

# Gobernanza emergente desde abajo: hacia una sociología de la acción pública en México

## Emerging governance from below: Towards a sociology of public action in Mexico

Fecha de recepción: 31 de octubre de 2025 - Fecha de aprobación: 3 de marzo de 2026

Luis Antonio Blanco Cebada<sup>1</sup>

Leonardo Emmanuel Uicab Quintal<sup>2</sup>

Cuando los sociólogos se proponen estudiar los problemas que son relevantes para el mundo en que vivimos, se encuentran atrapados en un fuego cruzado. Algunos los intiman a no tomar partido, a ser neutrales y realizar estudios que sean técnicamente correctos y libres de la influencia de valores. Otros les dicen que su trabajo es superficial e inútil si no expresa un compromiso profundo con una posición cargada de valor.

En realidad, el dilema, que parece penoso para algunos, no existe, ya que uno de sus polos es imaginario. Para que este problema exista, uno tendría que suponer, tal como algunos parecen hacerlo, que es posible realizar una investigación libre de contaminación de simpatías políticas o personales. Me propongo argumentar que no es posible y que, por lo tanto, el problema no es si debemos tomar partido, ya que inevitablemente lo haremos, sino más bien qué partido tomar. (Becker, 1967, p. 239)<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Becario posdoctoral en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI). Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales (CEPHCIS), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), antonio. ORCID: 0000-0002-0623-78560 - Correo electrónico: blanco@enesmerida.unam.mx

<sup>2</sup> Estudiante de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY). Estudiante de Sociología Aplicada en la Escuela Nacional de Estudios Superiores (ENES), Mérida, UNAM. Correo electrónico: leuicabq@gmail.com

<sup>3</sup> Traducción de Ligia Sánchez y Florencia Malcolm.

## Resumen

En los estudios de la gobernanza se ha privilegiado el enfoque en el cual los agentes actúan en un campo de fuerzas sostenido por una base racional para la acción, con apego a la legalidad, motivados por el interés común de lograr un acuerdo expedito y permanente. Sin embargo, la gobernanza vista de tal manera resulta de un carácter marcadamente normativo y, en este sentido, privilegia el carácter racional-estratégico de la ciudadanía en aquellos actos relacionados con la resolución de conflictos, invisibilizando los que lo impiden o condicionan. En este sentido, el artículo critica la operación del concepto de gobernanza en México al definir el problema público. Propone definir la arena pública en su contexto histórico y como un proceso relacional emergente. Se trata de comprender las políticas públicas como espacios de negociación y conflicto donde se disputan significados y maneras de satisfacer cada área de interés. Desde la sociología de la acción pública se reconoce la pluralidad de actores y metodologías que fortalecen el conocimiento y apropiación del público, la rendición de cuentas y las demandas situadas. El objetivo es analizar cómo interactúan la gobernanza, la participación ciudadana y la acción pública en México desde la sociología de la acción pública para identificar las tensiones entre marcos institucionales y prácticas sociales que dan origen a la arena pública.

## Palabras clave:

gobernanza; sociología de la acción pública; participación ciudadana; arena pública, México.

## Abstract

Governance studies have favored an approach in which agents operate within a field of forces sustained by a rational basis for action, adhering to the law and motivated by the common interest of achieving a swift and lasting agreement. However, governance, viewed in this way, has a markedly normative character and, in this sense, prioritizes the rational-strategic nature of citizens in actions related to conflict resolution, while obscuring those that impede or condition it. In this sense, this article critiques the operation of the concept of governance in Mexico in defining the public problem. It proposes defining the public arena within its historical context and as an emerging relational process. It seeks to understand public policies as spaces of negotiation and conflict where meanings and ways of satisfying each area of interest are contested. From the perspective of the sociology of public action, the plurality of actors and methodologies that strengthen public knowledge and appropriation, accountability, and situated demands are recognized.

The objective is to analyze how governance, citizen participation, and public action interact in Mexico from the perspective of the sociology of public action, in order to identify the tensions between institutional frameworks and social practices that give rise to the public sphere.

## Keywords

governance; sociology of public action; citizen participation; public sphere; Mexico.

