

Construyendo ciudadanía y democracia desde el municipio

Los aprendizajes del PADEM

CONSTRUYENDO CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA DESDE EL MUNICIPIO
Los aprendizajes del PADEM

Este documento fue producido por Solidar Suiza/AOS, con el apoyo de la Cooperación Suiza en Bolivia.

Diseño y diagramación:
Arturo Rosales

Fotografía: Archivo PADEM

Se autoriza su reproducción, total o parcial, a condición de citar la fuente y la propiedad.

Impreso en Bolivia

2016

Presentación

Contribuir a fortalecer la democracia en y desde el espacio municipal, es el norte del trabajo de Solidar Suiza en los 30 años de presencia en el país y en particular el propósito central del Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (Solidar-Padem) que, con el financiamiento de la Cooperación Suiza en Bolivia, cumple 20 años de trabajo continuo. Esta publicación resume esta historia y los aprendizajes acumulados.

Empezamos allá en 1996 colaborando con organizaciones de base y sindicatos para que se apropien de la nueva institucionalidad democrática que surgía, y a la vez se democratizen internamente. Hoy colaboramos en el desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil, de gobiernos municipales, entidades sectoriales y medios de comunicación, en más de 150 municipios rurales y urbanos.

Durante este tiempo el trabajo de Solidar - Padem ha evolucionado para dar respuestas a los desafíos que enfrentaba el país y en el

desarrollo de los municipios. El empoderamiento en derechos fue nuestra primera estrategia, avanzamos años después hacia la construcción de una ciudadanía basada no solo en derechos sino también en los deberes y obligaciones y en la etapa actual impulsamos la corresponsabilidad entre la ciudadana, los gobiernos locales y los medios de comunicación para mejorar los servicios municipales, vinculando así la gobernabilidad con el desarrollo.

Esta evolución se ha construido en base a una idea central: el desarrollo valores democráticos y el fortalecimiento de la democracia desde lo local.

Surgen nuevos desafíos. Invitamos a todos y todas a que desde esta publicación y esta acumulación de aprendizajes pensemos en el país también desde lo local, más aun considerado que el municipio es una de las instituciones que goza de la confianza de la ciudadanía.

Para finalizar queremos reconocer y agradecer a todas y todos los actores municipales y estatales que han creído y han sido parte de esta historia. A la Cooperación Suiza en Bolivia por apoyo consecuente, y a todas las personas que han integrado Solidar-Padem, por sus aportes y compromiso.

Martín Pérez Bustamante
Coordinador
Solidar Suiza/AOS – Bolivia

Siglas y acrónimos

Acobol	Asociación de Concejalas de Bolivia
AMDE	Asociaciones Municipales de Desarrollo
AOS	Ayuda Obrera Suiza
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DS	Decreto Supremo
EMD	Encuentro Municipal de Desarrollo
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
Focam	Fondo Concursable de Asistencia Técnica Municipal
LPP	Ley de Participación Popular
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PADEM	Programa de Apoyo a la Democracia Municipal
PCC	Programa de Promoción de Cultura ciudadana
PMS	Programa Mejora de Servicios
SLIM	Servicio Legal Integral Municipal
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UDP	Unión Democrática Popular

El aporte de la Cooperación Suiza a la descentralización y el desarrollo local

La Cooperación Suiza apoya y da seguimiento a los procesos de reforma en Bolivia desde 1969, apuesta por esfuerzos sostenidos y de largo plazo en favor del desarrollo, buscando la reducción de la pobreza, la democratización, la inclusión, participación social y la descentralización. En 1984 inició su apoyo a reformas del Estado en el campo de la descentralización sectorial. A partir de 1996, luego de la promulgación de la Ley de Participación Popular, despliega un apoyo más intenso a la descentralización y al desarrollo local, a fin de poner en práctica -en los municipios los retos relativos a la descentralización y desarrollo, democratización del municipio, fortalecimiento de las capacidades locales, unidas a procesos de participación social y de conexión entre el Estado y la sociedad civil.¹

¹ En los 30 años de presencia de Solidar en Bolivia, durante 20 años, desde 1996 hasta el 2016, la Cooperación Suiza en Bolivia ha financiado el trabajo de Solidar-Padem, ejecutado por Solidar, en el campo de la descentralización y el desarrollo local.

La Cooperación Suiza en Bolivia tiene una alta sensibilidad sobre la descentralización y el desarrollo local, concebidos como un proceso democrático. *“Suiza es un Estado federal, nace de un acuerdo de Estados preexistentes que deciden crear una confederación, cediendo ciertas competencias pero preservando su autonomía”*.² Cree en la descentralización y en el desarrollo local, pues entiende que, así, el Estado está más cerca de la gente, para responder con mayor eficiencia a sus demandas. Esto hace posible que ejerzan sus derechos en espacios concretos de participación, donde los ciudadanos no solo visibilizan sus derechos sino que también despliegan sus obligaciones.

Concibe Solidar-Padem, junto a Solidar como ejecutor, que la descentralización es un proceso de democratización de lo local, a la par, como una modalidad de organización del Estado para que, con un esfuerzo concurrente entre todos los niveles de gobierno, se solventen más eficientemente las necesidades de la gente. Con base en esos elementos conceptuales, las estrategias de la Cooperación Suiza en Bolivia enfatizaron los temas de la descentralización y Derechos Humanos, los mismos que han sido pilares en el diseño de los programas de Solidar’Padem, norte de ideas que norman el funcionamiento concreto de los proyectos.

La incorporación de esos temas responde al interés de la Cooperación Suiza de alinearse y apoyar las políticas que impulsa el Estado boliviano, desde la Participación Popular hasta el desarrollo de las autonomías, incluidas en la actual Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia; así como también a su interés de alinearse a la Declaración de París, la política exterior suiza, los Objetivos del Desarrollo del Milenio y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

² Entrevista al Embajador de Suiza, Roger Denzer (octubre, 2016)

La Cooperación Suiza impulsa, desde hace 20 años, la descentralización y el desarrollo local, siempre innovando y enriqueciendo enfoques. Comenzó en 1996 hasta 2005 con el empoderamiento ciudadano, participación social y el ejercicio de derechos, en especial de organizaciones indígenas, campesinas, jóvenes y mujeres. Resalta su trabajo referido a la inclusión femenina en los procesos de descentralización y desarrollo local debido al profundo enfoque que posee respecto de los temas de género. Busca contribuir a la democratización de los municipios rurales junto a una democratización del poder en el ámbito local; los resultados de sus esfuerzos se plasmaron en la existencia de nuevos liderazgos locales municipales imbuidos de estas ideas, así como en la presencia de organizaciones locales más democráticas.

De 2005 a 2009 financió el Programa de Promoción de Cultura ciudadana PCC, ejecutado por Solidar, en el cual Solidar-Padem innovó enfoque, pues añadió otros énfasis relativos a los deberes y a la corresponsabilidad ciudadana con el municipio para la mejora de sus propias vidas. Apuntaba a construir ciudadanía con base en la corresponsabilidad de la sociedad y Estado en el nivel local, buscando el equilibrio entre derechos y obligaciones en el marco de la interculturalidad; las redes sociales plurales que se organizaron, o que se rescataron, al amparo de los programas de apoyo a la descentralización y desarrollo local, constituyen un nuevo capital social de carácter democrático, además, la conexión entre ellas da cuenta de un trabajo concreto de construcción de la interculturalidad.

El trabajo se dirigía simultáneamente a la construcción de institucionalidad y al fortalecimiento de las capacidades locales para que los actores se apropien de sus procesos de desarrollo. Su aporte consiste en concebir a las y los ciudadanos no sólo

como portadores de derechos sino también de obligaciones, para que su participación sea corresponsable en la generación de valor público para la sociedad, de modo que ese/a ciudadano/a sea también constructor del Estado de derecho y del respeto de las instituciones. Pretendía que los gobiernos locales tengan gestiones eficientes dirigidas a reducir la pobreza en un clima de diálogo y concertación con participación ciudadana propositiva.

