***Pontificia Universidad Católica de Chile***

***Escuela de Gobierno***

***Magister en Políticas Públicas***

# "Estudio de caso: Programa Barrios y Comunidades de Verdad de la ciudad de La Paz, Bolivia"

Miguel Antonio Terán Orsini[1]

*Tesis presentada para obtener el grado académico de Magíster en Políticas Públicas*[2]

*Santiago de Chile, diciembre 2021*

[1] miguel.teran.o@gmail.com

[2] Quiero agradecer a Kenzo Asahi por su apoyo y guía en la realización de este estudio de caso. De igual manera, a mi esposa Diana Jiménez, ya que, sin su apoyo, nada de esto sería posible. Agradezco a mis papas José Antonio y Sofía, mis hermanos José Pablo y Alejandra, y a Martha y Rodolfo.

# Contenido

**1. Resumen ejecutivo** ..... 1
**2. Descripción del cliente** ..... 1
**3. Introducción** ..... 2
**4. Caracterización** ..... 3
4.1. Antecedentes: Contexto Social y Demográfico de la Ciudad de La Paz ..... 3
4.2. Breve historia de las políticas de vivienda en Bolivia ..... 4
4.3. Organización territorial y de gobierno en Bolivia ..... 5
4.4. Diseño del Programa de barrios y comunidades de verdad ..... 6
4.5. Actores del programa ..... 8
4.6. Etapas de procesos del programa: Legitimación, evaluación y cambio ..... 9
**5. Análisis** ..... 10
5.1. Modelo Lógico de Programa ..... 10
5.2. Legitimación y conflicto entre gobierno central y subnacional ..... 11
5.3. Evaluación y el impacto esperado del Programa Barrios y Comunidades de Verdad 15
5.4. Cambio y contexto de los barrios ..... 17
**6. Discusión** ..... 20
6.1. Conflicto político entre programas y niveles de gobierno ..... 20
6.2. Evaluaciones ..... 20
6.3. Cambio ..... 21
6.4. Mejorando el diseño e implementación del Programa Barrios y Comunidades de Verdad ..... 21
**Referencias** ..... 24
**ANEXOS** ..... 26

## 1. Resumen ejecutivo

Bolivia es uno de los países más pobres de Latinoamérica y su sede de gobierno, La Paz, con sus barrios marginales es prueba de ello; al tener una topografía particular, llena de montañas, expone en su gran mayoría barrios en extrema pobreza, construcciones ilegales, asentamientos no planificados sin acceso a servicios básicos como luz y agua, vías de conexión vehicular y peatonales restringidas y peligrosas. Estos barrios en su mayoría no presentan registros de propiedad debidamente establecidos; una característica común es que están formados por migrantes del altiplano boliviano los cuales suelen ser excluidos socialmente en la ciudad. Las viviendas son precarias y con altos niveles de hacinamiento.

El Programa Barrios y Comunidades de Verdad nace como potestad del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, como consecuencia de iniciativas nacionales de programas de mejoramiento barrial de los años 90. Estas iniciativas fueron impulsadas por organismos internacionales con el objetivo de beneficiar a los barrios que se encontraban en situación de marginalidad urbana, con altos niveles de pobreza y deficiente infraestructura urbana. Este trabajo analiza el programa acercándose a tres aspectos ligados al proceso de política: "Legitimación", "Evaluación" y "Cambio" de Kraft y Furlong (2018). Se utiliza como herramienta analítica el Modelo Lógico de Programa desarrollado por McLauhlin & Jordan (1999) y Yin (2018), el cual detalla todos los componentes, resultados, actores críticos del programa y los factores externos que afectaron el desenvolvimiento del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

El documento expone tres aprendizajes principales de política pública que surgieron del análisis realizado a los informes de seguimiento del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y los documentos públicos. En primera instancia se detecta la ausencia de coordinación y cooperación entre Gobierno Central y Gobierno Municipal, limitando así la eficiencia del programa y su implementación, debido a barreras económicas impuestas por el Gobierno Central y los pocos incentivos que el sistema de gobierno boliviano provee. Como segundo aprendizaje, se evidencia la ausencia de evaluaciones de impacto, dificultando la verificación del alcance de objetivos y los efectos tangibles del programa. Finalmente, como tercer aprendizaje, se evalúa la poca adaptabilidad del programa a las condiciones cambiantes de los barrios, obteniendo como resultado una pérdida de calidad del programa.

## 2. Descripción del cliente

El presente estudio de caso está dirigido al profesor Diego Diaz del ramo GOB1001 Introducción a las Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la UC. El documento pretende ser introducido al syllabus del ramo, como un ejemplo ilustrativo de cómo un programa público que no implementa todas las fases del ciclo de la política pública, puede inclinarse a una debilitación del mismo, y la forma en que puede rectificarse si se estudian y fortalecen los tres aprendizajes que se presentan en este documento.

Actualmente el programa Barrios y Comunidades de Verdad se encuentra vigente, con un horizonte temporal de 20 años. Es importante entender que, este programa es utilizado como pilar de la política de vivienda municipal por parte de las autoridades del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Sin embargo, a pesar de su vigencia, es fundamental comprender que el hecho de no contar con evaluaciones, objetivos actuales y tener una baja legitimación política son un camino directo a un programa que presente falencias en su ejecución.

## 3. Introducción

Los barrios marginales de la ciudad de La Paz son el reflejo de la pobreza urbana que históricamente ha existido. Estos barrios concentran a migrantes de todas las ciudades de Bolivia y principalmente del área rural. Desde principios de los años 70 y los 80, con la vuelta a la democracia y el fin de las dictaduras militares, las reformas económicas y sociales lograron que el eje central boliviano: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz creciera de manera exponencial. La Paz, al ser la sede de gobierno tuvo uno de los mayores crecimientos los años 90 y principios de los 2000, en gran medida por la migración del campo; este fenómeno junto con la topografía muy inusual de la ciudad y la ausencia de un plan de vivienda nacional que regulara las construcciones, dio como resultado zonas marginales en extrema pobreza sobre las montañas, valles y el altiplano. Son varios los aspectos que caracterizan a estos barrios, desde su difícil acceso, el alto riesgo por deslizamientos, alta marginalidad urbana, ausencia de centros educativos, hospitales y la falta de acceso a servicios básicos (luz y agua).

Pese a los intentos de aplicar programas de mejoramiento barrial a nivel nacional en los años 90, los resultados no fueron los esperados ya que solo atendieron las demandas de vivienda en un 25%, cuando la meta era el doble (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Bolivia, 2016). En los años 90, en Bolivia, estaba vigente la Política Nacional de Vivienda, la cual se aplicaba en todo el país. Sin embargo, debido a los conflictos políticos y sociales, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz decide crear paralelamente un Programa de Reforma del Sector Vivienda impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo, manteniendo los objetivos de la Política Nacional de Vivienda, de una manera más segmentada. Consecuencia de ello, nace el Programa de Barrios y Comunidades de Verdad como un componente de la reforma, con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población que vive en condiciones de marginalidad urbana, promoviendo una participación activa de los vecinos en el desarrollo integral del barrio donde viven (Burgos, 2008).

El Programa Barrios y Comunidades de Verdad nace con la filosofía de entender a la pobreza no desde la desigualdad económica, si no desde factores de exclusión que afectan en su mayoría a las personas que viven en los barrios marginales y que son de origen indígena. Además, considera que la intervención en barrios de extrema pobreza logra brindar a los vecinos oportunidades desde un aspecto económico, hasta uno cultural. El programa maneja una metodología con un enfoque integral que apunta a la participación vecinal (Burgos, 2008).

El presente estudio de caso recopila informes de seguimiento internos del Gobierno Municipal durante los años de ejecución del programa desde 2005 a 2020, junto con informes y libros (de carácter público) de análisis y evaluaciones de diferentes instituciones como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Gobierno Municipal de La Paz, entre otros. En base a toda esta documentación se analizan las fases de "Legitimación", "Evaluación" y "Cambio" de Kraft & Furlong (2018) del ciclo de vida de una política pública, para así evidenciar las falencias en el proceso de formulación y ejecución del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

El análisis de estas tres fases del ciclo de vida de una política pública, permite extraer aprendizajes con el fin de comprender las limitaciones que el Programa Barrios y Comunidades de Verdad tuvo en su ejecución. Una de las limitaciones más visibles que el programa tuvo, fue el conflicto político entre el Gobierno Central y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Para el estudio de estas fases y, por tanto, del programa, se utiliza la herramienta Modelo Lógico de Programa o "Logic Model" de Yin (2018) y

McLauhlin & Jordan (1999) ya que permite observar todas las fases de ejecución en los barrios, resultados e impacto esperado. Dicho estudio se presenta en la sección de análisis del documento.

El presente documento se divide en tres secciones, siendo la primera la caracterización del Programa Barrios y Comunidades de Verdad considerando cinco elementos: i) antecedentes: contexto social y demográfico de la ciudad de La Paz, ii) breve historia de las políticas de vivienda en Bolivia, iii) organización territorial y de gobierno en Bolivia, iv) diseño del Programa Barrios y Comunidades de Verdad y v) las etapas del proceso asociadas al ciclo de la política pública. La segunda sección se compone del análisis en profundidad del caso, aplicando el Modelo Lógico de Programa, focalizando el trabajo en los factores que limitaron su ejecución. La tercera y última sección discute los principales aprendizajes del programa.

## 4. Caracterización

Para poder comprender el Programa Barrios y Comunidades de Verdad como un caso de estudio en el área de política pública, es necesario primero adentrarse en el contexto que lo rodea. Es así que conocer aspectos como ubicación geográfica de la ciudad de La Paz, organización política territorial, niveles de gobierno del Estado Boliviano y la historia de las políticas de vivienda en Bolivia (Ver Anexo 1), son factores fundamentales para aterrizar el desarrollo del programa y los aprendizajes de política pública que pueden extraerse de este.

Las siguientes secciones tienen la finalidad de explicar el contexto social y demográfico de la ciudad de La Paz, la historia nacional de las políticas de vivienda, y hacer hincapié en cómo y porqué nace el Programa Barrios y Comunidades de Verdad, junto con un acercamiento a los aprendizajes de política pública que competen al caso.

### 4.1. Antecedentes: Contexto Social y Demográfico de la Ciudad de La Paz

Desde el año 1972, se produjo el crecimiento urbano de la ciudad de La Paz, caracterizado por una fuerte aglomeración fruto de la migración del área rural compuesta por campesinos de ascendencia indígena. Esta migración configuró un nuevo fenómeno urbano el cual construyó cinturones periféricos (Nuñez, 2015). La fuerte expansión junto con el crecimiento económico de los años 90 y post 2005 (boom del precio de las materias primas a nivel mundial) dio como resultado el asentamiento (en su mayoría ilegal) en zonas marginales de barrios en extrema pobreza. Estos barrios, al encontrarse en lugares de difícil acceso, se caracterizan hasta el día de hoy como el principal foco de la amenaza por riesgos de deslizamientos tierras, inundaciones, conflictos sociales, delincuencia y por sobre todo la falta de acceso a bienes y servicios de primera necesidad.

Una de las principales características de la ciudad de La Paz es que, el 61% de su población enfrenta carencias que las ponen en condiciones de precariedad, destacando factores como deficiencias de vivienda, altos niveles de analfabetismo y ausencia de servicios básicos (Burgos, 2008). Según proyecciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, los macro distritos[3] con mayor población son Max Paredes, Periférica y Cotahuma, los cuales a su vez son los que congregan al 83% más pobre de la ciudad de La Paz, junto con el macro distrito San Antonio. La pobreza de estos cuatro macro

[3] La ciudad de La Paz se encuentra dividida en 9 macro distritos que conforman a los barrios, cada una de ellas potestad del Gobierno Municipal.

distritos no radica solamente en el ingreso[4], sino en la falta de acceso a la educación, salud, servicios básicos e infraestructura urbana. Estos datos son importantes porque los macro distritos señalados son el objetivo de intervención del Programa Barrios y Comunidades de Verdad, por ser los barrios con mayor marginalidad urbana (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019). Por otro lado, desde el año 2005 al 2020, Bolivia tuvo cinco elecciones presidenciales en las cuales el partido del Movimiento al Socialismo (MAS) liderado por Evo Morales fue victorioso a nivel nacional. Es necesario destacar este último hecho, ya que en los mapas de votación para presidente y vicepresidente a lo largo de los años destacaron los macro distritos previamente señalados con una votación mayoritaria hacia el MAS (Romero, 2007). Siguiendo esta línea, desde el año 2005 hasta la actualidad, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz fue elegido por voto popular representado por el partido del Movimiento sin Miedo (MSM), que después fue llamado Soberanía y Libertad para Bolivia (SOL.BO), partidos históricamente opositores al Gobierno Central; este voto estuvo compuesto por los barrios de clase media y media alta en su mayoría.

Por último, la coyuntura política a lo largo de los años en la ciudad de La Paz (y Bolivia) fue conflictiva, lo que hizo que la relación entre el Gobierno Municipal de La Paz y el Gobierno Central fuese poco estable por la imposición de trabas, principalmente económicas (transferencias de recursos), que afectaron la ejecución de obras. Por otro lado, la preferencia de los barrios hacia el MAS afectó a su vez la calidad de la ejecución del programa, lo cual se explica en secciones posteriores.

