



**Instituto Desarrollo- Universidad de Buenos Aires**

**INFORME METODOLÓGICO DE LA LÍNEA DE BASE  
INSTITUCIONAL:**

Diseño del Proceso de Elaboración del PEI, Actividades Realizadas, Lecciones Aprendidas.

Bruno Martínez  
Alejandro Estevez

Leonardo Alfonzo  
Iván Quiroga Cangiano

26 de Mayo de 2017

**Proyecto PINV15-771**



## **Introducción**

Durante los meses de noviembre del año dos mil catorce hasta abril del dos mil quince, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, SENAVITAT, se embarcó en un proceso de planificación institucional, que finalmente redundó en el documento denominado: “Planificación Estratégica Institucional 2015-2018”. El presente informe se centra en la metodología utilizada para la determinación de la línea de base, análisis situacional y punto de partida para luego determinar los objetivos estratégicos del Plan Estratégico Institucional, PEI, mencionado anteriormente.

El análisis situacional se encuentra adecuadamente documentado en el documento oficial del PEI de SENAVITAT, y los registros que fundamentan dicho informe se encuentran disponibles en la Dirección General de Control Interno de esta organización, de acuerdo a entrevistas realizadas con las autoridades de SENAVITAT, y a la revisión de la documentación disponible en línea, se puede concluir que el proceso fue genuino, participativo y adecuadamente documentado, de acuerdo a las normas vigentes especificadas en el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay, MECIP. El presente informe, por tanto, se basa en la mencionada información, enriquecida con el resultado de entrevistas con la alta dirección y los resultados del taller de evaluación estratégica, realizada conjuntamente con el Instituto de Desarrollo y la Universidad de Buenos Aires, en el mes de octubre del dos mil diez y ocho.

Para lograr sus objetivos, el presente documento se estructura de la siguiente manera: Primeramente, se evalúa la metodología utilizada para la elaboración del análisis situacional y la definición de la línea de base, comparándola con las mejores prácticas reconocidas internacionalmente para tal efecto. Seguidamente se procede a un breve recuento de las actividades realizadas en tal sentido, con un énfasis en la determinación del grado de participación del proceso, así como el grado de discrecionalidad otorgado a los diferentes niveles de la organización en la identificación de sus principales fortalezas, debilidades, amenazas, oportunidades, así como otros elementos que pueden contribuir a la determinación de la línea de base. Finalmente, se procede a realizar una conclusión sobre las lecciones aprendidas en el proceso de autoevaluación para la determinación de la línea de base.

## **Diseño del Proceso de Elaboración del PEI**

El objetivo de la línea de base en un proceso de planificación estratégica es doble: por un lado, sirve de insumo para determinar las mejores estrategias y objetivos orientados a aprovechar la interacción entre factores internos, como las debilidades y fortalezas institucionales y factores externos, distinguidos en la forma de amenazas u oportunidades. Por otro lado, la línea de base permite identificar la estrategia adecuada para la implementación del Plan Estratégico una vez formulado, especialmente al utilizarse un proceso participativo e interactivo que permite identificar las diferentes actitudes ante los cambios propuestos en la planificación. Una mayor participación reduce la resistencia al cambio, al provocar un efecto de apropiación de los objetivos estratégicos que posteriormente surgen a partir de la línea de base, pero abre las puertas a propuestas y puntos de vista que entran en conflicto con la visión institucional del alto liderazgo. El adecuado balance entre participación y visión de cambio es un desafío importante para el equipo directivo. En ese sentido el análisis del caso exitoso de SENAVITAT puede proporcionar lecciones importantes para el resto del sector público.