## Introducción

Uno de los contrapesos del poder gubernamental es la sociedad organizada para satisfacer sus demandas y en defensa de sus derechos. La exigencia de transparencia del uso de los recursos públicos demandó la rendición de cuentas, promovida por organizaciones no gubernamentales, asociaciones cívicas y movimientos sociales. A decir de Berthoin, la sociedad civil se presenta como

un complemento activo de la gobernabilidad democrática subnacional, en la medida en que pueda generar recursos, un sistema de control y de rendición de cuentas, y un flujo libre de información que permita la diversificación de opinión y una acción política más amplia. (2012, p. 55)

El término gobernabilidad constituye la respuesta política del Gobierno a las demandas sociales, sin considerar la participación cívica. El término fue usado en Latinoamérica desde los años setenta tratando de explicar el rol del Estado en el cumplimiento de las necesidades de la sociedad. De acuerdo con Aguilar Villanueva, si bien la gobernabilidad implica "la capacidad de coordinación y dirección social de los gobiernos", también es verdad que ha devenido en "ilegitimidad, impotencia, incompetencia, ineficiencia, insuficiencia" de los gobiernos. Estas cinco "íes" han provocado que en México en los últimos 40 años se hayan generado "formas alternativas de gobernanza" (2020, pp. 128-130).

La principal diferencia de la gobernabilidad respecto de la gobernanza radica en la interacción Estado/sociedad organizada. En efecto, la gobernanza reconoce diversos esquemas de participación ciudadana como los consejos consultivos, el cabildo abierto, la contraloría social, los diseños del presupuesto participativo a través de consultas ciudadanas y la consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas. Este ejercicio de la gobernanza debe implicar: a) la inclusividad de actores; b) la horizontalidad del trato; c) la transparencia de las acciones, y d) el consenso en la toma de decisiones. La "participación ciudadana" asumiría, entonces, el carácter de un ejercicio voluntario y óptimo de intervención en la vida pública. Para Díaz Aldret la participación ciudadana se define como "el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas" (2017, p. 343).

Sin embargo, la participación ciudadana así definida aparece más como una abstracción dinamizadora de procesos que suman voluntades en pro del bien común. Así, es más un artificio intelectual que una categoría sociológica. La misma Díaz Aldret advierte, al analizar la participación ciudadana en el diseño y gestión de las políticas públicas, es necesario no "refugiarse en los contenidos puramente normativos y después simplemente prescribirla sin objetivos claros

e incluso hacerla legalmente obligatoria sin detenerse en los retos de carácter técnico que conlleva hacerla viable, efectiva y sustantiva” y tomar en cuenta que “el acceso de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones de política pública es un problema que no da lugar a soluciones definitivas y mucho menos universales” (2017, p. 346). En efecto, es menester reconocer que la noción de ciudadanía homogeneiza a los actores sociales desvinculándolos de su contexto y despojándolos de toda posibilidad de actuar desde la incertidumbre.

El objetivo es analizar cómo interactúan la gobernanza, la participación ciudadana y la acción pública en México desde la sociología de la acción pública para identificar las tensiones entre marcos institucionales y prácticas sociales que dan origen a la arena pública. El estudio no es empírico sino analítico. Se trata de un acercamiento a la comprensión de las tensiones entre los marcos normativos y las posibilidades de acción social desde abajo.

### **Gobernanza, participación ciudadana y políticas públicas para “los de abajo”**

Con el objetivo de establecer con claridad las dinámicas de la participación ciudadana, el gobierno de México formuló una serie de marcos normativos que pretendieron implicar a la ciudadanía en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. La institucionalización de la participación ciudadana fue impulsada a través de la creación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2005), del año 2004, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2006), del 2006, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP) (2015), del 2015, tienen como objetivo “fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social” (artículo 44, fracción V, LGDS), “promover mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento del gasto público, así como la publicación de información presupuestaria accesible y transparente para la ciudadanía” (artículo 86, fracción II, LFPRH), y

promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, mediante políticas públicas y mecanismos que garanticen la difusión de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y

completa, en los formatos más adecuados y accesibles para el público, tomando en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región" (artículo 2, fracción VIII, LGTAIP)

A la par, en su interés por avanzar en la rendición de cuentas, el gobierno de México impulsó la instauración de cabildos abiertos, consejos ciudadanos, comités de colonos, contralorías sociales, fideicomisos de obra o programas de presupuesto participativo, en el entorno municipal, estatal y nacional (Cabrero, 2004, p. 763).

Aun con estas iniciativas, los ejercicios de transparencia en la rendición de cuentas públicas y acceso a la información han sido cuestionados. Por ejemplo, Gerardo Lozano Dubernard, ex auditor especial de cumplimiento financiero de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que desde su creación en el año 1999 el órgano fiscalizador ha presentado 1184 denuncias penales ante la Fiscalía General de la República (FGR) y que sobre estas

en 285 (24%) se determinó el no ejercicio de la acción penal; en 734 (62%) la carpeta de investigación se encuentra en integración; 38 (3,2%) están judicializadas, esperando sentencia y únicamente 24 tienen sentencia, de las cuales 7 fueron absolutorias. Es decir que en poco más de 23 años, únicamente en 17 (1,4%) denuncias se logró una sentencia condenatoria y sobre estas, se han promovido 12 amparos. (Wachauf, 2024, párrafo 3)