### 4.2.Breve historia de las políticas de vivienda en Bolivia

En los años 90, Bolivia no contaba con una política nacional de vivienda, es así que previo al nacimiento del Programa Barrios y Comunidades de Verdad (iniciativa del Gobierno Municipal de La Paz), el Gobierno Central promovió una política de mejoramiento integral de barrios informales, para afrontar el problema de marginalidad urbana. La característica principal de esta política era la participación activa de la comunidad en la ejecución, diseño y mantenimiento de las intervenciones (Pando, Gutiérrez, Zambrana, & Palomeque, 2020).

En los años 2000, la política se convirtió en el Subprograma de Mejoramiento de Barrios (SMB), el cual se compone del Programa de Apoyo al Sector de Vivienda conocido como PROVIVIENDA hasta el día de hoy, y es potestad de Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, convirtiéndose en el pilar de la política de vivienda nacional boliviana. El objetivo central de PROVIVIENDA comprende la construcción de infraestructura urbana (incluyendo el abastecimiento de agua potable, alcantarillado, acceso vial, drenaje pluvial, entre otros.) junto con la dotación de equipamiento social (centros comunales, capacitaciones y empoderamiento vecinal), forestación (zonas verdes), regularización del derecho propietario, desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional con un fuerte énfasis en la construcción de viviendas sociales.

Por otro lado, es importante aterrizar el contexto histórico gubernamental en Bolivia. La situación política y social boliviana a finales de los años 90 y principios de los 2000 estuvo marcada por una fuerte polarización política, que hizo tensas las relaciones entre los gobiernos municipales y el central afectando la articulación de las políticas públicas (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Bolivia, 2016). En el año 2000

[4] La pobreza del ingreso en los macro distritos de Cotahuma, Max Paredes, Periférica y San Antonio son de 17.6%,21.6%, 24.82 y 22.4% respectivamente.

el Gobierno Municipal de La Paz crea paralelamente un Subprograma Mejoramiento de Barrios, logrando ejecutar cinco proyectos barriales y para el año 2002 este número asciende a diez proyectos, con un enfoque en gestión de riesgos y mejora de infraestructura urbana. El año 2006, con el ascenso al poder del presidente Evo Morales Ayma, se produce un giro de timón en la ejecución de políticas públicas en el nivel central; al ser el Gobierno Municipal de La Paz un actor históricamente opositor, se quita énfasis en el Subprograma de Mejoramientos de Barrios (Pando, Gutiérrez, Zambrana, & Palomeque, 2020). Con base en la ejecución exitosa de los 10 proyectos barriales, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz continuó la iniciativa de mejoramiento barrial transformando el Subprograma de Mejoramiento de Barrios en el Programa Barrios y Comunidades de Verdad impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo como un componente del nuevo Programa de Reforma del Sector de la Vivienda municipal (Burgos, 2008).

El programa surge de manera paralela a la política nacional de vivienda boliviana, lo cual causó un roce político entre gobierno central y municipal. (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Bolivia, 2016). El hecho de que el Gobierno Municipal de La Paz tenga un programa paralelo a la política nacional de vivienda, obtuvo como resultado diferentes efectos que debilitaron al Programa Barrios y Comunidades de Verdad como se verá más adelante.

### 4.3. Organización territorial y de gobierno en Bolivia

La rivalidad política que surgió en Bolivia desde los años 2000, está ligado a los diferentes cambios que se dieron en la estructura territorial y de gobierno en sus distintos niveles. Desde la vuelta a la democracia en los años 80, el modelo de gobierno boliviano fue de carácter desconcentrado (un Estado Unitario), donde surgieron iniciativas de descentralización el año 1985, que posteriormente en 1995 dieron inicio a una reforma de descentralización llamada Participación Popular (Terán & Barrios, 2019). Esta reforma dio un impulso a los municipios y las gobernaciones, brindándoles mayores atribuciones mediante una descentralización del gasto del 27 por ciento. Este modelo, hasta el año 2000 tuvo un debilitamiento por el bajo reconocimiento a los niveles municipales, por lo que el año 2005 se incrementó la descentralización del gasto, llegando a un 35 por ciento (Barrios, 2008). En 2008 con la asamblea constituyente en Bolivia, se dio inicio a un modelo de Estado Compuesto Autonómico (multisectorial), con procesos que apunten a las autonomías departamentales (regionales), creando así hasta cuatro niveles de gobierno: Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino, Gobierno Autónomo Regional, Gobierno Autónomo Departamental y Gobierno Autónomo Municipal (Terán & Barrios, 2019). Los gobiernos departamental y municipal son los que ejecutan programas y políticas públicas en el territorio boliviano. (Revisar Anexo 6 para el detalle de la cronología del cambio de la estructura territorial y de gobierno en Bolivia). Pese a todos estos cambios, el Gobierno Central se mantiene como un ente que busca implantar una lógica centralizadora en contraposición a las acciones descentralizadoras impulsadas desde los años 2000 (Pozas, 2017).

Actualmente, una principal característica de los gobiernos departamentales y municipales es que tienen una capacidad legislativa igual, es decir, que sus leyes tienen una misma jerarquía. Estos gobiernos tienen una serie de responsabilidades, denominadas "competencias". Estas competencias se dividen en tres categorías: exclusivas, compartidas y concurrentes (Barrios, 2008). Dentro de estas competencias, el papel del Gobierno Central se limita a un poder legal (transferencias monetarias) dentro de las competencias exclusivas, el cual se ve reflejado en el programa Barrios y Comunidades

de Verdad. Por otro lado, el Gobierno Central crea las reglas de la política y transfiere recursos en el caso de las competencias compartidas y concurrentes.

El Gobierno Central en Bolivia otorga competencias exclusivas a los gobiernos municipales, en cuanto al modelo de organización territorial y de gobierno. En el caso de La Paz, estas competencias exclusivas las tiene el Gobierno Autónomo Municipal La Paz, en relación a proyectos de desarrollo de vivienda. Sin embargo, solo puede coordinar el financiamiento de los programas, pero no su ejecución (Terán & Barrios, 2019). Esta exclusividad no limita que el Gobierno Central tenga una política de vivienda nacional paralela a los programas de vivienda de los gobiernos municipales y departamentales. Los gobiernos municipales pueden tener también competencias compartidas o concurrentes, en ese sentido, el Gobierno Central crea las reglas de la política pública o programa, transfiriendo los recursos a los niveles inferiores de gobierno para que los ejecuten (Terán & Barrios, 2019).

Desde el año 2005, el modelo territorial y de organización gubernamental en Bolivia, no generó incentivos adecuados para la cooperación en sus diferentes niveles de gobierno (Terán & Barrios, 2019). Los bajos incentivos se originan por las diferentes ideologías políticas que rigen en Bolivia. Según Barrios (2008), al momento de cooperar mediante competencias compartidas entre programas municipales o departamentales con el Gobierno Central, existe un sesgo político. El sesgo surge cuando el Gobierno Central condiciona a los diferentes niveles de gobierno a seguir sus propias reglas, haciendo que los municipios y departamentos no tengan el incentivo de ejecutar este tipo de políticas públicas o programas compartidos. Este aspecto se analiza como una debilidad en la fase de legitimación del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

### 4.4. Diseño del Programa de barrios y comunidades de verdad

El diseño del Programa Barrios y Comunidades de Verdad surge a partir de la idea de que la situación de pobreza de la población no debe ser analizada desde lo económico, sino desde variables como la exclusión social que afecta a las personas que viven en estos barrios (Burgos, 2008). El programa busca atender a la población que vive en situación de pobreza y marginalidad urbana generando oportunidades en cuanto a lo económico, social, cultural y político (Burgos, 2008). La metodología de intervención es de carácter integral, de género, cultural (incluye lo originario campesino) apuntando a la participación y empoderamiento vecinal. Adicionalmente, conocer las características principales del programa como sus objetivos, lineamientos de intervención y resultados esperados es fundamental para comprender los aprendizajes que se explican en secciones posteriores (para ver en detalle los objetivos, principios, líneas de acción resultados del Programa Barrios y Comunidades de Verdad ir a anexo 2) (Burgos, 2008). El diseño del Programa Barrios y Comunidades de Verdad se desmarca de los programas nacionales por el hecho de enfocarse principalmente en la participación vecinal y la construcción de infraestructura urbana, más allá de la construcción de viviendas sociales como fue históricamente el enfoque nacional; pese a ello, mantiene objetivos similares a la política nacional de vivienda boliviana. El objetivo general del Programa Barrios y Comunidades de Verdad~~es~~ es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población que vive en condiciones de marginalidad urbana, promoviendo la participación vecinal en el barrio donde viven (Burgos, 2008). Existen tres ejes en la intervención del barrio: primero la mejora de infraestructura urbana; segundo, la regularización del derecho de propiedad; y tercero, el empoderamiento vecinal.

El programa está compuesto por cuatro etapas: primero está el "concurso público" basado en una metodología de planificación participativa que incentiva a los vecinos al compromiso barrial. En dicha etapa, los vecinos son responsables de realizar las gestiones de la intervención. Como segunda etapa está la "pre-inversión", que surge posterior a la elección del barrio; en este espacio se realizan asambleas vecinales para identificar los requerimientos de los vecinos y la comunidad (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, 2020). Las etapas mencionadas, están alineadas con los objetivos y a las líneas de acción del programa Barrios y Comunidades de Verdad. Tanto los objetivos como las líneas de acción permanecen intactas desde el año 2005. Sin embargo, de acuerdo con informes de seguimiento del Gobierno Municipal[5], esto debilitó la calidad de la intervención en los barrios.

La tercera etapa del programa es la "Ejecución", en la cual se determina la contratación de una empresa constructora mediante licitación pública. Durante este proceso, los vecinos ejercen fiscalización a través de comités de obras, identifican y proponen soluciones y tienen la potestad de incrementar el presupuesto asignado mediante aportaciones voluntarias (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, 2020). Tal como se muestra con mayor detalle en la sección cinco, en esta etapa del programa, existieron fallas a lo largo de los años por la influencia externa del Gobierno Central y la ausencia de evaluaciones constantes que verificasen el contexto social de los barrios.

Como cuarta y última etapa está la "Post intervención" donde se busca la reorganización de la comunidad dotándoles de mecanismos de gobernanza que ayuden al empoderamiento vecinal y la sostenibilidad del proyecto. Se verificó en este elemento que no existen evaluaciones de impacto internas (dentro del Gobierno Municipal de La Paz) ni externas que permitan conocer los efectos verdaderos de las intervenciones en los barrios, lo que hace el seguimiento del programa bastante difícil. Uno de los aspectos que el programa tiene como debilidad es que los resultados públicos del programa son limitados, es decir que se restringen solo al total de barrios intervenidos, total de infraestructura construida y derechos de propiedad regularizados. Por otro lado, existe un seguimiento mediante indicadores de resultados basados en las líneas de acción que no son de conocimiento público (La lista de indicadores de seguimiento y resultados se encuentra en el anexo 4); sin embargo, estos indicadores no miden el impacto, solamente el total de infraestructura entregada, número de trámites y total de vecinos capacitados.

El Programa Barrios y Comunidades de Verdad, nació con una idea ambiciosa. Hasta el año 2020, concretó el 68% de los objetivos de intervenciones barriales, teniendo

[5] Las evaluaciones internas realizadas en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz hacia el Programa de Barrios y Comunidades de Verdad son: El documento Informe final de Evaluación del Proyecto de infraestructura urbana Crédito 4247-BO y Financiamiento Adicional Crédito 5168-BO del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019) y el Banco Mundial (2019); El documento Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios FASE I (BO-L1038;2082/BL-BO); Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2015); El documento Programa de Saneamiento Básico Urbano BO0125 – 987/SF-BO y la matriz con el detalle de los proyectos en los barrios seleccionados perteneciente al del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (2006) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2006). Todos los documentos son informes de seguimientos y análisis del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

aproximadamente a 136 barrios seleccionados[6] con 93 finalizados. Hasta el 2020, se invirtieron más de 50 millones de dólares, logrando beneficiar a 21 mil familias, 100 mil habitantes, la instalación de más de 6 mil alcantarillados y la finalización de más de 5 mil trámites de regularización de derechos de propiedad. Es importante mencionar que, la descripción del programa da lugar al análisis del ciclo de vida de políticas públicas propuesta por Kraft & Furlong (2018), para así aterrizar los aprendizajes en cuanto a las fases de "legitimación", "evaluación" y "cambio" con base en las debilidades del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

### 4.5. Actores del programa

El Programa Barrios y Comunidades de Verdad tiene tres actores que interactúan en todas las fases del programa. Como principal y primer actor se encuentra el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Dentro de la estructura organizacional de dicho gobierno local (ver anexo 3 para detalle de la estructura organizacional) está la Secretaría de Obras Públicas, el departamento encargado de la planificación y ejecución del Programa. El accionar de dicha Secretaría es vital para el programa, ya que es quien no solo ejecuta las obras, si no que interviene directamente con los vecinos de los barrios. De igual manera, dicha Secretaría es quien, a lo largo de los años, no realizó cambios a los objetivos del programa ni realizó las evaluaciones pertinentes.

