



# Elementos para el ejercicio del diálogo en la administración pública

## Elements for the exercise of dialogue in the public administration

Juan José Sanabria López\*

Fecha de envío: 20 de octubre de 2022  
Fecha de aceptación: 14 de diciembre de 2022

### Resumen

*El diálogo es el mejor medio del que dispone el Estado y su administración pública para superar las crisis a través de la construcción de acuerdos; es el espacio en que los participantes manifiestan sus intereses, confrontando sus razones por medio del debate. Así, la deliberación se constituye como una de las bases normativas de la teoría democrática; mientras que la argumentación es el medio, a través del cual, los integrantes de la comunidad política (gobernantes y gobernados) formulan juicios morales que dan fundamento a la política. Pero, cuando las condiciones no permiten el diálogo, la siguiente mejor opción para crear valor público es la negociación. A través de la negociación las partes interesadas acuerdan líneas de conducta, buscan ventajas individuales o colectivas, procuran obtener resultados que sirvan a sus intereses mutuos; de tal forma que en la negociación se requiere defender los intereses, pero al mismo tiempo compartir un interés común por encontrar una solución favorable a las partes.*

**Palabras clave:** *Diálogo, deliberación, negociación, administración pública.*

### Abstract

*Dialogue is the best means available to the State and its public administration to overcome crises through the construction of agreements; it is the space in which participants express their interests, confronting their reasons through debate. Thus, deliberation is constituted as one of the normative bases of democratic theory; argumentation*

---

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Es Coordinador académico de los Proyectos de Investigación "Análisis de Políticas Públicas" y "Estudios sobre Gobierno Abierto" en la FES Acatlán. Sus líneas de investigación son: Teoría de la Administración Pública; Análisis de Políticas Públicas; Ética Pública y Gobierno Abierto.

*is the means through which the members of the political community (rulers and governed) formulate moral judgments that give foundation to politics. But, when conditions do not allow for dialogue, the next best option to create public value is negotiation. Through negotiation, the interested parties agree on lines of conduct, seek individual or collective advantages, seek results that serve their mutual interests; In such a way that in the negotiation it is necessary to defend the interests, but at the same time to share a common interest to find a solution favorable to the parties.*

**Key words:** *Dialogue, deliberation, negotiation, public administration.*

## 1. Introducción

El modelo de la burocracia weberiana plantea la operación de una organización racional que pretende alcanzar la eficacia con base en una estricta división trabajo, en donde los funcionarios mantienen un diálogo sólo entre pares, ya que los negocios públicos en este modelo únicamente pueden ser abordados por expertos que poseen la capacidad para analizar esta información especializada. Sin embargo, como saldo del periodo neoliberal, el Estado aprendió que no puede detentar el monopolio del espacio público, requiere de los actores del mundo del mercado y de la sociedad civil organizada a fin de sumar recursos, experiencia y capacidades para encontrar soluciones a los problemas complejos que afronta la humanidad en la segunda década del siglo XXI. Pero, para estar en condiciones de coordinar estos actores, el Estado y su administración pública tienen que transformar el modelo de gestión de lo público con el que venían desempeñándose, e incorporar una habilidad propia de las sociedades abiertas y democráticas: el diálogo.

El diálogo es un ejercicio en el que los participantes manifiestan sus intereses, confrontando sus razones por medio del debate; el verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y creencias, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores. Así, la deliberación se constituye como una de las bases normativas de la teoría democrática ya que el consenso alcanzado a través del diálogo debería servir como guía para una política democrática.

Pero, entonces, ¿qué habilidades debe ejercitar una administración pública dialógica? Para dar respuesta esta pregunta, el objetivo de este artículo es analizar los elementos y habilidades que debe desarrollar una administración pública que haga uso del diálogo en el ejercicio de gobierno.

Para alcanzar dicho objetivo, el artículo se divide en cinco partes: la primera aborda la relación entre lenguaje y la política; la segunda desarrolla las nociones de diálogo y deliberación;

en la tercera se trata la importancia de la dialéctica y los argumentos como elementos en los que se apoya el ejercicio dialógico; en el cuarto apartado se analiza el papel de la retórica y la persuasión; y en el quinto se describe la negociación como la siguiente mejor opción para crear valor público.

## 2. El lenguaje y la política.

La política es una actividad social que se desarrolla por medio del lenguaje. Este último se puede definir como un sistema de expresiones que emplea símbolos, en este caso palabras, que representan cosas, entre las que puede haber objetos físicos, sentimientos, ideas; por ello, la función del lenguaje se debería limitar a reflejar la realidad tan exactamente como sea posible.

Sin embargo, el lenguaje es también una fuerza capaz de incendiar la imaginación e incitar emociones; las palabras ayudan a configurar lo que se percibe, pero también estructuran la actitud hacia ello.

Así, como señala Heywood (2011: 20-22), vincular una palabra a un significado preciso es algo difícil de hacer en términos políticos porque estos transmiten ideas, conceptos y valores que son muy complejos en sí mismos y a menudo muy controvertidos; se debe tener presente que la mayor parte de los términos políticos acarrea una connotación ideológica, un conjunto de presunciones y creencias que influye en cómo se usan las palabras y qué significado se les atribuyen.

Desde este enfoque, la realidad social pretende entenderse como una comunidad dialéctica configurada por el lenguaje, y por tal, la racionalidad política es una acción humana caracterizada por el habla y el lenguaje que posee un componente axiológico, puesto que se refiere al bien del hombre, al bien que afecta a los ciudadanos y que varía según las condiciones de cada comunidad y cada ciudadano; en este orden de ideas, la racionalidad política le fijará los límites de la acción de gobierno a la administración pública, la cual deberá seleccionar el mejor camino para instrumentar la solución más conveniente para alcanzar dicha noción de bien común.

Además, la racionalidad política es una forma de racionalidad retórica, puesto que el diálogo, que es la esencia de la comunidad, implica diferencias de sentido, distintas convicciones que han de articularse. De este modo, la política exige de la razón que reconduzca los intereses a la formación de la voluntad, y todas las declaraciones de voluntad social y política dependen de las creencias comunes basadas en la retórica. La deliberación, por ello, es fundamental para la racionalidad política, ya que, frente al dictamen técnico de los especialistas administrativos, se requiere potenciar el juicio político de los ciudadanos (Arenas, 2008: 174).

