

Cambio organizacional en el sector público paraguayo:

Manual de Buenas Prácticas
basado en el Caso SENAVITAT

Editores:

Leonardo Alfonzo

José Molinas Vega

Edición de Conferencia: Instituto Desarrollo,
Asunción, noviembre de 2018.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT
Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología –
PROCIENCIA

Proyecto de Investigación - Convocatoria 2015 PINV15-771

Equipo Técnico-Científico

Investigador Principal

Leonardo Alfonzo, Instituto Desarrollo

Investigadores Asociados

Alejandro M. Estévez, Universidad de Buenos Aires

Iván Quiroga, Universidad de Buenos Aires

José Molinas Vega, Instituto Desarrollo

Bruno Martínez, Investigación para el Desarrollo

Paul Ervin, Instituto Desarrollo

Investigadores en Formación

Sara Meza Arrúa, Instituto Desarrollo

Jorge Chamorro, Instituto Desarrollo

Daniel Ruiz, Instituto Desarrollo

Asistente de Investigación

Mercedes Fleitas, Instituto Desarrollo

Coordinadora de Proyecto

Tatiana López, Instituto Desarrollo

Instituto Desarrollo

Guido Spano 2575

Asunción, Paraguay

(595 21) 612 1824

www.desarrollo.edu.py

Se autoriza el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente.

El contenido de los artículos es de responsabilidad de las autoras y autores, y no refleja necesariamente, la postura del Instituto Desarrollo.

“Este Proyecto es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT con recursos del FEEL”

Índice

Introducción	9
CAPÍTULO I	
Transformación de la Política Habitacional en Paraguay: Dinámica del límite entre lo público y privado.....	13
Antecedentes	13
Dimensiones del Continuo Público-Privado.....	17
Transformación de la Política Habitacional en el siglo XXI.....	21
Resumen de Hallazgos	24
Referencias bibliográficas	26
CAPÍTULO II	
Cambios en el Contexto Institucional del Sector Público del Estado y su Efecto sobre el Cambio Organizacional en SENAVITAT.....	29
Contexto Institucional y SENAVITAT.....	30
Administración Financiera del Estado.....	32
Recursos Humanos.....	33
Contrataciones Públicas.....	36
Modelo Estándar de Control.....	38
Transparencia y Acceso a la Información Pública	41
Coordinación de Políticas Públicas	42
Regulación, Control y Coordinación Horizontal.....	43
Referencias bibliográficas	44
CAPÍTULO III	
Factores para la implementación exitosa del cambio organizacional en el sector público en Paraguay; Lecciones del caso de SENAVITAT.....	47
Primeras señales de cambio en SENAVITAT	49
Inicio de una nueva etapa en SENAVITAT: Acciones tomadas	50
Mejora en la Gestión de Recursos Humanos	50
Contratación Meritocrática de Recursos Humanos	52
Establecimiento de metas productivas para los funcionarios	52
Fortalecimiento de Mecanismos de Control Interno	53
Fortalecimiento de Mecanismos de Control de Obras y Beneficiarios	55
Mejora de Eficiencia en los Procesos y Productos.....	55
Mejora en la Rendición de Cuentas, Transparencia y Participación Ciudadana	57
Factores de éxito para el cambio: Estrategia de Implementación	58
Liderazgo	59
Planificación	60
Apoyo Interno y Gestión de la Resistencia al Cambio.....	61

Resultados obtenidos y temas pendientes.....	63
Temas pendientes	67
Lecciones aprendidas	68
Referencias bibliográficas	70
CAPÍTULO IV	
Gestión en la Estrategia en SENAVITAT	73
Marcos de referencia	74
Prioridades administrativas.....	75
Planificación estratégica.....	75
Monitoreo y Seguimiento de la Estrategia	79
Evaluación de la Estrategia.....	80
Referencias bibliográficas	82
CAPÍTULO V	
Modernización de los Procesos Públicos:	
Abandonando la Cultura del Papel	85
Gobierno Electrónico en Paraguay y SENAVITAT	87
Un caso exitoso y sus lecciones: Digitalización de la Gestión Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (CABA).....	90
Referencias bibliográficas	97
CAPÍTULO VI	
De la Vivienda al Hábitat: El caso del Barrio San Francisco como Ejemplo del Cambio de Enfoque Habitacional.....	99
Antecedentes y Línea de Base	99
El Problema de los Bañados bajo un Enfoque Estratégico.....	109
Solución Estratégica	114
Resultados Preliminares	119
Conclusiones.....	120
Referencias bibliográficas	121
CAPÍTULO VII	
Manual de buenas prácticas para el sector público paraguayo	123
Gobernanza y contexto institucional	124
Liderazgo administrativo	126
Estrategia.....	132
Procesos, institucionalización y gobierno digital	139
Referencias bibliográficas	140

