



4

EL DIÁLOGO Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LAS AMÉRICAS

Marzo, 2004

DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Programa Especial para la Promoción
del Diálogo y la Resolución de Conflictos**

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD)

Programa Especial para la Promoción del Diálogo

y la Resolución de Conflictos

1889 F Street, N.W.

Washington, D.C. 20006

<http://www.upd.oas.org/lab/special/conflicts.html>

En el 2001, la UPD estableció el Programa Especial con el objetivo de poner a disposición de los Estados miembros y de la Organización marcos conceptuales, metodologías y herramientas técnicas en el campo de la resolución de conflictos y el diálogo. Estas herramientas han sido desarrolladas y fortalecidas en el marco de varias misiones de la UPD en la región desde principios de los años noventa.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición de la OEA. Los autores agradecen comentarios.

Índice:

PARTE I.....	2
INTRODUCCIÓN	2
CONTEXTO REGIONAL	3
LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y EL DIÁLOGO.	5
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DIÁLOGO.	9
• MARCO LEGAL.....	10
• CREACIÓN DE INSTANCIAS ESPECIALIZADAS	10
• SENSIBILIZACIÓN, EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN	12
PARTE II.....	14
APROXIMACIÓN A UNA TIPOLOGÍA DE DIÁLOGO	14
CONDICIONES MÍNIMAS PARA EL DIÁLOGO.	16
ASPECTOS METODOLÓGICOS	17
REFLEXION FINAL.	20
BIBLIOGRAFÍA	21

EL DIÁLOGO Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LAS AMÉRICAS*

PARTE I

INTRODUCCIÓN

La democracia supone la confrontación pacífica y constructiva de intereses, ideas y criterios entre distintos actores de una sociedad. Fieles a este postulado, y conscientes de que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”,¹ los países Miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han logrado establecer a lo largo de las últimas dos décadas estructuras institucionales democráticas.

En algunas de estas instituciones, por medio del diálogo y la concertación se han logrado consensos y acuerdos políticos, temáticos y regionales en aras de la consolidación de la gobernabilidad democrática. En efecto, en los congresos y parlamentos se asumen compromisos políticos; en los espacios de deliberación públicos se concertan estrategias y políticas; al nivel regional y local también se resuelven problemas y se acuerdan iniciativas de desarrollo local.

Sin embargo, acontecimientos recientes de ingobernabilidad en la región evidencian la fragilidad y falta de consolidación de la institucionalidad democrática, y las debilidades de sus estructuras y la insuficiencia de los mecanismos de diálogo institucionalizados. Así mismo, se constata la falta de actitudes y capacidades para el diálogo, tanto al nivel estatal como en la sociedad civil. Dichas falencias al nivel de las dinámicas socio políticas ponen a la orden del día la necesidad de fortalecer la gobernabilidad democrática y mejorar la capacidad de los Estados para articular adecuadamente las relaciones entre los diferentes actores sociales, resolver los conflictos políticos internos y atender las necesidades de la población.

En este contexto, el *diálogo*², surge como un mecanismo clave para contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en las Américas, toda vez que se trata de un proceso dinámico que permite reunir a múltiples actores y sectores de una sociedad para abordar problemas complejos que no han podido ser resueltos adecuadamente (o sea, con eficacia, sostenibilidad, legitimidad y pacíficamente), a través de una o varias instituciones políticas por sí solas.

* Documento preparado para el Foro Regional: Experiencias Latinoamericanas sobre Diálogo y Concertación: Retos de su Institucionalización. Lima, Perú. OEA/UPD.

¹ OEA. *Carta Democrática Interamericana AG/RES. 1 (XXVIII-E/01)*, Art. 11. Lima, Perú, 11 de septiembre de 2001.

² No existe una definición generalmente compartida y única de diálogo. Esta definición se basa tanto en la experiencia de la OEA como el trabajo del PNUD. Ver Díez Pinto, Elena. *Towards the construction of a dialogue typology*. Documento inédito. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2003.

De tal manera, fortalecer la gobernabilidad supone por un lado, reforzar las instituciones democráticas y los procesos de diálogo que en ellas se desarrollan y, por el otro, propiciar la institucionalización de procesos y mecanismos de diálogo que han surgido como respuestas a situaciones de crisis e ingobernabilidad, procesos de concertación de políticas públicas o búsqueda de proyectos nacionales concertados.

Ante los nuevos retos, los estados miembros de la OEA, a través de su carta constitutiva, los acuerdos de las Cumbres Hemisféricas y otros mandatos, han demostrado su compromiso con la promoción del diálogo y el manejo de conflictos. En especial, la **Carta Democrática Interamericana** resalta la importancia de llevar a cabo iniciativas institucionales para responder a las nuevas necesidades de los países de la región y pone en el centro de este proceso la necesidad de desarrollar nuevas formas de democracia que promuevan la resolución pacífica de conflictos y la colaboración entre distintos actores en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas.

Para apoyar la consolidación democrática en el Hemisferio, durante la XXXIII Asamblea General en Chile, en 2003, los Estados miembros de la OEA decidieron encomendar al Consejo Permanente de la Organización continuar *“promoviendo el intercambio de experiencias y mejores prácticas para institucionalizar el diálogo como medio para promover la gobernabilidad democrática y la resolución de conflictos.”* Igualmente, solicitaron que la Secretaría General de la OEA, a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), *“continúe desarrollando mecanismos de diálogo e instrumentos de prevención y resolución de conflictos a fin de apoyar a los Estados miembros en su interacción con distintos actores políticos y sociales”*.³

Los Estados miembros reconocen así que una democracia efectiva requiere el consentimiento activo de los ciudadanos. Por lo tanto, conceptos tales como inclusión, participación, pertenencia y concertación son esenciales para su fortalecimiento, siendo las instituciones democráticas existentes en la región, tales como los partidos políticos y las instancias de representatividad, los medios esenciales a través de los cuales se materializan dichos conceptos.

En el contexto del **Foro Regional: Experiencias Latinoamericanas sobre Diálogo y Concertación y el reto de su Institucionalización** este documento tiene como finalidad estimular la reflexión regional y la búsqueda de respuestas a los dilemas y los retos de la institucionalización del diálogo como política de estado.

CONTEXTO REGIONAL

Como se ha señalado, a pesar del despliegue democrático de las últimas décadas, las debilidades y limitaciones de las instituciones democráticas existentes en la región han generado múltiples desafíos para las sociedades de las Américas. Desde el punto de vista político e institucional uno de los mayores desafíos es lograr que los sectores

³ Promoción y fortalecimiento de la democracia. Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana. AG/RES. 1957 (XXXIII-O/03) Numerales 5.d y 7.h. Santiago, Chile, 10 de junio de 2003.

sociales marginados se inserten plenamente en el proceso democrático. Igualmente, los países del Hemisferio enfrentan el reto de fortalecer los canales de intermediación entre el Estado y la sociedad, así como revertir la crisis de legitimidad de las instituciones de representatividad, en especial la de los partidos políticos y los parlamentos.⁴ Los países del Hemisferio también están enfrentando problemas tales como la fragmentación de la sociedad civil y la creciente apatía ciudadana frente a la participación pública y el voto. Otro desafío importante es mejorar los sistemas judiciales y combatir la corrupción.