De acuerdo al PEI 2015-2018 y a entrevistas con la alta dirección, se puede inferir que la metodología utilizada para la definición de las grandes líneas estratégicas, que posteriormente sirvieron como marco para la determinación de la línea de base, fue realizada con una participación más limitada, para luego ir expandiendo la participación de manera paulatina, a medida que se concentraban en temas más específicos. Este enfoque metodológico suele denominarse en la literatura de cambio organizacional como “marginal”, en el sentido de que el margen se va expandiendo poco a poco. Al trabajar primeramente con un equipo de élite, comprometido, que comparte una macro visión de, en este caso particular, la naturaleza y función del sector público, resulta más eficiente delinear líneas estrategias amplias con alto grado de abstracción que sirven luego de marco para la planificación más operativa, que puede realizarse con una mayor participación, logrando así el compromiso y evitando que la participación generalizada produzca resultados que “se salen de los límites” de lo que busca el liderazgo administrativo.

Como marco de referencia para definir esta macro visión y líneas estratégicas generales, el equipo de élite se basó principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2030, que establece los pilares estratégicos, ejes transversales, estrategias y objetivos estratégicos a ser tenidos en cuenta para la formulación coordinada de las políticas públicas del país, apuntando a un desarrollo económico y social basado en la competitividad y la inclusividad de oportunidades. En particular SENAVITAT enfocó la definición de sus líneas estratégicas generales en el objetivo estratégico que apunta al desarrollo del “hábitat adecuado y sostenible” que a su vez se posiciona en el pilar estratégico relacionado a la reducción de la pobreza, enfocado transversalmente con la línea de sostenibilidad ambiental. En tal sentido se definen metas concretas de políticas públicas a ser perseguidas por la organización mediante su PEI, incluyendo la reducción del déficit habitacional, universalizar el acceso al agua potable, el saneamiento mejorado, el acceso a energía eléctrica, la disposición y manejo adecuado de residuos, así como la reducción de muertes atribuibles a contaminación del

aire. El PND 2030 entra además en detalle sobre las líneas de acción requeridas para el alcance de las metas mencionadas, lo cual es también incorporado en la definición de las líneas estratégicas generales del PEI 2015-2018 de SENAVITAT.

Adicionalmente, otros elementos tomados en cuenta como marco de referencia incluyeron: Planteamientos de la Mesa Intersectorial del Hábitat y la Vivienda, como organismo consultivo de la sociedad civil, el Plan Nacional de Hábitat y la Vivienda, un plan sectorial que data del año 2009 y se basa principalmente en los resultados del informe de déficit habitacional surgido a partir de los resultados del Censo 2002, cuyos lineamientos en general no están en discordancia con el PND 2030.

Finalmente, y de manera inevitable, el contexto institucional, legal y normativo tuvo que ser tenido en cuenta para definir los lineamientos generales, incluyendo lo referente a las directrices constitucionales en relación a la vivienda, así como al marco legal de SENAVITAT, en términos de leyes y decretos que la conforman, así como otras leyes y decretos relacionadas a la política habitacional, particularmente la ley FONAVIS.

Además de estos elementos externos y consultivos, el equipo de alta dirección también se planteó directrices generales en términos internos de la organización que debían ser atacados en el corto plazo de manera a consolidar el proceso. Estas directrices no se encuentran explícitamente documentadas en el PEI, pero sí fueron detectadas durante las doce entrevistas realizadas con la alta dirección. Las mismas incluyeron las siguientes preocupaciones: La necesidad de mejorar la comunicación interna en la organización, mejorar la ética profesional y el compromiso con el trabajo en la institución, eliminar las malas prácticas y reducir la probabilidad de corrupción en los diferentes procesos, incrementar la capacidad técnica de la institución, incrementar la infraestructura de apoyo, incluyendo software y movilidad, entre otras. Sin duda alguna estas preocupaciones contribuyeron a delinear las estrategias generales que definieron el marco la posterior etapa de planificación, más participativa y colaborativa.

