObmX_ZuNA?si=tZptsrPkaD366UF7
- Forbes Staff**, 2018. Resultados de la consulta: 9 de cada 10 apoyan el Tren Maya y refinería en Dos Bocas. [En línea]
Available at: <https://www.forbes.com.mx/ciudadanos-dan-el-si-a-todo-en-la-segunda-consulta-de-amlo/>
[Último acceso: 22 Febrero 2024].
- Gobierno de México**, sf. Consulta Libre, Previa e Informada sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya, México: s.n.
- Guevara, R. M.**, 2021. Acción Pública en el diseño e implementación de megaproyectos: El caso del Tren Maya en el estado de Yucatán. México. s.l.:Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Lariza, Virrueta, A. & Sandoval, Perevochtchikova, D.**, 2023. Próxima estación: la resistencia no ha sido obstáculo para la transformación., Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Lissidini, A.**, 2021. Democracia directa contra déficit democrático: el caso uruguayo. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 28(1), pp. 1-21.
- Mazzucato, M.**, 2022. El Estado emprendedor: La oposición público privado y sus mitos.. s.l.:Taurus.
- Montambeaukt, F.**, 2016. The politics & local participation democracy in Latin America. Institutions, actors, and interactions. s.l.:Stanford University Press.
- Pogrebinski, T.**, 2023. Innovating Democracy? The Means and Ends of Citizen Participation in Latin America. First published ed. s.l.:Cambridge University Press..
- Presidencia de la República**, 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. s.l.:Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Turismo**, 2020. Programa Institucional 2020-2024 de FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V. s.l.:Diario Oficial de la Federación. México.
- Secretaría de Turismo**, 2020. Programa Sectorial de Turismo 2020-2024. s.l.:Diario Oficial de la Federación.
- 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: s.n.
- Vázquez, P.**, 2024. Inauguración entre porras y protestas. *La Jornada*, 1 Marzo, p. 7.
- Vidal, Gutiérrez, M. & Pellegrino, Martínez, S.**, 1994. El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional. *Gestión y política pública*, 3(1), pp. 85-117.
- Villanueva, L. F. A.**, 2016. Democracia, gobernabilidad y gobernanza. s.l.:Instituto Nacional Electoral.
- Warren, M.**, 2009. Governance-driven democratization. *Critical Policy studies*, 3(1), pp. 3-13.