Por otro lado, el acceso a la información pública es muy limitada, pues "las métricas de transparencia y gobierno abierto que han evaluado el desempeño del INAI (Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información) dan cuenta de que hay una tendencia a la burocratización de las funciones que desarrolla como organismo". Además, "no hay estadísticas que señalen los niveles precisos de acatamiento de las resoluciones" (Peschard, 2024, pp. 121, 128). Finalmente, a decir de Carlos Flota Estrada, del Instituto de Administración Pública del estado de Tabasco (IAP Tabasco), existe casi nula atención de los aspectos susceptibles de mejora solicitados por la Auditoría Superior de la federación a las dependencias federales<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Entrevista, marzo de 2023, en <https://www.facebook.com/Acevalmx/videos/1200586083979122> (45'20).

Si bien la institucionalización de la participación ciudadana contribuyó a fortalecer los índices internacionales de la vida democrática en México, en su operación presentaron escasos avances de la implicación social en la vida pública<sup>5</sup>. El proceso de reforma y fortalecimiento de las instituciones que buscó mejorar la gestión pública es todavía atomizado o parcial. Los niveles de gobierno, federal, estatal y municipal presentan diferentes niveles de incorporación de las leyes generales y secundarias. La proporción de municipios que cuentan con “un plan de desarrollo debidamente aprobado y que pueda servir como guía de la acción gubernamental local y facilitar, así..., la capacidad de previsión y orientación de la hacienda municipal” y con perfiles profesionales competentes para el ejercicio de la función pública, los resultados son diametralmente opuestos cuando comparamos los municipios urbanos y rurales (Cabrero, 2004, p. 766).

De igual modo, a pesar de que los gobiernos estatales han realizado esfuerzos en los últimos años para profesionalizar sus prácticas de inclusión ciudadana, se encuentran con rezagos institucionales:

- Lo paradójico es que los mejores y peores casos de transparencia y buen gobierno se hallan en el nivel municipal.
- Los rezagos municipales se relacionan directamente con las acciones, o nulas acciones, de los congresos locales.
- Aunque fortalecieron las áreas administrativas vinculadas a la contabilidad y las finanzas municipales (Tesorería, Oficialía Mayor, Planeación y Finanzas, Contraloría, Capacitación y Desarrollo), aún debe impulsarse la profesionalización de las mismas y su creación en muchos municipios del país (Cabrero, 2004, p. 765).

De hecho, se verifica un retroceso en la consolidación institucional de los sistemas de gestión pública ocasionando prácticas políticas no consistentes

---

<sup>5</sup> En el índice de Global State of Democracy Initiative, México presenta un desempeño intermedio “en tres de las cuatro categorías del Marco Global del Estado de la Democracia (Representación, Derechos y Participación), y un desempeño bajo en Estado de Derecho. Desde 2019, ha experimentado un retroceso en Elecciones Creíbles, Libertades Civiles, Libertad de Prensa, Libertad de Circulación e Independencia Judicial” (Global State of Democracy Initiative, 2025). Véase también Becerra (2024).

con las dinámicas de la democracia. Tal es el caso de la desaparición del Coneval y los organismos autónomos en el año 2024 (Blanco, 2025). De acuerdo con Aguilar Astorga los problemas sociales “se hacen más complejos, pero las políticas que han de abatirlos se diseñan desde una mirada microscópica y desarticulada” (2024).

En efecto, en la formulación de los programas presupuestarios de desarrollo social, los gobiernos han optado por un diseño *top-down* de la política pública a pesar de que la LGDS y los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* (LGEFPAPF, 2007) los obligan a ejecutar la Metodología del Marco Lógico (MML) en cuya primera etapa se encuentra el “árbol de problemas” (Blanco, 2024).

El problema radica en la visión centralizada y desde arriba de quienes diseñan los mecanismos mediante los cuales participarían “los de abajo”. En efecto,

a principios del siglo XXI se han pretendido rediseñar algunas de las instituciones responsables del cumplimiento de las garantías sociales, y se han creado otras que buscan prever y atender nuevas formas de riesgo social. Sin embargo, debe señalarse que los programas públicos que se han derivado de este marco institucional se enfrentan al problema de que, de entrada, asumieron la preexistencia de una ciudadanía responsable, consciente de sus derechos y de sus responsabilidades, y lo que es peor aún, se ha asumido que la ciudadanía se construye mediante mecanismos de incorporación a los distintos “mercados” de la vida pública, fundamentalmente el mercado económico y el mercado político. (Fuentes, 2012, p. 184)

## Construcción teórica de la arena pública

Para lograr una efectiva participación de la ciudadanía es menester comenzar reconociendo que la ciudadanía es un proceso en construcción y no una categoría a priori desde la cual fundar o justificar las tomas de decisiones gubernamentales. En los mecanismos de integración social las tensiones son la regla y no la excepción. A decir de Monedero, la cuestión tiene sus orígenes en la introducción y masificación de conceptos como buen gobierno, gobernabilidad democrática, gobernanza y buena gobernanza.