Definidas las estrategias generales por el equipo de alta dirección, se pasó a la planificación del proceso de análisis situacional y determinación de las líneas de base. Para el efecto contrataron los servicios de un profesional de reconocida experiencia en el área de planificación estratégica, especialmente en el sector privado, el consultor José Bogado Tábacman. Las metodologías utilizadas incluyeron principalmente las tradicionales FODA y PESTEL, así como el enfoque más reciente de “agenda de cambio”, las cuales se discuten a continuación, tanto de manera conceptual, como en el enfoque específico adoptado para el caso SENAVITAT:

**FODA:** es el estudio de la situación de una empresa u organización teniendo en cuenta los factores internos; en términos de los resultados obtenidos, satisfacción del cliente, capacidad de producción, eficacia y eficiencia de los distintos procesos, capacidades institucionales en términos de recursos humanos, tecnología, infraestructura y logística, entre otros; así como los factores externos, incluyendo, especialmente en el caso del sector público, el marco institucional, legal y normativa, el sistema político, las expectativas de la sociedad civil, las necesidades de la población,

la cooperación internacional, la disponibilidad de financiamiento, la dinámica de la economía en términos de crecimiento y distribución del ingreso, de manera regional, entre otros. El método FODA distingue los factores internos y externos en cuanto a su influencia sobre líneas estratégicas institucionales, como negativos y positivos. Los factores internos positivos son denominados FORTALEZAS, mientras que los negativos DEBILIDADES. De manera similar los factores externos positivos son denominados OPORTUNIDADES, mientras que los negativos AMENAZAS. La técnica fue propuesta por el consultor de gestión Albert S. Humprey (2005), en los años 70 en el país de los Estados Unidos debido a una investigación del Instituto de Investigaciones de Stanford que tenía como objetivo revelar la falla de la organización corporativa.

**PESTEL:** El análisis PESTEL (Análisis de factores Políticos, Económicos, Sociales y Tecnológicos) describe con mayor detalle el factor externo, las oportunidades y amenazas, mediante una matriz de variables externas. Es una herramienta estratégica útil para entender con mayor profundidad los vientos favorables dados por la orientación más tecnocrática del Gobierno Nacional y la demanda de eficiencia de la opinión pública. Es complementario al FODA en la medida que provee mayor detalle en lo que corresponde a las Oportunidades y Amenazas.

**Agenda de Cambio:** Es una metodología propuesta por James Creelman (2017) que parte de elementos claves del FODA y utiliza un cuadro de preguntas que ayuda a los participantes de talleres de planificación estratégica, entender como son reconocidos, hacer una autocrítica, y ver cuáles serían los cambios deseados de corto y mediano plazo que pudieran darse en la Institución. En el caso específico de SENAVITAT se relevaron 17 ítems considerados claves.

En términos de la metodología para la realización del análisis situacional y de la línea de base para la planificación estratégica institucional de SENAVITAT para el período 2015-2018, por tanto, los investigadores concluyen que la misma ha sido muy adecuada, tanto en el enfoque marginal utilizado, en el sentido de definir líneas estratégicas marcos, que redujeron significativamente el riesgo de que la planificación participativa se salga de foco, como en los metodologías más operativas utilizadas para la discusión colaborativa del análisis situacional, las cuales se corresponden con las mejores prácticas comúnmente utilizadas en organizaciones modernas, tanto del sector público como del sector privado. A continuación, por tanto, se procede a un recuento más detallado de las actividades operativas que decantaron en la identificación del punto de partida de la planificación.

## **Recuento de Actividades Realizadas**

En términos específicos de procedimientos para la Planificación Estratégica, y su primer componente, el análisis situacional y determinación de la línea de base, resultó fundamental las guías generales proveídas por el Modelo Estándar del Control Interno del Paraguay (Delgado L., Entrevista Personal, marzo 2017).

