



**Proyecto PINV15-771 Programa PROCIENCIA CONACYT
Cambio Organizacional en el Sector Público: El caso de la SENAVITAT**

REVISION Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL Y SUS INDICADORES DE GESTIÓN

INFORME FINAL

Bruno Martínez, Instituto Desarrollo

Leonardo Alfonzo, Instituto Desarrollo

Alejandro Estévez, Universidad de Buenos Aires

Iván Quiroga, Universidad de Buenos Aires

INSTITUTO DESARROLLO
Asunción, Diciembre de 2017



AGRADECIMIENTOS

Contrapartida organizadora en SENAVITAT: Valeria Franco y Carolina Cáceres, equipo de apoyo administrativo y logístico del Instituto de Desarrollo: Tatiana López, Sara Arrúa, Jorge Chamorro, Daniel Ruiz, María Fleitas.

RESUMEN EJECUTIVO

La Planificación Estratégica Institucional (PEI) realizada por SENAVITAT para el período 2015-2018, ha sido evaluada en diferentes aspectos: Por un lado, desde el punto de vista del diseño, se tuvo en cuenta el proceso de su elaboración, incluyendo las actividades de diagnóstico realizada por las diferentes direcciones, que se elabora con más detalle en un documento anterior. Por otro lado, se analizó además el proceso de elaboración de objetivos estratégicos, a partir del análisis situacional y la línea de base. Se evaluó el grado de participación del proceso, así como su enfoque metodológico. Más adelante también se evaluaron los objetivos estratégicos en sí mismos, de acuerdo a una serie de criterios, incluyendo su pertinencia a la misión y la visión, su grado de influenciabilidad por las acciones del ente, su grado de redundancia en relación con otros objetivos, y su correcta categorización en términos de la perspectiva o dimensión a la cual responde, ya que, atendiendo al modelo de planificación estratégica basado en el Cuadro de Mando Integral, se busca un balance adecuado entre objetivos estratégicos de distintas perspectivas. Se evaluó además la operacionalización de los objetivos estratégicos mediante indicadores, metas, responsabilidades y programas de acción. En tal sentido se ha notado una superposición de metodologías ya que en lo operativo los planes, a pesar de seguir alineados a la estrategia general, no persistieron con la misma nomenclatura. Un motivo de esta disonancia puede encontrarse en el énfasis puesto por el ente en el seguimiento de los lineamientos establecidos por el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP). Los métodos utilizados para la planificación a nivel estratégico resultan adecuados y se condicen con lo discutido en la literatura correspondiente, claramente fueron útiles a la entidad y pueden incorporarse adecuadamente dentro del modelo MECIP. Los investigadores estiman que por la urgencia de otras prioridades y la novedad de los ejercicios genuinos de planificación estratégica, ciertas formalidades pasaron desapercibidas.

De todas maneras, la literatura sobre planificación estratégica es uniforme en concluir que el criterio final para la evaluación de un plan estratégico es su grado de éxito en términos de implementación. Para el efecto se realizó un taller de evaluación de la Planificación Estratégica, realizado los días 26 y 27 de octubre del 2017, en los que participaron directores y coordinadores de áreas clave de la entidad (Se anexa el programa). De lo recogido en el taller, además de los resultados cuantitativos y las entrevistas realizadas con altas autoridades de la organización, es posible concluir que la estrategia formulada por SENAVITAT para el período 2015-2018 ha sido altamente efectiva. Sin embargo, en el taller, se han encontrado debilidades y omisiones a las cuales estuvo sujeto el plan, como todo producto humano. Tales debilidades y omisiones se han recogido en una lista de recomendaciones para planificaciones estratégicas futuras.

PARTE I: EVALUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y SUS PRODUCTOS

Proceso de la Planificación Estratégica SENVITAT 2015-108

Las preguntas claves para la evaluación del Diseño de una Planificación Estratégica son: ¿La conquista estratégica está establecida claramente? ¿Tiene un horizonte temporal explícito? ¿Permite orientar acciones que articulan los sectores internos y externos en forma pertinente y equilibrada? ¿Cuál fue el nivel de participación de los involucrados?

“La única “ventaja competitiva” que pueden desarrollar las instituciones públicas, son su capacidad de gestión y de desarrollo humano; de uso racional de los recursos y en general, de cultura organizacional... La planificación estratégica es el instrumento de Gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación”. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y, por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos.” (Sánchez, 2003)¹

Teniendo en cuenta la importancia de la Planificación Estratégica para la gestión en el sector público, claramente señalado en el documento citado como un rumbo a seguir para lograr el valor público, analizamos el Documento “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL 2015 – 2018 - Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat”, así como las entrevistas a la alta gerencia. Podemos observar en este caso, que la SENAVITAT cumple con el requisito de establecer en forma precisa y concisa la Visión y la Misión de la institución en un horizonte temporal de 4 años.

Esta Visión orienta una agenda de cambio precisada en 17 puntos, donde se señala la búsqueda de recuperar la confianza del público hacia la institución mediante una oferta de productos simplificados, y la transparencia en la gestión para lograr una efectiva respuesta a la demanda de vivienda en nuestro país.

Si bien podemos establecer la claridad de los cambios deseados, no se puede observar a priori en el documento, una jerarquía en relación a “la conquista estratégica deseada”, lo cual sería un factor aglutinador o contenedor de todas las acciones, que dan dirección y sentido a la implementación de programas y proyectos, diferenciándolas de los medios o cambios que hacen más al proceso, que

¹ SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando. Planificación Estratégica y gestión pública por objetivos. CEPAL ILPES, Santiago de Chile(2003)

coadyuva la obtención de los objetivos institucionales. Sin embargo, se puede inferir que los primeros puntos pueden ser los señalados como la conquista estratégica.

Tal como se mencionó, la Misión y la Visión tienen una claridad meridiana, que en forma concisa establece los alcances de la naturaleza de la institución, así como se puede inferir que también reclama que la SENAVITAT debe ser la institución del Estado que deba entender cualquier asunto relacionado con el hábitat.

En la agenda de cambio, podemos inferir que la imagen y el posicionamiento institucional (1), logrados a través de productos ofertados (2), la transparencia (15) y la presencia territorial (14), son ejes claves en esta mirada para el futuro. Por otro lado, observamos que existen procesos que tienden a la gestión de calidad y al fortalecimiento del Capital Social en un aspecto interno (9 y 11), como externo (13. Alianzas)

Y finalmente, es posible remarcar los medios que se necesitan para apoyar desde la gestión esta apuesta al cambio, tales como infraestructura, TICS, comunicación interna, capital humano y clima organizacional, entre otros.

A partir del informe de las entrevistas podemos deducir que el proceso de Planificación Estratégica fue encarado en dos etapas, siguiendo un enfoque marginal. La primera etapa, más de laboratorio, fue encarada por un grupo restringido de alto líderes administrativos de confianza de la ministra (Guillén A., entrevista personal, marzo 2017). El objetivo de esta primera etapa fue el de diseñar una intención estratégica orientadora que sirva como marco para el proceso posterior, más participativo y que tuvo que ver con la operacionalización de esta intención estratégica.

Para la segunda etapa, fueron convocados a su elaboración todos los actores de la Alta Gerencia. Se puede inferir, que, en términos de estilo de comunicación, más que una imposición fue una persuasión a los gerentes a sumarse a la nueva mirada de la institución, de acuerdo al interés de cada uno y al estímulo de los desafíos planteados. Los actores pasaron por un proceso de decantación que culminó en el equipo de Alta Gerencia que hoy posee la institución y que formaron parte del taller de evaluación de la “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL 2015 – 2018 de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

Una agenda de cambio tan detallada, si bien dificulta la comunicación, pues es difícil que el funcionariado y el público pueda retener tanta información, fue una herramienta válida para la elaboración de objetivos que se colocaron en 5 categorías: financiera, aprendizaje, procesos, partes interesadas y el valor público. Las cuatro primeras se corresponden con las planteadas por Norton y Kaplan en su herramienta de cuadro de mando integral (C.M.I.).

