

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



DE LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDAD DE ESTADO EN UNA CONSULTA.
LA ORGANIZACIÓN DE LA CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS PARA EL
PROYECTO DE DESARROLLO TREN MAYA

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

RAFAEL HUMBERTO PONCE PARRA

DIRECTOR DE LA TESINA: EDUARDO VILLARREAL CANTÚ

CIUDAD DE MÉXICO

2021

Resumen

La literatura de retroalimentación de políticas indica que éstas no son sólo objetos de las administraciones. Transforman de diferentes formas y grados a las propias administraciones encargadas de diseñar e implementarlas. En este sentido, se puede explorar la manera en la que instrumentos de políticas pueden contribuir a la capacidad de Estado, en sus organizaciones y prácticas reales, así como en sus ideas y autoridad. Probando esta afirmación, la siguiente investigación se basa en documentación y entrevistas a funcionarios de Fonatur Tren Maya para analizar la forma en la que la implementación de la consulta previa a pueblos indígenas, en el marco del Proyecto de Desarrollo Tren Maya, modifica a las organizaciones públicas participando en este ejercicio participativo. Se explora la adquisición y transformación de distintos elementos, identificados mediante una revisión de la literatura del concepto de capacidad, que pueden ser movilizados para futuros proyectos por distintos actores. Se encuentra en esta investigación que la consulta propició la conformación de una nueva unidad en la paraestatal, la creación de redes de gobernanza y la apertura de espacios de comunicación con comunidades indígenas. Esto permitió conocer a la población y sus necesidades y permitió la formación de vínculos con la sociedad que pueden contribuir a la confianza y reputación de las organizaciones públicas. Además, se encuentran percepciones sobre nuevas expectativas sobre los deberes del Estado y la forma que debe tomar la acción pública. La consulta propicia estas transformaciones, como también condiciona las alternativas disponibles para lidiar con el contexto, las exigencias del proyecto y las de actores políticos, burocráticos y sociales. Se creó un espacio con suficiente discreción e incentivos para relacionarse con dependencias y comunidades indígenas en una relación estratégica que neutraliza conflictos internos en cada grupo. Este reporte de investigación termina con una serie de hipótesis sobre la sostenibilidad de estas transformaciones y los efectos que resultarán sobre el potencial desempeño del Estado mexicano.

Lista de abreviaturas

ASF: Auditoría Superior de la Federación

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Fonatur: Fondo Nacional de Fomento al Turismo

INAI: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

INPI: Instituto Nacional de Pueblos Indígenas

ONU Habitat: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

SEGOB (Gobernación): Secretaría de Gobernación

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNOPS: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Índice de títulos y subtítulos

<i>Introducción</i>	1
<i>La consulta a pueblos indígenas, las capacidades del Estado, y la retroalimentación de políticas</i>	5
La consulta previa a Pueblos indígenas	5
La consulta en el marco del Proyecto de Desarrollo Tren Maya: un ejercicio inusual.....	8
Las capacidades del Estado: de lo material a las ideas	11
Ciclo de política, políticas y administración pública	20
<i>Metodología</i>	24
Fuentes de información	24
Análisis de datos	25
Operacionalización de Capacidad de Estado	28
<i>El caso de la consulta a pueblos indígenas en el marco del proyecto Tren Maya</i>	33
<i>I) Cambios a la capacidad administrativa</i>	33
a) Capacidad operativa: conocimientos, organización y espacios de cooperación	34
b) Capacidad analítica: conociendo mejor al territorio.....	39
c) Condiciones propiciando el cambio	42
<i>II) Un cambio percibido en la capacidad política y legitimadora</i>	51
a) De la confianza a la idea del Estado.....	52
b) Una relación estratégica y condicional.....	60
<i>III) Reflexiones y futura investigación</i>	67
a) De la dominación en la relación entre el Estado y comunidades indígenas.....	67
b) Prospectiva a futuro de la capacidad del Estado	73
<i>Conclusión</i>	78
<i>Referencias</i>	85

Índice de tablas

Tabla 1. Elementos de capacidad extraídos de distintas definiciones	18
Tabla 2. Categorías de capacidad	29
Tabla 3. Actores institucionales relevantes para la organización de la consulta	36
Tabla 4. Comentarios de los entrevistados sobre los espacios interinstitucionales y la relación con estas y otros órdenes de gobierno.	37
Tabla 5. Comentarios de entrevistados sobre la generación e información de los territorios y las comunidades.....	39
Tabla 6. Comentarios de entrevistados sobre la integración de información proveniente de actores externos estatales y no-estatales.	40
Tabla 7. Retos provenientes de las características de la consulta para el proyecto Tren Maya.	43
Tabla 8. Retos provenientes de las características del contexto actual del sureste mexicano. .	45
Tabla 9. Retos percibidos por los entrevistados, provenientes de la interacción con otros actores.....	47
Tabla 10. Comentarios de entrevistados en los cuales reconocen necesidades o tácticas utilizadas para interactuar con otros actores.....	56
Tabla 11. Comentarios de entrevistados que reflejan entendimientos sobre el proyecto, las comunidades, y las expectativas de los actores.	57
Tabla 12. Conjunto de hipótesis a considerar en futuras investigaciones que surgen del estudio exploratorio presentado.	76
Tabla 13. Desagregación del concepto de capacidad de Estado con definiciones, indicadores y observables	95

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Problemas en definir capacidad	13
Ilustración 2. Ciclo de política y políticas.....	21
Ilustración 3. Proceso de codificación de cada entrevista.....	26
Ilustración 4. Ejemplo de codificación de entrevistas.....	27
Ilustración 5. Fonatur y la interacción con actores políticos, burocráticos y sociales.	61
Ilustración 6. Categorías de interacción de Fonatur Tren Maya	63

Introducción

Crisis climática, desigualdad material y en acceso a educación y servicios públicos, pandemias, guerras asimétricas y violencia, desplazamiento de personas y comunidades, ausencia de representatividad y democracia son algunos de los enormes retos que enfrentan las sociedades actualmente en el mundo. Y estos problemas requieren de acción colectiva en la que se decide, de preferencia democráticamente,¹ la forma en la que la sociedad se organizará para crear e implementar diversos conjuntos de soluciones. Esta lucha y deliberación (si bien imperfecta) sucede en un espacio en el cual finalmente y de diversas maneras las personas asocian con el Estado,² el cual representa un conjunto de organizaciones públicas que se espera sean capaces de llevar a cabo las decisiones políticas mayores de una sociedad. Los problemas se vuelven más complejos para aquellos Estados careciendo de capacidad pero al mismo tiempo obligados (constitucionalmente, aunque no solamente) a cumplir con expectativas de la población. Incluso aquellos Estados comúnmente vistos como “fuertes” enfrentan situaciones que exigen nuevas (y en ocasiones reconstruir viejas) herramientas y elementos para hacerle frente a los problemas³ contemporáneos. De cierto modo, se debe pensar en cómo armar el metafórico automóvil andando. La respuesta a este aparente dilema quizás se esconde detrás de la parsimoniosa categorización de elementos que utilizamos para entender el mundo político que nos rodea.

Las disciplinas de Administración y Política Pública suelen separar la política y sus actores compitiendo por el poder de aquellos encargados de implementar políticas, siendo estas últimas decisiones políticas objeto de administración. La Administración Pública, en su concepción estadounidense, adoptó esta postura desde la separación que hizo Wilson (1981)

¹ Esta es una postura normativa que este trabajo toma explícitamente, siguiendo las preocupaciones de Lasswell (1992) sobre una disciplina de política pública al servicio de la democracia, como también de la Administración Pública, mejor formuladas por Frederickson y la conferencia de Minnowbrook (Gooden y Portillo 2011). La democracia tiene sus fortalezas, y no se limita a cuestiones de justicia. La democracia deliberativa propicia una inteligencia basada en la diversidad cognitiva (Landemore 2012) como también la democracia participativa puede contribuir a un gobierno más eficiente y eficaz (ver por ejemplo: Ansell y Torfing 2021; Torfing, Sørensen y Røiseland 2019)

² La definición del Estado se detallará más adelante. Basta decir por el momento que este trabajo se basa en la definición de Joel Migdal, la cual reformula la definición clásica del Estado propuesta por Weber.

³ Esto se dice reconociendo que los problemas públicos a los cuales se busca respuesta del Estado son construidos por diversos actores en la sociedad, siguiendo valores y relatos constantemente en disputa e interpretación reiterada. Ver por ejemplo Cejudo (2009), Bardach (1996) y Downs (1996).

entre la política y la administración pública. La Política Pública, desde Lasswell (1992), buscaba empoderar a administradores y decisores con herramientas para mejor formular programas y soluciones y aumentar la eficiencia gubernamental. En consecuencia, se puede cometer el error de pensar dichas disciplinas por separado, olvidando la interdependencia y la porosidad entre las fronteras interdisciplinarias. En contraste, este trabajo se inscribe en una corriente de pensamiento que busca rebasar estas separaciones con el objetivo de repensar los efectos que puede tener la acción pública en la sociedad.

Las políticas y sus instrumentos⁴ no son sólo objetos de administradores públicos; estos también cambian a la administración gubernamental. “Los administradores moldean resultados de políticas, pero estas políticas también tienen el poder de perturbar y reconfigurar a la administración. Las políticas pueden reconfigurar autoridades, alterar rutinas, distribuir recursos, y replantear la cultura, identidad y motivación” (Moynihan y Soss 2014, p. 321, traducción propia). Esta dinámica es parte del complejo entramado de relaciones entre política, políticas, y administración, como también entre el régimen político, la burocracia, y la sociedad. En este sentido, una organización pública puede ser transformada al ser encargada de una política pública y al entrar en contacto con la realidad social en la cual debe actuar.

Dicha relación compleja invita explorar de qué manera un instrumento de política cambia una administración, qué factores son importantes de revisar, cómo se transforma y hacia qué. De este modo se puede reflexionar sobre qué tanto esta transformación puede ser conscientemente dirigida para hacer política pública que al mismo tiempo fortalezca la capacidad del Estado –que cree elementos que son activables y utilizables en el futuro por otros para distintos proyectos y objetivos. En este caso, se busca observar las transformaciones que pueden suceder tras el despliegue de un instrumento de participación y protección de derechos sociales. Dichos instrumentos replantean la lógica de la acción del Estado e incitan la interacción de actores burocráticos y ciudadanos que de otra forma no se encontrarían.

La consulta previa a pueblos indígenas realizada por el Fondo Nacional de Turismo (Fonatur) en el marco del Proyecto de Desarrollo Tren Maya presenta una novedosa implementación de un instrumento de participación comunitaria. Además de implementar el derecho de estos pueblos a la consulta, el consentimiento y la participación en el ciclo de

⁴ Los instrumentos de políticas son herramientas utilizadas por gobiernos con las cuales crean y construyen políticas públicas (Howlett 2019). Existen distintas categorizaciones de estas herramientas, las cuales incluyen reglas, incentivos, información y datos, derechos, y poderes (Stone 2012).

políticas, la consulta acompaña un proyecto de desarrollo en el cual no se propone un proyecto extractivista (como en la mayoría de los casos de consultas en América Latina) (Cepal 2020). Sin embargo, propone una narrativa de desarrollo económico, mejora de calidad de vida, participación e inclusión, todos potencialmente grandes cambios para las comunidades afectadas. Esto se plantea para una de las regiones del país con mayor rezago en términos de acceso a bienes y servicios públicos como educación, salud, infraestructura pública y también en oportunidades económicas.

Ante esta situación, los funcionarios encargados de organizar la consulta enfrentaron diversos retos. Las características de la consulta y del proyecto, del contexto, y de los actores involucrados imponían condiciones a los funcionarios organizando la consulta. Al comprometerse a realizar una consulta y expandir el eje social del proyecto, la organización tuvo que realizar diversos cambios a su estructura y forma de operar para cumplir con los objetivos propuestos y apoyar en la realización del Proyecto Tren Maya. Esto llevó a la transformación en ciertos aspectos de las capacidades de Fonatur para operar programas, generar y analizar información, y sostener el apoyo político. Además, propició cambios en la idea del Estado, sus responsabilidades esperadas y en cómo se debe llevar a cabo la acción gubernamental. Dicho cambio puede trascender al resto de los actores partícipes de la consulta y los mecanismos de seguimiento.

El siguiente reporte de investigación busca explorar el diseño e implementación de la consulta previa para el Proyecto de Desarrollo Tren Maya para tener una reflexión sobre el potencial que un ejercicio como éste tiene para construir capacidad de Estado⁵ en todas sus vertientes (tanto en lo administrativo como en la legitimación). **La pregunta que guía este trabajo es la siguiente: ¿de qué manera la consulta a pueblos indígenas contribuye (o no) a la capacidad de Estado?** Esta tesina argumenta que por medio de la consulta se construye capacidad administrativa como también se transforman las expectativas e ideas sobre la acción gubernamental. Esto sucede al responder a las exigencias del proyecto, a los retos de un contexto complejo e incierto, y a las demandas de actores políticos, burocráticos y sociales. La relación entre organizaciones públicas y comunidades indígenas se vuelve una estratégica, condicionada por los intereses de los actores dominantes en ambos campos.

⁵ Este concepto será definido en base a una revisión de literatura en la siguiente sección. Por el momento, capacidad de Estado denota el control de recursos y prácticas de una población en un determinado territorio para implementar una decisión.

El relato expuesto a continuación toma la perspectiva de los funcionarios de la Subdirección de vinculación social en Fonatur Tren Maya. Estos representan tanto el cambio inicial que provoca la consulta como los motores de cambio respecto a un conjunto de elementos organizacionales y sistémicos. Liderado por los esfuerzos de este pequeño grupo, Fonatur negocia y colabora con las otras dependencias, equilibrando sus tiempos e intereses y finalmente presentando una representación unificada del gobierno antes las comunidades. Simultáneamente, Fonatur se comunica con estas últimas en asambleas, consultas específicas y reuniones informales. En estos espacios, Fonatur transmite información como también recolecta peticiones y demandas. Además, las comunidades interpelan a las autoridades y expresan gratitud y apoyo al mismo tiempo que negocian por mantener sus intereses. Los funcionarios entonces crean capacidad utilizando la ventana de oportunidad que representa la consulta, utilizando estos espacios para ampliar su discreción, influir en la motivación de otros actores, y modificar expectativas y una cultura de la acción pública. Sin embargo, se puede tener dudas sobre la durabilidad de dichas transformaciones y adquisiciones al crearse por medio de una relación estratégica entre actores, específica y contingente al caso.

La pregunta de investigación, y el relato expuesto anteriormente, se responde y argumenta de la siguiente manera. Primero, se presenta una breve discusión teórica sobre *capacidad de Estado*, la consulta previa, y el proceso de retroalimentación de políticas que vincula a ambas ideas. El objetivo es definir el objeto de estudio, lo que se entiende por capacidad, y cómo la retroalimentación de políticas vincula dos temas usualmente desconectados. Después, se presenta el método utilizado tras una breve descripción del proceso realizado para la consulta del caso Tren Maya. También se detalla la manera en la que se desagrega el concepto de capacidad de Estado y los elementos que al adquirirse o transformarse influirían en el potencial desempeño. Con esto, se discute la evidencia recolectada que permite afirmar que se observan cambios en la capacidad administrativa y de legitimación, presentando dichos cambios y la forma en la que ocurrieron. Este trabajo termina con una reflexión sobre la esencia de la relación observada entre el Estado y las comunidades indígenas y la sustentabilidad de las transformaciones mencionadas. Se concluye con preguntas e hipótesis que futuras investigaciones podrían responder, las cuales se preguntan sobre los efectos duraderos de la consulta y el proyecto Tren Maya sobre la capacidad del Estado en el sureste mexicano.

La consulta a pueblos indígenas, las capacidades del Estado, y la retroalimentación de políticas

Este trabajo plantea unir tres cuerpos distintos de literatura para entender la relación indirecta entre lo que se le encarga al Estado realizar, los efectos que estos tiene sobre las burocracias encargadas de implementar, y finalmente sobre los efectos que esta acción pública tiene sobre la sociedad y consecuentemente sobre las demandas y expectativas que se le cargan al Estado y su encarnación administrativa. A continuación, se inicia con una breve discusión sobre la investigación en torno a los derechos sociales de pueblos indígenas, en especial el derecho a la consulta libre, previa e informada. Se acompaña también de una breve descripción sobre lo que el Gobierno de México decidió hacer en el caso del Proyecto de Desarrollo Tren Maya. Después, se hacen dialogar distintas posturas sobre capacidad de Estado para sintetizar dichas visiones bajo un marco teórico con el cual pensar las capacidades de un Estado. Finalmente, se describe el ciclo de retroalimentación de políticas para entender la construcción de capacidades del Estado de una forma que une la Administración Pública, la Política Pública, y la Ciencia Política para entender de manera comprensiva todo el proceso.

La consulta previa a Pueblos indígenas

La consulta previa, libre e informada es un derecho social de pueblos indígenas con origen en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989. México fue de los primeros países en firmar la convención, y fue acompañado progresivamente por el resto de los países de América Latina (DPLF y Oxfam México 2018). Es un derecho que obliga al Estado a consultar a comunidades indígenas, previo a cualquier acción que afecte sus derechos, de manera libre de coerción, y proveyéndose toda la información respecto a las medidas que un Estado quiere tomar –sobre todo sus posibles impactos– para garantizar una decisión informada de la comunidad. Además, se busca la participación de las comunidades consultadas para definir el proyecto, adecuándolo a sus necesidades, preocupaciones y aspiraciones. Las comunidades podrían, dependiendo de la interpretación del derecho, rechazar el proyecto del Estado.

El derecho a la consulta encuentra un desarrollo normativo al mismo tiempo que enfrenta problemas en su implementación. La normatividad sobre el derecho a la consulta continuó su integración en órdenes jurídicos nacionales y fue reforzado por la Declaración de las Naciones

Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (Cepal 2020; le Quinio 2020). Sin embargo, su práctica ha enfrentado ciertos desafíos. Por ejemplo, algunos han interpretado que este derecho implica que el Estado debe conseguir el consentimiento para proceder con sus medidas, mientras que otros (sobre todo gobiernos) han limitado el derecho a un espacio para realizar acuerdos y mitigar los efectos a la comunidad indígena (Merino 2020). En México, este derecho se traduce a la práctica mediante leyes relativas a la industria energética, bioseguridad y planeación a nivel federal, y ciertos estados tienen una ley que regula la obligación de consulta. Existen protocolos acordados con consejos consultivos y sobre todo jurisprudencia nacional e internacional sobre la cual se puede obtener una guía sobre la forma de implementar una consulta. Sin embargo, existen ambigüedades legales que dificultan la implementación. Es en sí un proceso aún en construcción, en proceso de crearse un marco normativo federal para la consulta.

La consulta previa representa un reto para el Estado al implicar un cambio en la relación que ha mantenido con pueblos indígenas a lo largo de la historia. En consecuencia persisten ambigüedades jurídicas que permiten legalmente ignorar el derecho a la consulta, como la denominación de “interés público” o “zona estratégica” para evitar la necesidad de obtener el consentimiento de comunidades indígenas (Guignier 2011; le Quinio 2020). Otra de estas ambigüedades puede ser la del criterio de que debe ser previo al proyecto. En el caso de Juchitán, Guerrero, las comunidades y observadores nacionales e internacionales denunciaron cambios legales al uso de tierra y la otorgación de permisos para un proyecto definido a pesar de que no había concluido la consulta (Alfonso y Peláez Padilla 2018). Se revela un conflicto entre entender la sustancia del derecho como uno de información (y por lo tanto sería “previa” si se transmite información antes de cualquier decisión) y una comprensión basada en la participación substancial de los pueblos indígenas en las decisiones en la que “previa” significa definir un proyecto con las comunidades. La resolución de estas ambigüedades depende del entendimiento que se tiene sobre el derecho a la consulta. En el caso de Juchitán, la consulta se realizó para cumplir con exigencias impuestas por SEMARNAT para respetar las condiciones impuestas en la Manifestación de Impacto Ambiental (Alfonso y Peláez Padilla 2018). En este sentido, la consulta puede caer en una lógica de debida diligencia, la cual transforma la consulta en un requisito administrativo destinado a proteger a empresas y al Estado, más que a las comunidades

(Tapia Gutiérrez 2016). Estas ambigüedades tienen un impacto negativo en el uso de la consulta previa cuando no se entiende el principio esencial de este derecho.

La consulta previa es un instrumento de participación que suele dejar expuesta la dominación del Estado. En efecto, se vuelve difícil decirle “no” a las iniciativas estatales. De todas las consultas realizadas bajo marcos de proyectos extractivistas en América Latina, se ha observado que estas no logran detener los proyectos del Estado. A lo mucho, las consultas resultan en beneficios pecuniarios para las comunidades indígenas; solo el rechazo de la consulta y la protesta activa han logrado detener proyectos (Zaremborg y Torres Wong 2018). En este mismo sentido, se ha descrito el uso de la consulta como un instrumento para pacificar a las comunidades indígenas (Eisenstadt 2017). Los efectos de la implementación de una consulta pintan un panorama preocupante. Por ejemplo, el uso de la consulta como un espacio limitado para una comunidad específica potencialmente afectada puede resultar en la fragmentación de pueblos indígenas al hacerse la consulta a una comunidad específica e ignorar su carácter de nación (Merino 2020). Estudios etnográficos muestran la manera en la que una consulta puede hacer invisible a comunidades indígenas o excluir a voces disidentes y radicales (Ballamingie 2011; Buu-Sao 2019). Es por estas razones que la consulta suele traducirse en mitigación de riesgos (para un proyecto) y control del Estado.

A pesar de la posición ventajosa del Estado, la consulta también es instrumento de resistencia. Las comunidades indígenas han utilizado el derecho a la consulta y el espacio de negociación que crea para luchar por sus intereses y reivindicar sus derechos sociales (Buu-Sao 2019; Cruz Rueda 2013; Zárate Toledo y Fraga 2018). El instrumento jurídico que representa el derecho a la consulta permite recurrir a instancias internacionales cuando autoridades y cortes nacionales violan sus derechos (Bellier 2018; González et al., 2019). Este doble uso plantea la posibilidad de categorizar el uso de la consulta dependiendo del diseño e implementación y el uso que los actores le dan a este instrumento participativo. Estos estudios también muestran la importancia de entender las relaciones dentro de una comunidad, entre estas y otros actores, y las cosmovisiones que comparten, debido al impacto del uso de nuevas reglas y en la interacción con políticas del Estado (Calvo y Recondo 2012; Calvo Valenzuela 2019; Eisenstadt 2011).

La consulta previa es uno de varios derechos sociales que el Estado mexicano está comprometido a respetar, proteger, y garantizar (Carpizo 2011). Es un derecho que se ha transformado, con sus espacios de ambigüedad, en instrumento de apoyo a proyectos de

desarrollo en donde se disputan actores, se ejerce dominación estatal pero también se aprovecha el espacio para la resistencia. Consecuentemente, podemos intuir que las decisiones específicas por parte de funcionarios sobre la implementación de una consulta son importantes para el desarrollo y uso eventual de la consulta como mecanismo de participación. Estas decisiones de diseño e implementación influyen en la dinámica de dominación y resistencia de actores. Al mismo tiempo, la esencia de la consulta y las exigencias que la acompañan, como sus debates y dificultades operativas, afectarán a las administraciones encargadas de organizar dichos espacios y proteger los derechos de los pueblos indígenas.

La consulta en el marco del Proyecto de Desarrollo Tren Maya: un ejercicio inusual

Hemos discutido los principios esenciales del derecho a la consulta y la importancia del diseño de estas para influir entre la tensión entre dominación y resistencia. Para responder a la pregunta sobre cómo la organización y desarrollo de la consulta previa a pueblos indígenas contribuye a la capacidad del Estado, se plantea analizar la consulta realizada bajo el marco del Proyecto de Desarrollo Tren Maya. Siguiendo el Protocolo de Consulta publicado en 2019 por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), Fonatur, y la Secretaría de Gobernación, este proceso incluye cuatro grandes fases. La primera sucedió el 15-16 de diciembre de 2019 y se denominó la fase informativa. Se realizaron 15 asambleas a lo largo de 15 sedes en el paso de la ruta planeada para el Tren Maya (en Chiapas, Tabasco, Yucatán, Campeche y Quintana Roo). En estas asambleas, se presentó información sobre la consulta y su proceso (Gobernación e INPI), información sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya (Fonatur) y finalmente se abrió un espacio para que las comunidades pudiesen expresar sus preocupaciones, hacer preguntas y plantear posibles peticiones.

Al terminar estas asambleas, inició la etapa deliberativa, donde cada comunidad debatía sobre el proyecto sin interferencia del Estado. Las comunidades piensan en sus necesidades y preocupaciones, propuestas. Además, se promueve una reflexión sobre cómo estas quieren participar en el proyecto y en sus beneficios. El 29 y 30 de noviembre inicia la etapa consultativa en la que se vuelven a reunir las 15 asambleas y las comunidades comunican sus peticiones a las autoridades. De estas asambleas surgen acuerdos donde se reúnen todas las peticiones, se genera (o simplemente se registra) un consenso *de facto* a favor del Proyecto Tren Maya, y se

conforman comisiones de seguimiento y verificación compuesta por en promedio 16 miembros de las comunidades indígenas presentes,⁶ elegidos por nominación y aprobación de las comunidades.

La última etapa, llamada de seguimiento y verificación, no tiene fin propiamente. Se trata de un dialogo permanente y participación continua en la que se reúnen las comisiones y autoridades. Las autoridades presentan avances del Proyecto y de las acciones o decisiones sobre las peticiones. Se han realizado dos asambleas de seguimiento: una ronda en marzo de 2020, y otra ronda en marzo 2021. En estas asambleas también se trabaja sobre los detalles de los planes para cumplir con las peticiones de las comunidades. Es menester precisar que suceden reuniones fuera de estas asambleas cuando los funcionarios de Fonatur lo consideran pertinente o a petición de las comunidades. Fonatur se apoya en un despliegue de equipos y enlaces territoriales para mantener un diálogo continuo con líderes comunitarios y de esta forma comunicar información u organizar reuniones para actualizar a comunidades sobre cambios, plantear nuevos proyectos o incluso realizar consultas específicas ante nuevas decisiones que impliquen impactos significativos. Fonatur se basa en información del INPI para identificar a las comunidades y sus líderes que se deben incluir en el proceso de consulta.

El proceso descrito aparece a simple vista común, ya que sigue los estándares recomendados para realizar una consulta (DPLF y Oxfam México, 2018). Sin embargo, este proceso es novedoso por varias razones. Primero, el proyecto en sí es uno que combina fomento al turismo, desarrollo económico y reordenamiento urbano. Existen pocos casos previos donde se consulte un proyecto similar donde el tipo de impacto no es el mismo que el que se ve para proyectos de extracción y explotación de recursos. Esto es distinto por el grado de modificación del medio ambiente, como también la forma en la que se obtiene beneficios que representa un proyecto de extracción a diferencia de la construcción de un tren y ordenamiento de estaciones e infraestructura colindante.

Segundo, esta consulta es novedosa por la magnitud y alcance a comunidades que se consultan. Es un ejercicio que sucede en cinco estados del sureste mexicano para más de 1114 comunidades indígenas de los pueblos Maya, Ch'ol, Tseltal, Tsotsil de Campeche, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán. De este modo, en un principio no es una interacción con una

⁶ La comisión más pequeña es la que representa la asamblea de Maxcanú (6 personas). La comisión más numerosa representa a la asamblea de Xul-Há con 59 personas. Estos números se obtienen de lo reportado en las actas de las asambleas consultativas.

o un grupo de comunidades que es directamente impactada. Se reúnen a comunidades en 15 puntos a lo largo del trazo preliminar del tren que habitan en una zona de influencia (determinada por Fonatur) y de las cuales todas dependen de la existencia de un trazo completo para recibir los beneficios de dicho transporte. Si una comunidad rechaza el tren, se afectarían los deseos y planes de otras comunidades que requieren del recorrido ferroviario completo para beneficiar, en teoría, del máximo beneficio posible.

Finalmente, esta consulta toma un giro participativo distinto, potencialmente más amplio, que en una consulta típica. Las comunidades son invitadas a presentar propuestas como también a pensar en cómo quieren participar en los proyectos. Incluso, los tipos de propuestas y proyectos no tienen que estar necesariamente vinculadas al tren o al turismo. De este modo, se discuten cuestiones diversas como ayuda a actividades agropecuarias, la construcción de escuelas o el abastecimiento de agua. Esto se realiza en asambleas donde no solo están presentes las dependencias en los papeles de autoridad responsable (aquella interesada en el proyecto propuesto), órgano técnico (la cual asesora sobre el proceso de consulta) y el órgano garante (supervisa que se respeten las normas pertinentes). En el ejercicio de la consulta para el proyecto Tren Maya, se reúnen a decenas de dependencias en cada asamblea para responder a las diversas preguntas y peticiones. De este modo, las comunidades tienen contacto con funcionarios públicos (en muchas ocasiones de mandos superiores) de una gran parte de la administración federal centralizada.