La interacción humana, al mantener en el tiempo representaciones mentales sobre las acciones de los demás, crea hábitos y roles recíprocos que, al volverse rutinas, se constituyen en estructuras estables en forma de organizaciones, instituciones y procedimientos administrativos. En todo este proceso hay una creación colectiva de significados, que determinan la percepción sobre uno mismo, los otros y sobre la sociedad. El origen de estos discursos colectivos no se encuentra en los individuos ni en las estructuras, sino en la interacción entre ambos. Estas estructuras generan normas y expectativas respecto a cómo entender el mundo, qué tipos de comportamiento son legítimos y qué intereses e identidades son posibles; normas y creencias que, a su vez, determinarán la forma en que las organizaciones administrativas procesarán las expectativas de la comunidad.

Dichas construcciones sociales no se crean ni se mantienen por sí mismas; para ello es necesario que haya discursos que les den sentido y legitimidad en un momento dado. Estos discursos responden también a un entorno y a las estrategias y los recursos de los individuos que promueven y definen determinados valores y visiones del mundo por medio de argumentos, categorías y conceptos que buscan persuadir; en otras palabras, cada discurso refleja también la suma de decisiones individuales y las relaciones de poder en cada sociedad, elementos que se verán reflejados en las acciones que emprende la administración pública para satisfacer las expectativas de la comunidad y tratar de alcanzar el bien común.

En efecto, como señala Cejudo (2010: 97-98), para que un discurso tenga efectos en la realidad no basta la solidez lógica y la claridad argumentativa; el discurso ha de estar acompañado también de elementos persuasivos que lo conecten con la realidad y con las percepciones de otros actores, así como recursos de poder que lo sostengan frente a discursos alternativos.

Desde esta perspectiva, las disputas políticas son disputas entre políticos, grupos de interés, técnicos especialistas en la administración pública y ciudadanos que sostienen significados sociales múltiples y cambiantes. La creación de significado es una dimensión crucial en las maniobras políticas, ya que busca obtener ventajas en la construcción de creencias sobre eventos, políticas, líderes y problemas y la elección de los medios para resolver dichos problemas.

Sin embargo, el hecho de que el discurso político incorpore toda una serie de valores y principios, no garantiza que, en la práctica del gobierno, dichos valores se respeten plenamente. Una cosa es el discurso y otra la práctica administrativa gubernamental. Por una parte, los hechos y los valores están tan entrelazados en la elaboración de planes, políticas y programas, que los argumentos fácticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público. Lo posible, depende a menudo, de lo que el sistema político-administrativo considere justo o aceptable. Muchas restricciones en el diseño de planes,

políticas y programas sólo pueden flexibilizarse cambiando las actitudes y los valores de la comunidad de tomadores de decisiones. (Majone, 1997: 43).

La política, desde este mirador, es el arte de construir, reacomodar o recomponer compromisos, que se traducen en tipos de valores, que son procesados por la estructura decisoria de los grupos de interés. En este sentido, la política alude a los procesos de negociación para conjugar posturas disímbolas que características del pluralismo democrático.

En este contexto, el actuar de la administración pública proporciona los espacios institucionales, organizacionales y procedimentales para llevar a cabo el ajuste mutuo de intereses. Las capacidades de la gestión son la base para que el desempeño institucional se acredite con el mejoramiento de las decisiones, y las acciones que se conjugan para dar paso al comportamiento del gobierno, sin embargo, el valor de la legitimidad se relaciona con la capacidad y el prestigio que tiene la autoridad para conseguir que la calidad de vida sea la constante en las sociedades que han optado por la convivencia plural y exigente de lo público.

Las instituciones no tienen por única finalidad facilitar la coordinación de las acciones individuales, su razón de ser fundamental es instituir simbólicamente y en un horizonte de responsabilidad el mundo común. De esta forma, para Luis Aguilar (1997: 25), no se puede calificar estrictamente como pública una política gubernamental que de entrada se descalifique o boicotee por el conjunto o la mayoría de los ciudadanos, esto debido a que no están convencidos de los medios, agentes y fines del curso de acción decidido por el gobierno, con el propósito de resolver los problemas y las demandas planteados por ellos. Las actividades de formación del consenso y de promoción de la confianza mediante la comunicación son así, en pleno derecho, componentes esenciales de la política.

Cabe señalar que es engañoso creer que los acuerdos políticos siempre son un reflejo de la voluntad general, ya que el proceso de decisión político es vulnerable al triunfo de intereses particulares, a la miopía, a la falta de voluntad para conseguir compromisos dolorosos, y a la incapacidad para gestionar el riesgo (Moore, 1998: 90).

Por ello, en política, las decisiones deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica. Los gobernantes actúan a menudo impulsados por influencias externas o por la fuerza de sus convicciones personales, en tales casos, se requieren argumentos posteriores a la decisión para dotarla de una base conceptual, para demostrar que encaja en el marco de la política existente y en el marco de las competencias del aparato administrativo, para aumentar el asentimiento, para descubrir nuevas implicaciones y para adelantarse a las críticas o contestarlas. Entonces, para ser eficaz, la política incluye una doble dimensión y tarea: ser

capaz de resolver los problemas técnico-administrativos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantee público ciudadano.

Para la administración de la comunidad política se requiere no sólo una sólida conciencia jurídica, un conocimiento experto probado, destreza técnica y manejo directivo; se exige cultivar la costumbre republicana y democrática de comunicar al público, con evidencias y argumentos convincentes, la razones de por qué una determinada política prefiere ciertos fines, instrumentos y regulaciones, por qué una demanda social específica ha sido incluida o excluida de la agenda de gobierno, por qué un programa incorpora ciertos procedimientos y tiempos, por qué una organización pública se comportan de una cierta manera y no de otra con los ciudadanos.

La acción político-administrativa es el medio para incidir en la deliberación y la argumentación que tienen como objetivo básico asegurar la cohabitación pacífica y armónica de los contrarios. Con este ajuste mutuo de intereses, la política se constituye en un instrumento que refleja la disposición de los actores para aceptar el reacomodo de valores, preferencias e intereses en operación; de esta forma, la consulta, la deliberación y la competencia interinstitucional, impiden que los gobiernos incurran en la adopción de criterios y decisiones que no reflejen los intereses legítimos de la sociedad, y por ende, que la acción de la administración pública se encuentre lo suficientemente legitimada.