Por otro lado, la formulación más detallada de la agenda de cambio, ayudó a esbozar objetivos más específicos logrando tener una guía programática más acorde con el organigrama de la institución y las competencias de los gerentes, preparando una acción más complementaria entre direcciones.

“Una buena “gestión por objetivos”, permite que cada funcionario haga un análisis de sus tareas fundamentales, sus estándares de eficiencia y la información de control y que, al mismo tiempo, sugiera medios prácticos para mejorarlos. ”(Sánchez, 2003, pág51)

La formulación de los objetivos estratégicos y el detalle del mapa estratégico en donde claramente se colocan los programas, los responsables de cada programa y el indicador que debe alcanzar, dan cuenta de la articulación de la PEI y el Plan Operacional, por lo que es posible argumentar que a nivel de diseño el PEI de SENAVITAT fue una herramienta útil para los componentes de la alta gerencia, con ciertas limitaciones que se discuten más adelante.

Teniendo en cuenta lo recomendado por Sánchez en el documento citado anteriormente, que los objetivos de los programas deben tener un peso equilibrado entre los de rutina, los de innovación y los de Desarrollo Humano, se puede observar un énfasis en los objetivos de tipo innovador, que pretenden dar un cambio de imagen de la institución y los que atañen al desarrollo del capital humano, como ser el de mejorar el clima organizacional. Estos objetivos de tipo innovador dieron pautas a los gerentes para decidir el énfasis en las tareas, así como los resultados que le harían sentir orgullosos de pertenecer a la institución, factor importante observado en el taller de evaluación de la práctica estratégica.

Producto de la Planificación Estratégica: Plan Estratégico 2015-2018.

La evaluación de un plan estratégico como tal, independientemente de la metodología utilizada para su elaboración, requiere primeramente de la clara definición de los criterios de evaluación a ser utilizados. De acuerdo al documento PEI 2015-2018 el plan estratégico institucional se enmarca en el modelo Balanced Scorecard, o Cuadro de Mando Integral, en cuatro perspectivas o dimensiones, que adaptada al sector público son las de: partes interesadas, procesos internos, aprendizaje y crecimiento, y finanzas o recursos financieros. El objetivo de esta agrupación es múltiple: por un lado, se pretende un equilibrio entre los diferentes aspectos internos de la organización (de ahí el nombre de “Balanced”) por lo que uno de los criterios para evaluar un plan estratégico es determinar si existe realmente un adecuado balance entre perspectivas. Otro objetivo del Modelo BSC o CMI, es organizar los objetivos de acuerdo a una relación causal, que permite predecir el efecto que tienen intervenciones sobre un objetivo de terminado sobre otros objetivos definidos. Se espera que la direccionalidad de la causalidad en un esquema BSC/CMI sea de abajo hacia arriba: es decir que la intervención sobre los objetivos de aprendizaje y crecimiento generen un efecto positivo sobre los objetivos de procesos internos, de modo que los mismos generen a su vez un efecto positivo sobre los objetivos de clientes, o en el caso de las organizaciones públicas, partes interesadas. La perspectiva financiera en el sector público se invierte de orden, ya que en el sector privado es consecuencia de las ventas de los productos, mientras que en el público es consecuencia de las gestiones ante los actores políticos, además de la legitimidad lograda por la

gestión en términos de resultados. De tal manera que en el sector público la relación causal entre perspectivas puede considerarse cíclica, de acuerdo al diagrama que se presenta a continuación:



Tanto para determinar el buen balance entre perspectivas y su orden dentro del ciclo de causalidad, es importante entonces que los objetivos estratégicos estén correctamente categorizados dentro de las perspectivas. Por ejemplo, es posible tener un BSC con cuatro objetivos en cada perspectiva, por lo que se podría argumentar que se encuentra correctamente balanceado. Sin embargo, si dos de los objetivos de procesos internos realmente se refieren a aprendizaje y crecimiento, la incorrecta categorización de los objetivos se traduciría en un desbalance en el modelo. De tal modo, es posible argumentar que la categorización correcta de los objetivos en sus respectivas perspectivas debería representar un criterio adicional para evaluar el producto de la planificación estratégica.

Otros criterios que deberían cumplir los objetivos estratégicos, independientemente a su categorización dentro del modelo BSC son los siguientes: (1) Tener coherencia institucional, es decir, la evaluación de la medida responden a la intencionalidad de la estrategia, definida por la visión, misión, valores y otras definiciones marco que establece el alto liderazgo para definir el norte de las acciones y objetivos institucionales. (2) Coherencia Nacional o Interinstitucional: En el caso del sector público, la planificación estratégica de los entes y organizaciones debe estar, idealmente, alineada con un plan nacional, de modo a asegurar la sinergia y cooperación con otros ejecutores de políticas públicas. En el caso paraguayo el Plan Nacional de Desarrollo 2030 representa el marco de coherencia interinstitucional que debería permear en los Planes Estratégicos Institucionales. (3) Influenciabilidad: Además de la coherencia los objetivos estratégicos deben ser influenciados por la organización. De poco sirve tener objetivos declarativos sobre los cuales la organización tienen poca o ninguna influencia. Por ejemplo, SENAVITAT podría establecer

como objetivo estratégico la drástica reducción de precios de los materiales de construcción. A través de sus mecanismos de negociación la entidad podría tener cierto grado de influencia sobre los precios, sin embargo, la misma sería muy limitada ya que estos están determinados en gran medida por el mercado, la oferta y la demanda. Ahora, el objetivo de cambiar la tecnología constructiva o de utilizar materiales innovadores de menor costo, sí es más administrable e influenciado por la organización, bajo el supuesto que dichas tecnologías y materiales realmente se encuentran disponibles. (4) Síntesis, Priorización y Redundancia: La práctica de la planificación estratégica sugiere la síntesis en la definición de objetivos. Estudios realizados demuestran que la super abundancia de objetivos estratégicos es contraproducente. Resulta más efectivo priorizar los efectivos de acuerdo a las necesidades más acuciantes del momento y producir un conjunto más sintético de objetivos. No más de veinte objetivos estratégicos para cada nivel de gerencia, suele ser, por ejemplo, una regla práctica efectiva. Dada la síntesis y la priorización, la existencia de objetivos redundantes puede resultar contraproducente ya que, o bien quita espacio a otros objetivos que pudieran haber sido relevantes, o distrae en la ejecución al atender dos líneas de acción que producen resultados casi idénticos. Por ejemplo, definir un objetivo como “incrementar la satisfacción del cliente” al mismo tiempo que otro que proponga “incrementar la experiencia de compra”, podría resultar redundante ya que ambos se encuentran intrínsecamente relacionados y pueden conllevar a líneas de acción muy similares.

Definidos los criterios de evaluación, se empieza por analizar la intencionalidad de la planificación estratégica. Esta intencionalidad se encuentra articulada generalmente en oraciones relativamente largas y complejas, en declaraciones como visión, misión, pilares estratégicos, etc. De modo a simplificar el análisis, se procede a generar abstracciones que sirvan de criterio para luego evaluar la coherencia de los objetivos. En tal sentido, según el PEI 2015-2018, la misión de SENAVITAT se expresa como:

“Somos la Institución Pública responsable de establecer, regir e implementar la política habitacional del país con énfasis en los sectores de escasos recursos.”