Dichas características definen a la consulta realizada en el marco del Proyecto de Desarrollo Tren Maya. La consulta es un instrumento para proteger los derechos sociales de pueblos indígenas. Dicho instrumento acompaña otro proyecto de iniciativa del Estado. Sin embargo, y como observamos en su giro participativo, el caso de la consulta para el Tren Maya cobra relevancia como política de participación en sí, buscando responder a problemas públicos de rezago general y desconexión de estas comunidades con las instituciones representativas y democráticas del país. La consulta cobra vida casi independientemente del tren al tratar proyectos que no se relacionan con el Tren Maya. Además, se sigue colaborando con comunidades consultadas que ya no serán afectadas por el paso del tren (debido a subsecuentes modificaciones al trazo), como veremos más adelante. Debido a la magnitud y alcance de dicho proyecto, distintos elementos del Estado, tanto en lo material como en las ideas, estarán puestas a prueba y en juego. Es de este modo que dicho ejercicio participativo en un proyecto de

desarrollo interpela a pensar los efectos y transformaciones que pueden suceder a las capacidades del Estado.

Las capacidades del Estado: de lo material a las ideas

Este trabajo toma un enfoque de capacidades para discutir las potenciales transformaciones que una política de participación puede tener en una administración. Este enfoque es pertinente, a pesar de que se ha criticado su uso para entender el desempeño de organizaciones públicas al salirse de un análisis macro-histórico del Estado (Williams 2020). A pesar de esa atinada crítica, en este caso hablar de capacidades es pertinente por tres razones. Primero, este trabajo no busca reportar sobre el buen o mal desempeño que tiene una organización. No se busca explicar dicho desempeño o sus variaciones. Lo que se busca es precisamente identificar transformaciones en ciertos elementos de la organización involucrada en cuanto pueden ser fuente de potencial desempeño en un futuro.

Segundo, la política bajo estudio no se limita a una sola organización pública. En efecto, dicha política crea un espacio de diálogo interinstitucional que simultáneamente se presenta en un espacio con comunidades indígenas (es decir, ante ciudadanos). Al involucrar a gran parte de las dependencias del Estado en responder a diversos problemas, se está movilizand una parte significativa del aparato estatal y su imagen y sus ideas están siendo expuestas en su conjunto. No es solo una cultura organizacional la que está en juego, es toda la idea de la autoridad y lógica de acción gubernamental la que potencialmente se transforma para los funcionarios y ciudadanos interactuando. Finalmente, a pesar de que se toma una serie de “fotografías” de la implementación de la consulta, se busca tener una reflexión sobre las consecuencias e implicaciones de estas transformaciones (o falta de transformaciones) a mediano y largo plazo. Es de este modo que una discusión sobre el Estado y sus capacidades es pertinente para hablar de la transformación que una política puede ocasionar en una administración.

La ciencia política en general, y la administración pública, utiliza el concepto de capacidad (en general para analizar la falta de capacidad) en el marco de los estudios de desarrollo (Junjan 2020) desde una visión macro-histórica del desarrollo de Estados modernos que denota un potencial desempeño de un Estado (Williams 2020). No existe consenso sobre cómo definir la capacidad, a pesar de que todos están de acuerdo que es deseable tener dicha

capacidad, sobre todo cuando hablamos de crear políticas públicas y proveer de bienes y servicios públicos (Chudnovsky 2015). Sin embargo, el afán por medir la capacidad a producido diversos marcos que desagregan los componentes que componen la capacidad para mejor entenderla.

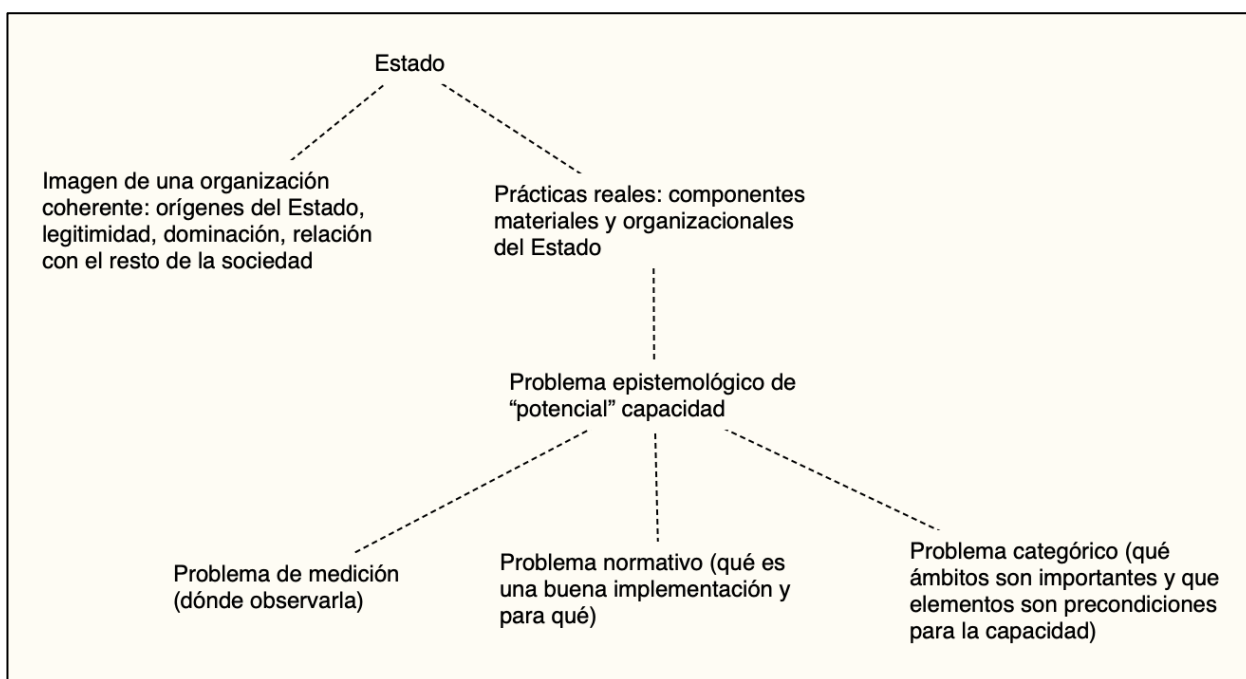
La teorización de capacidad parte necesariamente del concepto del Estado. Max Weber (1971) planteaba que el Estado 1) reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia en su territorio, que tiene 2) población, 3) territorio, 4) soberanía, y 5) un aparato administrativo. Migdal (1992) parte de esta definición para completar la comprensión de este concepto: el Estado es un campo de poder marcado por el uso y amenaza de violencia, y formado por 1) la imagen de una organización coherente y controladora en un territorio, el cual es una representación (reconocida) de la población contenida en ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes. Esta definición es útil al añadir el aspecto subjetivo de cada elemento del Estado, y permite entender que el Estado no es un ente monolito aislado de la sociedad. Migdal también utiliza la imagen de un mapa mental de los ciudadanos que ordenan su entender de las relaciones entre ciudadanía, sociedad, y Estado. Esta heurística nos permite analizar el componente de legitimidad y las ideas y creencias que la sostienen.⁷ Si la percepción de una organización coherente, controladora y representativa permite abordar el elemento de legitimidad, las prácticas reales de sus partes permiten enfocarse también en las acciones concretas de sus diversos aparatos administrativos.

La literatura sobre la capacidad del Estado puede ser dividida en base a esta distinción entre la imagen de una organización coherente y sus prácticas reales. La primera se enfoca en los orígenes del Estado, su legitimidad, dominación y relación con el resto de la sociedad. La segunda desagrega diversos componentes materiales y organizacionales para analizar lo que el Estado ha hecho, hace, y puede hacer. Es en esta última donde surgen mayores problemas sobre cómo medir la capacidad y sobre todo cómo resolver el problema epistemológico de lidiar con potencial capacidad. De esta dificultad se desprenden tres problemas: uno de medición, otro normativo y otro categórico. Las definiciones responden a dónde observar la capacidad para poder medirla; qué es una buena implementación y capacidad para qué; y finalmente, qué

⁷ Esta asociación entre legitimidad y creencias se inspira de tres elementos propuestos por Beetham (2013) para entender la legitimidad, afinando el análisis weberiano sobre la probabilidad de obediencia: i) se conforma con reglas establecidas, ii) las reglas se pueden justificar al hacer referencia a creencias compartidas por dominantes y subordinados, iii) existe evidencia de consentimiento de parte del subordinado a una relación de poder particular.

ámbitos son importantes y la necesidad de distinguir precondiciones para la capacidad. La idea de capacidad se teoriza en relación con el Estado (Centeno et al. 2017; Pritchett, Woolcock y Andrews 2012), pero también desde la gobernanza, gestión y capacidad administrativa (El-Taliawi & van der Wal 2019; Farazmand 2009; Junjan 2020). En general, capacidad denota el uso de habilidades y recursos para actuar y cumplir con algún objetivo ante un problema.

Ilustración 1. Problemas en definir capacidad



Fuente: elaboración propia en base a una revisión de literatura sobre capacidad.

Podemos pensar que capacidad se refiere a poder hacer el cambio positivo, ligado al desarrollo (por sus orígenes en la literatura de desarrollo). Junjan (2020) se refiere a construir capacidad como una vasta gama de técnicas y métodos que ayudan a individuos, organizaciones y comunidades a desarrollar soluciones para responder a obstáculos que les previene de alcanzar sus objetivos de desarrollo. La definición de capacidad es entonces poder responder a dichos obstáculos. Centeno, Kohli, Yashar y Mistree (2017) colocan la capacidad como parte del desempeño de Estado. Dicho desempeño consiste en lo que el Estado es capaz de lograr, y determinado por dos componentes: capacidad de Estado y política. Considerando esto, capacidad de Estado es la capacidad de implementar, vinculada a la calidad de la burocracia, independientemente de si es desplegada y el alcance del despliegue. Política se refiere a las

condiciones en las que la capacidad organizacional del Estado es desplegada, y los insumos (coaliciones políticas y el equilibrio de fuerzas sociales) que son necesarias para que el despliegue sea productivo.

El problema con una definición basada en desarrollar soluciones para responder a obstáculos y poder implementar es que esto solo se puede observar después de actuar. Previo a la acción, no se puede saber si hay capacidad o no. En este sentido, permiten estudiar el cambio en lo que puede hacer un Estado desde una perspectiva histórica. Pero no permite identificar lo necesario para futura acción. Vincular la capacidad de implementar a la calidad de la burocracia encuentra problemas al querer entender dicha calidad. Si la calidad de una burocracia se entiende por sus resultados, se obtiene una relación tautológica con desempeño (Williams 2020). Pero si es por sus características, se corre el riesgo de idealizar una forma de organizar a la burocracia sobre otras.

Otra forma de pensar la capacidad es por medio de habilidades y recursos para implementar. En una reflexión sobre la administración pública necesaria para los retos contemporáneos, Farazmand (2009) se enfoca en capacidad como la habilidad de gestionar sistemas sociales y económicos en contextos de hiper-complejidad, hiper-incertidumbre, hiper-competencia e hiper-turbulencia. Esto implica habilidades de adaptación e innovación por parte del gobierno, como también autonomía e incentivos para poder hacerlo. Desde el estudio de las políticas, Wu, Ramesh y Howlett (2015) definen capacidad (de políticas) como el conjunto de habilidades y recursos necesarios para realizar las funciones del proceso de políticas. Estos autores plantean que habilidades y recursos coexisten en el mismo nivel de importancia. Es decir, se necesitan ambas para que exista capacidad. Al hablar del proceso de políticas, se incluye tanto poder diseñar como evaluar, no limitándose o aislando a la implementación en el análisis.

Recordando la definición de Estado previamente mencionada, la noción de capacidades basada en recursos y habilidades puede también ser vista desde la perspectiva del control y dominación. Pierre Bourdieu (1999) al proponer repensar el Estado y el origen del campo burocrático, integra la noción de control al concepto de capacidad. La capacidad del Estado y su administración estaría manifestada en lo que llama capital estatal, un tipo de meta-capital que le otorga al Estado control sobre el resto de los capitales en la sociedad. La capacidad sería entonces definida por dos componentes: la autoridad del Estado para intervenir en un

determinado campo social y el grado de control que este tiene sobre la creación, distribución y uso del capital económico, social, cultural y de seguridad (fuerza física) en la sociedad (Bourdieu 1999). La presencia de recursos y relaciones es acompañada por la noción de control, algo que podemos identificar con mayor facilidad que por medio de los resultados. Dicho control puede ser visto tanto en cuestiones normativas (plasmadas en leyes y responsabilidades éticas o morales) como en relaciones de dependencia (un actor con habilidades depende de otro actor para recibir recursos o un actor tiene propiedad sobre un recurso, reconocido por otros actores). De este modo, no solo se piensa en la existencia de recursos y habilidades necesarios para resolver problemas o implementar decisiones, sino estos deben estar bajo el control del Estado por medio de alguna de sus manifestaciones.

En resumen, podemos tentativamente definir la capacidad como la posibilidad de controlar recursos y prácticas⁸ de una población en un determinado territorio para implementar una decisión. La posibilidad para controlar implica utilizar recursos, personas con conocimientos y habilidades, relaciones entre éstas e ideas que lo guíen y justifiquen. Como se puede intuir, la literatura divide capacidad en diversos componentes. Un punto crucial de la discusión sobre capacidad es decidir qué se debe observar para poder identificar cambios en la capacidad.

En los estudios de desarrollo, la capacidad suele dividirse entre el uso de la fuerza para mantener el orden, la extracción de recursos de la población, y el apego a leyes e instituciones creadas por actores representando al Estado. Recordando la relación entre desempeño y capacidad de Estado, el desempeño es medido en tres dominios: orden y alcance, desarrollo económico, e inclusión y equidad (Centeno et al. 2017). Para nuestros propósitos, nos interesa identificar de manera genérica qué elementos son necesarios para crear orden, desarrollo económico, e inclusión y equidad.

Es común encontrar prescripciones sobre lo que necesita un Estado para ser capaz. Farazmand (2009), al esbozar la administración para un contexto hiper-complejo, se enfoca en la capacidad administrativa, de gobernanza, e instrumental. Cada capacidad está dividida en más detalle, e incluyen capacidades de políticas, del arte de política, gestión de crisis, aceptar “lo que no se sabe y lo que no se puede saber”, organizacional, institucional, entre otras. Propone

⁸ Se podría también hablar de acción, conducta o comportamientos, pero se decide utilizar la palabra *prácticas* al reconocer que dicha palabra apela a una tradición que pone énfasis sobre el condicionamiento social e histórico de los comportamientos individuales, entre agencia y determinación por estructuras (Mayer 2010, p. 6).

una lista extensa que denotan distintas habilidades individuales y organizacionales necesarias para actividades de adaptación y aprendizaje. Una división más parsimoniosa, que incluye elementos básicos para la adaptación y el aprendizaje sin prescribir exactamente cuales, es la separación entre analizar información y organizar la operación y despliegue de recursos y personal (Junjan, 2020). Esta separación es notoria en las capacidades de políticas que proponen Wu, Ramesh y Howlett (2015) sin limitarse a estas dos. Los autores buscan estudiar distintas habilidades a distintos niveles. Respecto a habilidades, éstas son capacidad de análisis (uso de técnicas para lograr objetivos), de operar programas (lineamiento de recursos con las acciones para que puedan ser implementadas), y de hacer política (mantenimiento de apoyo político). Cada una de estas habilidades puede ser observada a nivel individual, organizacional, y sistémico. Cada nivel y sus recursos disponibles afectan al siguiente nivel, y la capacidad es la combinación de recursos y habilidades en cada uno (Wu et al. 2015).

Este marco tiene ciertas ventajas. Logra abarcar todas las fases del ciclo de políticas, y permite considerar la presencia de capacidad en ciertas áreas y no otras, como también compartir recursos y habilidades en diferentes ámbitos (Wu et al. 2015). También incluye a otras organizaciones participando en el proceso de políticas que afectan la capacidad del propio gobierno (Wu et al. 2015). Es un intento por operacionalizar la variable de capacidad y busca poder medir cada componente de capacidad. Es un marco propuesto para explicar el éxito o fracasos de políticas, y la relación con el cambio de estas mismas. A pesar de dicho objetivo, el marco es lo suficientemente amplio para extraer de este los componentes básicos requeridos para cualquier acción del Estado.

Otra forma de separar los componentes de capacidad está en la teoría de capitales y su relación con el Estado (Bourdieu 1992). Bourdieu hace la distinción entre un capital de seguridad (el de la acumulación de armas y fuerza física), un capital económico (la riqueza material), un capital informacional (que incluye capital cultural como un componente), y un capital social (relaciones y estatus ante otras personas) al retrasar el origen del campo burocrático. Ligando cada uno de estos está el capital simbólico, el cual se vincula a legitimidad. Todos juntos, y sobre todo el capital informacional y simbólico, constituyen el capital estatal previamente mencionado. Aquí podemos intuir distintos elementos. Se necesita de armas, personal, recursos materiales y capital social para mantener orden, desarrollo económico y políticas de inclusión. Representan elementos concretos y observables. En este sentido, se

consideraría capital disponible en toda la sociedad, aquella en control directamente para el Estado, y aquella disponible para el Estado movilizándo los recursos de la sociedad. Esto último se puede relacionar con el nivel sistémico de la capacidad de políticas de Wu y sus colegas (2015).

Es útil elaborar sobre el capital simbólico para entender el elemento de la capacidad que se refiere a la idea del Estado. En breve, este representa el poder de nominación que monopolizó el Estado. Representa cualquier capital cuando es percibido a través de categorías que hace que el capital sea reconocido y valorado. Es la base del orden social, derivado del poder que tiene el Estado de incidir en las estructuras cognitivas de las personas al imponer principios de visión y división de la realidad. El Estado se vuelve fuente y garante de todo acto de autoridad, y a través de una burocratización de cada capital lo legitima (Bourdieu 1992).

Esto lleva a considerar un último componente sumamente importante para la definición del Estado y su capacidad de acción: la legitimidad. Bourdieu veía en el Estado una capacidad de legitimar y crear, dar identidad, valor, y verdad a las cosas (1992). Y a través de esta misma capacidad se legitimaba a sí mismo, implantándose en la mente de las personas. La autoridad existe cuando se obedece sin necesidad de violencia, coerción, o persuasión (Arendt 1989). La sumisión al Estado se vuelve profunda, inconsciente, casi física; por esta razón la legitimidad del Estado solo se vuelve un problema explicar cuando está en crisis (Bourdieu 1992). Desde la sociología, la legitimidad se vincula a tipos de dominación (carismática, tradicional, racional-legal) y a la probabilidad de obediencia a un orden determinado (Weber 1971). Ambos conceptos (autoridad y legitimidad) dependen de un reconocimiento de la población, reglas aceptadas y justificadas en valores compartidos (Beetham 2013) y de una obediencia que no depende de ser obtenida por alguna intervención o coerción en el momento.

Esta relación entre la *psique* humana y la legitimidad toma un curso diferente en la discusión sobre capacidad de Estado en la literatura de desarrollo, administración y política pública. Quizás el mejor ejemplo de ello es la conceptualización de capacidad de legitimación, una capacidad política a nivel sistémico (Wu et al. 2015). Preocupados por las condiciones que habilitan al resto de las capacidades y cómo medirlo, Woo, Ramesh y Howlett (2015) plantean la *capacidad de legitimación* (también conocida como capacidad de Estado) como una capacidad política de “timoneo” de otros componentes de capacidad. Permite vincular y maximizar otras capacidades, lo cual recuerda al capital estatal de Bourdieu. Retomando a

Mann, Evans y Polidano en la importancia de las relaciones sociopolíticas y la creación de vínculos entre el Estado y la sociedad para hacer elecciones de política e implementarlos sin uso de violencia (i.e. con autoridad), la creación de estos vínculos depende de las habilidades del gobierno en crear confianza política y social en varios ámbitos (Woo, Ramesh y Howlett 2015). La base de la legitimidad sería la confianza social, política, económica y de seguridad entre los ciudadanos y el “gobierno”.

Esta manera de tratar la legitimidad es quizás más superficial, aunque permite con mayor facilidad observar esta capacidad. Es superficial porque la confianza es algo que se siente en una relación con otra persona ante una expectativa de un comportamiento interactivo. En contraste, la legitimidad no implica una expectativa de una acción en una situación. Es unilateral, sujeta al simbolismo pero anclada en la subconsciencia, adquiriendo una apariencia de naturalidad. Una confianza consciente es frágil y efímera, lo cual pareciera ser la legitimidad solo cuando está en crisis. Woo y sus colegas presentan una conceptualización pragmática que permite entender de qué manera los gobiernos pueden promover confianza para construir capacidad de legitimación (Woo et al. 2015). No obstante, quizás sea pertinente separar la confianza y la legitimidad como dos elementos distintos.

Tabla 1. Elementos de capacidad extraídos de distintas definiciones.

Definiciones	Elementos de capacidad
<i>Capacidad</i> es poder responder a obstáculos que previene alcanzar objetivos de desarrollo (Junjan 2020)	Ámbitos de observación: análisis de información; organización de operación; despliegue de recursos y personal.
<i>Capacidad de Estado</i> es un componente del desempeño de Estado, el cual denota la capacidad de implementar y está vinculada a la calidad de la burocracia, independientemente de si es desplegada y el alcance del despliegue. Necesita de la política para generar las condiciones que permiten el despliegue de la capacidad del Estado y de coaliciones y equilibrios de fuerzas sociales para un despliegue productivo (Centeno et al. 2017)	Ámbitos de observación: Orden y alcance, desarrollo económico, inclusión y equidad.
<i>Capacidad</i> como habilidad de gestionar sistemas sociales y económicos en contextos de hiper-complejidad, hiper-incertidumbre, hiper-competencia e hiper-turbulencia.	Habilidades individuales y organizacionales para actividades de adaptación y aprendizaje.

Implica adaptación, innovación, autonomía e incentivos para hacerlo (Farazmand 2009)	
<i>Capacidad (de políticas)</i> como el conjunto de habilidades y recursos necesarios para realizar las funciones del proceso de políticas (Wu, Ramesh y Howlett 2015)	Habilidades y recursos de análisis, de operación de programas y de hacer política. Estas a nivel individual, organizacional y sistémico (política a nivel sistémico: legitimidad)
La <i>capacidad de Estado</i> es aquello que le otorga al Estado control sobre el resto de los capitales en la sociedad. Está definida por dos componentes: autoridad del Estado para intervenir en un determinado campo social y el grado de control que se tiene sobre la creación, distribución, y uso del capital económico, social, cultural y fuerza física en la sociedad (Bourdieu 1999)	Acumulación de armas y fuerza física, riqueza material, información, símbolos y capital cultural, relaciones y estatus entre personas. Esto en control del Estado o disponible para su movilización. Autoridad y poder de nominación. Legitimidad (reconocimiento de la población, reglas aceptadas y justificadas en valores compartidos)
Conclusión	
<i>Capacidad</i> es la posibilidad de controlar recursos y comportamientos de una población en un determinado territorio para implementar una decisión. Controlar implica utilizar recursos, personas con conocimientos y habilidades, relaciones entre estas e ideas que lo guíen y justifique.	Capacidad administrativa (analítica, operativa) a niveles individual, organizacional, y social) y política (individual y organizacional). Capacidad de legitimación (ideas y expectativas, autoridad y poder de nominación)

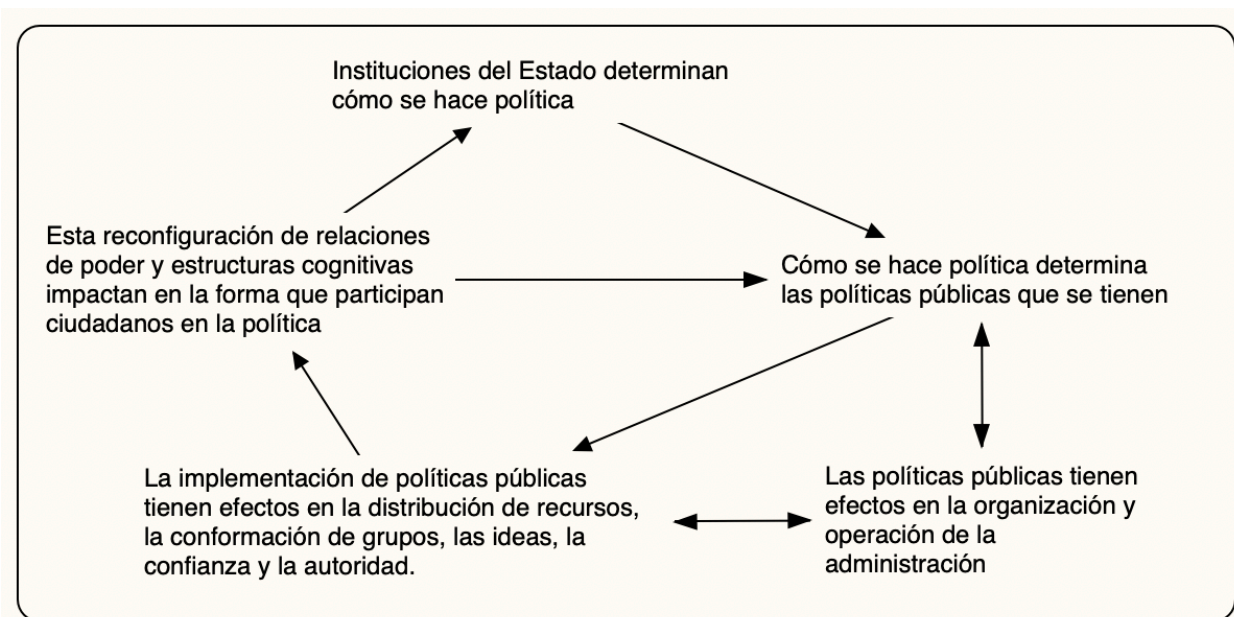
Fuente: elaboración propia en base a una revisión de literatura sobre capacidad.

La tabla 1 resume las distintas definiciones y elementos que provienen de cada definición. En conclusión, la capacidad del Estado es la posibilidad de controlar recursos y prácticas de una población en un determinado territorio para implementar una decisión. Dicha capacidad es visible en la composición de recursos, personas con conocimientos y habilidades, relaciones entre estas e ideas que lo guíen y justifiquen. Estos elementos se pueden analizar en tres niveles: individual, organizacional, y sistémico. Las relaciones entre los componentes y sus niveles son interdependientes (Wu et al. 2015) y su agregación termina determinando el potencial desempeño de un Estado, aquello que puede ser movilizado por sus élites políticas para solucionar problemas y transformar la sociedad. Si bien estos componentes son movilizados por élites políticas, su construcción y transformación depende de la dinámica e interacción entre el régimen político (la forma en la que se compite por el poder), las burocracias, y el resto de la sociedad al disputarse las acciones por realizar.

Ciclo de política, políticas y administración pública

Policy feedback (retroalimentación de políticas) engloba los efectos que las políticas públicas tienen sobre actores y los contextos que los rodean. Un actor hace una política, y las acciones consecuentes tendrán efectos que terminarán afectando al propio actor y a la misma política ejecutada. Esta literatura permite construir un ciclo de política, políticas y administración pública en el cual se entiende el efecto de la acción del Estado ante problemas y situaciones específicos sobre su burocracia y legitimidad. Es una manera de regresar lo político a explicaciones de la participación política de los ciudadanos, y de comprender el panorama completo de la política: la competencia por el poder de decisión y la acción de gobierno constituyen la política de masas que afecta la competencia por el poder y la subsecuente acción del gobierno (Campbell, 2012). Es una literatura que tiene como base los trabajos de Schattschneider sobre los efectos de las tarifas sobre la política y la democracia y fue desarrollado por institucionalistas históricos (Mettler y Soss 2004). Es un reto directo a la concepción de ciudadanos como input y políticas como outputs (Easton citado en Moynihan y Soss 2014). Y es una literatura que además integra la política del reconocimiento, como los trabajos de Schneider e Ingram (1993) sobre la construcción de la población objetivo por las políticas, y cómo eso conforma actitudes hacia estas personas como también su lugar en la sociedad. Apoyándose en el institucionalismo histórico, se entienden los efectos de las políticas en las relaciones de poder, conformación de grupos e intereses y distribución de recursos (Pierson 2006). En breve, nuevas políticas pueden transformar las capacidades del Estado al crear o debilitar arreglos administrativos y afectar identidades, objetivos de política, y recursos de grupos sociales (Skocpol citada en Mettler y Soss 2004).