Entre el 2013 - 2016, la Cooperación Suiza en Bolivia, rescatando los logros de las fases y enfoques anteriores aplicados por Solidar-Padem, apoya al Programa Mejora de Servicios (PMS) [salud, educación y protección de mujeres en situación de violencia], el mismo que conecta, conceptualmente y en la realidad, los temas de la gobernabilidad y el desarrollo. Esto implica un nivel más alto de ejercicio de la ciudadanía, aunado a la responsabilidad de las instituciones públicas y privadas para responder de manera concreta a las necesidades de los y las ciudadanas. Por ello el Embajador afirma: *“Mientras la Cooperación Suiza esté en Bolivia, seguiremos promoviendo el trabajo de la sociedad civil, como un actor fundamental en el proceso democrático y del desarrollo”*.³

La Cooperación Suiza tiene un compromiso con los Derechos Humanos, y en particular con los derechos de las mujeres; la violencia contra las mujeres es parte de la agenda nacional y así lo asume. Su trabajo en ese campo implica actuar desde el ámbito normativo de las políticas nacionales, hasta su aterrizaje en los niveles locales, actuando con los SLIM (Servicio Legal Integral Municipal) y con las redes de los actores locales.

3 Entrevista al Embajador de Suiza, Roger Denzer (octubre, 2016)

La vinculación gobernabilidad con desarrollo, promovida por la Cooperación Suiza en Bolivia, y llevada a la práctica por Solidar-Padem, permitió revalorizar los procesos de participación y fortalecer la democracia, pues posibilitó que los/as ciudadanos/as asuman el hecho de que la democracia no sólo está referida a cuestiones políticas o eleccionarias, sino que ella también implica la mejora de su calidad de vida. En ese camino permitió una mejora de las políticas públicas.

El apoyo a la descentralización y al desarrollo local se da en el marco de la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades, que afectan a los sectores sociales más vulnerables. Bolivia tiene un proceso de urbanización tardío en relación con otros países de América Latina, pero acelerado. La pobreza y principalmente las desigualdades en el acceso a servicios de calidad es más extenso en las ciudades, ahí surgen nuevos desafíos respecto a la calidad de los servicios de educación, salud y seguridad ciudadana. Por ello, su trabajo se enfoca también en generar oportunidades para quienes sufren más las desigualdades: mujeres, jóvenes, pobladores rurales o de áreas periurbanas.

En Bolivia, los migrantes no se desvinculan del campo, por ello tiene importancia el trabajo, tanto en municipios rurales como en los periurbanos, donde se concentra la desigualdad. En estos temas, la Cooperación Suiza En Bolivia está alineada a la Agenda 2025 y al Plan de Desarrollo, que plantean metas específicas en materia de educación, salud y acceso a la justicia; empero, la mirada compartida con Solidar en el proyecto Solidar-Padem, apunta, ante todo, a la mejora de la calidad de estos servicios, sin privilegiar la inversión en infraestructura.

Solidar-Padem, partiendo de experiencias locales, ha buscado la réplica de las buenas prácticas, para ampliar su acción en el marco

de un trabajo concurrente entre los distintos niveles del Estado, por medio del diálogo político no solo con el gobierno central sino también en los ámbitos público/público, público/privado y del Estado con la sociedad.

Los esfuerzos de la Cooperación Suiza, para colaborar con más sectores vulnerables en el campo de la descentralización y desarrollo local, han sido posibles por medio de la construcción de puentes entre Estado y la sociedad, entre actores sociales ente sí, entre el sector público y el privado, lo cual devino en la organización de múltiples redes temáticas que trabajan y apoyan los contenidos del PMS. Importante mencionar que la ampliación de la escala de trabajo, la existencia de redes y la incidencia no habrían sido posibles sin el valioso aporte, muy profesional e innovador, de los especialistas en Comunicación para el Desarrollo y Cambio Social de Solidar-Padem.

El trabajo de la Cooperación Suiza, en el ámbito de la descentralización y el desarrollo local, ha rendido muchos frutos: fomento de la participación campesina y mejora de la gestión local, ejercicio de derechos en el campo municipal, desarrollo de una ciudadanía corresponsable consciente de sus derechos y obligaciones, generación de capacidades en la gestión pública local, generación de oportunidades para sectores sociales más vulnerables, fortalecimiento y democratización de las organizaciones locales, creación de institucionalidad y respeto del Estado de derecho en lo local, apertura para el trabajo concurrente entre distintos niveles de gobierno e impulso de una democracia participativa consciente de los derechos humanos. Así como la creación de una cultura democrática, valores democráticos dirigidos a la búsqueda del bien común, unida a la mejora de la calidad de vida en el ámbito municipal en sectores específicos como los de salud, educación y lucha contra la violencia hacia las mujeres.

Introducción

En las líneas que siguen hablaremos de la historia de Solidar-Padem. Las instituciones en Bolivia son fugaces, las más de ellas –fundaciones, ONG, cooperaciones, círculos culturales, proyectos– tienen historias cortas, sus vidas han sido efímeras. Muchas veces, el contexto es poco colaborativo con estas organizaciones y, por otra parte, quienes conforman los proyectos no siempre han tenido la pasión para sacarlos adelante y coronar los objetivos propuestos al principio. Solidar, con sus 30 años de funcionamiento en Bolivia y su Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (Solidar-Padem),¹ este último financiado por la Cooperación Suiza en Bolivia, y que trabaja desde hace 20 años, es una muestra de que es posible construir proyectos perdurables en el tiempo. Pero, para hacerlo, es preciso que tengan un norte estratégico que guíe sus

1 Solidar funcionó hasta 2010 con el nombre de Ayuda Obrera Suiza (AOS). Solidar-Padem comienza a funcionar desde 1.996, lo hace con el apoyo financiero de la Cooperación Suiza en Bolivia.

vidas, ideas-fuerza para avanzar en el tiempo; empero, no basta un ideal a seguir, tan importante como eso, es la existencia de un equipo humano dotado de entrega al objetivo perseguido y una línea estratégica a seguir. Junto a las ideas es importante aclarar y facilitar el cómo.

Si antes las utopías eran las revoluciones; en los 30 años de Solidar y los 20 de Solidar-Padem², se advierte que el ideal es la democracia en el municipio, su fortalecimiento, su llegada a la gente, a los pobladores rurales, periurbanos y urbanos, aprovechando la institucionalidad municipal. Su norte estratégico es que la participación social se junte con la institucionalidad municipal, de modo que tendiendo puentes entre sociedad civil y poder local municipal, se pueda ampliar y profundizar la democracia local.

Para que los ideales sean posibles, Solidar-Padem aprendió que es necesario que la palabra se junte con la acción, que el discurso se materialice en la realidad. Para que la utopía por la democracia municipal se convierta en realidad fue preciso creer en la gente, en sus culturas, en sus potencialidades, sus esfuerzos y aprender de ellos. Solidar-Padem entendió que para llegar lejos no hay que inventar a los actores, hay que mirarlos y confiar en sus capacidades para avanzar juntos, tender puentes entre muchos para lograr avances democráticos. Es preciso mirarlos y conocerlos: son los jóvenes, las mujeres, los campesinos, los pobladores rurales, los maestros, los habitantes periurbanos.