Índice de tablas

Tabla II.1-	Elementos Principales del Marco Institucional de la Política Habitacional en el Paraguay al 2017.....	31
Tabla III.1-	Paraguay: Déficit Habitacional por Tipo y Área de Residencia, 2002.....	48
Tabla III.2-	Paraguay: Proyección de déficit habitacional, 2011, 2015, 2020.48	
Tabla III.3-	Estado de construcción de viviendas con recursos de FONAVIS, mayo de 2018.....	64
Tabla III.4-	Estado de construcción de viviendas del programa Che Tapýi, mayo de 2018.....	65
Tabla III.5-	Estado de construcción de viviendas del programa Sembrando Oportunidades, mayo de 2018.....	65
Tabla III.6-	Estado de construcción de viviendas. Convenios con Yacyreta e Itaipú, mayo de 2018.....	66
Tabla III.7-	Viviendas construidas por SENAVITAT, mayo de 2018.....	66
Tabla III.8-	Viviendas construidas tras reactivación de obras, mayo de 2018	67

Índice de cuadros

Cuadro I.1-	Evolución del Déficit Habitacional, por Área de Residencia y Años Censales.....	15
Cuadro I.2-	Dimensiones del Continuo Público-Privado.....	22
Cuadro IV.1-	Resultado del Taller de Evaluación Estratégica, Octubre 2017...	81
Cuadro VI.1-	Iniciativas de Gobierno Digital Implementadas en SENAVITAT....	88
Cuadro V.1-	Matriz de Actores e Intereses.....	112

Introducción

Leonardo Alfonso

La historia moderna se ha caracterizado por una discusión profunda y dispar sobre el rol, la organización y la efectividad que puede tener la acción del Estado sobre el desarrollo económico y social de la humanidad. A partir de una visión individualista del ser humano, centrada en la competencia y la innovación creativa, el capitalismo liberal abogó por un mínimo rol del Estado desde finales del siglo XIX hasta principios del siglo XX, el cual debía centrarse principalmente en garantizar los derechos individuales y la propiedad privada. Las críticas socialistas y anarquistas, así como las fallas del mercado reveladas por la gran depresión en la década de los 1930s, replantearon roles más activos, en las direcciones redistributivas y desarrollistas, por parte del Estado, respectivamente.

Desde luego el Estado, como conjunto interactivo de organizaciones que permiten la cooperación humana a gran escala, puede ser un instrumento de gran importancia para el desarrollo. El desafío está en la búsqueda de mecanismos, procedimientos y culturas que faciliten el uso eficaz y eficiente de los potencialmente vastos recursos que permite movilizar un Estado moderno y soberano.

Por otro lado, tal emprendimiento no se encuentra libre de riesgos. La historia nos ha demostrado, en varias ocasiones, que el incremento en la acción del Estado, con el consecuente incremento de su financiamiento, puede derivar en un descontrol de la corrupción, el desvío de recursos hacia actividades poco productivas, la provocación de un peso muerto para la economía y hasta un eventual desequilibrio fiscal con consecuencias nefastas sobre la macroeconomía y la viabilidad de la inversión privada, truncando la tasa de crecimiento de largo plazo.

La acción del Estado, sin embargo, es demasiado importante como para descartarse como elemento central para el desarrollo. Para empezar, como grafican grades autores como por ejemplo Thomas Hobbes, según Berns (2012), Robert Nozick (1974) y Daron Acemoglu (2012), la ausencia del Estado no se traduce en más desarrollo sino en menos, debido que, ante la ausencia de una autoridad formal, células de autoridad informal compiten entre sí por el control de la explotación económica a través de la violencia y la criminalidad. En consecuencia, es posible argumentar, en el más básico

de los casos, que si el modelo de desarrollo por el que optamos es el del Estado mínimo, por lo menos tenemos que tener un Estado mínimo.