Ilustración 2. Ciclo de política y políticas.



Fuente: elaboración propia con base en Mettler y Soss (2004), Compton y Hart (2019), Lascoumes y Le Galès (2005), Moynihan y Soss (2014), Schneider e Ingram (1993) y Campbell (2012).

El ciclo política-políticas puede empezar con la visión estándar de políticas, donde las instituciones del Estado y las élites políticas producen políticas públicas ante las demandas de la población. Como lo representa la ilustración 2, las decisiones de políticas son comunicadas a los aparatos administrativos correspondientes, los cuales deben organizarse para operar estas decisiones. La literatura de retroalimentación de políticas ayuda a entender a la política pública como un conjunto de fuerzas políticas que pueden reconfigurar los términos de poder, las relaciones políticas entre actores, sus identidades, comprensiones, intereses preferencias, supuestos, incluyendo las capacidades de élites del Estado y redes de interés (Moynihan y Soss 2014). Se incorporan las acciones y efectos de la administración en la política y en las relaciones del resto de la sociedad, al mismo tiempo que se consideran a las políticas implementadas como fuerzas poderosas de cambio administrativo (Moynihan y Soss 2014). Tanto la implementación como el diseño de estas políticas entonces definen grupos y comunidades, afectan motivación, recursos, y habilidades cívicas de ciudadanos, crea entendimientos de agendas, problemas, y evaluaciones, y estructura la participación (sobre qué y para qué se participará) (Mettler y Soss 2004). Esto nuevamente afecta las instituciones del Estado y las políticas públicas que se tienen.

En su propuesta por integrar este cuerpo de literatura a los estudios de administración pública, Moynihan y Soss (2014) proponen tres formas en las que las políticas pueden

transformar a las administraciones. Los autores se enfocaron en cómo una política puede modificar la discreción de funcionarios, la cultura de una organización pública, y la motivación de servidores públicos. Observando organizaciones a cargo de políticas sociales, los autores observan que las políticas definen parámetros para la acción, enmarcando alternativas a pesar de la aparente discreción de funcionarios. Nuevas políticas pueden también desestabilizar creencias, identidades y visiones del mundo. Una experiencia lo suficientemente traumática o triunfante puede producir creencias durables sobre lo posible, lo peligroso, y el propósito de una organización. Finalmente, las políticas pueden establecer condiciones críticas para la motivación administrativa, dejando claro o incierto el objetivo e impacto real que tienen los servidores públicos en la vida de los ciudadanos.

Los instrumentos de política también participan en dichas relaciones y efectos de políticas y política. Compton y Hart (2019), desde una perspectiva de instrumentos de política, plantean un circuito circular de retroalimentación dinámica para explicar éxitos o fracasos sostenidos en las políticas públicas. Este ciclo puede ser espontáneo o intencional, y se enfoca en los mecanismos de primer y segundo orden que contribuyen al resultado sostenido. Desde la sociología de la acción pública también se propone hacer un puente entre política y política pública. Esta permite entender la participación de diversos actores sobre el proceso de políticas, como también la relación entre las burocracias y la participación ciudadana (Mayer 2014). Los instrumentos de acción pública son técnicas de poder que reflejan sus orígenes y modifican estos mismos (Lascoumes y Le Galès 2005). Los instrumentos utilizados pueden reforzar el dominio de los que despliegan los instrumentos, como al mismo tiempo (y no siempre deliberadamente) exponer debilidades y transformaciones de los actores instrumentalizando la acción pública.

Las políticas, las burocracias, y los actores en su entorno interactúan entre sí. Las burocracias se transforman al transformar políticas, y al implementarlas rehacen las condiciones de lo posible y reordenan el sistema político en su conjunto (Moynihan y Soss 2014). De este modo, la intención es utilizar la literatura de retroalimentación de políticas para conectar dos cuerpos de literatura preocupados por el desempeño (administración y política pública) y el potencial desempeño de la manifestación organizacional del Estado (capacidad de Estado). La investigación espera responder a interrogaciones sobre la relación entre capacidad, desempeño, y el cambio: ¿el desempeño cambia por nuevas políticas y cambios contextuales? ¿el desempeño actual influye en el desempeño futuro? (Williams 2020). El caso de la consulta a pueblos

indígenas en el marco de un proyecto de desarrollo permite observar el uso de instrumentos de participación para proyectos no-extractivistas en zonas lejanas del Estado en las que se eliminan intermediarios y el gobierno federal se presenta directamente a la población. Permite explorar la creación de capacidad por medio de la descripción de la evolución de organizaciones públicas implementando instrumentos de poder (Stone 2012) que modifican mutuamente factores materiales y relaciones organizacionales y culturales.

Metodología

Vista la literatura sobre la consulta previa, capacidad de Estado, y cómo se pueden relacionar entre sí por medio de la retroalimentación de políticas, la siguiente sección presenta la metodología utilizada para responder a la pregunta de investigación. Primero, se recuerda el caso para después indicar las fuentes de donde se obtendrá la información. Después, se describen los métodos que se planea utilizar para analizar la información y esclarecer las preguntas que motivan la investigación. Se justificará por qué esos métodos son los adecuados para responder la pregunta de investigación.

Fuentes de información

Para observar la manera en la que la consulta previa a Pueblos indígenas contribuye a la capacidad, se procedió a analizar el diseño e implementación de la consulta. Esto implicó obtener información sobre la forma en la que se pensó la consulta y diseñó su protocolo, las reuniones informales que se tenían, y lo que se vivió al realizar las asambleas informativas, consultativas y de seguimiento.

Los datos para estudiar este caso provienen de tres fuentes generales. Primero, se recopilaron documentos oficiales correspondientes al Proyecto y también notas de prensa que reporten y comenten sobre el desarrollo del Tren Maya entre abril 2019 y marzo 2021. Entre los documentos oficiales⁹ se incluyen folletos y reportes de información sobre el proyecto, el protocolo y la convocatoria para la consulta, y las actas de las asambleas realizadas para la consulta previa. Segundo, se realizaron cuatro entrevistas a funcionarios de Fonatur Tren Maya trabajando para la Subdirección de Vinculación Social, área encargada de la organización de la consulta previa y de las relaciones con todos los actores dentro del Gobierno Federal, instituciones, comunidades indígenas, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se realiza una revisión de los vídeos de las asambleas,¹⁰ tomadas por el INPI y recopiladas por Fonatur Tren Maya.

⁹ Los documentos son de acceso público y fueron obtenidos a través de la plataforma de transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, y del sitio dedicado al Tren Maya accesible en la siguiente liga: <https://www.trenmaya.gob.mx>

¹⁰ Los vídeos de las asambleas no están a libre acceso del público en portales de transparencia o los sitios web de Fonatur o el INPI. En consecuencia, se debió acudir a Fonatur para tener acceso. Se dependió de una selección

Se logró entrevistar a los cuatro “niveles” que existen dentro de la Subdirección de vinculación social. Estos son: el subdirector, un gerente, una analista, y un enlace territorial. De siete personas que trabajan directamente en la subdirección, se entrevistó a cuatro personas. Tres de estos son hombres, una es mujer. Todos comparten el mismo rango de edad: de 29 a 45 años. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas en la que se preguntó sobre el diseño, la implementación, y los resultados que percibían hasta este momento. Las preguntas buscaban principalmente identificar los potenciales cambios a la capacidad además de cómo tomaban decisiones y los retos que percibían al implementar. Se procedió a una técnica de bola de nieve a partir del primer contacto para entrevistar a otros funcionarios.

Análisis de datos

Las entrevistas de los funcionarios capturan su percepción, experiencia y entendimiento en cuanto a la consulta, los retos y soluciones que formularon, y su relación con otros actores. Se captura qué es lo que hicieron y cómo le dan sentido. Terminada la recolección de los datos, se procedió a analizarlos de manera tanto deductiva como inductiva, lo cual significó una codificación repetida de la misma entrevista como se describirá a continuación. Los documentos y vídeos buscan triangular y complementar la percepción de funcionarios. También se revisaron para detectar los discursos, símbolo y narrativas movilizadas por los actores que reflejen cambios en expectativas y entendimientos sobre la acción gubernamental, la legitimidad y la confianza. A continuación se presentan ambas estrategias en mayor detalle.

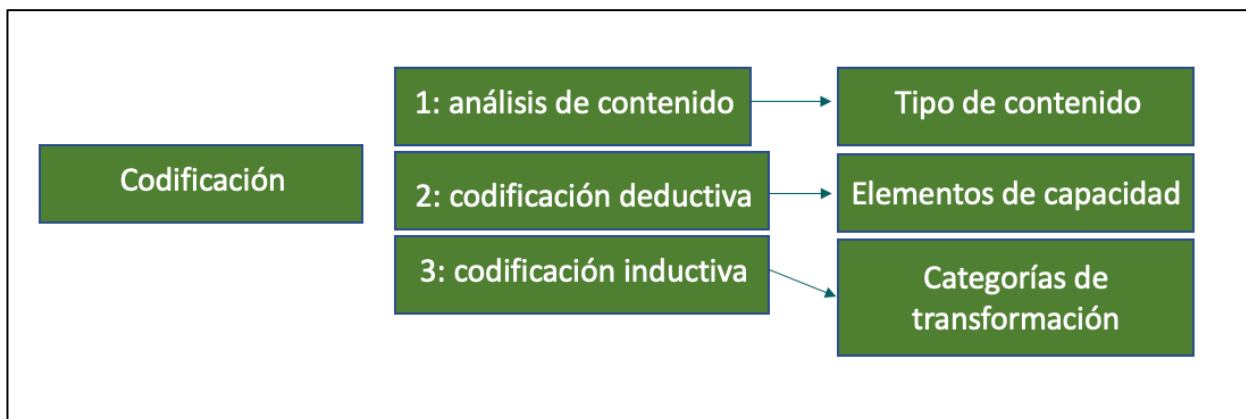
Para las entrevistas, se realizó una codificación por tres partes para cada entrevista. La primera codificación se asemeja a un análisis de contenido que permite reducir la cantidad de datos a categorías con mayor nivel de abstracción por medio de una sistematización flexible (Schreier 2014). De este modo, se codificó una primera entrevista, se generaron códigos en base a las acciones, retos, soluciones, resultados y lecciones que se comentaban, y posteriormente se probó dicho marco en la segunda entrevista. Esta segunda etapa permitió afinar el marco creado para terminar de codificar el resto de las entrevistas.

hecha por la Subdirección de vinculación social de Fonatur en la que escogieron clips de cada momento de la asamblea en la agenda: registro de asistencia, ceremonias tradicionales, presentaciones de Gobernación, INPI, y Fonatur, participaciones del público en la asamblea, y firma de actas y acuerdos. Esto permitió una visión general de cómo suceden las asambleas y los lugares en las que se realizaron.

La segunda codificación busca identificar los componentes de la capacidad de Estado que potencialmente están en curso de transformación (no se considera el grado de transformación o su sustentabilidad, solo se identifica el elemento potencialmente siendo transformado). Se utilizó un análisis cualitativo por medio de una codificación deductiva (Miles, Huberman y Saldaña 2012). Para esto, se operacionalizó el concepto de capacidad para aplicarse a las entrevistas. Se presentan las distintas categorías de capacidad y sus componentes en la siguiente sección.

La tercera codificación busca identificar los mecanismos en las que se transforma la capacidad, ilustrando las estrategias y formas no anticipadas de adquisición. Es en esta segunda etapa en la que se plantea utilizar un método cercano al de teoría fundamentada para construir dichos mecanismos teóricos de construcción “indirecta”¹¹ de capacidad. De este modo, se codificó línea por línea, y posteriormente se agruparon los códigos en familias más amplias para finalmente construir una teoría sobre los mecanismos en la que se construye, a corto plazo, la capacidad. Dicho método permite concentrarse en lo que hacen las personas y los sentidos que hacen de sus acciones y de las situaciones en las que se involucran (Thornberg y Charmaz 2013).

Ilustración 3. Proceso de codificación de cada entrevista.



Fuente: elaboración propia.

¹¹ Por “indirecta” me refiero a que no se plantea construir capacidad de Estado por medio de políticas que buscan reorganizar las estructuras organizacionales del Estado o de creación de cuerpos de servicio civil, modificación de leyes reactivas al empleo público o la burocracia. La capacidad se construye de manera indirecta, por medio de políticas con otros objetivos que al implementarse ocasionan cambios que contribuyen a la capacidad o modifican el ambiente lo suficiente para propiciar mayores capacidades. Es de este modo que se construye el Estado mientras se ejerce el poder para solucionar problemas y atender las necesidades de la población.

En resumen, la codificación se planteó en tres columnas como lo ejemplifica la ilustración 4. La primera columna identifica la línea con la narrativa del diseño e implementación de la consulta. Esta narrativa se divide en momentos clave y fases de acuerdo con lo establecido oficialmente en los documentos de la consulta (preparativos, acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultativa, seguimiento) y el tipo de interacción que se tiene (negociación interinstitucional, negociación intra-institucional, reunión informal con comunidades, asamblea oficial, planeación interna) o una categoría miscelánea (resultados, entendimiento, retos y soluciones). La segunda columna identifica los elementos pertinentes a la capacidad de Estado. Estos se toman en base a la operacionalización de capacidad creada en base a la literatura (analítica, operacional, política, ideas y expectativas, poder de nominación). Con esto también se obtienen los datos necesarios para comparar un antes y después en dicho elemento identificado. Finalmente, la tercera columna plantea desde una codificación inductiva identificar los modos y estrategias en las que se fueron transformando dichos elementos de capacidad. Posteriormente, estos códigos en la tercera columna se agruparon conforme al proceso de construcción de teoría.

Ilustración 4. Ejemplo de codificación de entrevistas.

Texto de entrevista.	Análisis de contenido	Codificación deductiva	Codificación inductiva
entre estas dos lógicas. [88] Entonces, por un lado, sí cumplir con los requerimientos técnicos, [89] pero por el otro lado generar respuestas rápidas y generar procesos que hace que se vayan cumpliendo a la par de ese tiempo que necesita la construcción de un proyecto lo más rápido posible. [90] Entonces, cuando empecé, cuando inicié aquí en el proyecto, pues era eso. [91] Era cómo implementar un proyecto cuyas bases y cuyos criterios son muy subjetivos, vienen de convenios, instrumentos muy generales [92] y ante una realidad como la que te comentaba, que no existen una normatividad, [93] entonces eso va generando dinámicas mucho más aceleradas en cuanto al programa, en cuanto a la implementación del proceso de consulta. [94] Entonces ha sido como la principal tarea desde que iniciamos. O sea, mi experiencia. [95] Te puedo decir que yo como, como, como integrante	distintos [88] Retos: tiempos distintos [89] Tiempo [90] Implementación – negociación interinstitucional [91] Preparativos – Traducción de estándares [92] Retos: laguna legal [93] Reto: tiempo [94] Otros [95] Reto: tiempo	[87] Política: perspicacia política [88] Operativa: gobernanza y redes [89] Política: perspicacia política [90] Política: perspicacia política [91] Operativa: autonomía [92] Operativa: autonomía [93] [94] [95]	cuestiones técnicas y operativas [87] Lidiando dos lógicas opuestas [88] Cumpliendo requerimientos técnicos [89] Generando respuestas y procesos rápido, alineando con tiempo de construcción [90] Siendo rápido [91] Implementando bases subjetivas

Fuente: Elaboración propia. Se tomó una captura de pantalla de una parte del documento donde está codificada una entrevista.

El análisis de documentos se divide por tres tipos de fuentes. La primera concierne las *notas de prensa* sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya y en especial la consulta. Se

revisaron 26 notas de prensa incluyendo 4 comunicados de organizaciones de la sociedad civil. La segunda concierne *documentos oficiales* sobre el proyecto producidos por Fonatur, el INPI o Gobernación. Esto incluye principalmente el Protocolo de consulta, la Convocatoria publicada, y 30 actas de asambleas informativas y consultivas (15 para cada tipo de asamblea). Pero también se revisaron el Programa Institucional de Fonatur Tren Maya 2020-2024, diversos folletos y documentos de información sobre el proyecto y análisis de impacto realizados por la Cámara de Diputados, y reportes de avances otorgados para las asambleas de seguimientos (en total, 15 documentos). Finalmente, se revisaron *videoclips* sobre las asambleas informativas y consultivas realizadas en Champotón, Dzitás, Maxcanú, Tenosique, Tixpéhual, Tunkás, y Xpujil. Estos últimos fueron seleccionados por Fonatur.¹²

Las notas de prensa fueron leídas con el objetivo de tener un panorama general de los sucesos en torno a la consulta, verificar lo dicho en documentos oficiales y obtener una idea de las opiniones expresadas por diversos grupos en cuanto a la consulta. Los documentos oficiales muestran las decisiones finales sobre el diseño de la consulta, apoyando lo expresado en las entrevistas. Además, para cada asamblea, se anotó el lugar, la fecha, los actores institucionales, comunitarios y externos presentes, la entrega de documentos, y la agenda. Se hicieron notas respecto al tipo de comentarios y peticiones que se hacían en dichas asambleas. Finalmente, se hicieron notas describiendo lo observado de los vídeos de las asambleas revisados en un cuaderno de observación. Estas notas fueron posteriormente pasadas en limpio en un documento de Word.

Operacionalización de Capacidad de Estado

La siguiente operacionalización está basada en el trabajo de Wu, Ramesh y Howlett (2015) sobre capacidades de políticas. Esta conceptualización abarca principalmente el aspecto material del Estado (las personas que lo componen, las organizaciones que se conforman, y la agregación de estas en un sistema). Para el aspecto ideal del Estado, se conceptualizó la

¹² Buscar acceso a los vídeos reveló ciertas complicaciones por parte de la subdirección en cuanto a la organización de esta información. Se pudo observar que estos vídeos fueron filmados por el INPI y entregados a Fonatur. Aún no se había hecho una organización de estos, y mis solicitudes provocaron una organización rápida de estos por la funcionaria en posesión de los vídeos. Es de este modo que seleccionaron clips de cada “tipo” de momento para cada tipo de asamblea: el registro de asambleístas, ceremonias tradicionales, presentaciones, participaciones, y firma de actas para asambleas informativas, consultativas, y de seguimiento. Al momento de solicitarlos, los vídeos se encontraban con esta funcionaria y no en un repositorio en “la nube”.

capacidad de legitimación en base al trabajo de Pierre Bourdieu (1999) sobre el nacimiento del campo burocrático. De este modo, se obtienen elementos tanto de las prácticas reales y la percepción de una organización coherente y controladora (Migdal 1992) como los componentes ideológicos sobre la legalidad y la adscripción de lo público (O'Donnell 2015). La tabla 2 muestra la desagregación de lo que se entiende por capacidad de Estado.

Tabla 2. Categorías de capacidad.

Capacidad de Estado				
Capacidad Administrativa			Capacidad de Legitimación	
Capacidad analítica	Capacidad operativa	Capacidad política	Ideas y expectativas	Poder de nominación

Fuente: Elaboración propia en base a una revisión de literatura, tomando principalmente los trabajos de Wu, Ramesh y Howlett (2015) y Bourdieu (1999) y la definición de estado de Migdal (1992).

Como se concluyó anteriormente, la capacidad de Estado denota los factores y las condiciones que permiten controlar recursos y prácticas de una población en un determinado territorio para implementar una decisión. Del concepto de capacidad de Estado se desprenden dos categorías: *capacidad administrativa* y *capacidad de legitimación*. Estos son en consecuencia precisados en sus componentes. Capacidad administrativa se compone por *capacidad analítica*, *capacidad operativa* y *capacidad política*, siguiendo la conceptualización de Wu, Ramesh y Howlett (2015). Capacidad de legitimación se enfoca en la autoridad y las ideas del Estado, compuesto por *ideas y expectativas*, y *poder de nominación*. Esta conceptualización se basa en las reflexiones de Bourdieu (1999) sobre la intervención del Estado sobre otros campos sociales y la imposición de principios de visión y división del mundo. A esto se le añade la observación del flujo de las ideas que alimenta el imaginario del Estado (Nuijten 2003). Se incluye en el anexo los indicadores y observables para cada uno de estos componentes de capacidad.

La *capacidad administrativa* está compuesta por una capacidad de análisis, la cual denota una generación de conocimientos y uso de técnicas e información para lograr objetivos; de operar programas, lineamiento de recursos con las acciones para que puedan ser implementadas; y de hacer política, mantenimiento de apoyo de políticos, de confianza y reputación. Cada una de estas habilidades puede ser observada a nivel individual,

organizacional, y sistémico. Cada nivel y sus recursos disponibles afectan al siguiente nivel, y la capacidad es la combinación de recursos y habilidades en cada uno (Wu et al. 2015). Estas tres se detallan a continuación.

La *capacidad analítica* es lo que permite al Estado conocer a la población y al entorno. Incluye las habilidades y los recursos que permiten a individuos producir investigación y análisis de políticas en temas que se les pide o que ellos mismo escogen (Howlett 2015), y la disponibilidad de personal, tecnología, procesos y compromiso de recolectar, analizar e integrar información al proceso de políticas (Pattyn y Brans 2015). La capacidad analítica depende de la oferta (habilidades, recursos, tecnología e información para acceder y aplicar técnicas de análisis y conocimiento científico y técnico) y de la demanda de superiores, otras áreas, otras organizaciones y la sociedad.

La *capacidad operativa* es la habilidad del gobierno de administrar sus recursos físicos y su personal para lograr sus objetivos. Se centra específicamente en cómo se organiza la implementación de la política, y cómo operan y se desempeñan las agencias, redes y sus gerentes (El-Tawiali y van der Wal 2019). Esto incluye los recursos y habilidades con los que disponen individuos operando en arreglos organizacionales que posibilitan la autonomía (toma de iniciativa y decisión propia), la transmisión y recepción de información y conocimiento, recursos (monetarios, físicos, tecnológicos), arreglos organizacionales (enmarcados en organigramas) relaciones formales e informales (dentro de la organización, entre organizaciones y con actores externos) y la obtención de tiempo.

La *capacidad política* designa las habilidades y condiciones necesarias para lidiar con conflicto, resistencia a las decisiones y acciones, y la opinión y confianza de la población en organizaciones públicas. Retomando los elementos a nivel individual y organizacional, es la perspicacia de funcionarios implementando en reconocer los elementos políticos necesarios para dicho ejercicio (Tiernan 2015). También incluye preocuparse por la reputación de su organización y en mejorar los vínculos de confianza entre organizaciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y el resto de las comunidades. Se observa en cómo los actores se relacionan con otros y las opiniones que emiten sobre estos mismos, las organizaciones a las que pertenecen, y las acciones que realizan.

En cuanto a la segunda categoría de capacidad de Estado, la *capacidad de legitimación* incluye las ideas, percepciones, expectativas e ideologías que conforman al Estado. La

capacidad de legitimación es el control que el Estado tiene sobre la creación, distribución y uso de recursos, personas, ideas, identidades y relaciones en la sociedad –también llamado capital estatal (Bourdieu 1999). Esta capacidad se relaciona con el control que el Estado tiene en establecer identidades, reconocer e integrar normas de las comunidades, y en la valoración y distribución de tierras y recursos, entre otros. Esto incluye dos sub-categorías: ideas y expectativas y poder de nominación.

Las *ideas y expectativas* son aquellas que acobijan a la autoridad: la aceptación de una decisión del Estado por parte de la comunidad afectada, pudiendo intervenir en un determinado campo social y controlar la creación, distribución y uso del capital económico, cultural, securitario y simbólico en la sociedad (Bourdieu 1999). Dicha autoridad es sostenida por el flujo de ideas (Nuijten 2003) que alimenta el imaginario del Estado. Incluye relatos y entendimientos sobre el entorno, valores compartidos, y expectativas de cargos y otros actores (lo que deben hacer). El *poder de nominación* del Estado es el capital simbólico que logra movilizar y representa cualquier capital cuando es percibido a través de categorías que hace que el capital sea reconocido y valorado. Derivado de la capacidad de imponer principios de división y visión en las estructuras cognitivas, el Estado burocratiza y legitima otros capitales. El Estado se vuelve garante de toda autoridad (Bourdieu 1999). El Estado otorga autoridad y esta es reconocida por otros actores. Incluso estos actores defienden su identidad y sus recursos por el sustento que le da el Estado.

Visto estos tipos de capacidades, es menester precisar los niveles (individual, organizacional, sistémico) que aplican para cada tipo. Las capacidades analítica y operativa incluyen una diferenciación entre lo individual, organizacional y sistémico. Esto permite diferenciar entre lo que una persona conoce, puede hacer y contribuye a una organización (lo individual), lo que depende de acuerdos, relaciones, normas y estructuras organizacionales para poderse hacer (lo organizacional) y el agregado que resulta de los vínculos que se tiene con el resto de la sociedad (lo sistémico). La capacidad política aquí utilizada difiere de la propuesta por Wu y sus colegas (2015) al sólo incluirse lo individual y lo organizacional. Al tratar del sentido sistémico de la capacidad política, separamos la capacidad de legitimación que plantean Woo y sus colegas (2015) y la volvemos una categoría aparte. Esto permite separar la confianza de la legitimidad, y darle mayor importancia al imaginario que engloba la forma en la que se entiende la acción pública. Si la capacidad política denota la relación entre una organización

pública y sus funcionarios con los ciudadanos y superiores políticos, la capacidad de legitimación amplia la relación entre el Estado (manifestado por medio de la organización en cuestión) y la sociedad en su conjunto.

Esta operacionalización permite identificar, ordenar y categorizar los distintos cambios que se pueden observar al implementar una política. Estos elementos, con apoyo en los observables descritos en el anexo, fueron identificados al analizar las entrevistas y revisar los documentos. Los siguientes hallazgos presentarán qué elementos están en juego al diseñar e implementar la consulta para el Proyecto de Desarrollo Tren Maya, qué transformaciones se pueden observar hasta el momento, y sobre todo de qué forma se dieron dichas transformaciones.

El caso de la consulta a pueblos indígenas en el marco del proyecto Tren Maya

Hasta el momento, se ha mostrado una revisión de los cuerpos de literatura sobre la retroalimentación de políticas, la capacidad de Estado, y el derecho a la consulta de pueblos indígenas. Además, se ha descrito la metodología que utiliza este trabajo para responder a la pregunta sobre la manera en la que una consulta a pueblos indígenas puede contribuir a la capacidad de Estado. La siguiente parte presenta los hallazgos de esta investigación. Primero, se presentan los cambios a la capacidad administrativa. Se describe la adquisición de conocimientos, habilidades y estructuras organizacionales que no existían previo al año 2019. En sí, presenciamos la transformación de Fonatur Operadora Portuaria a Fonatur Tren Maya, incorporando el nuevo proyecto y creando una subdirección de vinculación social. Estos cambios crean elementos que corresponden a la capacidad operativa y analítica de Fonatur Tren Maya. Después de mostrar los cambios, se describe la forma en la que funcionarios fueron reaccionando a las características del proyecto, del contexto, y de las presiones que recibían de distintos actores.

En un segundo tiempo, se presentan los cambios a la capacidad política y de legitimación. De este modo, se describen percepciones que apuntan a cambios en la confianza como en la perspicacia política al tratar con comunidades y otras dependencias. Después se describe como estos cambios suceden en una relación estratégica entre Fonatur, otras dependencias del Gobierno Federal, y las comunidades al momento de atender peticiones y mantener un diálogo continuo. Con ambas secciones, se muestra que la consulta previa transforma la capacidad de Estado por medio de una relación dialéctica y estratégica entre partes, ambas con distintas facciones y posturas distintas al tren y la vinculación social.

D) Cambios a la capacidad administrativa

La organización de la consulta previa provocó una reconfiguración en la organización responsable del Proyecto de Desarrollo Tren Maya y de la forma en la que trabaja con dependencias para resolver diversos problemas infraestructurales y sociales. Esto se puede identificar en un principio en la capacidad operativa como en la capacidad analítica de Fonatur. Esto se observa en cada ocasión que los funcionarios de la paraestatal reaccionaban a distintos

retos y características de la propia obra, del contexto en el cual se implementa y de distintas presiones políticas, burocráticas y ciudadanas. A continuación se describen dichos cambios en la capacidad operativa, analítica y las reacciones propiciando el cambio.

a) Capacidad operativa: conocimientos, organización y espacios de cooperación

Previo a 2019, Fonatur Operadora Portuaria S.A. de C.V. se encargaba de gestionar escalas náuticas en distintos puertos del país. Para el 12 de noviembre de 2019, dicha institución se llamaba Fonatur Tren maya S.A. de C.V. y seguía contando con dos subdirecciones: una de escalas náuticas, otra de Administraciones Portuarias Integrales - APIS (Organigrama Fonatur Tren Maya 2019). Sin embargo, dicho documento no reflejaba la nueva composición de la organización. En efecto, la necesidad de realizar una consulta previa a pueblos indígenas resultó en la creación de una nueva subdirección de vinculación social donde funcionarios se encargarían de las relaciones con agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil, y comunidades indígenas. Dicha subdirección representa la culminación de la adquisición de personal con conocimientos y habilidades específicas para el tema de la consulta y la participación que dicho ejercicio detonaría. Para entender los elementos que componen la capacidad operativa de Fonatur posterior a 2019, se analizarán las personas que ingresaron a la institución para después describir la nueva organización interna y finalmente estudiar el espacio interinstitucional que dicha subdirección creó para la consulta previa.