Claramente la misión se refiere a dos conceptos fundamentales. El primero es la función institucional, que se despliega en tres aspectos: el normativo (“establecer”), el regulatorio (“regir”) y el ejecutivo (“implementar”) sobre el objeto que es “la política habitacional”. El segundo es la focalización que se define en la frase “con énfasis en los sectores de escasos recursos”.

Así mismo la visión de SENAVITAT expresa la intención de:

“Ser una institución reconocida como rectora de la política habitacional del país, garantizando el acceso universal a la vivienda y hábitat dignos.”

En cierto modo redundante, vuelve a especificar el aspecto regulatorio de su función (“rectora”) pero introduce un objetivo de legitimidad: “reconocida”, además de ello, impone un criterio de

alcance: “acceso universal”, establece los productos “vivienda y hábitat” y define un criterio de calidad: “dignos”.

Dado este análisis es posible utilizar los elementos resultantes de la abstracción para responder a la pregunta de si los objetivos estratégicos definidos responden o no a la intencionalidad estratégica. Dichos elementos se pueden formular de manera evaluativa a través de los siguientes cuestionamientos sobre cada objetivo estratégico: responde a la función institucional? (normativa, regulatoria y ejecutiva), responde al objeto? (política habitacional), responde al foco? (sectores de escasos recursos), responde al alcance? (universal), responde a los productos? (vivienda y hábitat) y responde a la calidad? (digno).

Un análisis similar se puede hacer con relación a la adecuación de los objetivos con la política nacional de desarrollo, documentada en el PND 2030, a partir de su adecuación a sus líneas estratégicas y ejes transversales.

Dados estos criterios, la tabla 1, presenta una evaluación del producto de la planificación estratégica realizada para el período 2015-2018, bajo el modelo BSC/CMI:

Tabla 1: Evaluación del Producto de la Planificación Estratégico Institucional de SENAVITAT, periodo 2015-2018

Objetivos Estratégicos por Perspectivas	Criterios de Evaluación					
	Responde a la Misión, Visión, Valores?	A que líneas y/o ejes del PND 2030 responde?	Que grado de influencia tiene la Organización sobre el objetivo?	Es redundante?	Está en la perspectiva correcta?	
Perspectiva de las Partes Interesadas						
1	Información clara, precisa y oportuna	Sí, apunta la legitimidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	Sí, obj 3	Sí
2	Servicio ágil y eficiente orientado a los resultados	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Reducción de pobreza y Sostenibilidad Ambiental	Muy alta	No	Sí
3	Gestión transparente	Sí, apunta la legitimidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	Sí, obj 1	Sí
4	Imagen de Institución confiable	Sí, apunta la legitimidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	No	Sí
Perspectiva de los Procesos						
5	Transformar la oferta habitacional	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Reducción de pobreza y Sostenibilidad Ambiental	Muy alta	No	Sí
6	Desarrollar un sistema de gestión basado en procesos	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	No	Sí
7	Mejorar los procesos internos de control	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	No	Sí
8	Fortalecer el trabajo con el sector social organizado	Sí, apunta a la función	Reducción de pobreza y Sostenibilidad Ambiental	Alta, depende también de otros	No	Sí
9	Contar con infraestructura y logística necesaria*	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	No	No
10	Desarrollar alianzas con el sector privado	Sí, apunta a la función	Crecimiento Económico Inclusivo	Alta, depende también de otros	No	Sí
Perspectiva de Aprendizaje y crecimiento						
11	Desarrollar en forma plena la gestión de los colaboradores	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	No	Sí
12	Contar con un clima laboral motivador	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	No	Sí
13	Impulsar el desarrollo de fortalecimiento institucional**	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	No	No
14	Contar con adecuadas TICs	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	No	Sí
Perspectiva Financiera						
15	Contar con recursos presupuestarios adecuados F10	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Media, depende del Congreso	No	Sí
16	Mejorar la recuperación de los créditos	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Media, depende de los deudores	No	Sí
17	Obtener recursos de la cooperación internacional y otras fuentes	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Alta, depende también de otros	No	Sí
18	Optimizar el uso de los recursos***	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	No	no
19	Aumentar el nivel de ejecución presupuestaria***	Sí, apunta a la efectividad y calidad	Gestión Pública Eficiente y Transparente	Muy alta	no	no
Notas						
* Temas de Infraestructura y logística generalmente se asocian a la perspectiva de aprendizaje y crecimiento						
** Entendido como la armonización y actualización del marco legal y normativo, así como el desarrollo de usos y costumbres orientadas cumplimiento, se asocia más a la perspectiva de procesos internos						
*** Tanto a optimización de recursos como la ejecución presupuestaria se logran mejorando procesos por tanto estos objetivos pertenecen a la perspectiva de procesos internos						

Fuente: Construcción propia de los investigadores

En general se puede observar que el producto de la planificación estratégica, organizado mediante el modelo BSC/CMI cumple de manera adecuada con los criterios de evaluación determinados. Además de ello son todos medibles o, por lo menos, verificables, de manera objetiva. En particular algunas debilidades encontradas fueron la siguientes: En la perspectiva de partes interesadas, los objetivos denominados “información precisa, clara y transparente” puede considerarse potencialmente redundante conjuntamente con el objetivo “Gestión transparente”. Al ser este último más general y abstracto, podría haber abarcado el primero como sub-objetivo o acción estratégica, liberando espacio a otro objetivo estratégico relacionado a partes interesadas o, alternativamente, focalizando mejor la acción en menos objetivos.

Otras debilidades mínimas encontradas tienen que ver con la categorización de los objetivos en las diferentes perspectivas. En principio, con la categorización propuesta, aparentaría que los objetivos presentan un balance adecuado entre las diferentes dimensiones o perspectivas de la organización. Sin embargo, algunos objetivos pueden presentar una categorización discutible. En particular, el objetivo de “contar con infraestructura y logística necesaria” puede considerarse como perteneciente a la perspectiva aprendizaje y crecimiento, ya que tiene que ver con la formación de recursos de base para la mejora de los procesos y la experiencia de las partes interesadas. En contrapartida, el objetivo: “impulsar el desarrollo del fortalecimiento institucional”, resulta bastante ambiguo y sujeto a diferentes interpretaciones. De acuerdo a las apreciaciones obtenidas del taller de evaluación de la estrategia (discutido más adelante en el presente documento) los investigadores tienden a interpretarlo como la armonización y actualización del marco legal y normativo, y tal vez incluso con el desarrollo de usos y costumbres orientadas a su cumplimiento. En ambos casos, dada la interpretación, el objetivo correspondería a la perspectiva de procesos internos, ya que tiene que ver con la mejora en la documentación e institucionalización de procesos. Sin embargo, dada la redacción ambigua, otras interpretaciones son posibles, por ejemplo, el fortalecimiento institucional basado en el desarrollo de competencias. En este último caso el objetivo sí estaría bien clasificado, aunque presentaría redundancia con el objetivo: “desarrollar en forma plena la gestión de los colaboradores”. En cualquier caso, la ambigüedad del objetivo, que dificulta a su vez su clasificación y su medición, constituiría finalmente la debilidad base.