En tal sentido el análisis situacional se realizó de manera altamente participativa, considerando las visiones de las diferentes direcciones y departamentos. Como resultado de ese proceso se llegó a un consenso sobre las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que afrontaba la institución en aquel momento. Como fortalezas se había destacado el nuevo equipo humano, con experiencia y comprometido, la contratación de funcionarios jóvenes, con una visión diferente de la administración pública, una mayor disponibilidad de apoyo logístico, la mejora de la comunicación interna entre autoridades lograda con medidas tempranas de la nueva administración, y la conciencia creciente entre los miembros de la organización de la necesidad de dar mayor importancia al medio ambiente. Como principales debilidades se encontraron la persistencia de un alto porcentaje de funcionarios insuficientemente calificados para las funciones que desempeñan, la insuficiente documentación de procedimientos, la existencia de un déficit de comunicación interna entre dependencia, la lentitud de los trámites dada una excesiva burocracia, infraestructura edilicia insuficiente y de mala calidad, poca motivación entre los funcionarios profesionales y un déficit de programas de capacitación. Pareciera contradictorio que el tema de comunicación interna haya resultado tanto fortaleza como debilidad, y posiblemente se dio debido a que, dada la urgencia de mejorar este aspecto, decisiones fueron tomadas antes de realizar la planificación estratégica para cuando algunos de sus resultados fueron visibles, pero aún no del todo. Por otro lado, de acuerdo a las entrevistas, la lista de debilidades pudo haber quedado corta. No se mencionaron temas como el desfasaje de la matriz salarial (que posiblemente tiene algo que ver con el factor motivacional mencionado), el desprestigio social de la institución debido a hechos de corrupción detectados por auditorías internas y externas, la presión sindical no alineada a la nueva visión institucional. Así mismo, el apoyo logístico fue tomado como fortaleza, cuando algunas entrevistas notaron que resulta insuficiente dada la magnitud de las necesidades.

En términos del contexto externo se identificaron como oportunidades, la incorporación de tecnologías de gobierno electrónico, la demanda ciudadana por mayor transparencia de los procesos públicos, el respaldo político incondicional del Poder Ejecutivo, la predisposición de apoyo de agentes de cooperación internacional, la disponibilidad de líneas de crédito a nivel internacional para el desarrollo de viviendas sociales, el desarrollo de instituciones para organizar la demanda social, la existencia de un plan nacional de desarrollo con objetivos interinstitucionales compartidos, las oportunidades del desarrollo exponencial de las tecnologías de información y comunicación. No se incluyó por otro lado, explícitamente, las oportunidades existentes por el desarrollo de nuevas tecnologías de construcción, factor que influyó mas adelante en la elaboración de la estrategia.

En términos de amenazas se mencionaron principalmente el tema de insuficiencia presupuestaria debido a la baja presión tributaria, restricciones y burocracia en la utilización del presupuesto asignado, falta de coordinación institucional, falta de ordenamiento territorial, persistencia de diversas formas de clientelismo, prebendarismo, nepotismo y corrupción, la falta de una cultura de calidad, así como los eventuales peligros del cambio climático. Nuevamente se encuentran ciertas contradicciones al identificarse como oportunidad el PND 2030 y una agenda país a largo plazo al tiempo que se menciona como amenaza la “falta de cooperación” inter-institucional. Estas contradicciones posiblemente tienen que ver con el nivel de análisis. La misma contradicción puede observarse en las entrevistas, donde se habla de mejora sustancial de la cooperación interinstitucional mediante el PND 2030 y programas como sembrando oportunidades, para determinados procesos y decisiones más estrategias, cuando ciertas direcciones encargadas de temas más operativos comentaban una cooperación interinstitucional deficiente. Por otro lado, la persistencia de malas prácticas como clientelismo, prebendarismo, nepotismo y corrupción, principalmente al ser catalogadas como amenazas, posiblemente se refieren a presiones externas, especialmente políticas, que se obstinaban en ese momento en la persistencia de prácticas anteriormente comunes en la gestión pública, pero que son cada vez menos compatibles con el avance de la tecnología, la transparencia de información y las demandas de la sociedad civil.

Con todas sus contradicciones y omisiones, el análisis situacional realizado a principios del dos mil quince por parte de SENAVITAT, fue lo suficientemente adecuado para identificar una lista no exhaustiva de desafíos críticos, que fueron posteriormente priorizados al alimentar los objetivos estratégicos del PEI. Tales desafíos incluían: implementación de sistemas basados en procesos, desarrollar estrategias de comunicación para ganar el apoyo político y ciudadano, gestionar recursos presupuestarios suficientes, mejorar la gestión del talento humano, actualización y adecuación de la documentación de organización y procesos.