En el campo económico y social, se destacan los desafíos presentados por las elevadas deudas externas y los desequilibrios de las balanzas comerciales y de pagos, que reflejan la vulnerabilidad de los estados miembro frente a la globalización. Igualmente, muchos países de la región siguen enfrentando altos niveles de desempleo, subempleo y pobreza, al igual que altos índices de inequidad social, los cuales se convierten en los desafíos más delicados para el mantenimiento de la gobernabilidad democrática. Así mismo, los países de la región, además de tratar de cerrar la brecha entre clases sociales, deben seguir luchando por minimizar las diferencias entre grupos étnicos y de género y la brecha creciente entre el campo y la ciudad.

Otro desafío que amenaza a las democracias de la región, y que está íntimamente relacionado con los problemas mencionados anteriormente, es el incremento en las tasas de criminalidad urbana y rural. Incluso, en algunos países, la presencia de grupos armados irregulares y el impacto del tráfico ilegal de drogas y armas han contribuido a desestabilizar las bases de la convivencia social y de la gobernabilidad democrática.

El panorama político y socioeconómico actual del Hemisferio explica en parte el desencanto de algunos sectores de la ciudadanía con respecto al sistema político democrático y los valores que representa⁵. La frustración ciudadana y la acumulación de desafíos socioeconómicos y políticos, ponen en riesgo la continuidad institucional y contribuyen al debilitamiento de la gobernabilidad democrática en el hemisferio. Evidencia de esto es la tendencia de algunos sectores de la población de acudir a las vías de facto para solucionar conflictos entre ellos, y entre ellos y el Estado, en lugar de acudir a las vías institucionales y pacíficas de resolución de diferencias, lo que ha generado crisis sociales recurrentes.

Así, la precaria estabilidad de los países de la región esta generando un creciente debilitamiento de la institucionalidad democrática, tentaciones autoritarias y veleidades populistas. Estos tres desafíos sólo pueden ser enfrentados a través del fortalecimiento de

⁴ En el periodo 1996-2002, tanto los congresos nacionales como los partidos políticos resultaron ser las instituciones con menores niveles de confianza entre la población, con un promedio de respaldo del 27% para los primeros y 20% para los segundos, muy por debajo de instituciones como las Fuerzas Armadas y la Iglesia. *Encuesta Latinobarómetro*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro, 2003.

⁵ Según el resultado de las encuestas de Latinobarómetro realizada en 17 países latinoamericanos en 2002, a pesar de que el 56% de la población apoya la democracia como forma de gobierno, el 65% de la misma se siente insatisfecha con ella y el 50% manifestó no importarle si un gobierno no democrático llegara al poder en su país. *Encuesta Latinobarómetro*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro, 2003. Ver un análisis al respecto en *The Economist* "Democracy clings on in a cold economic climate", agosto 15 de 2002.

la gobernabilidad democrática, vía el diálogo que restituye relaciones fluidas y constructivas entre los estados y sus sociedades.

En esa búsqueda de profundizar la gobernabilidad perdida o amenazada, como lo demuestra los eventos recientes de agitación social y política en Colombia, Ecuador, Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela, entre otros, los países de la región han reconocido la urgencia de redoblar los esfuerzos encaminados a promover la resolución pacífica de conflictos internos, responder a las demandas de la población y revitalizar el papel de las instituciones democráticas, haciéndolas más inclusivas y participativas, con el fin de re-legitimar el sistema político y, finalmente, fortalecer la gobernabilidad democrática en la región.

De cara a estos retos, es alentador constatar el creciente compromiso de los Estados miembros hacia la apertura de nuevos espacios de participación pública, aunque los resultados obtenidos hasta el momento han demostrado que aún falta un largo camino por recorrer, pues algunos patrones de comportamiento político existentes, basados en la confrontación más que en la colaboración, y la insuficiencia de habilidades específicas para facilitar el diálogo y la concertación, obstaculizan el manejo constructivo de las diferencias entre los diversos actores políticos.

LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y EL DIÁLOGO.

La gobernabilidad democrática se entiende como la capacidad de los gobernantes de mantener en orden los procesos políticos y lograr que los objetivos propuestos sean socialmente aceptables, en el marco constitucional democrático establecido.⁶ Supone así mismo, que el Estado, las instituciones y procedimientos (congresos, partidos, elecciones) sean eficaces y eficientes. La gobernabilidad es entonces un proceso de generación permanente de condiciones democráticas de corto, mediano y largo plazo, y es responsabilidad tanto de los estados como de los ciudadanos.

El énfasis de la buena gobernabilidad no debe estar solo en el control o la eficacia administrativa y gerencial del gobierno, sino en la capacidad estatal de crear y poner en marcha un sistema de retroalimentación entre la demanda ciudadana, el diálogo público, la conversión de la demanda en políticas públicas y la devolución de éstas por medio de planes y programas gubernamentales. El logro de esto supone la existencia de una estrategia de gobernabilidad que genere condiciones para desarrollar las instituciones, los mecanismo de relacionamiento y la convicción ciudadana de que el sistema democrático es el más viable y perfectible.

En contraposición a lo anterior la ingobernabilidad es percibida como ineficacia de los Estados para responder a las crecientes necesidades y demandas de la sociedad en el

⁶ La noción de gobernabilidad ha sido un tema de amplia discusión de la ciencia política. Angel Flisfisch (1989), en un sentido amplio, define gobernabilidad en términos de la capacidad del Estado para tomar decisiones oportunas y eficaces, aceptables socialmente y encaminadas al desarrollo del país. Sin embargo, esta gobernabilidad es democrática, según Joan Pratts (2003), cuando la toma de decisiones de autoridad y resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produce conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democráticas.

marco de las condiciones económicas existentes, y, por otro, al desencanto y pérdida de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones democráticas al no encontrar cumplidas sus aspiraciones. Ingovernabilidad se asocia entonces a la alta tensión social producidas por las deficiencias del funcionamiento del Estado y del sistema político. Con todo, el costo mayor de la ingovernabilidad es que las demandas sociales y políticas se transforman en conflictos, acentúan los posicionamientos rígidos y, en consecuencia, se da una mayor polarización y desconfianza entre actores y sectores.

Para contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en sociedades heterogéneas y multiétnicas, y enfrentadas a coyunturas económicas difíciles, como las latinoamericanas y del Caribe, se requiere atender cuatro aspectos esenciales: a) efectuar un diagnóstico sobre cada situación de ingovernabilidad; b) establecer mecanismos para la transformación constructiva de conflictos para edificar una paz estable; c) la inclusión y participación efectiva de los ciudadanos en el proceso político democrático y d) y la atención a las demandas de la población.⁷

El concepto de gobernabilidad democrática, se fundamenta, entonces, en la construcción de democracias representativas, con un fuerte carácter “participativo” en cuanto a la toma de decisiones de políticas económicas y sociales, e “inclusivo” respecto al acceso de toda la ciudadanía a los frutos del desarrollo. Con este fin, es necesario sensibilizar a la institucionalidad estatal para que sea más abierta a la demanda de los sectores más pobres de la población, así como fomentar que las organizaciones de la sociedad civil, y otros sectores de la sociedad, participen e impulsen estrategias de desarrollo coherentes con una visión nacional y no sectorial. La inclusión de la ciudadanía en los procesos de discusión de políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como subnacional y local, contribuye a que tanto el modelo de desarrollo como las políticas económicas sean legítimas ante la ciudadanía al ser ella misma un actor importante en su definición.