Mas allá de un Estado que, en lo mínimo, garantice los derechos, la propiedad, el cumplimiento de las normas y los contratos, etc.; no cabe duda que la acción del Sector Público sobre el desarrollo humano es beneficiosa para la sociedad en general. Además de las conocidas justificaciones éticas, la erradicación de la pobreza, por ejemplo, puede también sostenerse en base a argumentos absolutamente prácticos. Por un lado, desde un punto de vista económico, el fortalecimiento de la clase media se traduciría en un incremento de la productividad laboral y el mercado interno (Banerjee & Duflo, 2011) así como en una reducción de la violencia y la inseguridad física. Por otro lado, desde un punto de vista político, la menor viabilidad de proyectos populistas aseguraría una mayor estabilidad del sistema a largo plazo (Huntington, 1968, 1991).

Es por ello que en este volumen intentamos redireccionar la discusión desde el tamaño, el rol o el nivel de actividad del Estado, hacia la calidad de administración del mismo. Entendemos, en tal sentido, que el estudio sistemático y científico de la administración pública se justifica al proponer un uso más efectivo de los recursos públicos. Más efectivo incluso, que su devolución a la sociedad civil que los generó en primer lugar, al proveer bienes y servicios que no podrían ser articulados por el sector privado de forma autónoma y que pueden actuar de manera sinérgica con las actividades de este último en la generación de desarrollo económico y social.

En el contexto de la política habitacional, por ejemplo, es posible argumentar (y de hecho como veremos tal fue la filosofía preponderante en una parte significativa de la historia paraguaya reciente) que el sector privado puede y debe ser el principal actor de desarrollo, al proveer bienes privados, como lo son las viviendas, a consumidores privados, mientras que el rol del Estado debe limitarse a regular este mercado y facilitar los mecanismos financieros. En la práctica, sin embargo, a pesar de la evidencia de una reducción del déficit habitacional como consecuencia del crecimiento económico, se observa que tal política puede resultar demasiado lenta, y en tal carácter poner en riesgo la viabilidad del sistema político (de acuerdo a la visión de Huntington) al demandar la población una mayor celeridad en la solución de sus problemas económicos y sociales.

En los últimos años, por otro lado, se ha puesto en evidencia la potencial capacidad de una organización Estatal, como lo fue la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, el sujeto principal del presente estudio, de articular de forma adecuada una política pública de desarrollo clara,

concreta y eficaz. A partir de esta experiencia, contrastada con algunas otras, hemos recopilado en el presente volumen algunas lecciones sobre cómo replicar y profundizar el cambio organizacional en las entidades del Estado, especialmente aquellas con alto impacto sobre la política social.

Esperando haber convencido al lector sobre la importancia de un mayor y mejor involucramiento del Estado en el desarrollo económico y social del país, y habiendo reconocido casos exitosos de cambio organizacional, incluyendo el presente estudio sobre SENAVITAT, otros similares en el contexto local, así como numerosos ejemplos proporcionados por la literatura científica internacional, pasamos ahora a establecer el objetivo del presente volumen, cual es el de recopilar, resumir y sistematizar los diferentes hallazgos obtenidos por los distintos componentes del programa de investigación. En general los hallazgos apuntan a un mejor entendimiento sobre los diferentes factores facilitadores e inhibidores del cambio organizacional orientado a una mejor gobernanza del sector público. Este mejor entendimiento, a su vez, permitirá definir mejores prácticas para encarar procesos de cambio organizacional, en organizaciones y entidades públicas, teniendo en cuenta los diferentes contextos, ya sean externos, como políticos e institucionales, como internos en términos de psicología y cultura organizacional.