Daremos una mirada agregada a la experiencia de Solidar-Padem, intentando descubrir los núcleos de su desarrollo, los conceptos

2 Dado que Padem es un programa de Solidar, a lo largo de todo el texto nos remitiremos a este como Solidar-Padem.

que lo han guiado y entender cómo los procesos políticos del país han influido sobre estos, pero a la par, conocer cómo Solidar-Padem ha sido proactivo y aportó a la democracia boliviana en la cual se desarrolló.³

1. Las semillas fundacionales

El contexto político y social en el cual actuó Solidar, en sus primeros diez años de trabajo en Bolivia,⁴ 1986-1996, estuvo marcado por el retorno a la democracia o, más bien, por el inicio de la construcción de la democracia representativa, el alejamiento de las dictaduras militares y el inicio de la democracia pactada. La economía marcada por la aplicación de un modelo económico neoliberal signado por el DS 21060, de apertura de la economía, privatización de empresas estatales, relocalización de los trabajadores mineros de la Comibol y represión a los movimientos populares. En ese periodo se inicia la gobernabilidad instrumental, entendida como los pactos entre los partidos políticos, que le dio estabilidad política al país, pero los alejó de la sociedad civil.

Esa época muestra el inicio de la construcción de una democracia representativa, entendida por muchos como únicamente “formal”, con una tenue separación de poderes; pero con un aprendizaje inicial del significado de los derechos humanos, los derechos y garantías fundamentales de los individuos y el Estado de Derecho,

3 Para la elaboración del trabajo se usó las publicaciones de AOS, Solidar-Padem, las evaluaciones realizadas al Programa, así como los planes rectores de las distintas fases. Además, se hizo entrevistas a sus directores, a los jefes y jefas de áreas, además de testimonios de beneficiarios y beneficiarias del proyecto.

4 En esos diez años iniciales, 1986-1996 Solidar actuó con el nombre de AOS.

temas no conocidos en etapas históricas anteriores. Si bien la democracia pactada supera el trauma de la ingobernabilidad y de inestabilidad política de los inicios de los ochenta (1980-1982) y saca al país de la hiperinflación de 1985, simultáneamente hiere a la cultura política nacionalista revolucionaria y antiimperialista de los sectores populares, los cuales inscribieron por décadas en su mente el ideal de la propiedad estatal de los recursos naturales -hidrocarburos y minería- y de un radical antiimperialismo norteamericano.

A la recuperación de la democracia (1982) y al desgaste del gobierno de la UDP, le sigue el corolario de ajustes estructurales, no solo en Bolivia, sino en buena parte de la región. El paquete de medidas neoliberales (DS 21060) representó la crisis de uno de los sectores sociales que más combatieron a las dictaduras y que apoyó la nueva etapa democrática: los sindicatos. Después de la crisis hiperinflacionaria de 1985, la sociedad civil se encontraba con escasa capacidad de resistencia y respuesta, lo que disminuyó la calidad de su participación.

Otro factor que tiene que ver con la presencia de Solidar en Bolivia, desde 1986, fue la enorme importancia que cobraron las ONG, particularmente a partir del achicamiento del Estado, fenómeno que no implica la ausencia de la necesidad de las ONG cuando existe un Estado fuerte. Estas organizaciones se concentraron en el apoyo a entidades estatales, con recursos y asistencia técnica dirigidos a apoyar reformas, como la reforma educativa, la reforma parcial de la Constitución y la Ley de Participación Popular. En cuanto a proyectos concretos, dieron énfasis al área rural, al uso de tecnologías apropiadas. Solidar arrancó con un

proyecto de riego en Potosí, pero en 1990 replanteó su trabajo⁵, abandonó los programas productivos y se especializó en proyectos sociopolíticos, en cooperación directa con las organizaciones de base, especialmente sindicatos campesinos.

La nueva estrategia le dio lo que sería la “marca” a Solidar: fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sindicales campesinas para que estas sean protagonistas del desarrollo e interlocutoras válidas frente al Estado. Fiel a su origen de ONG suiza dedicada a los derechos laborales, arrancó también con una estrategia laboral destinada a fortalecer la capacidad de negociación y diálogo social tripartito. En el campo de los derechos laborales y de protección del empleo, Solidar fue proactiva en un contexto político que había postergado esos temas.

Un campo central del trabajo de Solidar fue impulsar la democratización del país desde las organizaciones campesinas, su núcleo aún no estaba en el municipio. Buscaba ayudar a la democratización de las organizaciones campesinas para empoderarlas y fortalecer su participación, ese fue el germen que dio lugar, después de 1996, a formular el Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (Solidar-Padem).

El trabajo directo con organizaciones sociales campesinas, como los colonizadores, sindicatos de hombres y mujeres del altiplano, sud (Potosí), zafreros de Montero y Bermejo, trabajadoras del hogar, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y pueblos indígenas de tierras bajas, representó una experiencia inédita que permitió que, al inicio de la Ley de

5 Esa reconducción fue hecha bajo la dirección de Renata Hofmann quien dirigió Solidar por 20 años.

Participación Popular, se pueda contar con un capital acumulado de aprendizajes y alianzas que constituyeron una oportunidad para seguir aportando a la democracia, esta vez desde la institucionalidad municipal que emergía.

Solidar-Padem se propuso fortalecer la participación ciudadana en la gestión municipal a partir de la incorporación de las organizaciones campesinas de hombres y de mujeres, –que se convirtieron al mismo tiempo en contrapartes y beneficiarios– lo que representó un aporte para el nuevo contexto que vivía el país.

Las estrategias de Solidar, de democratización y participación, así como la visión de género, también desde la democratización de las organizaciones sociales y la participación de la mujer, son los ejes filosóficos que inspiraron a Solidar-Padem desde sus primeros años.

La capacidad de innovación, actitud proactiva y de adaptación a los contextos sociopolíticos, fue uno de los sellos de Solidar que no se abandona hasta la fecha.

2. Solidar-Padem: construir democracia desde lo local

El Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (Solidar-Padem) es un programa diseñado e implementado por Solidar, constituyó desde 1996 su corazón, fue financiado desde su origen por la Cooperación Suiza en Bolivia y tuvo la certera visión de abrirse al trabajo con la sociedad civil en el ámbito municipal.

El proyecto liberal, instalado en 1985, hacía parte de la ola de liberalizaciones en toda América Latina. En 1994, luego de

nueve años de aplicación, sistematizó sus reformas de segunda generación mediante las leyes de Capitalización, Reforma Educativa y Participación Popular; un año después aprobó la Ley de Descentralización Administrativa. En 1995 aprobó una reforma parcial a la Constitución Política del Estado, en la que reconoció a Bolivia como una república pluricultural y multiétnica.

El régimen liberal, a poco de administrar el Estado, fue señalado por la mayoría de los actores sociales como un régimen antipopular y entreguista al imperialismo. Las leyes que resumían sus reformas fueron calificadas como “leyes malditas”, contra las cuales había que luchar. En política, los actores principales de la sociedad civil eran críticos de una “democracia formal” que los alejaba de las decisiones estatales y concentraba el poder en manos de los partidos políticos. Esos partidos, a mediados de los 90, se alejaron de la sociedad y administraron el poder mediante los *cuoteos* partidarios de la administración pública con una gestión clientelar.

Este era el ambiente social agreste contra el Gobierno que buscaba aplicar sus reformas estructurales y sus leyes; la lucha era básicamente contra la Ley de Capitalización de las empresas públicas y, de manera lateral, contra las otras leyes. A la Participación Popular se la criticaba expresando que la participación de la sociedad debe venir de abajo, no desde el Estado, pues la sociedad civil debía ser la protagonista. Estas críticas reflejaban la añeja cultura política de los actores, quienes dudaban de todo lo que venga del Estado, pues presumían que todo acto estatal referido a la sociedad implicaba el intento de manipulación o cooptación. Esas percepciones emergieron de una larga historia política, de un país que se resumía en una sociedad civil combativa y extensa, frente a un Estado pequeño y carente de legitimidad.

