

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



ACCIÓN PÚBLICA EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE MEGAPROYECTOS: EL
CASO DEL TREN MAYA EN EL ESTADO DE YUCATÁN

TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA
MARIANA GUEVARA ROSADO

DIRECTOR DE LA TESINA: DRA. ANA DÍAZ ALDRET

Resumen

El Tren Maya es un megaproyecto propuesto por el actual gobierno federal que tiene el propósito de impulsar el desarrollo económico de la región sursureste del país y potencializar la industria turística a través de una red ferroviaria que brindará servicios de transporte de pasajeros y de carga. Esta red ferroviaria de más de 1500 kilómetros atravesará 84 municipios de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. En estos territorios se encuentran e interactúan una diversidad de actores con múltiples valores, intereses y miradas sobre el megaproyecto y es en gran medida esta diversidad la que complejiza el acaecimiento de este. El enfoque analítico de la acción pública permite observar “un mundo policéntrico de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación” (Cabrero 2005, 14), debido a ello, este enfoque resulta útil para observar los encuentros y desencuentros de esta multiplicidad de actores que intervienen o se ven impactados por el Tren Maya. Los actores del proyecto pueden ser clasificados en dos configuraciones: la gubernamental y la no gubernamental que interactuarán con diversas intensidades para definir el desarrollo del proyecto. Es por esto por lo que la pregunta de investigación que guía la presente investigación es sobre cómo se desarrolla la acción pública alrededor de un megaproyecto *Top-Down* que involucra la participación e interacción de múltiples configuraciones de actores. A través del estudio y análisis de tres casos que involucran a diferentes configuraciones no gubernamentales y que se desenvuelven de manera distinta alrededor de tres situaciones del Tren Maya, argumento que, en megaproyectos con la participación de múltiples actores, múltiples intereses, gran peso político, gran presupuesto, la acción pública resultado de la interacción de configuraciones gubernamentales y no gubernamentales no se desarrollará de forma unitaria. Se podrán experimentar distintas intensidades de la acción pública (baja, media, alta) alrededor de un mismo proyecto en un tiempo determinado dependiendo de la composición de las configuraciones, el tipo de relación que establezcan entre ellas y la visión/posición que tengan sobre el proyecto y sus propias conceptualizaciones de “desarrollo” y “bienestar”.

Lista de abreviaturas

CATEM: Central Autónoma de Trabajadores de México

CEPHCIS: Centro Peninsular de Humanidades y Ciencias Sociales

Cinvestav: Centro de Investigación y de Estudios Avanzados

CMIC: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción en Yucatán

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ESAY: Escuela Superior de Artes de Yucatán

Fonatur: Fonatur Tren Maya S.A de C.V.

IMPLAN: Instituto Municipal de Planeación de Mérida

ITM: Instituto Tecnológico de Mérida

MIA: Manifestación de Impacto Ambiental

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organización no gubernamental

ONU-Hábitat: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

PMDUM: Programa Municipal de Desarrollo Urbano

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PROSECTUR: Programa Sectorial de Turismo 2020-2024

PUEC: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

UADY: Universidad Autónoma de Yucatán

UNAM: Universidad Autónoma de México

UNOPS: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Índice

| | |
|--|-----------|
| 1. Introducción | 1 |
| 2. Marco conceptual: la acción pública en contextos municipales | 5 |
| 2.1. Acción pública. | 5 |
| 2.2. Acción colectiva | 8 |
| 2.3. Capital Social..... | 9 |
| 2.4. Redes de política pública..... | 10 |
| 2.5. Gobiernos locales..... | 11 |
| 3. Metodología | 13 |
| 3.1. Operacionalización y parámetros de los niveles de intensidad..... | 15 |
| 4. El Tren Maya | 18 |
| 4.1 La ruta del Tren Maya: Revisión hemerográfica | 22 |
| 4.1.1 Tramo 1: Palenque-Escárcega..... | 23 |
| 4.1.2 Tramo 2: Escárcega-Calkiní..... | 23 |
| 4.1.3 Tramo 4: Izamal-Cancún..... | 24 |
| 4.1.4 Tramo 5: Cancún-Tulum..... | 24 |
| 4.1.5 Tramos 6 y 7: Tulum-Bacalar y Bacalar-Escárcega..... | 25 |
| 4.1.6 Tramo 3: Calkiní-Izamal | 25 |
| 5. Tren Maya y acción pública: intensidades de la acción en tres situaciones del Tramo 3 | 30 |
| 5.1 Caso 1. Acción pública de baja intensidad: Muuch' Xíinbal | 31 |
| 5.2 Caso 2. Acción pública de media intensidad: Gran Parque La Plancha | 40 |
| 5.3 Caso 3. Acción pública de alta intensidad: ONU-Hábitat | 46 |
| 5.4 Comparación de los tres casos | 53 |
| 6. Reflexiones finales | 56 |
| Referencias | 60 |

Índice de Tablas y Figuras

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Operacionalización de las variables | 15 |
| Tabla 2. Parámetros para clasificar los niveles de intensidad | 16 |
| Tabla 3. Presupuesto asignado al ramo turístico y al Tren Maya..... | 22 |
| Tabla 4. Tramos del Tren Maya | 22 |
| Tabla 5. Consorcios constructores de los tramos del Tren Maya..... | 27 |
| Tabla 6. Comparación entre los tres casos de la acción pública alrededor del Tren Maya en Yucatán..... | 54 |
| Figura 1. Ruta del Tramo 3 del Tren Maya..... | 26 |

1. Introducción

La actual administración del gobierno federal planteó desde el inicio de la misma, treinta proyectos y programas prioritarios que tienen como objetivo reactivar la economía del país “desde abajo y para todos” (Gobierno de México s.f.). Uno de ellos es el Tren Maya (compromiso presidencial #68), proyecto de infraestructura, desarrollo económico y turístico; la autoridad responsable de su diseño e implementación es el Fonatur Tren Maya S.A de C.V. (anteriormente Fonatur Operadora Portuaria S.A. de C.V.).

La página electrónica oficial del Tren Maya señala que éste es un proyecto que busca mejorar la calidad de vida de las personas, cuidar el ambiente y detonar el desarrollo sustentable (Fonatur s.f.). El proyecto consiste en la creación o recuperación de vías férreas que atraviesen 84 municipios de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, de igual forma se construirán 19 estaciones y 11 paraderos en 31 municipios entre los que se encuentran Mérida, Izamal, Valladolid y Chichén Itzá en Yucatán. Estas vías férreas y estaciones ferroviarias conformarán la ruta de más de 1500 km que atravesará el Tren Maya, el cuál será un medio de transporte masivo, turístico y de mercancías

El ferrocarril como medio de transporte estuvo asociado desde el siglo XIX a representaciones de la modernidad y el progreso, pues en él se materializaban los conocimientos científicos y tecnológicos de la época (Figueroa Alvarado 2008). El ferrocarril en el siglo XIX facilitó la conexión de territorios y, al ser una alternativa de transporte, tuvo como efecto el abaratamiento de la circulación de materias primas y mercancías lo que impulsó el comercio y el crecimiento económico de las regiones. El crecimiento económico estuvo asociado a las ideas del desarrollo y el progreso durante la llamada primera década del desarrollo que comprendió el periodo de 1960-1970 (Horta Méndez 2019). En esta primera década se suponía que el crecimiento económico tendría un “efecto cascada” o *Top Down* que permearía a todas las capas de la sociedad. Aunque la idea de desarrollo se ha ido complejizando a través del tiempo hasta nuestros días, sigue presente el crecimiento económico como un factor importante en esta concepción. El tren o ferrocarril como motor del crecimiento económico y éste a su vez del desarrollo está presente en la justificación para la implementación del Tren Maya:

El desarrollo no ha llegado a la región de la misma forma que a los estados del norte y centro del país. Esto se debe a múltiples factores, se puede identificar la falta de infraestructura de transporte y conectividad como una de las principales (Fonatur s.f.).

El turismo es una actividad que, al igual que los trenes y la estructura ferroviaria, se ha considerado como impulsora del crecimiento económico y del desarrollo regional. Esta idea está presente en la visión de la Secretaría de Turismo Federal: “La actividad turística detonará la inversión y el crecimiento económico, impulsando el desarrollo regional equilibrado y los beneficios sociales del país” (Gobierno de México s.f.). El Programa Sectorial de Turismo 2020-2024 (PROSECTUR) señala que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 orienta la consolidación del sector turismo como un sector fundamental para la economía del país por lo que el propósito del PROSECTUR es posicionar a México como una potencia turística competitiva, busca que el turismo sea un “pilar del desarrollo, equitativo, justo y equilibrado entre comunidades y regiones del país” (Diario Oficial de la Federación 3-07-2020).

El Tren Maya engloba esta visión de crecimiento económico como motor del desarrollo regional en dos sentidos: primero, es un proyecto de creación de infraestructura ferroviaria que posibilita la conexión de las localidades del sursureste del país y que permita el transporte de materias primas, mercancías y personas. Segundo, el Tren Maya está enmarcado principalmente como una política turística, pese a que sus implicaciones abarcan áreas de desarrollo urbano y territorial, comunicaciones y transporte, y, medio ambiente. Al ser enmarcado como política turística, el Tren Maya sigue la lógica del turismo como actividad dinamizadora de las economías locales y motor del desarrollo económico y social de las regiones (Shone 2013). Un problema que puede surgir en el proyecto del Tren Maya está relacionado con las diferentes visiones que pueden tener los múltiples actores acerca de lo que es el desarrollo y el bienestar.

Este megaproyecto planteado desde la administración federal tendrá un impacto económico, social, cultural y medioambiental en los territorios que recorrerá y particularmente, en los 31 municipios que han sido establecidos como estaciones o paraderos. Estos municipios son territorios en los que está presente una multiplicidad de actores con intereses, valores y planes distintos; el gobierno no es un ente monolítico, sino que también está compuesto por una diversidad de actores e instituciones cuyos objetivos y valores muchas veces pueden estar en conflicto. Es por ello por lo que el proyecto del Tren Maya (proyecto complejo que involucra a múltiples sectores) despliega la opinión, reacción y movilización de la acción pública de actores

locales y nacionales que establecen estrategias y relaciones de poder entre ellos para establecer espacios/momentos de encuentro y/o desencuentro en la búsqueda de sus intereses y el cumplimiento de sus objetivos. El enfoque de la acción pública tiene como objetivo entender la acción de actores gubernamentales y no gubernamentales que buscan resolver problemas colectivos. Enrique Cabrero (2005) explica que el enfoque de acción pública es útil para "entender mejor un mundo policéntrico de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación" (14).

En este sentido, la pregunta que guía esta investigación es la siguiente:

¿Cómo se desarrolla la acción pública alrededor de un megaproyecto *Top-Down* que involucra la participación e interacción de múltiples configuraciones de actores (gubernamentales y no gubernamentales)?

El argumento que da respuesta a esta pregunta es que, en megaproyectos con la participación de múltiples actores, múltiples intereses, gran peso político, gran presupuesto, la acción pública resultado de la interacción de configuraciones gubernamentales y no gubernamentales no se desarrollará de forma unitaria. Se podrán experimentar distintas intensidades de la acción pública alrededor de un mismo proyecto en un tiempo determinado dependiendo de la composición de las configuraciones y el tipo de relación que establezcan entre ellas.

Este trabajo permitirá observar las dinámicas y relaciones políticas, económicas y sociales que diversos actores están desarrollando bajo el impulso del proyecto del Tren Maya. En este sentido, el supuesto del que parte la presente investigación es que la acción pública ya está llevándose a cabo incluso antes de la finalización del proyecto, es justo la acción pública que realizan actores locales y nacionales con intereses diversos en esta primera etapa del Tren Maya la que definirá el desarrollo posterior del proyecto.

De igual forma, en este trabajo, el estudio de los gobiernos locales responde a un esfuerzo por descentralizar la investigación científica y particularmente la investigación que se realiza en el campo de la administración y política pública, al enfocarse en la región sursureste del país, particularmente en el estado de Yucatán.

Las políticas públicas, proyectos y programas públicos relacionados con el sector turístico han estado alimentados y han respondido a los intereses de la industria turística del país: empresarios, inversionistas. El proyecto del Tren Maya parece no ser la excepción (PODER 2020), por lo tanto, este trabajo busca visibilizar la voz de otros actores que también intervienen o se ven afectados por su implementación.

En esta tesina se analiza la acción pública que se lleva a cabo alrededor de tres situaciones relacionadas con el Tren Maya en el estado de Yucatán. El resultado de este análisis muestra que la acción pública puede desarrollarse con diferentes intensidades alrededor de un proyecto en específico dependiendo de los actores involucrados, los contextos de donde provienen, los valores que guían sus acciones y sus interacciones con el resto de los actores. Las intensidades de la acción pública estarán relacionadas con la propensión a la cooperación de los actores para lograr un proyecto en común. Cuando los actores sostienen visiones contrarias sobre el proyecto y sus impactos la acción pública será de baja intensidad, sin embargo, cuando los actores comparten la misma visión sobre el proyecto y sus impactos (y se cumplen otros supuestos como la horizontalidad de la acción) la acción pública que se desarrollará será de alta intensidad.

2. Marco conceptual: la acción pública en contextos municipales

El marco conceptual que sostiene la presente investigación está integrado principalmente por los conceptos de acción colectiva, acción pública, capital social y redes de política pública. El elemento en común que presentan estos conceptos es el supuesto de la existencia de múltiples actores que se relacionan entre sí e intervienen en la administración pública, en el ciclo de políticas públicas y en la toma de decisiones públicas. El reconocimiento de la existencia de estos actores responde a la afirmación de que el Estado no es el único actor que interviene en las decisiones y acciones públicas, sino que se acepta que en primer lugar, el Estado no es un actor homogéneo puesto que está conformado por actores e instituciones racionales capaces de generar estrategias, con intereses diversos y cuyas relaciones están envueltas en dinámicas de poder (Crozier 1969), en segundo lugar, se acepta que el Estado no tiene el monopolio de la decisión y acción pública, por el contrario, son múltiples actores con los que se debe trabajar o negociar para poder llegar a objetivos en común. La sociedad civil está diferenciada y pluralizada, presenta una gran diversidad de preferencias y está conformada por grupos con diferentes necesidades y convicciones (Duran 1999).

La acción pública no se da en el vacío, por el contrario, sucede en lugares específicos, es decir, la acción pública se encuentra territorializada. Debido a ello, en este trabajo también será importante considerar la literatura sobre gobiernos locales en cuyos territorios se llevan a cabo una gran cantidad de dinámicas para llegar a un fin común (o que se ha establecido como común, hegemónico).

A continuación, presentaré brevemente los conceptos que forman parte del marco teórico que sostiene la investigación.

2.1. Acción pública

La acción pública es una categoría analítica que sirve como punto de intersección entre la acción gubernamental y la acción social. Es un enfoque que “intenta superar una interpretación exclusivamente desde la pertenencia institucional de los actores y que más bien busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de los mismos” (Cabrero 2005, 6). Busca dar luz sobre los encuentros y desencuentros que tienen los actores más allá del grupo social o institucional al que pertenecen. Este enfoque también permite observar las acciones previas que se desarrollan para que las políticas públicas puedan diseñarse e implementarse, en

el caso de este trabajo de investigación, el estudio de la acción pública permitirá conocer las negociaciones y acciones previas a la construcción del Tren Maya en el sursureste del país y específicamente en el estado de Yucatán.

Thoenig (1997) define el concepto de acción pública de la siguiente forma: "la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado" (28). El autor argumenta que, durante el proceso de la acción pública, la sociedad en general puede decidir delegar el trato de los problemas colectivos a una o varias agencias gubernamentales, de esta forma, el Estado pierde su monopolio de la toma de decisiones públicas. Es decir, el Estado o municipalidad no actúa de manera autónoma, sino que existen muchos intereses no gubernamentales que intervienen en las decisiones públicas. Este autor critica la mirada estatocentrista o estatocentralista que domina el enfoque de las políticas públicas y es por ello por lo que propone, a través de la acción pública, mirar las relaciones que se establecen entre Estado y otros interlocutores en la arena política para implementar políticas y proyectos públicos.

En este mismo sentido, Cabrero (2005) afirma que, desde el lente analítico de la acción pública, gobernar es conducir la acción colectiva, no existe una separación tajante entre Estado y sociedad civil, sino que pueden ser vistos como un continuo (14).

La acción pública también puede ser entendida como un proceso, en este sentido, Durán señala que "la acción pública siempre es una manera de arbitrar entre preferencias múltiples e incongruentes. Hay que aceptar su carácter plenamente relativo, dicho de otra manera, político" (1999, 54). En sintonía con lo anterior, Espejel argumenta que la acción pública es un "proceso tendiente a lograr la cooperación entre organizaciones en circunstancias en que el marco tradicional de las políticas y la cooperación interorganizativa se cuestionan" (2015, 50).

El enfoque de la acción pública reconoce que los procesos gubernamentales no están regidos únicamente por estructuras formales que se adaptan a contextos determinados y que son mandados por procedimientos establecidos de forma racional, por el contrario, este enfoque reconoce que la acción pública es producto de la interacción de actores concretos, está determinada también por reglas informales y por deseos y necesidades de los actores participantes que interactúan con y desde un entramado institucional (Santos Zavala 2014). Bajo

esta perspectiva se entiende que la acción pública no es determinada por un actor particular, por el contrario, es construida de manera colectiva (Cabrero 2005).

Lascoumes (2014) presenta cinco variables a partir de las cuáles se puede estudiar la acción pública y que serán útiles para la realización del presente trabajo:

1. Actores individuales o colectivos: dotados de intereses y de recursos, disponen de una cierta autonomía para desarrollar estrategias, tienen capacidad para hacer elecciones, y están más o menos guiados por sus intereses materiales y simbólicos.
2. Representaciones: son los marcos cognitivos y normativos que dan un sentido a sus acciones, las condicionan, pero también las reflejan. Las representaciones califican los temas y los relacionan con los valores y los símbolos.
3. Instituciones: son los marcos de acción, las normas, reglas, rutinas y procedimientos que orientan las interacciones.
4. Procesos: son determinados por las tres primeras variables y son las movilizaciones de los actores y sus dinámicas de intercambio y de evolución en el tiempo.
5. Resultados: *outputs* y *outcomes*.

La forma de organización e interacción que presentan los actores determina el tipo o la intensidad de la acción pública que se desarrolla. Los actores se organizan en configuraciones, las cuales se definen como “el acomodo de los actores o coaliciones que participan en la acción pública local y de los sistemas de regulación que rigen la relación entre ellos” (Cabrero 2005, 98). Las configuraciones de actores pueden ser de dos tipos: gubernamentales y no gubernamentales. La primera está conformada por las diferentes agencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno; por su parte, la configuración no gubernamental está conformada por empresarios, pueblos indígenas, representantes ciudadanos, asociaciones civiles de diferentes tamaños, periodistas, académicos, entre otros.

Ambas configuraciones de actores pueden converger en sus intereses y en sus acciones o pueden encontrarse en posiciones encontradas que no permitan esta convergencia. Cabe mencionar que las dos situaciones mencionadas no son dicotómicas y más bien se podría pensar en un continuum en el cual la configuración gubernamental y la configuración no gubernamental interactúan de formas que tienden más a algunos de los extremos en un momento determinado. A un nivel más micro, es importante señalar que las configuraciones, al estar conformadas por

múltiples actores, no son necesariamente homogéneas en su interior pues pueden existir diferentes puntos de vista, valores, intereses y objetivos que incluso podrían tornarse en diferencias irreconciliables al interior de la configuración.