La cooperación, entonces, puede ser entendida como el resultado de procesos y recursos que se aprovechan para procurar que las voluntades en conflicto ingresen a la esfera del entendimiento y los arreglos pacíficos. Esto no es fácil, para ello, es necesario contar con capacidades institucionales (particularmente con las habilidades de los funcionarios públicos) que permitan reducir los conflictos y aumentar los sistemas de cooperación en todos los órdenes de la vida. Por tal, el compromiso de la administración pública es con las opciones que contribuyen a fortalecer las relaciones de solidaridad que son importantes para revertir la marginación y la exclusión. La equidad es un valor que reclama toma de conciencia para evitar que la desigualdad se reproduzca como un elemento que impida a las personas, las comunidades y los Estados, tener mejores horizontes de vida.

Por ello, es importante el aprendizaje político, es decir, todos aquellos hábitos que adquiere el individuo que van formando parte de su personalidad y que contribuirán a que una sociedad sea más estable o inestable, a que el ciudadano conciba a la política como un ejercicio dialógico, incluidos, claro está, el cuerpo de funcionarios públicos.

### 3. Diálogo y deliberación.

El ser humano es un ser discursivo, un ser dialógico, ya que a través del lenguaje va construyendo el sentido de su mundo y de su vida en común. De esta forma, el diálogo fundamenta la coexistencia cooperativa entre los diversos grupos sociales. Dicha coexistencia permite el establecimiento de pactos y la solución pacífica de disputas. El término diálogo procede del griego *logos* (discurso) y *diá* (entre) y que literalmente significa “discurso entre personas”. El diálogo, desde hace mucho tiempo, se ha desarrollado en diferentes ámbitos de la vida social, situación que se genera, sobre todo, cuando se pretende remover los obstáculos para el intercambio de opiniones y el entendimiento entre los individuos.

Así, desde la antigüedad, por ejemplo, para Sócrates y los sofistas, el diálogo fue una herramienta imprescindible en su labor y, en el caso de Sócrates la conversación era una actividad fundamental con sus discípulos (Hadot, 2008). Más tarde, San Agustín consideró que el diálogo es un instrumento para encontrar la verdad (Agustín, 1985). Durante la época de la Ilustración, al diálogo se le concibió como un método racional para la solución de las controversias, con base en la tolerancia y el espíritu laico (Blom, 2010).

Laura Baca (1996: 18-19) destaca los trabajos de Martin Buber, quien afirma que el sentido fundamental de la existencia humana debe remitirse al principio dialógico que permite una comunicación existencial entre “yo y tu”. Para Buber, hay dos tipos de diálogo, el falso en el que los individuos creen que se comunican mutuamente, cuando lo único que hacen es alejarse unos de otros. En contraste, el diálogo verdadero es aquel en el que se establece una “relación viva” entre las personas.

Siguiendo a Olamendi (1996: 19-20), para Jünger Habermas la acción comunicativa es un comportamiento lingüístico que se dirige a los otros en la búsqueda de un acuerdo, en vista de acciones comunes, y es diferente a la acción estratégica en cuanto que ésta última se orienta a la obtención de ciertos comportamientos a través de la amenaza y el engaño.

El diálogo es motivado por la pluralidad de intereses individuales, de grupos, de clases sociales, pueblos o naciones. Se trata de un encuentro donde los interlocutores se comprometen libremente con la finalidad de lograr un acuerdo, el cual se pondrá en marcha a través de las acciones de la administración pública. El diálogo es el mejor medio que se dispone para superar las crisis a través de la construcción de acuerdos y con ello encontrar soluciones a las diferencias que ocasiona la convivencia social, con toda su pluralidad de creencias, valores, expectativas, las cuales deberán considerarse en los planes, políticas y programas que formule la administración pública; sin embargo, para Adela Cortina (2009: 96) podemos adoptar dos actitudes distintas:

1. El discutir por discutir sin ningún deseo de averiguar si podemos llegar a entendernos.
2. Tomar el diálogo en serio, porque nos preocupa el problema y queremos saber si podemos entendernos.

La primera actitud convierte el diálogo en un absurdo, la segunda hace que el diálogo tenga sentido, como una búsqueda cooperativa de la justicia y la corrección.

El diálogo es el espacio en que los participantes manifiestan sus intereses, confrontando sus razones por medio del debate, mismo que es regulado por la prudencia. Las personas que entablan un diálogo poseen diferentes concepciones del mundo, orientan sus vidas y acciones de manera diferente, poseen diferentes valores. Estos elementos permiten que el diálogo sea un ejercicio valioso en la toma de decisiones gubernamentales, para una sociedad democrática el diálogo es el medio que permite la construcción de consensos que legitiman a los planes, políticas y programas que pondrá en marcha la administración pública, por ello, la administración pública se encuentra obligada a practicar un diálogo permanente con la ciudadanía.

En este punto, el consenso entre los seres humanos sólo es posible si no se ocupan únicamente de sus intereses particulares; así, la desconfianza hacia todo lo que pretende instaurarse como universal, se fundamenta en que toda visión del mundo está condicionada por intereses particulares (Molina, 2010: 38). El consenso es una concordancia entre voluntades y, por lo tanto, un acuerdo de opiniones, mientras que en contraste, el disenso se relaciona con la divergencia y la falta de acuerdo entre las partes. El binomio consenso-disenso puede ser entendido, también, como conformidad-inconformidad con un determinado sistema normativo o institucional. Dichas manifestaciones de acuerdo y desacuerdo deben expresarse, justamente, a través del ejercicio del diálogo. Debemos precisar que la aceptación por parte del individuo de la regla de la mayoría no significa consentimiento absoluto; mientras que, en contraste, un disenso extremo que desborda los cauces institucionales pone en riesgo las bases de la pluralidad y la propia existencia de la comunidad.

El consenso total no sólo impide la disgregación de las opiniones discordantes de los distintos grupos sociales, sino que también nulifica el diálogo y condena cualquier expresión disidente por considerarla perniciosa para el orden político, ya que un régimen que requiere de un consenso unánime para ser legítimo, debe estar fundado sobre el consenso de todos, y no puede obtener los resultados esperados, sino imponiendo el consenso obligatorio. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por su acentuado pluralismo, resulta imposible la existencia de consenso unánime, de ahí la importancia de la administración pública incorpore el ejercicio del diálogo para la construcción de consensos.