Solidar-Padem nació como Programa en 1996. En estos 20 años se identifican tres fases de trabajo, estas implican otros tantos conceptos y principios que guiaron su accionar: a) empoderamiento, b) cultura ciudadana, cualificar la participación y c) gobernabilidad y desarrollo. Cada fase corresponde a un ejercicio analítico, a una reflexión colectiva, que impulsa determinado tipo de trabajos. Si bien se suceden con algún grado de cronología, eso no quiere decir que los elementos de una fase no estén presentes en las otras. Cada etapa no implica la existencia químicamente pura del concepto que la resume, antes bien, los conceptos fundamentales que guían la vida de Solidar- Padem se entrecruzan y se van enriqueciendo acumulativamente, pero mantienen un denominador común: la democracia local.

a. Empoderamiento

Esta primera etapa, que se prolonga hasta 2005, funcionó con financiamiento de la Cooperación Suiza en Bolivia, tuvo como contraparte a la CSUTCB.

Solidar-Padem surge con objetivos interconectados. Por un lado, con la idea fuerza de ayudar a implementar la participación popular⁶; por otro, con el afán de contribuir a la democratización de los municipios rurales; usar la municipalización para empoderar a las organizaciones campesinas e indígenas, democratizando el poder local y fomentando la participación campesina en la gestión municipal. Solidar-Padem, que ya tenía experiencia en la promoción de la participación social, aprovecha el contexto político abierto por la participación

6 Uno de los primeros instrumentos que utiliza es el de los *promotores de la participación popular*. Los promotores, después de años de aprendizaje dijeron: “ayer aprendimos, hoy enseñamos”.

popular para seguir empoderando a las organizaciones sociales y a los hombres y mujeres de los municipios.

Su surgimiento fue complejo, combinaba objetivos; su corazón estaba anclado en la democratización del poder. Si se habría pensado solamente en apoyar a la implementación de la participación popular, probablemente habría tenido un sesgo inclinado a lo estatal, que era rechazado por los actores de la sociedad, porque provenía de “arriba”, acción que no calzaba con la tradición ni con el alma y sueños de quienes conformaban Solidar-Padem. Esas convicciones estaban más cerca de las bases, de los actores campesinos e indígenas; probablemente en muchos corazones de los miembros de Solidar-Padem no dejaba de existir las pulsaciones revolucionarias de décadas atrás.

Solidar-Padem trató de ver las realidades y no huir de ellas, las utilizó en su trabajo de democratización del poder. La realidad decía que estaba aprobada la Ley de Participación Popular, venía de arriba, pero luego de una larga historia política que no miraba lo rural, lo campesino e indígena, ponía el dedo en esa deuda histórica. Si el MNR de la Revolución del 52 catapultó la Reforma Agraria, luego no hizo mucho más por lo rural y se concentró en los mundos urbanos y sus propuestas de industrialización, olvidando a los actores campesinos e indígenas. Si antes de 1994 el municipio existía solo en algunas capitales de departamento, con la Ley de PP, el concepto abarcó al municipio territorial; eso quería decir que la institucionalidad municipal podía existir y validarse en el ámbito rural, allí donde Solidar había trabajado con sindicatos campesinos. En 1996 Solidar-Padem vio a esta Ley como una oportunidad para

democratizar el poder local, la sintió como la posibilidad de la ampliación y extensión al mundo rural de una democracia que tenía casi exclusivamente códigos urbanos, generando espacios de diálogo intercultural entre ambos escenarios. Pero, también debía aprovechar esa oportunidad apelando a sus usos y cultura política, priorizando la participación social de los actores en los cuales estaba depositada su identidad. Debido a esto aparece como fundamental el concepto de *empoderamiento*, aplicado a las organizaciones sociales campesinas e indígenas, a los actores rurales, de corte fundamentalmente sindical y a las autoridades locales. De ahí emerge algo central en la historia de la institución: la *pirámide del empoderamiento* que, en su base, debe tener una organización fuerte y democrática, seguida de capacidad de propuesta, continuada con la capacidad de concertar, prolongada al control social corresponsable y, finalmente, con capacidad de mirar más allá.

La pirámide del empoderamiento es una hipótesis de trabajo, pero se convirtió, a la par, en una hoja de ruta para Solidar-Padem; su validez no se remite únicamente a la primera fase de su existencia. El concepto nuclear es el empoderamiento, ¿pero dónde? En el municipio, en la nueva institucionalidad municipal; ¿con qué actores? En el comienzo con las organizaciones sindicales campesinas, organizaciones indígenas, autoridades locales y, en general, con hombres y mujeres del municipio.

Siguiendo los elementos de la pirámide, el primero consiste en *generar una organización fuerte y democrática*. Fortalecer las organizaciones sociales era un trabajo que muchos habían emprendido años atrás, como una apuesta normal para tener una sociedad civil fuerte y contestataria al Estado. Pero el

complemento es fundamental: *democratizar* a las organizaciones sociales, eso implica otros retos que están dentro del marco institucional de la democracia.

El segundo elemento apunta a que la organización social posea *capacidad de propuesta*; esto es nuevo, ya no se fortalece o empodera a la sociedad para que se oponga a todo lo que venga del Estado, el énfasis se dirige a generar organizaciones sociales propositivas, con capacidad de propuesta, objetivo distinto a una historia larga donde importaba la capacidad de oposición a todo tipo de medidas.

Tercero, *capacidad de concertar*, se diferencia con el funcionamiento de décadas de las organizaciones sociales, las cuales actuaban con lógicas maximalistas, del todo o nada, influidas por una cultura política del amigo-enemigo: con el enemigo no se transa se lo elimina. Esos han sido los elementos dominantes de la cultura política sindical y de muchos actores sociales. Entonces, la capacidad de concertar implica el reconocimiento del otro -esto es democrático- con quien se quiere concertar. Más aún, en el acto de concertar, muchas veces, no se impone el interés particular, sino que va apareciendo como embrión el *bien común*, elemento al cual apuntaba Solidar-Padem en un esfuerzo de construirlo colectivamente con la sociedad civil del municipio. Estas, sin duda, son hipótesis democráticas para las organizaciones sociales, pero no actuaban en el aire, sino en la nueva institucionalidad municipal, no en el nivel meso ni nacional.

Cuarto, *control social corresponsable*. En la historia sindical minera de la primera fase de la Revolución de 1952 existió el “control social con derecho a veto”; hacía parte del cogobierno

MNR-COB de los años revolucionarios, muchos teóricos lo han definido como la fase de poder dual de la Revolución Nacional; este era un hecho al interior del Estado. En la hipótesis de la pirámide, la idea se liga más bien a la rendición de cuentas, a una relación entre el Estado en su nivel municipal, con la sociedad civil u organización social, pero con un elemento de extraordinario valor democrático: la corresponsabilidad entre unos y otros, ello remite a la idea de que las organizaciones sociales son corresponsables de algunos actos o políticas del municipio. Sin decirlo, está oculta la idea de derechos y obligaciones de quienes conforman las organizaciones sociales.

El quinto elemento radica en la *capacidad de mirar más allá*. Esto invita a que las organizaciones sociales no se queden solamente en los aspectos micro de su trabajo, ni siquiera solamente en lo municipal, sino que posean capacidad para mirar los niveles meso y nacional del Estado. Pero también significaba que podían poseer una mirada estratégica de sus acciones, sin limitarse al ámbito estrecho de sus actividades.

Hay muchas hipótesis democráticas en la pirámide del empoderamiento que seguramente vienen de las hipótesis sociales existentes en la época. Solidar-Padem, en el ámbito rural ¿con qué actores podía llevar adelante estas apuestas? Puso sus ojos y confianza en lo que existía en la realidad, organizaciones como la CSUTCB. Y desde el lado de la central sindical, dice mucho, pues acepta un trabajo de democratización del espacio municipal en tiempos históricos en los cuales las organizaciones sociales se enfrentaban a las “leyes malditas”, incluida la participación popular. Solidar-Padem aprendió y

empujó la idea de no tener un modelo preconcebido ni inventar actores, actuó con los actores existentes.