Con relación a la perspectiva financiera, los objetivos denominados: “contar con recursos presupuestarios adecuados F10” y “mejorar la recuperación de créditos”, presentan un grado de influenciabilidad intermedia, ya que dependen de terceras partes, en particular de los poderes ejecutivo y legislativo, en el primer caso, y en los beneficiarios deudores, en el segundo, los cuales podrían no presentar un grado elevado y/o constante de cooperación. De todas maneras, los investigadores consideran que son objetivos importantes y que además pueden verse influenciados por el incremento de legitimidad de la institución producido por la consecución de resultados positivos, significativos y visibles.

Finalmente, no queda muy claro si los objetivos relacionados con “optimizar el uso de los recursos” y “aumentar el nivel de ejecución presupuestaria” tienen que ver con la perspectiva financiera o más bien con la perspectiva de procesos internos. Esto debido a que la clave del logro de ambos objetivos radica en una mejora de los procesos internos, tanto en términos de la racionalización de los recursos, como en términos de la adecuada planificación estratégica, operativa y financiera, así como la gestión adecuada de los procesos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

A pesar de sus debilidades puntuales en términos de ambigüedad, clasificación errónea, limitada influenciabilidad, y redundancia, todos los objetivos resultan relevantes a la intencionalidad estratégica, definida en la misión y visión institucional, y también demuestran estar alineados con la planificación de las políticas públicas a nivel nacional documentadas en el PND 2030. Además de ello demuestran ser pertinentes para la mejora institucional, tocando puntos centrales de la

gestión, y no limitándose a cuestiones formales o marginales. De esta manera podemos concluir que el producto de la planificación estratégica elaborado por SENAVITAT para el periodo 2015-2018 fue adecuado para la situación enfrentada por la entidad en ese momento. Aunque la prueba final de todo plan estratégico radica en su capacidad de traducirse en resultados, aspecto que es analizado en las secciones posteriores.

Operacionalización de los Objetivos del Plan Estratégico Institucional

En lo que se refiere a la operacionalización de los objetivos estratégicos, en la generalidad de los casos, el PEI 2015-2018 define adecuadamente para cada objetivo una (o un conjunto de) unidades, direcciones o coordinaciones responsables. Establece además el indicador por el cual medir el grado de alcance del objetivo, definiendo las metas deseadas. También establece el nombre de la iniciativa general o programa de acción, donde se establecen directivas más detalladas, y además enumera las principales actividades, para las cuales establece un cronograma de cumplimiento que se extiende hasta el año 2016.

Una debilidad encontrada a nivel de operacionalización es que, por muestreo, los investigadores han encontrado que las denominaciones de los programas de acción no se condicen necesariamente con los nombres de los documentos aprobados por resolución que tratan estos temas. Un ejemplo es el “Programa de Fortalecimiento del Área Atención al cliente”, también el de “Programa de Transparencia en la Gestión” que no se encuentran con esos nombres entre los documentos aprobados por SENAVITAT, cortando el vínculo lógico entre la alta estrategia y los planes operacionales.

Lejos de implicar que no existen planes operacionales o que estos no se encuentran alineados la estrategia, simplemente se indica aquí la falta de referencia adecuada. Esto seguramente está también asociado al doble criterio adoptado por la alta dirección en términos de planificación estratégica. Adoptando al mismo tiempo mejores prácticas extraídas de la literatura científica, mediante la contratación de consultores reconocidos, pero también ciñéndose a las especificaciones del MECIP para las cuestiones de dirección estratégica. No quiere decir que sean irreconciliables, pero sí se manejan con distintos formatos y nomenclaturas, que posiblemente debido a la naturaleza reciente del proceso aún no se han podido conciliar.

Internalización de la planificación Estratégica

El relevamiento de la internalización de la Planificación Estratégica, no está orientado solo al factor cognitivo; es decir, la medida en que llegó la información a parte o todo el funcionariado, sino, por sobre todo, está orientado a determinar si ha sido efectivo en permitir un cambio organizacional, como tarea compartida, al crear el sentimiento de apropiación que surge de una Planificación Estratégica construida en forma participativa.

Nuevamente marcan el rumbo de esta pesquisa las preguntas formuladas inicialmente, sobre la claridad, la utilidad de la Planificación Estratégica, las cuales se plantearon en el taller a través de

técnicas grupales y exposición de actores claves, para relevar el factor de aporte de la PE al proceso de gestión de SENAVITAT.

En primer lugar, la representante de la Dirección de Planificación, Directora General de Control interno da cuenta del proceso participativo para la elaboración y también rescata la institucionalidad del documento “por primera vez se tiene un documento formalizado, antes si hubo PE, pero no tenía la aprobación de la Institución y tampoco un tablero de control con indicadores determinados entre todos” (Franco Valeria, Entrevista Personal, noviembre de 2017).

Asimismo, los participantes destacaron que se abarcaron todos los aspectos importantes de la institución, pues se discutió entre todos, aspectos financieros, de proceso, la composición y responsabilidad de los programas y sobre todo un decidido ataque a la falta de transparencia de la institución, pues “la falta de gestión transparente y confiable es lo que más salió en la autocrítica” (Franco, Ibídem).

También se destacó nuevamente, la participación de personas con experiencia en la institución con los que se incorporaron por el desafío de trabajar en forma innovadora y aportar a este servicio público. Cabe destacar que la característica en muchas instituciones del Estado es que las personas que se incorporan no reconocen lo construido en décadas de trabajo, imponiendo personas, métodos y organizaciones externas, dejando de lado a los gerentes históricos que quedan a la espera de que los nuevos se encuentren con la barrera de la burocracia y el clima organizacional adverso. Es importante por tanto rescatar la sapiencia de rutina, el saber de los canales informales y los mecanismos no explícitos que conocen los históricos.

He aquí un aporte importante de este proceso de Planificación en SENAVITAT, se convocó a todos y se quedaron los que fueron persuadidos por los desafíos institucionales planteados en la agenda de cambio, que tuvo como prioridad la consolidación de la credibilidad y la confiabilidad sostenida en el tiempo. Este capital social construido por el ejercicio participativo fue una clave en la gestión de la Alta Gerencia, el aprendizaje mutuo de personas nuevas e históricas, que aportaban desde puntos de vista diferentes y reconocían las razones para mirar desde otro ángulo, fue clave para complementar el liderazgo de la ministra Núñez y el contexto favorable para SENAVITAT.

Desde allí se apostó a productos adecuados, una comunicación interna y externa para mantener ese capital social y construirlo con la ciudadanía, en concordancia con las recomendaciones de Ilpes – CEPAL:

“El capital social sólo aumenta cuando se alcanzan los objetivos y resultados, relacionados con la misión de las instituciones. Los ciudadanos perciben cuando la institución les sirve, les permite concretar sus aspiraciones... La verdad es que hay que hacer mucho esfuerzo para elevar el capital social de nuestras instituciones y ganar el reconocimiento de los ciudadanos. La gestión de la información y del conocimiento, son muy relevantes para aumentar el capital social institucional, a

través de un proceso constante de aprendizaje y adopción de las mejores prácticas de gestión.” (Sánchez, 2003, pág. 9).