Los distintos niveles de convergencia que pueden desarrollar las dos configuraciones dan lugar a la intensidad que adoptará la acción pública en un momento determinado:

1. Acción pública de baja intensidad: refiere a una convergencia en estancamiento que propicia el inmovilismo social, la pasividad y una ausencia de estímulos para la innovación por parte de la configuración gubernamental (Cabrero 2005). También puede existir una acción pública de baja intensidad cuando las configuraciones presentan diferencias irreconciliables en su interior y existe la propensión a no cooperar que se explica por visiones de desarrollo y bienestar contradictorios, como podría ser en el caso del Tren Maya. En estos casos los proyectos y políticas públicas adoptan una regulación de arriba hacia abajo.
2. Acción pública de media intensidad: esta situación ocurre cuando las convergencias acontecen alrededor de un proyecto en específico y son temporales. La configuración gubernamental está orientada a la innovación y la configuración no gubernamental está orientada a la movilización social lo que les permite establecer cierta sintonía y la acción pública experimenta un dinamismo incierto (Cabrero 2005).
3. Acción pública de alta intensidad: se desarrolla cuando existe una transformación gubernamental y la configuración no gubernamental tiene una fuerte propensión a la cooperación. Existe una convergencia en “coevolución” y la acción estatal abandona el control arriba hacia abajo para actuar de manera horizontal con el resto de los actores, a la vez que adopta el papel de agente articulador del conjunto (Cabrero 2005).

2.2. Acción colectiva

La acción colectiva es anterior a la acción pública. Está presente cuando múltiples actores intervienen en la elaboración de acciones y soluciones en busca de un bien común (Vega-Godínez 2012, 27). Este bien común, señala Cabrero (2005), debe ser entendido como un interés colectivo posible en lugar de un interés general mítico. Es decir, estos autores concuerdan al implícitamente reconocer que en las decisiones y acciones de asuntos públicos pueden estar influenciadas e intervenidas por actores con intereses distintos por lo que a lo que se aspira es

al interés colectivo posible que se logra a partir de negociaciones y estrategias que yacen en relaciones de poder, más que en un interés general o bien común dado de antemano.

Continuando con la idea de la acción colectiva como condición previa a la acción pública, Cabrero (2005) afirma: “La producción de acción pública es la institucionalización de la acción colectiva con el fin de integrar, ordenar y dar coherencia al conjunto” (33). Como ya se señaló anteriormente, bajo el enfoque de la acción pública el fin del gobierno es conducir la acción, es decir, se reconoce la existencia de múltiples actores no gubernamentales, pero se acepta que el gobierno debe tener la labor de coordinar los esfuerzos del conjunto para lograr alcanzar el interés colectivo.

2.3. Capital social

La aspiración a alcanzar un interés colectivo no sería posible sin un elemento esencial que posibilita la asociación de los actores, el capital social. Cabrero (2005) señala que el capital social es “la capacidad de las personas y de las colectividades para asociarse, organizarse y desarrollar actividades que buscan fines comunes” (36). En el mismo sentido, Vega-Godínez (2012) define al capital social como las “redes sociales, el vigor de la vida asociativa y los mecanismos de reciprocidad presentes en los intercambios sociales” (36). Estas definiciones nos muestran que la capacidad de los actores para influir en las decisiones colectivas no sólo se explica por las relaciones de poder y de influencia, sino también por el capital social que cada uno de estos actores ha desarrollado pues es este elemento el que les permite negociar y asociarse para tomar decisiones y realizar actividades que tienen un fin para la colectividad en su conjunto.

Los componentes del capital social son los siguientes:

1. Red social: “los individuos forman parte de distintas redes sociales en el seno de las cuales pueden establecer relaciones que van del simple reconocimiento mutuo hasta el establecimiento de relaciones estrechas y constantes” (Vega-Godínez 2012, 36).
2. Normas sociales: reglas, valores y expectativas compartidas por los miembros de la red (Vega-Godínez 2012, 36).
3. Sanciones.

Estos elementos podrán ser observados en mayor o menor medida entre los diferentes actores y asociaciones que participan o se ven impactados por el proyecto del Tren Maya. Estos actores y asociaciones no poseen el capital social en igual medida, sino que va variando según como lo

hayan ido desarrollando a lo largo del tiempo. López-Rodríguez y Soloaga (2012) señalan que este desarrollo de capital social entre los actores que participan en un proyecto en común puede tener efectos tanto positivos como negativos: los efectos positivos se expresan en el fomento de la cooperación, la alteración de los términos y niveles de intercambio, la reducción del individualismo y el aumento de las inversiones en bienes públicos. En cuanto a los efectos negativos, los autores señalan que se pueden manifestar en la discriminación o exclusión de personas o grupos que no posean el capital social necesario para formar parte del colectivo mayor (López-Rodríguez y Soloaga 2012, 22).

2.4. Redes de política pública

Para lograr fines en común o el interés colectivo, los actores deben asociarse entre sí pues sus intereses, valores y capacidades diferenciadas no permiten que puedan desenvolverse de forma aislada en tareas que afectan a la colectividad. Es por ello por lo que para el estudio de la acción pública el análisis de las redes de política pública cobra importancia.

Al igual que en el caso de la acción pública, el supuesto que sostiene las redes de política es que el Estado se fragmenta en compartimientos diferenciados y una diversidad de actores aparecen en escena. Es decir, tal como señala Thoenig (1997), este enfoque reconoce que el Estado no es un ente homogéneo ni actúa de forma aislada, por el contrario, la acción pública se construye en cooperación pues “la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos entre los cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades” (28).

Le Galès define las redes de política pública como “el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones que se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses” (Citado en Cabrero 2005, 21). El mismo autor señala que el enfoque de redes de política es un enfoque metodológico más que teórico, es por esta razón que las redes de políticas son una herramienta útil para estudiar la acción pública en gobiernos locales. En este sentido, Ramírez y Castillo (2017) señalan que el análisis de redes es apropiado para estudiar relaciones entre unidades en las que la estructura tiene tanto o mayor efecto que los atributos de las unidades para explicar el fenómeno.

Las redes de política no son elementos estables, sino que se construyen a partir de la constante entrada y salida de actores que son sensibles al entorno y que están en constante

interacción con el mismo. Esta maleabilidad permite que las redes de política pública puedan adaptarse a condiciones locales con facilidad, sin embargo, el elemento que mantiene la forma de las redes de política pública es que cada organización -en mayor o menor grado- logra mantener su identidad, especificidad y libertad (Weick 1976).

Rhodes y Marsh dividen las redes de políticas en dos tipos distintos: el primero de ellos es la “comunidad de política” (*policy community*) que hace referencia a redes de actores que se encuentran en una situación relativamente estable con respecto a la forma en la que se integran y sus estrategias de acción, estos grupos limitan la entrada a nuevos participantes; el segundo tipo son las “redes temáticas” (*issue networks*) que hace referencia al conjunto de actores que pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una determinada política, son aquellas redes en las que participan varios actores sin posibilidades de estabilidad ni continuidad (Citado en Cabrero 2005, 22). En cada política pública pueden coexistir los dos tipos de redes, "en general, las comunidades de políticas tendrán la posibilidad de dirigir o pilotear los procesos decisorios, mientras que las redes temáticas en ocasiones se transforman más en ‘foros de discusión’ que en verdaderas redes de influencia y decisión" (Cabrero 2005, 23). Estos dos tipos de redes de políticas se manifiestan en el proyecto del Tren Maya de la siguiente forma: por un lado, las comunidades de política están representadas por las diversas Secretarías, dependencias gubernamentales, sindicatos y empresarios; por el otro lado, es posible caracterizar como redes temáticas a las asociaciones civiles, los representantes de los pueblos indígenas, los empresarios locales o los ciudadanos interesados.

2.5. Gobiernos locales

La acción pública es un instrumento teórico idóneo y potente en lo territorial debido a que ésta se lleva a cabo en un espacio social determinado.

Su utilidad permite llevarlo al ámbito de lo regional y de lo local, y explicar así la dinámica de la acción pública localizada, visualizar el tejido social de esa realidad específica, identificar con mayor precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, el papel del gobierno local y los itinerarios de políticas públicas particulares (Cabrero 2005, 32).

De esta forma, “el territorio dejaría de entenderse exclusivamente bajo la acepción tradicional de espacio geográfico, o bajo la acepción político-administrativa de ámbito de jurisdicción, para convertirse en un espacio donde se combina la acción de diversos participantes en la atención

de un problema compartido” (Amaya 2012, 133) La territorialización nos permite observar quienes son los actores que participan y toman decisiones sobre el Tren Maya.

En México, el municipio se ha consolidado como un espacio en donde diversos actores se encuentran, en este espacio está presente una diversidad política (González 2010, 1). Sin embargo, el municipio no siempre ha sido este espacio consolidado que permite la acción pública de actores gubernamentales y sociedad civil, durante el gobierno del PRI, los municipios se encontraron subordinados al gobierno central pues funcionaban como agencias administrativas que prestaban servicios reproduciendo esquemas verticales diseñados desde la federación y en los que no había espacio para la voz del ciudadano (Cabrero y Díaz Aldret 2012, 86). Fue a partir de la década de 1970 que el proceso democratizador en México le abrió la puerta a la participación de actores sociales en los asuntos públicos, especialmente a los actores de base local. Cabrero y Díaz Aldret (2012) sostienen que en muchos municipios se incrementó la capacidad de los actores de asociarse para proteger intereses particulares lo que dio lugar al surgimiento de diversas formas de acción social y política, asimismo se comenzó a sentar la idea de que el país era plural y que con esta pluralidad se debía convivir (87). Los autores también afirman que en los espacios locales es donde surgen nuevas formas de gestión de políticas públicas y en donde la proximidad entre gobierno y sociedad civil da lugar a nuevas formas de participación ciudadana (Cabrero y Díaz Aldret 2012, 84). Arellano et al presentan otra visión de los gobiernos locales al afirmar que son el eslabón más débil del federalismo mexicano pues el ayuntamiento no está diseñado para enfrentar los retos que requieren enfrentar los espacios locales y las ciudades (Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar 2012, 29).

3. Metodología

Parto de una metodología cualitativa que “selecciona participantes a propósito y los integra en un número pequeño de casos de acuerdo con su relevancia. La recolección de datos es diseñada de manera más abierta y busca una mirada exhaustiva” (Flick 2015, 11) y un diseño de investigación descriptivo que busca la conceptualización de fenómenos (acción pública principalmente) para poder observarlos en la empiria.

El eje empírico que da estructura a esta tesina es el proyecto del Tren Maya en el estado de Yucatán. Alrededor de éste observaré tres situaciones en las que actores públicos y privados acomodados en configuraciones gubernamentales y no gubernamentales interactúan entre sí y dan forma a la acción pública. Las interacciones entre las configuraciones presentan dinámicas diferentes entre cada una de las tres situaciones observadas, estas diferencias pueden deberse a los diferentes contextos de los que surgen y se desenvuelven las configuraciones y a las condiciones que se fijan para la interacción. Las interacciones diferenciadas también tendrán efectos en la propensión a la cooperación de los actores y a los resultados que sean producto de esa interacción, es decir, las diferentes interacciones darán lugar a diferentes convergencias entre configuraciones y formas de acción pública que varían según el tipo de intensidad que se genera: baja, media y alta.

La elección de las tres situaciones alrededor del Tren Maya responde a que cada una de estas situaciones representa un caso diferente de acción pública que muestra una intensidad diferente de acción dependiendo de la interacción y convergencia entre las configuraciones (cubren la gama de los niveles de intensidad de la acción pública). El primer caso es un ejemplo de acción pública de baja intensidad, el segundo, muestra una acción pública de media intensidad y el tercero, ejemplifica una acción pública de alta intensidad. En todos los casos la configuración gubernamental está conformada principalmente por el Fonatur, por el Gobierno del Estado de Yucatán y por el Ayuntamiento de Mérida (la magnitud de la participación de estos actores varía de caso a caso). La configuración no gubernamental es diferente en cada uno de los casos: en el primer caso está conformada principalmente por la Asamblea de Defensores del Territorio Maya Muuch' Xíinbal, en el segundo por la Asociación Gran Parque La Plancha y en el tercer caso por ONU-Hábitat.

Los tres estudios de caso permiten observar y obtener un conocimiento a profundidad de los actores y dinámicas que se desarrollan en torno al proyecto del Tren Maya. Las situaciones que dieron forma a los tres estudios de caso que se analizan en esta tesina sucedieron al mismo tiempo de la elaboración de ésta y seguirán desarrollándose, por lo menos, hasta la finalización de la construcción del Tren. Al respecto, Yin (2009) señala que “los estudios de casos se utilizan para examinar eventos contemporáneos en los que los comportamientos no pueden ser manipulados” (8). Se realizó una comparación entre las similitudes y diferencias que presentan las configuraciones y el contexto de la acción pública para describir las diferencias entre las intensidades de cada caso, sin embargo, debido al reducido tamaño de la n , esta comparación no permite generalizar las observaciones y hallazgos.

El análisis de redes de políticas me permitirá observar cómo se relacionan y se forman grupos entre actores que buscan llevar a cabo la acción pública. De esta forma tendré la posibilidad de “analizar a los actores en sus lógicas transversales de pertenencia a varios círculos sociales” (Cabrero 2005, 21).

Para recabar la información utilizaré tres técnicas principales: la primera de ellas es una revisión hemerográfica de periódicos electrónicos nacionales y locales durante el periodo que abarca de abril 2020 a abril 2021. El objetivo de esta revisión hemerográfica es tener un panorama amplio y detallado de las acciones que se realizan alrededor del Tren Maya, especialmente las relacionadas con los tres casos de estudio. Utilicé la plataforma de Google News para recopilar las notas periodísticas y el criterio de búsqueda fue “Tren Maya”. Posteriormente, me centré en las notas sobre el estado de Yucatán y las codifiqué por medio de Atlas.ti utilizando los siguientes códigos (según mi interés en cada caso): para el caso de baja intensidad utilicé los códigos de “Amparos”, “Colectivos locales”, “Consulta indígena”, “Indignación”, “Medioambiente”, “MIA”, “ONGs”, “Pueblo Maya” y “Suspensión”, para el segundo caso utilicé los códigos de “Académicos”, “Colectivos locales”, “Desarrollo urbano”, “La Plancha” y “Mérida”, para el último caso los códigos fueron “Mérida”, “ONU-Hábitat” y “Políticas de movilidad”. Algunos códigos transversales fueron: “A favor”, “Beneficios”, “Configuración gubernamental”, “Configuración no gubernamental”, “En contra”, “Tramo 3”. La segunda técnica fue la recuperación de entrevistas o conferencias a actores claves para los tres casos que se encontraran en prensa o en plataformas como YouTube. Elegí esta técnica debido a que los

tres casos han tenido una amplia difusión en los medios de comunicación por lo que existía información suficiente para analizar las posiciones de las configuraciones, las acciones realizadas, así como sus interacciones entre sí. Por último, la tercera técnica fue la revisión y análisis de documentos oficiales como son los decretos, evaluaciones de impacto ambiental, resultados de las consultas indígenas y reportes gubernamentales en general; el propósito de acercarme a los documentos oficiales es conocer las acciones concretas que el gobierno, en sus tres niveles, está llevando a cabo con relación al megaproyecto. Estas acciones oficiales surgen de la influencia e interacción con otros actores no gubernamentales.

3.1. Operacionalización y parámetros de los niveles de intensidad

Los conceptos teóricos fueron observados en la empiria por medio de la siguiente operacionalización (Ver Tabla 1):

Tabla 1. Operacionalización de las variables

| | Variable | Definición conceptual | Dimensiones | Indicador | Observable |
|--|-------------------------------|--|--|--|--|
| Categoría analítica: Acción Pública | Contexto de la acción pública | Manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado | Número y tipo de actores | Arreglos entre actores y caracterización | Actores individuales y/o colectivos. |
| | | | Representaciones | Posición frente al proyecto | A favor, en contra, neutral |
| | | | Instituciones: Reglas, rutinas y procedimientos que orientan las acciones. | Marcos legales (¿Cuáles son? ¿Qué señalan?), instancias informales (¿Cuáles son? ¿Cómo se forman?), espacios de participación (¿Formales o informales? ¿Quiénes participan?) | Planes de Desarrollo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamentos, Leyes en materia turística |
| | | | Procesos: Movilización de los actores y sus | Acciones que han llevado a cabo y cómo se | Interacción: horizontal, vertical, híbrida. |

| | | | | | |
|--|------------------------------------|---|--------------------------|---|--|
| | | (Thoenig, 1997). | dinámicas de intercambio | relacionan entre sí. | |
| | | | Resultados | Outputs y outcomes concretos que se derivan de las acciones e interacciones de los actores. | Amparos, suspensiones, mesas de trabajo, recomendaciones de política pública |
| | Configuración (método de análisis) | “El acomodo de los actores o coaliciones que participan en la acción pública local y de los sistemas de regulación que rigen la relación entre ellos” (Cabrerero, 2005: 98) | Gubernamental | Agencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno. | Fonatur, Semarnat, ayuntamiento de Mérida, Gobierno del Estado de Yucatán |
| | | | No gubernamental | Actores que no pertenecen a la esfera gubernamental, pero inciden en la acción pública. | Sindicatos, empresarios, organizaciones vecinales, colectivos, agrupaciones ciudadanas, académicos, periodistas. |

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura.

La acción pública puede presentar distintos niveles de intensidad que dependen de la convergencia entre las configuraciones gubernamentales y no gubernamentales. Para poder identificar el nivel de intensidad que está presentando la acción pública en los tres estudios de caso que se analizaron en este trabajo se utilizaron los parámetros siguientes (Ver Tabla 2):

Tabla 2. Parámetros para clasificar los niveles de intensidad

| Variable | Definición Conceptual | Dimensiones | Parámetros de clasificación |
|---------------------------------|---|-----------------|---|
| Intensidad de la acción pública | Niveles de convergencia que adoptarán las dos configuraciones | Alta intensidad | -Transformación gubernamental (el gobierno coordina a los actores más que impone sus formas y acciones) -Configuración no gubernamental coopera (los actores de la configuración |

| | | | |
|--|--|------------------|--|
| | | | <p>gubernamental trabajan de la mano con la configuración no gubernamental).</p> <p>-Regulación horizontal (no existe algún actor que se imponga ante los otros).</p> |
| | | Media intensidad | <p>-Convergencias temporales alrededor de un proyecto en específico (las configuraciones cooperan mientras exista un proyecto que les haga compartir una misma visión).</p> <p>-Dinamismo incierto (no se asegura la continuidad de la acción pública, es decir, finalizado el proyecto también finaliza la cooperación)</p> |
| | | Baja intensidad | <p>-Convergencia en estancamiento (las configuraciones mantienen posiciones opuestas).</p> <p>-Inmovilismo social (la sociedad no participa en la acción pública ya sea por desconocimiento o porque no existen los canales de participación).</p> <p>-Diferencias irreconciliables entre las configuraciones (las configuraciones adoptan distintos puntos de vista que no convergen).</p> <p>-Visiones de desarrollo y bienestar contradictorios.</p> <p>-Regulación de arriba hacia abajo (la configuración gubernamental impone la acción pública y el resto de los actores ve limitada su participación).</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura

4. El Tren Maya

Los megaproyectos son proyectos a gran escala y que por lo menos su supervisión y financiamiento es llevada a cabo por el sector público. Se asocian al transporte o construcción de infraestructura que trae consigo grandes cambios y modificaciones de los espacios. Díaz Aldret, señala que en el desarrollo de los megaproyectos es posible observar “relaciones de poder, intereses divergentes, desigualdades en la distribución de los costos y beneficios involucrados y distintas capacidades de los actores” (2018, 183). Es por ello, que un enfoque como el de acción pública que permita observar las dinámicas que se establecen entre los actores diversos es particularmente relevante en el caso de los megaproyectos. De igual forma, los megaproyectos permiten observar la forma en la que las autoridades gubernamentales buscan establecer relaciones de comunicación positiva con el resto de los actores a la vez que, debido a la magnitud del proyecto, mantienen una estructura vertical en la integración del proceso (Díaz Aldret 2018, 183). En vista de sus características y magnitud es posible conceptualizar al Tren Maya como un megaproyecto, el cual busca contribuir a definir las políticas de desarrollo urbano del sursureste del país.

Un megaproyecto tan complejo como el que representa el Tren Maya requiere una descripción que permita conocer su marco legal, objetivos, planteamientos, los puntos relevantes de su planeación, diseño e implementación, así como una breve caracterización de los actores que influyen en el desarrollo de éste y/o su cotidianidad se ve impactada por el proyecto. Debido a ello, el objetivo de este capítulo es, por un lado, presentar una revisión de los documentos oficiales que le dieron y dan sustento al proyecto del Tren Maya y por el otro, presentar una revisión hemerográfica que permita describir a los actores gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el proyecto para poder entender el marco bajo el cual estos actores interactúan, convergen y en mayor o menor medida influyen en la construcción del Tren Maya.