Por ser la gobernabilidad democrática una opción ligada a la historia y al futuro de cada uno de nuestros países, se reconoce que no existen modelos aplicables por igual y que, por el contrario, cada sociedad debe dar soluciones nacionales a sus problemas de acuerdo a su contexto socioeconómico y político, y a su experiencia histórica. Por lo demás, una de las cuestiones pendientes, y que deberán ser estudiadas en profundidad en el futuro inmediato, es el impacto que la globalización tiene sobre las capacidades de los estados miembro de mantener y profundizar los niveles de gobernabilidad democrática.

Por su parte, el diálogo, dada su naturaleza participativa e inclusiva, se constituye en un elemento central para el logro de la gobernabilidad democrática, independientemente del nombre que asuma en cada país. En efecto, el diálogo como mecanismo de ampliación de los espacios públicos de toma de decisiones, complementa

⁷ Ver Saldomando, Angel. *Medir la gobernabilidad. ¿Quimera o instrumento de trabajo?*. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003. Un concepto similar se desarrolla en: Unidad para la Promoción de la Democracia. *Democratic Governance in the Americas*. Thirty-Third Regular Session of the General Assembly. June 3-10, 2003 Santiago, Chile. Washington, D.C., 2003.

la labor de las instituciones democráticas al crear canales de comunicación abiertos y transparentes entre gobernantes y gobernados.⁸

El acercamiento entre distintos actores sociales por medio del diálogo y la concertación ayuda a que las partes se conozcan y reconozcan y a que privilegien los intereses nacionales sobre los sectoriales o particulares. Así, la visión de interdependencia que da el diálogo político afianza la gobernabilidad democrática.

Igualmente, el diálogo contribuye a resaltar la naturaleza deliberativa de la democracia al servir de mecanismo de ampliación de los espacios de esfera pública⁹. En este sentido, el diálogo se constituye en un medio de expresión y canalización de necesidades, intereses e ideas de diferentes sectores de la sociedad.

El diálogo como rearticulador de la gobernabilidad democrática no se aplica sólo a relaciones entre diferentes actores sociales, sino también para resolver impasses políticos al interior de las entidades estatales y sus ramas legislativa, ejecutiva y judicial. Esta misma función la cumple el diálogo en las relaciones intrasectoriales de la sociedad civil.

En el camino de mantener y fortalecer la gobernabilidad democrática, el diálogo es una herramienta esencial para prever, resolver y transformar conflictos internos existentes.¹⁰ En efecto, el diálogo permite acercar a las partes y discutir sus diferencias e intereses y, en algunos casos, llegar a acuerdos. Por lo demás, los insumos del diálogo permiten al estado la identificación y construcción de estrategias que permitan prever y desactivar futuros focos de descontento.

Por otro lado, abrir espacios de diálogo y concertación puede ayudar a mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas. Además, facilita su implementación ya que la inclusión de los sectores afectados en el diseño de las políticas o proyectos genera una corresponsabilidad entre todos los involucrados frente a su implementación. En esta línea de pensamiento, es importante contar con mecanismos que faciliten el seguimiento de acuerdos alcanzados en el proceso de diálogo.

⁸ OEA. *Plan Estratégico del Programa Especial de Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos/UPD 2003*. Documento inédito. Washington D.C.: UPD/OEA, 2003. p. 7.

⁹ Siguiendo a Habermas y otros autores, Carlos Sarti considera a la “esfera pública” como un espacio público-privado de creatividad y participación colectiva que no es controlado ni por el Gobierno ni por el mercado. Dicho espacio está orientado hacia la convergencia de intereses, dentro de un marco de imparcialidad, que permite que los diálogos públicos lleguen a resultados constructivos. En Sarti, Carlos A. “Construcción de la paz, resolución de conflictos y fortalecimiento de la esfera pública”. En Soto, Yadira (comp). *Nuevos caminos para la resolución de conflictos: Experiencias latinoamericanas*. Washington, D.C.: Unidad Para la Promoción de la Democracia / OEA, 2002. p.25-52.

¹⁰ La transformación de conflictos reconoce la naturaleza dialéctica de los mismos y la posibilidad de pasar del enfrentamiento a la colaboración al entender el conflicto como una diferencia de intereses reconciliables, y basándose en la construcción de la confianza entre las partes en el largo plazo y en la exploración conjunta de soluciones productivas. Ver Miall, Hugh. *Conflict transformation: a multi-dimensional task*. Berlín, Alemania: Research Center for Conflict Transformation, 2001 y Lederach, John Paul. *Preparing for peace: conflict transformation across cultures*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1995.

Igualmente, la apertura de espacios de participación ciudadana a través del diálogo incrementa la transparencia y el control social de la corrupción. Así, la participación ciudadana actúa como mecanismo de rendición de cuentas y de supervisión externa de las políticas públicas, lo que ayuda a aumentar la responsabilidad política y reducir la incidencia de la corrupción. El combate frontal a la corrupción como condición de la gobernabilidad democrática es importante porque el desvío ilegal de recursos públicos va en detrimento de la efectividad de los programas y proyectos sociales y esto afecta la legitimidad del Estado, así como la calidad y la accesibilidad a los servicios públicos de los sectores más vulnerables de la población.

Debe resaltarse al diálogo en tanto factor de fortalecimiento en la institucionalidad democrática existente, como el sistema de partidos políticos, llamado a cumplir un papel fundamental de mediación y canalización de las demandas de los ciudadanos hacia los centros de toma de decisiones. Así, su involucramiento activo en procesos de diálogo incrementará su interacción con otros actores estratégicos fortaleciendo su legitimidad e incrementando la calidad deliberativa de la democracia. Adicionalmente, tal participación permitirá a los partidos políticos aumentar las posibilidades de detener o revertir el deterioro de la legitimidad y debilidad institucional con las que se les asocia.¹¹

En el proceso de ampliación de la participación de la sociedad en la toma de decisiones y la ejecución de políticas por medio del diálogo, se debe reconocer el papel primordial que tiene el Estado como promotor del desarrollo y garante del orden institucional, y que tiene funciones que no pueden ser desbordadas por la sociedad civil, ni ningún otro sector. En otras palabras, la profundización del diálogo y la participación no significa co-gobierno y no debe entenderse como un proceso institucional paralelo al establecido. Por el contrario, el diálogo debe ser visto como una fuente fundamental de insumos para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas existentes y de las entidades estatales al generar ideas e identificar necesidades, que después serán resueltas a través de los procesos políticos regulares existentes.