En esa discusión empezaron a dejarse de lado las preguntas clásicas sobre la legitimidad de la democracia o la superación del capitalismo [pues estos térmi-

nos] sitúan en un segundo plano la cuestión del poder, los desmanes cometidos bajo el paraguas ideológico liberal y la ruptura del consenso social de posguerra. (2003, p. 77)

Visto de esta manera, las políticas públicas no son únicamente soluciones técnicas, marcos lógicos, evaluaciones de procesos e impacto y modelos econométricos, sino espacio fértil para la disputa. Es decir, la agenda de las políticas públicas está formada por procesos cargados de intereses, negociaciones, resistencias y herencias institucionales. La sociología de la acción pública no busca modelos universales, prefiere las interpretaciones situadas y complejas que expliquen las dinámicas de poder y las exclusiones (Fontaine, 2014).

Cuando se trata de políticas públicas normalmente se remite al Estado con sus planes y sus programas. Otálora Sechague propone una mirada distinta: pensar en la acción pública de los actores sociales desde abajo reconociendo que las políticas también se construyen fuera del aparato estatal. Este enfoque *bottom-up* no solo descentraliza el poder, sino que abre un análisis a las negociaciones y significados que hay entre las personas, grupos y organizaciones. Otálora señala tres formaciones claves: la multiplicación de escalas, la diversificación de actores y la desmitificación del Estado como único ente de acción (Otálora, 2015). No basta con mirar la política desde un escritorio gubernamental. Se debe observar la configuración de las demandas y su incorporación en la agenda pública, los motivos e intereses de los actores para movilizarse, y la manera en cómo se implementan las políticas, es decir, en su operación. Estamos de acuerdo con Fontaine cuando señala que gobernar es heredar: toda política nueva arrastra normas, rutinas y lógicas pasadas (2014).

Al privilegiar este enfoque se hace necesario considerar las siguientes premisas: a) el actor no siempre actúa racionalmente; b) sin embargo, actúa siempre con un sentido, aun sin objetivos claros puede ser racional; c) como en la teoría de juegos, el contexto define las estrategias en relación al comportamiento de los otros actores, y d) presenta dos aspectos: uno ofensivo, que es aprovechar las oportunidades; y otro defensivo. A lo anterior habría que agregar algunos supuestos al análisis de las políticas públicas en operación: a) el caos es inherente a las instituciones de alta complejidad; b) la implementación del servicio o del programa de desarrollo social es resultado de variables políticas de largo

alcance; c) la operación de la política se genera en consenso, ligado al conflicto, resultado de la heterogeneidad y diferenciación entre quienes integran el grupo; d) cuando se trata de la ejecución de un programa de desarrollo social, el grupo beneficiario puede poseer autonomía y capacidad para producir sus propias normas y reglas de operación y e) la autonomía individual de los participantes emerge al asociarse y externar sus opiniones y preferencias (Luna y Velasco, 2022, p. 353).<sup>6</sup>

Paredes y Cáceres proponen una vía entre el construccionismo contextual y el pragmatismo. Su propuesta gira en torno al cruce entre dos tradiciones teóricas: el construccionismo social, especialmente en su versión norteamericana (Gusfield, Spector, Kitsuse) y el pragmatismo francés representado por autores como Cefaï o Boltanski. A diferencia del construccionismo puro, los enfoques pragmatistas no solo observan. Por ejemplo, los problemas públicos no solo existen cuando se discuten en la voz pública, si no cuando se insertan en arenas donde distintos actores se enfrentan, negocian, resisten o ceden. Estas arenas son espacios donde chocan discursos, pero también, intereses, estrategias, pruebas y demandas concretas (2023).