Como segundo actor, está el Gobierno Central. Dicha institución es el principal obstáculo en el desarrollo del Programa Barrios y Comunidades de Verdad, ya que con su poder de veto impone todas las trabas burocráticas (que incluyen retrasos en los desembolsos, trámites, entre otros). Esto puede verificarse en los informes de seguimiento interno brindados por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz[7].

Al ser Bolivia un país parcialmente centralizado, aspectos relevantes de los programas de los gobiernos municipales como recursos y permisos respectivos deben pasar por el filtro del Gobierno Central. En ese sentido, contemplar aspectos como el deterioro de la gobernanza boliviana y posterior agudización de crisis políticas, permiten comprender las

[6] Según cartillas del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019), los macro distritos donde el Programa Barrios y Comunidades de Verdad interviene no tienen un cálculo exacto por barrios, sino un aproximado del total de Macrodistritos. En este caso, los Macrodistritos Max Paredes, Periférica y Cotahuma tienen una población de alrededor de 170.000 habitantes, luego los Macrodistritos de San Antonio y Sur con 130.000 habitantes aproximadamente, el Macrodictrito Centro con 69.000 habitantes. El Programa Barrios y Comunidades de Verdad interviene en los Macrodistritos más pobres, siendo estos: Max Paredes, Periférica, Cotahuma, San Antonio y Centro; siendo prioritarios los tres primeros.

[7] Los informes de seguimiento son: Informe final de Evaluación del Proyecto de Infraestructura Urbana Crédito 4247-BO y Financiamiento adicional crédito 5168-BO del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019) y el Banco Mundial (2019). Documento Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios FASE I (BO-L1038;2082/BL-BO). Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2015). Documento Programa de Saneamiento Básico Urbano BO0125 – 987/SF-BO y la matriz con el detalle de los proyectos en los barrios seleccionados perteneciente al del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (2006) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2006). Todos los documentos son seguimientos y análisis del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

dificultades por las que los programas y políticas públicas atraviesan en su ejecución (Lozada, 2012). Particularmente, en el presente caso de estudio, la etapa de legitimación se vio afectada por los aspectos anteriormente mencionados. Otro aspecto relacionado con el segundo actor, es que la política nacional de vivienda es ejecutada por el Gobierno Central, ajena al Municipio de La Paz, ocasionando que el Programa Barrios y Comunidades de Verdad sea implementado de manera paralela a la política nacional; este factor causó problemas en los barrios cuyos vecinos prefirieron optar por los programas del Gobierno Central, aspecto que se verifica en los informes de seguimiento interno del Gobierno Municipal de La Paz.

El tercer actor son los vecinos de los barrios. Estos al ser los que están activos en todas las fases del programa son fundamentales para entender el fracaso o éxito de las intervenciones, ya que no solo fiscalizan los avances de las obras, sino también generan presión mediante comités vecinales (algo se verá posteriormente en el análisis) cuando las obras se retrasan. Los vecinos a lo largo de los años presentaron cambios en aspectos sociales y económicos por el contexto que se vivió en Bolivia (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019).

### 4.6.Etapas de procesos del programa: Legitimación, evaluación y cambio

El Programa Barrios y Comunidades de Verdad nace del quiebre entre gobiernos dentro de una misma nación, funcionando dentro de una ciudad polarizada (Agudelo, 2010). Como se observó en las secciones anteriores del documento, el programa tuvo varios obstáculos que limitaron el cumplimiento de objetivos; sin embargo, a pesar de esto el programa se mantiene vigente hasta el día de hoy, y tiene una proyección de ejecución hasta el año 2040 sin haber generado ningún cambio en sus objetivos, líneas de acción, destacando aspectos de estabilidad en el tiempo, pero con baja adaptabilidad (Stein et al, 2006).

Una vez entendido el contexto en el que se desarrolla el programa, este puede evaluarse a partir de tres etapas o fases que forman parte del modelo de proceso o ciclo de una política pública de Kraft & Furlong (2018). Dichas etapas son: legitimación, evaluación y cambio; estas son el punto de partida para comprender posibles limitaciones que se presentaron en el programa a lo largo de los años, además de dar pie a la construcción de los aprendizajes de política pública.

Como primer punto está la fase de ***"legitimación",*** entendida como la movilización de apoyo político y la promulgación formal de políticas. Incluye la justificación y fundamentos para la acción de la política (Kraft & Furlong, 2018). Esta fase del ciclo de vida de políticas públicas es vital en el estudio del Programa Barrios y Comunidades de Verdad ya que, si bien el programa es legal en términos de documentación y cumplimiento de requisitos, presenta un quiebre en el apoyo político por parte de las comunidades vecinales y el Gobierno Central.

Como segundo punto está la fase de ***"evaluación",*** entendida como la medición y evaluación de los efectos de una política o programa, incluyendo conclusiones sobre el éxito o fracaso de este (Kraft & Furlong, 2018). Hasta hoy, el Programa Barrios y Comunidades de Verdad no cuenta con documentos públicos o internos que evalúen su impacto. La información pública es de carácter general, es decir, solo brinda análisis del número de beneficiarios, barrios intervenidos, infraestructura urbana construida e inversión total desembolsada; sin embargo, a pesar de que estos pueden ser datos relevantes no existe información suficiente que determine si la calidad de vida de los

vecinos mejoró, empeoró o se mantuvo igual. De manera interna[8], solo existen informes de seguimiento de la finalización de mejoras barriales por parte del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. La ausencia de evaluaciones, podría atribuirse a la inexistencia de incentivos suficientes para medir los impactos del programa, ya que se tiene un sesgo político en mostrar solo resultados atribuibles a aspectos físicos como entrega de infraestructura o el número de vecinos capacitados.

Como tercer y último punto, está la fase de ***"Cambio",*** entendida como la modificación de los objetivos de la política o el programa a la luz de nueva información y el cambio del ambiente político (Kraft & Furlong, 2018). Esta fase del ciclo es crucial, ya que el Programa Barrios y Comunidades de Verdad no tuvo cambios en sus objetivos, principios, planes de intervención y líneas de acción, pese a que el entorno social, político, económico y topográfico (debido a deslizamientos, inundaciones y asentamientos ilegales en las laderas de los barrios[9]) fue cambiante a lo largo de los años y afectó la calidad de las intervenciones en los barrios.

## 5. Análisis

El análisis desglosa de manera detallada los componentes del programa asociados al ciclo de una política pública de (Kraft & Furlong, 2018), específicamente a las etapas de legitimación, evaluación y cambio como factores que debilitaron el cumplimiento del cronograma de ejecución y el impacto del programa a lo largo de los años. Para analizar el ciclo de una política pública en el Programa de Barrios y Comunidades de Verdad, utilizo la herramienta metodológica conocida como "Modelo Lógico de Programa" o "Logic Model" (en inglés). En Yin (2018), se detalla el modelo como una técnica que está siendo utilizada de manera creciente los últimos años, especialmente en estudios de caso. El modelo lógico, estipula y operacionaliza la compleja cadena de eventos sobre un extenso periodo de tiempo mostrando cómo una actividad compleja (tal como la implementación de un programa privado o público) toma lugar en un determinado espacio y tiempo, además de cómo debería ser la aplicación de un programa. El proceso de construcción del modelo lógico de programa describe los vínculos entre los recursos del programa, sus actividades, resultados o producción que genere el programa, los individuos o público alcanzado y los resultados en el corto, mediano y largo plazo (McLauhlin & Jordan, 1999). La idea central de esta herramienta se refiere a que una vez que el modelo es construido de manera detallada, es posible identificar aspectos críticos del programa que afectan el desenvolvimiento normal y esperado. A continuación, se detalla la aplicación del modelo lógico para el Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

### 5.1. Modelo Lógico de Programa

El presente documento utiliza el modelo lógico de programa descrito en McLauhlin & Jordan (1999) y Yin (2018), ya que permite detallar todos los componentes y actores críticos del Programa Barrios y Comunidades de Verdad y los factores externos que afectaron el desenvolvimiento de este. El modelo tiene ocho componentes los cuales son:

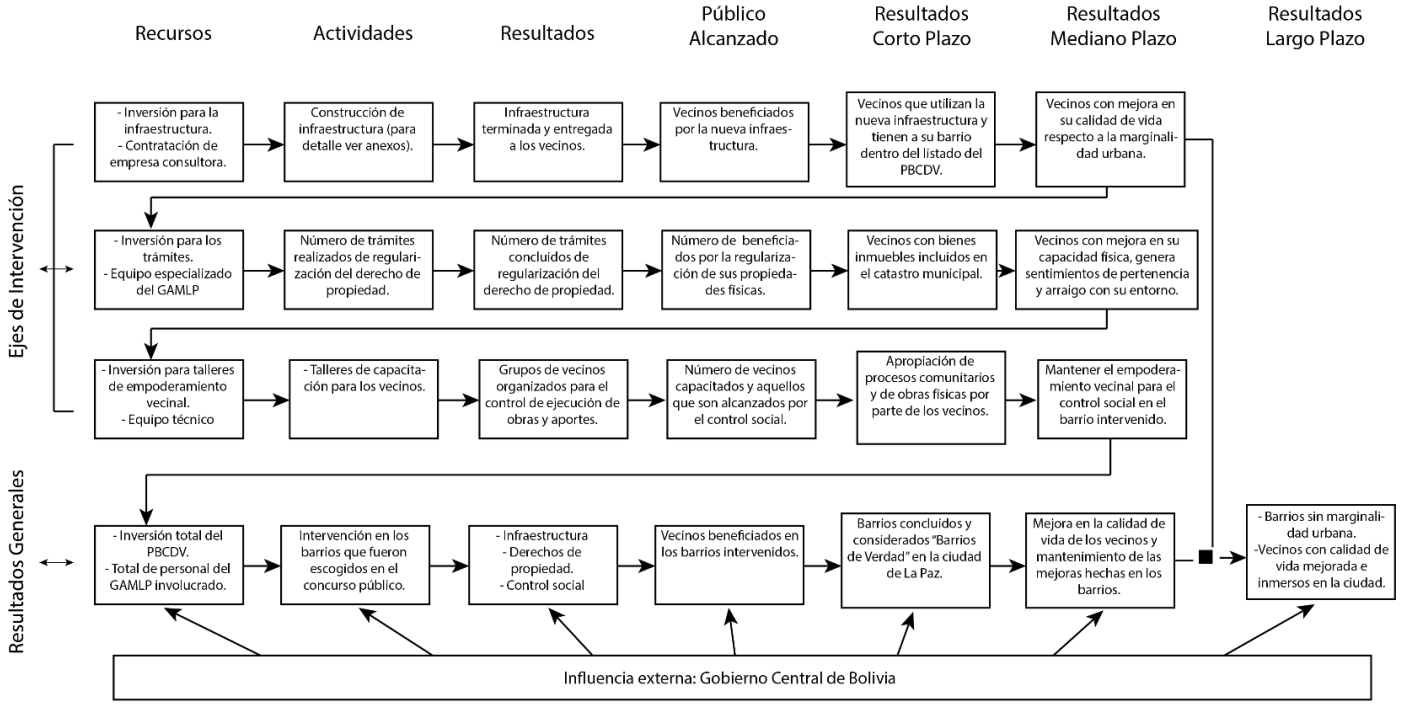
[8] De manera interna se solicitaron las evaluaciones correspondientes al GAMLP.

[9] La Paz es una ciudad construida sobre cerros y montañas, las cuales son propensas a deslizamientos e inundaciones que cambian la topografía de los barrios. Debido a diversos fenómenos naturales, sobre todo lluvias, estos barrios han sufrido derrumbes en calles, callejones, espacios verdes y en ocasiones, destrucción total de casas. (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019)

los recursos (“inputs”), actividades, resultados, público alcanzado, resultados en el corto, mediano y largo plazo y por último incluye una categoría llamada influencia externa relacionada al programa, que en este caso es el Gobierno Central de Bolivia. A continuación, en la figura 1 se detalla el modelo lógico del programa (para ver en detalle los componentes del gráfico ir a Anexos 5 Modelo Lógico de Programa):

**Figura 1**

**Modelo lógico del Programa Barrios y Comunidades de Verdad**




Fuente: Elaboración propia en base a (McLauhlin & Jordan, 1999) y (Burgos, 2008)

La figura 1, como se mencionó anteriormente, ilustra de forma gráfica el proceso de desarrollo e implementación del Programa Barrios y Comunidades de Verdad. Este modelo lógico de programa~~,~~ es la parte central del análisis del caso de estudio, porque a partir de este, surgen los aprendizajes de política pública que se explican más adelante y que, además, se originan en base a los diferentes componentes que están presentes en cada etapa del programa.

Es importante mencionar que los componentes descritos en la figura 1, muestran cómo debería desarrollarse e implementarse el Programa Barrios y Comunidades de Verdad. Es así que, el análisis de las etapas del ciclo de vida de una política pública contrasta la realidad con el escenario ideal.