Es posible concluir, por tanto, que la apreciación sobre el grado de internalización de la estrategia formulada a principios del 2015 en SENAVITAT, proporcionada por el taller de evaluación estratégica, realizado conjuntamente con altas autoridades de esta entidad, fue altamente positiva. Como evidencia de la internalización operativa, cognitiva y conductual, a continuación se analiza una muestra de expresiones espontáneas realizadas por los participantes que dan cuenta de dicho fenómeno:

- *“El slogan era: revertir el crecimiento del déficit habitacional, una meta realista, no atacar todo, pero si frenar el crecimiento vegetativo que tenía una carrera ascendente.”* Aquí claramente se puede ver que la Planificación Estratégica ayudo a definir mejor los conceptos en relación a la misión y alcance de la tarea institucional.
- *“Hay un antes y un después del mapeo de viviendas.”* Esta expresión evidencia directamente a la conquista de los objetivos estratégicos relacionados con la disponibilización de la información y la gestión transparente, que sin dudas también han provocado sinergias con la imagen y posicionamiento institucional, pues la idea subyacente era la de tener información oportuna para su difusión interna y externa, lo cual se constituye en el primer paso para la cadena virtuosa de transparencia- credibilidad- capital social.
- *“Antes se compraban m² y no Hectáreas, hoy sólo se compran Hectáreas.”* La explicación dada a esta expresión es que antes había loteamientos de hecho que, con presiones y tráfico de influencias, SENAVITAT compraba, sin tener el control de calidad de las viviendas y mucho menos de todos los aspectos de lo urbano. Sin embargo, al comprar Hectáreas y controlar el proceso de instalación de un barrio, es la institución que controla la gestión del hábitat, esto no solo mejora el producto sino aporta a la transparencia y la credibilidad, y se encuentra directamente asociado a la mas alta intencionalidad estratégica que intenta incorporar el concepto de hábitat a la función organizacional.
- *“Se apostó al FONAVIS como producto estrella y con miras a estandarizar los resultados y procesos.”* El FONAVIS como marco jurídico, no sólo ayuda a asegurar un mínimo presupuestario para el subsidio de viviendas, sino además establece claramente la focalización de la actividad de SENAVITAT en el segmento más pobre y vulnerable de la población, apostando claramente al foco contenido en la misión de la institución.
- *“Se produjo la separación de créditos y financiamiento de los subsidios, antes eso estaba todo en la misma bolsa”.* Expresión que da cuenta de la internalización del aspecto referente al fortalecimiento institucional mediante la optimización de las estructuras organizacionales.
- *“Hicimos un trabajo en el manejo de información en áreas que no compartían información, esto para mejorar aún más la comunicación interna. “Esta expresión apunta a respaldar el objetivo estratégico relacionado a la mejora de la comunicación, tanto*

externa como interna, pero especialmente entre diferentes direcciones de la institución que tenían poco relacionamiento y funcionaban como “unidades estanco”.

- Diversos participantes también hicieron hincapié en el esfuerzo por desarrollar un “fuerza de trabajo capacitada, motivada y comprometida. Con actitud positiva, enfocada en objetivos institucionales, con orgullo y sentido de pertenencia.”

Con estas expresiones se puede dar cuenta de un conocimiento profundo e internalizado, de la estrategia institucional por parte de la alta dirección. Conocimiento que no necesariamente es explícito, a manera de poder recitarlo “de memoria” sino que se encuentra inscripto en las diferentes actitudes de las personas, así como en su forma de entender de manera práctica la política habitacional del Paraguay, la función de sus actores, sus objetivos y alcances, su focalización, y su estilo de gobernanza.

Finalmente, vale la pena recalcar, la prueba final de un proceso de planificación estratégica, más allá de cuestiones formales o incluso de la internalización de ideas y valores, se encuentra finalmente respalda por su capacidad de producir resultados significativos y visibles. Es por ello que hemos añadido al análisis de la estrategia una parte referente a la evaluación en base a resultados, que se presenta a continuación.

PARTE II: EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL SENA VITAT 2015-2018

Taller de Evaluación Estratégica

De modo a evaluar el aspecto teleológico de la Planificación Estratégica Institucional realizada por SENA VITAT en el año 2015, se realizó un taller con altas autoridades del ente, responsables de distintas unidades claves, quienes dieron su parecer en marco pensamiento abierto y participativo, facilitado por el moderador Bruno Martínez.

Luego de la primera presentación y debate, se llevó la consulta a los gerentes presentes en la sala, mediante instrumentos de recolección de la información, enfocado más hacia la experiencia de los mismos en el quehacer diario y sobre todo la utilidad de la PEI en la planificación de la tarea diaria.

Una primera pregunta de percepción fue que nota del 1 al 5 le pondrían al trabajo de planificación 2015-2018 aprobado por la Institución y una segunda pregunta sobre ¿Qué tan útil resultó para orientar la acción y la planificación del quehacer diario? En la primera no hubo sorpresa, el promedio de notas fue 4. Se esperaba una nota alta debido a que las personas presentes fueron

parte de la elaboración del plan y se sentían reflejados. Sin embargo, lo más significativo es que para la segunda pregunta, sobre el uso de la Planificación Estratégica, la nota bajo sólo a 3,5, lo cual es llamativo, pues al tercer año de la aplicación todavía se tiene en cuenta a la PEI 2015-2018 como “carta de navegación”.

La segunda parte de la metodología, consistió en trabajar en grupos, formándose 5 mesas de trabajo. Cada mesa de trabajo contó con el concurso de los investigadores junior del Instituto Desarrollo, que facilitaron la recolección de la información en forma escrita.

La consigna del trabajo en grupo fue.

Teniendo en cuenta la agenda de cambio que tiene 17 aspectos, elegir 3 o más que estuvieron presentes en la gestión institucional en estos tres últimos años. En primer lugar, se trabaja personalmente y luego se comparte en grupo identificando los cambios con mayor presencia en el quehacer diario y justificando la elección mediante ejemplos de lo cotidiano. Finalmente se hace un resumen de todo lo trabajado en el grupo. Es decir, el grupo debe decir “nosotros afirmamos” que tales propuestas de cambio se dieron en la vida de la institución en estos tres años.

A continuación, se detalla lo recogido en los grupos:

1. Imagen posicionamiento	<ul style="list-style-type: none"> - SENAVITAT como institución referente en tema habitacional a nivel nacional e internacional - Credibilidad y confiabilidad establecidas - Imagen Institucional fortalecida (2 veces) - Gestión y liderazgo de la máxima autoridad - Resultados tangibles - Alta credibilidad por parte de la Ciudadanía y otras instituciones
3. Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación interna y externa fortalecidas mediante herramientas tecnológicas y la decisión política del Gobierno Central - Trasparentar la gestión mejoró la comunicación - Se mejoró el trabajo coordinado para el logro de los objetivos - Presencia en medios masivos y en redes - Boletines informativos internos (2 veces) - Reuniones de rendición de cuentas
15. Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> -Rendición de cuentas permanente - Fortalecimiento de la gestión de datos - Creación de la unidad de Transparencia y Participación Ciudadana (2 veces) - Mayor acceso a la información - Intranet y boletín interno - Cumplimiento de leyes - Cumplimiento de 100% de las normas del MECIP

	<ul style="list-style-type: none"> - Prácticas de transparencia transversales a todos los proyectos (llamados publicados, lista de adjudicados, sorteo de ubicación de viviendas) - Participación Ciudadana - Reducción en consumo de combustible
11. Estructura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación de estructura orgánica al Plan Estratégico institucional - Empoderamiento de las áreas en el cumplimiento de sus acciones
12. Relacionamiento y vínculo interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> - Los programas emblemáticos del Gobierno Central para la reducción de la pobreza obligaron a articular acciones - El liderazgo en terreno de algunas instituciones STP y SENAVIDAT. - Convenios y articulación
17. Gestión del control interno	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación efectiva del MECIP/Estandarización de procesos - MECIP se tiene calificación 5 - Importantes procesos aprobados por resolución
14. Presencia territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Índice de focalización -Descentralización de la fiscalización
4. Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> - Contratación de personal por concurso de méritos - Equipo motivado
5. Clima Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones de equipo - Empoderamiento - Planificación conjunta - Política de Bienestar laboral
13. Alianzas	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de acciones para ejecución de políticas públicas - Interés de la academia para la participación en proyectos públicos
10. Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora en la distribución de los espacios - Alquiler para nuevas oficinas - Creación de espacios de lactancia y futura guardería - Reacondicionamiento de edificio central - Mejora de la playa de móviles y adquisición de nuevos vehículos

Seguidamente también se trabaja en grupo para ver lo contrario. ¿Cuáles son los aspectos que no pudieron integrar a la gestión cotidiana?