La actual administración federal estableció la necesidad de conectar al sursureste mexicano con el resto del país por medio de proyectos de infraestructura que se orienten al turismo social, inclusivo y al desarrollo territorial de la región. Esto debido a que dicho gobierno considera que el sursureste del país presenta rezagos económicos y desigualdades con respecto a otras regiones, los cuales se explican debido a una ineficiencia en la implementación de

políticas públicas y en los programas de desarrollo, así como deficiencias en la conectividad mediante obras de infraestructura (Diario Oficial de la Federación 24-12-2020). Como solución a estas problemáticas, se propuso, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024) y en el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024 (PROSECTUR 2020-2024), el Proyecto Prioritario Integral Tren Maya que tiene como objetivo lograr el desarrollo integral de la región a partir del ordenamiento territorial, la preservación del medioambiente, el desarrollo económico inclusivo, el bienestar social y la protección de patrimonio tangible e intangible y de la identidad histórica de los pueblos de la región (Gobierno de México s.f.)

El 12 de julio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024). Este plan desarrolló tres ejes principales: 1. Política y gobierno, 2. Política Social y 3. Economía. El tercer eje tiene por objeto “detonar el crecimiento, mantener las finanzas sanas, alentar la inversión privada e impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo en el país” (Diario Oficial de la Federación 3-07-2020). Algunas de las acciones gubernamentales que contribuyen al cumplimiento de este tercer eje están plasmadas en el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024 (PROSECTUR 2020-2024) elaborado por la Secretaría de Turismo, particularmente en lo referente a la detonación de proyectos regionales como el Tren Maya. El PROSECTUR 2020-2024 tiene cuatro objetivos prioritarios:

1. Garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística del país.
2. Promover el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México.
3. Fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.
4. Fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional.

El segundo objetivo prioritario “Promover el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México”, fomentará la creación de infraestructura para elevar la potencialidad regional. La estrategia prioritaria 2.1 busca impulsar proyectos de infraestructura para el desarrollo turístico integral y sostenible en las distintas regiones del país. La construcción del Tren Maya es, según lo establecido en PROSECTUR 2020-2024, “el más relevante compromiso de infraestructura para impulsar el desarrollo armónico socioeconómico y turístico de la historia del sureste del

país” (Diario Oficial de la Federación 3-07-2020, 7). De igual forma, en el PROSECTUR 2020-2024 se plantea que el Tren Maya incrementará la derrama económica del turismo, aportará empleos, protegerá el ambiente de la zona, el ordenamiento territorial, a la vez que procura incorporar la obra y sus beneficios a los habitantes respetando las opiniones de los pueblos originarios. El proyecto aprovechará los recursos turísticos mediante circuitos que abarcarán destinos de playas, zonas arqueológicas, museos, Pueblos Mágicos y Ciudades Patrimonio Mundial de la Humanidad (Diario Oficial de la Federación 3-07-2020).

Para llevar a cabo el proyecto del Tren Maya, el 5 de diciembre de 2018 Fonatur Operadora Portuaria S.A. de C.V. cambió su denominación a Fonatur Tren Maya S.A. de C.V. y modificó su objeto social para incluir: “Tramitar todo tipo de asignaciones y permisos y ejecutar la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de vías férreas en el sureste de la República Mexicana” (Diario Oficial de la Federación 21-04-2020). Esta institución se convierte en la encargada principal de llevar a cabo el proyecto del Tren Maya y para ello, formula cuatro objetivos prioritarios plasmados en el Programa Institucional 2020-2024 de Fonatur Tren Maya:

1. Ejecutar el Proyecto Prioritario Integral Tren Maya para mejorar la conectividad, movilidad y el desarrollo integral sostenible del sureste.
2. Mejorar las condiciones de funcionamiento de Escalas Náuticas conforme las características de cada destino turístico.
3. Garantizar el mantenimiento de la infraestructura portuaria y mejorar la seguridad de las Administraciones Portuarias Integrales.
4. Fortalecer las capacidades institucionales de Fonat.

El primero objetivo prioritario resulta relevante para esta investigación. La justificación de este objetivo es que existe una lejanía entre los centros urbanos en el sureste del país lo que dificulta la distribución de la actividad económica y contribuye a la existencia de un crecimiento desigual. Por ejemplo: Campeche, Mérida, Cancún y Chetumal se encuentran a una distancia promedio de 320 kilómetros una de la otra. Aunado a ello, las necesidades de transporte de mercancías crecen constantemente, no así la infraestructura que permita este transporte pues no existe un transporte ferroviario que permita manejar adecuadamente grandes cantidades de mercancías a la vez que represente una alternativa más económica que otros medios de transporte terrestre.

La falta de conectividad en la zona también ha traído problemas de falta de integración de comunidades locales en la actividad económica de los centros urbanos, inaccesibilidad de los habitantes a empleos bien remunerados, falta de consolidación de las cadenas productivas y carencia de oportunidades para los negocios locales de expandir sus mercados y redes (Diario Oficial de la Federación 24-12-2020).

Como respuesta a este panorama, el Programa Institucional 2020-2024 de Fonatur Tren Maya argumenta que el Tren Maya contribuirá a:

- Impulsar el desarrollo económico de la región y sus comunidades locales por medio del servicio de transporte de pasajeros y una red ferroviaria que facilite el transporte de carga y así acelerar el comercio y el intercambio de mercancías.
- Potencializar la industria turística en la región al diversificar los destinos turísticos.
- Fomentar la inclusión social a través del desarrollo económico de la región (Diario Oficial de la Federación 24-12-2020).

Para alcanzar estos resultados, el Tren Maya interconectará las principales ciudades y zonas turísticas del sureste mexicano por medio de una línea ferroviaria de aproximadamente 1,564 kilómetros que atravesarán los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. De este trazo, 944 km corresponden a vías de nueva construcción y los 620 km restantes corresponden a vías rehabilitadas. De igual forma, para brindar su servicio de transporte de pasajeros y mercancías, el Tren Maya estará conformado por 59 estaciones clasificadas de la siguiente manera: en 19 se impulsará la asociación con los habitantes de los terrenos del alrededor, 11 serán paraderos que permitirán el ascenso y descenso de pasajeros y mercancías, las 29 restantes serán antiguas estaciones rehabilitadas (Diario Oficial de la Federación 24-10-2020).

Con respecto al recurso público asignado para el proyecto del Tren Maya, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 establece que se le asignará a turismo \$38,613,394,661, de los cuales \$36,288,000,000 están asignados al Tren Maya lo cual representa el 93.98% del presupuesto total del sector (PODER 2020). De esta forma, el ramo de turismo recibió un incremento del 666.97% con respecto a lo programado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 que fue de \$5,034,491,561 (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Presupuesto asignado al ramo turístico y al Tren Maya

| | Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 | Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 |
|-----------|--|--|
| Turismo | \$5,034,491,561 | \$38,613,394,661 |
| Tren Maya | \$2,586,000,000 | \$36,288,000,000 |

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2020 y el PEF 2021

Una vez presentado el planteamiento formal del proyecto del Tren Maya a través de una revisión de documentos oficiales, en la siguiente sección, a través de una revisión hemerográfica (que abarca el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2020 hasta el 30 de abril de 2021), se plasmará un recuento de los hechos, acciones, movilizaciones y problemas que han ocurrido durante las etapas de negociación con los actores que se ven impactados por su implementación y durante la construcción de los trazos en los municipios establecidos.

4.1 La ruta del Tren Maya: Revisión hemerográfica

Como ya se mencionó, la línea férrea que transitará el Tren Maya tiene una longitud aproximada de 1,564 kilómetros que atraviesan los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Para su construcción, esta línea férrea se dividió originalmente en siete tramos organizados de la siguiente forma (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Tramos del Tren Maya

| |
|--|
| Tramo I Selva: Palenque-Escárcega 228 km aprox. |
| Tramo II Golfo: Escárcega-Calkiní 235 km aprox. |
| Tramo III Golfo: Calikiní-Izamal 172 km aprox. |
| Tramo IV Golfo: Izamal-Cancún 257 km aprox |
| Tramo V Caribe: Cancún-Tulum |

| |
|---|
| 121 km aprox. |
| Tramo VI Caribe: Tulum- Bacalar 254 km aprox. |
| Tramo VII Selva: Bacalar-Escárcega 287 km aprox. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial consultada en <https://www.trenmaya.gob.mx/trazo>

En lo que resta de este capítulo, se presentarán algunas acciones relevantes sobre cada uno de los tramos que componen el trazado del Tren Maya. Especial atención se le prestará al tramo tercero debido a que dentro de los territorios que abarca tendrán lugar los distintos tipos de acciones públicas que representan el principal foco de interés para este trabajo.

4.1.1 Tramo 1: Palenque-Escárcega

Cada uno de estos siete tramos estuvo sujeto a procesos de licitación para poder decidir quiénes serían las empresas encargadas de su construcción. Los procesos de licitaciones iniciaron el 7 de febrero de 2020 cuando se publicó la convocatoria en Compranet y el 1° de abril de 2020 Rogelio Jiménez Pons, titular del Fonatur, anunció que se recibieron 14 propuestas técnicas y económicas para la construcción del Tramo I que recorrerá los territorios que se encuentran entre los municipios de Palenque, Chiapas y Escárcega en Campeche. Los montos presentados en las propuestas se encuentran entre los 12,925.8 millones de pesos hasta los 22,920.8 millones de pesos. En el comunicado de prensa publicado el 1 de abril de 2020, Fonatur, señala que la construcción de este primer tramo generará 74,100 empleos (Fonatur 2020). El fallo de la licitación fue dado a conocer el 23 de abril por Arturo Ávalos, director de administración y finanzas de Fonatur. El consorcio ganador fue el conformado por las empresas Mota-Engil, China Communications Construction Company LTD, Grupo Cosh, Eyasa y Gabil Ingeniería. El monto de la propuesta fue de 15,538 millones de pesos (*Reforma* 2020). El consorcio encabezado por la empresa portuguesa-mexicana Mota-Engil no presentó la propuesta económica más baja, pero recibió el puntaje máximo de 50 puntos en el apartado económico y 44.64 puntos por su propuesta técnica.

4.1.2 Tramo 2: Escárcega-Calkiní

El 14 de abril de 2020, Rogelio Jiménez Pons declaró que recibió propuestas de 15 consorcios para la licitación de la construcción del tramo 2 del Tren Maya que abarca los territorios que se

encuentran entre Escárcega y Calkiní, ambos en el estado de Campeche (*El Herald de México* 2020). El 30 de abril, el titular del Fonatur anunció que el consorcio ganador de la licitación del segundo tramo era el conformado por Operadora CICSA y FCC Construcción del empresario Carlos Slim, debido a la solvencia de su propuesta técnica y económica. El presupuesto propuesto por el consorcio fue de 18 mil 554 millones de pesos (*El Universal* 2020). La construcción de este segundo tramo inició el 12 de mayo, sin embargo, el 7 de diciembre del mismo año comunidades indígenas obtuvieron la suspensión definitiva de las obras del tramo por lo que no se podrán ejecutar obras nuevas con relación a este tramo hasta que se resuelva el amparo presentado (*Infobae* 2020).

4.1.3 Tramo 4: Izamal-Cancún

El 14 de abril de 2020 Fonatur declaró que el consorcio ICA estaba por terminar la ingeniería básica del Tramo 4 del Tren Maya que abarca los municipios comprendidos entre Izamal, Yucatán y Cancún en Quintana Roo. El consorcio ICA fue elegido por medio de una asignación directa para construir dos carriles de ampliación del lado norte de la autopista Kantunil-Cancún y dos vías ferroviarias que formarán parte del trazo del Tren Maya en el lado sur de la misma. La decisión del Fonatur de otorgar por asignación directa el derecho a la construcción del tramo 4 del Tren Maya al consorcio ICA se debió a que esta empresa ya contaba con la concesión de la carretera de cuota de ese tramo. Las obras costarán aproximadamente 3 mil millones de pesos y comenzaron el 29 de mayo de 2020 (*Lector Mx* 2020). El 29 de septiembre se anunció el plan de construir una estación del Tren Maya en Chichén Itzá lo que dividió la opinión de los pobladores de Pisté, Yucatán municipio en el que se encontrará la estación. Algunos piensan que la estación atraerá a turistas lo que traerá beneficios para su economía, pero otros habitantes consideran que el proyecto beneficiará sólo a grandes empresas

4.1.4 Tramo 5: Cancún-Tulum

La última semana de junio de 2020, Fonatur lanzó la convocatoria para la licitación de la construcción del Tramo 5 del Tren Maya. Rogelio Jiménez Pons señaló que la multinacional BlackRock tenía ventaja sobre el resto de los consorcios porque presentó una Propuesta No Solicitada del Proyecto. La compañía ganadora de esa primera licitación (posteriormente se dividió el tramo y se abrieron nuevas convocatorias) sería la encargada de construir las vías férreas del trayecto y las estaciones en Cancún, Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum

(Sipse 2020). El 14 de agosto, Fonatur anunció que el consorcio integrado por la gestora de inversiones BlackRock y la constructora mexicana Prodemex fue el único que presentó una propuesta técnica para la construcción de las obras del tramo 5 del Tren Maya (*El Economista* 2020). A pesar de ser la única propuesta el 8 de septiembre se declaró desierta la licitación para el Tramo 5 del Tren Maya debido a que la propuesta del consorcio liderado por BlackRock fue considerada no solvente (*Expansión* 2020). Tres días después de esta declaración, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que el Tramo 5 sería construido sólo con recursos públicos y no en asociación con empresas privadas con la finalidad de reducir costos (*La Jornada* 2020). El 13 de octubre, el gobierno federal relanzó la convocatoria para la licitación del Tramo 5, pero esta vez se propusieron dos tramos: el primero (Tramo 5 Norte) recorrería de Cancún hasta Playa del Carmen Norte y el segundo (Tramo 5 Sur) de Playa del Carmen Norte hasta Tulum Norte (*T21* 2020). El 29 de enero de 2021 se anunció que el consorcio encabezado por México Compañía Constructora, filial de Grupo México, ganó la licitación para la construcción del Tramo 5 Sur del Tren Maya con una propuesta económica de aproximadamente 17,815 millones de pesos (*La Jornada* 2021). Finalmente, el 25 de febrero de 2021, el presidente de México anunció que la SEDENA construirá el Tramo 5 Norte del Tren Maya, las razones fueron las siguientes: “no queremos causar molestias para no afectar el turismo y hacerlo lo más pronto posible, lo va a construir el Ejército, los ingenieros militares, van a construir 22 kilómetros, (el tramo) que va a llegar al aeropuerto de Cancún” (*El Financiero* 2021).

4.1.5 Tramos 6 y 7: Tulum-Bacalar y Bacalar-Escárcega

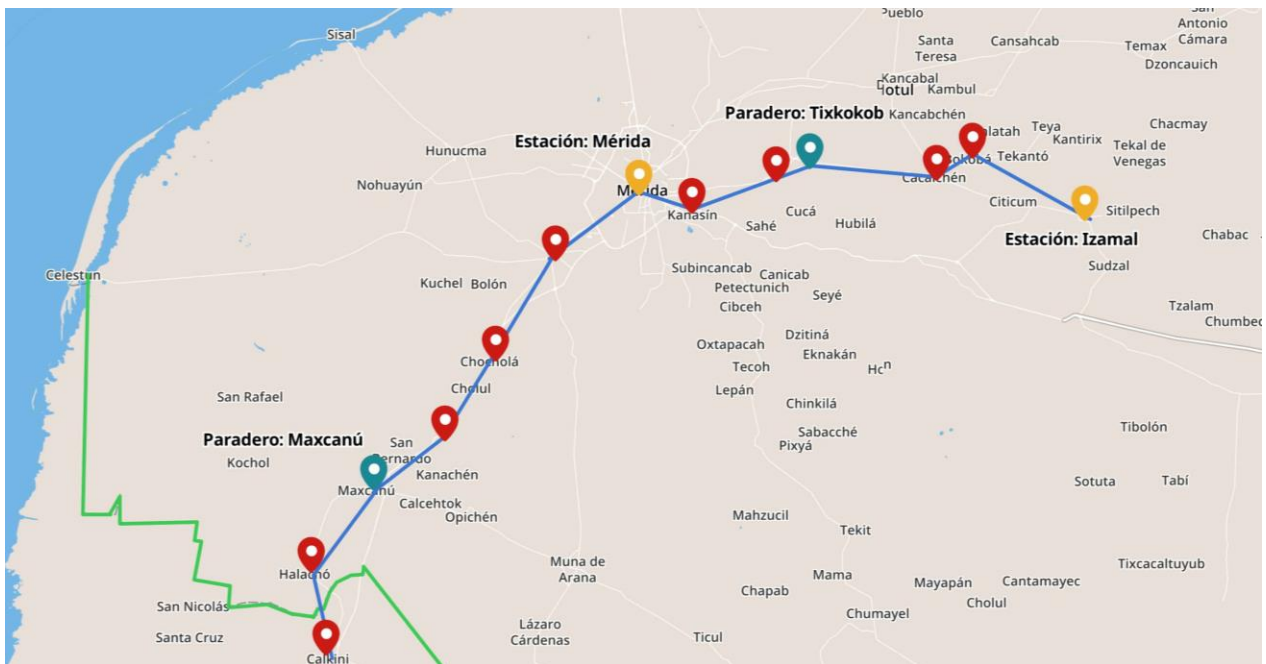
Al igual que el Tramo 5 Norte, estos dos tramos serán construidos por el ejército. El 17 de abril de 2020, el titular de Fonatur, informó que el gobierno federal designó a la SEDENA para la construcción de los tramos 6 y 7 del Tren Maya, con ello se pretende ahorrar aproximadamente el 20% del costo de la obra (*Milenio* 2020). La construcción de estos dos tramos comenzará cuando los militares se desocupen de su labor de construcción de las obras del aeropuerto Felipe Ángeles, las sucursales del Banco del Bienestar y los cuarteles de la Guardia Nacional (*Proceso* 2020).

4.1.6 Tramo 3: Calkiní-Izamal

Debido a que el Tramo 3 abarca los territorios en los que observaré la acción pública alrededor del Tren Maya en Yucatán, éste será descrito con una mayor amplitud. Como ya se mencionó

al inicio de este capítulo, el tercer tramo del Tren Maya abarca territorios de los estados de Campeche y Yucatán y tiene una longitud de aproximadamente 172 kilómetros. Esta ruta atravesará 1 municipio del estado de Campeche: Calkiní y 12 municipios de Yucatán: Halachó, Maxcanú, Kopomá, Chocholá, Umán, Mérida, Kanasín, Tixpéhual, Tixkokob, Cacalchén, Bokobá e Izamal. En este tramo, se construirán dos estaciones: Mérida e Izamal y dos paraderos: Maxcanú y Tixkokob (Ver Figura 1).

Figura 1. Ruta del Tramo 3 del Tren Maya



Fuente: Elaboración propia.

El 20 de abril de 2020, Aarón Rosado Castillo, enlace territorial del Tren Maya en Yucatán, anunció que la construcción del tercer tramo -que abarca los municipios comprendidos entre Calkiní, Campeche e Izamal en el estado de Yucatán- iniciaría el 25 de mayo del mismo año con una inversión de 17 mil millones de pesos (*Novedades Yucatán 2020*). Aarón Rosado también señaló que existe un trabajo en conjunto con ONU-Hábitat para incluir a las comunidades indígenas (*Noticias de Yucatán 2020*). Días después, el 28 de abril, Fonatur informó que recibió 16 propuestas de empresas nacionales e internacionales para construir el tercer tramo del Tren Maya. La propuesta más baja fue presentada por el consorcio integrado por CAABSA Constructora, COMSA Constructora, Grupo Constructor Diamante, CAABSA Infraestructura y Prefabricados y Transportes PRET, con un costo de 9 mil 765 millones 556

mil 932 pesos con 29 centavos. Otras ofertas recibidas fueron de Carlos Slim y de las empresas chinas que participaron para construir el Tren México-Querétaro (*El Financiero* 2020). El 15 de mayo de 2020, Fonatur asignó la licitación de la construcción del tramo 3 al consorcio encabezado por Construcciones Urales, GAMI Ingeniería e Instalaciones y AZVI. La propuesta económica del consorcio fue de 10,192 millones de pesos (*Forbes* 2020). La revisión de las propuestas, al igual que para el resto de los tramos, fue acompañada por representantes de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) que realizaron un análisis independiente con el propósito de garantizar transparencia y apego a los criterios técnicos que fueron solicitados (Núñez 2020).