Posteriormente, tales desafíos críticos fueron articulados en un agenda de cambio que consideró la situación actual y la situación deseada o futura de una serie de dimensiones, incluyendo: la imagen institucional, la cantidad y calidad de productos ofertados, la comunicación externa e interna, el capital humano, el clima organizacional, la infraestructura tecnológica en términos de información y comunicaciones, el presupuesto y los recursos financieros disponibles, el marco jurídico, los procesos internos, la infraestructura edilicia y de equipamiento, la estructura organizacional, el relacionamiento interinstitucional, las alianzas estratégicas, la presencia territorial, la transparencia, la gestión de la calidad y el control interno.

Las dimensiones utilizadas para la elaboración de la agenda de cambio resultan, en algunos casos, difusas y algo redundantes. Por ejemplo, el capital humano y el clima organizacional pueden considerarse como altamente conectados y parte de una misma dimensión. De la misma manera puede argumentarse que la comunicación interna, la gestión presupuestaria, la adecuación del marco jurídico comparten características similares y pueden agruparse en la misma dimensión o perspectiva. Como sugieren Kaplan y Norton (2000), las dimensiones organizacionales internas pueden agruparse en cuatro grandes grupos con características muy comunes y causalmente relacionadas, que están dadas en las dimensiones o perspectivas: financiera, clientes, procesos

internos y aprendizaje y crecimiento. Así mismo, Niven (2003) siguiere una variante para organizaciones públicas y sin fines de lucro, pero que tiene relación más con el orden de causalidad (colocando la dimensión o perspectiva financiera como base del constructo en lugar que como resultante final). Si bien el documento finalmente redundaba en la organización de los objetivos estratégicos en estas cuatro perspectivas, de acuerdo a la metodología Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral, el hecho que la agenda de cambio haya recurrido a dimensiones más desagregadas pudo haber dificultado en alguna medida el seguimiento de la lógica del proceso. Los investigadores no consideran, sin embargo, que esta falencia sea lo suficientemente grave como para invalidar los resultados. No resulta difícil al lector informado mapear el diagnóstico situacional a la estrategia finalmente diseñada, la cual se analiza con mayor detalle en otro informe de este mismo proyecto.



## Lecciones Aprendidas

El diagnóstico situacional utilizado para definir la línea de base del Plan Estratégico Institucional de SENAVITAT para el periodo 2015-2018 ha sido en general adecuado, especialmente en términos del enfoque marginal utilizado para definir de manera clara el rumbo general deseado por el alto liderazgo administrativo, proporcionando un marco de referencia claro a partir del cual realizar una planificación estratégica, lo suficientemente participativa para generar un sentimiento de pertenencia y apropiación, pero al mismo tiempo acotada a las líneas generales de la nueva visión de la administración pública y el rol del estado, compartido por equipo impulsor.

El consenso de la alta dirección se refleja en la formulación clara y precisa de la intencionalidad estratégica de la organización, la cual a su vez se encuentra perfectamente alineada con la visión nacional de las políticas públicas, documentada en el Plan Nacional de Desarrollo 2030. La intencionalidad estratégica incluye la visión, que expresa: “Ser una institución reconocida como rectora de la política habitacional del país, garantizando el acceso universal a la vivienda y hábitat dignos”. La intención de reconocimiento claramente se alinea con la necesidad clara del momento de ganar legitimidad en base a resultados y a un manejo profesional de la administración pública, sustentada, por tanto, de manera independiente de la volatilidad de la política electoral. La intención de universalidad y dignidad, se conecta con el grado de cumplimiento de la misión institucional, que tiene el más alto fundamento constitucional y que además se ha visto fortalecido por el ajuste del marco legal que amplía y especifica la función de la secretaría, priorizando su focalización en la pobreza y pobreza extrema y asegura el financiamiento básico mediante la ley FONAVIS. La misión organizacional expresa, por tanto: “Somos la Institución Pública responsable de establecer, regir e implementar la política habitacional del país con énfasis en los sectores de escasos recursos”.