Transformar la oferta habitacional	<ul style="list-style-type: none"> - Se tiene mapa y productos, pero no una oferta nueva estructurada y formalizada
Fortalecer el trabajo con el sector social	<ul style="list-style-type: none"> - Faltó sostener un diálogo formal más institucionalizado - Relanzamiento de la ACI
Desarrollar alianzas con el sector privado	<ul style="list-style-type: none"> - En etapa preparatoria - Aun no contamos con proyectos en concreto

Contar con infraestructura logística necesarias	<ul style="list-style-type: none"> - El plan de adecuación de la infraestructura en lento proceso de implementación, persistiendo el hacinamiento, la inseguridad y mobiliarios y equipos deficientes - Crecen las metas pero no los insumos y bienes de uso
Desarrollar sistemas de gestión basado en procesos	<ul style="list-style-type: none"> - Falta mejorar en la implementación de los sistema a nuestra disposición - Informatización de nuestros procesos
Proceso de Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de las regionales

Se puede notar en este relevamiento que la conquista estratégica fue la de mejorar la imagen institucional, sobre todo como entidad pública que se orienta a frenar el crecimiento del déficit habitacional. La oferta orientada enfocada sobre el programa FONAVIS y los instrumentos técnicos generados como el índice de focalización y el mapa de viviendas, marcaron hitos importantes que mostraron a los involucrados (interna y externamente) que la gestión estaba orientada a ser más transparente.

Se puede afirmar que este trabajo de focalización e información constante, articulado con otros organismos del estado, fue logrando una motivación muy importante en el seno de la institución. Tal es así que los directores, primero, y el mando medio, después, fueron tomando conciencia de los aspectos positivos del cambio organizacional en términos de traducirse en resultados categóricos, visibles y demostrables, que, complementados con una buena comunicación, se tradujeron rápidamente en un incremento de la legitimidad y credibilidad de la organización.

Si consideramos como referencia para el cambio organizacional los factores Críticos planteados por Fernández y Rainey (2006)

- Asegurar la sensación de necesidad o urgencia del cambio
- Desarrollar un Plan concreto
- Construir Apoyo Interno
- Asegurar el Apoyo y Compromiso de la Alta Dirección
- Construir Apoyo Externo
- Obtener Recursos
- Institucionalizar el Cambio
- Apuntar a un Cambio Amplio y Completo

Podemos afirmar que el Plan Estratégico Institucional de SENAVOTAT recoge varios de los mismos. En especial el sentido de urgencia, el desarrollo de un plan (que implica diseño e

implementación), la construcción del apoyo interno y el compromiso de la Alta Gerencia con la estrategia establecida.

Tal como se puede inferir de los talleres y entrevistas: la elaboración del PEI fue un proceso participativo, guiado por un facilitador externo con experiencia en la función pública e internalizado por la Alta Gerencia. Evidencias de esto último se pueden encontrar tanto en la elaboración detallada de los indicadores del mapa estratégico, como en la internalización del PEI en los gerentes.

Asimismo, la implementación focalizada, el mapa de viviendas y el organigrama adecuado al PEI demostró que este el mismo sigue siendo utilizado como carta de navegación. La institución necesitaba dar un golpe de timón, y realizar cambios rápidos que eran exigidos por el contexto externo: la demanda ciudadana y el mandato desde el Gobierno Central y se pusieron de acuerdo en un documento y pudieron implementarlo en sus componentes más estratégicos.

Estos elementos: i) El PEI elaborado en conjunto con los gerentes tanto nuevos como históricos ii) El liderazgo de la persona a cargo de la institución, iii) El compromiso en la implementación de los gerentes que asumieron el desafío, iv) el factor externo que reclamaba el cambio rápido y notable para seguir apostando por la institución, v) el compromiso de los funcionarios desafiados por la nueva estrategia y más importante aún vi) la transparencia y vii) la participación ciudadana a la hora de definir beneficios y beneficiarios, se dieron en forma concomitante, con alguna intensidad más que otras en el proceso, y generaron una causalidad positiva para construir una organización que aprendió en el proceso.

Por eso mismo podemos afirmar que ningún factor es superlativo y no requiere la presencia de los demás, no se puede hablar de la implementación de la estrategia sin el apoyo externo y el liderazgo de la ministra, así como no se puede hablar del liderazgo de la misma, sin el factor de compromiso de la alta gerencia que motivados por la nueva estrategia, se sumaron al compromiso de mayor transparencia y participación ciudadana. A la vez, estos últimos factores brindaron reconocimiento suficiente a los actores institucionales claves de tal modo a reforzar el compromiso.

Para terminar, podemos rescatar dos aspectos entre los factores internos de SENAVITAT, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de replicar en otras experiencias del sector público

“El nuevo liderazgo de SENAVITAT estuvo caracterizado por una elevada competencia profesional, un alto grado de independencia en relación a la política y un claro compromiso con la estrategia nacional de desarrollo. La inteligencia de este liderazgo en ... aprovechar el sentido de urgencia para ganar apoyo y de priorizar sus esfuerzos en iniciativas de alto impacto y corto plazo, lograron afianzar rápidamente el proceso, ganando legitimidad tanto a la interna de la organización como ante el liderazgo

político y la sociedad civil del país.”²

“...un aporte importante de este proceso de Planificación en SENAVITAT , es el hecho de que se convocó a todos y se quedaron los que fueron persuadidos por los desafíos institucionales planteados en la agenda de cambio....”³

En el primer párrafo sobresale el capital humano, y no solo de la líder del proceso sino también es importante destacar la profesionalidad de sus seguidores; la Alta Gerencia de SENAVITAT. Y desde el segundo párrafo se infiere como aprendizaje, que no hay ninguna necesidad de hacer el cambio haciendo “borrón y cuenta nueva”, sino que se debe buscar un desafío común, plasmado en el PEI, que se asuma como reto y compromiso y que involucre a los que tienen la historia; porque conocen las posibilidades y a los que recién empuñan la bandera quienes so temerarios al plantear los cambios.

El taller de evaluación también ha recogido una serie de desafíos para el futuro, que pueden servir de lineamientos para el proceso de planificación siguiente. En primer lugar, se ha encontrado un gran interés en institucionalizar el cambio y ampliarlo hacia sectores que quedaron relegados en un principio. Lo cual encuentra concordancia en dos de los factores críticos de éxitos para procesos de cambio organizacional propuestos por Fernández y Rainey (2006), a saber: “institucionalizar el cambio” y “apuntar a un cambio más amplio y completo”. Hubo compromisos y aciertos en la focalización, pero los servicios de SENAVITAT, tal como se expresa en la Misión y la Visión, deben abarcar de manera universal la política habitacional, lo que implica abarcar también el sector de la clase media, actualmente poco atendido.

PARTE III: Desafíos para la agenda de cambio 2019

Como tema final del taller de evaluación estratégica, se trabajó con los representantes de SENAVITAT en la elaboración de un conjunto de desafíos para la planificación siguiente, ya sea porque no fueron abordados por la planificación estrategia analizada en el presente documento, o porque, aún abordada, sus objetivos no llegaron cumplirse a cabalidad, y en tal caso se han propuesto acciones correctivas a tener en cuenta en el próximo proceso.