La historia de la consulta comienza con el reclutamiento de una persona para ser consultor en el tema de la consulta previa a pueblos indígenas. Como comenta el que sería el subdirector de vinculación social (2021):

“Inició con un mandato muy específico para el tema de la consulta indígena, fue así como me vinculé con el proyecto. Me buscaron puntualmente para el tema de encabezar, liderar, para el desahogo del proceso de consulta. Y posteriormente me quedé. Se sumaron otras responsabilidades para dar cabida a un área social dentro del proyecto. Es lo que me toca encabezar.”

Dicha persona, con estudios en asuntos públicos y experiencia en la organización de la consulta, se incorporó como consultor con el objetivo específico de la consulta. Y esta persona invitó a trabajar a otra persona con experiencia en el sector público y que no desconocía el tema

de la consulta.¹³ Siendo dos personas, el último integrante inicial vendría del propio Fonatur. Esta última persona sería reasignada a la tarea de la consulta, siendo experta en temas socioeconómicos y demográficos. Este pequeño grupo de tres personas estaría a cargo de las responsabilidades de Fonatur concerniendo el diseño y la implementación de las primeras asambleas a realizar para la consulta previa.

La necesidad de realizar una consulta (por obligaciones legales y voluntad política desde presidencia) traería como consecuencia inicial la incorporación de nuevo personal con conocimientos y experiencia específicos para apoyar a la institución. Podemos ver la disposición de conocimientos teóricos (reflejados en los estudios realizados por los consultores de la consulta) y de experiencia (en trabajo previo tanto en la administración pública como en organizar consultas). Esto corresponde a una nueva capacidad operativa a nivel individual.

Tras un año, el equipo de tres personas se expandió a un equipo de seis personas. Se termina creando la subdirección de vinculación social. El cargo de subdirector sería ocupado por el funcionario invitado por la dirección general de Fonatur a apoyar en el tema de la consulta. Dicha subdirección estaría compuesta por tres gerencias: Coordinación interinstitucional, Vinculación comunitaria, y Vinculación con organizaciones de la sociedad civil. La gerencia de coordinación interinstitucional y organización de información¹⁴ tiene dos responsabilidades. Primero, se dedica a coordinar acciones con agencias internacionales e integrar sus recomendaciones a las acciones de vinculación social, como también coordinar cualquier proyecto con dependencias gubernamentales. Segundo, es responsable de recolectar y sistematizar toda la información producida de las asambleas y las reuniones con las comunidades indígenas. Luego esta la gerencia de vinculación comunitaria encargada de la relación con las comunidades. Esta gerencia está basada en Mérida, a diferencia del resto del equipo que su base se encuentra en la Ciudad de México. En apoyo a este trabajo existen equipos territoriales que aumentan el conocimiento de los territorios. Finalmente, se creó una gerencia de vinculación con organizaciones de la sociedad civil.

¹³ Estas personas se conocían, pues trabajaban juntos en otra dependencia de la Administración Pública Federal. Esto sigue un patrón común de cómo se obtienen cargos en la administración en México (Langston 1994) y América Latina (Velarde, Lafuente y Sanguinés 2014).

¹⁴ Nombre provisional, dicho título cambió varias ocasiones durante la entrevista. Esto se debe a que aún aguardan la aprobación de esta composición.

Este nuevo arreglo organizacional es el comienzo del establecimiento de rutinas, división de trabajo con cargos específicos, jerarquía formal y un presupuesto reservado a actividades de vinculación social. Esto representa una capacidad operativa a nivel organizacional, ya que se observa la acumulación de prácticas y conocimientos para el uso continuo y a largo plazo de Fonatur Tren Maya. Dicha organización puede movilizar estos cargos y sus aptitudes para cualquier tipo de interacción con actores externos y cualquier proyecto o aspecto participativo.

Luego de plantear un plan de trabajo para la consulta y ser aprobado por la dirección de Fonatur y Presidencia, el pequeño equipo comenzó a trabajar con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) y la Secretaría de Gobernación para determinar el protocolo de consulta. En estos momentos, en los que se decidían las formas y modalidades para consultar a las comunidades indígenas, se decidió crear un Comité Técnico Interinstitucional para apoyar la consulta. Este Comité estaría compuesto por más de 30 dependencias del Gobierno Federal. Las instituciones incluidas en un inicio se incluyen en la tabla 3. El objetivo sería contar con la presencia de representantes de cada dependencia en las asambleas para que puedan responder a las inquietudes y peticiones de las comunidades. Al mismo tiempo, este grupo trabajaría con Fonatur, el INPI, y Gobernación para resolver distintos problemas y atender diversas necesidades.

Tabla 3. Actores institucionales relevantes para la organización de la consulta.

Actores institucionales relevantes para la organización de la consulta	
Autoridad Responsable	Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)
Órgano Técnico	Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI)
Órgano Garante	Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación.
Comité Técnico Interinstitucional	La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Bienestar (SEBIEN), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Secretaría de Cultura (CULTURA), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Procuraduría Agraria (PA), Procuraduría Federal de

	Protección Ambiental (PROFEPA), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y Registro Agrario Nacional (RAN)
--	--

Fuente: Elaborado en base al Protocolo de Consulta (Instituto Nacional de Pueblos Indígenas 2019).

Este no sería el único caso de cooperación interinstitucional. Fonatur Tren Maya trabajaría con diversas agencias internacionales e instituciones públicas fuera de la administración central. Estos incluyen, por ejemplo, ONU Habitat, UNOPS y UNESCO en cuanto a agencias internacionales, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, el Foro Consultivo y Tecnológico A.C., el municipio de Mérida y la Agencia de Proyectos Estratégicos de Quintana Roo, entre muchos otros. Estas organizaciones apoyan en distintas tareas, como la generación de información y recomendaciones, estudios específicos, el compartimiento de información y otros insumos, y el acuerdo de distintas medidas.

El Comité Técnico y la interacción sostenida con agencias y organizaciones crean capacidad operativa en términos de espacios de gobernanza, creación de redes e incluso vínculos con agencias internacionales. Le permite a la organización movilizar mayores recursos y contar con distintos insumos para alimentar el diseño, la adaptación de acciones y la implementación de todo el proceso de consulta, característico de esquemas de gobernanza colaborativa (Ansell y Torfing 2021). Además, se establecen mecanismos, protocolos y rutinas de cooperación que facilitan la colaboración de manera continua. Estas dinámicas son expresadas por los funcionarios de Fonatur. Expresan la importancia de apoyarse en otras dependencias para realizar la consulta y responder a las peticiones.

Tabla 4. Comentarios de los entrevistados sobre los espacios interinstitucionales y la relación con estas y otros órdenes de gobierno.

Espacios de gobernanza
<p>“Sí, sí se conforma uno en una unidad de planeación encabezada por las tres dependencias y algunas otras dependencias que han sido invitadas para establecer metodologías de atención a estas peticiones [de comunidades indígenas]. Entre ellas está INAES, entre ellas esta Semarnat. El INAA, por ejemplo, que es una dependencia importante para todo el tema arqueológico y de patrimonio cultural, y pues algunas otras que ahorita se me escapan de un poco de la memoria. Pero esta unidad de planeación después lo baja el pleno del comité, que está integrado por, si mal no recuerdo, treinta y dos dependencias.” (Gerente 2021)</p> <p>“...y ya posteriormente fue todo el tema de las asambleas, el proceso de consulta, la consulta informativa, convocar a dependencias como INPI, SEGOB, para que como órganos</p>

técnicos y garantes, también estuvieran en la misma coordinación con nosotros. Y bueno, ya conforme a esto a la constitución del comité interinstitucional, en el que ya estamos colaborando varias dependencias y que también es a beneficio y a petición de las solicitudes que se hicieron en las asambleas [...] a parte de que pues ya ahora sí que nos conocemos ya entre todas las dependencias entonces ya es como más de cuates” (Analista 2021).

“Sí, el proceso de consulta es un mecanismo de gobernanza. Y las asambleas, los seguimientos de acuerdos y las comisiones de verificación y seguimiento, son nuestros mecanismos de gobernanza local. Si seguimos fortaleciéndolos, e implementando las diferentes medidas, encaminándolos hacia un tema de planeación, puede volver estos mecanismos de gobernanza local, plurales, y a nivel regional, a través de los cuales transmiten las decisiones del proyecto” (Subdirector 2021).

“Entonces este pues ante esa realidad común como implementarlo, pues mucho es gracias a esta coordinación con el INPI y Gobernación, pues nos da la garantía de que el proceso se dé de manera pacífica, de manera adecuada, garantizando el diálogo, la apertura, estableciendo un liderazgo a través de las dependencias para poder responder a las demandas porque Fonatur, pues, es una entidad que se encarga de temas de desarrollo turístico. Entonces Fonatur no tiene ni las atribuciones ni las capacidades para atender temas, por ejemplo de medio ambiental o de desarrollo urbano o de infraestructura pública, infraestructura básica. Entonces, gracias al liderazgo de Gobernación, pues es que podemos integrar a las demás dependencias del Orden Federal del Gobierno de México en la integración de esta respuesta a las demandas y peticiones de los pueblos y comunidades indígenas” (Gerente 2021).

“Entonces, pues bueno, ya una vez que estemos organizados, pues definitivamente se empieza a incorporar a los gobiernos de los estados y a los municipios porque pues ahí las atribuciones y competencias están ahí definidas en la ley” (Enlace territorial, 2021).

“Lo que ha sido un reto es establecer criterios o más bien, no establecer criterios, yo creo que más bien hacer coincidir cada una de las misiones de estas dependencias, o hacer coincidir cada una de las intenciones de estas dependencias en cuanto a su laborar diario, en cuanto a la ejecución de proyectos y programas, para la atención focalizada a la región” (Gerente 2021).

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

Finalmente, la capacidad operativa es reforzada a un nivel sistémico al crear espacios de comunicación con el resto de la sociedad. Las asambleas informativas, consultativas, y de seguimiento, pero también las reuniones con las comunidades fuera de las asambleas, las reuniones de actualización de información y las consultas específicas representan estos espacios de comunicación. En las asambleas como en las reuniones, la interacción incluía a actores externos al gobierno y a las comunidades. Se permitía la asistencia de observadores no indígenas

a las asambleas, como también se organizaban foros con organizaciones de la sociedad civil, en ocasiones a iniciativa de estas. Estos puntos de encuentro serán de gran relevancia para la discusión sobre la capacidad analítica como la de legitimación. Pero cabe aquí mencionar que estos espacios de comunicación crean precedentes procedimentales y normativos que pueden ser reutilizados (y mejorados) por Fonatur y el Comité Técnico para canalizar o propiciar la participación de distintos actores y movilizar recursos y aptitudes fuera de las instituciones para la resolución de problemas y conflictos.

Hemos descrito los distintos elementos que se han creado al momento de diseñar e implementar la consulta previa. Se adquirió personal, se creó una nueva subdirección, se crearon espacios de coordinación interinstitucional y se abrieron espacios de comunicación con el resto de la sociedad. Esto permite mejorar la capacidad para implementar que tiene Fonatur al posibilitar la movilización de recursos fuera de su área de control directa como también al utilizar la experticia de su personal para continuar el trabajo de vinculación social de manera continua y proactiva. Estos mismos desarrollos tendrán un impacto significativo en la creación de capacidad analítica y en la importancia que se le da a la información.

b) Capacidad analítica: conociendo mejor al territorio

La capacidad analítica concierne la información y el conocimiento disponible sobre un territorio. Durante las entrevistas, los funcionarios expresaron reiteradamente lo valioso que fue tener contacto directo con el territorio por medio de equipos de campo y con las reuniones y asambleas con comunidades. Estos ejercicios creaban información sobre los problemas y necesidades específicas de las comunidades convocadas. También permitía identificar líderes locales y establecer relaciones con esas personas.

Tabla 5. Comentarios de entrevistados sobre la generación e información de los territorios y las comunidades.

Capacidad analítica: conocimientos de territorios y comunidades
“Tenemos afortunadamente equipos muy comprometidos y conocedores de su territorio, lo cual nos permite ir visualizando las posibles problemáticas que puedan surgir e ir generando condiciones que permitan la vigencia total del proyecto” (Subdirector 2021).

“Pero todas las comunidades cercanas al derecho de vía histórico se fueron integrando y fueron realizándose muchas reuniones entorno a eso, antes de que se llegara al proceso de consulta. Entonces, ese es (sic) mucha experiencia, fuimos conociendo muchísima gente, mucho fue a través de las autoridades de las comunidades, ya sea los delegados, agentes o comisarios ejidales según sea el caso” (Enlace territorial 2021).

“Mismo esas preguntas que se fueron haciendo se fueron integrando para saber lo que más se ha preguntado y las dudas. Y esto fue parte de la organización de nosotros mismos que fuimos integrando para robustecer el proyecto” (Enlace territorial 2021).

“Entonces, fue un ejercicio [la consulta] bastante interesante donde ya hablamos, es un trabajo de diálogo e intercambio de información” (Enlace territorial 2021).

“Pero es un ejercicio bastante grande donde es un proceso de mejora continua en el que se va a ir estableciendo –ya metodologías de análisis de información, de atención” (Enlace territorial 2021).

“Definitivamente es muy importante incorporar las otras opiniones y comentarios. Eso robustece cualquier proyecto” (Enlace territorial 2021).

“...recomendaciones que pudiera tener nuestra área con base en la información que se va generando tanto en el territorio como aquí en lo central” (Gerente 2021).

“Entonces el estar en contacto con las comunidades y aprovechar el conocimiento que ellos tienen de sus regiones ha sido muy importante” (Analista 2021).

“Más el conocimiento en territorio, nosotros empezamos a tener noción del territorio a través de las asambleas” (Analista 2021).

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

También podemos ver que el diseño e implementación de la consulta se apoyó en información de actores externos como agencias internacionales, además de la cooperación en materia de información que podía suceder entre las dependencias. Los funcionarios expresaron lo valioso que fue integrar recomendaciones externas, como también la necesidad de responder a una demanda de información.

Tabla 6. Comentarios de entrevistados sobre la integración de información proveniente de actores externos estatales y no-estatales.

Integración de información recibida de agencias no-gubernamentales y organizaciones públicas

“...que todos los temas relacionados con el impacto socio cultural, social del proyecto y que se vinculan con el trabajo que hacen estas agencias –no sé si te las mencioné– así a grandes rasgos son ONU hábitat, UNOPS, que es la Oficina de Naciones Unidas para Proyectos y Servicios. Y recientemente se integró UNESCO a través de un convenio de colaboración, y de manera más indirecta con la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México” (Gerente 2021).

“Pues prácticamente vinculamos y hacemos, integramos al proyecto, las observaciones, la recomendación y las mejores prácticas que ellos nos ofrecen a través de estos servicios que nos dan para la implementación, no solamente del proceso de consulta, sino también la estrategia de vinculación social del proyecto” (Gerente 2021).

“Y bueno también dentro de la...de aquí de manera interna, la vinculación que se tiene con el área ambiental, que también ha sido súper importante, pues para esto, para el tema de las consultas pues necesitamos toda la perspectiva y el conocimiento del área ambiental con el tema de las MIAs y todos los estudios que están realizando, los impactos ambientales y los temas de mitigación que se estarían realizando, para también informarles a las mismas comunidades de qué va, y cómo podremos mitigar este tema. Esto es por una...por la parte del área ambiental” (Analista 2021).

“y bueno es de tener reuniones tanto con el área ambiental para ver cuáles han sido los cambios, cuales han sido de los avances en cuestión de los estudios. Igual reuniones con el tema técnico para ver si ha habido cambios en trazos. Cómo va la construcción de cada trazo que ahorita va empezando en el tramo uno. Y, eso sería por algunas partes (Analista 2021).”

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

También se fortaleció a la subdirección con habilidades de análisis sistemático de información. Podemos encontrar dos cargos de analistas directamente asignados a la subdirección. Si bien Fonatur ya contaban con analistas medioambientales, arquitectos e ingenieros, se añadieron las fuentes de información disponibles y se catalizó el flujo de información por una demanda proveniente del proyecto. Esto se complementó con la información generada por la interacción en el Comité Técnico Interinstitucional, con agencias internacionales, y en las asambleas al reunirse con comunidades indígenas. Los funcionarios se felicitan por la generación e integración de dicha información.

Esta percepción se puede confirmar con las actas y reportes posteriores sobre tipos de peticiones. En base a las actas de las asambleas, los planteamientos fueron organizados en cinco aspectos: infraestructura, derechos de vía, estaciones, marginación, información del proyecto. Las preguntas de las comunidades incluyen: cómo participar en el proyecto, sobre la sostenibilidad del proyecto, decisiones comunitarias, diálogo entre comunidades y autoridades

de gobierno, e incorporación del proyecto a la vida comunitaria. También se plantearon cinco líneas estratégicas de atención: patrimonio cultural, medio ambiente, ordenamiento territorial, bienestar social, y desarrollo económico inclusivo (además del Tren Maya mismo). Aún por publicarse, los funcionarios mostraron al autor un documento con el número de peticiones, porcentaje de cada tipo, y los subtemas principales (como caminos, clínicas, agua y saneamiento). Esto demuestra un nivel de sistematización de la información importante. Esto además de cargos específicos de análisis y sistematización de información creados dentro de la subdirección de vinculación social.

Finalmente, la adquisición de esta capacidad también se comprueba por medio de convenios con el propósito específico de alimentar el proyecto con información y experticia externos. De 23 convenios revisados, 8 fueron con dependencias u organizaciones públicas del Gobierno Federal, 3 con organizaciones estatales, 2 con organizaciones municipales, 7 con instituciones académicas y de educación superior, 2 con agencias internacionales, y 2 dos con asociaciones civiles.

De este modo, podemos observar que los funcionarios perciben la construcción de estructuras dedicadas a la organización y análisis de la información y existe documentación sobre este tipo de actividades. A continuación se mostrará cómo la consulta y el proyecto, el contexto, y distintos actores marcaban la pauta para el desarrollo de estas capacidades.

c) Condiciones propiciando el cambio

La forma en la que estos cambios suceden parece compaginar con ciertos retos a los que se enfrentaron los funcionarios. En breve, las dificultades que presentaba una consulta de la magnitud requerida y las demandas de diversos actores gubernamentales y ciudadanos acompañaron la adaptación e improvisación que generaron los elementos individuales, organizacionales y sistémicos previamente mencionados.

Un primer grupo de características a las que respondían los funcionarios concierne las características logísticas y legales del ejercicio de la consulta, como también las características del proyecto en general. Los funcionarios tenían que responder a un ejercicio de participación que abarcaba cinco estados de la república y más de 1,000 comunidades indígenas. Además, debían realizar un ejercicio de traducción de estándares generales en base a experiencias previas

que implicaban proyectos de alcance territorial reducido, involucrando a menos comunidades. Las obligaciones legales como también las ambigüedades inherentes a la falta de una ley general de consulta exigían respuestas innovadoras traducidas de estándares generales y criterios de jurisprudencia. Finalmente, el proyecto del Tren Maya comenzaba aún a diseñarse. En consecuencia, no se tenía la información definitiva del proyecto o los estudios de impacto ambiental y social. Todos estos retos fueron expresados por los funcionarios.

Tabla 7. Retos provenientes de las características de la consulta para el proyecto Tren Maya.

Retos del proyecto	
Información insuficiente	<p>“Entonces, pues la información que se les ha ido dando a las comunidades, pues es la información que había en ese momento, ¿no?” (Gerente 2021).</p> <p>“Sí teníamos un proyecto inicial pero no podíamos dar como cierta información al 100% porque sabíamos que estábamos contemplando de que el proyecto iba a cambiar, era lo que nosotros nos estábamos enfrentando” (Analista 2021).</p>
Logística	<p>“Entonces era de establecer las listas de funcionarios que iban a ir, aproximadamente unos 300 funcionarios desplegados en toda la región” (Gerente 2021).</p> <p>“como en aquel entonces no teníamos en el equipo tan, tan amplio como el que tenemos ahora, éramos nada más como cuatro personas las que estábamos ahí, organizando y coordinando. Y este... me tocó todo el tema logístico” (Gerente 2021).</p> <p>“Y también, pues nos enfrentábamos a cuestiones logísticas, o sea, como tal” (Analista 2021).</p>
Laguna legal	<p>“Y, ante esa situación, en México, aún no se tiene una ley de consulta indígena. Es algo que se está trabajando según entiendo, sería un gran legado de esta administración. Pero sí, no se tiene una ley secundaria en relación con la consulta. Por lo tanto, no hay un único modelo o única forma de hacer el proceso de consulta. Esto, al no existir una regulación como vemos a escala requerida” (Subdirector 2021).</p>

	<p>“En base en esos criterios construir un proceso [de consulta], porque no tenemos una pauta, no tenemos una ley o una normatividad que nos diga qué camino a seguir” (Gerente 2021).</p>
Ambigüedades legales	<p>“Ante ciertos vacíos lo que se tiene que hacer es buscar jurisprudencia, buscar casos y recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, de sus relatores, de diferentes organismos de Naciones Unidas, expertos en la materia, sentencias de la corte interamericana, sentencias de la suprema corte, y en base en eso, ir aterrizando los criterios que norman el protocolo, que le dan forma al protocolo, y que a fin de cuentas es lo que le da sustento al proceso de consulta indígena” (Subdirector 2021).</p> <p>“Creo que más bien los desafíos se encuentran más bien en el aterrizaje de los estándares. Porque cada uno –digamos que los estándares, por lo menos los que están establecidos en el Convenio 169 de la OIT, son estándares para aplicarse en el mundo. En todos los países que estén suscritos. Entonces son estándares que sí reflejan un espíritu de garantía de derechos amplio, pero al momento de implementar, implican un desafío en cuanto a cómo aterrizas eso a un contexto y a una realidad muy puntual de un país o una región, en específico. Ese es el gran desafío” (Subdirector 2021).</p>
Magnitud	<p>“Siendo una región tan amplia, cinco estados, 1500 kilómetros del proyecto, 112 municipios, más de 1100 comunidades indígenas” (Subdirector 2021).</p> <p>“Pues sí era cuestión de que se concretara para que se llevara a cabo. Entonces, fue un poquito difícil porque si te das cuenta es un proceso de consulta, no sé si haya otro igual a nivel nacional o internacional, no lo sé, pero una consulta para un proyecto de mil y tantos kilómetros para tantas comunidades sí es complicada. Sobre todo, en un periodo de tiempo muy corto y con lo que tuviéramos en la mano” (Analista 2021).</p>

Presupuesto	“En términos de presupuesto han tenido siempre el dinero siempre va a ser un problema. Siempre hay escasez de dinero, porque de alguna forma entendemos que el proyecto del gobierno está focalizado en ciertas áreas y conforme a esa focalización, pues el propio Gobierno, a través del Congreso, va ajustando presupuesto a esas realidades. Entonces, siempre va a ser un problema de presupuesto. O sea, por ejemplo, tenemos proyectos atorados porque no hay dinero. O sea, no hay, no hay presupuesto para eso” (Gerente 2021).
-------------	--

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

Un segundo grupo de características conciernen el contexto en el cual debían implementar tanto la consulta como el proyecto Tren Maya. En general, esto significaba que los funcionarios se encontraban con nuevos problemas de los cuales ellos no tenían consciencia o conocimientos completos y debían responder para cumplir con los objetivos de la consulta y mantener el apoyo al Tren. Estos se pueden resumir en necesidades y peticiones de las comunidades inesperadas como también modificaciones al proyecto por cuestiones ambientales o técnicas que afectaban lo transmitido y acordado con las comunidades por medio de la consulta.

Tabla 8. Retos provenientes de las características del contexto actual del sureste mexicano.

Retos del contexto	
Desconocimiento	<p>“Al inicio, pues no teníamos esta visualización del tema de jóvenes o de juventudes” (Gerente 2021).</p> <p>“Si enfrentamos a veces esa desinformación porque nosotros no lo tenemos. O enfrentamos a veces que no se le ha dado respuesta a una petición y pues la comunidad no— a ellos no les importa si es CFE, si es INPI, se es gobernación, si es quien sea, ¿no?” (Gerente 2021).</p> <p>“Pues, básicamente lo que yo necesitaba en ese entonces era toda la cuestión de población. El número de población que para en aquel entonces pues obviamente el conteo pues, no era actual, trabajamos conforme al 2010 y en algunos casos conforme al 2015 desde el censo del 2010 y</p>

	el Intercensal del 2015 era con lo que estábamos trabajando” (Analista 2021).
Baja densidad poblacional	“Al final si te dan permiso para vivir en cierto lado pues están tan lejos y son tan pocos que tú no puedes llevar servicios a todos lados, se vuelve muy costoso” (Enlace territorial 2021).
Rezagos	<p>“Entonces sí vas a ver ahí mucho de ‘tenemos 10 años esperando que nos hagan un acueducto’ pues sí. Seguramente sí, y ha habido una serie de cuestiones por las que no se ha hecho, seguramente presupuestal, técnica, etc.” (Subdirector 2021).</p> <p>“...pero bueno, luego andábamos informando de manera inhabitual, a través de grupos de whatsapp. Pero bueno, también es una bronca la conectividad acá en el sureste porque luego no tienen señal, no puedes hacer reuniones de Zoom que sí es una herramienta buena pero es buena donde hay Internet” (Enlace territorial 2021).</p> <p>“Entonces, pues es encontrarnos con esta realidad de rezago, de abandono” (Gerente 2021).</p>
Conflictos previos	“...por ejemplo, en el sur de Campeche, todo el tema de abastecimiento de agua que tienen ahorita una crisis hidráulica” (Gerente 2021).
Diversidad de condiciones	<p>“Bueno, depende, depende mucho de...para empezar, de la realidad de la región. Porque no... te lo comento de nuevo, no todas las regiones o micro regiones de la zona tienen las mismas características y realidades” (Gerente 2021).</p> <p>“Cada región tiene su propia problemática...Cada región tiene sus propios problemas, no todos son en general. Hay comunidades, por ejemplo, que tienen cuestiones más urgentes sobre la salud, la educación y otras más urgentes conforme al tema del agua o del drenaje o de la luz” (Analista 2021).</p>
Alineación a obra	“Por lo tanto, tiene que visualizarse con una estrategia que vaya muy alineada a los objetivos del tren. ¿Por qué? Porque estamos en un territorio muy complejo” (Subdirector 2021).

	<p>“O sea, estoy hablando del primer trazo. Por ejemplo, antes el trazo bajaba por Cobá hasta Tulum y luego ya sube a Cancún. Debido a las condiciones ambientales de esta región, pues se optó mejor ya por subirlo por la carretera que va a Cancún para evitar este tramo porque el impacto ambiental iba a ser un poco más significativo. Entonces, por ejemplo, ese tipo de información, pues se ha ido ajustando de acuerdo al avance de la propia obra... ese es un ejemplo muy significativo, porque aquí hay una micro región que se llama Cobá. Entonces, pues primero fuimos a consultarles: ‘Oiga va a pasar por aquí el tren. Este es el proyecto que tenemos. Van a tener aquí una estación y meses después nos dicen que no, que ya va a correr por otro lado.’ Entonces el compromiso es ir a informarles a esas comunidades que el trazo cambió por motivos técnicos, por cuestiones de impacto ambiental y que lo mejor es correrlo por la autopista” (Gerente 2021).</p> <p>“Y bueno que como tal en un inicio pues creo que es bien sabido que el proyecto ha ido cambiando” (Analista 2021).</p>
--	---

Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas realizadas.

Finalmente, se puede encontrar un tercer grupo de retos que implica la interacción con otros actores fuera de la subdirección de vinculación social. Estos se pueden resumir en tres categorías: presión política, burocrática, y comunitaria. De esta interacción se derivan problemas de tiempo, comunicación, dependencia de otros y desalineación de intereses.

Tabla 9. Retos percibidos por los entrevistados, provenientes de la interacción con otros actores.