### 5.2.Legitimación y conflicto entre gobierno central y subnacional

El modelo lógico permite observar un panorama en el cual el programa funciona de manera correcta. En el presente caso de estudio, el modelo lógico de programa no pudo cumplirse debido a la influencia externa que tuvo del Gobierno Central de Bolivia y el diseño inadecuado del programa que lo enfrentó con una realidad social diferente en los barrios. Este último punto, se refiere al contexto político boliviano que desde inicios de los años 2000 se mantuvo inestable, reflejando una polarización que generó el

surgimiento de grupos de presión en contra del gobierno central y viceversa (Agudelo, 2010). El año 2006, ante el fin de los gobiernos neoliberales y el inicio del gobierno de Evo Morales Ayma, se produjeron transformaciones políticas, económicas y de gobernabilidad. A partir de este año, se quitó protagonismo a los gobiernos subnacionales (municipales), dejando al Gobierno Central como un ente con mayor relevancia, haciendo que el poder ejecutivo implante una lógica centralizadora en contraposición a las acciones descentralizadoras de la oposición (Pozas, 2017). Cabe destacar que, desde el año 2005 hasta el día de hoy, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz fue y es opositor al Gobierno Central.

El conflicto político y social que caracterizó a Bolivia los último 20 años tuvo influencia en el Programa Barrios y Comunidades de Verdad, en los recursos que fueron desembolsados por el Gobierno Central con retrasos constantes de hasta seis años (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial , 2019). Este problema fue y es difícil de afrontar por el Gobierno Municipal debido a las dificultades impuestas por el Gobierno Central, ya que los gobiernos Municipales en Bolivia tienen dos fuentes de financiamientos: tributario y no tributario. La primera fuente de ingresos es mediante impuestos que los gobiernos municipales recaudan. La segunda fuente es mediante transferencias fiscales intergubernamentales del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales, que en este caso son los municipales. En Bolivia, una política pública, en términos normativos se compone de los sistemas de transferencias fiscales como principal instrumento de gestión (Peñaranda, 2008). En el Programa Barrios y Comunidades de Verdad, al ser una competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, el financiamiento surge de las transferencias fiscales, es así que debe pasar por instancias del Gobierno Central, ya que, si bien el gasto es altamente descentralizado, los ingresos no lo son (Carreón, 2007).

Los informes de seguimiento del programa realizados de manera interna en el Gobierno Municipal de La Paz destacan un conjunto de aspectos que corroboran las limitaciones impuestas por el gobierno central y sus consecuencias. A continuación, se detalla el análisis realizado a los informes de seguimiento[10]:

- **Concepción del proyecto:** La implementación de los proyectos en los barrios sufrió retrasos debido a problemas de financiamiento, ya que los conflictos políticos entre el Gobierno Central y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz no hicieron viable los recursos de manera oportuna, teniendo retrasos de aproximadamente seis años en la ejecución, desde la concepción del proyecto hasta el diseño final (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial , 2019).

[10] Las limitaciones detalladas son en base al documento Informe final de Evaluación del Proyecto de Infraestructura Urbana Crédito 4247-BO y Financiamiento adicional crédito 5168-BO del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019) y el Banco Mundial (2019). El documento Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios FASE I (BO-L1038;2082/BL-BO). Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2015). El documento Programa de Saneamiento Básico Urbano BO0125 – 987/SF-BO y la matriz con el detalle de los proyectos en los barrios seleccionados perteneciente al del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (2006) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2006). Todos los documentos son seguimientos y análisis del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

- **Empoderamiento vecinal:** El retraso afectó al Programa Barrios y Comunidades de Verdad en el inicio de los 24 nuevos barrios, causando gran malestar en la vecindad generando un problema social, razón por lo cual los vecinos crearon un "Comité Impulsor" conformado por representantes de cada uno de estos barrios para que así se pueda coadyuvar en el inicio de los trabajos. Este nuevo comité llegó hasta instancias legales generando una fuerte presión en el Gobierno Municipal. La politización del Comité hizo que este logre tener un respaldo del Gobierno Central, lo que originó una influencia externa política, afectando la implementación correcta del proyecto, generando problemas al momento de cumplir los alcances prometidos con los vecinos. Por otro lado, los vecinos argumentaron a favor de los programas de vivienda sociales a nivel nacional como una alternativa ante el retraso del Programa Barrios y Comunidades de Verdad (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial, 2019; Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2015)

- **Ejecución final:** Si bien se cumplieron con las entregas del 100% de la infraestructura en los barrios, el atraso inicial junto con la presión social, conllevó a que gran parte de la infraestructura entregada no haya cumplido con el diseño original. Estas modificaciones de infraestructura~~,~~ se deben a cambios topográficos del barrio, que como se mencionaron anteriormente surgen debido a deslizamientos e inundaciones, ocasionando que la calidad de las obras entregadas se vea afectada (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial, 2019; Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2015).

Los problemas que el Programa Barrios y Comunidades de Verdad tuvo que afrontar a lo largo de sus años de ejecución se relacionan con la falta de legitimación. Esta fase del ciclo de política pública tiene una relevancia importante ya que, con una falta de cooperación y entendimiento entre los diferentes actores políticos, la ejecución del programa se enfrenta a grandes obstáculos (Kraft & Furlong, 2018). La legitimación de una política incluye las acciones realizadas como un ejercicio adecuado de la autoridad gubernamental, con la aceptación del público en cuestión y los diferentes actores políticos involucrados (Kraft & Furlong, 2018).

Siguiendo los aspectos que la fase de legitimación debe tener de acuerdo a Kraft & Furlong (2018), el Programa Barrios y Comunidades de Verdad tuvo varios vacíos en su formulación. Como se mencionó anteriormente, el programa surge de forma paralela a la política nacional de vivienda; tanto el programa como la política nacional están dirigidos a un mismo público objetivo. Dicho público se caracteriza por una preferencia al Gobierno Central, por tanto el desarrollo del programa en barrios donde se encuentra el público objetivo produjo roces políticos. A pesar de que las transferencias fiscales son obligatorias por ley (Carreón, 2007), el Gobierno Central utilizó su poder en las cámaras y Ministerio de Economía para imponer las trabas de índole económica hacia el Gobierno Municipal de La Paz (Pozas, 2017). Por otro lado, el documento de evaluación interna del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial, (2019) detalla cómo los programas de vivienda social del Gobierno Central (eje de la política de vivienda nacional) causaron que los vecinos optasen por recibir los beneficios del Estado ante el retraso de las obras. El retraso de los ingresos para los proyectos fue el principal problema

que terminó afectando la calidad de las obras y la molestia de los vecinos, que como veremos más adelante, afectó a las fases de evaluación y cambio. Pese a ello, el Gobierno Municipal afirma en sus informes de seguimiento que esto no influyó en la integridad del programa y que los objetivos alcanzados fueron 100 por ciento efectivos. En el Informe final de Evaluación del Proyecto de Infraestructura Urbana Crédito 4247-BO y Financiamiento adicional crédito 5168-BO del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019) y el Banco Mundial (2019), en la página 41 se detalla la siguiente afirmación:

> "Existe un criterio de satisfacción debido a que el PBCV (Programa Barrios y comunidades de Verdad) al tener como objetivo mejorar la calidad de vida de la comunidad, ha logrado con todos sus proyectos este objetivo pese a los contratiempos presentados, logrando de esta manera cumplir con los alcances comprometidos e incluso en muchos de los casos superar los mismos, generando de esta manera una satisfacción en los usuarios, los mismos que quedan satisfechos y agradecidos a la implementación del proyecto ya que en muchos barrios logramos dar comodidad y accesibilidad a sus viviendas por medio de vías de comunicación, logrando la alegría de niños con los parques que se implementan en cada uno de nuestros barrios y seguridad con las estabilizaciones realizadas."

Con el fin de aproximar la naturaleza del proceso de formulación de la política pública y entender el conflicto entre los dos niveles del gobierno boliviano, sus resultados y la interacción entre los diferentes grupos de interés, se analiza brevemente la "Teoría de Grupo"; la cual ve a la política pública como un producto de luchas entre diferentes grupos de interés (Cigler, Loomis, & Nownes, 2015) y (Kraft & Furlong, 2018). Específicamente, una vertiente de esta teoría es el "Marco de las coaliciones de causa" o "The Advocacy Coalition Framework – ACF", el cual podemos verlo en Sabatier (1988), donde muestra la interacción de coaliciones dentro de un subsistema, que en este caso es el sector vivienda boliviano. Cada coalición está constituida por actores políticos del mundo privado y público en diferentes niveles de gobierno quienes tienen diferentes intereses sobre una política es específico (Kraft & Furlong, 2018). En el caso del Programa Barrios y Comunidades de Verdad los actores son tres: Gobierno Central, vecinos y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, cada uno de los cuales tiene intereses propios que afectan al programa. El Gobierno Central no es el ejecutor dentro del subsistema, la autonomía del programa es parcial, ya que las decisiones y el impacto de otros sectores de política (en este caso de la política nacional de vivienda y la transferencia de recursos fiscales) son la dinámica principal que afectan al subsistema en cuestión (Sabatier, 1988). Tanto el Gobierno Central como el Municipal tienen sus intereses marcados por un poder político en los barrios; el ente central limita los recursos e introduce un tipo de competencia en los programas de vivienda social, mientras que el municipio muestra al Programa Barrios y Comunidades de Verdad como algo exitoso, evitando la cooperación entre los dos actores. Por otro lado, los vecinos optan por el programa municipal, pero son tentados por el Gobierno Central ante las falencias del Programa Barrios y Comunidades de Verdad (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial, 2020; Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019; Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2015; Fondo Nacional de Desarrollo Regional , 2006)

Por último, la formulación de una política tiene aspectos técnicos y políticos. Al momento de analizar la legitimación como fase del programa, esta es mayormente de índole política. Al respecto, surge un conjunto de aspectos que el Gobierno Municipal debería haber tomado en consideración, como el contexto político boliviano, la viabilidad política con el Gobierno Central, la aceptabilidad política de los vecinos en cuanto a la

intervención del programa y un análisis ético que englobe criterios de equidad en las decisiones políticas con los diferentes actores sociales y políticos. Entender que los problemas que debilitaron esta fase son de índole política, es crucial para el análisis de las siguientes fases de la política pública.

### 5.3. Evaluación y el impacto esperado del Programa Barrios y Comunidades de Verdad

El modelo lógico en las últimas tres columnas de la figura 1, detalla los resultados que el programa debería tener en un corto, mediano y largo plazo, los cuales tienen una relación con el impacto esperado del programa. Lamentablemente, hasta el momento, no existen evaluaciones de impacto de carácter público del Programa Barrios y Comunidades de Verdad. Se solicitó al Gobierno Municipal dichos documentos obteniendo una respuesta negativa, debido a la inexistencia de los informes, estando disponibles solo documentos de seguimiento. Lo más cercano a un estudio de impacto es el detalle de infraestructura entregada, los números de trámites de propiedades finalizados y el total de vecinos capacitados en los talleres. Independientemente al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, existen documentos de análisis del programa, sin embargo, éstos no realizan evaluaciones de impacto a excepción de (Cordero, 2016) el cual realiza una evaluación cualitativa con énfasis en la participación de los vecinos.

El Modelo de Proceso de Políticas Públicas de (Kraft & Furlong, 2018) está compuesto por la fase de evaluación, la cual se caracteriza por ser la penúltima del ciclo de política pública, donde se mide y evalúa los efectos de la política o programa, junto con aspectos que determinen su éxito o fracaso. En particular, se busca evidencia de que el programa logra completar sus metas y objetivos. El Programa Barrios y Comunidades de Verdad tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población que vive en condiciones de marginalidad urbana; se tiene el detalle de las intervenciones en los informes de seguimiento, aunque estos datos no permiten concluir si los efectos de corto, mediano y largo plazo se cumplieron tal como se muestra en la figura 1. El modelo de proceso de política pública se caracteriza por tener una secuencia que puede o no ser continua. Es decir, las fases que componen este modelo pueden aplicarse de forma no consecutiva (Kraft & Furlong, 2018), por lo que la fase de evaluación toma importancia ya que debe estar presente desde la formulación del problema hasta la ejecución y posterior implementación del programa. A continuación, se detalla un conjunto de aspectos relacionados con la ausencia de evaluaciones del programa que generaron trabas en las intervenciones de los barrios[11]:

[11] Los criterios detallados son en base al documento Informe final de Evaluación del Proyecto de Infraestructura Urbana Crédito 4247-BO y Financiamiento adicional crédito 5168-BO del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019) y el Banco Mundial (2019). El documento Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios FASE I (BO-L1038;2082/BL-BO). Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2015). El documento Programa de Saneamiento Básico Urbano BO0125 – 987/SF-BO y la matriz con el detalle de los proyectos en los barrios seleccionados perteneciente al del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (2006) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2006). Todos los documentos son seguimientos y análisis del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

- **Cambios en la concepción de los proyectos:** para la implementación de los proyectos en los diferentes barrios, se contratan empresas externas. Sin embargo, estas empresas al momento de diseñar la intervención en los barrios dejaron de lado aspectos fundamentales como las necesidades de los vecinos y sus requerimientos. Es por esta comunicación ineficiente que, durante la implementación del proyecto, se incrementaron recursos de inversión y aumentaron los tiempos de ejecución (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019; Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial , 2019). El principal problema fue no tener la información suficiente de informes de evaluación de barrios previamente intervenidos, que alerten sobre la situación social de los barrios y sus demandas, lo que convirtió estos cambios constantes no previstos en algo recurrente en las intervenciones barriales. Posiblemente estudios con evaluaciones del entorno hubieran alertado a las autoridades del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, quienes habrían podido enfrentar de manera más oportuna los cambios en las necesidades de los vecinos. Además, los comités vecinales generaban una presión suficiente para evidenciar que el problema estaba presente.