De esta forma, los consorcios que se encargarán de la construcción de todos los tramos del Tren Maya serán los siguientes (Ver Tabla 5):

Tabla 5. Consorcios constructores de los tramos del Tren Maya

| | |
|---|---|
| Tramo I Selva: Palenque-Escárcega 228 km aprox. | Constructora Mota-Engil México SAPI de C.V. en convenio con China Communications Construction Company LTD, Grupo Cosh S.A. de C.V., y Eyasa y Gavil Ingeniería S.A. |
| Tramo II Golfo: Escárcega-Calkiní 235 km aprox. | Grupo Carso, Operadora CICSA S.A. de C.V., en asociación con FCC Construcción S.A. |
| Tramo III Golfo: Calikiní-Izamal 172 km aprox. | Corporativo Construcciones Urales, S.A. de C.V, GAMI Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V y AZVI, S.A. |
| Tramo IV Golfo: Izamal-Tulum 257 km aprox | Grupo ICA |
| Tramo V Norte Caribe: Cancún-Playa del Carmen 49.8 km aprox. | Secretaría de la Defensa Nacional |
| Tramo V Sur Caribe: Playa del Carmen-Tulum | México Compañía Constructora |

| | |
|---|-----------------------------------|
| 60.3 km aprox. | |
| Tramo VI Caribe: Tulum- Bacalar 254 km aprox. | Secretaría de la Defensa Nacional |
| Tramo VII Selva: Bacalar-Escárcega 287 km aprox. | Secretaría de la Defensa Nacional |

Fuente: Elaboración propia con base en información de prensa

El 26 de mayo, el consorcio ganador del tramo 3, representantes del Fonatur y constructores yucatecos pertenecientes a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción en Yucatán (CMIC) se reunieron y concordaron que la participación de constructores yucatecos en el tramo 3 será indispensable para superar la crisis económica ocasionada por la pandemia de COVID-19 (*Novedades Yucatán* 2020).

El 2 de junio de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador dio el banderazo de salida para los inicios de la construcción del tramo 3 del Tren Maya en el municipio de Maxcanú, Yucatán. En su discurso mencionó, entre otras cosas que la obra contribuirá a reactivar la economía del país después de la contingencia sanitaria (*Potere Consultores* 2020). Por su parte, Jiménez Pons, señaló que en la ex estación Ferroviaria de La Plancha de Mérida se construirá una estación del Tren Maya con un amplio proyecto arquitectónico, urbanístico y ambiental (*Diario de Yucatán* 2020). En este mismo evento, Mauricio Vila Dosal, gobernador del Estado de Yucatán, confirmó que en la ciudad de Mérida se instalará el Centro de Operaciones del Tren Maya (*Potere Consultores* 2020).

Junto con el consorcio ganador del tramo 3 y los constructores yucatecos adscritos al CMIC, otro grupo que participará en la construcción del Tren Maya es el de los sindicatos. En el caso del tercer tramo de esta obra, el sindicato que tiene contratos colectivos con el consorcio ganador es la Central Autónoma de Trabajadores de México (CATEM) dirigida por el senador de Morena Pedro Haces. El 14 de junio, la CATEM anunció que contrataría alrededor de 5 mil obreros para la construcción del tramo 3 del Tren Maya, quienes recibirían sueldos a partir de \$1800.00 a la semana (*Por Esto* 2020).

Como en el caso de otros megaproyectos, alrededor del Tren Maya existen opiniones y posiciones encontradas entre las personas que directa o indirectamente se verán afectadas por las obras. Un problema que enfrentaron los pobladores de Izamal que viven próximos las vías

de Tren fue que para principios de agosto 2020 todavía no habían recibido información sobre los detalles del proyecto, este desconocimiento los orilla a una situación de incertidumbre acerca del futuro de sus viviendas que se encuentran a pocos metros de la vía férrea (*Diario de Yucatán* 2020). Una situación similar aquejó a los pobladores del municipio de Chocholá pues el trazado original del Tren Maya amenazaba con dividir físicamente a la comunidad en dos, además de que algunas casas y terrenos de 100 familias requerirían reubicación debido a que se encontraban dentro de la ruta y el derecho de vía. Ante esta inconformidad de los habitantes de Chocholá y a través de la gestión del presidente municipal, Pedro Pech Aragón, quien se reunió con el enlace territorial del Tren Maya en Yucatán Aarón Rosado, la ruta del Tren Maya fue modificada para no afectar las viviendas y se reubicó al poniente de la localidad (*Diario de Yucatán* 2020). Los habitantes del municipio de Tixkokob, en donde se contempla un paradero del Tren Maya, también desconocen sobre los impactos que el Tren Maya pueda tener en su localidad (*Por Esto* 2020). Maxcanú es otro municipio del estado de Yucatán en el que se construirá uno de los paraderos del tramo 3. Los pobladores de esta localidad también temen por la pérdida de su patrimonio pues el Tren Maya circulará a una alta velocidad a 10 metros de sus viviendas por lo que los desalojos son inminentes (*Por Esto* 2020). A principios de noviembre de 2020, las máquinas y demás equipos de construcción avanzaban la obra y amenazaban sus hogares, aunque el Fonatur se había comprometido a pagar indemnizaciones por las afectaciones a los predios, los habitantes no habían recibido un acercamiento por parte de las dependencias ni mucho menos pago alguno (*Por Esto* 2020). Hasta el 1 de enero de 2021 se tenía información de que 100 viviendas se verían afectadas por las construcciones del Tren Maya en el municipio de Chocholá, mientras 40 viviendas estarían afectadas en la comisaría de Citilcum, Izamal (*Por Esto* 2021).

Las problemáticas y situaciones anteriores son un reflejo de cómo las diferentes configuraciones de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, pueden tener diferentes puntos de vista sobre un mismo tema. Estos diferentes puntos de vista y las posiciones en las que se encuentran los actores contribuirán al tipo e intensidad de la acción pública que se llevará a cabo alrededor de una situación determinada, en este caso el Tren Maya. En el siguiente capítulo de este documento, se describirán y analizarán tres formas distintas de interacción entre las distintas configuraciones de actores y las diferentes formas de acción pública a las que dan lugar estas interacciones en el estado de Yucatán con respecto al proyecto del Tren Maya.

5. Tren Maya y acción pública: intensidades de la acción en tres situaciones del Tramo 3

Como ya se ha apuntado a lo largo de este trabajo, el concepto de acción pública puede servir como un lente analítico útil para observar las interacciones entre actores que se acomodan en configuraciones (gubernamentales y no gubernamentales) para producir un sentido particular a sus actuaciones (Cabrero 2005, 26). En este capítulo se observará la acción pública derivada de la interacción de las configuraciones de actores gubernamentales y no gubernamentales en tres casos específicos alrededor de un mismo proyecto y territorio: la construcción del Tramo 3 del Tren Maya en el estado de Yucatán. Los tres casos que se presentarán en esta sección tienen en común que la configuración gubernamental es en su mayor parte constante y está representada por Fonatur y autoridades locales (aunque como se verá, otros agentes federales desempeñarán un rol activo en las interacciones). La configuración no gubernamental en los tres casos varía: en el primero de ellos está compuesta por la Asamblea de Defensores del Territorio Maya Muuch' Xiinbal y asociaciones de la sociedad civil yucatecas, en el segundo caso se compone por la asociación de vecinos Gran Parque la Plancha, en el último caso la configuración no gubernamental está compuesta por una ONG internacional: ONU-Hábitat.

En los tres casos que se describirán a continuación, la configuración gubernamental y las distintas configuraciones no gubernamentales interactuarán de forma diferenciada, presentarán diferentes puntos de encuentro y desencuentro lo que tendrá como consecuencia un abanico de propensiones a la cooperación/no cooperación para llevar a cabo el proyecto. Las diferentes propensiones estarán categorizadas según los distintos niveles de intensidad de la acción pública: baja, media y alta. Los tres casos que serán descritos y analizados en esta sección encuentran la razón de su selección en que cada uno de ellos sirve para ejemplificar un tipo de intensidad de la acción pública: la acción pública derivada de la relación del Fonatur con Muuch' Xiinbal es de baja intensidad, con la asociación Gran Parque La Plancha es de media intensidad, mientras que la acción pública resultado de la interacción de Fonatur y los gobiernos locales con ONU-Hábitat es de alta intensidad pues existe una propensión a la cooperación entre ambas configuraciones.

Este capítulo estará estructurado de la siguiente forma: los tres casos estarán descritos y serán analizados bajo el lente analítico de la acción pública en secciones distintas. Se comenzará con el ejemplo de un caso de acción pública de baja intensidad, seguido por el de media y, por

último, el de alta intensidad. Finalmente, se realizará una comparación entre las similitudes y diferencias que pueden ser encontradas entre los casos.

Los datos que nutren cada uno de los casos fueron obtenidos a partir de una revisión hemerográfica del periodo que abarca desde el 1 de abril de 2020 hasta el 30 de abril de 2021. También se recuperan testimonios de los actores sobre el Tren Maya y demás situaciones alrededor del mismo a partir de entrevistas realizados por terceros y que están disponibles de manera pública en YouTube. Por último, se revisaron documentos oficiales de la página electrónica de ONU-Hábitat e información disponibles en las páginas electrónicas de Muuch' Xíinbal, Equipo Indignación A.C. y Gran Parque La Plancha.

5.1 Caso 1. Acción pública de baja intensidad: Muuch' Xíinbal

La Asamblea de Defensores del Territorio Maya Muuch' Xíinbal está compuesta por mujeres y hombres mayas (que en su mayor parte son campesinos y ejidatarios) de alrededor de 25 comunidades de los estados de Yucatán, Quintana Roo y Campeche. La Asamblea está constituida como un espacio de encuentro para discutir problemas relacionados con la invasión de tierras como consecuencia de la planeación y/o implementación de megaproyectos, como es el caso de los parques eólicos, fotovoltaicos y el Tren Maya. En la página electrónica de Muuch' Xíinbal se describe de la siguiente forma:

Somos una Asamblea itinerante, NO una Asociación Civil, nuestro espacio de encuentro es en alguna comunidad de la Península de Yucatán previo acuerdo entre la comunidad y la Asamblea, así compartimos nuestros problemas en torno a los megaproyectos y construir acuerdos sobre las estrategias de defensa de nuestro territorio (Asamblea Maya Muuch' Xíinbal s.f.).

Un integrante de la Asamblea considera que la planeación de estos megaproyectos preocupa a la gente por falta de conocimientos sobre los beneficios que estos tendrían en sus comunidades. También, considera que la desinformación es la culpable de poner a las personas en una situación de vulnerabilidad: “pues están cayendo en esta serie de trampas que las empresas han venido diciendo y comunicando a la gente” (Uc 2021a). Como consecuencia de lo anterior, otro integrante de Muuch' Xíinbal considera que la asamblea tiene dos finalidades principales:

La primera es llevar información a las comunidades donde se requiere y donde existe la necesidad por la cantidad de megaproyectos que están siendo aprobados para desarrollarse e instalarse en la península. Megaproyectos que se refieren a las energías limpias, energía eólica, energía solar y también por la cantidad de granjas de cerdos que

se están autorizando para nuestro estado. El otro objetivo de la asamblea es que juntos vayamos diseñando una estrategia legal para defender nuestro territorio (Uc 2021a).

En su tramo tercero, el Tren Maya atravesará territorios de comunidades mayas del estado de Yucatán y de esta forma impactará directamente en la vida diaria de sus habitantes. Un integrante de la asamblea Muuch' Xíinbal, durante una entrevista realizada el 21 de enero de 2021 por *Canal de Medios*, señala que los pueblos mayas no estaban enterados del proyecto que se estaba tratando de implementar y tuvieron problemas de acceso a la información: “el gobierno no tiene o no quiere o nunca quiso dar la información que necesitamos. Al día de hoy, no existe o no se ha dado a conocer públicamente un proyecto ejecutivo del tren” (Uc 2021a).

Este primer fragmento de la entrevista muestra la naturaleza del proyecto del Tren Maya y de la posición de los actores que se relacionan con el mismo. El proyecto ha sido diseñado e implementado por el gobierno federal a través del Fonatur, es decir, es un proyecto de naturaleza *Top-Down*, con una regulación vertical y que presenta asimetrías de información pues las comunidades mayas que se verán directamente impactadas por su implementación no han tenido acceso a la información del proyecto. La configuración gubernamental, representada por el Fonatur, se presenta como el actor que posee la información e implementa el proyecto sin la participación de las comunidades mayas de la región. La configuración no gubernamental, representada por la Asamblea Maya Muuch' Xíinbal, se encuentra en una posición caracterizada por la incertidumbre que ocasiona la falta de información y de diálogo.

Al continuar la entrevista, el integrante de la Asamblea Maya señala que un punto particular del diseño del Tren Maya que preocupa a las comunidades es el relacionado con los “polos de desarrollo”:

Lo que hemos logrado percibir por las declaraciones que se han hecho, formales e informales, es que se trata de reconstruir alrededor de 15 o 20 ciudades de la península de Yucatán que van a albergar a 50.000 personas. Entonces, esto va a ser como el proyecto que más nos va a golpear, nos va a perjudicar, nos va a impactar porque de esta situación seguramente vendrán problemas como la inseguridad, como la prostitución, como el tráfico de drogas, como la violencia que vemos en Cancún. Pensamos que si estos polos de desarrollo se hacen pues se va a “cancunizar” toda la Península Yucatán.

Según información proporcionada en la página oficial del Tren Maya, un Polo de Desarrollo es el territorio del área de influencia directa de las estaciones del Tren Maya (Gobierno de México s.f.). Fonatur frasea los beneficios que conlleva su implementación de la siguiente manera:

contribuye a reducir el rezago regional y local, con usos del suelo mixtos con espacios públicos, áreas verdes, movilidad sostenible, equipamiento, servicios e infraestructura, aprovechando la urbanización como motor impulsor de desarrollo económico, social sostenido e inclusivo de protección al medio ambiente, el acuífero, el patrimonio tangible e intangible de la cultura maya, que también permite la conectividad y articulación como un nuevo Sistema Urbano Rural de la península de Yucatán (Gobierno de México s.f.).

Los fragmentos anteriores nos muestran dos visiones diferentes acerca de lo que los actores entienden por desarrollo y bienestar. Por un lado, la configuración gubernamental representada por el gobierno federal y Fonatur consideran el desarrollo como la reducción del rezago regional y local, principalmente a través del uso del suelo mixtos: creación de espacios públicos, áreas verdes, sistemas de movilidad e infraestructura y servicios que logren la urbanización de los espacios.

Por otro lado, la configuración no gubernamental representada por la Asamblea de Defensores del Territorio Maya Muuch' Xiinbal considera que los Polos de Desarrollo, al incrementar la densidad poblacional de las comunidades y urbanizar los territorios tendrán como consecuencia un impacto negativo en la formas de vida actuales de las comunidades mayas pues problemas como la violencia, el narcotráfico, la prostitución y la inseguridad serán el resultado final de este proyecto tal y como ya sucedió en un megaproyecto turístico implementado de forma *Top-Down* por el gobierno federal en décadas anteriores también con la finalidad de contribuir al desarrollo regional: el proyecto turístico de la ciudad de Cancún en el estado de Quintana Roo. En una charla con el Instituto Politécnico Nacional, un integrante de Muuch' Xiinbal profundiza en la visión del bienestar para el pueblo maya: “Nosotros como mayas estamos acostumbrados a sembrar la tierra, a cosechar nuestro maíz, a cosechar nuestro frijol, a comer sano, a estar saludables, a descansar. Para nosotros es importante descansar porque la persona que descansa tiene la posibilidad de pensar” (Uc 2021b).

Las dos visiones de desarrollo y bienestar son contrapuestas, el conflicto principal que las hace irreconciliables en el caso del Tren Maya tiene que ver con el uso diferenciado del suelo que ambas visiones suponen. El uso de suelo para la urbanización de las comunidades, como se pretende con los Polos de Desarrollo, está en conflicto con el uso de suelo para la siembra y cosecha de alimentos que se practica en las comunidades rurales: “Nos quieren convertir en manos de obra barata en proletarios mal pagados para que ellos puedan cosechar todo el

usufructo de esta tierra que hasta hoy en parte sigue siendo maya y es la que queremos defender” (Uc 2021b). Otro punto que entra en conflicto con la visión de desarrollo tiene que ver con los cambios en los estilos de vida pues mientras el gobierno federal y el Fonatur ven a las comunidades como “rezagadas” y por lo tanto requieren transformaciones que cambien su naturaleza rural, los pueblos mayas representados por la Asamblea Muuch’ Xíinbal consideran que el tipo de desarrollo propuesto de manera vertical acarreará problemas que amenazarán con terminar su estilo de vida: “me parece que este proyecto es un proyecto que en nada nos va a beneficiar, pero sí mucho nos está amenazando y seguramente es posible que se acelere nuestra desaparición así” (Uc 2021a).

Además de mostrar de manera explícita las visiones distintas de desarrollo y bienestar alrededor de los Polos de Desarrollo, este tema también exhibe la falta de información que han percibido las comunidades mayas en relación con el proyecto que los impacta directamente. Con respecto a ello, el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es relevante en dos sentidos: primero porque en él se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a conservar su hábitat y les garantiza el derecho a la propiedad de sus tierras y segundo, porque establece que el Estado tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo particulares de las correspondientes entidades federativas. El derecho de los pueblos originarios sobre sus territorios y sobre la decisión del camino que seguirá su propio desarrollo está de igual forma plasmado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al que México se adscribe.

Por consiguiente, el derecho y mecanismo para que las comunidades indígenas puedan ejercer a su vez estos derechos es la consulta previa, libre e informada que les brinda la forma de participar en la toma de decisiones sobre situaciones que afecten sus territorios y modos de vida.

Debido a que el proyecto del Tren Maya está planteado como un proyecto de desarrollo para el sursureste del país y a que atravesará el territorio en el que están asentados los pueblos indígenas maya, chol, tzeltal, tsotsil y otros, la consulta previa, libre e informada según lo establecido en el Convenio 169 de la OIT fue imperativa. Del 15 de noviembre al 15 de diciembre de 2019, el gobierno federal realizó el proceso de consulta previa sobre el Tren Maya

en 1087 comunidades indígenas pertenecientes a los cinco estados que se encuentran en la ruta del proyecto. La consulta a las poblaciones indígenas tuvo dos objetivos principales: el primero de ellos fue conocer la opinión de los pueblos indígenas con respecto al proyecto, el segundo objetivo fue establecer acuerdos con las comunidades indígenas respecto a su participación en la implementación del proyecto, así como la distribución de los beneficios (Gobierno de México s.f.). Es importante hacer notar, que a diferencia de lo que establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en esta consulta no se pidió el consentimiento de los pueblos indígenas para poder realizar el proyecto en sus territorios, simplemente se les pidió su opinión puesto que la decisión de llevar a cabo el proyecto del Tren Maya fue tomada de manera previa a la realización de la consulta.

La consulta indígena fue organizada en cuatro etapas (actos previos, informativa, deliberativa y consultiva en la que se llegó al acuerdo de aceptar la implementación del Tren Maya) más una quinta etapa de seguimiento que deberá estar en proceso durante todo el tiempo que esté en realización el proyecto hasta su finalización.