Retos derivados de la interacción con actores	
Tiempos distintos	Pero cada quién tiene sus tiempos. Un tiempo tenemos en el centro –ya vamos a hablar de la teoría de la relatividad al final– está el tiempo del centro que es todo lo que se tiene que hacer en la burocracia, que se tiene que atender para ver cómo se le da sentido. De ahí está el tiempo que se vive en campo, en obra también, y de ahí el tiempo de que las comunidades tienen necesidades latentes que las viven todos los días. Entonces, ¿cómo armonizas todos esos

	<p>tiempos dentro de un contexto de burocracia? y pues bueno, sí van saliendo de que pues bueno pudiera darse de que a veces en lo que se va alineando y se van tomando los tiempos” (Enlace territorial 2021).</p> <p>“Pues fue un proceso pesado, porque, como te comentaba, se nos dio en tiempos muy rápidos. ¿Por qué? Porque hay una demanda de generar el proyecto, de construir el proyecto lo más rápido posible” (Gerente 2021).</p>
Comunicación	<p>“...en la organización, hasta un matrimonio tiene problemas de comunicación, que no lo haya entre 30 distintas dependencias federales, bueno” (Enlace territorial 2021).</p>
Dependencia de otros	<p>“Entonces Fonatur no tiene ni las atribuciones ni las capacidades para atender temas, por ejemplo de medio ambiental o de desarrollo urbano o de infraestructura pública, infraestructura básica” (Gerente 2021).</p>
Intereses desalineados	<p>Lo que ha sido un reto es establecer criterios o más bien, no establecer criterios, yo creo que más bien hacer coincidir cada una de las misiones de estas dependencias, o hacer coincidir cada una de las intenciones de estas dependencias en cuanto a su laborar diario, en cuanto a la ejecución de proyectos y programas, para la atención focalizada a la región” (Gerente 2021).</p>

Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas realizadas.

La presión política denota los cortos tiempos que se reservaron para el diseño y preparación de la consulta previa. El Proyecto de Desarrollo Tren Maya es un proyecto prioritario según el Plan Nacional de Desarrollo, y el gobierno de Andrés Manuel López Obrador no perdió tiempo en iniciar la “máquina burocrática” para construir el tren lo más rápido posible. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) encuentra que señalaron inicios de la obra el 16 de diciembre de 2018 y que incluso el 30 de octubre de 2018, “doce meses antes de la consulta indígena, la paraestatal implementó medidas administrativas, al solicitar a la SHCP la programación de recursos presupuestales para los programas de inversión ‘Estudios de Preinversión para la construcción de vía ferroviaria del Tren Maya’ y ‘Estudios de Preinversión para la construcción de polos de desarrollo a lo largo del Tren Maya’” (Auditoría 1835 de la cuenta pública 2019, 17). Esto hace que la ASF critique el hecho de que la consulta no cumpliera la condición básica de ser previa. Las fechas señalan una fuerte presión política. Desde la declaratoria de la consulta

a pueblos indígenas, se tuvieron que hacer el protocolo, la convocatoria, y la organización logística de la asamblea informativa en menos de un mes, como mencionan los entrevistados. Esto dificultaba la traducción perfecta de estándares como “previo” (antes de iniciar un proyecto) o como “informada” (no se contaba con información completa sobre el proyecto y los estudios de impacto adecuados).

La presión burocrática implicó el respeto de tiempos de decisión e implementación de otras dependencias a las cuales Fonatur Tren Maya dependía. Esto se percibía desde el inicio del trabajo con el INPI y Gobernación, y también en la participación de otras dependencias en las asambleas informativas y consultativas. En ocasiones, los representantes de dichas dependencias no contaban con la información suficiente para responder a las preguntas de las comunidades o incluso no atendían a las asambleas. *“En algunos casos sí nos tocó de “es que no tengo conocimiento” o “déjeme lo checo, yo le llamo” y así”*, comenta una analista a quien le tocó la organización de asambleas. Esta presión se volvió más importante en la fase de seguimiento de acuerdos en la que se necesitaba de la disposición y colaboración total de las dependencias para atender peticiones que escapaban los atributos de Fonatur Tren Maya. Cada dependencia tenía sus tiempos a respetar, sus preocupaciones presupuestarias, y los funcionarios entrevistados percibían niveles variados de implicación.

Finalmente, la presión comunitaria giraba en torno a expectativas y peticiones que hacían al momento de reunirse en las asambleas. Este tipo de interacción cobrará mayor relevancia al hablar de la capacidad de legitimación. Sin embargo, esta dinámica de presentarse físicamente ante las comunidades y mantener vías de comunicación continua por WhatsApp y reuniones recurrentes hacía que la presión comunitaria estuviese siempre presente. Los rezagos históricos y la disposición de aquellas personas participando en la asamblea de ser parte del proyecto necesitaba de respuestas claras, contundentes y efectivas a las diversas peticiones. Como describe un enlace territorial (2021),

“...entiendes que hay necesidades y que tienes que ir administrando esas necesidades porque al final uno no puede comprometer, en estas situaciones tú tienes que ser “se puede, no se puede” porque no pueden (sic) haber grises. Y tampoco se pueden generar expectativas. Entonces tienes que ser muy claro, muy transparente, y ellos también entienden que necesidades hay.”

Estas presiones en momentos se contraponen, como por ejemplo entre dependencias y comunidades. La cantidad de peticiones generada necesitó de la participación conjunta del gobierno. Dicha presión cobró relevancia al basar el objetivo de la consulta en este tipo de peticiones en lugar de basarse en la obtención del consentimiento explícito. En efecto, la consulta plantea dos objetivos en su Protocolo:

“Establecer un diálogo con los pueblos y comunidades indígenas a fin de recibir sus opiniones sobre el “Proyecto de Desarrollo Tren Maya”; y
Establecer acuerdos con los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia del Proyecto, respecto de su participación en la implementación de dicho proyecto, así como en la distribución justa y equitativa de los beneficios”
(Instituto Nacional de Pueblos Indígenas 2019).

Esto crea que la base de todo el ejercicio es respetar los acuerdos y opiniones emitidos en la consulta general. No cumplir con las peticiones que conformaron los acuerdos resultaría en un fracaso de la consulta y un riesgo para el proyecto de desarrollo en su conjunto.

De este modo, existe una conexión innegable entre las tres categorías de presión que enfrentaban los funcionarios de la subdirección de Fonatur Tren Maya. La presión política y comunitaria limitaba el tiempo disponible para diseñar e implementar las fases iniciales de la consulta y para la negociación e implementación de proyectos respondiendo a peticiones. Esto entraba en tensión con los distintos tiempos de las burocracias creando y adaptando programas para cumplir con las peticiones. Pero es también gracias a la presión política que se podía movilizar a tantas dependencias y acordar distintos traslados de recursos o promesas para presupuesto en años futuros. La presión comunitaria también operaba sobre las dependencias al estar estas expuestas directamente a los ciudadanos siendo consultados. Estas necesidades y oportunidades creadas servirían de moneda de cambio para la interacción estratégica que será elaborada en la siguiente sección.

Estos retos propiciaron el diseño de una consulta general que buscaba opiniones y acuerdos y abría el espacio para consultas específicas en caso de ser necesario. Los funcionarios utilizarían las características de la consulta y el proyecto para lidiar con las características del contexto y la interacción con actores. De este modo, los funcionarios utilizaron un espacio con suficiente margen de maniobra para acomodar cambios técnicos a la obra y el trazo del tren, la identificación de impactos importantes, y la negociación con comunidades y otras dependencias.

Se realizaron asambleas informativas, deliberativas y consultativas con cierta velocidad y poco tiempo para una deliberación adecuada según algunos observadores (por ejemplo: ASF, ONU, organizaciones de la sociedad civil). Pero se amplió las formas de participación y los tiempos en la fase de seguimientos, remediando conflictos y eliminando incertidumbre. De cierto modo, esta última fase le permite a la Subdirección de Vinculación Social mitigar los impactos de decisiones a las cuales han recibido crítica. Esto, claro, sin poner explícitamente en duda la idea del proyecto Tren Maya en su conjunto.

Hemos recorrido la creación de un ejercicio de consulta a pueblos indígenas por medio de una subdirección de vinculación social adquiriendo capacidades operativas (personal, conocimientos, organización interna, y espacios de comunicación interinstitucional y social) y analíticas (habilidades, cargos específicos, generación de información desde el campo, integración de información y experticia externa). Esto se logró al responder a un proyecto aún en proceso de magnitudes inhabituales, en un contexto incierto, enfrentando presiones políticas, burocráticas y comunitarias. Veremos cómo las exigencias de la consulta fueron utilizadas por funcionarios en una relación estratégica con actores que resultó en cambios a la percepción de confianza y las expectativas del propio Estado.

II) Un cambio percibido en la capacidad política y legitimadora

La siguiente sección trata los elementos intangibles del Estado y la acción gubernamental. Los funcionarios entrevistados y las palabras expresadas en las asambleas permiten una reflexión sobre cambios en la confianza y reputación de instituciones gubernamentales. También se observa cierta perspicacia política de los funcionarios en la subdirección de vinculación social al relacionarse con comunidades y dependencias. Además, se pueden intuir que cambios en las expectativas sugieren cambios en la idea del Estado y su autoridad. Quizás la misma lógica de la acción gubernamental es modificada desde el punto de vista de los propios funcionarios encarnando al Estado. A continuación se presentan los cambios observados por los funcionarios en la confianza y la idea del Estado para después describir la relación estratégica y condicional en la que se fueron realizando dichos cambios.

a) *De la confianza a la idea del Estado*

La confianza es la base de cualquier interacción que se basa en redes, coordinación y colaboración (Newland 2015; Kjaer 2004; van Ryzin 2011). Todos los entrevistados estaban de acuerdo en su importancia, y coincidían en la percepción de que tenían y mantenían la confianza de las comunidades indígenas (y por lo tanto, el apoyo al proyecto). Los funcionarios perciben que mantienen la confianza de las comunidades indígenas, como lo expresa un gerente de la subdirección:

“Y entonces realmente el estallido de un problema social? No, no lo hemos visualizado como –por lo mismo que todavía existe esta licencia, que todavía existe esta confianza y de que saben que es un proceso lento, que saben que es un proceso que incurre muchas acciones, mucha toma de decisión y que no dependen particularmente de una persona o un funcionario o una dependencia, sino depende de todo un aparato de gobierno”

Esta confianza sería propiciada por el diálogo que propicia la consulta. *“...el que las comunidades vieran la posibilidad de ejercer ese derecho por primera vez, los entusiasmó mucho sobre todo en un tema tan trascendente como es el proyecto emblema de esta administración”*, percibe el subdirector de vinculación social. Esto permite que los miembros de las comunidades y los funcionarios se conozcan y mantengan interacciones repetidas. Así lo ejemplifica un enlace territorial: *“Entonces, muchos dijeron “oye” y llegaban y saludaban porque ya se había dado a conocer y ya se habían dado diálogos previos”*. La influencia del presidente y el contacto con dependencias también son percibidos como factores que contribuyen a la confianza.

“La confianza que tiene la gente en el presidente y en su proyecto, en el proyecto del tren y por el otro lado, el poder sentar a tantas dependencias frente a ellos ha generado que vean que lo hemos estado tomando muy en serio” (Gerente de la subdirección de vinculación social 2021).

Esta confianza es entonces acompañada por el compromiso que muestran los funcionarios. Esto lo hacen con su presencia, en sus respuestas, y simbólicamente en las asambleas.

“[ante la preocupación de ser desalojados] decirles ‘no vamos a actuar de esa forma, no podríamos actuar de esa forma. Es descabellado, impensable. Entonces garantizar que vamos a buscar la mejor forma de que pueda moverse en un lugar

seguro, en un lugar donde no, donde no tenga que vivir en esta vulnerabilidad.’ Y es lo que hemos trabajado, pues” (Gerente de la subdirección de vinculación social).

“Sí, sí lo han notado [el compromiso]... desde el momento que ellos mismo han visto que han tenido respuestas de estas dependencias, no de todas, pero sí, en la mayoría han tenido más respuesta” (Analista de la subdirección de vinculación social 2021).

Ante esta muestra de compromiso, las comunidades parecen responder con muestras de apoyo al proyecto. Un enlace territorial observa: *“ellos también dicen ‘no pues es la primera vez que vienen a estos espacios y que nos siguen atendiendo...’”*. Esto también es percibido por una analista en las asambleas: *“y es por ello que yo te digo, o sea realmente sí he visto que las mismas comunidades nos lo han dicho, ‘yo sí quiero el proyecto’ y que incluso que ahorita hay muchas comunidades que han estado siendo beneficiadas”*. Pero este apoyo también se acompaña de una negociación.

“señores, el tren no tiene otra forma mas que pasar por aquí. Eso va a implicar que su ruta de peregrinaje de hace 500 años se vea afectado. ¿Cómo podemos solucionarlo?” Ah bueno, entonces el pueblo organizado se dice: ‘Ok, está bien, quiero el proyecto. Pero, hazme un andador de tales características para que yo pueda cruzar cada semana santa en mi ritual, eh, religioso, y no me cortes mi tránsito en mi ruta de peregrinaje histórico. Eso es una consulta específica” (subdirector de la subdirección de vinculación social 2021).

En esta dinámica, parece haber instancias en la que la tensión es despresurizada por medio de dichos compromisos y negociaciones. Una de las analistas entrevistadas ofrece un ejemplo al hablar sobre aquellas asambleas que consideraba las más pesadas:

“Era una asamblea pesada en el sentido de que había dos presidentes ejidales que estaban inconformes por el seguimiento de las dependencias. Ellos ya se habían manifestado de que no se les daba respuesta y demás. Pero al ya pasar las peticiones que se estaban realizando, fueron unos de los que— estos dos presidentes ejidales, les comentaban a los otros pues que ‘esto ya lo tiene fulano, es que este beneficio ya lo tiene zutano, es que eso ya está, esto ya se realizó, ya esto, ya esto’. Entonces fueron ellos los que dijeron ya se están realizando las actividades o por lo menos la mayoría, que habían solicitado. Entonces, pues ellos mismos dieron la pauta para que la asamblea corriera, fluyera tal cual y no hubiera ningún percance.”

Este apoyo percibido podría sorprender al lector debido a las notas de prensa reportando sobre amparos y decisiones de jueces que han detenido la construcción del Tren Maya en ciertos tramos. Por ejemplo, en enero de 2021 un juez del Juzgado Tercero de Distrito con sede en Yucatán suspendió provisionalmente la construcción en Chocholá, Mérida e Izamal luego de un amparo apoyado por los colectivos indígenas Kanan y Múuch' Xiinbal (Infobae 2021; Animal Político 2021; Montoya Aguirre 2021). De igual manera, han sido frecuentes los comunicados de organizaciones de la sociedad civil, entre ellos colectivos indígenas, que se han pronunciado en contra del Tren Maya. Estas asociaciones denuncian, por ejemplo, que la consulta no ha sido previa o informada, o que no ha respetado el derecho al consentimiento reconocido en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ver por ejemplo: Indignación A.C 2019).

Sin embargo, también existen muestras de cierto apoyo por parte de otros grupos de las comunidades indígenas, o por lo menos una tolerancia al proyecto. Según las actas, la presencia de las comunidades siempre rebasaba el 70% de las comunidades invitadas. Se explicaba de distintas formas la razón por la cual no participaban. Como dice un gerente entrevistado, *“puede ser señal de que no apoyan el proyecto o el mismo gobierno, o simplemente no les interesa participar.”* Es menester recordar que el INPI organizaba la logística para el transporte y la alimentación de las comunidades convocadas a participar en las asambleas. De este modo, el gobierno asumía los costos y facilitaba el acceso de las comunidades a las sedes. La alta participación registrada se explica por la facilidad de acceso y por lo tanto su presencia puede indicar simplemente interés y curiosidad en el proyecto ofrecido por el gobierno.

Otra crítica movilizada es que Fonatur Tren Maya no consultó a las comunidades por medio de sus propias autoridades. En efecto, cualquier persona podía asistir a las asambleas sin importar su estatuto como líder o cargo ejidal. Muchas personas acompañaban a los comisarios ejidales y a los líderes comunitarios. Fonatur Tren Maya dependía del INPI para la información sobre quienes son las comunidades por consultar y quienes son los líderes de cada comunidad. Es posible que no siempre se mantenía la comunicación principal con la autoridad reconocida por la comunidad. Pero también debemos recordar que las propias dinámicas comunitarias mantienen relaciones ambiguas e informales con sus líderes. Como recuenta Nuijten (2003) en su descripción sobre las dinámicas internas de un ejido en Jalisco, existen mecanismos de rendición de cuentas no institucionalizados entre élites locales y el resto de la comunidad.

Las comunidades mismas responden a aquellos miembros que ven como los más legítimos o influyentes.

“Generalmente, como son personas conocidas, líderes de sus comunidades, líderes morales, muchos son escuchados y son quienes lideran el resto de la comisión [de seguimiento]. En Tenosique, un señor se levantó y empezó a quejarse sobre la ambulancia que les entregaron... Se tuvo que explicar los detalles de una entrega de ambulancia, y las normas sanitarias y con INSABI que había que seguir, por lo cual la ambulancia debía permanecer en un centro médico y no afuera de la casa del comisario. [Se distribuyeron tres ambulancias con INSABI, pero no había presupuesto para más]. Entonces, uno de los líderes se paró, recordó a todos lo que les explicó Fonatur, y de lo que se venía a hablar. Y ya todos se alinearon” (Gerente de la Subdirección de Vinculación Social 2021).

Además, Fonatur abrió las asambleas a todos para traer estas propias dinámicas y potenciales conflictos internos a luz pública. Disputas internas podían traerse y exponerse en las asambleas. Es pertinente recordar que en estas asambleas no se tomaban decisiones, sino se emitían peticiones y opiniones y se registraban todas de manera colectiva. El peso de la palabra de una persona aún no cobraba importancia. Finalmente, los propios asambleístas elegirían a sus representantes para los Comités de Seguimiento y Verificación, estableciendo un mecanismo que intenta resolver dichas problemáticas de legitimidad y representación adecuada.

Otra señal de que por lo menos existe una aceptación tácita es la ausencia de manifestaciones o conflictos violentos entre autoridades y comunidades indígenas. No se pudo encontrar notas periodísticas reportando violencia en torno al proyecto Tren Maya. Los mismos entrevistados dicen no haber presenciado violencia ni grupos que intentaran interrumpir el transcurso de alguna asamblea. Podríamos suponer que en el momento que se pierda la confianza y los acuerdos entre comunidades y autoridades gubernamentales, veremos no solo una caída en la participación, sino alguna interrupción física del proyecto provocada por las comunidades.

Esta aparente confianza no significa que sea un apoyo total al Proyecto Tren Maya, al gobierno, o a la legitimidad del orden actual. Como se detallará más adelante, esta relación puede ser un acto estratégico de las comunidades aprovechando el espacio para resolver problemas y obtener apoyos del gobierno.

Se puede también afirmar que los funcionarios de Fonatur han adquirido perspicacia política al lidiar con dependencias y comunidades. El siguiente cuadro muestra algunas lecciones aprendidas correspondientes a dicha capacidad política.

Tabla 10. Comentarios de entrevistados en los cuales reconocen necesidades o tácticas utilizadas para interactuar con otros actores.

Perspicacia Política	
Ante medios	<p>“Y otro que yo creo que es más importante es la comunicación. Un proyecto de este tamaño requiere de un programa de comunicación o de un área de comunicación bastante fortalecida, que tenga los dientes y las herramientas para poder accionar, porque mucho de lo que se dice en medios, mucho de lo que aparece en medios, mucho de lo que se dice incluso al interior de las comunidades o en las o en la ciudadanía en general, es a causa de la desinformación. Entonces, me parece que la comunicación es algo fundamental para para poder avanzar en la construcción del proyecto. Entonces esa es otra lección que pudiera quedarme así de manera muy, muy latente, porque nos enfrentamos todos los días a eso” (Gerente 2021).</p>
Ante otras dependencias	<p>“Sí mira, lo que pasa es que habría que comprender que para proyectos como estos se viven dos momentos o dos tiempos a la par. Un tiempo que es más técnico y un tiempo que es más político. Y muchas veces esos dos tiempos no empatan, no son, no son, no son similares. ¿Por qué? Porque hay una demanda de generar el proyecto, de construir el proyecto lo más rápido posible por una parte y por la otra, pues todas las cuestiones técnicas que eso incurren. Es decir, desde los estudios de prefactibilidad hasta la misma construcción del tren. Entonces, ante esa disparidad de lógicas, nosotros nos enfrentamos a una especie de, no sé cómo expresarlo, de dinámicas que van de un lado a otro entre esas dos, entre estas dos lógicas” (Gerente 2021).</p> <p>“No tanto más confiabilidad con las dependencias, pero ya sabemos por dónde llegarles” (Analista 2021).</p>
Ante comunidades	<p>“...tres, entiendes que hay necesidades y que tienes que ir administrando esas necesidades porque al final uno no puede comprometer, en estas situaciones tú tienes que ser “se puede, no se puede” porque no pueden haber grises” (Enlace territorial 2021).</p>

Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas realizadas.

Esto demuestra un aprendizaje en cuanto a las necesidades de distintos actores y también sobre cómo interactuar con estos. También se debe precisar que los funcionarios reconocen la presión política pero no tienen interacción con estos actores, lo cual se ha traducido en una comprensión sobre las necesidades y obligaciones que se les impone (sobre todo a cuidar los tiempos y la imagen del proyecto) pero no a directamente defender sus intenciones del alcance de estos actores.

Estas expresiones dejan manifiesto la consciencia de la importancia de considerar los intereses y motivaciones de los otros actores. Los actos de los funcionarios de la subdirección de vinculación social también resultan ser estratégicos. La interacción constante entre actores deja como legado relaciones personales, estrategias institucionales de cooperación, y el entendimiento mutuo de propósitos, objetivos, e intereses del otro (Torfing, Sørensen y Røiseland 2019).

Finalmente, los funcionarios expresaron cambios en las formas en las que entienden la acción gubernamental, las obligaciones que deben cumplir y lo que debe hacer el Estado ante los ciudadanos.

Tabla 11. Comentarios de entrevistados que reflejan entendimientos sobre el proyecto, las comunidades, y las expectativas de los actores.

Ideas y expectativas	
Responsabilidad del Estado ante sociedad	“La responsabilidad del Estado y del responsable del proyecto es poner al tanto, o disminuir las posibilidades de un fallo de mercado por asimetría de información” (Subdirector 2021).
Entendimiento del cargo	“Al contrario, tenemos el compromiso de atender las demandas que ellos y las peticiones que ellos nos dieron. Pues no, esa micro que no se suprimió, [aunque el tren no pasará por ahí] sigue activa, sigue funcionando... porque eso es un compromiso del Gobierno de México el atender ese rezago, una porque es su responsabilidad y otra porque pues es un rezago histórico que ha estado ahí presentes, sea o no con proyecto” (Gerente 2021).
Entendimiento del proyecto	“Pues garantizar un desarrollo integral de la región de los cinco estados o por donde se va a desarrollar el proyecto bajo criterios de bienestar, desarrollo integral, desarrollo sostenible, ordenamiento territorial, para mejorar las condiciones de vida de la región” (Gerente 2021).

	<p>“El objetivo como tal, fuera de que sí es un proyecto turístico, pero fuera de eso es un proyecto en el que realmente beneficie a las comunidades y no nada más a las que están vinculadas al proyecto. No nada más a las comunidades que están cerca de los trazos, sino a las comunidades en los cinco Estados, que es en la península... Que las comunidades sí lo están viendo como suyo y que efectivamente no nada más lo están viendo como suyo sino que lo trabajan y lo quieren para ellos. Entonces, realmente del tren maya es para las comunidades y es de las comunidades” (Analista 2021).</p>
<p>Entendimiento de la consulta</p>	<p>“la propuesta fue, y es, se estableció así en el protocolo, es realizar un proceso de consulta genérica, así se le llama. ¿Qué implica eso? Implica que realizamos un proceso de consulta amplia en donde más que buscar un sí o un no al proyecto, porque eso no se puede dar de esa manera siendo que estás buscando potenciar los derechos de muchas personas y si una comunidad dice que no, no puede ser el menoscabo del derecho de los otros” (Subdirector 2021).</p> <p>“Y por eso, dentro del objetivo, son dos objetivos muy puntuales que tienen que ver con el proceso de consulta establecido en el protocolo. No se habla de obtener una anuencia o una aprobación; eso se dará y se dio en el marco de las asambleas. Pero no es, no podía ponerse como objetivo... Digamos que el proceso de consulta nunca acaba. Si lo llevamos a la visión pragmática, el proceso de consulta nunca acaba. Nunca acaba porque el proyecto va transformándose día a día, un proyecto tan grande, un proyecto inacabado, que va creando definiciones en su implementación en el día a día” (Subdirector 2021).</p> <p>“Creo que más bien el desafío lo tenemos hacia adelante en cuanto al modelo que queremos seguir implementando para poder propiciar un servicio de planeación regional y no quedarnos solo en la atención de peticiones derivados del proceso de la consulta, sino que podamos crear mecanismos de gobernanza local que permitan la planeación de largo aliento y el autodiagnóstico participativo con la comunidad” (Subdirector 2021).</p> <p>“Entonces, en ese sentido es muy interesante porque al final esto va a ser una herramienta de planeación que va a servir mucho y yo creo</p>

	<p>que puede llegar a ser un –esto ya estamos pensando que puede llegar a ser una estrategia de planeación que puede llegar a ser algo transexenal, no nada más de un periodo de gobierno” (Enlace territorial 2021).</p> <p>“Pero ya en un proceso de diálogo, de atención, de acuerdos, de atención, de peticiones, de atención a sus demandas, de negociar con ellos, cómo implementar un proyecto para que a ellos les genere este desarrollo del que hablábamos al inicio” (Gerente 2021).</p>
Entendimiento de comunidades o territorio	<p>“Bueno, hay muchísima nostalgia pues era un tren que ya utilizaban. Muchas de las comunidades [cerca de Tenosique y Palenque] por donde pasa el tren en algún momento fueron campamentos y fueron familias que se quedaron establecidas, entonces ahí hay muchas personas que vienen, que son descendientes, de ferrocarrileros, o son familiares de ferrocarrileros. Entonces, son lugares donde ellos ya utilizaban el ferrocarril” (Enlace territorial 2021).</p> <p>“a nosotros nos sorprendió mucho, y esto te lo digo así de... incluso de conversaciones así directas con compañeros del INPI, esta disposición de ellos [comunidades indígenas] a dialogar. Digo, son muy distintas las realidades entre estas comunidades a las comunidades que puedan estar, por ejemplo, en todo el istmo, en Oaxaca o en Guerrero. Y era lo que me decía un compañero del INPI, es que allá son más reaccionarios, son más a la defensiva, están siempre como, o sea... y aquí no, aquí se vivió un diálogo bastante fluido. Las primeras asambleas duraban hasta cinco o seis horas, pero... porque había un diálogo, sabes? O sea, fue fluido y siempre fue como abierto” (Gerente 2021).</p> <p>“Y que, bueno, también lo que ellos nos han pedido mucho es respetar, y que nosotros estamos haciendo de esta manera, la cosmovisión que tienen estas comunidades” (Analista 2021).</p>
Expectativas de comunidades	<p>“Busca que el tren como tal sea un nuevo paradigma de proyectos de infraestructura con un enfoque de derechos y con un compromiso claro y serio con el desarrollo con bienestar para todos los habitantes de los 5 estados de impacto al proyecto” (Subdirector 2021).</p>

Expectativas de funcionarios	<p>“Sí, sí, definitivamente sí. Pero yo creo que en el caso de Fonatur, pues es particular al proyecto. Digo, Fonatur desarrolló Cancún, desarrolló algunas otras áreas de la región, pero no tenía, no tenía... para empezar, era una época en la que pensar en consulta indígena era algo que no sucedía. Pues no. Y ahora pues creo que este precedente le sirve mucho para para poder adaptarlo a su estructura, a sus funciones y generar este cambio en cuanto al tema organizacional” (Gerente 2021).</p> <p>“Sí, creo que sí. En muchos ámbitos, había dependencias que nos les gustaba tanto el trabajo en equipo en coordinación de otras. Pero el trabajo lo tienes que hacer, porque ya es mandato, entonces no les quedaba de otra, y pues, creo que ellos también se han visto con satisfacción en las acciones que han hecho, entonces no lo ven tan mal y sí ha cambiado mucho la idea que ellos mismos tienen” (Analista 2021).</p>
------------------------------	--

Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas realizadas.