- **Indicadores de resultados:** Debido a la naturaleza de los indicadores de resultados del programa, es muy difícil concluir que una vez terminadas las intervenciones de los barrios, la calidad de vida de los vecinos mejoró, ya que solo se hace énfasis en las entregas físicas de las obras, trámites concluidos y vecinos capacitados; y no así de factores como el cambio en el precio de las viviendas, nivel de ingresos de los vecinos, indicadores de satisfacción de los vecinos, niveles de crimen en los barrios, pago de impuestos, etc., que permitirían aproximar conclusiones relacionadas a la mejora de calidad de vida. (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial , 2019)

- **Mantenimiento de las obras:** En Cordero (2016), se resalta la ausencia de mantenimiento de las obras, identificando parques y plazas en mal estado junto con crecimiento en la inseguridad barrial. Al igual que los informes de seguimiento del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial (2019), Cordero (2016) resalta que el programa no logró un nivel de corresponsabilidad entre los vecinos para el cuidado de las obras entregadas, dejando de lado el control social que se pretendía desde un inicio.

- **Seguimiento de obras:** Una vez terminada la intervención, el Gobierno Municipal no realiza seguimientos constantes a los barrios; esto, por la concepción del programa que busca que los vecinos realicen el control social (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019; Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial, 2019; Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2015). Los informes consultados, resaltan que en los barrios intervenidos los vecinos se mantienen organizados. Sin embargo, los vecinos no cumplen con el control social ni con aportes monetarios. Además, los mismos vecinos reportan que los barrios mantienen sus niveles de delincuencia y una baja calidad de las obras (Cordero, 2016).

Cada uno de estos puntos son problemas que están asociados a la falta de una evaluación rigurosa y continua por parte del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz a lo largo de la implementación del programa. Existen muchos argumentos de porque una política o

programa debe tener claros criterios de evaluación; rescato la aproximación en OECD (2020) como complemento a las de Kraft & Furlong (2018), en donde la evaluación de una política es el instrumento central para una gobernanza y ejecución sólida de políticas y programas. Teniendo una gobernanza sana, se puede llegar a evitar la captura política, el fomento al aprendizaje y la rendición de cuentas con la población (OECD, 2020). Los hacedores de política deben demostrar que sus decisiones sobre las políticas públicas deben estar basadas en evidencia e información clara; en este sentido, la fase de evaluación dentro del ciclo de vida de una política pública debe analizarse de forma objetiva, pues esta etapa brinda aprendizajes que direccionarán la toma de decisiones, que dictaminarán el éxito o fracaso del programa. En este caso, es posible observar que el Programa Barrios y Comunidades de Verdad tuvo una captura política por los diferentes roces, ya que se dio prioridad a los intereses de unos pocos (Gobierno Central y Municipal de La Paz) por sobre el interés público. Este panorama muestra que el interés político y la demanda por evaluaciones de política pública responden a diferentes incentivos (OECD, 2020). Al respecto, es complejo descubrir y entender los incentivos para los servidores civiles y expertos a cargo de la incidencia para emprender tareas por fuera de sus inmediatas responsabilidades (OECD, 2020). En el caso del Programa Barrios y Comunidades de Verdad, se da una ausencia de incentivos a evaluar por el conflicto político entre los dos niveles de gobierno. Los incentivos para evaluar un programa podrían darse cuando se deja de lado los intereses políticos, dando una mayor importancia a los intereses públicos, en este caso de los vecinos.

De superarse el problema político y generar los incentivos necesarios, la evaluación y el monitoreo del rendimiento o desenvolvimiento de un programa o política pública normalmente deben ser implementados en paralelo en cada una de las fases del ciclo de una política (Lazaro, 2015). En el caso del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, la existencia de evaluaciones internas, externas y datos públicos que permitan realizar un seguimiento exhaustivo, posiblemente hubieran permitido verificar en las primeras intervenciones de los barrios, los problemas, las necesidades de los vecinos y el conflicto político como un causante de los problemas.

Para concluir, destaco las ideas de Lazaro (2015) en su informe “Estudios Comparados sobre la Evaluación del Institucionalismo en Europa y América Latina”, en el cual expone el proceso de “evaluación” como un elemento fundamental en el ciclo de vida de una política pública. El interés de promover la evaluación está basado en la capacidad de producir evidencia en la operación, efectividad y eficiencia de las políticas públicas, alimentando la toma de decisiones, los procesos y la eficacia de la intervención de políticas. En cuanto al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, la evaluación, proporcionaría información que permitiría modificar las intervenciones en los barrios del Programa Barrios y Comunidades de Verdad. Además, facilitaría la toma de decisiones para adecuarse a las necesidades cambiantes de los vecinos y permitirá evitar sesgos políticos que surjan de los roces políticos entre los dos niveles de gobierno.

### 5.4.Cambio y contexto de los barrios

La fase de cambio en el ciclo de una política pública en Kraft & Furlong (2018) comienza con la siguiente pregunta: ¿un gobierno debe expandir o no el alcance de una política pública? En Kraft & Furlong (2018) se explica que la decisión de expansión de una política depende de las evaluaciones realizadas a una política pública y los objetivos que tenga. En el caso del Programa Barrios y Comunidades de Verdad, desde el año de su nacimiento hasta la actualidad, los objetivos se mantuvieron intactos, así como también las líneas de acción. Pese a no tener modificaciones, el programa se implementó de

manera regular y su vigencia tiene un horizonte de 20 años más. A continuación, detallo el análisis realizado a los informes de seguimiento ligados a la fase de cambio del ciclo de política pública[12]:

- **Retraso en los proyectos:** Los proyectos, en una gran mayoría planificados para el año 2009, terminaron ejecutándose entre los años 2014 y 2015. Los proyectos sufrieron cambios en cuanto a su estructura inicial, debido a que tuvieron que rediseñarse y readecuarse a la realidad de los barrios, en cuanto a topografía y crecimiento demográfico, cambiando de esta manera en muchos casos los alcances iniciales y disminuyendo su calidad. (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial , 2019). Es importante resaltar que, los atrasos se dieron en una primera instancia por los conflictos políticos entre el Gobierno Central y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial , 2019).

- **Cambios sociales y demográficos:** Desde el año 2005 al 2019 hubo cambios significativos en cuanto a lo social y demográfico en la ciudad de La Paz. Según el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019) los macrodistritos más pobres (donde el Programa Barrios y Comunidades de Verdad interviene) fueron los que tuvieron crecimiento en su población por la migración proveniente del área rural, además de tener cambios topográficos significativos por los diferentes asentamientos ilegales. Por otro lado, el mapa de probreza en los macrodistritos cambió debido a que entre los años 2006 a 2014 la economía boliviana tuvo un desenvolvimiento favorable, lo que hizo que las personas tuvieran mayor acceso a empleos e ingreso (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019). Un gran número de personas, por sobre todo migrantes del área rural, atribuyen el éxito del modelo económico boliviano al Gobierno Central, por lo que existe un gran apoyo de estos sectores (Arévalo, 2016)

- **Proyectos Mi Teleférico y La Paz Bus:** La construcción de las líneas del teleférico (ejecutado por el Gobierno Central), tuvieron el objetivo de conectar a los macrodistritos más pobres de la ciudad con el centro más desarrollado, lo que cambió el acceso y visión de los barrios donde el Programa Barrios y Comunidades de Verdad interviene. (Mi Teleférico, 2015; Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial, 2019). El proyecto previamente mencionado, permitió que los vecinos tuviesen mayor acceso de movilidad y que ciertos bienes inmuebles aledaños hayan sido revalorizados. La construcción de las diferentes paradas fue aprovechada por los vecinos quienes demandaron al

[12] Los criterios detallados son en base al documento Informe final de Evaluación del Proyecto de Infraestructura Urbana Crédito 4247-BO y Financiamiento adicional crédito 5168-BO del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019), el Banco Mundial (2019); El documento Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios FASE I (BO-L1038;2082/BL-BO); Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2015); El documento Programa de Saneamiento Básico Urbano BO0125 – 987/SF-BO y la matriz con el detalle de los proyectos en los barrios seleccionados perteneciente al del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (2006) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2006). Todos los documentos son seguimientos y análisis del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

Gobierno Central cambios en los accesos viales de los barrios, lo que modificó la estructura del barrio (Mi Teleférico, 2015). La intervención del teleférico en estos barrios puede atribuirse a la "competencia" que impone el Gobierno Central, para tratar de fortalecer su presencia las zonas más influyentes del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (Pozas, 2017). Por otro lado, el proyecto La Paz Bus impulsado por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, tuvo el mismo efecto de reestructuración de los barrios que el proyecto Mi Teleférico (Espinosa, 2013).

- **Cambio en el diseño de los proyectos:** Los factores más preponderantes que enfrentó el programa en el momento de ejecución de las obras son los siguientes: los proyectos diseñados por consultoras independientes fueron entregados el primer trimestre del año 2008 y fueron ejecutados el año 2009, en muchos de los frentes de trabajo las condiciones topográficas cambiaron debido a factores como deslizamientos, inundaciones y asentamientos ilegales, cambiando así el diseño de los proyectos y causando un retraso en la conclusión de los trabajos.

La idea detrás de la fase de cambio de política es poder identificar modificaciones de los objetivos del programa a raíz de la nueva información que el entorno generó (Kraft & Furlong, 2018). El Programa Barrios y Comunidades de Verdad, durante la implementación de las obras, tuvo un conjunto de alertas que fueron anunciadas a lo largo de las intervenciones. Estas alertas mostraban un entorno cambiante con nuevas demandas de los vecinos, además de los conflictos políticos entre los dos niveles de gobierno (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial , 2019). El crecimiento económico que tuvo la ciudad de La Paz, con el nacimiento de nuevos proyectos como el teleférico y La Paz Bus, cambió radicalmente la estructura de los barrios ya que se construyeron avenidas y accesos en cada uno de estos barrios. Por otro lado, los retrasos constantes en las obras no se adaptaron al entorno cambiante, lo cual significó una caída en la calidad de los proyectos, de acuerdo a la percepción de los vecinos de los barrios (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial , 2019).

Pese a todas estas "alertas", en ningún informe ni seguimiento que se realizó al programa se observó cambios en los objetivos ni líneas de acción. El año 2020, con el cambio de autoridades del Gobierno Municipal se anunció la extensión del programa por 20 años más, sin ninguna modificación en la estructura ni forma de intervención en los barrios. A pesar de que el programa concluye la ejecución en los barrios, el entorno está condicionado a la polarización política de la ciudad. Sin duda, el roce político entre el Gobierno Central y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz hace que el entorno sea cambiante, lo que influye en las necesidades de los vecinos, llegando a ser perjudicial para el Programa Barrios y Comunidades de Verdad al no tener una lectura del entorno. De igual manera, no existe forma de corroborar cuáles fueron los impactos en el corto, mediano y largo plazo, dejando un vacío en el objetivo central del programa, es decir, la mejora de calidad de vida de las personas que viven en marginalidad urbana. Teniendo presente la falta de información mencionada, Mueller (2019) explica que una política pública o programa está determinado por la cultura del lugar, sus creencias, instituciones, normas, las cuales evolucionan con el tiempo y de manera constante, lo que termina afectando a la política pública o programa en cuestión, cómo opera y el impacto que tiene. En ese sentido, el Programa Barrios y Comunidades de Verdad se mantiene ajeno a los cambios en los barrios, además de desenvolverse en un entorno marcado por el conflicto político.

## 6. Discusión

Desde el nacimiento del Programa Barrios y Comunidades de Verdad el año 2005, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz ejecutó el programa, como un pilar del sector vivienda con el fin de mejorar la calidad de vida de los barrios marginales de la ciudad (Burgos, 2008). El programa se consolidó como un programa "estrella" en la ciudad de La Paz, pese que, a lo largo de su implementación tuvo diferentes debilidades que no permitieron el alcance los objetivos planteados. El programa se desenvolvió en un escenario marcado por el conflicto político entre el Gobierno Central y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz que desembocó en debilidades en su ejecución. En los siguientes apartados se analiza y discute los diferentes aprendizajes de política que dejó el programa.

### 6.1. Conflicto político entre programas y niveles de gobierno

La politización del Programa Barrios y Comunidades de Verdad fue un obstáculo con el cual el programa vivió de manera constante, evidenciado por la injerencia del Gobierno Central con las trabas económicas, pero también por un constante conflicto entre el Gobierno Municipal y Central, donde ninguno de los dos lados puso el interés público por encima de sus intereses políticos (Agudelo, 2010). En este caso la idea de politización está relacionada con el quiebre que se dio a partir del año 2005 entre Gobierno Municipal y Central causada por la polarización política de Bolivia (vigente hasta la actualidad).