Llegar a un consenso por medio del diálogo equivale a eliminar o superar la amenaza de la violencia social, consolidando la comunidad de seres humanos. De esto se puede inferir que la vida política y las instituciones públicas son constitutivamente discursivas. Así como el diálogo permite construir acuerdos, también posibilita la expresión de desacuerdos sobre determinadas ideas o concepciones. Lo que significa que, en algunas ocasiones, los interlocutores no sólo buscan defender sus intereses particulares, sino que no están en puestos a ceder, transformando con ello el diálogo en una mera discusión, frustrando de esta manera la posibilidad del acuerdo.

Pero, como señala Ambrosio Velasco (2006: 111-112), la posibilidad de que en una comunidad exista una actitud de diálogo no depende únicamente de la pluralidad cultural y de una actitud de apertura y aprendizaje dialógicos hacia lo distinto y lo distante, sino que también está en función de la existencia de espacios públicos, plurales y tolerantes que aseguren la plena libertad de interpretaciones y discusiones diversas, así como de instituciones democráticas que procesen esas discusiones en acuerdos y decisiones políticas, de ahí la importancia de que la administración pública se constituya como uno de estos espacios de diálogo.

El diálogo, particularmente en la democracia, tiene que ser un diálogo sin otra intención que el propio dialogar, y de esta forma las decisiones serán el resultado de esta acción (Arenas, 2008: 162). En la democracia, la mediación, entendida como la interacción entre las acciones de los disidentes y las de quienes manifiestan su conformidad con una situación determinada, se encuentra referida fundamentalmente a los métodos, reglas y pautas del quehacer político y, por esa vía, a las modalidades con las que se articulan la mayoría y las minorías. La mediación fundada en el diálogo desempeña un importante papel en la adecuada articulación entre ambos elementos; puede representar una actitud que facilita el acuerdo en la medida en que las partes aceptan ceder en sus posiciones originales (Baca, 1996: 21), esta habilidad debe ser incorporada a las capacidades técnicas de los funcionarios públicos.

La pretensión a la que se aspira con el diálogo, en una sociedad heterogénea, es transformar al hombre común en un ciudadano informado, activo en la deliberación pública, o por lo menos, atento a las opiniones que se vierten sobre los asuntos públicos, para, de esta manera, encontrarse en condiciones de entender, discutir y aceptar los planes, políticas y programas del gobierno, e incluso, contribuir en su elaboración. A fin de alcanzar este objetivo, el poder político y su administración pública deben crear ámbitos de diálogo, y para que éste sea fructífero, debe existir confianza mutua entre las partes, lo que sólo puede lograrse cuando la administración pública y los actores de la sociedad están resueltos a actuar en forma transparente. Además, son los afectados quienes tienen que decidir qué intereses deben ser primariamente

satisfechos, pero para que tal decisión pueda ser racional, no dogmática, el único procedimiento moralmente correcto para alcanzarla es el del diálogo, culminando en un consenso entre los afectados.

El diálogo como elemento constitutivo de la elaboración de planes, políticas y programas es un factor propio e irrenunciable de los regímenes democráticos, ya que la elección y desarrollo de una herramienta de gobierno es resultado de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica. Así, el diálogo debe ser seguido por la acción. Sólo puede crearse confianza si las personas creen que sus opiniones son escuchadas y tenidas en cuenta (Bondevic, 2005: 18).

Por otra parte, y como ya se ha señalado, la confrontación democrática asegura el establecimiento de acuerdos entre los diferentes actores, evita la exclusión o la nulificación de alguno de los contendientes y garantiza la gobernabilidad, entendida como capacidad de conducción de la sociedad (Sánchez, 2012), ya que con ello se busca institucionalizar y hacer lícito el disenso. En esta lógica, ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de las minorías, particularmente su derecho a convertirse en mayoría. La democracia contribuye a definir de manera libre y colectivamente cuáles son las necesidades y expectativas y, por consiguiente, cuál ha de ser la orientación del gobierno en sus leyes, planes, políticas, programas y presupuestos. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren explicarse, argumentarse, difundirse entre el público y, además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y despertar el consenso entre los ciudadanos, por lo que esta capacidad debe ser incorporada a las habilidades de los funcionarios de la administración pública.

La deliberación se constituye, así, como una de las bases normativas de la teoría democrática, ya que el consenso alcanzado a través de la discusión debe servir como guía normativa para una política democrática, además de concebir al ciudadano como una persona prudente, capaz de participar en una deliberación racional sobre los asuntos comunes, planteamiento que apunta a revitalizar el papel del ciudadano en la vida política, en general, pero de manera particular en los espacios decisorios de la administración pública.

Sin embargo, el proyecto de democracia deliberativa, lejos de romper con el modelo liberal, en buena medida es deudor de la teoría de John Rawls (1995), en la concepción de persona razonable, así como en el desarrollo de su idea de deliberación, donde ocupa un lugar fundamental la razón pública, de tal forma que, cuando los ciudadanos o sus representantes enfrentan desacuerdos de tipo moral, deberían razonar conjuntamente hasta alcanzar decisiones mutuamente aceptables y no limitarse a resolver las cuestiones por el sistema de suma de voluntades individuales característico de la democracia procedimental (Zafrilla, 2008: 179-181).

En este sentido, para Pedro Zafrilla (2008: 182-183), el proceso deliberativo se lleva a cabo sobre tres ideales:

1. El principio de reciprocidad; en el proceso deliberativo las personas tenderán a hacer concesiones en vista a que los demás las hagan también; este principio es fundamental para una sociedad pluralista ya que permite vivir en el marco de desacuerdos morales sin pretender necesariamente resolverlos, se trata más bien de llegar a un acuerdo mutuamente aceptable con base en el respeto mutuo, de tal forma que los ciudadanos al justificar las políticas públicas, deben esgrimir razones que puedan ser aceptadas por todos.
2. El principio de publicidad; establece que las razones sobre las que se sustentan las decisiones deben ser transparentes. La publicidad garantiza el requisito de la reciprocidad y obliga a la transparencia gubernamental.
3. El principio de responsabilidad; atañe a aquellos que participan en la deliberación. Esta responsabilidad recae en los representantes políticos de la ciudadanía y no se limita a sus electores, sino que se extiende a todas las personas que forman parte de la comunidad política y a las futuras generaciones.