Bien alineadas con el marco legal, tanto la visión como la misión se traducen en un compromiso con el liderazgo en la planificación habitacional, no excluyendo la participación de otros actores en términos de ejecución, pero atribuyéndose la exclusividad en términos de planificación y normativa. Esto último resulta consecuente con las últimas tendencias de la administración pública paraguaya, que opta por la centralización de los procesos normativas, de planificación y coordinación, mientras que apunta a la descentralización operativa, lo cual, hasta el momento ha dado buenos resultados en términos financieros, de recursos humanos, de contrataciones públicas, políticas de desarrollo regional, etc.

Finalmente, el consenso se extiende en términos de los valores institucionales, que incluyen la transparencia, la calidad, el compromiso, la honestidad, la innovación, la eficiencia y la eficacia. De acuerdo a las entrevistas y talleres realizados por el Instituto en SENAVITAT, es notorio que dichos valores no han quedado en letra muerta, sino que forman parte central de la estrategia, así como de la gestión diaria de la institución.

A partir de estas líneas generales, las metodologías utilizadas para el diagnóstico participativo se condicen con las mejores prácticas encontradas en la literatura de la administración científica, tanto pública como privada. A pesar de algunas imprecisiones e inconsistencias, seguramente inevitables en procesos participativos y colaborativos, con personas que tienen diferentes puntos de vista, los investigadores consideran que el resultado final del proceso de determinación de la línea de base ha sido efectivo en términos de generar prioridades que sirvieron de insumo para la posterior elaboración de objetivos estratégicos.

Es posible concluir, por tanto, en términos de lecciones aprendidas, la efectividad del enfoque marginal en términos de conducir un proceso de diagnóstico institucional participativo pero acotado. Partiendo del supuesto de que existe un equipo impulsor lo suficientemente capacitado, motivado, comprometido y empoderado para llevar a cabo el proceso, y que los valores de este equipo impulsor son compartidos por una masa crítica de funcionarios de nivel medio.

Análisis anteriores del marco institucional, realizados en el marco del presente proyecto, han concluido en una mejora incremental, tanto en el marco institucional que determina los incentivos de la función pública y los criterios de movilidad vertical, como en términos de la visión del rol del Estado que presentan los nuevos funcionarios públicos, que habiendo ingresado mediante concursos de oposición, por sus propios méritos y sin favores políticos, empiezan a valorar la profesionalización y la despolitización de la función pública como un elemento positivo, tanto a nivel individual como institucional.

En este nuevo contexto, liderazgos capaces, comprometidos y motivados, pueden ser capaces de encarar procesos de cambio organizacional, utilizando como guía los conceptos y mejores prácticas de la dirección estratégica, muchos de los cuales son recogidos y socializados mediante el MECIP, que facilita los procesos al traducir la intención en acción de manera sistemática y ordenada.

## **Bibliografía**

Albert Humphrey. (2005). SWOT Analysis for Management Consulting. SRI Alumni Newsletter. SRI International

Delgado L. (2017). Entrevista Personal. Modelo Estándar del Control Interno del Paraguay.

FONAVIS (2009). Ley No. 3637/09 que crea el fondo nacional de la vivienda social.

Gobierno Nacional del Paraguay (2014). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

James Creelman (2017). My Favorite Strategy Tools. 2: The Quantified Vision.

Kaplan, Robert S., and D. P. Norton (2000). The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment. Boston, MA: Harvard Business School Press,

MECIP. Decreto 962 del 27 de noviembre de 2008 que aprueba la implementación del MECIP para las entidades Públicas del Paraguay sujetas a la Ley 1.535.

Niven, P. R. (2003). Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies. Hoboken, N.J.: Wiley Abstract

Rolón G. Secretario Ejecutivo Grupo de gestión del Plan Havi / SENAVIDAT dirección general de planificación dirección general del hábitat (2011). Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay Planhavi en proceso participativo de formulación síntesis de avance Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. SENAVIDAT.