Sobre esta misma línea, Boltansky y Thévenot afirman que

los miembros de nuestras sociedades, al enfrentarse a las tensiones y disputas de la vida cotidiana, desarrollan un sentido de justicia que, sustentado en el uso de estas formas, permite cierta convergencia de interpretaciones. Puesto que la justicia presupone la comparación, y puesto que esta comparación no siempre nos favorece, podemos asumir que todo sentido de justicia incluye la presuposición de que otros también tienen acceso a ella, de modo que podamos llegar a un acuerdo con ellos sobre la definición de un bien común respecto del cual chocan posturas divergentes. Es esencial que, al final de la prueba que establece un juicio sobre un orden, quienes se encuentran en desventaja no cuestionen este sentido de justicia. Esto no excluye la posibilidad de que, en una situación concreta, las pruebas mismas puedan ser cuestionadas, pero alegando que su diseño e implementación fueron defectuosos. De hecho, el sentido de justicia que hemos modelado es una norma que se revela particularmente en situaciones donde algunos participantes consideran que ha sido traicionada en favor de la dominación. (2022, p. 4)

---

<sup>6</sup> Los supuestos son de elaboración propia y se derivan del análisis del trabajo que las autoras realizan para examinar el desempeño de las asociaciones.

Siguiendo a Boltansky y Thévenot, Paredes y Cáceres sostienen que las tensiones generadas están implicadas en una red de convenciones e instituciones de carácter preexistente y emergente a la vez llamada “arena pública”. En efecto:

Los procesos de constitución de las arenas públicas no solo se relacionan con la discusión pública, sino también con lo institucional, legal y político. (...) Hay escenarios sociales de todo tipo, pero solo cuando estos mundos se ordenan y configuran con el objetivo de lograr un bien público (o evitar un mal público) tenemos una arena pública. Seguir este proceso permite poner énfasis en la dimensión procesual y relacional que implica una trama de actorías, materialidades, instituciones, convenciones. (...) en consecuencia, las categorías se ajustan o antagonizan con las estructuras de sentido simbólico y moral del contexto. (2023, p. 44)

Así, para poder entender cómo se configuran los problemas públicos hoy en día, es necesario partir de una visión que no niega la importancia del discurso ni de la subjetividad y, a la par, reconoce que hay estructuras e instituciones, y que esos elementos no pueden ignorarse al investigar los conflictos sociales<sup>7</sup>. En el siguiente apartado propondremos una serie de criterios que permitirán indagar la operación de la acción pública considerando el enfoque de la sociología pragmática, sin dejar de lado el contexto histórico desde el cual emergen los problemas.

## Gobernanza y esbozos de una sociología de la acción pública

Desde el año 2010 se han incrementado los estudios y propuestas metodológicas que pretenden “abrir” el análisis de las políticas públicas (Arellano, 2022; Arellano et al., 2015; Blanco y Torres, 2023; Del Castillo y Quintana, 2022, y Flores et al., 2022). También se observan numerosos estudios de caso cuyo objetivo es presentar las “buenas” y “malas” prácticas de la gobernanza y de la interfaz Gobierno-ciudadanía (Arancibia, 2021; Blanco, 2024; Blanco y Sanz, 2023; Chávez, 2022; Chávez y Monsivais, 2018; Michaud y Audebrand, 2022; Rendón, 2023 y Serna de la Garza, 2024).

<sup>7</sup> Al definir la sociología de la acción pública desde el pragmatismo, los autores soslayan la importancia de cuestionar la gramática de la vida pública, es decir, los códigos, normas, reglas sociales y culturales que permiten que un reclamo sea visto como legítimo (Paredes y Cáceres, 2023, p. 45).

A la par, las críticas acompañan a las definiciones aceptadas de la gobernanza. El argumento central es que la gobernanza es una cocreación entre el Gobierno y la sociedad organizada donde la correlación de fuerzas está a favor del Estado impulsado por organismos internacionales y la iniciativa privada (Dufour, 2009). Desde esta línea de pensamiento “se corre el riesgo tanto de asumir la retirada del Estado como articulador del interés común, como de aceptar una concepción de sociedad civil complaciente que ha perdido la capacidad crítica y el impulso social transformador” (Monedero, 2003, p. 78). Es bien sabido que el concepto fue impulsado por el Banco Mundial “a partir de los años noventa, con posterioridad a la caída del muro de Berlín (1989), la desintegración de la URSS y luego de la constatación de las insuficiencias de los resultados prácticos del Consenso de Washington” (Bayón, 2018, p. 8). El vocablo gobernanza:

está asociado al Estado como agente promotor y gestor de la economía, a su capacidad económica, financiera y administrativa; a su vez, se relaciona el personal capacitado e innovador. Con él se designa la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que le proporciona buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una “nueva forma de gobernar”, la cual es común coligar con la globalización. Es una noción que busca —antes que imponer un modelo— describir una transformación sistémica compleja, que se produce a distintos niveles (de lo local a lo mundial) y en distintas esferas (sector público, privado y social). (Bayón, 2018, p. 8)

De ahí que, a riesgo de extraviarse en el discurso oficial carente de sentido, el concepto gobernanza deba reformularse al contemplar el contexto histórico en el cual opera el término, en cuanto que el Estado funge como promotor de la homogeneización económica a favor de la iniciativa privada, y partiendo del análisis de la creación de las arenas públicas.