Estas expresiones no sólo muestran que los funcionarios perciben que la forma en la que implementan el proyecto cambiará las expectativas de las comunidades en cuanto a su relación el Estado y la política pública. Estas expresiones también muestran que ellos mismos, como servidores públicos, entienden de manera distinta la acción gubernamental. El Estado debe acatar sus obligaciones legales pero también ser responsable de un espacio participativo que contribuya a la resolución de rezagos históricos que no son directamente cuestiones del tren. La concepción de desarrollo pasa por una etapa preliminar de interacción y acuerdos en la que se busca *convertir*¹⁵ a los ciudadanos a la idea de un proyecto que al mismo tiempo busca resolver un conjunto de problemas y situaciones históricamente relegadas. El deseo de estos funcionarios es dejar de ser reactivos a la realidad, y pasar a una forma de actuar proactiva y a largo plazo.

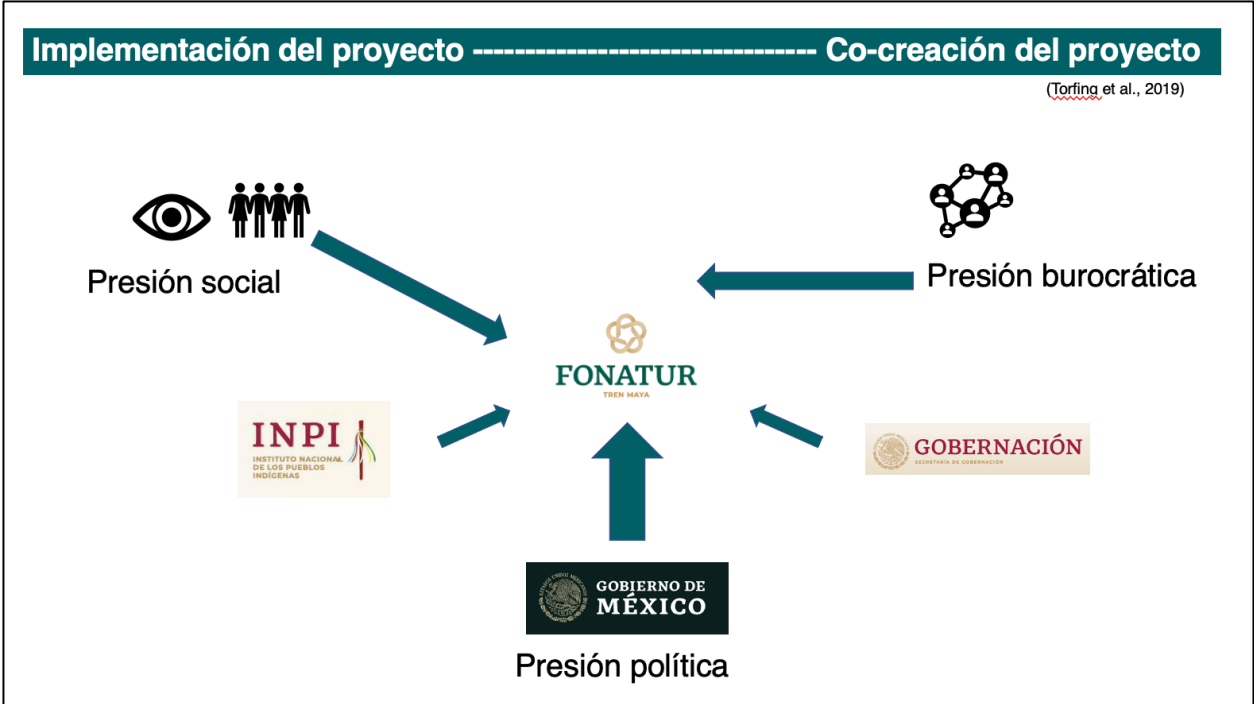
b) Una relación estratégica y condicional

Se describió anteriormente los cambios en la confianza, la perspicacia política y la idea del Estado y su lógica gubernamental de al menos los funcionarios protagonistas de este documento.

¹⁵ La elección de esta palabra evoca una metáfora religiosa que intuye la continuación de una relación colonial entre el Estado y las comunidades indígenas. Esta metáfora será desarrollada en la sección “Reflexiones y futura investigación”

Los cambios percibidos por las comunidades indígenas permanecen fuera de este estudio, pero se pueden intuir por el momento por medio de reportes e información oficial de la consulta. A continuación se describe que estos cambios suceden dentro de una relación estratégica entre Fonatur, dependencias gubernamentales, y las comunidades. La relación con las comunidades indígenas entretiene un interesante equilibrio de condicionamiento mutuo detrás de la dinámica de diálogo continuo y peticiones.

Ilustración 5. Fonatur y la interacción con actores políticos, burocráticos y sociales.



Fuente: elaboración propia.

El esquema anterior ilustra la interacción entre Fonatur Tren Maya (por medio de su Subdirección de vinculación social) y el resto de los actores políticos, burocráticos y sociales implicados en el Proyecto Tren Maya. La franja hasta arriba de todos los actores representa la tensión en los objetivos que perseguía Fonatur Tren Maya. La consulta a pueblos indígenas y el Tren Maya podía ser implementado directamente por el gobierno al solo recibir la aprobación de las comunidades indígenas. Esta línea, colocada al extremo izquierdo del diagrama, seguiría el modelo de implementación clásico de política pública. El gobierno diseña e implementa y los ciudadanos reciben dichas acciones. Al otro extremo se encuentra otro modelo de implementación: el de co-creación del proyecto Tren Maya. Este modelo representa el mayor

exponente de participación en la implementación del proyecto, en el cual las comunidades indígenas participan en la definición de problemas, diseño, implementación y monitoreo de soluciones (o de la acción pública misma) (Torfing et al. 2019). La interacción con otros actores y sus intereses empujaría a Fonatur y su proyecto a uno de estos lados.

El actor con mayor presión sobre Fonatur Tren Maya es el Gobierno de México. Esta presión política exigía velocidad y eficacia en la realización de la consulta y la construcción del tren y sus estaciones. La prioridad del proyecto emanaba de lo más alto del gobierno federal, lo cual impulsaba (casi de manera implacable) a todos los actores hacia la implementación con participación de comunidades indígenas (y ciudadanos por medio de una consulta pasada desapercibida). El impulso por la participación se representa en el esquema en un término medio, buscando la participación sin realmente definirla y tampoco poniendo la idea del Tren Maya y la definición del problema público general en cuestión. Se buscaba implementar, cualquiera que sea la forma.

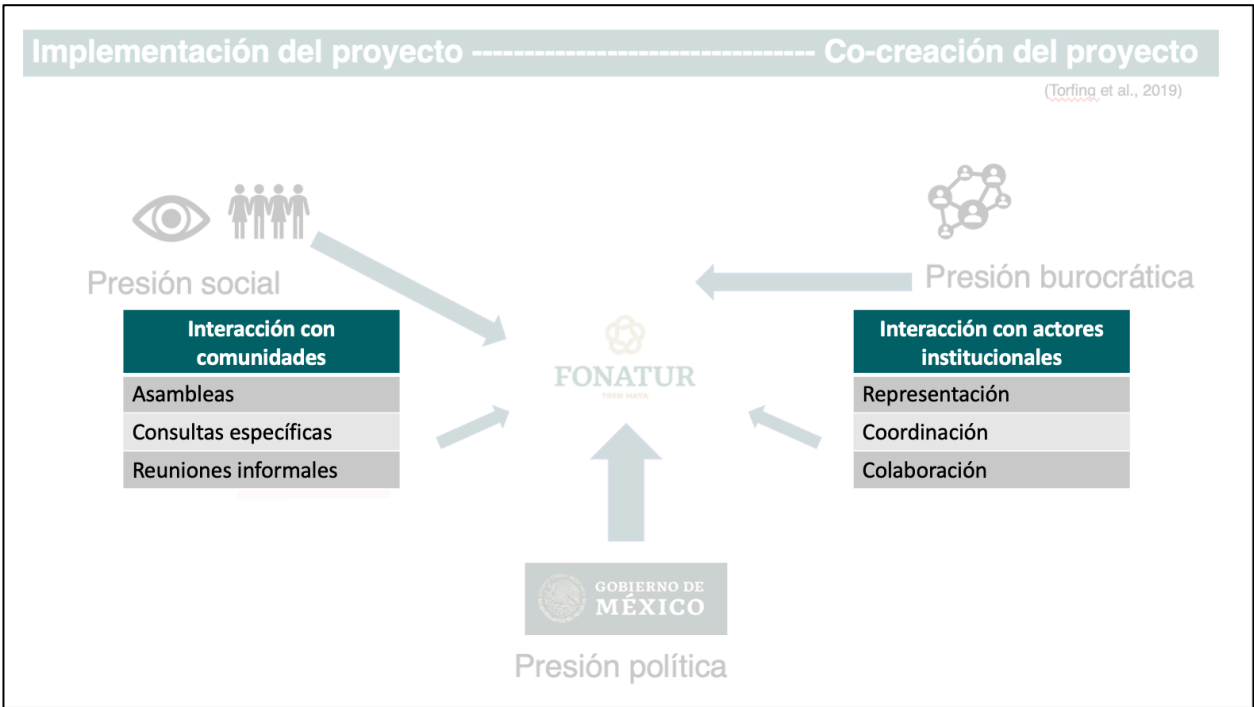
El segundo grupo de actores ejerciendo presión sobre Fonatur Tren Maya es el conjunto de dependencias que conforman el Comité Técnico y de las cuales Fonatur dependía para responder a las preocupaciones de las comunidades indígenas. Estas imponían sus tiempos y límites de recursos, como también estaban marcados por una tradición vertical en la implementación de las políticas. Estas organizaciones no están acostumbradas a procesos participativos mayores, y empujan el proyecto hacia una implementación clásica.

El tercer grupo de actores ejerce una presión contraria a la presión burocrática. Las comunidades indígenas buscan utilizar el espacio de la consulta para colocar sus preocupaciones e intereses en la agenda y recibir beneficios del proyecto. En este sentido, estas comunidades empujan el proyecto hacia la co-creación al buscar la mayor participación posible. Sin embargo, en este grupo también existen organizaciones y actores que se oponen al Tren Maya en su conjunto y a una visión de desarrollo promovida por el Gobierno basada en el turismo y megaproyectos infraestructurales. Por esta razón, la flecha que representa esta presión va a la derecha pero también hacia abajo, figurativamente en contra de la implementación del proyecto.

Ayudando a Fonatur Tren Maya se encuentra el INPI y Gobernación. Estos impulsan hacia la implementación del proyecto y ayudan a Fonatur a lidiar con las presiones provenientes de los otros actores. De este modo, Fonatur se apoya en la Secretaría de Gobernación para liderar y reunir a las dependencias y canalizar la presión política que recibe Fonatur hacia dichas

dependencias y las necesidades del proyecto. Su apoyo conduce a una implementación interinstitucional, con mayor enfoque en una implementación gubernamental. El INPI coordina la identificación y reunión de las comunidades indígenas, y provee su infraestructura y conocimientos para relacionarse de manera efectiva con las comunidades. Su apoyo contribuye a que la implementación sea un ejercicio de co-creación al estar más enfocado en los derechos de pueblos indígenas y al reunir a estas comunidades con representantes de las asambleas. Es en este entramado de presiones y relaciones que los funcionarios dedicados a la consulta se esfuerzan por realizar un ejercicio de participación que resuelva las peticiones de las comunidades, atienda a necesidades básicas y gestione cualquier oposición. Es a esta dinámica a las que los funcionarios responden y utilizan, por el cual se crea capacidad.

Ilustración 6. Categorías de interacción de Fonatur Tren Maya.



Fuente: elaboración propia.

Una de las principales actividades de la Subdirección de vinculación social fue naturalmente la interacción con otras instituciones y las comunidades indígenas. Ambas pueden ser divididas en subcategorías, como lo muestra la ilustración 5. La interacción con instituciones toma tres tipos: representación, coordinación, colaboración. La interacción con las comunidades

indígenas sucede tanto en asambleas como en reuniones informales y reuniones *ad hoc*. Estas categorías se presentan a continuación.

En cuanto a la interacción interinstitucional, la actividad de representación sucede en las asambleas. En una transmutación inusual para algunos de estos funcionarios, estos se convierten en representantes del gobierno directamente ante los ciudadanos. Los representantes de cada dependencia, incluyendo a los funcionarios de Fonatur Tren Maya, deben participar en una danza entre promesas y expectativas. Se puede pensar que de dicha danza depende la confianza que las comunidades tienen en el gobierno, y por lo tanto el apoyo al proyecto. Las comunidades no siempre hacen una distinción entre dependencias. Para las comunidades, ellas están hablando con el gobierno, y no siempre consideran la división de órdenes o incluso responsabilidades entre distintos órdenes de gobierno. Esta dinámica puede representar una situación distinta al típico gerente a nivel de calle. En este caso, los funcionarios adquieren ciertos roles normalmente reservados a gerentes de nivel de calle en la que tienen que balancear los intereses del Estado, de ciudadanos individuales, y de grupos enteros (Gassner y Gofen 2018). Para lograr sus objetivos, los funcionarios presentan un frente único, como explica el subdirector de vinculación social (2021):

“Pero al final de cuentas todas entienden que somos el rostro del gobierno y como tal tenemos que responder con el mismo ánimo y el mismo rigor de acuerdo a las facultades que tenemos, y las responsabilidades. Entonces somos un solo frente.”

En estos momentos, las diferencias y antagonismos se ignoran y cada dependencia se adapta conforme a su papel y atribuciones.

La actividad de coordinación implica compartir información y recursos, y acatar a los tiempos que cada organización requiere para realizar los objetivos. Fonatur se apoyó en el INPI para obtener información sobre las comunidades indígenas y para reunir a estas en las distintas asambleas. También se apoyó en Gobernación para reunir el Comité Interinstitucional. Con el resto de las dependencias, Fonatur les comparte información relevante para atención de peticiones que a cada dependencia le corresponde.

Finalmente, la actividad de colaboración implica una negociación constante por la forma en la que se responderá a las peticiones, la creación de distintos proyectos para esto, y finalmente, para lidiar con las restricciones presupuestarias de cada organización. Incluso se requirió de una colaboración en este sentido desde la organización y logística de las asambleas.

“Entonces, al igual que otras dependencias pues nos enfrentamos a que tenemos que buscar los recursos ahora sí que haciendo la vaquita con todas las dependencias, de que, bueno a ver yo te ayudo en el hospedaje, que cada quien pague su hospedaje, que cada quien pague sus vuelos” (Analista de la subdirección de vinculación social 2021).

Las necesidades solo aumentaron al momento de proponer proyectos que respondan a las peticiones de las comunidades indígenas.

En cuanto a la interacción con comunidades indígenas, estas sucedían en asambleas, consultas específicas, y reuniones informales (es decir, no institucionalizadas). La relación podía tomar una de comunicación, en la que las organizaciones públicas transmitían información sobre el proyecto y sus acciones, y después recibían preguntas y peticiones por parte de las comunidades. También tomaba una de interpelación, debido a demoras y falta de información. Las comunidades solían acompañar estos momentos con condicionamientos para la viabilidad del proyecto. Esto podía resultar en una negociación entre dependencias y comunidades sobre la resolución de conflictos y problemas del proyecto. Finalmente, las comunidades expresan su gratitud y apoyo general a las dependencias y al presidente. En ocasiones, el simple hecho de ser escuchados es bien recibido. Los funcionarios mencionan incluso aplausos cuando se comunica la resolución de alguna petición.

Existe también momentos de colaboración entre comunidades y dependencias. Una analista entrevistada menciona dos ejemplos relacionados con jóvenes y mujeres.

“...el tema de INJUVE, con los nodos territoriales que es el que estamos trabajando, donde se les da una beca a los jóvenes de casi \$8000.00 pesos al mes y ellos lo que hacen es identificar los proyectos productivos que pueden tener en sus comunidades, trabajarlo en conjunto con sus comunidades y una vez teniendo este proyecto, es como si fuera un proyecto semilla.”

“Lo que hicimos en estos proyectos fue precisamente eso: colocar en el proyecto, sumar en ese proyecto, toda la infraestructura local que se necesitaba para el beneficio de las mujeres, como puentes, más luz, que hubiera más movilidad en cuestiones para las escuelas y los mercados que es por lo regular los lugares a donde más asisten las mujeres.”

Este tipo de colaboración también sucedió en las asambleas de seguimiento, donde las comisiones priorizaron sus peticiones por medio de la deliberación y el consenso.

“Fonatur les da la lista de peticiones validadas, agrupadas en líneas estratégicas. En Tenosique eran 12. Todos iban mesa por mesa. Ellos debaten entre ellos. Fonatur tiene la creencia de que muchos de sus problemáticas están relacionados con los problemas menos urgentes. Por ejemplo: caminos para cosechas. Si eso se pudiese resolver en este año, se resuelven en cascada otros problemas como ingresos y empleos. Esa era un poco la lógica de hacer la priorización con ellos. La decisión sobre qué es lo más prioritario, y el orden, siempre fue por consenso. Nunca se vio un caso donde no se pudiesen poner de acuerdo todos los miembros de un comité de seguimiento. Entonces ellos deciden que tal petición es la más urgente, y el facilitador de la mesa (quien les da todos los documentos al comité) toma un sello del color correspondiente y lo marca. No se ha disputado demasiado lo que es prioritario. Quizás es porque ellos conocen su realidad y todos viven la misma” (gerente en la subdirección de vinculación social 2021).

Esta priorización luego fue recibida por Fonatur y distribuida al Comité Técnico.

La consulta previa permitió la creación de estos espacios de comunicación entre actores distintos. Este ejercicio, fundamentado como obligación legal, acercó a altos funcionarios a las peticiones y realidades de las comunidades indígenas. Si tomamos como genuinas las intenciones de los funcionarios entrevistados, podríamos afirmar que la consulta previa permitió el despliegue de una serie de innovaciones participativas que presionaran a las dependencias a atender rezagos históricos al mismo tiempo que se respetaran los derechos sociales de las comunidades indígenas. Los cambios a la capacidad política y de legitimación fueron posibles gracias a las reuniones con comunidades, las asambleas, el diálogo continuo y la atención de peticiones.

Un ejemplo de estos cambios lo provee una anécdota contada por una de las entrevistadas. El municipio de Calakmul y regiones aledañas de Campeche conocen una grave escasez de agua que, si no se atiende, podría representar una pérdida de gobernabilidad en la región. Como explica un gerente entrevistado, *“ahí el problema es grave por carencias de agua. Pasan luego meses sin agua, y tienen que comprar pipas –lo cual es un costo económico. Ahí sí se pueden levantar y cerrar carreteras o bloquear construcción. Es un verdadero problema de*

governabilidad, de crisis latente. Lo han tenido que ir subiendo de nivel, poner presión a CONAGUA. Incluso ha ido la directora hasta subir a presidencia. Y se ha tenido avance, no ha pasado nada grave". En las asambleas informativas y consultativas, se presentó a la directora de CONAGUA para atender las preguntas de las comunidades y encargarse de la solución al problema. Las asambleas consecuentes se describieron como tensas por la persona presente. Como lo describe una analista entrevistada, *"y en las dos, a mí me tocó Don Samuel y me tocó también Champotón, que eran de las asambleas, podríamos decir que más pesadas, unas de las más pesadas..."*. Los líderes comunitarios exigían respuestas y acciones rápidas. La tensión podría entorpecer el desarrollo de la asamblea. Llegada la asamblea de seguimientos, los líderes comunitarios reiteraron sus peticiones. Pero al responder las dependencias y verificar los acuerdos, los líderes comunitarios fueron observando la cantidad de peticiones resueltas.

"...realmente se llevaron los aplausos CFE y CONAGUA... Ellos ya se habían manifestado de que no se les daba respuesta y demás. Pero al ya pasar las peticiones que se estaban realizando, fueron unos de los que— estos dos presidentes ejidales, les comentaban a los otros, pues que 'esto ya lo tiene fulano, es que este beneficio ya lo tiene zutano, es que eso ya está, esto ya se realizó, ya esto, ya esto'. Entonces fueron ellos los que dijeron 'ya se están realizando las actividades o por lo menos la mayoría, que habían solicitado.' Entonces, pues ellos mismos dieron la pauta para que la asamblea corriera, fluyera tal cual y no hubiera ningún percance"
(Analista de la subdirección de vinculación social 2021).

La despresurización del conflicto sucedió por medio de la resolución de problemas específicos, posibilitado por el espacio de comunicación que pone presión ciudadana sobre las dependencias de las cuales Fonatur necesita una acción. Es de esta forma que se construye confianza y se generan expectativas de cómo debe ser la acción gubernamental al mismo tiempo que se incentiva la resolución de diferentes obstáculos.

III) Reflexiones y futura investigación

a) De la dominación en la relación entre el Estado y comunidades indígenas

La consulta previa fue un detonante de la transformación en la organización y acción gubernamental de Fonatur que consiste en una manera en la que se crea capacidad. Como vimos en las secciones anteriores, lo primero que provocó la necesidad y perspectiva de hacer una consulta fue la incorporación de personal con experiencia y conocimientos en temas de participación y consulta a pueblos indígenas. Esto incentivó a la dirección de Fonatur a reclutar personas expertas en dicho tema. Estas personas terminarían conformando una subdirección de vinculación social que sería lo que mantiene el “impulso participativo” de Fonatur Tren Maya por medio del ejercicio de la consulta previa. Como ventana de oportunidad (Kingdon 2002), la política de la consulta previa continuaría detonando cambios al necesitar ciertas características y acciones por parte de los funcionarios en la subdirección de vinculación social. La necesidad de información para diseñar los detalles de la consulta incentivó la cercanía al territorio por medio de equipos territoriales, y en esa generación de información se percibió la necesidad de involucrar a muchas dependencias del Gobierno Federal para poder responder a los rezagos históricos y la diversidad de problemas del sureste mexicano.

Los funcionarios fueron respondiendo a las necesidades de la consulta y a las sorpresas del contexto. La falta de una ley general de consulta permitía cierta autonomía para adecuar los detalles del proceso de consulta a la región, a exigencias diversas, y a la gestión de distintos actores. Si se necesitaba un espacio amplio para resolver dudas, recibir peticiones y contestar preguntas que al mismo tiempo respetara el derecho y la opinión de todas las comunidades, se generaría una consulta general para establecer 15 asambleas en la que se reúnen comunidades con similares características y problemas. Se buscaría respetar a la mayoría. Pero para la minoría que potencialmente sería afectada, se establecerían consultas específicas además de reuniones y comunicación constante. Se tenía que respetar los principios de un ejercicio previo e informado. Conjugado a la presión política que apuraba la construcción del tren, los funcionarios decidieron realizar las fases iniciales de la consulta en tres meses. Se apoyó en la capacidad logística del INPI y se aprovechó la prioridad del proyecto para consolidar al Comité Técnico Interinstitucional. Para que fuese un ejercicio informado, la consulta no se limitó a las asambleas. Los funcionarios se reunirían con las comunidades al producirse nueva información sobre el trazo del tren y el diseño de los polos de desarrollo en torno a las estaciones.

Los funcionarios a cargo de la consulta previa habían generado un espacio de participación y diálogo continuo, condicionado por las exigencias de la consulta previa como ley y de los

actores gubernamentales, sociales y comunitarios alrededor del proyecto. El trabajo interinstitucional y la comunicación externa se intensificó al pasar a la fase de seguimientos donde se tenía que organizar y responder a las peticiones de las comunidades, e integrar las recomendaciones emitidas por agencias internacionales. Esta interacción fue solidificándose en rutinas y procesos de gobernanza. Ante la comunidad, se fue nutriendo una relación que se percibe fructífera por parte de los funcionarios a cargo de la consulta. El momento crucial de consentimiento en la consulta, siempre *de facto* en el proceso, dejó como legado dicho espacio continuo de comunicación e integración de información externa.

Es de este modo que se está construyendo capacidad. ¿Es algo consciente por parte de los funcionarios o es un efecto no esperado? ¿Fue algo planeado o fue aprendido sobre la marcha? Es interesante notar que una de las conclusiones del subdirector de vinculación social es que precisamente se está transitando a un modelo proactivo, dejando atrás un modo de acción reactivo.

“Creo que más bien el desafío lo tenemos hacia adelante en cuanto al modelo que queremos seguir implementando para poder propiciar un servicio de planeación regional y no quedarnos solo en la atención de peticiones derivados del proceso de la consulta, sino que podamos crear mecanismos de gobernanza local que permitan la planeación de largo aliento y el autodiagnóstico participativo con la comunidad”
(subdirector de vinculación social 2021).

Se puede hacer pensar que los funcionarios responsables del proceso estaban reaccionando a exigencias y problemas en una relación estratégica y condicionada por la muestra de avances constantes. Los funcionarios están en proceso de aprender a lidiar con los distintos tiempos que requieren los actores burocráticos de los que dependen, como también las distintas demandas que las comunidades presentan.

Nos podemos preguntar también qué tanto la acción del Estado se caracterizó por ser una incursión al territorio por persuadir a otros actores, y en el proceso desarmar o evitar el surgimiento de una oposición al Tren Maya. Teniendo solo la perspectiva oficialista del proceso de consulta, un lector crítico podría cuestionar las buenas intenciones de los funcionarios responsables para revelar una relación de dominación, insidiosa aunque bondadosa, por parte del Estado. Desafortunadamente, esta investigación no cuenta con la perspectiva directa de las comunidades o de las organizaciones de la sociedad civil en oposición al Tren Maya. Se debió

apoyarse en notas de prensa, comunicados y en vídeos de las asambleas. Lo que se puede plantear como hipótesis es que existe una relación dialéctica entre dos grandes campos, ambos con sus presiones y conflictos internos.

La relación entre el Estado y las comunidades indígenas se puede caracterizar bajo el siguiente imaginario. El Estado, encarnado en los funcionarios responsables de la consulta, se presenta a las comunidades indígenas y les dice: “propongo desarrollar un proyecto de infraestructura que conecte a la región por medio de un tren. Con este proyecto, podremos también resolver todo un conjunto de problemas presentes en sus comunidades: luz, agua, escuelas, hospitales, apoyo al campo, y más.” A esto, las comunidades lo escuchan y responden: “Apoyamos la idea del proyecto Tren Maya, y exigimos la resolución de nuestras peticiones y el respeto de nuestra cultura y modo de vivir.” Caricaturizando, el Estado ofrece mejorar las condiciones de vida de las comunidades *si aceptan el Tren*, y las comunidades aprueban el proyecto *si se les mejora sus condiciones de vida* por medio de peticiones específicas. Es una situación en la que quizás ambos pueden ganar. Pero también aparenta una situación cuidadosamente equilibrada donde las sonrisas al otro actor son condicionales.

También debemos recordar que el “mano a mano” descrito entre el Estado y las comunidades no es un pacto negociado explícitamente,¹⁶ y mucho menos acordado en términos de igualdad. Es un reto reconocido por los funcionarios encargados: cómo asegurar la plena y libre participación de un grupo tan afectado por rezagos históricos en condiciones desventajosas. Aún si no es intencional, es aquí donde se puede identificar una relación de dominación en cierto modo inevitable al querer implementar un proyecto ideado desde el centro. Las consecuencias de esta relación pueden ser mitigadas al volverse explícitas. Que sea reconocido por los funcionarios es buena señal. Pero la forma en la que se manifiesta dicha asimetría es afectada por las dinámicas dentro del Estado y entre las comunidades.

De cada lado en esta relación existen desencuentros y presiones contrarias. Por parte del Estado, las presiones por apresurar la construcción del Tren se encuentran con los esfuerzos por respetar los derechos sociales de pueblos indígenas al mismo tiempo que estos esfuerzos son

¹⁶ El pacto existente existe por medio de los acuerdos concluidos en las asambleas consultativas del proceso de consulta. En éstos, se registraron el acuerdo de las comunidades, en dos ocasiones el desacuerdo individual al proyecto, las personas designadas por las comunidades para formar la comisión de seguimiento, y toda la serie de peticiones que las comunidades plantearon. Todas las peticiones fueron aceptadas, y los detalles y adecuaciones son temas para las asambleas de seguimiento en colaboración con las comunidades por medio de los Comités de Seguimiento.

limitados por el tiempo disponible que permiten dichas presiones. Simultáneamente, los funcionarios deben lidiar con los tiempos y potencial falta de implicación por parte de las dependencias. Los funcionarios debieron idear un proceso que mejor proteja los derechos sociales de pueblos indígenas en un tiempo limitado y que también aumentara los espacios donde se pueden proteger y atender necesidades específicas. Además, dicho proceso debía generar incentivos (en forma de obligaciones y presión social) que generaran presión sobre funcionarios de otras dependencias. De este modo, la intención de generar participación plena de las comunidades en el proyecto se acomodaba a las posiciones de otros actores del lado del Gobierno para poder efectivamente “activar” toda la “maquinaria” del Estado.