Las virtudes o cualidades deliberativas, a diferencia de la tolerancia estricta, se hacen con la voluntad y la habilidad para entender al otro y entenderse con él. Así, “el verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores” (Majone, 1997: 42). Para que este proyecto se pueda llevar a cabo, los defensores de la democracia deliberativa enfatizan la necesidad de que los ciudadanos posean una serie de virtudes deliberativas (Zafrilla, 2008: 183-184):

- a) El respeto mutuo; es la virtud fundamental sobre la que descansa la deliberación y está ligada al principio de reciprocidad. El ciudadano virtuoso respeta a sus conciudadanos (y a otros seres humanos), intentando entender y evaluar honestamente sus propuestas y las evaluaciones de éstos sobre sus propias propuestas. Lo hace también ofreciendo razones que los otros puedan entender.
- b) La integridad cívica; esta virtud se refleja en el hecho de que las personas se comporten de una forma coherente con aquello que defiendan, pero esto no debe confundirse con el estar ceñido dogmáticamente al núcleo de sus valores y objetivos, ya que una persona puede adoptar nuevos valores.

- c) La magnanimidad cívica; esta virtud se muestra en relación con los argumentos y las razones de aquellos que discrepa con nosotros. Las personas entienden que las propuestas y posiciones de los otros son las que sinceramente creen, y no tratan de encontrar en sus palabras intenciones estratégicas ocultas.

El potencial que ofrece la deliberación sólo puede aprovecharse con el auxilio de reglas y procedimientos apropiados, ya que el debate sin regulación conduce con facilidad a la discusión interminable e incluso a la violencia. A fin de evitar o reducir estos peligros, en todos los regímenes democráticos modernos y en sus administraciones públicas, se ha institucionalizado cuidadosamente la deliberación pública, con el propósito de asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión. El verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores; de ahí la importancia de construir un espacio público para la deliberación informada y la confrontación de discursos alternativos en condiciones de igualdad, requisito fundamental para entender una administración pública democrática. Para este efecto, cobra notable importancia el manejo de herramientas como la dialéctica y el empleo adecuado de argumentos.

#### 4. El diálogo: dialéctica y argumentos

La dialéctica se ocupa de los argumentos utilizados en una controversia o en una discusión con un solo interlocutor, en la dialéctica se ejercen el diálogo y la controversia, en donde se encuentran implicadas categorías como la autocomprensión, finitud, temporalidad, opinión y transformación de sí mismo y del interlocutor en el diálogo (Arenas, 2008: 155 y 173).

Majone (1997: 40-41) nos recuerda que, para los griegos, la dialéctica tiene tres usos principales: como método de examen crítico de los fundamentos y los supuestos de las diversas disciplinas especializadas; como técnica para defender las opiniones propias y procedimientos para aclarar las cuestiones polémicas; y como proceso educativo que transforma al hombre común en un ciudadano informado y al especialista técnico-administrativo en una persona capaz de comunicarse con sus conciudadanos.

Las premisas de las que hace uso la dialéctica son puntos de vista razonables, conocidos y difundidos en la comunidad, y la conclusión a la que llegan no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión. La dialéctica es un procedimiento de exposición y defensa de la propia opinión frente a las objeciones de los demás y, en consecuencia,

contribuye a esclarecer y dimensionar las cuestiones en controversia y a depurar las razones que sustentan la propia posición, lo que la hace una herramienta valiosa para la administración pública.

Si bien la dialéctica se emplea con un solo interlocutor, la finalidad de la argumentación es acrecentar la adhesión de un auditorio a las tesis que se presentan para su aprobación; no se trata de una adhesión puramente intelectual, sino que la argumentación crea siempre una disposición a la acción, a ser puesta en práctica. La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas, es así que la discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas (Majone, 1997: 36).

La argumentación difiere de la demostración formal en tres sentidos importantes, según Majone (1997: 58):

- a) La demostración es posible sólo dentro de un sistema formalizado de axiomas y reglas de inferencia. La argumentación no parte de axiomas, sino de opiniones, valores o puntos de vista rentables; utiliza inferencias lógicas, pero no se agota en sistemas deductivos de enunciados formales.
- b) Una demostración trata de convencer a todos aquellos que cuentan con los conocimientos técnicos requeridos, mientras que la argumentación trata de provocar o incrementar la adhesión a las tesis que se presentan para su consentimiento.
- c) La argumentación no se limita a producir un acuerdo puramente intelectual, sino que trata de incitar a la acción, o por lo menos de crear una disposición para actuar en el momento apropiado.

El punto de partida de un argumento no es un conjunto de supuestos abstractos, sino puntos de vista existentes entre la comunidad; su conclusión no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión. Los argumentos de los analistas pueden ser más o menos técnicos, más o menos refinados, pero deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación. El político y el administrador público requieren argumentos no sólo para aclarar su posición respecto a un problema sino también para atraer más simpatizantes. En el proceso de la política y de la administración pública se pueden identificar actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) para ofrecer al público ciudadano las razones por las que un gobierno ha decidido hacer una cosa y no otra, al escoger ciertos objetivos, metas e instrumentos y no otros (Aguilar, 1997: 24).

La estructura del argumento será por lo general una mezcla compleja de enunciados fácticos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones; no hay un procedimiento único para la construcción de un argumento ya que los datos y las pruebas pueden seleccionarse en diversas formas de entre la información disponible; tomando en cuenta estos elementos, cualquier plan, política o programa de la administración pública están expresados en argumentos construidos con el propósito de convencer. El contenido técnico formal de un plan, política o programa es importante, pero nunca suficiente para transmitir, por sí mismo, la justificación de la decisión tomada; los argumentos que debiera esgrimir la administración pública son, entonces, una mezcla compleja de hechos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones que buscan, por un lado, comunicar la decisión y, al mismo tiempo, justificarla y legitimarla (Cejudo, 2010).