El proceso de consulta indígena tuvo varios problemas que nos muestran un incumplimiento con las directrices establecidas por el Convenio 169 de la OIT. El Equipo Indignación A.C, organización no gubernamental con sede en Chablekal, Yucatán que tiene como objetivo “promover y defender los derechos humanos desde una perspectiva integral, pluricultural y de género” (Indignación s.f.), elaboró un reporte (Indignación 2019) en el que detallan algunas observaciones que realizaron con respecto al proceso de consulta indígena promovido por el gobierno federal. La información sobre los posibles impactos negativos que conllevaría la construcción del Tren Maya y los Polos de Desarrollo no fue comunicada a las comunidades indígenas, algunos de estos posibles impactos negativos son: “desarrollos urbanos mal planeados con crecimiento descontrolado y servicio insuficientes, grandes ganancias para constructores y para quien se beneficie con la operación, empleos precarios para la población y pérdida de tierras y territorios de ejidos y comunidades campesinas e indígenas” (Indignación 2019, 4). La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos criticó que durante la consulta no se hizo referencia a los impactos negativos del proyecto y sólo se mencionaron sus beneficios. Otra crítica de este organismo señala que, al no participar las comunidades en la planeación de la consulta, los tiempos fueron cortos, las

traducciones fueron inadecuadas, la gente no pudo transportarse al lugar de la consulta por no contar con los recursos necesarios y los participantes fueron principalmente integrantes de gobiernos municipales. El Equipo de Indignación critica también que en el proyecto no se definió claramente quiénes serían los sujetos de la consulta, de esta forma se incumplió de nuevo lo establecido en el Convenio 169 de la OIT que señala que una condición básica de la consulta es que “se dirija a las personas impactadas (de manera directa e indirecta, positiva o negativamente) o a sus representantes legítimos (respetando sus procedimientos de elección de representantes, sus formas y procedimientos en la toma de decisiones y garantizando la inclusión de las mujeres y la niñez)” (Indignación 2019, 9).

La vulneración del derecho de los pueblos indígenas a la información completa para poder tomar decisiones informadas sobre proyectos que impactan su vida y territorios de manera directa también se hizo presente en lo relativo al impacto ambiental que tendría el Tren Maya, los Polos de Desarrollo y los proyectos complementarios sobre los territorios que atravesará. A principios de mayo del año 2020, un representante de Muuch' Xíinbal denunció que el gobierno federal todavía no iniciaba los estudios ambientales correspondientes al Tren Maya (*El Sol de Tijuana* 2020), a lo que el coordinador ambiental del Tren Maya respondió que no se presentó la información sobre los impactos ambientales durante las consultas indígenas realizadas a finales del 2019 debido a que no se contaba con la información técnica suficiente (*Novedades Quintana Roo* 2020). Este hecho, se suma a los incumplimientos e inconsistencia de la consulta indígena revisada en párrafos anteriores.

La Evaluación de Impacto ambiental es el instrumento a través del cual la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) evalúa el impacto que tendrá una obra o construcción sobre el medio ambiente (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 2019). Para la realización de obras o construcciones que puedan causar un desequilibrio ecológico, las personas físicas o morales deben presentar ante la Semarnat una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), que consiste en: “un estudio técnico-científico que indica los efectos que puede ocasionar una obra o actividad sobre el medio ambiente, y señala las medidas preventivas que podrían minimizar dichos efectos negativos producidos por la ejecución de las obras o actividades” (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 2019). La Semarnat

evalúa la MIA presentada y las autoriza si se cumplen con la factibilidad ambiental para la elaboración del proyecto.

El 9 de junio de 2020, el Fonatur declaró que solicitó a la Semarnat y obtuvo una exención de Evaluación de Impacto Ambiental para los tres primeros tramos del Tren Maya debido a que, en ellos, las vías férreas del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec servirán como base, simplemente serían rehabilitados para cumplir con los estándares de seguridad internacional (Tren Maya 2020). La rehabilitación de estos tres primeros tramos corresponde a la primera fase del proyecto que contempla las obras sobre derechos de vía existentes. La segunda fase incluye obras nuevas sin derechos de vía existentes. El 16 de junio de 2020, Fonatur presentó ante la Semarnat la MIA que corresponde a las obras de la segunda fase del proyecto en la ruta que abarca de Palenque, Chiapas a Izamal, Yucatán (*Reforma* 2020). Esta MIA contempla 631 km de la construcción del Tren Maya lo que no permite que la Semarnat pueda analizar los impactos acumulativos y sinérgicos del Tren Maya en su totalidad (*Excelsior* 2020). Además de omitir los impactos acumulativos de la totalidad del trazado, la MIA que presentó Fonatur no contempla los daños ambientales que eventualmente puedan causar los Polos de Desarrollo pues se consideró que someterlos a la MIA sería responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales (*Pie de Página* 2020).

En la consulta ciudadana y la consulta indígena realizadas durante noviembre y diciembre de 2019 no se presentó información sobre los posibles impactos ambientales que tendría el Tren Maya en los territorios que recorrería, de igual forma, el inicio de las obras se realizó sin contar con la Evaluación de Impacto Ambiental. Ante esta situación de falta de información esencial para el desarrollo del proyecto, algunos representantes de las comunidades indígenas se ampararon. El amparo es visto por representantes del pueblo maya como “las pocas rendijas que nos dejan para defender nuestro derecho a ser pueblo maya” (*Proceso* 2020). De esta forma, los amparos se convierten en las únicas formas de acceso institucional al diálogo entre la configuración gubernamental y la no gubernamental.

El 20 de enero de 2021, el Juzgado Tercero de Distrito en Yucatán concedió la suspensión provisional del Tren Maya con lo que se impide a las autoridades federales realizar obras nuevas del proyecto en Chocholá, Mérida e Izamal, tres municipios del estado de Yucatán (*La Jornada* 2021). Esta suspensión es el resultado del juicio de amparo que promovieron habitantes de los

tres municipios mencionados a través de Kanan Derechos Humanos¹ en julio de 2020 debido a la falta de información de la MIA del proyecto durante la consulta pública. Esta primera demanda de amparo fue ampliada debido a que la Semarnat aprobó la MIA el 30 de noviembre de 2020 y reconoció la ausencia de información durante la consulta pública (Kanan Derechos Humano 2021). Es decir, cuando la Semarnat autoriza la MIA del proyecto presentada por Fonatur (lo que significa que puede iniciar la construcción de obras nuevas) reconoce que fue responsabilidad de Fonatur poner a disposición de la población toda la información referente al impacto ambiental del proyecto, lo cual no fue realizado. Un abogado del colectivo Kanan Derechos Humanos lo expresa de la siguiente forma:

No es posible que la Semarnat pueda aprobar algo sin haber garantizado antes el tema de la participación, el acceso a la información que forma parte del propio proceso de estudio de impacto ambiental. Entonces es con ello que llegamos a obtener hoy día la suspensión provisional del Tren Maya en esta parte (Sánchez 2021).

El 19 de febrero de 2021, el Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Yucatán concede la suspensión definitiva de la construcción de nuevas obras del Tren Maya en los municipios de Chocholá, Mérida e Izamal. A esta suspensión definitiva se suma las tres suspensiones definitivas que fueron otorgadas el 17 de marzo de 2021 por la Juez Cuarto de Distrito en el estado de Yucatán, interpuesta por Muuch' Xíinbal y el Colectivo Chuun T'aan Maya acompañadas por el Equipo Indignación A.C. Los argumentos fundamentales fueron los siguientes: primero, la violación al derecho a la información porque no se tuvo acceso a los estudios derivados de la MIA, segundo, vulneración del derecho a la adecuada participación pues no contaban con información completa, por último, la omisión de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental del Tren Maya en su totalidad y no por tramos para poder conocer los impactos acumulativos y sinérgicos (Asamblea Maya Muuch' Xíinbal 2021). La suspensión definitiva es válida hasta que se dicte la sentencia definitiva y tiene el efecto de que:

... cesen los trabajos de construcción o cualquier otro que implique deforestación o puesta en riesgo de especies animales y vegetales autóctonas de los territorios del Estado, por lo que, la autoridad responsable, en cumplimiento al artículo 149 de la Ley de Amparo, deberá ordenar a cualquier particular la inmediata paralización de la ejecución, efectos o consecuencias de dicho acto y tomar las medidas pertinentes para el cumplimiento estricto de lo establecido en la resolución suspensiva (Indignación 2021).

¹ Colectivo dedicado al activismo, acompañamiento y defensa de los derechos humanos.

La interposición de juicios de amparo y posteriores suspensiones derivadas de ellos no han sido las únicas formas en las que ha interactuado la configuración no gubernamental (en este caso representada principalmente por la Asamblea de Defensores del Territorio Maya Muuch'Xiinbal, pero también por el Colectivo Chuun T'aan Maya, el Equipo Indignación A.C. y Kanan Derechos Humanos) con la configuración gubernamental (principalmente Fonatur, pero también la Semarnat). Por ejemplo, Muuch' Xiinbal ha realizado pronunciamientos sobre la falta de apoyo del Poder Judicial (*La Jornada Maya* 2020), han dado entrevistas a los medios de comunicación en donde expresan su posición en contra del Tren, han interactuado con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para solicitar medidas cautelares (Escoffié, 2020), publicación de comunicados en los que señalan que continuarán las acciones legales en contra del Tren Maya (*Proceso* 2020), han lanzado una convocatoria para la creación de material visual (carteles, GIFs, grafitis virtuales, ilustraciones) que difunda sus demandas en contra del proyecto (*Quadratin Yucatán* 2020), han denunciado que el gobierno federal no ha tomado en cuenta las recomendaciones de la CNDH sobre la suspensión de actividades no esenciales (*Quadratin Yucatán* 2020), han participado en conversatorios organizados por ONGs locales (Igualdad Sustantiva Yucatán 2020), han realizado el foro *El territorio Maya frente al Tren Furtivo* (Asamblea Maya Muuch' Xiinbal 2020) y han trabajado de la mano con otros actores como el Colectivo Chuun T'aan Maya, el Equipo Indignación A.C. y Kanan Derechos Humanos.

Los amparos interpuestos y todas las otras acciones que ha realizado la Asamblea de Defensores del Territorio Maya Muuch' Xiinbal han presentado una coherencia en lo que respecta a su posición sobre el proyecto: una posición de rechazo pues perciben una amenaza a sus territorios, a la naturaleza y a sus formas de vida, además de que consideran que el proyecto es una imposición desde el gobierno federal que no tomó en cuenta sus opiniones al respecto y que realizó una consulta indígena caracterizada por la simulación. En conclusión, la acción pública que se desarrolla en este caso es de baja intensidad por las siguientes razones:

- La interacción entre la configuración no gubernamental y la configuración gubernamental en este caso está caracterizada por el mantenimiento de posiciones opuestas, lo cual lleva a una convergencia en estancamiento que se materializa con la

suspensión definitiva de la construcción de nuevas obras en el Tramo 3 hasta que se dicte la sentencia definitiva.

- No existen los canales formales de participación, sin embargo, contrariamente a lo que señala la teoría, esto no lleva a un inmovilismo social pues la configuración no gubernamental aprovecha los pocos canales formales para hacer escuchar su voz (juicios de amparo) y crea sus propios canales para expresarse y realizar acciones que reflejan su postura (entrevistas, foros, convocatorias, interacción con otras organizaciones, etc.).
- Las configuraciones no sólo mantienen posiciones opuestas, sino que éstas también son irreconciliables. Las diferentes concepciones sobre el desarrollo y el bienestar dan como resultado que no se llegue a acuerdos ni se logren convergencias.
- Existe una regulación de arriba hacia abajo, en la que el proyecto es diseñado e implementado por la configuración gubernamental y los demás actores ven limitada su participación. Esto se refleja en las denuncias de Muuch' Xíinbal acerca de que el proyecto es una imposición desde arriba.
- La falta de información alrededor del proyecto posiciona a Muuch' Xíinbal en la incertidumbre y vulnera su derecho a la participación en asuntos que los impactan directamente.

5.2 Caso 2. Acción pública de media intensidad: Gran Parque La Plancha

A finales del siglo XIX, el 15 de septiembre de 1881 se inauguró la primera línea ferroviaria en el estado de Yucatán, esta línea conectaba la capital yucateca, Mérida con el puerto de Progreso (*Diario del Sureste* 2015). Posteriormente, la línea ferroviaria que conectaba a la ciudad de Mérida con otros municipios del estado se siguió desarrollando con la construcción de la línea Mérida-Peto, Mérida-Izamal y Mérida-Valladolid (Editorial de la Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán 2010). La expansión ferrocarrilera en Yucatán estuvo ligada al auge de la industria henequenera en el sureste del país, pues el ferrocarril hizo posible la integración espacial del territorio henequenero (Editorial de la Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán 2010). En el año de 1919 se consolidó un proyecto de construcción de la Estación Central de Ferrocarriles y del hospital para ferrocarrileros (esta zona comenzó a ser conocida como La Plancha) en el centro de la ciudad de Mérida. Este proyecto tuvo una extensión total de 23.5 hectáreas y a su alrededor se crearon colonias habitacionales, empresas y bodegas (Renán Galindo *et al* 2015). A mediados del siglo XX, el ferrocarril en Yucatán comenzó su

etapa de decadencia y se dismanteló el hospital para ferrocarrileros y la Estación Central (Renán Galindo *et al* 2015). Desde el dismantelamiento de la Estación Central, la zona conocida como La Plancha ha sido utilizada con diversos propósitos: albergar la Escuela Superior de Artes de Yucatán (ESAY) y al Centro Peninsular de Humanidades y Ciencias Sociales (CEPHCIS) en el antiguo hospital para ferrocarrileros.

Desde el año 2013, un grupo de vecinos de los alrededores de La Plancha -compuesto por estadounidenses o europeos retirados, familias que habían vivido en la zona por generaciones, personas que participaban en otros movimientos urbanos- se organizó para proponer la construcción de un gran parque en los terrenos de la antigua estación de ferrocarriles (Puga 2021). Este grupo de vecinos formó en el 2014, la Asociación Gran Parque La Plancha, con el objetivo de diseñar, restaurar, administrar y operar el parque en conjunto con los gobiernos, y diversas organizaciones y personas afines al mismo, se definen a sí mismos como:

Un grupo de vecinos de La Plancha, sin afiliación política, comprometida a mejorar nuestra ciudad mediante la creación de un parque público hermoso y emblemático. Para desarrollar este ambicioso proyecto, formamos una alianza con la Cámara de Comercio, Fundación Plan Estratégico de Yucatán, Patronato del Centro Histórico, y Mérida Verde. Todos compartimos el sueño de crear un hermoso “Gran Parque La Plancha” en el corazón de Mérida (Gran Parque La Plancha s.f.).

En agosto de 2014 la Asociación Gran Parque La Plancha llevó a cabo el Foro Interdisciplinario en el que participaron cerca de 50 expertos en disciplinas como arquitectura, biología, ecología, ingeniería, diseño de paisaje, cultura y turismo, así como la participación de Charles McKinney quien era en ese momento director de Diseño Urbano del Departamento de Parques y Recreación de la Ciudad de Nueva York (Gran Parque La Plancha 2014).

Resultado de este Foro Interdisciplinario, en el 2015 se publicó una propuesta del Gran Parque La Plancha. El plan era crear un parque, un espacio público, en 25 hectáreas de La Plancha. Este parque sería “un ‘pulmón’ verde donde jóvenes y adultos pudieran reunirse, hacer ejercicio, dar un paseo o simplemente relajarse con la familia y amigos (Renán Galindo *et al* 2015). La propuesta del Gran Parque estuvo articulada alrededor de cinco ejes: 1. Arquitectura y preservación histórica; 2. Salud, recreación, deporte y ciclovía; 3. Cultura, educación y turismo; 4. Medio ambiente y jardines; 5. Energía sustentable y recursos hidrológicos. Para cada

uno de los cinco ejes se hizo un diagnóstico de la situación y se elaboraron propuestas que contribuyan al bienestar de la población en general. La visión para el proyecto es la siguiente:

Lo vemos como el centro de la vida comunitaria, un recurso vital para la educación y la salud pública, un punto de referencia para la cultura y la arquitectura, una importante atracción turística, un espacio de enseñanza con aulas y foros para fomentar las diversas expresiones artísticas. De esta manera el Gran Parque la Plancha puede favorecer el desarrollo de nuevas generaciones educadas y sanas que conformen una sociedad democrática y próspera (Renán Galindo *et al* 2015).

Debido a la magnitud del proyecto, en el documento también se propone una asociación público-privada para la administración y financiamiento del parque, en la que participen el gobierno estatal y municipal en conjunto con la ciudadanía, las fundaciones, organizaciones cívicas y el sector privado (Renán Galindo *et al* 2015).

La Asociación Gran Parque La Plancha se reunió con el gobernador del estado de Yucatán (2013-2019), Rolando Zapata Bello, para exponerle el proyecto. A partir de ello, el gobierno inició consultas sobre el fin que tendrían la zona de La Plancha, pero estas consultas resultaron complicadas debido a la diversidad de visiones que se tenían sobre el espacio, por ejemplo, el ayuntamiento consideraba conveniente establecer en la zona un paradero para el transporte urbano (Puga 2021). Para remediar las complicaciones, el Gobierno del Estado firmó el 1 de septiembre de 2016 un convenio de colaboración con el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) y con el Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales (CEPHCIS) de la UNAM para la elaboración del “Plan Maestro La Plancha, Mérida 2016” con el objetivo de “construir un instrumento de gobierno para la creación y gestión colaborativa de un Parque Urbano en el Centro Histórico a través de una metodología de planeación participativa que revitalizará la zona y le proporcionará un gran valor ambiental y social” (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad s.f.). En mayo de 2018, se inauguraron los trabajos en los terrenos del futuro parque (Puga 2021).

Sin embargo, en mayo de 2020, el titular del Fonatur, Rogelio Jiménez Pons, señaló la intención de utilizar los terrenos de La Plancha para construir la estación del Tren Maya en Mérida (*Metrópoli Mid* 2020). Esta declaración, dejó a los integrantes de la Asociación Gran Parque La Plancha en una situación de incertidumbre pues a finales de junio del mismo año se declaró que la estación se construiría al sur de la ciudad y ya no en los terrenos de La Plancha y el enlace territorial del Tren Maya en Yucatán, Aarón Rosado, no confirmó ni negó la veracidad

de esta nueva información (*Lector Mx* 2020). Finalmente, a finales de julio de 2020, Jiménez Pons confirmó que habían sido transferidas cerca de 30 hectáreas que corresponden a los terrenos de La Plancha y talleres colindantes para la construcción de la estación del Tren Maya en Mérida, desde la cual se operaría todo el sistema del proyecto. De igual forma, el titular del Fonatur reconoció que el desarrollo de la estación en La Plancha podría realizarse con otros proyectos como la construcción del parque: “Trataremos de hacer el parque y la estación de manera conjunta, pero es un tema en el que aún estamos trabajando. La idea es poder sumar y que todos puedan participar en este proyecto” (*Por Esto* 2020).

La Asociación Gran Parque La Plancha se opuso a la construcción de la estación del Tren Maya en los terrenos de La Plancha, incluso antes de que la ubicación fuera confirmada por el titular del Fonatur. En una rueda de prensa, un integrante de la asociación declaró:

Nosotros nos oponemos rotundamente a esa propuesta porque creemos que lejos de aportar beneficio alguno a la ciudad va a acarrear una serie de efectos negativos que van a perjudicar no solamente a los vecinos en Plancha sino a la ciudad completa. Desde conflictos viales, desde contaminación por ruido y otros tipos, hasta una franja divisoria que marcará una diferencia enorme de lo que sea un lado y del otro lado de las vías (Rubio 2019).

La Asociación decidió entregar una carta a Aarón Rosado en la que hacen explícita su posición ante la construcción de la estación en los terrenos de La Plancha, otro integrante de la Asociación declaró: “tenemos que tener la visión de lo que quiere el gobierno federal y lo que no queremos los ciudadanos abiertamente. No podemos seguir soportando las imposiciones que los gobiernos desean. No, todo debe ser ahora consensuado con los ciudadanos” (Rubio 2019).

En estas declaraciones podemos observar una exigencia de la Asociación para que sus opiniones sean tomadas en cuenta al querer desarrollar un proyecto que los afecta de manera directa y que pone en peligro la viabilidad del Gran Parque cuya visión existe desde el año 2013. Asimismo, se puede observar a través de estas declaraciones que la Asociación no se mantuvo pasiva ante las acciones de la configuración gubernamental, sino que hizo escuchar su punto de vista.