Las siguientes categorizaciones de la “arena pública” se presentan a quien se interese en el estudio de, y la participación con, la pluralidad de actores y las tensiones que genera su relación. La tabla está diseñada a partir del concepto de “arena pública” definido anteriormente<sup>8</sup>, tomando en consideración el contexto histórico y socioeconómico desde el cual esta emerge. Debe

<sup>8</sup> Una de las críticas que ha recibido el pragmatismo de los autores es que “al limitarse a exponer una gramática de crítica y justificación, los autores revelan muy poco sobre cómo conciben los modos reales de articulación de los seis principios del orden y su influencia concreta en el mundo” (Juhem, 1994, p. 93). De ahí que este trabajo incorpore el marco contextual como telón de fondo desde el cual emergen las demandas y las posibilidades de acción.

señalarse que la definición en su dimensión empírica parte de las áreas de interés pronunciadas por quienes participan en la construcción del problema público<sup>9</sup>. En otras palabras, un problema público se constituye por diferentes áreas de interés<sup>10</sup>.

**Tabla 1.** Agentes e intereses en la construcción de la arena pública<sup>11</sup>

Área de interés latente	Definición	Actores	Contexto
Cívica	El bien común y el interés colectivo	Asociaciones vecinales/ Organizaciones de la sociedad civil	Consultar INEGI <sup>12</sup> dependiendo del problema público
Laboral	Garantía de seguridad social	Organizaciones obreras y patronales	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)
Campesina	Garantía de gestión del territorio y acceso a programas sociales	Ejidatarios (as)/ Asociaciones ganaderas	Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del INEGI
Industrial -mercantil	Beneficio económico	Cámaras, confederaciones y asociaciones empresariales	Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas (Enafin) y Encuesta Anual de Comercio (EAC) del INEGI
Del patrimonio cultural	Protección y disfrute/beneficio económico	Consejos, fundaciones y asociaciones/ Ayuntamientos de los pueblos originarios	Encuesta Nacional de Consumo Cultural (2012) y Encuesta Nacional de Cultura Cívica (Encuci 2020) del INEGI
Diversidad de identidades	Garantía de derechos y libertades cívicas	Colectivos, coaliciones, asociaciones y redes	Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg) y Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (Enadid) del INEGI

**Fuente:** elaboración propia con base en Boltansky y Thévenot (2022), Juhem (1994) y Paredes y Cáceres (2023).

<sup>9</sup> Boltansky y Thévenot llaman “régimen de justificación” a los marcos de referencia moral y argumentativa para justificar sus acciones durante el conflicto (2022).

<sup>10</sup> Las metodologías, dinámicas y técnicas de investigación que podrían acompañar a esta propuesta están en: Arellano (2022); Arellano et al. (2015); Blanco y Torres (2023); Del Castillo y Quintana (2022); Flores et al. (2022); Luna y Velasco (2022) y Pawson y Tilley (2000).

<sup>11</sup> La tabla excluye a los grupos delincuenciales. No obstante, podría considerarse su inclusión dado que muchos de ellos trabajan “mano a mano” con el Gobierno para alcanzar sus demandas de tránsito, compra y venta de mercancía ilegal. Al respecto véase Bonilla (2025).

<sup>12</sup> INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

## Conclusiones

La discusión sobre la gobernanza en México está en ciernes. En el enfoque dominante en los análisis, y los estudios de caso, prima la racionalidad estratégica de la diversidad de actores en sus interacciones. Da por sentado que la gobernanza explica las relaciones de una ciudadanía participativa e interesada en los asuntos públicos. Y si bien los marcos normativos diseñados por el Gobierno mexicano en pro de la participación ciudadana exigen el diseño de políticas públicas que garanticen su implicación, los resultados han sido negativos.

En este contexto, el concepto de gobernanza debe reformularse, en el sentido de reconocer que: considerando que a) los problemas públicos no existen, sino que emergen continuamente; b) en un contexto que favorece apropiaciones diferenciadas de los recursos públicos y acceso al debate público en favor del Estado ; c) donde existe pluralidad de actores que yuxtaponen sus demandas sobre el mismo problema público ; d) y, por ende, se hace necesario diversificar los enfoques teóricos y las metodologías. La sociología de la acción pública pretende visibilizar estos procesos de negociación, disputas y sentido compartido. Para ello se propuso apenas una matriz cuyo objetivo es conocer quiénes son los agentes e intereses, más allá del marco institucional, que intervinieren en la construcción de la arena pública.