Sobre esas bases conceptuales, en torno a esos elementos de la pirámide, Solidar-Padem desarrolló su actividad entre 1996 y 2005, está claro que en unos elementos avanzó más que en otros. En ese periodo su énfasis se inclinaba hacia el empoderamiento de dirigentes de las organizaciones sociales campesinas, las autoridades locales, hombres y mujeres de base que luego fueron dirigentes o autoridades en el municipio. Trabajó con especial atención en el empoderamiento de las mujeres, colocando al género como una transversal de todas las actividades.

Se esforzó en fomentar la participación campesina y fortalecer la gestión municipal, por la vía del empoderamiento de las organizaciones sociales rurales, tratando de articular ese esfuerzo con el impulso de una cultura democrática; la municipalización del territorio le abrió la posibilidad de empoderar a las organizaciones campesinas e indígenas, y a la par, buscó la democratización del poder local. En su visión analítica se entendía que ese empoderamiento no se agota con la conquista de nuevos espacios de poder, sino que más allá de eso, era preciso socializar y democratizar el poder mismo.

Desde el inicio, el trabajo de la institución estaba asentado en dos tiempos históricos distintos y en dos lógicas diferenciadas: por un lado, desde su historia, el impulso de la participación campesina, de las organizaciones sindicales; y por otro, asumiendo lo nuevo, trabajando en el fortalecimiento de la gestión municipal de los municipios rurales que emergieron junto al desarrollo de la democracia representativa en Bolivia.

Solidar-Padem ayudó a las organizaciones campesinas a ejercer sus derechos en el marco de la participación popular, apoyando de manera significativa a las mujeres dentro de esas organizaciones.⁷ Este hecho implicaba, primero, un énfasis en los derechos, debido a que en una democracia muy joven como era la boliviana, todavía no estaban muy presentes en la mente de los sujetos y en sus hábitos cotidianos, los derechos y garantías fundamentales de las personas, ni los derechos humanos. Y, segundo, eran muy nuevos los derechos otorgados por la participación popular a las organizaciones de base, a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB); en esta línea se apuntaba a la democratización municipal con actores campesinos.

Pretendía no solo fortalecer a las organizaciones sociales sino también hacerlas más democráticas, más legítimas y representativas; de ese modo entendía que, simultáneamente, podía plasmar la participación popular y fortalecer el espacio municipal, básicamente en el ámbito rural. Ese proceso exigía el protagonismo de las organizaciones sociales, pero paralelamente implicaba el despliegue de la construcción colectiva de conocimientos entre los equipos de Solidar-Padem, promotores locales y las organizaciones de base.

El hecho de fijar la atención especial en las mujeres⁸, en los jóvenes, en indígenas y campesinos, en pobladores urbanos cercanos a las áreas rurales, condujo a que el empoderamiento

7 Desde muy temprano surgió en Solidar-Padem la importancia de los temas de género, el trabajo de empoderamiento de las mujeres se realizaba a través de las promotoras locales.

8 Fue importante el trabajo de los facilitadores *chacha warmi*, innovación que permitió llegar a espacios rurales valorando el aporte de las mujeres.

sea entendido también como una estrategia para construir una sociedad intercultural. Quiere decir que más allá de lo aprobado en la Constitución de 1995, que reconocía la multiculturalidad y pluriétnicidad, Solidar-Padem, de manera proactiva, en su trabajo consideraba que eso debía conducir a diálogos interculturales, promoviendo espacios abiertos y equitativos entre las culturas diferentes, alrededor de temas comunes, que generaban cohesión, como los derechos humanos.

En términos de estrategia, Solidar-Padem aprendió que sin comunicación no hay participación. Además, sin esta no se puede ampliar la escala de un trabajo que se iniciaba solamente con 18 municipios. Es destacable su trabajo en la formación de comunicadores locales y la creación de redes entre ellos, en el uso de nuevas tecnologías, el internet y otros instrumentos para ampliar y mejorar la calidad de la comunicación, basada en una idea: sin información no hay ciudadanía y sin ciudadanía no hay democracia. De todas formas, en esta fase el trabajo comunicacional se concentraba en la producción y difusión de microinformativos en emisoras nacionales y regionales.⁹

b. Cultura ciudadana, cualificar la participación

Desde la perspectiva administrativa y de convenios con la Cooperación Suiza en Bolivia, el PADEM 1, funcionó de 1996 hasta 2005. Este año inicia el PADEM 2. La nueva fase tiene que ver con los resultados positivos de su primera década, los mismos que fueron rescatados por las evaluaciones realizadas.

⁹ En 2004 se realizaron encuentros en aymara y quechua sobre el Referéndum sobre los hidrocarburos.

La idea base de Solidar-Padem, para enfrentar una nueva etapa implicaba¹⁰, *consolidar lo hecho y avanzar innovando*¹¹.

El contexto político entre 1996 y 2005 mostró que buena parte de los actores sociales comenzaron a conocer y reafirmar sus derechos dentro del marco de la democracia representativa, tales derechos se interconectaron con la costumbre política de la sociedad civil, de las movilizaciones populares que generaron una cultura política basada en la institucionalidad de la *política en las calles*, mediante la cual planteaban exigencias maximalistas al Estado, del “hasta las últimas consecuencias”. El hábito social de enfrentamiento con el Estado tuvo, durante las dos décadas de la democracia pactada, motivos más que suficientes para salir a flote. Por el lado económico, las privatizaciones, la relocalización, generaron desempleo, la apertura de la economía dio lugar a desindustrialización y cierre de empresas, que condujeron a más desempleo e incremento de la informalidad. Esas privatizaciones, en especial la de los hidrocarburos, reavivaron la llama nacionalista revolucionaria y antiimperialista de los actores sociales. En el ámbito político, la sociedad estaba cansada de los *cuoteos* partidarios de la administración pública, de elecciones presidenciales legales, pero no legítimas. A eso se sumaba la idea de que los principales problemas económicos y sociales de la gente no fueron solucionados. Este malestar social se expresó en la Guerra del Agua (2000), las movilizaciones sociales entre 2000

10 Esta fase se explicita más claramente en el Programa de Cultura Ciudadana PCC, iniciado en 2009.

11 La innovación es una característica de Solidar, innovación con sensibilidad, por ello, usan el teatro como mecanismo de educación democrática para los jóvenes. Lanzarte es uno de los proyectos de cultura juveniles más prolíficos del país, y ha sido cuna de un sinnúmero de emprendimientos culturales en todo el territorio nacional.

y 2003 culminaron con la Guerra del Gas, octubre negro y la salida de Gonzalo Sánchez de Lozada del poder, luego de lo cual vinieron años de escasa estabilidad política¹² y de gran movilización social.

Si entre 2000 y 2005 se sentía el resquebrajamiento de la legitimidad del nivel central del Estado, de los sucesivos gobiernos nacionales y, obviamente, la deslegitimación de todas las prefecturas. Sin embargo, en el nivel local pasaban cosas, había ejercicios de democratización, de descentralización del poder, de administración del poder local por parte de sectores campesinos y sectores populares, que dieron lugar a la emergencia de nuevos liderazgos políticos y sociales con cara campesina y popular¹³. La política avanzaba con dos códigos diferenciados: deslegitimación del poder central y legitimación de los poderes locales municipales, que se convertían en un colchón institucional para el Estado.