El formato de presentación de los desafíos fue planteado en una disyuntiva que identifica la situación actual y la situación deseada en una serie de temas concordados entre los participantes

² Alfonzo, Leonardo. Ervin, Paul. Estevez, Alejandro, Quiroga, Ivan. Desafíos institucionales de Senavitat en el contexto del sector público paraguayo. 2017. Instituto Desarrollo

³ Este texto esta desarrollado mas arriba

como especialmente críticos para la institucionalización, consolidación y profundización de los logros alcanzados. El resumen se presenta a continuación:

Situación Actual	Situación Deseada
<p>TEMA: ARMONIZACION NORMATIVA</p> <p>Normativas aún dispersas, insuficientemente socializadas, difusas, inconsistentes, parciales, incompletas</p>	<p>Marco jurídico y normativo</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Actualizado ✓ armonizado ✓ internalizado (capacitar al funcionario en todas las normativas vigentes que hacen a sus tareas y al circuito de su trabajo) ✓ aplicado (efectivamente implementado)
<p>TEMA: T.I.C. s</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Déficit Hardware (ET, red estructurada, notebooks, nuevas tecnologías de registro y control en campo) ✓ Déficit Software (los profesionales solicitan herramientas para el desarrollo de sus tareas y no nos liberan el presupuesto para hacer los llamados) ✓ Sistema de Información deficiente (faltan RRHH para desarrollo de sistemas, y las normativas) ✓ Faltan Normativas (que nos indiquen claramente qué y cómo se van a automatizar los procesos?) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implementación del Plan Estratégico TIC ✓ Potenciar el parque informático ✓ Potenciar plantel técnico Senior ✓ Facilitar las herramientas informáticas necesarias (y adecuadas para cada unidad organizacional: Autocad, Diseño gráfico, etc.) ✓ Sistemas integrados de Información eficientes, en tiempo y forma (que respondan a las necesidades de los usuarios) ✓ Mejorar las condiciones físicas de la unidad (más espacio) ✓ Alianzas con otros organismos: Universidades etc.
<p>TEMA: Autoestima y Profesionalización</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desequilibrios salariales en relación a responsabilidades y Funciones ✓ Falta de compromiso y motivación Institucional en algunos Funcionarios. ✓ Necesidades de Funcionarios Idóneos para las mayorías de las Áreas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejores Condiciones salariales y laborales para funcionarios existentes permanentes y contratados. ✓ Funcionarios motivados y comprometidos con la misión Institucional. ✓ Procesos de capacitaciones y formación continuas enfocados al desarrollo personal e Institucional. ✓ Identificación y reconocimiento de buen desempeño para funcionarios o equipos involucrados.

<p>TEMA: Infraestructura y Equipos</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de Espacios Físicos Adecuados, hacinamiento, insalubridad (baño y lugar para almorzar), ✓ Sistema de prevención de incendios, adecuación del sistema eléctrico. ✓ Falta de transporte suficiente para cubrir las demandas de las áreas ✓ Falta de Equipamientos e Insumos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Oficinas con vista a la Bahía, con buena distribución espacial, buena iluminación, ventilación e iluminación. ✓ Flota suficiente de vehículos y sistema de mantenimiento funcionando. ✓ Equipamiento suficiente para las oficinas en cantidad y calidad, sistema de provisión de insumo funcionando en tiempo y forma.
<p>TEMA: Informe de gestión integral</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Procesos cambiantes y no documentados ✓ Falta de informe gerencial para la Máxima Autoridad y Alta Gerencia ✓ No contamos con herramientas adecuadas para el monitoreo de acciones a nivel estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avanzamos con la estandarización de informes de los programas operativos, pero falta incorporar indicadores para otras áreas, para luego consolidar en un cuadro de mando integral. ✓ Incorporar software adecuado para el monitoreo e informes gerenciales.

<p>TEMA: Fortalecer rol de entidad rectora (Alianzas y productos)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ No tenemos reglamentación de la ley orgánica de SENA VITAT ✓ Ejercemos un rol de constructor y dejamos de lado el rol de rector. Solo una persona a cargo de la Dirección de Política Habitacional, debería ser Dirección General. ✓ Oferta actual no condice con la demanda, por ejemplo el déficit habitacional cualitativo es del 87% y SENA VITAT no tiene un programa que atienda ese déficit. ✓ Menú de programas superpuestos para atender a una variedad de sectores con el mismo mecanismo pero diferentes reglamentaciones. ✓ FONAVIS como FONDO no está reglamentado. ✓ ACI no es participe activo de las actividades de la institución. ✓ Trabajo con sector privado escaso. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reglamentar la ley orgánica de SENA VITAT ✓ Instalar una Dirección General de Política Habitacional con equipo multidisciplinario para coordinar toda acción de mejora Reglamentaria en conjunto con la Dirección General Jurídica y otras áreas. ✓ Entendiendo que los programas financiados por el crédito del BID atenderán en manera piloto el déficit habitacional cualitativo, sugerimos que se evalúen estos programas y se generen alternativas para ser institucionalizadas. ✓ Promover la coordinación con el BNF y la AFD para atender a los sectores de ingresos medios de manera articulada. ✓ Generar un menú de programas que atiendas a sectores variados sin sobreposición. Por ejemplo, que un programa solamente atienda a los sectores de extrema pobreza, otro programa a sectores de ingresos medios, y otro programa atienda la necesidad de mejoramiento de hábitat. ✓ Reglamentar y trabajar en la capitalización del FONDO de la Vivienda Social. ✓ Reactivar y fortalecer al ACI como ente consultivo que incorpore al sector privado y sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de acciones institucionales. ✓ Establecer estrategias claras para el trabajo con el sector privado, tanto en ejecución de proyectos como en materia de reglamentaciones y creación de nuevas líneas.
---	---

Estos elementos citados fueron establecidos inicialmente como una lluvia de ideas por los participantes y luego se seleccionaron los temas importantes a revisar. Deben tenerse en cuenta como lineamientos para la futura planificación y no como objetivos estratégicos propiamente dichos, ya que el objetivo del taller ha sido la evaluación de la estrategia y no la planificación propiamente dicha. De igual manera, el taller ha servido como ejercicio a los principales líderes administrativos de SENAVITAT para realizar la próxima planificación con metodologías participativas, abiertas y dinámicas.

Quedó bastante claro que el principal pilar estratégico del PEI actual ha pasado por la mejora de la imagen institucional, haciendo énfasis en acciones de impacto a corto plazo, altamente visibles, como el incremento sustancial de la fiscalización de obras y el establecimiento de procedimientos de control transparentes, con participación ciudadana, para evitar la corrupción. De igual manera, a nivel de procesos, se ha caracterizado por un cambio radical en la actitud gerencial interna, incluyendo la comunicación y coordinación entre unidades. Del taller de evaluación realizado, por otro lado, quedó claro que la próxima PEI, se enfocaría en mayor medida en acciones tendientes a la consolidación e institucionalización de los cambios realizados, haciendo fuerte énfasis en la actualización y armonización de la normativa, la mejora de los procesos y la adopción de tecnología de información para incrementar la eficiencia, así como la integración de los sistemas para un mejor monitoreo de la estrategia. Además de ello se ha resaltado la necesidad de una mejora sustancial en la infraestructura y el espacio de trabajo, de manera a hacerlo más funcional y agradable, contribuyendo además a hacer más atractiva a la institución para el capital humano altamente capacitado.