La investigación realizada percibe que existe tensión dentro y entre comunidades indígenas. Se obtuvo poca información sobre las relaciones y conflictos entre familias, líderes, ejidos, colectivos y grupos más tradicionales. La narración de las dinámicas familiares y relaciones intracomunitarias de un ejido en Jalisco deja ver lo complejo que puede ser dichas estructuras sociales locales en su relación interna y con el Estado (Nuijten 2003). Además, parece haber tensión entre líderes comunitarios o ejidales y organizaciones de la sociedad civil. Los funcionarios entrevistados recordaron un momento de tensión en una asamblea en Xpujil de la que se obtiene un ejemplo de estos conflictos internos.

“Pasó, por ejemplo, el caso más representativo de todo esto es en el sur de Campeche, en el área de Xpujil. La presencia de una organización que se llama CRIPX, que en su momento es una organización bastante grande que se encargaba de gestionar proyectos y recursos para el desarrollo rural y campesino de la región. Entonces... un poco también en temas de defensa de derechos humanos. Y siempre estuvo en contra, bueno siempre ha estado en contra del proyecto. Entonces de alguna otra forma, pues la base social que tiene esa ONG, pues la quiso orientar hacia contrario al proyecto. Desafortunadamente perdió base, perdió mucha presencia porque muchos líderes que la integraban pues empezaron a salirse, a tener desacuerdos. Entonces perdió fuerza en la región y luego lo más sonado que pasó fue que en una asamblea el representante de esta ONG participó. Habló, dijo su punto de vista y la comunidad, la asamblea lo bajó. O sea, le dijo ‘tú no eres indígena, no eres de aquí. Vives en Mérida. En realidad eres una ONG. O sea, no nos representas. Sabemos que no, ya no tienes la misma fuerza.’ Entonces lo

bajaron. Simplemente le dijeron que no tenía ni voz ni voto para... y eso genera molestias. Eso genera un poco irritación y fricciones” (Gerente de la subdirección de vinculación social 2021).

“En esta última, te cuento así super rápido, obviamente hay... en una de las asambleas que a mí me tocó en diciembre, en Xpujil, ahí se encuentra una de las organizaciones CEMDA (sic) y ellos no están tan a favor del proyecto. Sin embargo, hemos trabajado en conjunto con las comunidades y en una de estas asambleas el representante Romel, él señalaba que ellos no querían el proyecto. Sin embargo, las persona de ahí de Xpujil se levantaron; hubo un presidente ejidal que se levantó y señaló que él era el presidente ejidal de... no recuerdo la comunidad, creo que era Manuel Sarat, bueno, no recuerdo bien, pero se levantó y señaló que él sí quería el proyecto, que él sí era de la comunidad y que al igual que él la mayoría de los que estaban ahí. Y prácticamente te podía decir que calló a esa persona, le dijo que él no era de esa comunidad, que él no era maya y que a él no se le había pedido su voto, ni su visión. Entonces, le pidieron que, si no guardaba silencio en la asamblea, pues que preferían que mejor se saliera porque ellos no estaban a favor de lo que él estaba comentando. Sí hubo molestia de este señor, pero esto fue lo que realmente la comunidad señaló” (Analista de la subdirección de vinculación social 2021).

Dicho evento puede significar dos cosas. Por un lado, no se debe olvidar que las comunidades no son un ente homogéneo. Existen distintas facciones que disputan por la autoridad y legitimidad para hablar por el resto de la comunidad. Estas facciones, y distintos líderes comunitarios, pueden tener distintos intereses y entretener una relación distinta al proyecto y sus anunciados beneficios. Por otro lado, refleja la ventaja que tiene el Estado en la interacción con las comunidades. Una posible consecuencia de la dominación que ejerce el Estado en este proceso de consulta es la división y fragmentación de distintos colectivos u organizaciones que canalizaban la acción colectiva de las comunidades. Los efectos de las decisiones de diseño e implementación de la consulta previa realizada sobre la composición social (distribución de recursos tangibles e intangibles y conformación de grupos) queda aún por estudiarse.

El hecho de que se sostenga la relación y el acuerdo entre el Estado y las comunidades depende de que la mayoría observe beneficio del arreglo actual, y que aquellos más poderosos

para influir en la dirección de la relación sean aquellos que tengan el mayor interés de continuar dicho diálogo y participación continua. La configuración equilibrada requerida interpela a pensar sobre la sustentabilidad de las transformaciones identificadas.

b) Prospectiva a futuro de la capacidad del Estado

La creación de capacidad que la consulta puede generar depende de la estabilidad y duración de los componentes adquiridos y transformados. Depende de qué tanto se pueden movilizar para y adaptar a otros proyectos. Esto depende del grado de institucionalización que se logre en cuanto arreglos organizacionales, rutinas y procesos, la creación de memoria institucional, y la efectividad de la acción pública en cumplir con las expectativas de los ciudadanos. La relación descrita anteriormente, además de patrones específicos a la burocracia mexicana, sugieren una prospectiva precaria aún dependiente del esfuerzo y voluntad de personas específicas.

La capacidad analítica y operativa que crea la subdirección de vinculación social tiene mayores oportunidades de consolidarse para Fonatur Tren Maya. La durabilidad depende de la formalización de la subdirección, su misión y sus recursos, en la organización interna de la paraestatal. También depende del tiempo que permanezcan en sus cargos las personas construyendo dicha subdirección. La efectividad y expectativas aún dependen de estas personas para llegar a su consolidación. Sin embargo, es probable que el interés en mantener una dirección efectiva (con presupuesto y personal capaz) continúe ante la necesidad de realizar consultas y los objetivos relativos a la participación ciudadana promovidos por la administración de Andrés Manuel López Obrador. Como se ahondará a continuación, su continuidad depende de los resultados que logre obtenerse con dicha participación. En específico, depende de cómo se logre implementar el Proyecto de Desarrollo Tren Maya y la relación que se mantenga con las comunidades.

A lo menos, el ejercicio de consulta en proceso actualmente establece un precedente del cual se puede aprender para futuros proyectos. La forma en la que se integró la consulta y participación de tantas comunidades en un territorio tan vasto y la adaptación de principios al contexto pueden ser retomados como experiencia previa. Quedará el caso en la memoria, por lo menos de manera informal, sobre qué puede funcionar y qué puntos permanecen abiertos a la crítica. Además de una experiencia previa que permanecerá a disposición de futuras consultas

por organizar, también se puede pensar en cambios en las ideas y expectativas que tanto el gobierno como las comunidades pueden tener sobre la lógica de la acción gubernamental.

La capacidad política y de legitimación depende de la resolución de las peticiones de las comunidades. Depende de lo rápido y efectivo que es la respuesta gubernamental. En este caso, la forma de manejar la relación depende de Fonatur como intermediador entre las comunidades y el resto del Gobierno Federal. En cierto modo, las consecuencias dependen del trato que las dependencias les dan a las comunidades, como por ejemplo el lenguaje que utilizan, las formas de comunicar, y las palabras que usen para referirse a las comunidades. Esto se asemeja a los efectos del reconocimiento que puede tener una política sobre la población denominada 'objetivo' (Schneider e Ingram 1993). El hecho de que en cada asamblea se recordaba el sentido participativo propio a cada ciudadano, pero particular a las comunidades indígenas por pertenecer a pueblos indígenas y por reparar injusticias previas puede tener resultados benéficos.

Pero la efectividad de la respuesta de Fonatur depende de la capacidad analítica y operativa de las dependencias con atribuciones disponibles para cada acción requerida. ¿Qué tanto podrá apoyar Fonatur en cuanto a capacidad? La prioridad del proyecto Tren Maya habilita la atención que pone el gobierno en su conjunto en la región. Esto posibilita la asignación de presupuesto para años posteriores que provea de recursos para los programas necesarios para responder a las peticiones de las comunidades. Fonatur puede negociar pero también coordinar y acompañar dichos proyectos, asegurándose que las acciones sean efectivas, e integrando la retroalimentación de las propias comunidades como un mecanismo de monitoreo y evaluación ciudadana. Las capacidades analíticas (organización y generación de información) como las capacidades operativas (respecto a la coordinación interinstitucional y espacios de comunicación) podrán apoyar la acción de otras dependencias.

La confianza y buena reputación adquirida por Fonatur Tren Maya depende de la resolución de las peticiones. Pero también depende inmediatamente de la existencia de los espacios de diálogo continuo y participación. Los funcionarios perciben que la simple presencia de altos funcionarios en las asambleas, además de la comunicación que mantienen, es apreciada por las comunidades. La desaparición de esta comunicación tendría como efecto inmediato la pérdida de apoyo que la institución aparentemente goza por parte de las comunidades. Podemos hacer dos hipótesis. Una ruptura repentina llevaría a un impacto simbólico en la forma en la que se lleva a cabo la acción pública en detrimento inmediato en la confianza, reputación e incluso la

autoridad del Estado. Una descomposición paulatina de dichos espacios de comunicación llevaría a la misma pérdida de capacidad política y legitimación pero resultando en una reacción pasiva en lugar de la irrupción del conflicto. Se puede especular el retorno de la “máquina de generación de esperanzas” (Nuijten 2003) en la que el Estado promete cambios y respuestas continuamente sin nunca realizar una acción contundente. Imaginando un desenlace negativo, Fonatur Tren Maya llevaría de la mano a las comunidades por un paseo en círculos dentro del laberinto burocrático.

Finalmente, podemos pensar que un cambio duradero será el de las expectativas tanto de las comunidades como de los funcionarios. Como dice un gerente entrevistado,

“Ellos son muy honestos en cuanto a— muy concretos y honestos en cuanto a su interacción con nosotros. O sea, siempre llegan con una experiencia previa, ‘saben que hace unos años me atendieron de esta forma, de esta forma, de esta forma y para mí funcionó y creo que debería de serlo esperamos que sea igual’. O viceversa: “pasó esto, no me entendieron. Seguimos esperando esto, esto, esto. Y qué bueno que estén aquí para que nos escuchen.”

Se esperará en un futuro una consulta con oportunidades de participación similar a la que ahora está en curso. Es posible pensar que las propias comunidades no aceptarán algo menos. Como lo recuerda Campbell (2012), es difícil retirar beneficios que proveen políticas a ciertos grupos, estos mismos creados como fuerza política por estas políticas. En este sentido, los funcionarios de la subdirección de vinculación social lo tienen claro. Y el mantenimiento de una relación pacífica y colaborativa potencialmente convencerá a otras dependencias de las virtudes de este tipo de ejercicio. Queda por ver si otro tipo de proyectos, más invasivos como aquellos de minería o explotación de recursos, recibiría la misma aceptación. Pero al menos permanecerá la expectativa inicial del diálogo y la participación.

En conclusión, ¿qué significa la consulta para la capacidad del Estado en su conjunto? El impacto directo en la capacidad operativa y analítica será limitado a Fonatur Tren Maya. Solo el espacio interinstitucional y participativo tiene la posibilidad de aumentar la capacidad que tiene el Estado para conocer y penetrar su territorio e implementar sus decisiones a través de su población en zonas rurales del sureste mexicano. Sería en este sentido el refuerzo del poder infraestructural del Estado (Mann 2004). El impacto será mayor sobre la confianza y las ideas sobre qué debe hacer el Estado. Entre más se sostenga el diálogo continuo y más se resuelvan

los problemas planteados por las comunidades, mayor confianza y reputación tendrá el gobierno federal en su conjunto. Con el paso del tiempo, esto se traducirá en mayor legitimidad y autoridad del Estado y sus acciones, dependiendo del desempeño de las dependencias al responder a las peticiones de las comunidades. La idea del Estado quedará igualmente modificada. Estos impactos sobre la capacidad también están condicionados por los resultados finales que tenga el tren y el reordenamiento urbano. Se esperará la existencia de un espacio de comunicación y participación para cualquier proyecto de desarrollo, y sobre todo, la respuesta a rezagos y conflictos previos independientemente del proyecto propuesto. Podemos especular que esto último no depende de la efectividad de la acción gubernamental. Incluso sin buenos resultados, las comunidades esperarán el (mínimo) empoderamiento que estos espacios proveen, con la esperanza de incidir en la acción pública y obtener algún beneficio. Sólo resultados desastrosos podrían causar el rechazo de cualquier incursión futura del Estado en sus territorios.

Tabla 12. Conjunto de hipótesis a considerar en futuras investigaciones que surgen del estudio exploratorio presentado.

Hipótesis
Hipótesis 1: Futuros proyectos de gran alcance con efectos intangibles tendrán protocolos que tomarán como base el realizado para el Tren Maya
Hipótesis 2: Una ruptura repentina llevaría a un impacto simbólico en la forma en la que se lleva a cabo la acción pública en detrimento inmediato en la confianza, reputación e incluso la autoridad del Estado.
Hipótesis 3: Una descomposición paulatina de dichos espacios de comunicación llevaría a la misma pérdida de capacidad política y legitimación pero resultando en una reacción pasiva en lugar de la irrupción del conflicto.
Hipótesis 4: Entre más rápido y eficaz sea percibida la respuesta a las peticiones de las comunidades indígenas, mayor será el impacto en la capacidad política y de legitimación del Estado.
Hipótesis 4b: Entre más se sostenga el diálogo continuo y más se resuelvan los problemas planteados por las comunidades, mayor confianza y reputación tendrá el gobierno federal en su conjunto.
Hipótesis 5: A mayor coordinación interinstitucional entre Fonatur y las dependencias (entendido en mayor uso de información, recursos y diálogo generado por Fonatur), las respuestas a peticiones serán percibidas como más eficaces.

Hipótesis 6: una relación percibida por funcionarios como pacífica y colaborativa con comunidades aumentará la apreciación de ejercicios participativos.

Hipótesis 7: Las comunidades indígenas tendrán como expectativa una consulta previa similar a la del Tren Maya para futuros proyectos.

Hipótesis 8: El impacto directo en la capacidad operativa y analítica será limitado a Fonatur Tren Maya.

Hipótesis 9: Los impactos sobre la capacidad estarán mediados por la percepción que se tenga sobre los resultados finales que tenga el tren y el reordenamiento urbano

Hipótesis 10: El cambio en las expectativas de las comunidades (sobre la existencia de espacios de comunicación y participación) no depende de los resultados de la acción gubernamental, al menos que los resultados sean desastrosos.

Fuente: elaboración propia.

Conclusión

La consulta previa a pueblos indígenas en el marco del Proyecto de Desarrollo Tren Maya ha generado cambios en la organización de Fonatur y en la forma de implementar el proyecto que son interesantes de estudiar. Demuestra, a través del caso de una política de participación, una forma de entender el cambio organizacional y el desarrollo administrativo utilizando la lógica de la retroalimentación de políticas.

La capacidad del Estado fue definida como las condiciones y factores que permiten controlar recursos y prácticas de una población en un determinado territorio para implementar una decisión. Esta definición se basó principalmente en los trabajos de Wu, Ramesh, y Howlett (2015) en cuanto a las distintas categorías y niveles para reconocer ciertos elementos como en Bourdieu (1999) para incluir la noción de control. La definición propuesta corresponde a la división entre la imagen y las ideas del Estado que la población tiene, y las prácticas reales de las organizaciones que lo componen, como lo define Migdal (1992). Bajo esta inspiración, se dividió capacidad de Estado en capacidad administrativa y capacidad de legitimación. El estudio realizado identifica elementos adquiridos y transformados que corresponden a cada una de estas dos categorías de capacidad de Estado.

La capacidad administrativa es el conjunto de habilidades, recursos, y relaciones necesarias para realizar funciones de políticas (Wu et al. 2015). Está compuesto por una capacidad analítica, operativa y política. Cada una de estas puede ser observada a nivel individual, organizacional, y, a excepción de la capacidad política en el marco propuesto, a nivel sistémico. Cada nivel y sus recursos afectan al siguiente nivel, y la capacidad administrativa representa la combinación de recursos y habilidades analítica, operativa, y políticos (We et al. 2015). Podemos afirmar que la consulta como instrumento a permitido fortalecer la capacidad administrativa del Gobierno Federal en la región.

La capacidad analítica es lo que permite al Estado conocer a su población y territorio. Incluye las habilidades y recursos que permiten a individuos producir investigación y análisis de políticas en temas requeridos o escogidos (Howlett 2015), y la disponibilidad de personal, tecnología, procesos, y compromiso de recolectar, analizar, e integrar información al proceso de políticas (Pattyn y Brans 2015). Howlett (2015) y Pattyn y Brans (2015) concuerdan que la demanda de otros actores por información es igual de necesario para fortalecer esta capacidad que tener las habilidades y los recursos. En el caso presentado, se encontraron elementos de esta

capacidad en la existencia de organización y disponibilidad de información en Fonatur Tren Maya a través de la gerencia dedicada a la organización de información producida en las asambleas, la presencia de analistas dedicados a dicha tarea, personal con educación de maestría y experiencia, tecnología de información disponible y una demanda de información por superiores y otras organizaciones buscando saber qué se ha discutido y acordado en las asambleas, como también sobre las condiciones en las que viven las comunidades y los problemas que tienen. Además, se encontró que Fonatur tenía acceso a conocimientos especializados externos, tanto en otras dependencias como INEGI, SEMARNAT o el INPI, como también en agencias internacionales como ONU Habitat y universidades. No se encontraron mecanismos de entrenamiento y reclutamiento de personal específicos (todo es por confianza y por relaciones). Es posible afirmar que Fonatur Tren Maya cuenta con mayor capacidad analítica, y que los beneficios de esta creación de información pueden ser fácilmente compartidos con otras dependencias encargadas de acciones en la región del sureste mexicano.

La capacidad operativa es la habilidad y los recursos que se disponen para administrar recursos y personal e implementar una política (basado en El-Tawiali y van der Wal 2019 y Wu et al. 2015). Incluye autonomía, flujo de información, recursos (monetarios, físicos, tecnológicos), relaciones con actores internos y externos a la organización, y el tiempo disponible. El perfil profesional de los funcionarios entrevistados, como los argumentos que daban para racionalizar sus decisiones indican in conocimiento teórico y experiencia en administración, normas pertinentes a la consulta previa, y mecanismos de participación. El estatuto de Fonatur como paraestatal le otorga la autonomía suficiente para impulsar un proyecto basado en instrumento novedosos al mismo tiempo que también le transfiere su autonomía a los funcionarios dedicados a la consulta previa. Existe poca evidencia de estabilidad en la organización en cuanto a las relaciones, debido a que estas dependen en cierta forma de relaciones informales personales y el poco tiempo que tiene la Subdirección de Vinculación Social existiendo. Por lo tanto, vemos una capacidad operativa fortalecida a corto plazo, con cuestionamientos de su permanencia a largo plazo.

En cuanto al nivel organizacional, se encontraron personal, jerarquías y rutinas nuevas en la unidad creada para la consulta y las políticas participativas de Fonatur: la Subdirección de Vinculación Social. La competencia por influir en decisiones de políticas tomo la forma de una negociación consensuada con el INPI y la Secretaría de Gobernación, per las respuestas de los

funcionarios entrevistados. Además, se encontraron convenios e instancias de cooperación con otras organizaciones, siendo prueba de la existencia de nuevos mecanismos de gobernanza y organización de redes (por ejemplo, el Comité Técnico Interinstitucional y la gerencia de coordinación interinstitucional). Finalmente, se observaron nuevos espacios de comunicación en las asambleas y reuniones con comunidades indígenas, evidenciadas en vídeos y actas de las asambleas. En consecuencia, vemos una capacidad operativa a nivel organizacional y sistémica fortalecida, la cual espera completar su institucionalización pero deja entender que se han descubierto nuevas estrategias, con nuevos recursos y relaciones, para la acción pública.

El último grupo de la categoría de capacidad administrativa es la capacidad política. Esta representa el conjunto de habilidades y condiciones necesarias para lidiar con conflicto, manejar la resistencia a las decisiones y acciones, y la opinión y confianza de la población hacia las organizaciones públicas (Wu et al. 2015). Por medio de las entrevistas y el transcurso relativamente pacífico y fluido de la consulta y del Proyecto Tren Maya, podemos temporalmente concluir que los funcionarios dedicados a la consulta lograron negociar con otros actores, transmitir una nueva narrativa de participación, identificar aliados y alinear intereses dentro del gobierno y entre las comunidades indígenas, y obtener explícitamente un mandato de apoyo por parte de las comunidades y de Presidencia. Las prácticas discursivas de las comunidades indígenas muestran divisiones internas a cada comunidad o asamblea indígena, las cuales por el momento limitan su resistencia al proyecto por medio del Poder Judicial. Con esto, se propone pensar que se tiene suficiente capacidad política para continuar el proyecto, y de continuar así, se pueden utilizar estas relaciones con otras dependencias y con las comunidades indígenas para impulsar otros proyectos, dentro y fuera del marco del Proyecto Tren Maya.

La segunda categoría de capacidad de Estado es la capacidad de legitimación. Esta representa el control que el Estado tiene sobre la creación, distribución, y uso de recursos, ideas, identidades y relaciones en la sociedad (basado en Bourdieu 1999). Está compuesto por las ideas y expectativas relativas al Estado, y un poder de nominación que hace del Estado la fuente de toda autoridad en la sociedad. En cuanto a las ideas y expectativas, estas justifican la autoridad del Estado para intervenir en un determinado campo social y controlar los recursos, crear relaciones, y reconocer habilidades de dicho ámbito. Se puede observar, en parte, en la forma que se acepta una decisión del Estado por parte de los afectados, lo cual incluye los valores e ideas que alimentan el imaginario del Estado (Nuijten 2003) y que componen la justificación y

aceptación de la dominación. Las entrevistas analizadas capturan prácticas discursivas sobre las decisiones y acciones del Estado. Indican el entendimiento de la responsabilidad que tienen en reducir rezagos históricos, darles espacios de participación y empoderar a las comunidades a identificar problemas y participar en la construcción de soluciones. Las actas de las asambleas indican discursos de cambio, de reconocimiento de injusticias previas, y de una acción pública basada en la participación y los derechos humanos. Se puede pensar que se tienen nuevas ideas y expectativas, previamente ausentes en la región para proyectos turísticos o de desarrollo. La ausencia de violencia indica cierta autoridad pero también recepción de estas ideas y expectativas, por el momento condicionadas a las negociaciones en curso y los efectos que produzcan las diversas acciones del Proyecto Tren Maya.

Finalmente, el poder de nominación del Estado es el capital simbólico que logra movilizar y representa cualquier capital cuando es percibido a través de categorías que hace que el capital sea reconocido y valorado (Bourdieu 1999). Un límite de esta investigación es el alcance de las prácticas discursivas capturadas en las entrevistas y documentos. No se tiene suficiente información para afirmar un cambio en esta capacidad en la región del sureste mexicano. Futuras investigaciones necesitarían de visitas al campo, entrevistas a las comunidades afectadas por la consulta y el Tren Maya, e incluso el desarrollo de una estrategia etnográfica. Queda también dejar transcurrir más tiempo para observar el impacto de la consulta sobre la autoridad del Estado y su papel de fuente de autoridad en la región.

La consulta previa a pueblos indígenas para el Tren Maya contribuyó a la capacidad de Estado al crear tres condiciones sobre las que los funcionarios debían actuar, las cuales se asemejan a lo propuesto en la literatura de retroalimentación de políticas. Primero, la consulta definió parámetros para la acción y estructuró las decisiones del diseño. Los ideales de participación como las obligaciones de la consulta y sus estándares generales enmarcaban las decisiones iniciales de los funcionarios. Esto se había observado para políticas sociales (Moynihan y Soss 2014; Mettler y Soss 2004), pero no en el uso de instrumentos participativos como es el caso de la consulta. Segundo, el ejercicio de la consulta propuso nuevas formas de entender la acción gubernamental bajo una lógica participativa que invitan a repensar los roles de funcionarios. Aquellos de la subdirección de vinculación social no se limitaron a obtener un “sí” de las comunidades. Entendieron como responsabilidad utilizar todos sus recursos disponibles para atender rezagos históricos en la región. Los funcionarios de todas las

dependencias asumieron el papel de representantes del gobierno al presentarse a las comunidades. Por lo tanto, se observa un equilibrio entre agentes del estado y agentes de clientelas (Gassner y Gofen 2018) como un avance en la transformación de la cultura organizacional, factor reconocido como importante para el desempeño (Williams 2020).

Finalmente, la consulta estableció condiciones críticas para la motivación. Justamente, el contacto directo con los ciudadanos motivaba a las dependencias a responder a peticiones por medio de la presión que significaba presentarse a la siguiente asamblea. El contacto directo con el territorio motivaba a los funcionarios a desempeñar su cargo como servidor público y responder a los rezagos históricos que lograban conocer de primera mano. Estos efectos sobre las pautas de decisión, las expectativas de cargos y la motivación de trabajadores confirma las propuestas de Moynihan y Soss (2014) sobre el interés de la retroalimentación de políticas para el estudio de la Administración Pública observando la posibilidad de los mismos efectos en un caso diferente al de una política social.

Con este caso, vemos que Fonatur se adapta para hacer la consulta al contratar personal, y estos nuevos funcionarios utilizan la consulta como ventana de oportunidad para realizar un proyecto de participación ciudadana. Se crea capacidad administrativa al diseñar e implementar la consulta. Se crea capacidad operativa al adquirirse personal con conocimientos y experiencia pertinente para el proyecto. A nivel organizacional, se crea una subdirección dedicada a la consulta y todo un acompañamiento de vinculación social. A nivel sistémico, se crean espacios de gobernanza colaborativa por medio del Comité Técnico Interinstitucional y espacios de comunicación como las asambleas del proceso de consulta. Se crea capacidad analítica a nivel individual al adquirirse personal con conocimientos y habilidades en análisis de información. A nivel organizacional, se crean cargos dedicados a la generación y sistematización de información dentro de una gerencia y por medio de los enlaces territoriales. A nivel sistémico, se adquieren relaciones y espacios para integrar información externa de ciudadanos y de actores no-gubernamentales.

En cuanto a la capacidad política, los funcionarios perciben la confianza y el apoyo de las comunidades. También expresan perspicacia política al sugerir formas de lidiar con la prensa, otras dependencias, y de relacionarse con las comunidades. La capacidad de legitimación se traduce en las ideas y expectativas que se adquieren sobre la acción gubernamental. Los funcionarios expresan entender su responsabilidad en atender rezagos

históricos, en hacer que el proyecto sea apropiado por las comunidades, y en utilizar la consulta como un espacio de colaboración. Esperan que esta forma de implementar un proyecto sea un nuevo paradigma para el futuro, y que las otras dependencias vean el valor de la participación del ciudadano.

Una comprensión de estos vínculos de retroalimentación entre políticas y las organizaciones públicas encargadas de implementarlas permite entender las formas en la que el diseño e implementación de una política construyen, consolidan o minan la capacidad del Estado. Las acciones de gobierno en cuanto a políticas moldean y crean la política de masas (Campbell 2012). Pero estas también moldean a los propios cuerpos administrativos encargados de la acción (Moynihan y Soss 2014). En el caso estudiado, la consulta impulsó la incorporación de nuevas personas al mismo tiempo que creó la oportunidad para que estas personas promovieran y guiaran un ejercicio de participación en la que se afecta la motivación de actores gubernamentales y se crean nuevas relaciones con las comunidades indígenas. Esto se vuelve crucial para hacedores de políticas y líderes políticos buscando fortalecer al Estado al mismo tiempo que se resuelven problemas prioritarios para la sociedad. De la consulta estudiada se puede aprender sobre el impulso del uso de ciertos instrumentos participativos para generar ciertos incentivos al cambio en las organizaciones públicas. Estas dinámicas complejas permiten pensar la acción pública para fortalecer la capacidad de realizar la siguiente acción pública, e integrar esta reflexión en la decisión política y el diseño de políticas. En este sentido, cambios que generan las políticas sobre la cultura y estructura organizacional, recursos y relaciones, y la discreción y motivación de servidores públicos, entre otros, serán cambios que afectarán lo que hace y puede hacer un gobierno en un futuro. Monitorear y responder a estos efectos se vuelve crítico para el mantenimiento de una sociedad igualitaria, democrática y solidaria.

El proceso de consulta y el proyecto Tren Maya no han transcurrido sin críticas y oposición. Organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales han subrayado problemas en cuanto a la interpretación que se le ha dado a las palabras *libre, previa e informada*. También se ha argumentado que no se dialoga con autoridades indígenas o que no se respeta el derecho al consentimiento. Estos conflictos por el momento se limitan a las cortes y los juicios en curso. Quedará por ver la intensidad de la oposición fuera de éstas. Pero queda también por observar los efectos e impactos de la consulta, como también los efectos del proyecto Tren Maya que también pueden afectar el desenlace de la consulta. Será un ejercicio que tendrá efectos

duraderos sobre la presencia del Estado y la forma de la acción pública en la región por los años a venir.