Para finalizar, debe decirse que la matriz está en construcción. Este trabajo puede ampliarse al participar activamente en la definición de la arena pública, traduciendo los análisis de la sociología de la acción pública en ejercicios interpretativos/reflexivos desde la experiencia. Así, algunas recomendaciones finales son:

- Usar metodologías que privilegien el diagnóstico y autodiagnóstico para identificar los intereses de quienes demandan atención en la solución de un problema público.
- Promover la formación de comités vecinales. Las reuniones podrían llevarse en una plaza pública. El Estado debe garantizar la asociación y la apropiación del espacio público con fines no comerciales.

- Fortalecer la integridad grupal al incentivar el intercambio continuo de preocupaciones, habilidades e ideas.
- Estudiar los marcos normativos relacionados con los derechos humanos, la Constitución y los mecanismos de protección de esos derechos.
- Identificar y socializar las desigualdades resultantes en el diagnóstico (condiciones de trabajo, inclusión de las diversidades sexo-genéricas, control del territorio, autonomía en la toma de decisiones, medio ambiente, derechos de las infancias, acceso y transparencia de la información, acceso al patrimonio cultural, servicios públicos, etcétera).
- Mantener contacto directo con las oficinas de Gobierno, estatal y municipal, relacionadas con los problemas e intereses identificados en el diagnóstico. Crear espacios en redes sociales digitales con una base de comunicación ética.
- Exigir la rendición de cuentas a quienes implementan la política pública. Al mismo tiempo, demandar la capacitación de los funcionarios y funcionarias en el cumplimiento óptimo de su desempeño.
- Discutir con la academia sus resultados de investigación en espacios institucionalizados y no institucionalizados.

## Referencias

- Aguilar, C. (28 de enero de 2024). Políticas públicas y cultura política. *La Jornada Maya*. <https://www.lajornadamaya.mx/opinion/226432/politicas-publicas-y-cultura-politica>
- Aguilar, L. F. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. INE.
- Arancibia, E. (2021). (Coord.). *Gobernanza local en tiempos de Covid-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*. UNAM-ENES Mérida.
- Arellano, D. (2022). *Las trampas de la decisión: o cuando los gobiernos y las organizaciones marchan (casi) gustosos al precipicio*. Fontamara y Universidad de Xalapa.
- Arellano, D., Lepore, W., Zamudio, E. y Blanco, F. (2015). *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?* CIDE.
- Bayón, M. L. (2018). El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza. *Economía y Desarrollo*, 160(2), el2. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425558003003>

- Becerra, R. (coord.). (2024). *El daño está hecho: balance y políticas para la reconstrucción*. Grano de Sal.
- Becker, H. (1967). Whose side are we on? *Social Problems*, 3, 239-247. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2018/11/doctrina47158.pdf>
- Berthin, G. (2012). Una primera aproximación a la dinámica y los dilemas de la gobernabilidad democrática subnacional en América Latina. En G. Zaremborg (Coord.), *Redes y jerarquías: Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 35-70). FLACSO México; IDRC-CRDI.
- Blanco, L. A. (2025). Evaluación de políticas públicas: el Coneval como agente de gobernanza. *La Jornada Maya*, 24 de marzo de 2025. <https://www.lajornadamaya.mx/opinion/244671/evaluacion-de-politicas-publicas-el-coneval-como-agente-de-gobernanza>
- Blanco, L. A. (2024). "Cultura política y estrategias de operación de los programas de desarrollo social 'Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos' y 'Seguridad Alimentaria' en Yucatán, México, 2018-2024". *Cofactor*, 13, 25, 63-110. <https://cieps.edomex.gob.mx/sites/cieps.edomex.gob.mx/files/files/Revista%20Cofactor/COFACTOR25/COFACTOR25ART3.pdf>
- Blanco, L. A. y Torres, R. (2023). Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica. *Revista Cofactor*, 23, 29 – 52. <https://cieps.edomex.gob.mx/sites/cieps.edomex.gob.mx/files/files/Revista%20Cofactor/COFACTOR23.pdf>
- Blanco, L. A. y Sanz, S. E. (2023). Contribución del ORGA al desarrollo municipal de Mérida, Yucatán. *Revista Costa Oriental*, 1(1), 27-39, <http://revistacostaoriental.mx/index.php/rco/issue/view/1/15>
- Boltanski, L. y Thévenot, L. (2022). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Gallimard.
- Bonilla, G. (3 de agosto de 2025). La gobernanza criminal, un concepto clave para mejorar las políticas de seguridad. *La Jornada Maya*. <https://www.lajornadamaya.mx/opinion/250538/la-gobernanza-criminal-un-concepto-clave-para-mejorar-las-politicas-de-seguridad>
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, 13(3), 753-784.
- Chávez, C. (2022). La constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en México: ¿De la gobernanza a la gobernanza participativa? En L. B. Montes de Oca Barrera y L. E. Martínez Salvador (Comps.), *Caminos de la gobernanza en México: Avances, pausas, obstáculos y retrocesos* (pp. 199-234). UNAM.
- Chávez, C. y Monsivais, M. (2018). Gobernanza y desarrollo social en el Estado de México: análisis del diseño de cuatro mecanismos de participación ciudadana institucionalizada (MPCI). *Revista Cofactor*, 7(14), 53-84.
- Del Castillo, G. y Quintana, D. (2022). *Políticas públicas*. Nuevos enfoques para la investigación. FLACSO México.

- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13354361002>
- Dufour, D. R. (2009). La gouvernance comme nouvelle forme de contrôle social. *Connexions*, 91(1), 41-54. [https://www.researchgate.net/publication/250290425\\_La\\_gouvernance\\_comme\\_nouvelle\\_forme\\_de\\_controle\\_social](https://www.researchgate.net/publication/250290425_La_gouvernance_comme_nouvelle_forme_de_controle_social)
- Flores, L., Quintero, E. y Torres, E. E. (2022). *Problemas sociales complejos y políticas públicas. Metodologías alternativas para su estudio*. Ediciones del Lirio y Universidad de Guadalajara.
- Fontaine, G. (2014). Análisis de políticas en la sociología de la acción pública. *Revista Investigaciones Altoandinas*, 16(2), 5-16. [https://www.researchgate.net/publication/281901016\\_El\\_analisis\\_de\\_politicas\\_en\\_la\\_sociologia\\_de\\_la\\_accion\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/281901016_El_analisis_de_politicas_en_la_sociologia_de_la_accion_publica)
- Fuentes, M. L. (2012). Complejidad y exclusión social. En R. Cordera, P. Ramírez Kuri y A. Ziccardi (Coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 182-196). IIS, Siglo XXI.
- Global State of Democracy Initiative (2025). México. <https://www.idea.int/democracytracker/country/mexico>
- Juhem, P. (1994). Un nouveau paradigme sociologique ? À propos du modèle des Économies de la grandeur de Luc Boltanski et Laurent Thévenot. *Scalpel*, 1, 1-21. <http://boltanski.chez-alice.fr/texte/textejuhem.pdf>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH]. (2025). Diario Oficial de la Federación (DOF). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley General de Desarrollo Social [LGDS]. (2025). Diario Oficial de la Federación (DOF). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LGTAIP]. (2025). Diario Oficial de la Federación (DOF). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal [LGEPFAPF]. (2007). Diario Oficial de la Federación (DOF). [https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/Acuerdo\\_Modificadorio\\_Lineamientos\\_Generales.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/Acuerdo_Modificadorio_Lineamientos_Generales.pdf)
- Luna, M. y Velasco, J. L. (2022). Tensiones y dilemas en la evaluación de los sistemas asociativos. En J. Cadena-Roa (Coord.), *Contribuciones para el estudio del desempeño asociativo: Resultados de la puesta a prueba del protocolo para la evaluación de asociaciones*. UNAM; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Monedero, J.C. (2003). *La trampa de la gobernanza: nuevas formas de hacer política*. *Revista Foro*, (48), 57-69.

- Michaud, M. & Audebrand, L. K. (2022). *One governance theory to rule them all? The case for a paradoxical approach to co-operative governance*. *Journal of Co-operative Organization and Management*, 10(1), 100151.
- Otálora, J. D. (2015). *Sociología de la acción pública: una mirada a nuevos enfoques*. *Desafíos*, 27(2), 325-330.
- Paredes, J. P. y Cáceres, D. (2023). *La sociología de los problemas públicos*. *Cinta de Moebio*, (76), 37-49. <https://cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/view/70080>
- Pawson, R. & Tilley, N. (2000). *Realistic evaluation*. Sage Publications.
- Peschard, J. (2024). *Transparencia asediada, contrapesos resilientes*. En R. Becerra (Coord.), *El daño está hecho: balance y políticas para la reconstrucción* (pp. 115-132). Grano de Sal.
- Rendón, A. (2023). *Instituciones de participación ciudadana en Colombia, Brasil, Bolivia, Venezuela y Cuba*. Bonilla Artigas y UAM.
- Serna de la Garza, J. M. (2024). *Acceso a la ciudadanía. Estudio sobre diversos mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos decisionales del Estado*. IJJ-UNAM.
- Wachauf, D. (22 de julio de 2024). *Fracaso de la lucha contra la corrupción en México*. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/combate-a-la-corrupcion-ha-fallado-por-falta-de-voluntad-politica-exauditor-de-la-asf/>