Las características apuntadas hacen del diálogo político un valor y una herramienta fundamental para el reforzamiento, mantenimiento y desarrollo de la gobernabilidad democrática, al destacar la preeminencia de la política y las formas democráticas de relacionamiento, por encima de la fuerza y la violencia.

Finalmente, se debe tener conciencia del riesgo de llevar a cabo procesos de diálogo que no produzcan resultados concretos ya que puede llevar a su deslegitimación como mecanismo democrático. En efecto, los procesos de diálogo estructurados y manejados de forma inadecuada pueden, como mínimo, generar resentimiento y

¹¹ En 2002, el 52% de la población latinoamericana reconoce que sin partidos políticos no puede haber democracia. Sin embargo, tan sólo el 14% de los ciudadanos de la región manifiestan confiar en los partidos actuales como canales legítimos de sus demandas. *Encuesta Latinobarómetro*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro, 2003.

frustración entre las partes, y en algunos casos, en lugar de aportar a la armonía social pueden incrementar la tensión.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DIÁLOGO.

Como ha sido señalado, las situaciones de ingobernabilidad o crisis del sistema político vigente pone de relieve que algunas instituciones y espacios de diálogo institucionalizados, diseñados en función de la estabilidad y gobernabilidad de largo plazo (congresos, sistemas descentralizados de desarrollo y mecanismo de deliberación locales), no están funcionando o no tienen capacidad de resolver un conflicto manifiesto. En este contexto, nuevos tipos de diálogo como complemento a las instancias institucionales de participación y concertación existentes ha comenzado a generalizarse.

Así, tanto del lado de los gobiernos, como de la sociedad organizada y los partidos políticos se plantea la búsqueda de mecanismos y procesos que permitan restablecer el orden institucional. De tal cuenta, en diferentes países de la región surgen nuevos formatos de diálogo político en forma de “mesas de diálogo”, “comisiones presidenciales”, “foros nacionales”, “juntas de notables” y “pactos de gobernabilidad”. Se han dado incluso “misiones internacionales de buena voluntad” como espacios o mecanismos promotores del diálogo y la concertación.

Todos estos mecanismos *ad hoc* de diálogo intentados en la región son muy importantes para el restablecimiento de la gobernabilidad, pero no son suficientes. En efecto, el impacto y la sostenibilidad del diálogo como mecanismo de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, entendida como estabilidad sistémica dependerán de su nivel de institucionalización dentro de las sociedades de los Estados miembros.

Más allá de los diálogos políticos como respuesta a situaciones de ingobernabilidad y mecanismo de restitución de la estabilidad democrática perdida o debilitada, *la institucionalización se refiere a procesos que se hacen estables y regulares y por lo tanto predecibles; que son ampliamente reconocidos y su funcionamiento comprendido e internalizado por la sociedad; que operan bajo un marco de reglas consistentes; claramente diferenciado en cuanto a su función respecto a otros procesos y son complejos en su funcionamiento.* La institucionalidad debe ser vista, entonces, en sentido amplio; es decir, como visión y voluntad política del estado, compromiso de la sociedad civil y de los partidos políticos, y para que Estado, partidos, sociedad y ciudadanía en general asuman el diálogo y la concertación como parte de la cultura política.

De tal manera, el concepto de institucionalización no se limita a la creación de estructuras estatales responsables de diseñar, convocar y llevar a cabo procesos de diálogo. Significa también lograr que el uso de formas colaborativas de solución de problemas sea el mecanismo predilecto para la formulación de políticas públicas. Finalmente, este concepto sugiere la necesidad de generar capacidad en los funcionarios gubernamentales y actores de la sociedad civil para diseñar, convocar y desarrollar tales procesos de forma adecuada.

Con todo y más allá de la voluntad política del estado y diversos sectores sociales, la institucionalización del diálogo, se facilita al contar con: a) un marco legal que lo promueva, regule y garantice; b) la creación o designación de instancias gubernamentales que lo promueva y facilite y c) la implementación de actividades de: i) sensibilización y educación de la ciudadanía respecto al diálogo y ii) capacitación de funcionarios públicos y actores de la sociedad civil para que hagan uso efectivo y activo de este mecanismo.

- **Marco legal**

El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática se facilita con el aumento y mejora de los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad. Estos canales de comunicación se fortalecen y se formalizan al contar con un marco legal que no sólo los promueva sino también que reglamente su uso, defina los roles de los actores políticos y garantice los derechos de los participantes.

Bolivia ha dado pasos importantes en este sentido. El 21 de julio de 2001 expidió la *Ley No. 2235, conocida como Ley del Diálogo Nacional*. Esta ley establece los lineamientos de gestión de la “Estrategia de Reducción de la Pobreza de Bolivia” y define criterios de distribución de los recursos provenientes del alivio de la deuda externa multilateral y los procedimientos de las transferencias de recursos del gobierno central a los municipios. Igualmente, establece los mecanismos de control social de los programas de reducción de la pobreza. Lo más importante es que esta Ley instituye el Diálogo Nacional como mecanismo de concertación de políticas públicas destinadas al desarrollo económico, político y social del país y como mecanismo de participación en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Perú, por su parte, también ha dado pasos importantes en la creación de un marco legal en torno al diálogo político. *En octubre del 2002, a través de un Decreto Supremo el Gobierno Peruano instauró el Foro de Acuerdo Nacional* como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.¹² Este Foro del Acuerdo Nacional, reúne a los partidos políticos con representación en el Congreso, organizaciones de la sociedad civil con representación nacional y el gobierno para establecer políticas de Estado sobre temas de interés nacional con el objetivo de construir una democracia basada en el diálogo y la justicia, que sirva para el proceso de consolidación de la afirmación de la identidad nacional y una visión compartida del país a futuro.

- **Creación de instancias especializadas**

Un elemento que contribuye a institucionalizar el diálogo en una sociedad es el establecimiento, al interior de los países, de instancias especializadas en coordinar, promover, analizar y facilitar el diálogo político y el manejo de conflictos en diferentes

¹² República del Perú. Decreto Supremo N° 105-2002-PCM Foro del Acuerdo Nacional. Lima, Perú. 17 de octubre de 2002.

niveles. Estas instancias especializadas pueden estar ubicadas en la Rama Ejecutiva, (presidencia y ministerios), la Rama Legislativa (asambleas y parlamentos), los partidos políticos, entidades específicas tales como las Defensorías del Pueblo, o pueden ser constituidas como entidades independientes. Existen varios ejemplos de países donde se han dado algunos pasos hacia la creación de instancias encargadas del diálogo y del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para prevenir y resolver conflictos de manera pacífica. De estas experiencias se destacan las siguientes:

- En **Guatemala**, El Presidente de la República de Guatemala, por medio del Acuerdo Gubernativo 32-2003, estableció *la Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos (UPRECO)*. Dicha Unidad tiene amplias facultades para intervenir en la solución de conflictos entre sectores de la sociedad y entre éstos y el Estado. La UPRECO no sustituye los órganos institucionales de solución jurídica de controversias y su función está orientada a facilitar la solución negociada de las mismas. Esta Unidad, que se instaló en la Secretaría de la Presidencia, y apoyada por el Programa PROPAZ de la OEA, ha realizado importantes acciones para prevenir y resolver conflictos puntuales en Guatemala. La UPRECO está integrada por un consejo directivo integrado por las Secretarías de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; de la Paz; de Asuntos Agrarios; de Planificación y Programación y de Análisis Estratégico; y el titular de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos. Para garantizar su efectividad también se creó una comisión técnica y una gerencia ejecutiva.¹³
- En **Honduras** la experiencia más reciente de diálogo se ha llevado a cabo a través del *Foro Nacional de Convergencia (FONAC)*, que es una instancia institucional creada por decreto legislativo en 1996, con el fin de generar un espacio de diálogo donde se discutan los problemas nacionales para construir consensos y definir cursos de acción para el mediano y largo plazo. El FONAC actúa como facilitador de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, sin embargo, los acuerdos y propuestas resultados de las discusiones tienen un carácter moral y su aplicación no es obligatoria. En el FONAC están representados: gremios profesionales, confederaciones de obreros y campesinos, cooperativas, ONG, etnias, mujeres, empresa privada, academia, iglesias, partidos políticos y el Gobierno.
- En **Bolivia**, además de la Ley de Diálogo, a principios de 2003 se creó una “red anticonflictos”, formalmente llamada *Unidad de Seguimiento y Negociación, instituida bajo el Vice-ministerio de Coordinación Gubernamental del Ministerio de la Presidencia*. La Unidad se encarga de actividades de prevención, seguimiento, monitoreo, análisis y resolución de conflictos, así como del diálogo político. Esta Unidad se articula con la iniciativa gubernamental de contar con un “gabinete anticonflictos” que coordina las actividades de prevención y resolución de conflictos de los ministerios de la Presidencia, de Defensa y de Gobierno.

¹³ República de Guatemala. Noticias de Gobierno. 13 de febrero, 2003.

- Bajo un contexto diferente, en los **Estados Unidos**, se han iniciado el proceso de creación del *Consejo de Consensos (US Consensus Council)*. Este Consejo se ha concebido como una entidad independiente, sin ánimo de lucro, financiada con fondos públicos y privados, que tendrá como finalidad diseñar y facilitar procesos de búsqueda de soluciones concertadas a temas polémicos de la política nacional. Las actividades del Consejo estarán orientadas principalmente a facilitar la labor de toma de decisiones del Congreso. Este Consejo abordará temas complejos que se han estancado o temas emergentes que se pueden polarizar con el tiempo. El Consejo implementará procesos con múltiples actores y los resultados de los esfuerzos de concertación serán presentados como “recomendaciones” al Congreso, quien decidirá si aceptar, rechazar o introducir modificaciones a dichas propuestas.
- **Sensibilización, educación y capacitación**

Como ha sido señalado, el diálogo y la resolución pacífica de conflictos son valores y prácticas propias de la cultura política democrática. Inculcar estos valores y prácticas en los ciudadanos y actores políticos claves en las sociedades del Hemisferio es un paso importante hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en las Américas. Este es un proceso de largo plazo, y no se logra únicamente a través de la creación de marcos legales o el establecimiento de instancias especializadas en promover el tema, sino que también requiere contar con programas y campañas de educación y sensibilización que resalten la importancia del diálogo como herramienta para la convivencia y el desarrollo social y económico.

El proceso de institucionalización a través de la sensibilización y educación de la ciudadanía respecto al diálogo se puede hacer a través del sistema educativo o a través de campañas específicas. En el caso del Perú, como complemento al proceso de Foro de Diálogo Nacional, se firmó en octubre de 2002 el “Convenio de difusión del Acuerdo Nacional en el sistema educativo escolar peruano”. Este Convenio tiene como finalidad hacer que los valores que sustentan el Foro de Diálogo Nacional y los principios contenidos en las políticas que han resultado de su aplicación puedan ser conocidos y aprendidos por los niños y adolescentes peruanos. El Acuerdo llama a que los valores que inspiran en Diálogo nacional se incorporen a los currículos académicos y a los textos de los estudiantes.¹⁴

Al dotar a individuos preparados y altamente motivados con herramientas y habilidades para la construcción de consensos y la facilitación de diálogos, se contribuye significativamente a que las instituciones y organizaciones sociales puedan cumplir con sus objetivos. A través de programas de capacitación debidamente contextualizados y basados en experiencias regionales relevantes, los representantes de la sociedad civil y del gobierno quedan mejor equipados para trabajar de forma conjunta en la resolución de conflictos críticos y en la formulación de políticas públicas.

¹⁴ “Convenio de difusión del Acuerdo Nacional en el sistema educativo escolar peruano”. Lima, 2002.

Cabe reconocer, que la institucionalización del diálogo político, en la región es un proceso incipiente que se irá perfeccionando en la medida que se alimente de las experiencias y lecciones aprendidas por los diferentes países¹⁵. Es claro también que cada país, de acuerdo a su marco institucional, su contexto histórico y sus necesidades, debe generar su propio proceso de institucionalización.

¹⁵ Precisamente, las experiencias recientes de diálogo político en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se constituyen en la “materia prima” del **Foro Regional: Experiencias Latinoamericanas sobre Diálogo y Concertación y el reto de su Institucionalización**”.

PARTE II

APROXIMACIÓN A UNA TIPOLOGÍA DE DIÁLOGO

Frente a escenarios y conflictividades tan diversas como las negociaciones de paz, conflictos con minorías sociales, reformas políticas y crisis económicas, el diálogo se ha extendido en América Latina y el Caribe como un instrumento para superar situaciones que no han podido ser resueltas por las instituciones formales existentes.

Con base en el análisis y sistematización de las lecciones aprendidas en la región se propone una aproximación a alguna tipología del diálogo acorde al contexto hemisférico. Para esto se proponen dos criterios para su clasificación: a) según su objetivo y c) según su sostenibilidad en el tiempo.¹⁶ La literatura sobre el tema y la experiencia de la OEA en la región permite distinguir entre tres clases de diálogo según su objetivo:

Primero, el *diálogo coyuntural* tiene por objeto conjurar situaciones de emergencia, buscando la resolución inmediata de una crisis y la reducción de la tensión social. Este tipo de diálogo es puntual en cuanto al tema que trata y al alcance de los acuerdos a los que se llega, lo que no quiere decir que no puedan servir de punto de partida para procesos de diálogo de más largo plazo. Recientemente se ha visto una tendencia de los gobiernos del Hemisferio a avanzar procesos de diálogo coyuntural a fin de contrarrestar crisis políticas como se puede ver en los casos de Colombia, Bloque Samoré – Comunidad U’Wa 1997; Ecuador, Comisión de Diálogo 2000; Costa Rica, Diálogo Nacional 2000; Perú, Mesa de Diálogo y Concertación 2000 y Venezuela, Mesa de Negociación y Acuerdos 2002.