Referencias

- Animal Político*. 2019. “Organizaciones acusan simulación en consulta de Tren Maya; piden respeto a pueblos originarios”. 11 de abril 2019.
- Ansell, Christopher, and Jacob Torfing. 2021. “Co-Creation: The New Kid on the Block in Public Governance.” *Policy & Politics* 49 (2). <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>.
- Alfonso S., Tatiana A., and Jorge Peláez Padilla. 2018. “Caso Eólicas Del Sur En Juchitán: La Errónea Lectura de La Suprema Corte Del Derecho a La Consulta Previa.” *Nexos*, 31 de octubre de 2018. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9158#_ednref7.
- Arendt, Hannah. 1989. “Qu’est-ce que l’autorité?” En *La Crise de La Culture*, 121–85. Paris: Gallimard.
- Auditoría 1835 de la cuenta pública 2019. 2019. *Auditoría Superior de la Federación*.
- Ballamingie, Patricia. 2011. “Contester l’effacement: Les Premières Nations et l’étude Du Cas Lands for Life.” *Écologie et Politique* 1 (41): 85–97. <https://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique1-2011-1-page-85.htm>.
- Bardach, Eugene. 1996. “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, compilado por Luis Aguilar, 219-233. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Beetham, D. 2013. *The Legitimation of Power*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bellier, Irène. 2018. “Les Droits Des Peuples Autochtones. Entre Reconnaissance Internationale, Visibilité Nouvelle et Violations Ordinaires.” *L’homme et La Société* 1 (206): 137–74. <https://www.cairn.info/revue-l-homme-et-la-societe-2018-1-page-137.htm>.
- Bourdieu, Pierre. 1999. “Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field.” *Sociological Theory* 12 (1): 1–18.
- Buu-Sao, Doris. 2019. ““(Faire) Participer En Tant Qu’indigènes. Gouvernement et Contestation Dans Les Usages de La Consultation En Amazonie-Pérou.” *Participations*, no. 25, 33–58. <https://www.cairn.info/revue-participations-2019-3-page-33.htm>.
- Calvo Valenzuela, Verónica. 2019. “Les Sujets de l’autonomie Indigène : Autogouvernement et Cosmopolitiques Dans Les Andes Boliviennes.” *Critique Internationale*, no. 82, 97–115. <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2019-1-page-97.htm>.

- Calvo, Verónica, and David Recondo. 2012. “Le Gouvernement d’Evo Morales Entre Décolonisation de l’Etat et Cliéntelisation Politique.” In *La Gauche En Amérique Latine (1998-2012)*, edited by Olivier Dabène. Paris: Presses de SciencesPo.
- Campbell, Andrea Louise. 2012. “Policy Makes Mass Politics.” *Annual Review of Political Science* 15. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>.
- Carpizo, Jorge. 2011. “Una Clasificación de Los Derechos de La Justicia Social.” *Instituto de Investigaciones Jurídicas de La UNAM*.
- Cejudo, Guillermo. 2009. “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”. En *Enfoques de política pública*, editado por Mauricio Merino, Guillermo Cejudo, David Arellano Gault, Teresa Bracho, María Amparo Casar, José Ramón Gil-García, Claudia Maldonado, Judith Mariscal, Lucrecia Santibáñez, Laura Sour, 97-131. México: CIDE.
- Centeno, Miguel Angel, Atul Kohli, Deborah J. Yashar, and Dinsha Mistree. 2017. “Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics.” In *States in the Developing World*, edited by Miguel A. Centeno, Atul Kohli, and Deborah J. Yashar, 1–32. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.002>.
- CEPAL. 2020. *Los Pueblos Indígenas de América Latina - Abya Yala y La Agenda 2030 Para El Desarrollo Sostenible: Tensiones y Desafíos Desde Una Perspectiva Territorial*. Santiago: CEPAL
- Chudnovsky, Mariana. 2015. “Introducción: Por Qué Capacidades Estatales y La Selección Para Comprenderlas.” In *Capacidades Estatales. Diez Textos Fundamentales*, edited by Mariana Chudnovsky, 15–25. Buenos Aires: CAF.
- Compton, Mallory E, and Paul’t Hart. 2019. “Looping to Success (and Failure) Second Order Mechanisms and Policy Outcomes.” In *Making Policies Work: First and Second-Order Mechanisms in Policy Design*, edited by Gilberto Capano, Michael Howlett, M Ramesh, and Altaf Virani, 191–210. United Kingdom: Edward Elgar.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos, Mariano Lafuente, and Mario Sanginés. 2014. “El Fortalecimiento Del Servicio Civil Como Pilar de Las Instituciones Del Sector Público.” In *Al Servicio Del Ciudadano. Una Década de Reformas Del Servicio Civil En América Latina (2004-13)*, edited by Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, and Mario Sanguinés, 1–14. Washington DC: BID Sector de Instituciones para el Desarrollo.

- Cruz Rueda, Elisa. 2013. “Derecho a La Tierra y El Territorio: Demandas Indígenas, Estado y Capital En El Istmo de Tehuantepec.” En *Justicias Indígenas y Estado. Violencias Contemporáneas*, edited by Maria Teresa Sierra, Rosalva Aída Hernández, and Rachel Sieder, 341–82. México: FLACSO.
- Downs, Anthony. 1996. “El ciclo de atención a los problemas sociales”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, compilado por Luis Aguilar, 141-159. México: Miguel Ángel Porrúa.
- DPLF y Oxfam México. 2018. “Implementación de La Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado.” Ciudad de México.
- Eisenstadt, Todd. 2011. *Politics, Identity, and Mexico’s Indigenous Rights Movements*. New York: Cambridge University Press.
- Eisenstadt, Todd, Daniela Stevens Leon, y Marcela Torres Wong. 2017. “Does Prior Consultation Diminish Extractive Conflict or Just Channel It to New Venues? Evidence from a Survey and Cases in Latin America.” Artículo presentado en la junta por estudios latinoamericanos.
- El-Taliawi, Ola G, and Zeger van der Wal. 2019. “Developing Administrative Capacity: An Agenda for Research and Practice.” *Policy Design and Practice* 2 (3): 243–57.
- Farazmand, Ali. 2009. “Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century.” *Public Administration Review*, 1002–20.
- Gassner, Drorit, and Anat Gofen. 2018. “Street-Level Management: A Clientele-Agent Perspective on Implementation.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (4). <https://doi.org/10.1093/jopart/muy051>.
- Gooden, S., and S. Portillo. 2011. “Advancing Social Equity in the Minnowbrook Tradition.” *JPART* 21 (1): i61–76.
- González, Ana, Mariana Katz, Angélica Mendoza, Luis Romero, y Wamani Batallanos. 2019. “El Derecho a La Consulta y El Acceso a La Justicia.” En *Derechos de Los Pueblos Originarios y La Madre Tierra. Una Deuda*, 151–78. Buenos Aires: CLACSO.
- Guignier, Armelle. 2011. “La Conservation de La Biodiversité Au Costa Rica à l’épreuve Des Projets d’infrastructure: L’encadrement Juridique Du Projet de Barrage El Díquis.” *Revue*

- Juridique de l'environnement* 5 (spécial): 163–83. <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2011-5-page-163.htm>.
- Howlett, M. 2015. “Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government.” *Policy and Society* 34 (3–4). <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>.
- Howlett, M. 2019. *The policy design primer. Choosing the right tools for the job*. New York: Routledge.
- Indignación A.C. 2019. “El Tren Maya” *Indignación. Promoción y defensa de derechos humanos*, 18 de diciembre de 2019.
- Infobae. 2020. Tren Maya: comunidades indígenas obtuvieron suspensión definitiva de obras del Tramo 2 del proyecto de AMLO. *Infobae*, 7 de diciembre de 2020.
- Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. 2019. *Protocolo para el proceso de consulta libre, previa, e informada a los pueblos y comunidades indígenas mayas, tseltales, ch'oles, tostsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, respecto del 'Proyecto de Desarrollo Tren Maya'*. México: SEGOB, FONATUR e INPI. <https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya>.
- Junjan, Veronica. 2020. “Capacity Building: Concept Characteristics and Historical Evolution.” In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, edited by Ali Farazband. New York: Springer.
- Kingdon, John W. 2002. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. London: Longman.
- Kjaer, Anne Mette. 2004. “Governance in Public Administration and Public Policy: Steering Inter-Organizational Networks.” In *Governance*, 19–58. Malden MA: Polity Press.
- Landemore, Helene E. 2012. “Why the many are smarter than the few and why it matters,” *Journal of Public Deliberation* 8 (1). <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss1/art7>
- Langston, Joy. 1997. “An Empirical View of Political Groups in Mexico: The Camarillas.” Working Paper N°. 15, División de Estudios Políticos, CIDE.
- Lascoumes, Pierre, and Patrick le Galès. 2005. “L’action Publique Saisie Par Ses Instruments.” In *Gouverner Par Les Instruments*, edited by Pierre Lascoumes and Patrick le Galès, 11–44. Paris: Presses de SciencesPo.

- Lasswell, Harold. 1992. "La Orientación Hacia Las Políticas Públicas." En *El Estudio de Las Políticas Públicas. Colección de Antologías de Política Pública, Primera Antología*, editado por Luis Aguilar, 79–103. México: M. A. Porrúa.
- Mann, Michael. 2004. "La Crisis Del Estado-Nación En América Latina." *Desarrollo Económico* 44 (174): 179–98.
- Mayer, Nonna. 2014. "Introduction: Une Sociologie Des Comportements Politiques En Démocratie." In *Sociologie Des Comportements Politiques*, 2nd ed., 1–14. Paris: Armand Colin.
- Mettler, Suzanne, and Joe Soss. 2004. "The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics." *Perspectives on Politics* 2 (1): 55–73.
- Migdal, Joel. 1992. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third-World*. Princeton: Princeton University Press.
- Miles, Mathew B., A. Michael Huberman, and Johnny Saldaña. 2014. "Fundamental of Qualitative Data Analysis." In *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Montoya Aguirre, M. 2021. "Historia de un tren sin dirección" *Nexos y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 22 de marzo de 2021.
- Newland, Chester A. 2015. "From Trust to Doubt. The Federal Government's Tough Challenges." In *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*, edited by Mary E. Guy & Marilyn Rubin. New York: Routledge.
- Nuijten, Monique. 2003. "An Anthropology of Power and the State." In *Power, Community and the State. The Political Anthropolgy of Organisation in Mexico*, 1–25. London: Pluto Press.
- O'Donnell, Guillermo. 2015. "Estado, Democratización y Ciudadanía." In *Capacidades Estatales. Diez Textos Fundamentales*, edited by Mariana Chudnovsky, 25–58. Buenos Aires: CAF.
- Pattyn, Valérie, and Marleen Brans. 2015. "Organisational Analytical Capacity: Policy Evaluation in Belgium." *Policy and Society* 34 (3–4). <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.009>.

- Pierson, Paul. 2006. "Public Policies as Institutions." In *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, edited by Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin, 114–28. New York: New York University Press.
- Pritchett, Lant, Michael Woolcock, and Matt Andrews. 2012. "Capability Traps in Development: How Initiatives to Improve Administrative Systems Succeed at Failing." *PRISM* 3 (3): 63–74.
- Quinio, Alexis le. 2020. "Droit Constitutionnel, Environnement et Peuples Autochtones En Amérique Latine." *Revue Française de Droit Constitutionnel*, no. 122 (February): 299–320. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2020-2-page-299.htm>.
- Ryzin, G. G. van. 2011. "Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (4). <https://doi.org/10.1093/jopart/muq092>.
- Schneider, Anne, and Helen Ingram. 1993. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *The American Political Science Review* 87 (2): 334–47.
- Schreier, Margrit. 2014. "Qualitative Content Analysis." In *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*, edited by Uwe Flick, 170–83. London: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446282243>.
- Soss, Joe, and Donald P. Moynihan. 2014. "Policy Feedback and the Politics of Administration." *Public Administration Review* 74 (3): 320–32. <https://doi.org/10.1111/puar.12200>.
- Stone, Deborah. 2012. *Policy Paradox. The Art of Political Decision-Making*. 3rd ed. New York: W. W. Norton and Company.
- Tapia Gutiérrez, Asier. 2016. "La Consulta Previa y Debida Diligencia: Similitudes y Diferencias de Dos Instrumentos Para Un Modelo de Desarrollo y La Defensa de Los Derechos Humanos." *Derechos y Libertades* 2 (34): 235–62.
- Thornberg, Robert, and Kathy Charmaz. 2013. "Grounded Theory and Theoretical Coding." In *The Sage Handbook of Qualitative Data Analysis*, edited by Uwe Flick, 153–69. London: SAGE.
- Tiernan, Anne. 2015. "The Dilemmas of Organisational Capacity." *Policy and Society* 34 (3–4). <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.004>.

- Torring, Jacob, Eva Sørensen, and Asbjørn Røiseland. 2019. “Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward.” *Administration & Society* 51 (5). <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>.
- Weber, Max. 1971. *Economie et Société*. Paris: Librairie Pion.
- Williams, Martin J. 2020. “Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform.” *Journal of Institutional Economics*, 1–19.
- Wilson, Woodrow. 1981. “The Study of Administration.” En *Basic Literature of American Public Administration, 1787-1950*, editado por Frederick C. Mosher, 66–81. New York: Holmes & Meier.
- Woo, J.J., M Ramesh, and Michael Howlett. 2015. “Legitimation Capacity: System-Level Resources and Political Skills.” *Policy and Society* 34: 271–83.
- Wu, X., M. Ramesh, and M. Howlett. 2015. “Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities.” *Policy and Society* 34 (3–4): 165–71. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.
- Zárate Toledo, Ezequiel, and Julia Fraga. 2018. “El Derecho de Consulta Previa En La Transición Energética Mexicana.” *Cahiers Des Amériques Latines* 90.
- Zarembeg, Gisela, and Marcela Torres Wong. 2018. “Participation on the Edge: Prior Consultation and Extractivism in Latin America.” *Journal of Politics in Latin America* 10 (3): 29–58.

Anexo metodológico

Este anexo presenta información sobre la metodología utilizada, en especial los conceptos y fuentes de información utilizados para la elaboración de la investigación. Se presenta la tabla de operacionalización del concepto de capacidad y sus elementos, como también una pequeña explicación para entenderla. Además, se listan las características sobre los cuatro tipos de fuentes utilizadas. Finalmente, se pone como referencia las notas de prensa y comunicados de asociaciones civiles utilizados para la elaboración del relato presentado y la verificación de lo dicho por los funcionarios en las entrevistas.

La **tabla 13** muestra la desagregación y definición de cada categoría que compone la capacidad de Estado. La tabla se lee de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo, siguiendo un orden de mayor a menor abstracción. Cada definición tiene un conjunto de indicadores, los cuales tienen observables con los cuales se determina la presencia de dicho concepto. Las dos categorías generales de capacidad de Estado (capacidad analítica y capacidad de legitimación) son subrayadas en negrillas y su fila subrayada con un color gris. Los conceptos debajo de estas subsecciones corresponden a elementos de capacidad de dicha categoría. Por ejemplo, capacidad analítica se encuentra debajo de capacidad administrativa ya que dicho concepto es parte de la desagregación de capacidad administrativa.

En cuanto a las fuentes utilizadas, a continuación se presenta las características de cada una (las fuentes son: entrevistas, documentos oficiales, notas de prensa, y vídeos de las asambleas).

Entrevistas a funcionarios de la Subdirección de Vinculación Social de Fonatur Tren Maya

- 4 entrevistas (subdirector, gerente, analista, enlace territorial)
- 3 hombres, 1 mujer (analista)
- 2 entrevistas realizadas por Zoom, 1 entrevista por teléfono, 2 entrevistas realizadas en persona
- 3 entrevistas grabadas, 1 transcrita en el momento

Documentos oficiales

- Protocolo y convocatoria de consulta, folletos y reportes del proyecto
- 30 actas de las asambleas informativas y consultativas (15 para cada una) realizadas en noviembre y diciembre 2019.

- Acceso público por portal de transparencia del INAI y del sitio de Internet del Tren Maya

Notas de prensa

- 22 notas de prensa y 4 comunicados de organizaciones de la sociedad civil.
- De abril 2019 a marzo 2021.

Videos de asambleas

- Seleccionados y proveídos por Fonatur Tren Maya
- Asambleas informativas, consultativas (noviembre y diciembre 2019) y de seguimiento (marzo 2021)
- Asambleas realizadas en Champotón, Dzitás, Maxcanú, Tenosique, Tixpéhual, Tunkás, y Xpujil.
- Incluía el registro de asambleístas, ceremonias tradicionales, presentaciones, participaciones, y firma de actas

Las notas de prensa revisadas se listan a continuación como referencia.

Alanís Ortega, Gustavo. 2020. “Relatores de Naciones Unidas y el Tren Maya”, *El Universal*, 28 de noviembre de 2020.

Animal Político. 2019. “Organizaciones acusan simulación en consulta de Tren Maya; piden respeto a pueblos originarios”, 11 de abril de 2019.

Arias, Adrián. 2020. “Gobierno de México continúa diálogo con pueblos indígenas sobre el proyecto de desarrollo Tren Maya”, *El Herald de México*, 29 de noviembre 2020.

Cancún Mío. 2020. “Avanzan Acuerdos para la construcción del Tren Maya en Pueblos Indígenas”, 30 de noviembre de 2020.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental. 2020. “Comunicado sobre el proyecto Tren Maya en el marco de la visita presidencial para su promoción”, 6 de febrero de 2020.

De Miguel, Teresa. 2020. “La lucha indígena que busca ponerle freno al Tren Maya”, *El País*, 16 de diciembre de 2020.

El País. 2020. “Renfe se adjudica un contrato de más de 13 millones de euros en México para el desarrollo del Tren Maya”, 18 de diciembre de 2020.

El Universal. 2020. “Avances del Tren Maya “violentan derechos” y marco legal ambiental: colectivos indígenas”, 6 de febrero de 2020.

Infobae. 2020. “Un proyecto dudoso que sigue aumentando sus riesgos”, 6 de octubre de 2020.

- Infobae*. 2021. “Tren Maya: comunidades indígenas obtuvieron suspensión definitiva de obras del Tramo 2 del proyecto de AMLO”, 7 de diciembre de 2020.
- Infobae*. 2020. ““Mucho temor de ser desalojados por el Tren Maya”: habitantes de Campeche pidieron a AMLO cambiar trazo de la obra”, 20 de diciembre de 2020.
- Infobae*. 2020. “‘El Tren Maya de la vergüenza’: la fuerte crítica del diario italiano La Repubblica contra la “magna” obra de AMLO”, 26 de diciembre de 2020.
- May May, Ezer R. 2020. “Tren Maya: la “consulta” camina por la senda amplia”, *La Jornada*, 31 mayo de 2020.
- Milenio*. 2021. “Constructoras de Slim, Hank y otras pujan por licitación del tramo 5 del Tren Maya”, 10 de enero de 2021.
- Salazar, Paris Alejand. 2021. “Ven en EZLN un riesgo para el tren”, *El Heraldo de México*. 3 de enero de 2021.
- SDP Noticias*. 2020. “Tren Maya: Semarnat aprueba impacto ambiental de tala de 800 hectáreas de selva”, 6 de diciembre de 2020.
- Vega, Andrea. 2020. “Despacho contratado por Fonatur nos engañó para obras de Tren Maya: Ejidatarios”, *Animal Político*, 9 octubre 2020.

Tabla 13. Desagregación del concepto de capacidad de Estado con definiciones, indicadores y observables.

Concepto	Definición teórica	Definición operativa	Indicadores	Observable
Capacidad	Las condiciones y los factores que permiten controlar recursos y comportamientos de una población en un determinado territorio para implementar una decisión	La capacidad puede ser analizada en distintos componentes de la acción pública, como capacidad de políticas, capacidad administrativa, y capacidad de Estado:	Se describe a continuación:	
Capacidad administrativa	Inspirado de la capacidad de políticas, son las habilidades, recursos y relaciones necesarios para realizar funciones de políticas (Wu et al., 2015).	Compuesto por tres habilidades: capacidad de análisis (uso de técnicas para lograr objetivos), de operar programas (lineamiento de recursos con las acciones para que puedan ser implementadas), y de hacer política (mantenimiento de apoyo político). Cada una de estas habilidades puede ser observada a nivel individual, organizacional, y sistémico. Cada nivel y sus recursos disponibles afectan al siguiente nivel, y la capacidad es la combinación de recursos y habilidades en cada uno. (Wu et al., 2015).	Se describe a continuación:	
Capacidad analítica	Lo que permite al Estado conocer a la población y al entorno. Incluye las habilidades y los recursos que permiten a individuos producir investigación y	La capacidad analítica depende de la oferta (habilidades, recursos, tecnología e información para acceder y aplicar técnicas de análisis y conocimiento	Existencia de organización y disponibilidad de información	Documentos y acervos oficiales con bases de datos e información sobre las comunidades indígenas y sus territorios, y sobre consultas hechas en el pasado

	<p>análisis de políticas en temas que se les pide o que ellos mismo escogen (Howlett, 2015), y la disponibilidad de personal, tecnología, procesos y compromiso de recolectar, analizar e integrar información al proceso de políticas (Pattyn y Brans, 2015)</p>	<p>científico y técnico) y de la demanda de superiores, otras áreas, otras organizaciones y la sociedad.</p>	<p>Existencia de habilidades analíticas (Habilidad de describir ambiente y utilizar técnicas de pronóstico; Habilidad de hacer investigación científica; Habilidad de manipular estadísticas; Habilidad de hacer evaluación sobre los medios para lograr fines; Habilidad de comunicar evidencia para el proceso de políticas);</p>	<p>Perfil profesional y educación de personal (años de estudio, diplomas en ciencias sociales) y respuestas de entrevistados</p>
				<p>Respuestas sobre cursos de metodología de investigación previos</p>
			<p>Experiencia en análisis y evaluación;</p>	<p>Años en el cargo, años en la organización, años en el sector público y experiencia laboral previa</p>
			<p>Tiempo para investigar y analizar;</p>	<p>Horas de trabajo en distintas actividades</p>
				<p>Existencia de cargos "analistas"</p>
			<p>Acceso a tecnología de la información y programas de estadística;</p>	<p>Existencia de computadoras e internet y programas de manipulación estadística</p>
			<p>Demanda de información por parte de superiores y otras organizaciones;</p>	<p>Pedidos escritos u orales por información y análisis por parte de actores en la organización</p>
			<p>Mecanismos de entrenamiento y de reclutamiento de personal;</p>	<p>Respuestas sobre cómo se obtuvo el cargo y cómo se preparó para ello, además de normas</p>
			<p>Gestión de personal que permite la toma de riesgos y la innovación;</p>	<p>Tipo de contrato para observar el grado de riesgo que se puede tomar</p>

			Personal dedicado al análisis y presupuesto	Cantidad de personal dedicado al análisis y presupuesto
			Demanda de información y productos de análisis por parte de funcionarios en la organización pública	Valoración interna de productos de análisis
			Acceso a conocimientos especializados externos;	Citación y uso de conocimiento científico en documentos
			Mecanismos de integración de información y análisis externo	Comunicación entre otros actores y la organización para obtener información y análisis
Capacidad operativa	Painter and Pierre (2005) sobre capacidad administrativa: la habilidad del gobierno de administrar sus recursos físicos y su personal para lograr sus objetivos. Se centra específicamente en cómo se organiza la implementación de la política, y cómo operan y se desempeñan las agencias, redes y sus gerentes. (citado en El-Tawiali y van der Wal, 2019). Corresponde a la capacidad operacional a nivel individual y organizacional en el marco propuesto por Wu, Ramesh y Howlett (2015).	Los recursos y habilidades con las que disponen individuos operando en arreglos organizacionales que posibilitan la autonomía (toma de iniciativa y decisión propia), la transmisión y recepción de información y conocimiento, recursos (monetarios, físicos, tecnológicos), relaciones (dentro de la organización, entre organizaciones y con actores externos) y la obtención de tiempo.	Conocimiento teórico de administración y gerencia	Perfil profesional y educación de personal (años de estudio, diplomas en ciencias sociales), prácticas discursivas sobre justificación y racionalización de las decisiones y acciones para la consulta previa.
			Conocimiento de normas	
			Conocimiento de consultas y mecanismos de participación	
			Experiencia	Años en el cargo, años en la organización, años en el sector público y experiencia laboral previa
			Estabilidad de organización (existencia de organización y su propósito)	Año de creación de leyes, reglamentos, reglas de operación
			Duración en cargo de mandos superiores	Continuidad de secretarios y directivos
			Duración en cargo del personal	Continuidad del personal
			Autonomía de la organización	Normas y actores en la toma de decisión
			Autonomía de los funcionarios	Procesos de toma de decisión y acción

			Organización interna	Presupuesto, personal, rutinas, jerarquía, comunicación, cargos y unidades creadas, transformadas o desaparecidas
			Competencia entre otras organizaciones públicas en influir en decisiones de políticas	Acciones donde participan más de una organización en el diseño e implementación
			Mecanismos de gobernanza y organización de redes	Convenios y acuerdos oficiales de cooperación con otras organizaciones
				Comunicación con actores externos a la organización pero del gobierno expresada en respuestas de entrevistas, documentos oficiales y notas de prensa
			Cantidad e influencia de actores externos	Actores y maneras en las que están involucrados en la toma de decisiones y en la implementación de la consulta previa
			Mecanismos/espacios de comunicación	Comunicación (reuniones, intercambios escritos o por teléfono) con actores externos a la comunidad indígena y no sea del gobierno
				Comunicación (reuniones, intercambios escritos o por teléfono) con miembros de comunidades indígenas

Capacidad política	Las habilidades y condiciones necesarias para lidiar con conflicto, resistencia a las decisiones y acciones, y la opinión y confianza de la población en organizaciones públicas	Es la perspicacia de funcionarios implementando una consulta previa en reconocer los elementos políticos de dicho ejercicio de participación, en preocuparse por la reputación de su organización y en mejorar los vínculos de confianza entre organizaciones públicas, las comunidades, y terceros.	Perspicacia política de funcionarios en la organización	Reconocimiento de la necesidad y acciones en busca de negociar, compensar por pérdidas, formar y transmitir una narrativa, identificar y alinear aliados y beneficios, obtener explícitamente un mandato de apoyo
				Comunicación y coordinación que sucede con superiores, organizaciones superiores, y políticos electos para producir narrativas, negociar, obtener apoyo y formar coaliciones
			Reputación y confianza de la organización	Prácticas discursivas de las comunidades indígenas y de los funcionarios sobre los otros actores
Capacidad de legitimación	También capacidad de Estado, es el control que el Estado tiene sobre la creación, distribución y uso de recursos, personas, ideas, identidades y relaciones en la sociedad, también llamado capital estatal (Bourdieu, 1992).	El control que el Estado tiene en establecer identidades, reconocer e integrar normas de las comunidades, y en la valoración y distribución de tierras y recursos, entre otros.	Se describe a continuación:	
Ideas y expectativas	Las ideas que justifican la autoridad del Estado para intervenir en un determinado campo social y controlar la creación, distribución y uso del capital económico, cultural, securitario y simbólico en la sociedad (Bourdieu, 1992).	La aceptación de una decisión del Estado por parte de la comunidad afectada; El flujo de ideas (Nuitjen, 1995) que alimenta el imaginario del Estado.	Ideas y expectativas del Estado	Prácticas discursivas de las comunidades indígenas y de los funcionarios sobre las decisiones y acciones del Estado
			Autoridad del Estado	Acciones (o ausencia de acciones) en resistencia a decisiones o acciones del Estado (como protestas, manifestaciones, expresar desacuerdo, uso de violencia)

Poder de nominación	El poder de nominación del Estado es el capital simbólico que logra movilizar y representa cualquier capital cuando es percibido a través de categorías que hace que el capital sea reconocido y valorado. Derivado de la capacidad de imponer principios de división y visión en las estructuras cognitivas, el Estado burocratiza y legitima otros capitales. El Estado se vuelve garante de toda autoridad (Bourdieu, 1992).	El Estado otorga autoridad y esta es reconocida por otros actores. Incluso estos actores defienden su identidad y sus recursos por el sustento que le da el Estado.	Estado como fuente de autoridad	Prácticas discursivas de las comunidades indígenas y de los funcionarios sobre nominaciones, convocatorias, y reconocimientos del Estado a otros actores
				Uso de documentos y certificados producidos por el Estado para sostener argumentos o aserciones.

Fuente: elaboración propia.