En octubre de 2020, integrantes de la Asociación Gran Parque La Plancha se reunieron con el alcalde de la ciudad de Mérida, Renán Barrera Concha, para exponer sus puntos de vista y preocupaciones sobre los impactos que el Tren Maya tendría en la zona. El alcalde señaló que

el proyecto del Tren Maya es de competencia federal, el uso de suelo lo tiene el gobierno federal desde hace 100 años, así como las líneas del tren porque lo que Ayuntamiento de Mérida no podría oponerse al proyecto si el gobierno federal insistiera en construir la estación en La Plancha. No obstante, el alcalde señaló que el Ayuntamiento estaría siempre del lado de los vecinos para buscar acuerdos que beneficien a las partes y no afecten sus estilos de vida (*La Jornada Maya* 2020). Meses después de la reunión con el alcalde, integrantes de la Asociación aclararon que no están en contra del Tren Maya pero que sí están en desacuerdo que la estación de pasajeros se construya en La Plancha, en una entrevista un integrante declaró que sería importante que el Fonatur dialogara con los ciudadanos: “que nos inviten a participar en las presentaciones del proyecto ejecutivo o pre proyecto ejecutivo que tengan para que nos den oportunidad de opinar antes de que sea cosa juzgada y se convierte en un problema social” (Rubio 2021).

En marzo de 2021, el titular del Fonatur durante una visita a Mérida declaró que se realizaría una licitación para realizar un proyecto de parque en La Plancha que armonizaría con la estación prevista en el área. Reconoció la existencia de la propuesta de Gran Parque La Plancha, pero declaró que se quiere convocar a profesionales de la materia “de mejor rango” (*Por Esto* 2021). Ante el anuncio de la licitación, la Asociación Gran Parque demostró su descontento pues no se tomaría en cuenta el proyecto que han trabajado desde el 2013, un integrante señala: “No estamos en contra de la convocatoria... lo que nos molestó fue la forma en la que desestimó lo que los ciudadanos y las instituciones como la UNAM, la UADY y Cinvestav hicieron en la elaboración del plan maestro” (*La Jornada Maya* 2021).

A pesar de este primer desaire al proyecto elaborado por Gran Parque La Plancha, en abril de 2021 Fonatur consideró retomar la propuesta de Gran Parque La Plancha y abrir el diálogo con los vecinos de la zona para poder trabajar en conjunto en la construcción del parque a través de un comité que trabaje en un diseño participativo en el que estén involucradas las configuraciones gubernamental y no gubernamental. Un integrante de la Asociación declaró:

Nosotros queremos el diálogo, queremos escuchar la propuesta. Queremos poder intercambiar puntos de vista y poder decir: ‘esto sí y esto no’. Generar algo bueno y si algo no nos gusta, pero si sabemos que debe ser, decir: ‘adelante’. Pero por lo pronto no nos gustaría que vaya la estación de pasajeros (Por Esto 2021).

En este caso se puede observar que la configuración gubernamental, representada por Fonatur y por el gobierno estatal y municipal, abrió los espacios para el diálogo con la configuración no gubernamental, representada por la Asociación Gran Parque La Plancha, después de llevar a cabo acciones que en primer momento no permitían una relación menos vertical. Al anunciar la posibilidad de la construcción de la estación de Mérida del Tren Maya no publicaron algún documento oficial o proyecto ejecutivo del proyecto que permitiera a la Asociación contar con información para poder idear acciones en pro de sus intereses, la incertidumbre fue constante en los primeros meses. La Asociación percibía las acciones de Fonatur como una imposición que no tomaba en cuenta sus intereses, esta percepción es compartida con otras configuraciones no gubernamentales como, por ejemplo, Muuch' Xíinbal en el caso anterior (acción pública de baja intensidad). Después de meses de incertidumbre y de oposición por parte de la Asociación, Fonatur fijó una postura clara con respecto a la zona de La Plancha: se construiría la estación y las oficinas centrales del proyecto, pero también se tomaría en cuenta la propuesta original elaborada por la Asociación en conjunto con academia y otras organizaciones (UNAM, UADY, ITM, Cinvestav) y se establecería un comité en el que participarían ambas configuraciones para la construcción del parque. Ante esta posición del Fonatur, la Asociación mantiene su oposición a la construcción de la estación en La Plancha, sin embargo, ahora abre la posibilidad del diálogo y la negociación. En conclusión, la acción pública que se desarrolla en este caso es de media intensidad por las siguientes razones:

- Existe una convergencia temporal entre los objetivos de la configuración gubernamental y de la configuración no gubernamental alrededor de las construcciones en la zona de La Plancha. El Gran Parque será construido a partir de la propuesta original elaborada por la Asociación y el PUEC y se discutirá la construcción de la estación del Tren Maya en la misma zona. Las dos configuraciones convergen de manera temporal debido a que la finalización de la construcción del parque posiblemente represente la finalización de la cooperación entre ambas configuraciones.
- Existe un dinamismo incierto de la acción pública porque las dos configuraciones cooperan y realizan negociaciones sobre un proyecto en específico y la finalización del proyecto puede significar el final de la acción pública.
- La configuración no gubernamental no es un todo unitario. En este caso podemos ver que dicha configuración está conformada principalmente por el Fonatur, el Gobierno del

Estado de Yucatán y el Ayuntamiento de Mérida. Esta configuración gubernamental presenta asimetrías de poder en su interior ya que el alcalde de Mérida muestra su apoyo a los vecinos y se abre al diálogo con el Fonatur, sin embargo, al ser un proyecto federal y encontrarse en vías y terrenos federales, se encuentra en una posición en la que la no podría rebatir las decisiones del Fonatur.

- En este caso se puede observar que factores políticos podrían estar relacionados con la propensión a la cooperación de las dos configuraciones. El alcalde de Mérida se convirtió en candidato a la reelección para la alcaldía de Mérida para el periodo 2021-2024. En una entrevista realizada a finales de abril de 2021 declaró con respecto a la estación del Tren Maya en La Plancha: “sin parque, no habrá estación del Tren Maya en Mérida” (*Diario de Yucatán* 2020).
- La Asociación Gran Parque La Plancha no está conformada únicamente por un grupo de vecinos, sino que está integrada por 40 organizaciones (*Reporteros Hoy* 2020). Las dimensiones de la Asociación pueden fortalecerla para el diálogo y para ejercer presión sobre las autoridades.

5.3 Caso 3. Acción pública de alta intensidad: ONU-Hábitat

ONU-Hábitat es el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Fue establecido en el año de 1978 por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas y tiene como propósito abordar los problemas del crecimiento urbano por medio de la colaboración con gobiernos y socios locales. De igual forma, buscan ayudar a los países y ciudades a aprovechar las oportunidades que pueda ofrecer la urbanización. En la página oficial de ONU-Hábitat se plasma su objetivo: “Nuestro objetivo es promover la urbanización sostenible como motor del desarrollo y la paz para mejorar las condiciones de vida de todas las personas” (ONU-Hábitat 2019).

El 21 de mayo de 2019 la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, y el Fonatur, firmaron un convenio de colaboración con ONU-Hábitat con el propósito de establecer los lineamientos generales para la asistencia técnica que esta ONG brindaría sobre el Tren Maya (Gobierno de México 2019). Esta asistencia técnica, consiste en un plan llamado Desarrollo Integral de la Región Sureste de México que tiene como objeto: “mejorar las condiciones de vida de toda la

población, crear prosperidad compartida en la región preservando el medioambiente, el patrimonio cultural tangible e intangible y la identidad histórica” (ONU-Hábitat 2019). Bajo este convenio, el Tren Maya es visto como un vehículo de desarrollo para el sureste del país. Eduardo López Moreno, coordinador de ONU-Hábitat en México, considera que el Tren Maya mejorará la vida de los habitantes del sureste mexicano pues llevara derechos y oportunidades a esta región, mientras que Jiménez Pons, director del Fonatur, declaró que: “vamos a buscar las mejores alternativas de desarrollo y estas deben tener una base científica, real y objetiva” (ONU-Hábitat 2019).

El párrafo anterior nos muestra que los representantes de la configuración gubernamental y la no gubernamental se encuentran en sintonía acerca de la implementación del proyecto del Tren Maya y los beneficios que traería para el país. Ambas configuraciones comparten una misma visión de desarrollo y consideran que el proyecto del Tren Maya contribuirá a alcanzarlo en los estados que transitará: Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Es importante señalar que el “convenio de colaboración” es formalmente un contrato de prestación de servicios por 5.5 millones de dólares dividido en tres pagos 2 millones 330 mil dólares en el 2019, 1 millón 966 mil dólares en el 2020 y 1 millón 204 mil dólares para el último año 2021 (Oropeza 2020).

En el contrato se estipula que ONU-Hábitat trabajará en seis ejes temáticos de forma secuencial:

1. Narrativa del Proyecto: una intervención regional para llevar la prosperidad nacional a la región sureste apoyada con la construcción de evidencia y buenas prácticas.
2. Espacios de coordinación e instrumentos para la gestión del territorio.
3. Evaluación *ex ante* de posibles impactos (negativos y positivos) del Proyecto generando bienestar.
4. Plan de estructura territorial de la región sureste (corredor regional) desde la perspectiva de reordenamiento y articulación de varias microrregiones y centros urbanos.
5. Planeación urbana e instrumentos operativos para los entornos de las estaciones del Tren Maya.
6. Mecanismo de monitoreo. Acompañamiento del proceso y evaluación de resultados (Oropeza 2020).

El trabajo de asistencia técnica sobre el Tren Maya que realiza ONU-Hábitat requiere la colaboración con el gobierno federal, estatales y municipales pues como se puede ver en los seis ejes temáticos anteriores el trabajo de ONU-Hábitat incluye el reordenamiento territorial y la planeación urbana en los estados y municipios que atravesará el Tren. El trabajo de ONU-Hábitat y su colaboración con los distintos órdenes del gobierno está organizado en siete componentes (ONU-Hábitat s.f.):

1. Proceso informativo que permita dar a conocer a la población los detalles sobre el proyecto y sus posibles impactos en las localidades.
2. Procesos participativos que consisten en la impartición de talleres en los cinco estados que componen la ruta del Tren Maya con la finalidad de construir una visión de desarrollo regional. Los talleres constan de dos sesiones, en la primera se realiza un mapeo de actores y un diagnóstico territorial, el objetivo de la segunda sesión es la elaboración de la visión territorial a escala local (ONU-Hábitat s.f.).
3. Elaboración de un diagnóstico a partir de la generación de una base de datos con 30 indicadores sobre 268 municipios de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, con el objetivo de conocer la situación anterior a la construcción del Tren y calcular su impacto en los años posteriores. Las proyecciones que realizó ONU-Hábitat derivadas de este diagnóstico son las siguientes: el Tren Maya creará casi 1 millón de nuevos empleos, 46 de cada 100 personas con empleo pertenecerán a pueblos originarios, la economía crecerá al doble en los lugares que transitará el Tren, el proyecto sacará de la pobreza a 1.1 millones de mexicanos en el sureste, el Tren Maya reducirá el consumo del suelo en un 49% y se aumentará en promedio dos años el nivel de escolaridad de los municipios con estación (ONU-Hábitat 2020).
4. Microrregiones: desarrollar propuestas particulares para atender las características únicas de cada zona.
5. Planeación Urbana pues ONU-Hábitat participa en la elaboración de Programas Municipales de Desarrollo Urbano de varios municipios del sursureste mexicano con la finalidad de integrar al Tren Maya en los instrumentos de planeación local (ONU-Hábitat s.f.).

6. Constitución de un Observatorio regional para monitorear y evaluar los impactos de las acciones del gobierno federal en el sursureste del país.
7. Relocalización de las viviendas que se encuentran en los derechos de vías del Tren en el estado de Campeche (ONU-Hábitat 2020).

Para cumplir los propósitos de esta tesina y analizar la acción pública de forma localizada, se analizarán las acciones que ha llevado a cabo ONU-Hábitat en la ciudad de Mérida, Yucatán en colaboración con los gobiernos federal, estatal y municipal. Particularmente se describirá y analizará lo referente al componente número cinco del listado previo que refiere a la planeación urbana ya que ONU-Hábitat entregó en septiembre de 2020 un estudio técnico sobre el Tren Maya con el fin de integrarlo en el proceso de planeación urbana en el marco de la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDUM) (ONU-Hábitat 2020). Este estudio técnico considerará proyectos previos como el Plan Maestro La Plancha elaborado en el 2017 por el PUEC (*La Revista Peninsular* 2020). El estudio técnico será retomado por el Instituto Municipal de Planeación de Mérida (IMPLAN) que es un organismo público desconcentrado que tiene como objeto desarrollar la planeación del territorio municipal a través de planes y acciones que buscan crear un entorno adecuado para el crecimiento urbano (Ayuntamiento de Mérida s.f.).

Los Estudios Técnicos de apoyo a la actualización del PMDU IMPLAN Mérida fueron publicados en agosto de 2020 y consta de siete secciones: introducción, análisis de casos análogos, diagnóstico pronóstico integrado, definición y análisis del polígono de actuación, estrategia urbana y territorial, identificación de proyectos de inversión y anexos.

Para sostener empíricamente las recomendaciones que se realizan en los Estudios Técnicos de apoyo a la actualización del PMDU IMPLAN Mérida, ONU-Hábitat presenta un análisis de casos análogos con la finalidad de comparar experiencias sobre la implementación de estructura ferroviaria en ciudad con contextos similares. ONU-Hábitat analiza los casos de Zaragoza, Granada, Valladolid, Bilbao y Málaga en España. Ámsterdam, Utrecht, y Rotterdam en Países Bajos, Ingolstadt en Alemania, Lieja en Bélgica, Lyon y Lille en Francia, Standsted y Londres en Reino Unido, Chihuahua y CETRAM Cuatro Caminos-CDMX en México, WTC en Nueva York, Sacramento en Estado Unidos, Buenos Aires en Argentina, Tokio en Japón, Seúl en Corea del Sur, Bombay en India y busca identificar lecciones sobre los siguientes puntos:

los niveles de ubicación de la estación en la ciudad, dinámica del entorno inmediato, estrategia de integración con red de transporte de la ciudad, estrategia de mitigación del ‘efecto barrera’ en el entorno, relación con elementos patrimoniales y/o culturales y proyecto de regeneración urbana (ONU-Hábitat 2020).

Al realizar el análisis comparativo de los distintos proyectos ferroviarios alrededor del mundo, ONU-Hábitat se nutre de información para poder brindar recomendaciones de política de desarrollo urbano en Mérida que consideren la implementación del Tren Maya en la ciudad. De igual forma, ONU-Hábitat realiza un diagnóstico de los distintos impactos que puede tener el proyecto en Mérida a través de la formulación de cuatro escenarios que requerirían tomar medidas diferenciadas para lograr el éxito del proyecto: a. Escenario sin Tren; b. Escenario con Tren y máximo beneficio (Estación dentro de la huella urbana); c. Escenario con Tren y Estación fuera de la huella urbana; d. Escenario intermedio con Tren Maya y estación dentro de la huella urbana. Finalmente, el análisis a profundidad se realiza alrededor de la localización de la Estación del Tren Maya en la ex estación de ferrocarriles La Plancha localizada en el Centro de la ciudad de Mérida. Las razones que justifican esta ubicación tienen que ver con el contexto socioeconómico de la estación pues La Plancha se encuentra en una de las zonas de la ciudad con mayor actividad económica, esta zona también es considerada como estratégica debido a que concentra equipamientos regionales como los que atienden servicios de salud, educación y cultura (museos), por último, la zona en la que se localiza La Plancha es de baja densidad poblacional por lo que la Estación del Tren Maya desempeñaría un rol importante para redensificación de la zona al incluir una planificación de usos habitacionales y optimización de los servicios.

El estudio técnico realizado por ONU-Hábitat identifica una serie de impactos que tendría el Tren Maya en la ciudad en las áreas de movilidad, urbano-territorial, vivienda, medio ambiente, vivienda y normativo. Con la finalidad de analizar la acción pública que se desarrolla entre las configuraciones gubernamental y la no gubernamental (representada por ONU-Hábitat), se ahondará más en los impactos y recomendaciones en el área de movilidad, específicamente en lo relacionado a las ciclovías y las calles angostas.

Un problema importante identificado en los estudios técnicos fue la falta de infraestructura vial no motorizada (ciclista y peatonal) en la zona de influencia de la estación del Tren Maya lo que tiene como efecto un mayor uso de medios motorizados de transporte. El

aumento de infraestructura no motorizada favorece la intermodalidad que puede complementar el transporte hacia la estación del Tren Maya y es una solución a los viajes de “última milla” (ONU-Hábitat 2020). Ante ello, ONU-Hábitat propone que las vialidades que se encuentran alrededor de la estación del Tren se conviertan en vialidades que prioricen la movilidad no motorizada. De esta forma, estas vialidades conectarán la estación del Tren Maya con otras vialidades primarias, secundarias y corredores de transporte público. Estas nuevas vialidades buscan reducir la velocidad de los automóviles y permitir una mayor movilidad de peatones y ciclistas. Esta propuesta es medible a través del indicador “incremento de ciclovías y banquetas” (ONU-Hábitat 2020).

El 2 de septiembre de 2020 el Gobierno del Estado de Yucatán y el Ayuntamiento de Mérida anunciaron el Plan de Mejora a la Movilidad Urbana para el Centro Histórico de Mérida con la finalidad de “reducir aglomeraciones y mejorar la movilidad a través de un ordenamiento que permita la sana convivencia, para lo que se trabajará en la ampliación de banquetas con arbolado, mejoras de cruceros, accesibilidad universal y la intervención de calles sin ampliación peatonal para mejorar vialidad del transporte público” (Gobierno del Estado de Yucatán 2020). Entre las acciones que se contemplan en este Plan se encuentra la de aumentar los espacios públicos para los peatones. Esta acción se encuentra en armonía con la propuesta realizada por ONU-Hábitat en los estudios técnicos, es un ejemplo de cómo las dos configuraciones realizan acciones desde sus espacios de responsabilidad (ONU-Hábitat elabora propuestas, la configuración gubernamental las atiende a través de planes y leyes) que están encaminadas a un mismo fin (incrementar la movilidad no motorizada).

Además del aumento del tamaño de los espacios públicos para los peatones, el 5 de marzo de 2021 se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 351/2021 por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de Yucatán, en materia de ciclovías (Diario Oficial del G.E.Y., 5 de marzo de 2021). Esta modificación contempla la infraestructura de 71.7 kilómetros de ciclovía que se encuentran en las zonas Paseo de Montejo-entronque Dzibilchaltún, norponiente, norte y sur. La modificación también establece las obligaciones de los ciclistas, las obligaciones de los conductores, el uso de la infraestructura ciclista, la señalética y las sanciones e infracciones. Esta modificación del Reglamento de la Ley de Tránsito y Vialidad es un ejemplo de cómo la interacción de las

configuraciones de actores puede dar lugar a la acción pública de alta intensidad: la propensión a la cooperación es máxima y juntos logran realizar actividades encaminadas a un fin común.

Por último, es importante señalar que, en marzo de 2021, ONU-Hábitat se unió a la Mesa de Coordinación Interinstitucional en materia de movilidad para la Zona Metropolitana de Mérida, impulsada por Fonatur en el marco del proyecto Tren Maya (ONU-Hábitat 2021). Esta mesa se encuentra conformada por actores públicos y privados que tienen experiencia en estrategias de movilidad sostenibles. La finalidad de ONU-Hábitat en la mesa es “apoyar a la toma de decisiones y compartir los resultados de los estudios técnicos que realizó en el marco de la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDUM)” (ONU-Hábitat 2021). La publicación de ONU-Hábitat sobre su participación en la Mesa de Coordinación Interinstitucional enfatiza la oportunidad de mejorar la movilidad no motorizada a través de la construcción de ciclovías y una estructura peatonal adecuada, recomendaciones, que como hemos visto en esta sección, fueron tomadas en cuenta por los gobiernos locales. La Mesa de Coordinación Interinstitucional presenta un espacio en el que la configuración gubernamental y la no gubernamental pueden dialogar y trabajar en conjunto de forma horizontal. Representa un medio para que las acciones de la configuración no gubernamental se conviertan en acción pública de alta intensidad al ser resultado de la cooperación entre configuraciones y causar un impacto para la ciudadanía en su conjunto. En conclusión, la acción pública que se desarrolla en este caso es de alta intensidad por las siguientes razones:

- Existe una máxima cooperación entre las dos configuraciones de actores. Ambas comparten la misma visión de desarrollo y del futuro del Tren Maya. Esta misma visión queda plasmada en el contrato de prestación de servicios pues en él se fijan los términos y condiciones sobre una visión de desarrollo determinada: una que considera que la urbanización y el desarrollo territorial incrementarán el bienestar de la población.
- Se puede observar una regulación horizontal pues no es clara la imposición de un actor sobre otro. Fonatur impone las condiciones de la cooperación en el contrato de prestación de servicios, sin embargo, las recomendaciones y planes de ONU-Hábitat que son resultado de este contrato, son tomadas en cuenta y en algunos casos transformadas en leyes por los gobiernos locales.