A la administración pública no le basta tener un discurso retórico bien estructurado, es necesario que posea algún tipo de impacto en la audiencia objetivo, para ello se deben considerar los siguientes elementos, mismos que, según Guillermo Cejudo (2010: 107-108), contribuyen a mejorar el “factor de aceptación” de los argumentos:

1. Debe haber simetría entre la solución ofrecida y la percepción sobre el problema.
2. Utilizar metáforas que contribuyan a relacionar los argumentos de política con las ideas y los conceptos usados comúnmente por la audiencia objetivo.
3. La ambigüedad permite que cada quien entienda lo que le conviene.
4. Empleo de la idea del bienestar común como justificación.
5. Seleccionar cuidadosamente las ideas a expresar en la petición del beneficio a fin de omitir argumentos que pudieran generar escepticismo.
6. Seleccionar cuidadosamente las ideas a expresar en la petición del beneficio a fin de descalificar a los argumentos opuestos.

El argumento, en la administración pública, entonces, se presenta como una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones objetivas: con deducciones matemáticas y lógicas, habrá también inferencias estadísticas, empíricas y analógicas, referencias opiniones de expertos, estimaciones de beneficios y costos y aclaraciones de diversas clases. Esta complejidad hace imposible toda verificación directa, sencilla, del argumento, por lo que se deberá recurrir a diversos criterios que dependerán de los métodos analíticos empleados, de la credibilidad y robustez de las conclusiones y de ciertas convenciones sobre la adecuación y la eficacia.

En este punto, es importante señalar que la evidencia que esgrime el argumento en administración pública no es sinónimo de datos ni de información, es una información seleccionada de entre el acervo disponible e introducido en un punto específico del argumento a fin de persuadir. La elección poco apropiada de los datos, el emplearlos en un punto equivocado del argumento y un estilo de presentación inadecuado para el auditorio al que se dirige el argumento son factores que pueden destruir la eficacia de la información como evidencia.

De esta forma, una evaluación incorrecta del vigor y pertinencia de la evidencia podría conducir a conclusiones erróneas, los hechos pueden evaluarse en términos de cánones más o menos objetivos, pero la evidencia debe serlo de acuerdo con la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto e incluso la credibilidad del analista.

## 5. El diálogo: retórica y persuasión.

Paralelo al tema de la argumentación, se desarrollan los tópicos relacionados con convencer y persuadir, en este punto, la retórica es la expresión del sentido y la posibilidad de la comunicación por medio del discurso, se refiere a las técnicas del orador, que se dirige a una multitud, es decir que la retórica, en una primera aproximación, puede ser definida como el arte de convencer o persuadir.

Sin embargo, para Francisco Arenas (2008: 163 y 166), la retórica no se reduce a ser una técnica de persuasión, ni tampoco simplemente a un arte del orador profesional que se dirige a un público, ni menos aún el arte de hablar de aquello que carece de fundamento; la retórica no es únicamente el arte de hablar bien, sino también el arte de escuchar debidamente. La retórica es inseparable de la dialéctica, ninguna de ellas renuncia a la comprensión como tarea: si lo importante para la dialéctica es la pregunta, para la retórica lo central es la respuesta. Sin embargo, a pesar de la estrecha relación entre dialéctica y retórica, ésta difiere de aquélla en algunos rasgos (159):

- a) La retórica se aplica a situaciones concretas: la deliberación de una asamblea, el juicio de un tribunal, el ejercicio público de la asamblea.
- b) La retórica no puede convertirse en una disciplina puramente argumentativa, porque se dirige al oyente.
- c) La retórica no puede convertirse en una técnica vacía y formal a causa de su vinculación con los contenidos de las opiniones admitidas o aprobadas por la mayoría.

El ámbito por excelencia de la dialéctica, la argumentación y la retórica, es el de los valores. En la sociedad moderna retórica y ética se han venido a concebir como extremos opuestos; la retórica se ha entendido solamente como el arte de persuadir, creencia que simplifica y empobrece la riqueza de aspectos de una retórica fundamental. La retórica, referida al horizonte ético-político de la praxis, es afín a la hermenéutica. De este modo, la hermenéutica se puede definir justamente como el arte de comentar lo dicho o lo escrito (Arenas, 2008: 154 y 172-173).

Por otra parte, la persuasión tiene lugar por medio de discursos, que argumentan sobre los fines válidos en la acción social y los medios convenientes para alcanzarlos. El estilo, la elegancia de la expresión y los modos de comunicación novedosos son a menudo medios importantes para obtener apoyo para una idea nueva y superar la hostilidad del prejuicio y/o la inercia institucional.

Sin embargo, no cualquier discurso funciona por igual, ya que debe haber un vínculo entre la percepción de los problemas y las soluciones propuestas. En la administración pública se requiere que quienes proponen planes, políticas y programas los presenten como adecuados para alcanzar propósitos deseables. Por ello, no importa solamente el análisis del contenido del discurso, sino también el proceso de construcción del mismo, ya que, si el discurso se origina exclusivamente entre los tomadores de decisión, es probable que su capacidad para legitimar el actuar de la administración pública sea menor que si el discurso se generara a partir de la interlocución entre los distintos actores que intervienen en la definición de los problemas y la especificación de alternativas (Cejudo, 2010: 109-110).

Los gobernantes tienden a pensar según categorías tradicionales, o en términos de alternativas excesivamente restringidas en relación con sus propios objetivos. Se necesita la persuasión para introducirlos a considerar diferentes formulaciones o enfoques para el problema que se discute, porque es posible que los efectos psicológicos de los argumentos fácticos no sean lo bastante fuertes como para superar la inercia de patrones tradicionales de pensamiento. De esta forma, la discusión genera las condiciones propicias para que los participantes ajusten su visión de los hechos, e incluso cambien sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca.

Como hemos analizado, el diálogo es el mejor medio del que dispone una administración pública democrática para la construcción de acuerdos en sociedades heterogéneas, sin embargo, cuando las condiciones no permiten el diálogo, la siguiente mejor opción para crear valor público lo es la negociación.

## 6. La negociación.

Negociar es lo que ocurre cuando dos partes tienen intereses en conflicto, pero también tienen una zona de conveniencia mutua donde la diferencia puede resolverse. La negociación es una actividad en la cual la administración pública y los ciudadanos que presentan intereses discrepantes se comunican e interactúan influenciándose mutuamente, con el fin de llegar a un acuerdo mutuamente aceptado que se convierte, desde entonces, en un objetivo común en cuyo logro las partes se comprometen (Barroso, 2007: 1).