Segundo, el *diálogo preventivo*, busca crear un contexto favorable para la discusión de las causas estructurales de los conflictos. Se busca que las partes se conozcan y reconozcan, y a partir de ese momento construir alternativas que eviten que el conflicto escale. Puede servir para acordar de manera consensuada mecanismos para subsanar las causas más profundas de posibles conflictos (e.g. diálogos sobre políticas sectoriales, pobreza, repartición de tierras, entre otros). Por lo general, el diálogo preventivo se ocupa de temas o sectores específicos, que representan problemas importantes pero no urgentes en el tiempo. Un caso que ejemplifica este tipo de diálogo es el proceso de la Mesa de Apoyo y Negociación para la Resolución de Conflictos de Tierra en Alta Verapaz que se inició en 1997 para discutir asuntos de distribución de tierras en Guatemala. Este tipo de diálogo puede, igualmente, contribuir a allanar el camino para reconstruir las sociedades divididas por un conflicto armado.

¹⁶ Para otras sugerencias de clasificación de los tipos de diálogo ver: OEA. *Primer Foro Democrático: Procesos y mecanismos de diálogo nacionales en Centro América*. Antigua, Guatemala: OEA-ProPaz, 2002, p. 114-115; Internacional IDEA. *Experiencias sobre el diálogo nacional en América Latina: Principales lecciones de una mesa redonda*. San Salvador, El Salvador: International IDEA y Banco Mundial, 2000, p. 10-11; y Thillet, Braulia. *Democracia y diálogos: desafíos para la democracia del siglo XXI*. Nueva York: PNUD, 2003, p. 15-18.

Tercero, el **diálogo reflexivo**, tiene por objetivo facilitar la construcción de proyectos nacionales con visión de futuro y concertar la agenda de prioridades de un país con la participación de todos los sectores. Como resultado se deben obtener propuestas de políticas y estrategias de desarrollo político y económico de largo plazo. Este tipo de diálogo busca generar respuestas sostenibles a problemas estructurales. Algunos países han creado espacios de discusión entre todos sectores para construir agendas nacionales de desarrollo como en los casos de Nicaragua, Diálogo Nacional 1998 y Visión y Agenda de Nación 2002; El Salvador, Proceso de construcción del Plan de Nación entre 1997 y el 2002; Ecuador, Gran Acuerdo Nacional Ecuatoriano 2000 (GANE) y Gran Diálogo Nacional por la Unidad y el Desarrollo 2003, Bolivia, Gran Diálogo Nacional 2003 y Perú, Acuerdo Nacional 2002.

Otras opciones de diálogo son las siguientes¹⁷:

Diálogos de Acercamiento: En este tipo de diálogo no existe una agenda rígida ni se toma decisiones. Son diálogos para acercar a las partes, intentar explicitar supuestos y superar prejuicios y estereotipos. Suelen ser necesarios para entrar en contacto con los intereses psicológicos y procesales de las partes, previo a otro tipo de diálogo donde se podría ya negociar sobre intereses sustantivos, si ese fuera el caso.

Diálogos de Concertación: En este tipo de diálogo las partes están ya en franca actividad de generación de opciones y solución de problemas. Se toman decisiones, se llega a acuerdos y se establecen compromisos. Por su naturaleza, tiene momentos frecuentes de *discusión*.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad del diálogo, este se puede distinguir entre el diálogo como política de gobierno o política de Estado.¹⁸

El **diálogo como política de Gobierno** se constituye en un mecanismo para impulsar políticas puntuales de la administración de turno y por lo general corresponden al período de su mandato. Entre otras cosas, estos diálogos buscan legitimar políticas específicas de gobierno y generar apoyo político adicional cuando éste no cuenta con respaldo en espacios políticos estratégicos tales como los parlamentos. Por su naturaleza, el diálogo impulsado bajo este enfoque se agota con el cambio de gobierno. Un ejemplo de este tipo son los diálogos como sustento de estrategias de lucha contra la pobreza.

El **diálogo como política de Estado** tiene una perspectiva mucho más amplia en el tiempo y busca alcanzar objetivos nacionales que llegan a ser parte de la visión y misión de largo plazo de las entidades estatales a todos los niveles y de los sectores organizados de la sociedad civil. Esto hace que los acuerdos y las relaciones forjadas entre los actores de los diálogos impulsados bajo este enfoque tiendan a sobrevivir los cambios de administración y eventualmente se arraiguen en el proceso de discusión y definición de

¹⁷ Tomado de Fundación ProPaz. Sistematización Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas. Documento interno. Guatemala, noviembre 2003.

¹⁸ Ver Thillet, Braulia. *Democracia y diálogos: desafíos para la democracia del siglo XXI*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2003.

políticas públicas. Los Acuerdos de Paz de Guatemala apuntan actualmente a convertirse en una política de estado y agenda nacional compartida.

Independientemente del tipo de diálogo que se dé lo más importante es recordar que “casi todas las definiciones de diálogo enfatizan el saber escuchar y la exploración o indagación compartida, para lograr una mayor comprensión, conexión o posibilidad de coordinar significados. Como toda estructura sistémica, el diálogo, no depende de algunas de sus partes. El éxito o fracaso del mismo dependerá de la dinámica del sistema, es decir, del tipo de *patrones de interacción o comunicación* entre los participantes del mismo”¹⁹.

CONDICIONES MÍNIMAS PARA EL DIÁLOGO.

Las diferentes experiencias de la OEA, y en particular la experiencia de varias misiones a países en post-conflicto en la región, permiten hacer una aproximación a un listado de algunas de las condiciones necesarias al interior de los países para hacer viables y efectivos los procesos de diálogo y concertación.²⁰ Cada proceso de diálogo se desarrolla en un contexto específico, pero en general se pueden identificar algunas condiciones básicas aplicables a la mayoría de los casos:

- **Voluntad política.** Es fundamental contar con la voluntad política de los diferentes sectores sociales y del Estado para lograr que sus estrategias converjan para la construcción de un diálogo concertado, transparente y equitativo. Esto aumenta las posibilidades de llegar a acuerdos y a que estos se implementen efectivamente. De no existir plenamente, es posible que un organismo o ente facilitador trabaje en la generación de condiciones para que la voluntad política de los diversos actores se acreciente en la medida que ven el espacio de diálogo como imparcial, seguro y viable.
- **Existencia de estructuras legales y procesos institucionales** El derecho de todos los actores sociales para participar libremente y en igualdad de condiciones en los procesos de tomas de decisiones se fortalece si existe un marco legal que facilite dicha participación y sancione cualquier violación a la misma. Esta participación debe llevarse a cabo dentro de un marco institucional democrático establecido con tal propósito. Dicho marco debe estar encaminado a facilitar la interacción entre el Estado y los sectores sociales estratégicos. Con todo, las estructuras legales y los procesos institucionalizados pueden ser productos intermedios o finales de un diálogo bien conducido y con perspectiva de mediano y largo plazo.
- **Flujo de información.** Los diferentes actores sociales y las instituciones gubernamentales involucradas en un diálogo deben, en lo posible, tener acceso

¹⁹ Fundación ProPaz. Op.cit.