En ese contexto político se inicia el PADEM 2. La institución seguía impulsando la descentralización del poder, desarrollar el gobierno municipal como espacio institucional para desplegar la participación social, que permita la emergencia de nuevos liderazgos políticos y sociales, donde se visibilice a mujeres y jóvenes como protagonistas del desarrollo local, donde los derechos se materializan. Esos son los gérmenes de la nueva fase de Solidar-Padem, en la cual se enfatizará el trabajo de construcción de ciudadanía como base de una nueva cultura democrática de la corresponsabilidad, que implique el equilibrio

12 Entre 2003 y 2005 hubo una alta inestabilidad política.

13 Muchos de los promotores locales formados por el Padem se convirtieron después en autoridades locales.

entre los derechos y obligaciones de los ciudadanos y donde se siga impulsando y atendiendo la interculturalidad.

Esta fase apunta a la construcción de ciudadanía y la cualificación de la participación, surge de un proceso de reflexión colectivo que verificó que en los primeros diez años de Solidar-Padem se apostó básicamente por el impulso del ejercicio de los derechos, en especial de las dirigencias sociales, y de hombres y mujeres de base. La reflexión condujo a discutir si el gobierno local era el principio y el fin del trabajo, si este era un objetivo en sí mismo. Se analizó si se tenía que pensar solo en la institucionalidad municipal o mirar, más bien, a la sociedad civil, a las organizaciones sociales. La decisión colectiva fue madura, actuar en ambos niveles, en la sociedad civil y con el gobierno municipal, tendiendo puentes entre ambos. Se trataba de articular democracia representativa (autoridades locales), con la democracia participativa (empoderamiento de la sociedad civil). El reto residía en que se fortalezca la institucionalidad municipal y paralelamente la participación social.

En el contexto mundial y en el nacional, lo popular ya no se resumía únicamente en los sindicatos, sino que emergieron movimientos de mujeres, de jóvenes, ambientalistas, de defensa de derechos humanos, de identidades sexuales, juntas vecinales, asociaciones de madres de familia y de nuevos actores sociales. La realidad empujaba a cambiar, a enriquecer el trabajo, no renunciar a los principios fundacionales, pero a complejizar y enriquecer el trabajo. Solidar-Padem tuvo que adaptarse a las nuevas realidades, pero ya había avanzado un trecho de los nuevos caminos, pues trabajaba con mujeres y jóvenes.

Después de fortalecer a las organizaciones sociales, autoridades locales, hombres y mujeres de base, abrió sus ojos a más actores de la sociedad, enfatizando la creación de ciudadanía, sin mirar solamente los derechos sino también las obligaciones, ya no pensar solamente en la lógica reivindicativa, sino en la corresponsabilidad¹⁴. Además, entró al campo del respeto del Estado de derecho, al apego a las reglas, a la asunción de las reglas por parte de la comunidad, al impulso de la institucionalidad municipal y su gestión.

Avanzó al campo de la gestión transparente y de rendición de cuentas, a insistir en lo intercultural, a afianzar la idea de los derechos humanos. Perseguía formar ciudadanos portadores de derechos y obligaciones en el municipio, y tener un Estado garante de esos derechos, entonces, más que buscar la idea de exigibilidad de derechos, su trabajo se enfocaba en la corresponsabilidad entre Estado en su nivel local y los ciudadanos.

Su trabajo abarcó los campos de los derechos humanos y la justicia, pero enfatizó lo relativo a la violencia contra la mujer. Para armonizar el trabajo entre el impulso de la cultura ciudadana y la mejora de la eficiencia del municipio, recurrió al Fondo Concursable de Asistencia Técnica Municipal (Focam)¹⁵, instrumento valioso para el fortalecimiento de las capacidades de gestión local; de modo similar usó los Encuentros Municipales

14 Para 2006 ya estuvo en marcha el proyecto *La cosa es Proponiendo*, que materializaba el interés por otros actores, los jóvenes, pero en un contexto de énfasis no sólo de derechos, sino de reconocimiento de deberes y de corresponsabilidad.

15 Un rasgo distintivo de esta fase fue el énfasis destinado al fortalecimiento de la gestión municipal, para así equilibrar el empoderamiento de la sociedad civil que fue la marca saliente de la anterior fase.

de Desarrollo (EMD) que sirvieron para articular el municipio con otros niveles de gobiernos a partir de inversiones concurrentes y, además, para fortalecer la representación de las Asociaciones Municipales de Desarrollo (AMDE).

Las nuevas realidades condujeron a mirar otros actores y para descubrir potencialidades de la sociedad civil, por ejemplo de los jóvenes; en esa línea están las iniciativas concursables¹⁶ de “La cosa es proponiendo”, que ratificaba la idea de no inventar, sino descubrir qué ideas poseen los actores, para conectarlos con actores institucionales municipales. “La cosa es proponiendo” se basa en la idea de la corresponsabilidad: que das tú, qué haces tú desde la sociedad, para conectar esa idea con las responsabilidades institucionales del nivel local.

Solidar-Padem, desde 2005, puso énfasis en la construcción de ciudadanía y el impulso de una cultura democrática, esforzándose por el respeto de la tolerancia, en un contexto político donde se la dejaba atrás,¹⁷ pero paralelamente apuntó a la existencia de gobiernos locales más democráticos, más eficientes, con más legitimidad por ser capaces de resolver problemas de la gente, mejorando la oferta de sus servicios

Solidar-Padem entendió a la descentralización como una red multiactor, en la cual no bastaban solo las organizaciones sociales, sino también otros actores, entre ellos las mujeres y jóvenes, sea

16 Las más de las iniciativas del Padem son concursables, despiertan iniciativas, alberga la concepción que los fondos no se regalan sino que el ciudadano debe hacer el esfuerzo por conseguirlos. Es una forma de relacionamiento horizontal con la demanda ciudadana, implica la búsqueda de la calidad de la participación dirigida mejorar la capacidad de incidencia.

17 La política post 2005 se fundaba y se basa aún la lógica amigo-enemigo.

cual sea la forma en que se organicen, pero conectados con la institucionalidad municipal, lo cual los indujo a colocar a la gobernabilidad como una de las transversales de su trabajo.

Solidar-Padem debe ser entendido como el espacio que genera esferas públicas de encuentro de actores, entre redes de todo tipo, entre todas ellas y las institucionalidades municipales o de otro nivel del Estado; redes que no deben preocuparse solo por el interés particular sino por el *bien común*. Esa creación de puentes le ha permitido ampliar la escala de su trabajo, impacto e incidencia, pues a través de los puentes, por medio de las redes, se amplifican las buenas prácticas,¹⁸ se genera la emulación de estas y se aprende de los errores cometidos en el camino. Para aumentar la escala del trabajo y su impacto, han sido claves las alianzas estratégicas. La estrategia de trabajo de segundo piso operó con la FAM, las AMDES, Acobol, instituciones de mujeres, ONG especializadas en justicia, y redes locales. De esa manera Solidar-Padem pudo replicar su trabajo en muchos municipios. Así, sus alianzas estratégicas y la conexión con redes permitieron entender cómo su trabajo se ha diseminado a otros lugares donde no trabaja directamente.

¿Cómo pudo Solidar-Padem realizar un trabajo que llegó a más de un centenar de municipios? Uno de sus secretos ya fue descrito, sus alianzas estratégicas y la conexión con redes, otro de sus capitales más importante es su *expertise* comunicacional; en la comunicación tiene una de sus fuerzas, desde dentro se sabe que sin comunicación no hay participación. El *expertise*

18 La ferias nacionales anuales de presentación de las mejores iniciativas es otro espacio socialización de experiencias y de posibilidad de ampliación de la escala del trabajo, pues municipios emulan y replican las buenas experiencias.

comunicacional se conecta con el trabajo de las demás áreas, entre todas dan pautas para contenidos, en los cuales influyen los comunicadores. Estos requieren aprendizaje constante, crear formatos asequibles a la gente, productos interculturales, respetuosos de los ciudadanos, colocando a la transparencia como la base de la legitimidad.