- La Mesa de Coordinación Interinstitucional en la que participa ONU-Hábitat es un espacio que también contribuye a la regulación horizontal. En ella se puede observar que el rol de la configuración gubernamental es de coordinación más que de dirección.
- La configuración no gubernamental se convierte en agente (e incluso socio) de la configuración gubernamental, adopta su visión, contribuye a través de sus propios medios al cumplimiento de los propósitos establecidos por ella y los conflictos derivados de posibles desacuerdos disminuyen o desaparecen al estar conformes con las condiciones establecidas en un contrato.
- Existe una línea muy delgada entre las dos configuraciones pues la configuración no gubernamental, debido al contrato de prestación de servicios, actúa como una agencia gubernamental encaminada a realizar labores que contribuyan a un fin establecido de forma *Top-Down*. Por ejemplo, los estudios técnicos y las reubicaciones de viviendas son realizadas por ONU-Hábitat como agente y contratista de la configuración gubernamental.

5.4 Comparación de los tres casos

Después de describir y analizar los casos, en el siguiente cuadro comparativo se exhiben las similitudes y diferencias entre los tres casos que dieron lugar a intensidades diferentes de la acción pública y que impactaron de forma diferenciada en el proyecto (Ver Tabla 6). El caso de Muuch' Xíinbal y su interacción con la configuración gubernamental que dio lugar a una acción pública de baja intensidad tuvo como resultado la suspensión definitiva del proyecto dictada por los Juzgados Tercero y Cuarto de Distrito de Yucatán hasta la resolución del juicio de amparo. El caso de Asociación Gran Parque La Plancha y su interacción con la configuración gubernamental dio lugar a una acción pública de media intensidad que tuvo como resultado de la realización de los dos proyectos contemplados y planeado en el mismo espacio de La Plancha: la construcción del Gran Parque y la estación de Mérida. Por último, el caso de ONU-Hábitat y su interacción con la configuración gubernamental dio lugar a una acción pública de alta intensidad caracterizada por la máxima convergencia y cooperación de ambas configuraciones para llevar a cabo proyectos en común.

Tabla 6. Comparación entre los tres casos de la acción pública alrededor del Tren Maya en Yucatán

| | Baja intensidad | Media intensidad | Alta intensidad |
|--|--|---|--|
| Configuración gubernamental | Fonatur, Semarnat, Gobierno del Estado de Yucatán, Ayuntamiento de Mérida | Fonatur, Ayuntamiento de Mérida | Fonatur, Gobierno del Estado de Yucatán, Ayuntamiento de Mérida |
| Configuración no gubernamental | Asamblea de Defensores del Territorio Maya Muuch' Xiinbal | Asociación Gran Parque La Plancha | ONU-Hábitat |
| Posición frente al proyecto | En contra | Neutral mientras se construya el parque | A favor |
| Marcos legales | CPEUM artículo 2, Convenio 169 OIT | Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (derechos de vía) | Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida. Contrato de prestación de servicios |
| Cooperación entre configuraciones | Nula | Temporal (mientras se desarrolla el proyecto) | Alta |
| Visiones sobre desarrollo y bienestar | Contradictorias | En principio diferentes, pero pueden llegar a un acuerdo. | Compartidas |
| Tipo de regulación | De arriba hacia abajo | Mayormente de arriba hacia abajo con espacios para tomar en cuenta sus propuestas. | Horizontal |
| Acciones realizadas | -Amparos (llevan a la suspensión definitiva) -Conversatorios, convocatorias de diseño, entrevistas, pronunciamientos. | -Movilización con autoridades locales. -Propuesta de proyecto Gran Parque La Plancha. -Entrevistas. | -Estudio Técnico. -Participación en Mesa de Coordinación Interinstitucional. |

| | | | |
|---------------------------------------|--|--|--|
| Resultado de la acción pública | -Suspensión definitiva de obras nuevas del proyecto en el Tramo 3 hasta que se resuelva el juicio de amparo. | -Acuerdo para realización del Gran Parque La Plancha y estación del Tren Maya en el mismo espacio. | -Modificación del Reglamento de la Ley de Tránsito y Vialidad -Construcción de infraestructura para ciclistas (ciclovías) -Ampliación de espacios para peatones. -Disminución de carriles de tránsito para vehículos motorizados. |
|---------------------------------------|--|--|--|

Fuente: Elaboración propia

6. Reflexiones finales

Los fenómenos sociales difícilmente pueden ser monocausales, pues responden a múltiples estímulos, razones y tienen una diversidad de efectos que pueden variar incluso por la percepción de quien los mire. Las ciencias sociales han demostrado que el mundo en el que vivimos es complejo, las acciones que observamos son el resultado de la interacción y negociación entre múltiples actores que provienen de contextos diferentes. Es por ello por lo que la acción pública, como categoría de análisis, nos resulta de utilidad pues permite observar las interacciones entre los diversos actores que pueden agruparse analíticamente en configuraciones gubernamentales y no gubernamentales: “permite explorar el punto de intersección de la acción gubernamental y la acción social” (Cabrero 2005, 11).

La perspectiva de la acción pública posibilita “entender mejor un mundo policéntrico, de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas” (Cabrero 2005, 22). Pero ¿Qué sucede cuando se utiliza la acción pública como categoría analítica para entender una política o proyecto público implementado de forma vertical? ¿La acción pública pierde su utilidad analítica y conceptual? En esta tesina se ha utilizado el lente analítico de la acción pública para entender las acciones que se originan a través de las interacciones entre actores públicos y privados alrededor de un proyecto que ha sido diseñado e implementado por iniciativa del gobierno federal, un proyecto *Top-Down*. Es decir, fue el propio gobierno quien tuvo la iniciativa de llevar a cabo el proyecto, lo diseñó y posteriormente abrió algunos mecanismos de participación (como las consultas indígenas y ciudadanas) para hacer parte del mismo al resto de la sociedad.

Bajo el contexto de megaproyectos diseñados e implementados de forma vertical en los que la configuración gubernamental interactúa con múltiples configuraciones no gubernamentales que presentan variados intereses, visiones y objetivos, esta tesina ha mostrado que la acción pública no se desarrolla de manera uniforme en un mismo territorio, sino que las diferencias entre los actores y sus interacciones darán como resultados diferentes intensidades de la acción pública. Es decir, no sería preciso decir que la acción pública alrededor del Tren Maya ha tenido una alta intensidad o una baja intensidad. Por el contrario, se puede decir que la acción pública alrededor del Tren Maya en Yucatán (Tramo 3) ha presentado los tres tipos de

intensidades y estos tipos de intensidad han dependido del contexto de los actores, sus visiones sobre el proyecto, su relación con la configuración gubernamental (principalmente Fonatur) y sus capacidades de negociación.

En el primer caso, la interacción de los actores dio lugar a un tipo de acción pública de baja intensidad debido a que existían diversas formas de percibir el proyecto y los beneficios que podría traer para la comunidad. Estas diferentes percepciones se debieron a las visiones irreconciliables de desarrollo y bienestar que expresaban las dos configuraciones. Un aporte de esta tesina está relacionado con mostrar que la acción pública de baja intensidad resultado de una convergencia de las configuraciones en estancamiento, no necesariamente se debe a la situación de inmovilidad en la que se encuentre la configuración no gubernamental o a la falta de estímulos para la innovación de la configuración gubernamental. La acción pública de baja intensidad también puede deberse a que no se comparte la misma visión sobre lo que es el “desarrollo”. En este caso, Muuch’ Xíinbal y el Fonatur no coincidían en una visión de futuro, por lo que a pese a que Muuch’ Xíinbal realizó diversas acciones como los foros, conversatorios y la interposición del amparo y a pesar de que el proyecto del Tren Maya puede considerarse una propuesta innovadora por parte de la configuración gubernamental, el resultado de las interacciones fue una acción pública de baja intensidad.

En el segundo caso, la interacción del Fonatur, el Gobierno del Estado de Yucatán y el Ayuntamiento de Mérida con la Asociación Gran Parque La Plancha dio lugar a un tipo de acción pública de media intensidad. Al igual que en el primer caso, la regulación fue vertical y esto se relaciona con la incertidumbre que experimentaron los miembros de la Asociación cuando se anunció la posible ubicación de la estación de Mérida en la zona de La Plancha. Sin embargo, las posiciones de las configuraciones no fueron irreconciliables y se pudo transitar hacia un modelo de regulación más horizontal al constituir un comité participativo para la construcción del parque en la zona de La Plancha. La acción pública sigue desarrollándose por lo que todavía se tendría que ver de qué forma interactúa Fonatur con la Asociación para que finalmente disminuya la oposición a la construcción de la estación del Tren.

En el tercer caso, la interacción de Fonatur-ONU-Hábitat-Ayuntamiento de Mérida dio lugar a un tipo de acción pública de alta intensidad. Esta alta intensidad se debe a las características de la configuración no gubernamental y su interacción con el gobierno. Primero,

la visión de las dos configuraciones sobre el futuro del Tren Maya quedó establecida por medio de un contrato de prestación de servicios. Segundo, este contrato tuvo el efecto de convertir a ONU-Hábitat en un actor que se comporta como una agencia gubernamental pues realiza estudios técnicos, propone caminos de acción, interactúa con los ciudadanos como intermediario para que Fonatur pueda realizar ciertas acciones (como las reubicaciones de viviendas). Así pues, en este caso, existe una línea muy delgada entre ambas configuraciones ya que ONU-Hábitat es una empresa contratista del gobierno federal que realiza labores encomendadas por la configuración gubernamental. Sin embargo, a pesar de su naturaleza similar a una agencia gubernamental, ONU-Hábitat forma parte de la configuración no gubernamental pues es un organismo que trabaja con gobiernos, pero también con asociaciones civiles, con la academia y con el sector privado. En este caso mantiene una relación dialéctica con el gobierno en el sentido de que realiza acciones estipuladas en el contrato, pero al mismo tiempo elabora estudios y recomendaciones que son tomadas en cuenta por los gobiernos locales al estar plasmadas en las modificaciones a sus leyes y reglamentos. Así, podemos ver que la regulación es más horizontal porque las dos configuraciones trabajan en conjunto para lograr un objetivo común.

La acción pública es una categoría analítica que resulta útil para el estudio de procesos de desarrollo local. El Tren Maya es un proyecto planteado, diseñado e implementado por el gobierno federal que busca impulsar el desarrollo de la región sursureste del país a través de la conexión de municipios, la creación de empleos, el reordenamiento urbano y el desarrollo de ciudades. Es una visión de desarrollo con un fuerte componente económico que se puede relacionar con la visión que se generó en periodo comprendido entre 1960 y 1970 que se caracterizaba por el supuesto de que el crecimiento económico tendría un efecto *Top Down* que permearía a todas las capas de la sociedad. Sin embargo, como se ha señalado a lo largo de este trabajo, esta visión de desarrollo no es compartida por todos los actores que se involucran en el proyecto lo que ocasiona que no exista una convergencia entre las configuraciones (específicamente en el primer caso y en los primeros momentos del segundo). Esta convergencia entre las configuraciones es una condición necesaria para llevar a cabo proyectos locales de desarrollo de componente endógeno (Cabrero 2005). En este caso, el Tren Maya es un proyecto diseñado e implementado de manera exógena y *Top Down* por el gobierno federal a través del Fonatur que requeriría la convergencia con configuraciones no gubernamentales locales que proveerían del componente endógeno que lo pudiera sostener para dar lugar a una acción pública

de alta intensidad. Como se ha mostrado a través del análisis de los tres casos, esta situación no se está llevando a cabo de manera uniforme.

En un megaproyecto, como el Tren Maya, la acción pública se desarrolla de forma fragmentada pues los niveles de intensidad están relacionados con la interacción entre los actores y sus contextos, en estos casos son múltiples. La fragmentación de la acción pública puede ocasionar que no todos los actores tengan las mismas oportunidades de participar en las formulaciones de los problemas públicos y los diseños de solución. Por ello, es necesario que existan los espacios gubernamentales y no gubernamentales para permitir que se escuche la voz de la ciudadanía en su conjunto para el diseño e implementación de soluciones que los beneficien y sean una muestra de una nueva forma de hacer un gobierno más abierto y participativo.

Referencias

- Amaya Ventura, María de Lourdes. 2012. “Transformaciones de la acción pública y del espacio público en el ámbito de la gestión del agua en México”. *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura* 2 (2): 130-148.
- Arellano Gault, David, Enrique Cabrero Mendoza, María José Montiel Cuatlayol, y Israel Aguilar Márquez. 2012. “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”. En *Gobierno locales*, compilado por Ana Díaz Aldret, 29-116. México: CIDE.
- Asamblea Maya Muuch’ Xiinbal. 2020. “Foro: El Territorio Maya Frente al Tren Furtivo”. Consultado el 10 de abril de 2021. <https://www.facebook.com/events/937099633476157>.
- Asamblea Maya Muuch’ Xiinbal. 2021. “Juzgado Cuarto de Distrito concede 3 suspensiones en contra de tren maya”. Consultado el 6 de abril de 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=a8TM0ELPbuc>.
- Asamblea Maya Muuch’ Xiinbal s.f. “¿Quiénes somos?”. Consultado el 4 de abril de 2020. <https://asambleamaya.wixsite.com/muuchxiinbal/quienes-somos>.
- Asignación que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en favor de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Fonatur Tren Maya S.A. de C.V., para construir, operar y explotar la vía general de comunicación ferroviaria denominada Tren Maya, la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga y de pasajeros, la cual incluye los permisos para prestar los servicios auxiliares requeridos, Diario Oficial de la Federación [DOF] 21-04-2020 (Mex.).
- Ayuntamiento de Mérida. s.f. “Instituto Municipal de Planeación Urbana”. Consultado el 23 de mayo de 2021. <http://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/ordenamientoterritorial/paginas/implan.php> x.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: Fondo de Cultrua Económica.

- Cabrero Mendoza, Enrique, y Ana Díaz Aldret. 2012. "La acción local en periferias urbanas marginadas de México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?" *Gestión y Política Pública* 21: 83-129.
- Clavijo, Isabel, y Daniel Castrejón. 2020. *El tren de las élites. Empresas beneficiadas y proyectos energéticos en el sureste mexicano*. México: PODER.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Mex.).
- Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. (2014). Publicado por la Organización Internacional del Trabajo.
- Crozier, Michel. 1969. *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernas y sus relaciones con el sistema social y cultura*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024, Diario Oficial de la Federación [DOF] 3-07-2020 (Mex.).
- Diario de Yucatán*. 2020. "Inauguran las obras del Tren Maya y confirman estación en La Plancha". 2 de junio de 2020. <https://www.yucatan.com.mx/merida/inauguran-las-obras-del-tren-maya-y-confirman-estacion-en-la-plancha>.
- Diario de Yucatán*. 2020. "En Izamal, temen por la cercanía de las vías del Tren Maya". 4 de agosto de 2020. <https://www.yucatan.com.mx/yucatan/en-izamal-temen-por-la-cercania-de-las-vias-del-tren>.
- Diario de Yucatán*. 2020. "Chocholá desvió el tren". 25 de agosto de 2020. <https://www.yucatan.com.mx/merida/gobierno/chochola-desvio-el-tren>.
- Diario de Yucatán*. 2021. "Sin parque no habrá estación del Tren Maya". 23 de abril de 2021. <https://www.yucatan.com.mx/elecciones/elecciones-en-merida/sin-parque-no-habra-estacion-del-tren-maya>.

- Diario del Sureste*. 2015. "Los primeros tiempos de los ferrocarriles en Yucatán". 13 de marzo de 2015. <https://www.diariodelsureste.com.mx/los-primeros-tiempos-de-los-ferrocarriles-en-yucatan/>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (24/12/2020). Programa Institucional 2020-2024 de FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V., Diario Oficial de la Federación [DOF] 24-12-2020 (Mex.).
- Decreto 351/2021 por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de Yucatán, en materia de ciclovías, Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán 05-03-2021 (Mex.).
- Díaz Aldret, Ana. 2018. "De la participación acotada a la desinformación. Equilibrios difíciles en la puesta en marcha de la línea 12 del Metro". *Gestión y Política Pública*: 177-224.
- Duran, Patrice. 2010. *Penser l'action publique*. Lectures, Publications reçues.
- Editorial de la Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán. 2011. "Memoria del Ferrocarril de Mérida a Peto". *Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán* (253-255): 42-53.
- El Economista*. 2020. "Dupla BlackRock- Prodemex va sola por tramo 5 del Tren Maya". 14 de agosto de 2020. <https://www.economista.com.mx/empresas/Dupla-BlackRock--Prodemex-va-sola-por-tramo-5-del-Tren-Maya-20200814-0010.html>.
- El Financiero*. 2020. "Van 16 empresas por tercer tramo del Tren Maya". 28 de abril de 2020. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/van-16-empresas-por-tercer-tramo-del-tren-maya/>.
- El Financiero*. 2020. "Ejército construirá tramo Playa del Carmen- Aeropuerto de Cancún del Tren Maya: AMLO". 25 de febrero de 2021. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/ejercito-construira-tramo-playa-del-carmen-aeropuerto-de-cancun-del-tren-maya-amlo/>.
- El Heraldo de México*. 2020. "FONATUR no descarta suspender TREN MAYA por el CORONAVIRUS". 14 de abril de 2020. https://www.youtube.com/watch?v=i_q0OyCIq9Q.

- El Sol de Tijuana*. 2020. “Comunidades indígenas en contra del Tren Maya”. 2 de mayo de 2020. <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/comunidades-indigenas-en-contra-del-tren-maya-5176825.html>.
- El Universal*. 2020. “Slim gana licitación del segundo tramo del Tren Maya”. 1 de mayo de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/slim-gana-licitacion-del-segundo-tramo-del-tren-maya>.
- Escoffié, Kalycho. 2020. “Cenotes, Tren Maya y la Comisión Interamericana”. *Animal Político*, 18 de mayo. <https://www.animalpolitico.com/hojas-en-el-cenicero/cenotes-tren-maya-y-la-comision-interamericana/>.
- Espejel Mena, Jaime. 2015. "Gobernanza, acción pública y redes de políticas. Elementos para su análisis". En *Gobierno, gobernanza y administración pública*, coordinado por J.C. Chávez Carapia y M Padilla Aguilar, 45-68. México: Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública.
- Excelsior*. 2020. “Tren Maya: la tracción será a diésel y tendrá 40 pasos de fauna”. 18 de junio de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/tren-maya-la-traccion-sera-a-diesel-y-tendra-40-pasos-de-fauna/1389030>.
- Expansión*. 2020. “Fonatur declara desierta la licitación para el Tramo 5 del Tren Maya”. 8 de septiembre de 2020. <https://expansion.mx/empresas/2020/09/08/fonatur-declara-desierta-la-licitacion-para-el-tramo-5-del-tren-maya>.
- Flick, Uwe. 2015. *Introducing research methodology: A beginner's guide to doing a research project*. Los Ángeles: Sage.
- Fonatur. 2020. “Fonatur recibe 14 propuestas para llevar a cabo la construcción del Tramo 1 del Tren Maya”. Comunicado de Prensa 05/2020. <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/fonatur-recibe-14-propuestas-para-llevar-a-cabo-la-construccion-del-tramo-1-del-tren-maya-239538>.
- Fonatur. s.f. “El Tren Maya nos une”. Consultado el 17 de octubre de 2020. <https://www.trenmaya.gob.mx/>.