²⁰ Ver Sarti, Carlos A. “Construcción de la paz, resolución de conflictos y fortalecimiento de la esfera pública”. En Soto, Yadira (comp). *Nuevos caminos para la resolución de conflictos: Experiencias latinoamericanas*. Washington, D.C.: Unidad Para la Promoción de la Democracia / OEA, 2002. p.44-45.

equitativo a información fidedigna, relevante y que tome en cuenta diferencias de patrones de comportamiento cultural.

- **Capacitación y formación.** El diálogo exige que los participantes cuenten con nuevas actitudes y habilidades que les permitan interactuar en la construcción de consensos. Esto significa que tanto los ciudadanos como los funcionarios públicos deben, en lo posible, ser capacitados para que tengan una visión de complementariedad en el proceso de diálogo.
- **Recursos financieros.** El diálogo y la concertación, además de contar con los elementos anteriormente expuestos, deben contar con recursos financieros que garanticen su adecuado desarrollo. Estos recursos pueden provenir de los países que los lleven cabo, de organismos internacionales o países amigos que se vinculen al proceso.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Contar con un marco metodológico que aclare los aspectos formales y procedimentales bajo las cuales se desarrollará el diálogo permite, entre otras, sentar las reglas de juego, facilitar la interacción entre las partes involucradas y sistematizar los resultados del diálogo. La falta de un marco metodológico claro y adecuado puede dificultar el desarrollo de cualquier diálogo al convertirse en un elemento constante de tensión entre las partes o llegar, incluso, a potenciales estancamientos o rupturas del proceso.

En este aspecto, la OEA está haciendo esfuerzos para sistematizar las lecciones aprendidas de las experiencias en la región con el fin de replicar aquellas prácticas que han facilitado los procesos de diálogo. Sin pretender ser una receta infalible para llevar a cabo diálogos y lograr consensos, se pueden identificar, entre otros, los siguientes aspectos metodológicos:²¹

- ✓ **Diseño.** Se constituye en el elemento metodológico clave y fundacional de las perspectivas de éxito o fracaso de un proceso de diálogo. De preferencia debe ser construido en forma participativa con los actores involucrados. En todo caso, el diseño deberá ser validado por los participantes²².
- ✓ **Convocatoria.** Un elemento crucial para el éxito del diálogo es definir quién debe ser la entidad convocante. En efecto, el nivel de confianza y legitimidad del diálogo dependerá en gran medida de cual actor sea el encargado de llamar a los participantes a concurrir al diálogo. Por lo tanto es importante definir de antemano en cabeza de quién, o quiénes, recae esta responsabilidad. El Estado y los partidos políticos como principales actores políticos nacionales son por lo general los encargados de convocar al diálogo. La sociedad civil y los organismos

²¹ La clasificación de estos aspectos se desprende en parte del trabajo de Thillet (2003: 19-24) que se basa en la experiencia del PNUD en procesos de diálogo en América Latina.

²² En es sentido, en la UPD se habla en forma más específica de Co-diseño.

multilaterales también pueden jugar un papel importante como convocantes de procesos de diálogo. Con todo, la convocatoria a un diálogo puede darse también como acuerdo entre partes que serán participantes del mismo.

- ✓ **Concertación amplia.** Es importante incorporar la mayor cantidad de actores y sectores estratégicos relevantes según el objetivo y la agenda del diálogo, pues los sectores excluidos pueden boicotear el proceso. Por lo demás, hay que considerar que a mayor inclusión mayor legitimidad y aplicabilidad de los acuerdos que se logren. Se debe abrir espacio a todas las expresiones de la sociedad, entre las que se destacan: a) expresión política (gobierno, poderes legislativo y judicial, partidos políticos, entre otros.); b) expresión económica (grupos económicos, sector empresarial, agremiaciones, sindicatos, entre otros.); c) expresión social (sociedad civil, iglesias, pueblos indígenas, mujeres, entre otros); y d) expresión militar. Dentro del proceso de identificación se debe propender a incluir a aquellos actores y sectores históricamente excluidos del proceso político (i.e. indígenas, mujeres, jóvenes, entre otros.)
- ✓ **Papel de terceros.** La decisión de contar con participación de actores internacionales y nacionales, así como la definición de sus funciones debe ser resultado del consenso de los participantes. Dentro de la metodología se precisar aspectos tales como el papel de actores externos, tales como facilitadores del diálogo, que debe contar con la capacidad técnica e imparcialidad.
- ✓ **Agenda.** El diseño de la agenda, como carta de navegación del diálogo, es un componente básico para hacerlo efectivo y fluido. Aunque cada proceso debe responder a las particularidades de su contexto, la experiencia latinoamericana indica que una opción válida es contar con una propuesta de agenda previa al diálogo, producto de un proceso de exploración preliminar, que después sea parte inicial de la discusión por parte de los participantes para modificarla o refrendarla. Esto no significa que se impongan temas, simplemente ayuda a limitar la discusión dentro de un marco general que corresponda al objetivo que inspiró la convocatoria del diálogo.
- ✓ **Reglas de juego claras.** Establecer por escrito reglas claras de juego para el desarrollo del diálogo es un elemento clave para reforzar el intercambio democrático de ideas con igualdad de oportunidades de participación. La metodología debe ser producto del consenso, lo que facilitará su acatamiento por las partes y hacer cumplir dichas reglas.
- ✓ **Divulgación:** El nivel de publicidad y divulgación al que se debe exponer el diálogo debe ser un tema de discusión por parte de los participantes y dependerá en gran medida del objetivo de dicho diálogo. Se debe contar con una estrategia de comunicaciones que permita mantener informado al público sin que esto afecte el proceso. Para esto se debe aclarar cuál será el papel de los medios de comunicación en el diálogo. La publicidad de los acuerdos al final del diálogo puede ser una forma muy efectiva de promover su cumplimiento por las partes,

pero el exceso de publicidad durante el proceso puede generar presiones innecesarias sobre el mismo.

- ✓ **Seguimiento y verificación.** Uno de los grandes desafíos de la región es lograr que los acuerdos resultantes del diálogo se conviertan en Planes de Acción que se hagan realidad. Demostrar la efectividad del diálogo sirve de “caja de resonancia” para aumentar su legitimidad y la del sistema democrático en general. Con este fin se deben acordar mecanismos institucionales independientes de seguimiento y evaluación, que permitan promover y verificar la implementación de los acuerdos e informar sobre el avance y cumplimiento de las partes participantes. En este sentido, el papel de los actores internacionales puede ser de vital importancia ya que tienden a ser más resistentes a las presiones internas y cuentan con ciertos niveles de legitimidad al nivel local e internacional.

REFLEXION FINAL.

Es claro que hoy día la habilidad para manejar y resolver los problemas sociales, políticos y económicos que enfrentan los países excede las capacidades y recursos de los gobiernos y exige el involucramiento de las diferentes manifestaciones de la sociedad, así como el apoyo de la comunidad internacional.

En ese tenor, la OEA, a través de sus estructuras y unidades especializadas busca a través de la promoción del diálogo impulsar armónicamente los valores centrales de la democracia representativa y los criterios medulares del involucramiento ciudadano, en fomento de una cultura de participación ciudadana e institucionalidad democrática.