La importancia de entender este quiebre político está en la influencia que las instituciones políticas tienen sobre un programa o política específica; por consiguiente, se debe considerar la política pública como el resultado de procesos dentro de las instituciones (Stein et al, 2006). La formulación de políticas públicas en Bolivia, no puede ser comprendida sin hacer referencia a su historia política y social, caracterizada por el conflicto político y baja capacidad estatal (Agudelo, 2010). El Programa Barrios y Comunidades de Verdad no es ajeno a ello, ya que se desenvuelve en un terreno político liderado por el Gobierno Central boliviano y su poder de veto hacia los diferentes niveles inferiores de gobierno (Gobiernos Departamentales y Municipales). Además de convivir con una política vivienda nacional, que funciona como una competencia contra el programa y vecinos en barrios caracterizados por ser ideológicamente contrarios al Gobierno Municipal.

Siguiendo la idea anterior, un aspecto importante de una buena política pública es cómo depende de los actores políticos y los acuerdos a los que llegan, lo que asegura el cumplimiento y la cooperación entre ellos (Stein et al, 2006). Por consiguiente, entornos que no sean favorables a la cooperación suelen generar políticas públicas inestables, inflexibles y mal coordinadas (Stein et al, 2006). El incentivo político a cooperar en el sistema boliviano está en las diferentes competencias que no son exclusivas en los niveles de gobierno. Estas competencias son las concurrentes y compartidas, que sin capturas políticas permitiría tener políticas públicas y programas coordinados con el Gobierno Central (Terán & Barrios, 2019).

### 6.2. Evaluaciones

La falta de adaptabilidad y evaluaciones adecuadas del programa Barrios y Comunidades de Verdad durante sus años de ejecución, fueron consecuencia del conflicto político boliviano. La evaluación de política es un instrumento que contribuye a la evasión de la captura política, fomenta el aprendizaje y promueve responsabilidad (OECD, 2020). Por tanto, la ausencia de evaluaciones limita la conexión con los resultados de la política, los

hacedores de política y los actores principales. Esta limitante es un fenómeno atribuible a los tres actores del Programa Barrios y Comunidades de Verdad: Gobierno Municipal, vecinos y Gobierno Central, gracias a los problemas que surgieron a raíz de la ausencia de evaluaciones (análisis realizado en la sección 5.3). Además, es posible evidenciar que el Programa Barrios y Comunidades de Verdad está capturado políticamente, ya que no se tiene un interés público por los vecinos, sino, se tiene un interés por demostrar cual es el gobierno preponderante en los barrios intervenidos.

Por último, contar con evaluaciones de calidad requiere de tres aspectos: primero, utilizar herramientas de diagnóstico y monitoreo rigurosas y de calidad (OECD, 2020). Segundo, el análisis y evaluación del proyecto debe realizarse por entes externos a la entidad que implementa la política o programa, ya que de esta forma se obtiene información imparcial y transparente (OECD, 2020). Tercero, es muy complicado que un programa o política pública ejecute evaluaciones si no existen los incentivos políticos para hacerlo (OECD, 2020).

### 6.3. Cambio

El entorno o el espacio donde una política pública o programa se desarrolla no es estático, sino complejo, donde interactúan factores culturales, sociales, institucionales, entre otros (Mueller, 2019). Siguiendo a Stein et al (2006), la estabilidad de las políticas está directamente vinculada con la noción de credibilidad de estas. El Programa Barrios y Comunidades de Verdad mantiene su estabilidad porque responde a una demanda de los vecinos que ni siquiera el Gobierno Central puede responder (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019); es por esto que, actualmente existen barrios que optan por ser parte del Programa Barrios y Comunidades de Verdad, encontrándose muchos de ellos en fase de pre inversión. Según Stein et al (2006), las características clave de una política pública no solo están en la estabilidad, si no, en su capacidad de adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación, efectiva aplicación, orientación por el interés público y la eficiencia de una política pública. La adaptabilidad es la medida en la cual pueden ajustarse las políticas cuando fallan o cuando cambian las circunstancias (Stein et al, 2006). Alineando esta definición con la fase de cambio de Kraft & Furlong (2018), existen muchas similitudes, ya que las dos buscan entender como una política pública o programa se adapta la circustancias. Si bien el Programa Barrios y Comunidades de Verdad responde a una demanda por mejorar la calidad de vida de las personas en los barrios marginales, los retos para que el programa sea de mejor calidad son innumerables, entre ellos, el más importante, el conflicto político entre el Gobierno Central y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Sin embargo, a pesar de los retos, el análisis realizado en este documento da lugar a estudios posteriores al programa, los cuales podrán tener mayor profundidad y detalle.

### 6.4. Mejorando el diseño e implementación del Programa Barrios y Comunidades de Verdad

A lo largo del presente documento, se mostraron varios fallos que el programa Barrios y Comunidades de Verdad tuvo desde sus inicios. En ese sentido y en base a los aprendizajes rescatados, propongo acciones que, de haberse implementado, hubieran incrementado la calidad del programa.

La propuesta se divide en tres ejes: una política legítima, evaluaciones pertinentes y la apertura al cambio. A continuación, se detallan las acciones que deberían haberse implementado en cada fase para mejorar el programa.

- **Política legítima:** Kraft & Furlong (2018) explican que para que una política pública o programa sea legítimo se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos: **soporte popular**, en el caso del programa Barrios y Comunidades de Verdad si bien cuenta con este soporte (debido a que los vecinos siguen postulando sus barrios al programa), podría incrementarse si el programa implementara una estrategia de comunicación más clara y amplia de los proyectos. Por otro lado, se deben tomar en cuenta los **intereses y controversias** que se presentan en los barrios, en ese sentido, el programa debería tener presente que los tiempos de ejecución deben respetarse para así poder cumplir con las necesidades de los vecinos en un periodo de tiempo limitado, además de estudiar e identificar las necesidades complejas de los vecinos. Para esto, es necesario que el conflicto político entre los dos niveles de gobierno: municipal y central, minimice sus roces, evitando o disminuyendo las trabas impuestas por el Gobierno Central. Se debe tomar en cuenta la **participación popular,** que se ve reflejada en reuniones, consejos públicos y la opinión de personajes reconocidos y respetados de la sociedad, con el fin de mostrar a la población que el programa es relevante. Finalmente, se debe dar importancia a un escenario que promueva incentivos a la **cooperación** entre el Gobierno Central y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, ya que es necesario para que no exista ningún tipo de trabas que afecten al programa ni las necesidades de los vecinos. Esta cooperación debe promover la coordinación con las diferentes políticas que suelen "competir" con el Programa Barrios de Verdad, entre las que se encuentran, por ejemplo, los programas de viviendas sociales del Gobierno Central y el sistema de transporte Mi Teleférico. En este caso, podrían aplicarse las competencias concurrentes o compartidas (Terán & Barrios, 2019), donde el Gobierno Central sea un co-ejecutor del Programa Barrios y Comunidades de Verdad. Evitando el sesgo político, el programa no solamente tendría más recursos, si no, posiblemente, mejores tiempos de ejecución y mayor impacto.

- **Evaluaciones pertinentes:** Kraft & Furlong (2018) mencionan que en la etapa de evaluación no se puede tomar en cuenta únicamente los costos de éstas, sino que además se deben realizar juicios políticos de valor que demuestren la validez del programa. En adición, explican que usualmente las evaluaciones pertinentes de una política o programa se realizan por grupos de interés, think tanks o miembros del congreso. En este caso, es necesario que el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz genere evaluaciones constantes e imparciales (con instituciones externas) que permitan leer las necesidades cambiantes del entorno. Estas evaluaciones ayudarían a mejorar el diseño e implementación del programa llevando a una posible mejora en el bienestar de los vecinos (objetivo central del Programa Barrios y Comunidades de Verdad), ya que la evaluación de las políticas públicas contribuye a la promoción de la responsabilidad, aprendizaje y mejora la eficiencia del sector público mediante la mejora en la toma de decisiones (OECD, 2020). Todo esto se debe dar en un contexto donde los incentivos a evaluar sean claros, dejando de lado intereses y roces políticos haciendo énfasis en el interés público.

- **Cambio:** esta etapa, nace a partir de las evaluaciones realizadas y dan una guía de los posibles cambios a realizar en el programa que pueden ser menores, moderados o extensos (Kraft & Furlong, 2018). En ese sentido, el programa Barrios y Comunidades de Verdad, aún sin evaluaciones pertinentes muestra la

necesidad de una reformulación de los objetivos, de forma que éstos sean medibles y cuantificables para así determinar con mayor exactitud la relevancia del programa. Es vital que, el programa vaya evolucionando en base a las necesidades que el entorno. Por último, el cambio de los objetivos debe estar alineado al contexto político boliviano, es decir, debe adecuarse y buscar la cooperación con el Gobierno Central.

## Referencias


Agudelo, G. V. (2010). Bolivia, 2003 - 2008: un período de profundas trnasformaciones políticas y económicas. Perfil de Coyuntura Económica.

Arévalo, G. (2016). Economía y política del modelo boliviano 2006-2014: evaluación preliminar. Apuntes del CENES, 147-174.

Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. (2015). Informe de Terminación de Proyecto (PCR) . La Paz.

Barrios, F. (2008). Hacia un Pacto Territorial en Bolivia. PNUD.

Burgos, R. (2008). Programa Barrios de Verdad, La Paz. En E. Rojas, Construir Ciudades, Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana (pág. 183 a 188).

Carreón, J. A. (2007). Estudio de Ingresos Municipales en Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cigler, A., Loomis, B., & Nownes, A. (2015). Interest Group Politics. SAGE Publications.

Cordero, C. (2016). Hacia una evaluación participativa de las políticas públicas: estudio del Programa Barrios y Comunidades de Verdad en La Paz, Bolivia. Santiago : XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Espinosa, O. (2013). Evaluación Socioeconómica del Proyecto de Sistema de Transporte Masivo La Paz Bus. Universidad Mayor de San Andrés.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional . (2006). Programa de Saneamiento Básico Urbano BO0125 - 987/SF-BO. La Paz.

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. (2019). Marco de gestión social y evaluación social - Programa "Ciudades Resilientes". La Paz.

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. (2019). Marco de Gestión Social y Evaluación Social Programa "Ciudades RESILIENTES". La Paz.

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. (2019). Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios FASE I (BO-L1038;2082/BL-BO). La Paz.

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Banco Mundial . (2019). Proyecto de Infraestructura urbana crédito 4247-BO y Financiamiento Adicional Crédito 5168-BO. La Paz.

Kraft, M. E., & Furlong, S. (2018). Public Policy Politics, Analysis and Alternatives.

Lazaro, B. (2015). Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America. Programme for Social COhesion in Latin America.

Lozada, B. (2012). El Banco Mundial y si evaluación de la gobernanza en Bolivia y Venezuela: Valoración de la calidad de la democracia. Estudios Boliviano.

McLauhlin, J. A., & Jordan, G. (1999). Logic models: a tool for telling your programs performance story. Evaluation and program planning, 65 a 72.

Mi Teleférico. (2015). Plan Estratégico Empresarial 2016-2020. La Paz.

Mueller, B. (2019). Why public policies pail: Policymaking under complexity. EconomiA.

Nuñez, J. (2015). Crecimiento urbano y el monitoreo espacial de desastres en una ciudad andina: el caso de la aglomeración urbana de La Paz - El Alto, Bolivia. GEOUSP espaco e tempo, 363-374.

Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. (2020). OIDP. Obtenido de https://oidp.net/es/practice.php?id=1198#

OECD. (2020). Leverage Policy Evaluaiton to Improve Evidence Informed Policy Making? Highlights from an OECD comparative study.

Pando, E., Gutiérrez, L., Zambrana, C., & Palomeque, A. (2020). Caso de Estudio: Bolivia. En N. Libertun, Barrios mejorados y seguros (págs. 124-138). Banco Interamericano de Desarrollo.

Participativa, O. I. (2020). OIDP. Obtenido de https://oidp.net/es/practice.php?id=1198

Peñaranda, X. S. (2008). Transferencias fiscales y políticas públicas. Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico.

Pozas, L. M. (2017). Redaluc.org. Obtenido de https://www.redalyc.org/journal/3221/322153762008/html/

Romero, S. (2007). La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia. Cuadernos del Cendes.

Sabatier, P. (1988). An advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. Policy Sciences, 129-168.

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). La política de las políticas públicas. Banco Interamericano de Desarrollo.

Terán, J., & Barrios, F. (2019). Informe sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en Bolivia. USAID.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Bolivia. (2016). La Política Social en Bolivia.