- Fonatur. s.f. “Eje económico”. Consultado el 17 de octubre de 2020. <https://www.trenmaya.gob.mx/desarrollo-economico>.
- Forbes*. 2020. “Tramo 3 de Tren Maya va para consorcio liderado por Gami Ingeniería e Instalaciones”. 15 de mayo de 2020. <https://www.forbes.com.mx/tramo-3-de-tren-maya-va-para-consorcio-liderado-por-gami-ingenieria-e-instalaciones/>.
- Gobierno de México. 2019. “Firma México y ONU-Hábitat convenio para dar asistencia técnica al proyecto de Tren Maya”. Consultado el 18 de mayo de 2021. <https://www.gob.mx/sre/prensa/firma-mexico-y-onu-habitat-convenio-para-dar-asistencia-tecnica-al-proyecto-de-tren-maya?state=published>.
- Gobierno de México. s.f. “Proyectos y programas prioritarios”. Consultado el 3 de marzo de 2021. <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>.
- Gobierno de México. s.f. “¿Qué hacemos?”. Consultado el 26 de febrero de 2021. <https://www.gob.mx/sectur/que-hacemos>.
- Gobierno de México. s.f. “¿Qué es el Tren Maya?”. Consultado el 19 de marzo de 2021. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513996/TM_D_ptico_GO_WEB.pdf
- Gobierno de México. s.f. “Polos de desarrollo urbano”. Consultado el 4 de abril de 2021. https://www.trenmaya.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/POLOS-TM_20200116-2.pdf.
- Gobierno de Yucatán. 2020. “Plan de Mejora a la Movilidad Urbana para el Centro Histórico de Mérida contribuirá a una reactivación económica integral y segura para los yucatecos: empresarios y transportistas”. Consultado el 23 de mayo de 2021. https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=3362.
- González Padilla, Roy. 2010. "La acción pública local y la innovación en gobiernos locales: el caso de "puro potosino" en el municipio de San Luis Potosí, S.L.P., México". Ponencia presentada en el VI Congreso CEISAL, Toulouse, Francia, junio 2010.
- Gran Parque La Plancha. 2014. “Charles McKinney”. Consultado el 2 de mayo de 2021. <https://granparquelaplanchadotorg.wordpress.com/2014/07/>.

Gran Parque La Plancha. s.f. “Nosotros”. Consultado el 2 de mayo de 2021. <https://granparquelaplanchadotorg.wordpress.com/>.

Igualdad Sustantiva Yucatán. 2020. “Conversatorio sobre el “Tren Maya” Mujeres en la defensa del territorio”. Consultado el 10 de abril de 2021. https://www.facebook.com/watch/live/?v=207397270388128&ref=watch_permalink.

Indignación. 2019. *El Tren Maya. Observaciones del Equipo Indignación A.C. tras la consulta al pueblo maya peninsular*. Chablekal, Yucatán.

Indignación. 2021. “Juzgado Cuarto de Distrito del Estado Yucatán emite 3 nuevas suspensiones definitivas en contra del proyecto denominado Tren Maya”. Consultado el 6 de abril de 2021. <http://indignacion.org.mx/juzgado-cuarto-de-distrito-del-estado-yucatan-emite-3-nuevas-suspensiones-definitivas-en-contra-del-proyecto-denominado-tren-maya/>.

Indignación. s.f. “Indignación. Promoción y defensa de los derechos humanos”. Consultado el 26 de febrero de 2021. <http://indignacion.org.mx/>.

Infobae. 2020. “Tren Maya: comunidades indígenas obtuvieron suspensión definitiva de obras del Tramo 2 del proyecto de AMLO”. 7 de diciembre de 2020. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/07/tren-maya-comunidades-indigenas-obtuvieron-suspension-definitiva-de-obras-del-tramo-2-del-proyecto-de-amlo/>.

Kanan Derechos Humanos (@kanan_ddhh). 2021. “COMUNICADO. Juzgado de Distrito concede la suspensión del Proyecto Tren Maya. Las autoridades no deben ejecutar obras nuevas en lo que se analiza la falta de transparencia y participación pública de la consulta del 2020”. Twitter, 21 de enero de 2021, 2:19 p.m. https://twitter.com/kanan_ddhh/status/1352350166959976451.

La Jornada. 2020. “Quinto tramo de Tren Maya se construirá sólo con recursos públicos: AMLO”. 11 de septiembre de 2020. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/09/11/quinto-tramo-de-tren-maya-se-construira-solo-con-recursos-publicos-amlo-5674.html>

La Jornada. 2021. “Anuncian colectivos suspensión provisional a comunidades yucatecas contra Tren Maya”. 21 de enero de 2021. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/21/politica/suspension-provisional-a-tres-comunidades-yucatecas-contratren-maya/>.

La Jornada. 2021. “Constructora de Grupo México gana licitación de tramo 5 Sur del Tren Maya”. 29 de enero de 2021. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/29/economia/constructora-de-grupo-mexico-gana-licitacion-de-tramo-5-sur-del-tren-maya/>.

La Jornada Maya. 2020. “Denuncian que gobierno federal aprovecha pandemia para construir Tren Maya”. 18 de abril de 2020. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/161411/Denuncian-que-gobierno-federal-aprovecha-pandemia-para-construir-Tren-Maya>.

La Jornada Maya. 2020. “Los vecinos no quieren una estación del Tren Maya en 'La Plancha': Rubio Villanueva”. 5 de octubre de 2020. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/29126/renan-barrera-recibe-a-grupo-de-vecinos-de-la-plancha>.

La Jornada Maya. 2021. “Fonatur "desestimó" el Plan Maestro de La Plancha, señala Félix Rubio”. 15 de marzo de 2021. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/83968/fonatur-desestimo-el-plan-maestro-de-la-plancha-senala-felix-rubio>.

La Revista Peninsular. 2020. “ONU-Hábitat colabora con el Ayuntamiento de Mérida para integrar el Tren Maya en el municipio”. 9 de julio de 2020. <http://www.larevista.com.mx/yucatan/onu-habitat-colabora-con-el-ayuntamiento-de-merida-para-integrar-el-tren-maya-en-el-municipio-48926>.

Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galès. 2014. *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.

Lector Mx. 2020. “A finales mayo, obras de Tren Maya tramo Izamal-Cancún”. 14 de abril de 2020. <http://lectormx.com/2020/04/14/a-finales-mayo-obras-de-tren-maya-tramo-izamal-cancun/>.

- Lector Mx.* 2020. “Paso de Tren Maya por Mérida ‘nada definido aún’”. 26 de junio de 2020. <https://lectormx.com/2020/06/26/paso-de-tren-maya-por-merida-nada-definido-aun/>.
- López-Rodríguez, Patricia, y Isidro Soloaga. 2012. *Capital social y política pública en México*. México: El Colegio de México; Instituto Nacional de las Mujeres.
- Metrópoli Mid.* 2020. “El Tren Maya NO PARA: Jiménez Pons”. 6 de mayo de 2020. <https://metropolimid.com.mx/el-tren-maya-no-para-jimenez-pons/>.
- Milenio.* 2020. “Con Sedena, tramos del Tren Maya “buenos, bonitos y baratos”: Fonatur”. 17 de abril de 2020. <https://www.milenio.com/politica/sedena-tramos-tren-maya-bonitos-baratos-fonatur>.
- Novedades Quintana Roo.* 2020. “Cancún: Consulta del Tren Maya careció de información sobre impacto ambiental”. 2 de junio de 2020. <https://sipse.com/novedades/cancun-consulta-del-tren-maya-carecio-de-informacion-sobre-impacto-ambiental-367109.html>.
- Noticias de Yucatán.* 2020. “¿Y la salud de los mexicanos? Tramo Calkiní-Izamal del Tren Maya, inicia en mayo”. 21 de abril de 2020. <http://noticiasdeyucatan.mx/y-la-salud-de-los-mexicanos-tramo-calkini-izamal-del-tren-maya-inicia-en-mayo.html>
- Novedades Yucatán.* 2020. “Trayecto Calkiní-Izamal del Tren Maya, inicia el 25 de mayo”. 20 de abril de 2020. <https://sipse.com/novedades-yucatan/tren-maya-construccion-calkini-izamal-cancun-valladolid-mayo-2020-362477.html>.
- Novedades Yucatán.* 2020. “Empresas yucatecas deben participar en próxima construcción de tramo 3 de tren maya: CMIC”. 26 de mayo de 2020. <https://sipse.com/novedades-yucatan/noticias-noticias-de-hoy-tren-maya-cmic-fonatur-azvindi-tramo-3-calkini-izamal-turismo-economia-empleo-yucatan-366562.html>.
- Núñez, Jaime. 2020. “Posible efecto positivo”, *El Herald de México*. 13 de mayo de 2020. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2020/5/13/posible-efecto-positivo-175580.html>.
- ONU-Hábitat. 2019. “ONU-Habitat - El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos”. Consultado el 18 de mayo de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/nosotros>.

- ONU-Hábitat. 2019. “Fonatur y ONU-Hábitat firman acuerdo de colaboración”. Consultado el 18 de mayo de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/fonatur-y-onu-habitat-firman-acuerdo-de-colaboracion>.
- ONU-Hábitat. 2020. “Estudios Técnicos de apoyo a la actualización del PMDU IMPLAN Mérida”.
- ONU-Hábitat. 2020. “ONU-Hábitat analiza el impacto del Tren Maya”. Consultado el 21 de mayo de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/onu-habitat-analiza-el-impacto-del-tren-maya>.
- ONU-Hábitat. 2020. “Protocolo de Relocalización Consensuada de Población desde los Derechos Humanos”. Consultado el 21 de mayo de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/protocolo-de-relocalizacion-consensuada-de-poblacion-desde-los-derechos-humanos>.
- ONU-Hábitat. 2020. “ONU-Hábitat entrega estudios técnicos del Tren Maya en Mérida”. Consultado el 21 de mayo de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/onu-habitat-entrega-estudios-tecnicos-del-tren-maya-en-merida>.
- ONU-Hábitat. 2021. “ONU-Hábitat se suma a la mesa de coordinación de movilidad para la Zona Metropolitana de Mérida”. Consultado el 24 de mayo de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/onu-habitat-se-suma-a-la-mesa-de-coordinacion-de-movilidad-para-la-zona-metropolitana-de-merida>.
- ONU-Hábitat. s.f. “Tren Maya”. Consultado el 20 de mayo de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/tren-maya>.
- ONU-Hábitat. s.f. “Talleres de visión de desarrollo regional”. Consultado el 20 de mayo de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/talleres-de-vision>.
- ONU-Hábitat. s.f. “Planeación urbana del sureste”. Consultado el 21 de mayo de 2021. <https://onuhabitat.org.mx/planeacion-urbana-del-sureste>.
- Oropeza, D. 2020. “Fonatur paga 5.5 millones de dólares a ONU Habitat para «ejecutar» proyecto de Tren Maya”. *Pie de Página*, 9 de junio de 2020.

<https://piedepagina.mx/fonatur-paga-5-5-millones-de-dolares-a-onu-habitat-por-consultoria-para-tren-maya/>.

Pie de Página. 2020. “Tren Maya: Manifestación de Impacto Ambiental no contempla polos de desarrollo”. 19 de junio de 2020. <https://piedepagina.mx/tren-maya-manifestacion-de-impacto-ambiental-no-contempla-polos-de-desarrollo/>.

Potere Consultores. 2020. “Tren Maya reactivará economía después de pandemia: AMLO”. 2 de junio de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=EgO12V8ZKoc>.

Potere Consultores. 2020. “Mérida tendrá Centro de Operaciones del Tren Maya: Vila Dosal”. 2 de junio de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=pYO9bSYJMw4>.

Por Esto. 2020. “Los sueldos son desde los mil 800 pesos por trabajar en el Tren Maya”. 14 de junio de 2020. <https://www.poresto.net/2020/06/14/los-sueldos-son-desde-los-mil-800-pesos-por-trabajar-en-el-tren-maya/>.

Por Esto. 2020. “Nueva estación ferroviaria revitalizaría La Plancha”. 24 de julio 2020. <https://www.poresto.net/yucatan/2020/7/24/nueva-estacion-ferroviaria-revitalizaria-la-plancha-3255.html>.

Por Esto. 2020. “Habitantes de Tixkokob desconocen sobre el impacto del Tren Maya en su municipio”. 3 de septiembre de 2020. <https://www.poresto.net/tren-maya/2020/9/3/habitantes-de-tixkokob-desconocen-sobre-el-impacto-del-tren-maya-en-su-municipio-7846.html>.

Por Esto. 2020. “Planean construir una estación vanguardista del Tren Maya en Chichén Itzá”. 29 de septiembre de 2020. <https://www.poresto.net/tren-maya/2020/9/29/planean-construir-una-estacion-vanguardista-del-tren-maya-en-chichen-itza-148662.html>.

Por Esto. 2021. “Fonatur rechaza proyecto 'Gran Parque La Plancha', apuesta por profesionales”. 10 de marzo de 2021. <https://www.poresto.net/tren-maya/2021/3/10/fonatur-rechaza-proyecto-gran-parque-la-plancha-apuesta-por-profesionales-242100.html>.

Por Esto. 2021. “Fonatur acepta proyecto del Gran Parque de La Plancha en Mérida”. 6 de abril de 2021. <https://www.poresto.net/yucatan/2021/4/6/fonatur-acepta-proyecto-del-gran-parque-de-la-plancha-en-merida-246999.html>.

Por Esto. 2020. “Pobladores de Maxcanú temen perder su patrimonio por el paso del Tren Maya”. 26 de octubre de 2020. <https://www.poresto.net/tren-maya/2020/10/26/pobladores-de-maxcanu-temen-perder-su-patrimonio-por-el-paso-del-tren-maya-218953.html>.

Por Esto. 2020. “Tren Maya amenaza patrimonio en Maxcanú; no se descartan amparos”. 1 de noviembre de 2020. <https://www.poresto.net/tren-maya/2020/11/1/tren-maya-amenaza-patrimonio-en-maxcanu-no-se-descartan-amparos-219935.html>.

Por Esto. 2021. “¿Cuántas viviendas serán desalojadas por el Tren Maya en Yucatán y Campeche?”. 1 de enero de 2021. <https://www.poresto.net/tren-maya/2021/1/1/cuantas-viviendas-seran-desalojadas-por-el-tren-maya-en-yucatan-campeche-229508.html>.

Proceso. 2020. “Queremos participar, pero no se vale que sólo nos contestes por la tele’: agrupación maya a AMLO”. 29 de junio de 2020. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/6/29/queremos-participar-pero-no-se-vale-que-solo-nos-contestes-por-la-tele-agrupacion-maya-amlo-245335.html>.

Proceso. 2020. “Organizaciones y colectivos publican su rechazo a la construcción del Tren Maya”. 21 de mayo de 2020. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/5/21/organizaciones-colectivos-publican-su-rechazo-la-construccion-del-tren-maya-243295.html>.

Proceso. 2020. “Militares construirán tramos 6 y 7 del Tren Maya cuando terminen Santa Lucía: AMLO”. 20 de octubre de 2020. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/10/11/militares-construiran-tramos-del-tren-maya-cuando-terminen-santa-lucia-amlo-250750.html>.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 2019. “Manifestación de Impacto Ambiental (MIA)”. Consultado el 4 de abril de 2021. <https://www.gob.mx/profepa/articulos/manifestacion-de-impacto-ambiental-mia>.

- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. s.f. “Plan Maestro La Plancha, Mérida”. Consultado el 4 de mayo de 2021. <https://www.puec.unam.mx/index.php/difusion/39-investigacion/actividades-de-los-proyectos/549-plan-maestro-la-plancha-merida>.
- Puga, Cristina. 2021. “Renueva la confianza en la tradición participativa de Yucatán”. *La Jornada Maya*, 12 de abril de 2021. <https://www.lajornadamaya.mx/opinion/169921/el-parque-de-la-plancha-ejemplo-de-colaboracion-exitosa>.
- Quadratin Yucatán*. 2020. “Convoca Múuch Xíinbal ilustradores contra el Tren Maya”. 16 de junio de 2020. <https://yucatan.quadratin.com.mx/municipios/convoca-muuch-xiinbal-ilustradores-contra-el-tren-maya/>.
- Quadratin Yucatán*. 2020. “Buscan minimizar la deforestación que dejará el Tren Maya: Pedro Uc”. 20 de junio de 2020. <https://yucatan.quadratin.com.mx/tren-maya/buscan-minimizar-la-deforestacion-que-dejara-el-tren-maya/>.
- Ramírez de la Cruz, Edgar, y Manlio Castillo-Salas. 2017. "Gestionando redes colaborativas urbanas: El caso de la Línea 4 del Metrobús". *Economía, Sociedad y Territorio* 17 (53): 145-169.
- Reforma*. 2020. “Gana Mota-Engil primer tramo de Tren Maya”. 24 de abril de 2020. <https://www.reforma.com/gana-mota-engil-primer-tramo-de-tren-maya/gr/ar1926473?md5=9e374ced986ed0d0abf3ec928f380862&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=a153403d0c2d673be60977f3ac05cf8e>.
- Reforma*. 2020. “Presentan impacto ambiental para fase 2 de Tren Maya”. 16 de junio de 2020. https://www.reforma.com/presenta-fonatur-mia-de-tren-maya/gr/ar1967587?md5=1a73b886a3d07472705e89be6c6ce700&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=promocion_suscriptor.
- Renán Galindo, Ximena, Roger Orellana Lanza, Barbar McKinnon Haskins, Roberto Reyes Pérez, Luis G. Barrueta E., Roberto Eduardo Quintal Palomo, Deyanira Mendoza Domínguez, Benjamín Ramírez Cervantes, Luis Antonio Romahn Diez, Marco Tulio Peraza Guzmán et al. 2015. *Una propuesta de Gran Parque La Plancha*. Mérida: Gran Parque La Plancha.

- Reporteros Hoy*. 2020. "Colectivo no acepta estación ferroviaria en Mérida". 17 de diciembre de 2020. <https://reporteroshoy.mx/noticias/colectivo-no-acepta-estacion-ferroviaria-en-merida/>.
- Rubio, Félix. 2019. Entrevistado por Telesur Yucatán, *Se oponen a estación del Tren Maya en La Plancha*, 5 de julio de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=2YjZdiATbNs>.
- Rubio, Félix. 2021. Entrevistado por Telemar Yucatán, *Que no pase el Tren Maya por "La Plancha" en Mérida*, 20 de enero de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=kJ3DE9k0cw0>.
- Sánchez, Roberto. 2021. Entrevistado por En 15 días, *Entrevista Roberto Sánchez Campos, abogado del colectivo Kanan Derechos Humanos*, 25 de enero de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=z0v1v3EHKbg>.
- Santos Zavala, José. 2014. "Acción pública organizada y los procesos de gobierno a nivel local". *Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades* 35 (77): 135-158.
- Sipse*. 2020. "Tiene multinacional BlackRock ventaja para construir el tramo 5 del Tren Maya". 25 de junio de 2020. <https://sipse.com/novedades/tiene-multinacional-blackrock-ventaja-para-construir-el-tramo-5-del-tren-maya-369674.html>.
- Thoenig, Jean-Claude. 1997. "Política pública y acción pública". *Gestión y Política Pública* 6 (1): 19-37.
- Tren Maya (@TrenMayaMX). 2020. "Nota aclaratoria | Negamos que el proyecto del Tren Maya no cuente con las autorizaciones ambientales correspondientes como lo señaló el periódico @Reforma. Estamos siempre abiertos para aclarar dudas de los medios de comunicación cuando así nos lo soliciten". Twitter, 8 de junio de 2020, 9:22 a.m. <https://twitter.com/TrenMayaMX/status/1269998213647523841>.
- T21*. 2020. "Cambian, nuevamente, licitación del tramo 5 del Tren Maya". 13 de octubre de 2020. <http://t21.com.mx/ferroviario/2020/10/13/cambian-nuevamente-licitacion-tramo-5-tren-maya>.

- Uc, Pedro. 2021a. Entrevistado por Canal de Medios, *Entrevista con Canal de Medios. Suspensión de obras nuevas del Tren MaLLa*, 22 de enero de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=w3prJhdmOKI>.
- Uc, Pedro. 2021b. Entrevistado por Instituto Politécnico Nacional, *Los megaproyectos de despojo del territorio maya. Instituto Politécnico Nacional*, 14 de abril de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=iS7s9sDrj4Q>.
- Vega-Godínez, Alejandro. 2012. *Estudios de caso en acción pública y acción colectiva*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Weick, Karl. 1976. «Educational Organizations as Loosely Coupled Systems.» *Administrative Science Quarterly* 21(1): 1-19.