Los productos comunicacionales son múltiples: cuñas radiales, microinformativos sobre el municipio, videos, informativos, consultorio municipal con la figura señera de la Doctora Edilicia, folletos, videos, radioteatros, rescate del arte en la formación democrática¹⁹. La comunicación amplía la escala del trabajo de Solidar-Padem y su incidencia, además, la convierte en otro elemento de soporte de la cultura democrática, identificando al municipio como una buena noticia. La capacitación y formación de comunicadores locales es otro de los grandes secretos, pues la formación incide en valores democráticos, los cuales se expanden exponencialmente cuando ellos se insertan en redes radiales que pueden alcanzar a todo el país. Esa comunicación no emite sólo ideas y valores, sino que se encarga de informar formar sobre lo concreto, sobre lo que le interesa al ciudadano en su municipio, desde una perspectiva positiva: *el municipio es buena noticia*.²⁰

c. Gobernabilidad y desarrollo

La tercera fase, definida bajo el paraguas del enfoque de los derechos humanos, implica la articulación conceptual entre

19 En esta línea están las actividades del Programa Lanzarte.

20 Entre los instrumentos de apoyo a las mujeres estaban el *Municipio con Rostro de Mujer* y las *iniciativas de las concejalas*. Esas mujeres después de un tiempo afirmaron: “Ya no somos las mismas”.

gobernabilidad y desarrollo, aparece en 2009 pero con más claridad desde 2012, como consecuencia de las discusiones internas del equipo de Solidar-Padem²¹ y de las recomendaciones hechas por las evaluaciones. La reflexión interna para definir esta fase giró en torno a la gobernabilidad democrática, entendida como interacción entre gobierno municipal y ciudadanía dirigida a la mejora de los servicios²². La reflexión sistematizó el concepto de corresponsabilidad y la estrategia que lo operacionaliza: *el triángulo de la corresponsabilidad*.²³ La corresponsabilidad fue entendida como: compartir responsabilidades, compromiso mutuo entre Estado y la ciudadanía para la realización de los derechos humanos, a la par, significa disposición para concertar y establecer alianzas o conformar redes.

La estrategia del *triángulo de la corresponsabilidad* implica la conexión entre tres componentes:

- a) *Sociedad civil*, ciudadanos y organizaciones sociales; la participación ciudadana es el corazón de las intervenciones de Solidar-Padem.
- b) *Gobierno municipal*, mirado desde la perspectiva de la mejora de su capacidad de gestión de servicios, en especial salud, educación y lucha contra la violencia hacia las mujeres. Coordinando acciones con otros actores estatales y generando espacios de concurrencia con otros estamentos gubernativos.

21 En esta fase AOS cambió su nombre, se convirtió en Solidar.

22 El énfasis estuvo puesto en los servicios de salud, educación y lucha contra la violencia hacia las mujeres en municipios rurales y algunos periurbanos.

23 La idea de la corresponsabilidad estuvo presente en muchas de las acciones de la segunda fase, pero, en la tercera se la sistematiza conceptualmente.

c) *Medios de comunicación*, en especial comunicadores locales; entiende a los medios como miembros de las redes de corresponsabilidad, encargados de impulsar el diálogo y construir puentes entre el gobierno municipal y la ciudadanía.

El contexto político, económico, social de la tercera fase estaba marcado por la llegada de Evo Morales al poder, por los movimientos sociales como el gran actor del proceso de cambio, por una modificación constitucional que incluía cuatro tipos de autonomías, por el despliegue de actores corporativos que adquirieron más fuerza que los actores territoriales y ciudadanos²⁴, por el crecimiento del nivel central y con mayor presencia en los espacios locales, por la llegada de nuevos modelos de planificación y por un desorden institucional creado por los cambios constitucionales que todavía no lograban aterrizar en la realidad. En la economía, años de boom económico de los precios de las materias primas, bonanza de las finanzas estatales, discurso oficial mostrando grandes resultados en la lucha contra la pobreza, en un contexto en el cual el país avanzaba aceleradamente en su proceso de urbanización y de generación de nuevas clases medias²⁵ y, por tanto, de nuevas necesidades, ligadas a las exigencias de la mejora de la calidad de los servicios públicos dotados por el Estado.

La reflexión colectiva para afinar las apuestas institucionales en torno a la pareja conceptual entre gobernabilidad y

24 La realidad mostraba una mayoría de actores corporativos, Solidar-Padem trabajó con ellos, descubrió que pueden tener lógicas ciudadanas en el municipio trabajando en torno a temas concretos. Entendió que los avances en cultura democrática van en espiral, a momentos crecen y en otros se debilitan.

25 El último Informe de Desarrollo Humano del PNUD convalida la tendencia a la urbanización, metropolización y formación de nuevas clases medias.

desarrollo, expresó que no bastaba el *participacionismo*, ni el activismo alrededor de los derechos humanos y las garantías fundamentales de los ciudadanos, sino que era necesario oír las demandas sociales, articular la construcción de una cultura ciudadana, democrática, con la mejora del nivel de vida de los ciudadanos. Se trataba de seguir impulsando la participación, pero con la idea de que esta no acabe solamente en la internalización de valores democráticos y la construcción de ciudadanos demócratas, sino que era necesario que quienes participaban obtuvieran simultáneamente beneficios concretos en términos de mejora de sus condiciones de vida. Los instrumentos privilegiados para promover la participación ciudadana fueron los concursos, apoyando la creación de cultura democrática y de corresponsabilidad vía las *iniciativas ciudadanas participativas e innovadoras*.²⁶

Solidar-Padem trató de articular la buena gobernabilidad con el desarrollo, no con la lucha contra la pobreza, pues el tema de la pobreza es menos amplio que el del desarrollo; además, porque desde su perspectiva analítica no solo se debía mirar la pobreza, sobre la cual el Gobierno mostraba índices de reducción, sino que había que actuar sobre las *desigualdades*²⁷, las mismas que aumentaron en un contexto de disminución de la pobreza. Jerarquizó el trabajo sobre las brechas de desigualdad existente entre mundo urbano y rural, ámbitos urbanos y periurbanos, las brechas entre hombres y mujeres, las desigualdades entre jóvenes y adultos.²⁸

26 Las más de estas tienen que ver con valores democráticos.

27 La desigualdad se convirtió en uno de los ejes analíticos de Solidar-Padem.

28 De otra parte, algo que no hay que olvidar es que si la pobreza rural es la más intensa, la pobreza urbana es la más extensa y tiene datos muy duros en áreas periurbanas.

Desde este punto de vista analítico, Solidar-Padem entendió que era importante generar oportunidades para quienes sufrían las desigualdades, pero hacerlo mediante la participación social en torno a temas concretos: educación, salud o violencia contra la mujer²⁹. En el trabajo contra la violencia hacia las mujeres, Solidar-Padem entendió la exigencia de trabajar con la policía y con niveles meso y nacionales que actúan en ese campo. El SLIM podrá ser municipal, pero está totalmente interconectado con otros niveles del Estado, ante esa realidad fue preciso ir más allá del municipio y pensar en las concurrencias.

A Solidar-Padem no le interesaba únicamente la salud o la educación en general, sino *la calidad de los servicios* y el acceso de quienes tenían menos oportunidades; por ello creó varias iniciativas-concursos en torno a la calidad de la educación, para complementar las acciones orientadas a la infraestructura. En esa línea estaban las giras de educación cuya ruta crítica se llamaba *Mi cabeza por una buena educación*, donde el dato de la incorporación de la tecnología a la educación y el manejo de las TIC es de gran importancia; en ese marco se inscribe el concurso *Mi Municipio va la Escuela* cuyo centro es el tema de la calidad de la educación³⁰. Igual ocurre con la calidad de la salud, a través de la iniciativa de atención del cáncer de cuello uterino, la cual va generando una red en varios municipios.