La negociación es una situación estratégica fundamental para la administración pública, ya que las acciones de una parte dependen de lo que haga la otra. Los integrantes inician planteando sus intereses; los motivos que tiene cada negociador dan como resultado conductas que se traducen en propuestas verbales con las que una parte intenta persuadir a la otra. A través de la negociación gobernantes y ciudadanos acuerdan líneas de conducta, buscan ventajas individuales o colectivas, procuran obtener resultados que sirvan a sus intereses mutuos.

La negociación es un proceso que posee etapas y normas que se deben cumplir durante su ejecución. Dichas etapas constituyen los ingredientes básicos que ayudan a conseguir que los funcionarios públicos y los ciudadanos interesados lleguen a acuerdos mutuamente satisfactorios; además, dejan abierta la posibilidad de realizar futuras negociaciones con la contraparte. En el proceso de negociación es determinante la disposición que pueda existir para aceptar el acuerdo; asimismo, también es fundamental la comunicación entre quienes están negociando. De hecho, en todas las negociaciones la buena comunicación facilita el llegar a acuerdos.

La administración pública debe tener claro que negociar es redefinir un problema para generar la mejor opción que satisfaga los intereses de las partes y, como consecuencia, éstas logren comprometerse en un acuerdo que puedan cumplir. Cada conflicto es diferente, y por tal, es necesario detectarlo, prevenirlo y manejarlo para poder negociarlo.

En la negociación se requiere defender los intereses, pero al mismo tiempo compartir un interés común por encontrar una solución favorable a las partes. Para Francisco Barroso (2007: 3), son factores que influyen en la negociación:

1. Información. Mientras más información se tenga sobre el oponente, más ventaja puede uno obtener en la negociación y llegar a un acuerdo ventajoso para nosotros y probablemente ventajoso para él.

2. Tiempo. El manejo del tiempo puede ser importante en el desarrollo de una negociación, quien esté desesperado tiene las de perder.
3. Poder. Aquí se le define como la capacidad para conseguir que las cosas se hagan, aunque los otros no lo deseen. El poder está basado en la percepción, si uno piensa que tiene poder, entonces lo tiene. Mientras más importante, insustituible y escaso sea el recurso que posea una parte de la negociación, mayor poder tendrá sobre su oponente y mejores resultados puede obtener.

Además, siguiendo a Barroso, son componentes de una negociación los siguientes (7-8):

1. Sujetos negociadores. Se refiere a las partes involucradas en el proceso de negociación, y se clasifican en tres tipos:
  - a) Antagonistas cooperadores: Son quienes buscan una solución provechosa para todos, cediendo en algunas de sus demandas y haciendo concesiones con tal de llegar a un buen acuerdo. Quieren llegar a la transacción, no tienen intenciones malévolas, pero tampoco son altruistas. Desconfían un poco de los otros, se mueven dentro de límites.
  - a) Antagonistas estridentes: Son quienes buscan su beneficio propio y ofrecen concesiones, concentrándose más en la ventaja sobre el otro y buscando resultados favorables para ello. En ocasiones son malévolos y no puede confiarse en ellos ya que hacen promesas engañosas y traicionan los acuerdos.
  - a) Socios completamente colaboradores: Son completamente abiertos y esperan honestidad total. No tiene manejo estratégico de posturas.
2. Materia de negociación. Puede ser de contenido amplio (varios temas a tratar) o de contenido restringido (puntual). Pueden ser temas económicos, sociales, de negocios, entre otros.
3. Lugar de negociación. Se refiere al lugar donde se llevará a cabo la negociación. Al llevar a cabo una negociación se debe conocer previamente el tipo de negociación en la cual se va a participar. Si se conoce el tipo de negociación se podrá tener una preparación encaminada a obtener mejores beneficios, es así que a continuación se presentan en el siguiente cuadro los tipos de negociación.

**Cuadro 1, Tipos de negociación**

Criterio	Negociación cooperativa	Negociación competitiva	Método Harvard
Participantes	Amigos	Adversarios	Solucionadores
Meta	Acuerdo	Victoria	Buen acuerdo
Relación	Cultivan	Condicionan	Cultivan
Concesiones	Hacen	Demandan	Hacen/Demandan
Con el problema	Suaves	Duros	Duros
Con la gente	Suaves	Duros	Suaves
Con los otros	Confían	Desconfían	Neutrales
Posición	Muy flexibles	Muy rígidos	Intereses
Avance	Hacen Ofertas	Hacen Amenazas	Exploran intereses
Límites	Los muestran	Los esconden	Evitan tenerlos
Unilateralidad	Aceptan pérdidas	Demandan ganancias	Mutua ganancia

Fuente: José Parra V, Evelinda Santiago *et al* (2010: 4-5).

La administración pública debe entender que el éxito en la solución de un problema específico dependerá de la capacidad para definirlo y analizarlo, de la habilidad para seleccionar entre los cursos de acción que se determinen como viables para afrontar el problema y alcanzar los objetivos trazados para su solución y de la aptitud para ejecutar y controlar, oportunamente, la decisión tomada, que siempre será susceptible de ser mejorada. Cualquier método de negociación, para Jorge Paz (2004: 90), se debe juzgar con base en tres criterios:

- a) Conducir a un acuerdo sensato, si el acuerdo es posible.
- b) Ser eficiente en tiempo, energía y recursos gastados para llegar al acuerdo.
- c) Mejorar, o por lo menos no deteriorar la relación entre las partes.

Un acuerdo sensato puede definirse como aquel que satisface los intereses legítimos de ambas partes dentro de lo posible, que resuelve los conflictos de intereses con equidad, que es durable y que tiene en cuenta los intereses de la comunidad. Por ello, la negociación debe ser asumida por la administración pública como una habilidad fundamental entre sus integrantes.

## 7. Conclusiones

Para la administración de la comunidad política es preciso no sólo una sólida conciencia jurídica, un conocimiento experto probado, destreza técnica y manejo directivo; además, se exige cultivar entre sus integrantes la costumbre republicana y democrática de comunicar al público,

con evidencias y argumentos convincentes, las razones de por qué se escoge un determinado plan, política o programa para alcanzar ciertos fines; por qué una demanda social específica se incluye o se excluye de la agenda de gobierno; por qué una organización pública se comporta de una cierta manera y no de otra con los ciudadanos.