En efecto, el diálogo, la concertación y la negociación entre la sociedad y el Estado debe llegar a ser una práctica común y constante, para lo cual los países deben contar con un marco institucional que lo promueva y regule. Pero para que esto sea posible, se requiere la voluntad política de los gobiernos y los diferentes sectores, y la convicción de la importancia del diálogo como herramienta de legitimación de políticas públicas y de profundización de la democracia. La activa participación de diferentes actores en la toma de decisiones que afecten a la población en general fortalece la democracia, pero son los gobiernos los llamados a promover un diálogo efectivo y es el Estado, como entidad permanente, el que debe implementar políticas encaminadas a su institucionalización, pues la institucionalidad democrática es clave para el logro de la unidad nacional y el funcionamiento de un estado inclusivo.

La OEA, la Unidad de Promoción de la Democracia (UPD) y en especial el Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos pone a disposición de los estados miembro su acumulación conceptual, programática y técnica para apoyar los esfuerzos nacionales y regionales que permitan fortalecer la gobernabilidad democrática y la institucionalización del diálogo como política de estado.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVEAR V., MARÍA S. *Hacia la institucionalización del diálogo con la sociedad civil.* Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile ante la XXXIII Asamblea General de la OEA. Santiago, Chile, junio 8, 2003. [ref. 22 de julio de 2003]. Disponible en Web:
<<http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=03-0056>>
- CONPES. *Visión de Nación.* Managua: Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), 2002. [ref. del 16 de mayo de 2003]. Disponible en Web:
<<http://www.conpes.org.ni/vision.pdf>>
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Encuesta Latinobarómetro 1995-2002.* Santiago, Chile: C. Latinobarómetro. [ref. 10 de abril de 2003]. Disponible en Web:
<http://www.latinobarometro.org/>
- DÍEZ PINTO, Elena. *Towards the construction of a dialogue typology.* Documento Inédito. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2003.
- FARES FARIA, Claudia. “El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman.” *Metapolítica en línea.* México. [ref. 28 de agosto de 2003]. Disponible en Web:
<http://www.metapolitica.com.mx/meta/metapass/14/fe>
- FUNDACION PROPAZ. *Sistematización de la Mesas Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas (documento interno, inédito).* Guatemala, noviembre de 2003.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies.* New Haven: Yale University Press, 1968.
- INTERNATIONAL IDEA. *Experiencias sobre el diálogo nacional en América Latina: Principales lecciones de una mesa redonda.* San Salvador, El Salvador: International IDEA y Banco Mundial, 21 de noviembre, 2000.
- _____. *Dialogue for democratic development: policy options for a renewed ACP-EU partnership.* Estocolmo, Suecia: Internacional IDEA, 1998. [ref. del 20 de mayo de 2003]. Disponible en el Web: <<http://www.idea.int/lome/synthesis/synthes.html>>
- LEDERACH, John Paul. *Preparing for peace: conflict transformation across cultures.* Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1995.

MIALL, Hugh. *Conflict transformation: a multi-dimensional task*. Berlín, Alemania: Research Center for Conflict Transformation. [ref. del 3 de abril de 2001]. Disponible en Web: <<http://www.berghof-handbook.net/miall/final.pdf>>

OEA. *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93))*. Managua, Nicaragua, 1993.

_____. *Misión del presidente de la Asamblea General y del Secretario General de la OEA al Perú AG/RES. 1753 (XXX-O/00)*. Windsor, Canadá: OEA, Junio 2000.

_____. *Carta Democrática Interamericana AG/RES. 1 (XXVIII-E/01)*. Lima, Perú: OEA, 11 de septiembre de 2001.

_____. *Promoción y fortalecimiento de la democracia. Seguimiento a la Carta Democrática Interamericana. AG/RES. 1957 (XXXIII-O/03)*. Santiago, Chile: OEA, 10 de junio de 2003.

_____. *Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas*. Santiago, Chile: OEA, junio de 2003.

PISANI, Pablo. “Enfoques alternativos de resolución de conflictos como valor y método en la cultura democrática”. En Pressacco, Carlos (ed.) *Democracia en el MERCOSUR: instituciones y cultura política*. Santiago de Chile, Chile: UPD/OEA y Universidad Alberto Hurtado, 2001.

PRATTS, Joan. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico* [en línea]. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo [ref. del 15 de abril de 2003]. Disponible en Web: <http://www.iadb.org/etica/documentos/pra_gober.doc>

REPÚBLICA DE GUATEMALA. *Noticias de Gobierno* [en línea]. 13 de febrero, 2003. [ref. del 25 de agosto de 2003]. Disponible en Web: <http://www.guatemala.gob.gt/notifeb1303.htm>

REPÚBLICA DEL PERÚ “Convenio de difusión del Acuerdo Nacional en el sistema educativo escolar peruano” [en línea]. Lima, 3 de octubre de 2002. [ref. del 20 de agosto de 2003]. Disponible en Web: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/DocInteres/2002/ConvenioDifusion.htm>

_____. “Decreto Supremo N° 105-2002-PCM: Foro del Acuerdo Nacional” [en línea]. Lima, 17 de octubre de 2002. [ref. del 20 de agosto de 2003]. Disponible en Web: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/DocInteres/2002/DecretoSupremo105-2002-PCM.htm>

RIQUELME, Jorge G. (Ed.) *Desafíos y oportunidades para la consolidación de instituciones, valores y prácticas democráticas en el MERCOSUR*. Asunción, Paraguay: Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay y UPD /OEA, 2000.

SALDOMANDO, Angel. *Medir la gobernabilidad. ¿Quimera o instrumento de trabajo?* [en línea]. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. [ref. del 10 de junio de 2003]. Disponible en Web: <http://www.iigov.org/docuemntos/?p=4_0117>

SARTI, Carlos A. “Construcción de la paz, resolución de conflictos y fortalecimiento de la esfera pública”. En SOTO, Yadira (comp). *Nuevos caminos para la resolución de conflictos: Experiencias latinoamericanas*. Washington, D.C.: Unidad Para la Promoción de la Democracia / OEA, 2002. p.25-52.

THE ECONOMIST. “Democracy clings on in a cold economic climate”. [en línea], August 15th 2002. [ref. del 15 de junio de 2003]. Disponible en Web: <<http://www.economist.com/world/la>>

THILLET, Braulia. *Democracia y diálogos: desafíos para la democracia del siglo XXI*. [en línea]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). [ref. del 21 de abril de 2003]. Disponible en Web: <<http://www.undp.org/rblac/dd/Documents/DemocraciayDiálogos.pdf>>

UPD/OEA. *Primer Foro Democrático: Procesos y mecanismos de diálogo nacionales en Centro América*. Antigua, Guatemala: OEA-ProPaz, Febrero de 2002

_____. *Plan Estratégico del Programa Especial de Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos/UPD 2003*. Documento Inédito. Washington, D.C., 2003.

_____. *Democratic Governance in the Americas. Document for Discussion. Thirty-Third Regular Session of the General Assembly*. June 8-10, 2003. Santiago, Chile. Washington, D.C., 2003.