Tanto en los campos de la calidad de la educación, de la salud o de la atención a la violencia contra las mujeres, se manejan

29 Comprendieron bien que estos fenómenos participativos son posibles en el espacio, más difíciles en el meso y, más aún, en el nivel nacional.

30 En el campo educativo la capacitación a maestros en el uso de computadoras fue un gran logro, ahora ellos junto a sus alumnos en áreas rurales hacen sus propios softwares educativos.

códigos de interculturalidad y entradas multidisciplinares a los temas. En la atención preferente a las mujeres destaca el proyecto *Municipio con Rostro de Mujer*. Los ámbitos de la educación de la salud tienen buena parte de sus competencias inscritas en el nivel nacional, pero Solidar-Padem demostró que, a través de una activa participación ciudadana y la concurrencia con las autoridades del nivel departamental y nacional es posible actuar con solvencia en los municipios en la mejora de la calidad de esos servicios.

El proceso de urbanización del país empujó a un contacto más intenso entre lo urbano y lo rural, el vecino se convirtió en el sujeto que vive en los dos ámbitos; la realidad mostraba que lo urbano y rural es un *continuum*, de modo que no hay una separación tajante entre ellos. Por ese hecho también apostó por no trabajar exclusivamente en el medio rural, sino articular su labor con áreas periurbanas y con ciudades pequeñas, lugares en los cuales el ejercicio de interculturalidad es mucho mayor.

La nueva fase implicó el armado de un empoderamiento más complejo, conectado con buena gobernabilidad, estado de derecho y desarrollo, lo cual significaba la existencia de innovación institucional, consolidando lo ya logrado, pero avanzando a nuevos campos, siempre utilizando la estrategia operacional del *triángulo de la corresponsabilidad*. En esta fase, marcada políticamente por el Gobierno de Evo Morales, y con una nueva Constitución altamente garantista era más fuerte el reto de atender el Estado de Derecho, derechos humanos, el fortalecimiento de la gestión municipal unida a la gobernabilidad democrática para legitimar al municipio, el espacio privilegiado para el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos. La síntesis del trabajo de Solidar-Padem consistía en formar demócratas, crear una cultura democrática

que tiene como resultado un nuevo capital social, dotado de valores democráticos, pero con capacidad de participación y de generación de acuerdos para el logro de políticas públicas que mejoren su nivel de vida en un ámbito de corresponsabilidad entre el municipio y los ciudadanos.

Formar demócratas en una democracia muy joven, de apenas 30 años, en relación a democracias europeas o americanas donde la democracia tiene más de dos siglos de vida, es una tarea difícil, pero posible. A momentos se avanza más rápido, en otros, se retrocede, pero siempre es posible ver resultados, a los cuales empuja Solidar-Padem, objetivos que son compartidos con muchas instituciones que poseen las mismas utopías.

Solidar-Padem ha sido el programa más importante de Solidar, le ha dado insumos para renovar constantemente su mirada, sus intervenciones y sus apuestas de aporte a la democratización desde lo local. La sinergia de trabajo se ha dado en el planteamiento de acciones, pero sobre todo, en una contribución que nunca bajó en intensidad y calidad en el municipio; primero a través de las organizaciones sociales campesinas, luego con los jóvenes, las mujeres, los comunicadores locales y otros actores.

3. Contribuciones y desafíos

3.1. Contribuciones

Apoyó, junto a otras instituciones, a que el municipio exista, fortalezca su institucionalidad, sea un referente de solución de problemas para la gente y que haya sido apropiado por la ciudadanía. Hoy el municipio es una de las instituciones

democráticas que goza de la confianza ciudadana y se ha constituido en el espacio privilegiado para la concreción de los derechos y obligaciones.

Contribuyó a la construcción de una cultura democrática en y desde el ámbito municipal. Impulsó desde lo concreto una idea de ciudadanía basada en el ejercicio de los derechos y principalmente de la corresponsabilidad de la ciudadanía con su propio desarrollo, sustentado en la integración, generación de acuerdos entre diferentes actores que tienen la capacidad de ver el bien común y en el respeto de la institucionalidad. Ese es un capital social que queda en los municipios.

En un contexto de fuertes demandas hacia el Estado, fortaleció la participación ciudadana, impulsando una ciudadanía con capacidad de propuesta y no solo de protesta.

Aportó a la visibilización de jóvenes y mujeres, creando espacios donde actúen y muestren sus potencialidades, de tal manera que sean protagonistas del desarrollo municipal.

Aportó al diálogo intercultural. Promovió el reconocimiento de las diferencias culturales y el valor de la diversidad y aportó sobre esta base a la construcción de intereses comunes que cohesionan a la sociedad, como son los Derechos Humanos.

Transfirió capacidades a los actores de los municipios para que ellos puedan dar continuidad a los trabajos que hicieron con el apoyo de Solidar-Padem.

Ayudó a la formación de nuevos liderazgos políticos y sociales, particularmente desde las organizaciones de base, grupos de mujeres, de jóvenes, que actualmente son parte del poder local.

Aportó a la construcción de una nueva categoría de comunicador y comunicadora local: especialistas en el manejo de temas municipales, en derechos humanos, asumiendo como el rol de “tender puentes” entre la sociedad y el Estado, generadores de propuestas para movilizar e incidir. Sumó a decenas de decenas de comunicadores y medios locales a la corriente de la comunicación para el desarrollo.

3.2. Desafíos

En el marco de la nueva Constitución Política del Estado, el aprendizaje acumulado por Solidar-Padem debe contribuir a reforzar el proceso de construcción de la autonomía municipal; una contribución orientada al fortalecimiento de la democracia desde lo local.

El énfasis en los siguientes años es contribuir a una mayor legitimidad del municipio como espacio en el cual los y las ciudadanas puedan ejercer plenamente sus derechos y obligaciones, y acceder a servicios públicos de calidad. Este vínculo entre la institucionalidad municipal y respuestas concretas para el desarrollo, implica seguir apostando por la corresponsabilidad entre la sociedad civil los medios de comunicación y el Estado, a la vez la concurrencia de políticas, acciones y recursos entre municipios y entre éstos con otros niveles de gobierno.

El proceso de urbanización marca nuevos desafíos y oportunidades para el país. Solidar-Padem debe capitalizar los aprendizajes desarrollados para aportar a la construcción de nuevas formas de participación ciudadana en las urbes, así como a nuevos modelos de gestión y concurrencia en

la prestación de servicios desde una lógica de articulación horizontal (metrópolis) y vertical (con otros niveles de gobierno). Así, lo urbano significa, a la vez, una conexión con lo rural, que Solidar-Padem ha trabajado.

Si partimos del hecho de que la democracia boliviana no puede entenderse sin la participación activa de la sociedad civil, entonces la construcción de una cultura política democrática debe ser una tarea permanente. En esto, un factor clave es la posibilidad de capitalizar el aprendizaje de Solidar-Padem respecto al desarrollo de valores democráticos y la construcción de intereses compartidos, como son los derechos humanos, como factores que cohesionan a los actores y activan la corresponsabilidad ciudadana y estatal desde lo local.

Solidar-Padem ha contribuido al empoderamiento de las mujeres y a su participación en los espacios públicos. Se abre una nueva etapa para aportar desde la corresponsabilidad Estado y sociedad civil a que las mujeres ejerzan el derecho a una vida libre de violencia. Ello implica trabajar desde la prevención y en la mejora estructural de la cadena de atención.

El país avanzó en la reducción de la pobreza. El desafío es reducir las desigualdades que afectan a grupos sociales, como jóvenes y mujeres. La experiencia de Solidar-Padem en la promoción de la participación de esos actores en los procesos de desarrollo son claves en esta etapa, así como capitalizar los procesos de fortalecimiento institucional para contribuir a consolidar un Estado garante de los derechos humanos, capaz de actuar a través de acciones afirmativas para cerrar brechas de desigualdad.