Tradicionalmente la administración pública operaba con base en la idea de ocultar con un velo de discreción las decisiones que tomaba, sin preocuparse por la necesidad de argumentar con los ciudadanos, sin presentarles las evidencias en las que se fundamentaba dicha decisión; pero ahora, en un entorno democrático, se le exige al funcionario que ejercite el diálogo a fin de lograr consensos con los ciudadanos, para construir espacios de encuentro, en los cuales, funcionarios y ciudadanos, puedan llegar a acuerdos que sean respetados por ambas partes.

La administración pública está aprendiendo que el diálogo es el mejor medio del que dispone para encontrar soluciones consensadas que den respuesta a las demandas de un público-ciudadano diverso, complejo y demandante, de forma tal, que las decisiones legitimadas de la administración pública puedan eliminar o superar la amenaza que significa la violencia social.

El factor determinante en la definición de una administración pública dialógica es un ciudadano informado, con disposición a participar en la deliberación pública; por lo que los funcionarios que integran la administración pública deberán incorporar a sus aptitudes el uso de la dialéctica, la retórica, la argumentación y las evidencias, ya sea en el diálogo o en la negociación. Así, una administración pública que asimile en sus rutinas procesos de deliberación razonados es fundamental para la formulación, instrumentación y evaluación de planes, políticas y programas auténticamente democráticos.

En este sentido, la dialéctica es una habilidad que adquirirá el funcionario público para la exposición y defensa de la propia opinión frente a las objeciones de los demás (ciudadanos o colegas), contribuyendo a esclarecer y dimensionar las cuestiones en controversia y a depurar las razones para fundamentar su propia posición; mientras que la retórica le permitirá convencer o persuadir a los ciudadanos por medio de discursos que argumenten sobre los fines válidos en la acción colectiva y los medios convenientes para alcanzarlos. El cruce de preguntas y respuestas entre un ciudadano informado y un administrador público dialógico, permitirá desterrar las decisiones de gobierno caprichosas y carentes de un diagnóstico certero.

La negociación es una habilidad que puede considerarse como básica en una sociedad fuertemente diferenciada y atomizada, pero que aspira a un gobierno de corte democrático, en este contexto la administración pública deberá fluctuar entre el diálogo y la negociación para encontrarse en condiciones de convencer a sus contrapartes, incluso cediendo en un momento

determinado, ante los argumentos y evidencias esgrimidos por los ciudadanos, siempre en aras de construir espacios públicos y acciones de gobierno que aspiren auténticamente al beneficio de los integrantes de la comunidad política.

## 8. Fuentes de consulta

Aguilar, Luis (1997) “Introducción” en Majone, Giandomenico *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

Agustín (1985), *La ciudad de Dios*, México: Porrúa.

Arenas Francisco (2008), “Gramáticas de la deliberación” en Moratalla, Agustín y Lisón, Francisco (Editores), *Ética, ciudadanía y desarrollo*, España: Publicacions de la Universitat de Valencia.

Baca, Laura (1996), *Diálogo y democracia*, México: Instituto Federal Electoral.

Barroso, Francisco (2007), *Negociación y administración intercultural*, México: Universidad Anáhuac/Universidad del Mayab.

Blom, Philipp (2010), *Encyclopédie. El triunfo de la razón en tiempos irracionales*, Barcelona: Anagrama.

Bondevic, Kjell (2005), “Ética, valores humanos y desarrollo: una perspectiva noruega” en Kliksberg, Bernardo (Compilador), *La agenda ética pendiente de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

Cejudo, Guillermo (2010), “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista” en Merino Mauricio, *et al.*, *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*, México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cortina, Adela (2009), *Ética mínima*, Madrid: Técnos.

Hadot, Pierre (2008), *Elogio de Sócrates*, Barcelona: Paidós.

Heywood, Andrew (2011), *Introducción a la teoría política*, México: Tirant lo Blanch.

Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Molina, Julián (2010), “Las condiciones ideales del diálogo y la vinculación de la ética y la política” en Ortiz, Juan y Navarro, Jesús (Coordinadores), *Ética y política. Ruptura o afinidad en un país convulso*, México: Universidad de Guadalajara/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Oriente.

Moore, Mark (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona: Paidós.

Parra, José; Santiago, Evelinda; *et al.* (2010), “Estrategias para negociaciones exitosas” en *e-Gnosis*, volumen 8, México: Universidad de Guadalajara.

Paz, Jorge (2004), “Negociación: competencia gerencial por antonomasia” en *Revista EIA*, número 1, febrero, Colombia: Escuela de Ingeniería de Antioquia.

Rawls, John (1995), *Liberalismo político*, México: Fondo de Cultura Económica.

Sánchez, José, (2012) “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)” en Lerner, Berta; Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (Coordinadores), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Velasco, Ambrosio (2006), *Republicanismo y multiculturalismo*, México: Siglo XXI.

Zafrilla, Pedro (2008), “Democracia deliberativa, ¿una propuesta liberal?” en Moratalla, Agustín y Lisón, Francisco (Editores), *Ética, ciudadanía y desarrollo*, España: Publicacions de la Universitat de Valencia.



ENC R U C I J A D A  
REVISTA ELECTRÓNICA DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

43° NÚMERO ENERO-ABRIL 2023

Revista Electrónica del  
Centro de Estudios en Administración Pública de la  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en  
Administración Pública  
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Jesús Baca Martínez*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:  
*Dra. María Areli Montes Suárez*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:  
*Mtra. Alma Iglesias González*

Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a  
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:  
*Dr. Adán Arenas Becerril*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Dr. Arturo Hernández Magallón*

Coordinador de Informática:  
*Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego*

LA REVISTA

**Director de la Revista:**  
Dr. Maximiliano García Guzmán

**Editor de la Revista:**  
Mtro. Eduardo Leal Hernández

**Consejo Editorial:**  
Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
Dr. Arturo Hernández Magallón  
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez  
Dra. Fiorella Mancini  
Dr. Eduardo Villarreal Cantú  
Dr. Roberto Moreno Espinosa

**Diseño, integración y publicación electrónica:** Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 14, No.43, enero-abril 2023, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, [ceap@politicas.unam.mx](mailto:ceap@politicas.unam.mx). Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 10 enero de 2023.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.