Se trata sin dudas de dos momentos muy diferentes, uno caracterizado por la urgencia y la necesidad de cambio, y otro por la necesidad de orden, sistematización, consolidación y eficiencia, además del incremento en el ámbito de acción, al apuntar también a las necesidades habitacionales de la clase media.

CONCLUSIÓN

Se ha analizado, en un documento anterior, los procedimientos utilizados para el diagnóstico situacional y la línea de base para la planificación estratégica de SENAVITAT para el periodo 2015-2017. En el presente documento se ha dado continuidad al análisis al evaluar el proceso de planificación estratégica, así como el producto de ese proceso, documentado como plan estratégico que sigue el modelo de Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral, y la operacionalización del plan estratégico a partir de la definición de responsables, indicadores, metas y planes operativos. Finalmente, también se ha evaluado la estrategia desde el punto de vista de la internalización de la estrategia por parte la alta dirección, y desde el punto de vista de sus resultados concretos, tanto en términos de producción como en términos de la calidad de la administración en la organización mencionada.

A pesar de ciertas ambigüedades, inconsistencias y redundancias en las distintas etapas del proceso, se ha concluido que el mismo ha sido muy positivo desde un punto de vista general, y que por sobre todo ha sido adecuadamente internalizado, produciendo un equipo altamente comprometido con la nueva misión, visión, así como con los nuevos valores inculcados en la organización por parte del liderazgo administrativo.

Además de ello el PEI 2015-2018 logra pasar la mayor de las pruebas de la dirección estratégica, que tiene que ver con la producción resultados. No cabe duda, de acuerdo al análisis de los indicadores cuantitativos de desempeño y a la evaluación cualitativa de los entrevistas y expresiones obtenidas en el taller de evaluación estratégica, que el cambio en SENAVITAT fue positivo y radical. Que peso ha tenido en la consecución de esos resultados el plan estratégico, y que peso otros factores clave como el apoyo político del ejecutivo, el estilo de liderazgo de la ministra, la construcción del apoyo interno y el gerenciamiento de la resistencia interna, la apuesta por iniciativas de alto impacto y la capitalización de los rápidos resultados en una mayor legitimidad institucional, entre otros, es difícil distinguir. El proceso analizado, sin embargo, sirve de aprendizaje, en el sentido de que, más allá de la perfección formal, lo importante es el carácter genuino, honesto y comprometido del proceso, así como la claridad de objetivos en el equipo, lo cual facilita la comunicación y cooperación.

Podemos concluir, por tanto, que el proceso de planificación estratégica, su producto final y su implementación han sido en este caso altamente eficaces. Como recomendaciones para la mejora se podrían mencionar un mayor cuidado en la armonización entre mejores prácticas adoptadas de otras organizaciones o sugeridas por consultores externos, que son muchas veces muy útiles y válidas, con los procesos regulados por el MECIP, de modo a contar con un proceso debidamente documentado y referenciado, que permita la navegación natural y sencilla de lo más abstracto y estratégico, hasta lo más concreto y operacional. También se puede recomendar, en términos de la formulación de objetivos estratégicos, un mayor cuidado en la categorización de los mismos en las diferentes perspectivas o dimensiones de la organización, de modo a asegurar un conjunto balanceado de objetivos estratégicos que permita aprovechar al máximo las causalidades y sinergias entre las diferentes iniciativas. De todas formas, estas y otras

recomendaciones no pasan del plano de la forma, ya que, a nivel de contenido, dado el contexto en el que fue elaborado, puede concluirse con elevado nivel seguridad que el PEI 2015-2018 fue muy acertado.

BIBLIOGRAFÍA

Barker, T. S., & Smith, H. J. (1997). Strategic planning: evolution of a model. *Innovative Higher Education*, 21287-306. doi:10.1007/BF01192277

Bobadilla, P; Del Aguila Rodríguez, L.; Morgan, M. (1998), *Diseño y Evaluación de Proyectos de Desarrollo*, PACT/PERU, Lima. 1998

Bobadilla, P; Del Aguila Rodríguez, L. (1998). *Planificación Estratégica para ONGs*. PACT/PERU, Lima. 1998

Briceño, P (1996). *Administración y Dirección de Proyectos – Un enfoque integrado*. Nc Graw Gill. Santiago- Chile

CEPAL (1995) *Proposal: Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina. Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales*. Chile

Gandin, D. (1995) *La práctica del planeamiento participativo*. CEPAG. SUMANDO, Fundación en Alianza. Asunción.

Mokate, K (2003); *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social* DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES Washington, D.C.2003

Mokate, K.; Saavedra, J. (2009) *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas Sociales* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social Washington, D.C.

Molina, M.; Morera, N. (1999) *La gerencia de servicios sociales*. Colección Política, Servicios y Trabajo Social. Lumen/Humanitas. Buenos Aires.

Rowley, D. J. (1997). Using KPIs To Anchor Strategic Choices. *Planning For Higher Education*, 25(2), 29-32.

Sánchez Albavera, F. (2003) *Planificación Estratégica y gestión pública por objetivos*. CEPAL ILPES, Santiago de Chile

Senge, P.; Roberts, Ch. y Ross, Richard (2006). *La quinta disciplina en la práctica: estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje*. Primera edición. Segunda reimpresión. Buenos Aires. Granica.

Verdechia, J. (2009) *La Planificación Social. Una Introducción al diseño, gestión y evaluación de proyectos sociales*. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, 2009

ANEXO

Proyecto PINV15-771 Programa PROCIENCIA CONACYT

PARTICIPANTES: 20 personas – Alta Gerencia de la SENAVITAT

COORDINADORES: Leonardo Alfonzo, Tatiana López – INSTITUTO DESARROLLO
HOTEL EXCELSIOR - ASUNCION

Primer día, Jueves 26 de octubre de 2017

Hora	Actividad	Expositor
8:00	Palabras de Bienvenida y de apertura Andrés Molina – Instituto Desarrollo Soledad Núñez - Ministra Secretaria de la SENAVITAT Bertha Rodríguez – Ministra de la AGPE Sebastián Codas – Director General de Gestión de Resultados STP	
8.30	Estrategia y factores críticos del cambio organizacional y su implementación en la SENAVITAT: Resultados, Fortalezas y Debilidades	Leonardo Alfonzo INSTITUTO DESARROLLO
9:30	Receso	
9:45	Casos de cambio organizacional en el sector público en Latinoamérica: Principales desafíos y lecciones aprendidas	Alejandro Estévez, Iván Quiroga UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
10:45	Receso	
11:00	Plan Estratégico 2013-2018: Principales logros y temas pendientes	Valeria Franco Directora General de Control Interno - SENAVITAT
12:00	Almuerzo	
13:00	Taller de Evaluación de la Estrategia 2013-2018: Objetivos alcanzados, FODA de acciones tomadas	Bruno Martínez INSTITUTO DESARROLLO
15:00	Receso	
15:15	Taller de Evaluación de la Estrategia 2013-2018: Objetivos alcanzados, FODA de acciones tomadas	Bruno Martínez INSTITUTO DESARROLLO
16:00	Cierre	

Segundo día, 27 de octubre de 2017:

8:00	Recuento Día anterior y Desafíos para la planificación Estratégica de SENAVITAT 2019-2024”	Bruno Martínez INSTITUTO DESARROLLO
10:00	Receso	
10:30	Plenario: Desafíos para la planificación Estratégica de SENAVITAT 2019-2024”	Bruno Martínez INSTITUTO DESARROLLO
11:00	Próximos pasos y compromisos	Leonardo Alfonzo INSTITUTO DESARROLLO
12:00	Cierre	INSTITUTO DESARROLLO