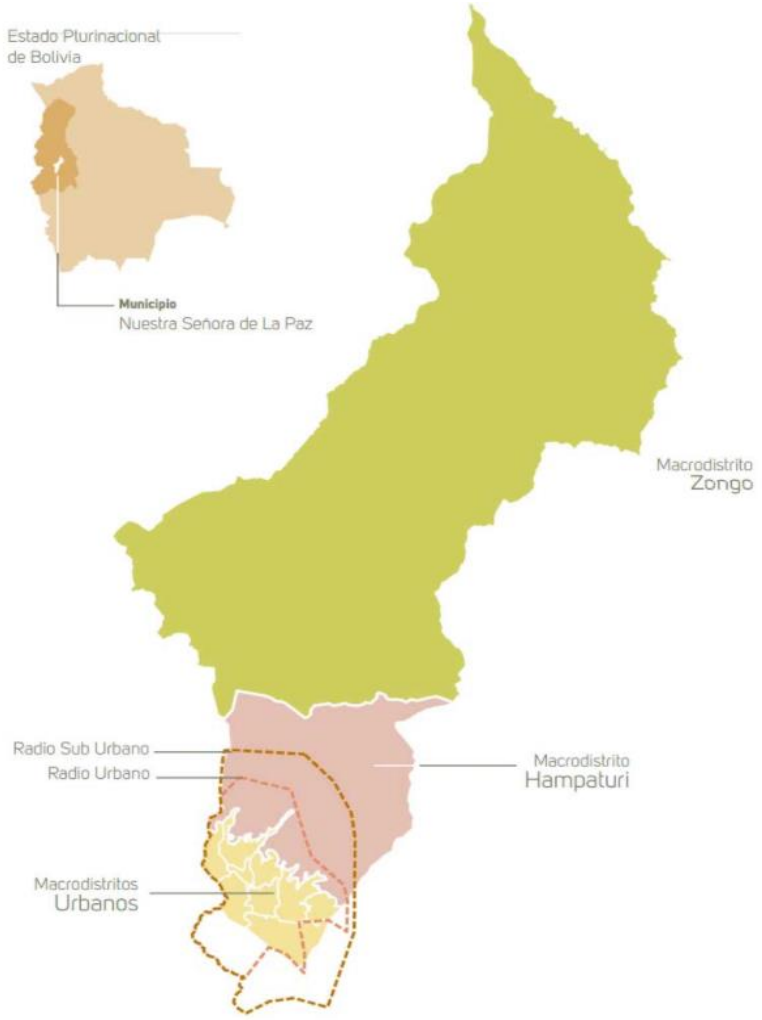
Yin, R. (2018). Case Study Research and Applications Design and Methods. SAGE.

## ANEXOS

### 1) Ubicación geográfica de la ciudad de La Paz y organización política territorial del Estado Boliviano

La Paz es la sede de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia; el municipio está situado al noreste de Bolivia, es limitante al norte con el departamento de Pando; al sur con el departamento de Oruro; al este con los departamentos de Beni y Cochabamba; y al oeste con las naciones de Perú y Chile (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019)

**Figura 1 - Municipio de la Paz**




Fuente: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2020)

La división política del municipio de La Paz consta de nueve macro distritos (siete urbanos y dos rurales) como muestra la figura 1; los macro distritos están compuestos por 23 distritos. Los macro distritos urbanos son el objetivo de intervención del PBCDV, los cuales son: Centro, Cotahuma, San Antonio, Periférica, Max Paredes, Sur y Mallasa.

La organización gubernamental boliviana[13] otorga al municipio de La Paz 9 Macro distritos y 23 distritos separándose en urbanos y rurales. Además, en el municipio paceño existen 570 Organizaciones territoriales de Base[14] (OTB). Del total de habitantes equivalentes a 10.059.856 a 2019 en Bolivia, 2.719.344 personas corresponden al departamento de La Paz; dentro del municipio el total es de 898.958 habitantes lo que representa un 9% de la población nacional (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2019).

La ciudad de La Paz, Bolivia, se encuentra a 3500 metros de altura con una particular topografía que la ubica entre medio de montañas en la zona andina de Bolivia. Su particular forma hizo que la expansión de la ciudad no haya sido solo de manera vertical (edificios), sino de forma horizontal, es decir hacia los cerros, dando nacimiento así a los barrios típicos que se imponen en las altas laderas.

### 2) Estructura del Programa Barrios y Comunidades de Verdad

El objetivo general del PBCDV es de mejorar la calidad de vida de los habitantes que residen en condiciones de marginalidad urbana mediante intervenciones de desarrollo barrial promoviendo la integración social de sus habitantes (Cordero, 2016).

Los objetivos específicos son del programa son (Burgos, 2008):

- El promover la organización y participación vecinal para el control social del programa y su sostenibilidad.
- La movilización y organización de la comunidad para la protección de su medio ambiente.
- La capacitación y organización de la comunidad para responder adecuadamente a situaciones de emergencia y alto riesgo.
- La otorgación de seguridad jurídica a las familias a través de la regularización de sus derechos de propiedad.
- La instalación de infraestructura urbana para mejorar los barrios.
- La construcción de sistemas viales que optimicen su accesibilidad.
- La mejora de los servicios básicos, ambientales y del control de riesgos.
- Dotación de equipamiento urbano a los barrios.

Los objetivos específicos se resumen en tres ejes: los tres primeros objetivos en participación vecinal; el cuarto objetivo en la regularización del derecho de propiedad; y del quinto al octavo objetivo el énfasis está puesto en la mejora de infraestructura urbana.

El programa tiene cinco principios que se detallan a continuación:

---

[13] Bolivia se encuentra dividida en 9 Departamentos (dirigidos por gobernadores elegidos por voto popular), 112 Provincias (división administrativa referencial de los departamentos), 327 Municipios (dirigido por Gobiernos Municipales descentralizados del poder central elegidos por votos populares, mejor llamados alcaldes) y territorios indígenas originario campesinos

14 La organización territorial de base (OTB) otorga a grupos indígenas en comunidades responsabilidades entre las que se destacan: identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo de sus comunidades (Gobierno autónomo Municipal de La Paz, 2019)

- Mejorar condiciones de vida de las personas y poblaciones de bajos ingresos
- La integración del desarrollo municipal de los barrios que se encuentran en condiciones de marginalidad.
- Dar una prioridad a barrios que ese encuentran en condiciones de alto riesgo medioambiental, como inundaciones causadas por lluvias y deslizamientos de tierras (esto debido a que los barrios se encuentran en las laderas, lo que las expone a posibles deslizamientos de las montañas).
- Encontrar un equilibrio entre el ser humano y su entorno físico y social.
- La gestión de las demandas y necesidades de los habitantes de los barrios requiere un concurso que incluya sus organizaciones y sus familias.

La intervención integral del programa tiene cinco acciones en concreto, las cuales son:

- El mejoramiento urbano.
- La mitigación del riesgo.
- La dotación de infraestructura básica.
- El fortalecimiento de la comunidad y el barrio en cuestión.
- El saneamiento y regularización del derecho de propiedad.

El programa mantiene 11 líneas de acción: sistemas viales, control de riesgos, equipamiento comunitario, servicios básicos, electrificación y alumbrado público, mobiliario urbano, acompañamiento social, regularización del derecho de propiedad, medio ambiente, sostenibilidad y la prevención de emergencias y desastres. A continuación, se presenta una tabla extraída del libro “Construir ciudades, Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana”, en la cual se detallan específicamente las líneas de acción y la forma de intervención del programa planteadas por el GAMLP.

- **Líneas de acción del Programa Barrios y Comunidades de Verdad:**

| Líneas de acción | Intervenciones |
|---|---|
| Sistemas viales | Se prioriza la construcción de calles, avenidas, pasajes, escaleras para mejorar la vinculación interna y externa del barrio. |
| Control de riesgos | Debido al alto riesgo que presentan las laderas de la ciudad de La Paz se hace énfasis en dos tipos de intervenciones:<br>i) Drenaje pluvial: mejoramiento, sustitución o implementación de sistemas de recolección y/o conducción de aguas pluviales (embovedados, canales hidráulicos, cunetas, control de torrenteras y cuencas).<br>ii) Obras de estabilización: estabilidad de terraplenes, taludes o torrenteras, incluidos muros longitudinales, transversales, gaviones. |
| Equipamiento comunitario | Dotación de equipamientos deportivo, social y cultural: canchas, casas comunales, guarderías, plazas, parques, juegos recreativos, miradores, recorridos peatonales, áreas verdes. |
| Servicios básicos | Instalación de módulos sanitarios: dotación de artefactos sanitarios y accesorios a las viviendas con carencias de servicios básicos y baño interior. |
| Electrificación y alumbrado público | Provisión de postes de luz y accesorios de electrificación y de alumbrado público, así como las obras civiles necesarias para la dotación de este servicio. |
| Mobiliario urbano | Desarrollo de actividades orientadas a fortalecer el capital humano y social de los barrios para que ejerzan el control de la ejecución de las obras y el cumplimiento de los aportes, y para fortalecer los procesos de organización y participación comunitaria de forma tal de garantizar la apropiación de los procesos comunitarios y de las obras físicas |
| Acompañamiento social | Formalizar la situación de los poseedores de predios para mejorar su capital físico y generar sentimientos de pertenencia y arraigo con su entorno. Para proteger los derechos de las mujeres, la titulación de las viviendas se hace a nombre de la pareja, independientemente del estado civil. |
| Regularización del derecho de propiedad | Sensibilizar a la población sobre la fragilidad del ecosistema y la necesidad de adquirir un compromiso individual y colectivo en la preservación y restauración del medio ambiente. Las acciones incluyen campañas de limpieza, forestación, cuidado de las áreas verdes y cuidado de la salud de los vecinos |
| Medio ambiente | Involucrar a la comunidad para promover el buen uso del equipamiento urbano y social, asumiendo la responsabilidad del mantenimiento de la infraestructura social y de llevar adelante iniciativas que beneficien a todo el barrio |
| Sostenibilidad | Desarrollar en los vecinos de todas las edades competencias que les permitan identificar, reducir y estar preparados ante emergencias o desastres |

Fuente: Libro-Construir Ciudades Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana, Banco Interamericano de Desarrollo

La ejecución del programa se da mediante el mecanismo de concurso público, es decir que son las personas que viven en los barrios quienes mandan un vídeo y propuesta al gobierno municipal de La Paz, lo que permite generar un sondeo de la demanda de los barrios, además de incentivar la participación de sus beneficiarios. Este sistema hace que el gobierno municipal priorice los barrios donde las inversiones tengan un mayor nivel de impacto social y económico. La oferta del programa tiene como base la metodología de planificación participativa la cual busca la integración de los vecinos de los barrios mediante movilización, reflexión y concertación, algo crucial para el desarrollo del programa, ya que son los mismos dirigentes vecinales quienes realizan la recolección de la información y requisitos para entrar al concurso público. Las características para ser tomados en cuenta son los factores geográficos de la zona, nivel socioeconómico, factores culturales, organizativas, medio ambientales y de acceso a servicios básicos (Cordero, 2016). Una vez escogidos los barrios a ser intervenidos, se crea un Comité de obras el cual organiza a los vecinos con el fin de generar responsabilidades, control social durante la ejecución de las obras y la posterior evaluación y seguimiento de estas, junto con el cuidado y mantenimiento una vez finalizado el programa. Dependiendo del barrio, la ejecución del programa puede ser desde los 6 a 12 meses.

Hasta el 2020 se conoce el dato de 136 barrios seleccionados, de los cuales 93 fueron entregados, 7 se encuentran en ejecución, 3 barrios están en proceso de inicio y 33 se encuentran en fase de pre inversión. Dentro de los barrios entregados, la Tabla 1 detalla la infraestructura urbana construida:

**Tabla 1**

| **Detalle** | **Especificación** |
|---|---|
| 74 casas comunales | Se conoce como una casa o sede social de las juntas de vecinos. El espacio permite tener reuniones vecinales como espacios de esparcimiento, descanso, estudio, etc. |
| 425 vías vehiculares | Construcción de calles de acceso a los barrios (conexión con la ciudad). |
| 161 vías peatonales | Construcción de aceras y apertura de calles que permitan a los vecinos tener mayor acceso. |
| 378 graderías | Al estar los barrios en laderas empinadas, la construcción de graderías es una necesidad básica de acceso peatonal. |
| 70 campos deportivos | Construcción de infraestructura que fomente el deporte. |
| 102 áreas de esparcimiento | Cada barrio intervenido tuvo la construcción de áreas de esparcimiento (áreas verdes) para jóvenes y adultos. |
| 32 centros infantiles | Los centros infantiles tienen el propósito de funcionar como espacios donde los padres pueden dejar a sus hijos bajo el cuidado de funcionarios especializados del municipio. |

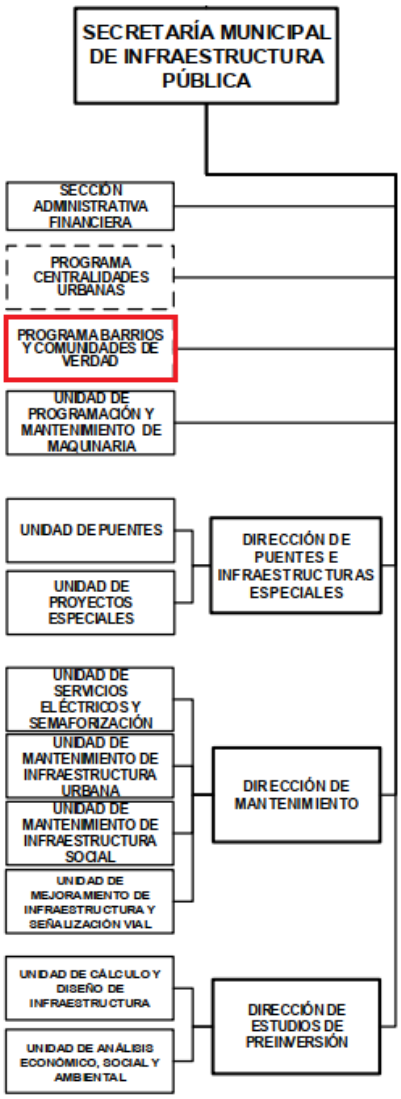
| Detalle | Especificación |
|---|---|
| 17 centros del día | Los centros de día se encuentran en las casas comunales. Estos centros son espacios donde los niños, niñas y jóvenes pueden aprovechar como espacios culturales y de esparcimiento. |
| 11 bibliotecas barriales | Las bibliotecas barriales son construidas con el fin de ser de carácter público y fomentar el estudio de los jóvenes y adultos en el barrio. |
| 39 casas de la mujer | La casa de la mujer funciona como un albergue integral para mujeres víctimas de violencia y sus dependientes. |
| 12 espacios de fisioterapia | Funcionan como espacios de salud donde los vecinos son atendidos por funcionarios especializados por la alcaldía. |
| 10 espacios “Yo sí puedo” | Son espacios de educación que tienen el fin de erradicar el analfabetismo de los grupos de personas en edad no escolar de los barrios. |

Fuente: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

Continuando con los resultados, las familias beneficiadas en los barrios equivalen a 21 mil; el total de habitantes beneficiados es de 100 mil; las conexiones de baños y alcantarillado es de 6 mil y el total de regularizaciones para el derecho propietario equivale a 5 mil.

### 3) Organigrama Gobierno Autónomo Municipal de La Paz – Secretaria Municipal de Infraestructura Pública

La Secretaría Municipal de Infraestructura Pública depende de la Secretaría Ejecutiva Municipal quien responde directamente al Despacho del alcalde Municipal. El presente organigrama muestra la dependencia del Programa de Barrios y Comunidades de Verdad hacia la Secretaría Municipal de Infraestructura Pública.




Fuente: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2020)

### 4) Tabla de indicadores de resultados de la ejecución final e intermedia del Programa de Barrios y Comunidades de Verdad

| Indicador | Frecuencia de monitoreo y Unidad de Medida |
|---|---|
| **Indicadores de Resultados**: Mejorar el acceso de la población pobre de zonas urbanas en las principales ciudades de Bolivia a servicios básicos por medio de inversiones focalizadas en infraestructura y la provisión de asistencia técnica a los municipios en materia de planificación, expansión y sostenibilidad en la prestación de servicios urbanos. | |

| Indicador | Frecuencia de monitoreo y Unidad de Medida |
|---|---|
| 1. Aumento del valor de las propiedades en los barrios pobres beneficiarios de La Paz como resultado del mejor acceso a servicios urbanos básicos | Fin del proyecto – en porcentaje |
| 2. Beneficiarios del Proyecto – Componente 1 | Cada 6 meses – Número |
| 3. De los cuales, son mujeres (beneficiarias) – Componente 1 | Cada 6 meses - Número |
| **Indicadores de Resultados Intermedios**<br>Resultado Intermedio: Mejoras sostenibles en la infraestructura urbana y los niveles de vida en los barrios más pobres de La Paz a través del mejoramiento urbano integral y la participación vecinal en la ejecución del proyecto. | |
| 1. Tiempo de caminar a la parada de transporte más cercana (mide la distancia a la parada de transporte más cercana) | Línea base y fin de proyecto – porcentaje |
| 2. Número de empleos temporales | Cada 6 meses - número |
| 3. Porcentaje de personas que reportan que el barrio es un lugar más seguro para vivir (hombres y mujeres) | Línea de base y fin del proyecto – porcentaje |
| 4. Número de familias con acceso a espacios de recreación construidos por el Proyecto | Cada 6 meses- número |
| 5. Número de familias con acceso a centros/espacios comunales construidos por el Proyecto | Cada 6 meses- número |
| 6. Percepción del riesgo relacionado con los fenómenos meteorológicos en la unidad de vivienda y el barrio como consecuencia de la intervención del Proyecto | Línea de base y fin del proyecto - porcentaje |
| 7. Número de viviendas con conexiones sanitarias nuevas | Cada 6 meses- número |
| 7.1. Número de personas en áreas urbanas que recibieron acceso a una conexión sanitaria mejorada en el marco del proyecto (indicador clave para el sector urbano) | Cada 6 meses- número |
| 8. Número de grupos creados para la sostenibilidad después de la intervención del Proyecto | Fin de proyecto - número |
| 9. Número de familias que han obtenido el registro de propiedad a través del Proyecto | Fin de proyecto - número |

| Indicador | Frecuencia de monitoreo y Unidad de Medida |
|---|---|
| 10. Número de personas en áreas urbanas que ganó acceso a una vía mejorada que pueda utilizarse todo el año a una distancia máxima de 500m de su casa, en el marco del proyecto (indicador clave para el sector urbano) | Fin de proyecto - número |

Fuente: Informe final de Evaluación del Proyecto de infraestructura urbana Crédito 4247-BO y Financiamiento Adicional Crédito 5168-BO del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019) y el Banco Mundial (2019)[15]

### 5) Modelo Lógico de Programa

Cada uno de los cuadrados del gráfico 1 fueron construidos con información que se encuentran en Burgos (2008). Las tres primeras filas del gráfico se refieren a los tres objetivos centrales del programa: la primera fila corresponde a la construcción de la infraestructura urbana; la segunda fila a la regularización del derecho de propiedad; y la tercera fila al empoderamiento vecinal y control social de los proyectos. Por otro lado, la cuarta fila resume en general los aspectos del Programa Barrios y Comunidades de Verdad que surgen a raíz de las tres primeras filas. Cada columna refiere a los puntos del modelo lógico del programa.

La columna denominada ***"Recursos"***, detalla las inversiones, contrataciones y cantidad de personal necesario en el programa para cada uno de los tres ejes centrales que lo componen. Como primer eje está la construcción de infraestructura urbana que contempla el monto de la inversión destinada al barrio en cuestión, además de la contratación de la empresa constructora que realizará los trabajos en el barrio, la cual es seleccionada por el departamento técnico del Gobierno Municipal. Como segundo eje esta la regularización del derecho de propiedad, la cual esta compuesta por el monto de inversión determinado junto con un equipo especializado del Gobierno Municipal, quien es el responsable de trabajar con los vecinos del barrio en la realización de los trámites de cada caso en particular[16]. El tercer eje corresponde al de empoderamiento vecinal y control social, en el cual la inversión es mucho más baja ya que solo se realizan talleres con los vecinos para establecer los pasos para el control social de los proyectos realizados. La cuarta fila

[15] El documento Informe final de Evaluación del Proyecto de infraestructura urbana Crédito 4247-BO y Financiamiento Adicional Crédito 5168-BO del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2019) y el Banco Mundial (2019). El documento Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios FASE I (BO-L1038;2082/BL-BO). Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2015). El documento Programa de Saneamiento Básico Urbano BO0125 – 987/SF-BO y la matriz con el detalle de los proyectos en los barrios seleccionados perteneciente al del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (2006) y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2006). Todos los documentos son seguimientos y análisis del Programa Barrios y Comunidades de Verdad.

[16] En La Paz, Bolivia, el Gobierno Autónomo Municipal es quien tiene control y potestad del catastro municipal, facilitando la realización de los trámites de regularización del derecho de propiedad.

hace referencia a la inversión necesaria para la ejecución del programa, y al personal del Gobierno Municipal involucrado, específicamente de la Secretaría de Infraestructura Pública. La columna de recursos, como se analiza más adelante, tuvo una influencia externa muy grande por parte del Gobierno Central, ya que existieron retrasos en los desembolsos hacia el Gobierno Municipal, generando un retraso generalizado de cada uno de los eslabones del gráfico 1.

La segunda columna denominada ***"Actividades",*** surge una vez ejecutados los recursos, y son todas las acciones necesarias para producir los resultados del programa (McLauhlin & Jordan, 1999). En el primer eje de infraestructura urbana, están todos los proyectos realizados en un barrio determinado. En el segundo eje, se detalla el total de trámites de regularización de propiedades de los vecinos y, por último, en el tercer eje, está la realización de talleres y capacitaciones por parte de funcionarios especializados del Gobierno Municipal hacia los vecinos de los barrios intervenidos. La cuarta fila se resume en la intervención del Gobierno Municipal en los barrios seleccionados mediante los tres ejes centrales.

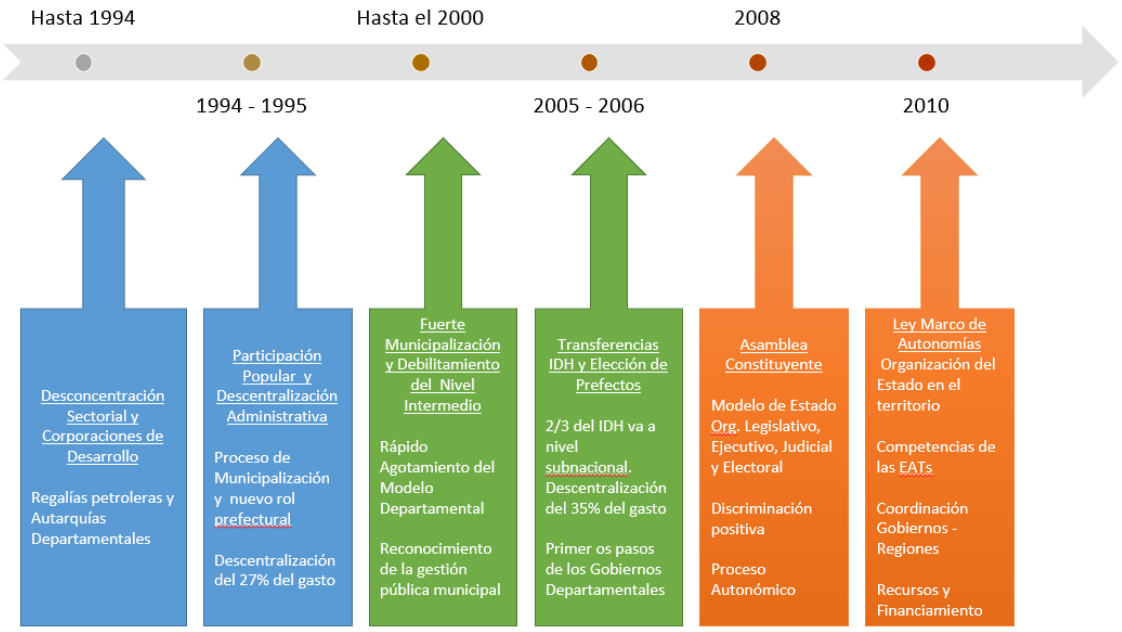
La tercera columna corresponde a ***"Resultados"***, son todos los productos, bienes y servicios que el programa provee (McLauhlin & Jordan, 1999). En el primer eje se encuentra el total de la infraestructura entregada a los vecinos del barrio intervenido. En el segundo eje se detalla el número de trámites finalizados de las regularizaciones de las propiedades de los vecinos. El tercer eje, es el resultado es el total de vecinos capacitados para el control social en la ejecución de las obras y los aportes vecinales. La cuarta fila del gráfico corresponde al resultado final del programa en cuanto a productos y servicios, los cuales son la infraestructura total entregada en los barrios, el total de propiedad regularizadas y el control social realizado por parte de los vecinos en los barrios. En este punto los retrasos fueron muy grandes, aproximadamente de 6 años en la finalización de los proyectos con una caída en la calidad de los proyectos finalizados, lo que causó la molestia de los vecinos generando presión al Gobierno Municipal.

Las columnas de ***"Resultados de Corto Plazo"*** y ***"Resultados de Mediano Plazo"*** detallan los resultados obtenidos tras la implementación del programa. Los resultados del corto plazo son aquellos cambios o beneficios que están directamente relacionados a los resultados del programa (McLauhlin & Jordan, 1999). En el caso del Programa Barrios y Comunidades de Verdad son los vecinos quienes son beneficiados por las mejoras en sus barrios, derechos de propiedad y control social. Por otro lado, los resultados de mediano plazo son aquellos cambios que resultan de la aplicación de los resultados de corto plazo (McLauhlin & Jordan, 1999), que en el este caso se refleja en la mejora de calidad de vida de los vecinos, capital físico, sentimiento de pertenencia y constante control social en las mejoras del barrio. En general, en el mediano plazo se espera la mejora de calidad de vida de los vecinos en su conjunto y la mantención del barrio por las mejoras hechas. Al igual que los casos anteriores, el público alcanzado y los resultados de corto y mediano plazo fueron afectados por el Gobierno Central, análisis que se verá en el siguiente apartado.

Por último, la columna ***"Resultados de Largo Plazo"***, se refieren al impacto del programa el cual es generado por los resultados de mediano plazo (McLauhlin & Jordan, 1999). En este caso, los resultados no se alejan en gran medida de los resultados de mediano plazo, ya que se espera que los barrios hayan tenido un salto minimizando su condición de marginalidad urbana y con los vecinos con una mejor calidad de vida e inmersos en la vida de la ciudad de La Paz.

## 6) Cronología del cambio en la organización territorial y gubernamental en Bolivia

A continuación, se presenta un esquema que detalla el orden cronológico del cambio en la organización territorial y gubernamental en Bolivia desde 1994 hasta la actualidad:




Fuente: Informe sobre relaciones fiscales intergubernamentales en Bolivia, Terán & Barrios (2019)