Con este objetivo en mente, el primer capítulo aborda el tema de la transformación de la política habitacional en términos de la estructuración política / privada de su gobernanza y cadena productiva. En tal sentido se observa que el cambio organizacional en SENAVITAT experimentado en la administración mencionada se construye sobre una arquitectura organizacional que promueve el fortalecimiento del Estado por sobre la influencia privada. Contrastando sobre la noción neo-clásica propagada durante finales del siglo XX que plantea que el Estado es un mal administrador por naturaleza, el éxito del caso estudiado plantea la pregunta: ¿En qué casos y condiciones puede ser el Estado un buen administrador? Los siguientes capítulos abordan este cuestionamiento desde varias aristas. El capítulo II, explora las condiciones institucionales que permitieron el cambio organizacional en SENAVITAT, al mejorar el ambiente de control y transparencia en los procesos transversales a todo el Sector Público. El capítulo III, por su parte, analiza el proceso de implementación del cambio llevado a cabo en SENAVITAT durante el período administrativo (2014-2018). Este proceso tiene que ver tanto con factores de contenido, como la priorización de acciones tomadas dado el entorno encontrado, el estilo del liderazgo utilizado, así como factores de implementación, como por ejemplo el proceso de construcción de apoyo interno, entre otros temas. El capítulo IV

profundiza estos hallazgos desde el punto de vista de la dirección estratégica del ente, en sus etapas de planificación, monitoreo y evaluación. El capítulo V representa una transición entre lo que se logró en SENAVITAT en términos de mejoras de procesos y recursos humanos, y lo que quedó pendiente, dada la construcción de un nuevo contexto orientado a la mejora continua, que tiene que ver, en parte, con la sistematización y digitalización de los procesos. En tal sentido, no se puede dejar de reconocer las nuevas tendencias en administración pública, que apuntan claramente al gobierno electrónico y digital. El capítulo establece una línea de base para lo que ha logrado el ente hasta el momento, en términos de avance hacia el gobierno digital; para luego plantear desafíos, basado en estudios de casos exitosos, estableciendo posibles estrategias de éxitos y potenciales problemas a la hora de la implementación. Posteriormente, el capítulo VI lleva todo lo aprendido al terreno con el estudio de un caso exitoso en la aplicación de las nuevas filosofías de hábitat, la herramienta de subsidio y el elevado componente de cooperación interinstitucional logrado para dar una solución efectiva a una problemática compleja, como lo es el hábitat en las zonas de bañados. Por último, el capítulo VII, en base a lo aprendido ensaya un resumido manual de buenas prácticas para el sector público paraguayo, como aporte de la investigación a la mejora continua de las organizaciones y entidades del Estado.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu Daron, R. J. (2012). *Why Nations Fail?: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (First). New York: Crown Publisher Group.
- Banerjee Abhijit V., Duflo Esther (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Public Affairs. United States of America.
- Berns Laurence (2012). *Thomas Hobbes [1588-1679]*. In *Historia de la Filosofía Política* (pp. 377-399). Fondo de Cultura Económica. México.
- Huntington Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University. United States of America.
- Huntington Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. United States of America.
- Nozick Robert (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Basic Books Inc. United States of America.

Transformación de la Política Habitacional en Paraguay: Dinámica del límite entre lo público y privado

*Leonardo Alfonso
Alejandro M. Estévez*

Antecedentes

Desde el inicio de la transición democrática, representada legislativamente con la promulgación de la nueva Constitución nacional de 1992, la política habitacional en el Paraguay ha experimentado una serie de transformaciones. Estas últimas han tendido que ver con la intencionalidad de atender una demanda habitacional creciente y una incapacidad, tanto financiera, como administrativa y técnica, por parte del Estado, de atenderla. En tal dinámica frustrante se han adoptado modelos diferentes que, a su vez, han modificado notoriamente los niveles de involucramiento público y privado en las diferentes tentativas de solución.

La dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), aunque formó una agencia destinada al desarrollo de políticas habitacionales, el Instituto de Planificación de la Vivienda y el Urbanismo (IPVU), no parece haber otorgado al sector vivienda la misma prioridad, tanto política como presupuestaria, que a otras obras de infraestructura. La política de desarrollo tronista estuvo sin dudas más orientada a incrementar la capacidad productiva del país que atender las necesidades sociales. Algunos autores argumentan que dicha política pudo haber estado asociada a criterios ideológicos, de acuerdo con los cuales, se pensaba que correspondía al sector privado la atención de dichas necesidades, las cuales podrían ser solventadas a medida que se mantenga el crecimiento económico sostenido (Lachi, 2010). Resulta congruente, por tanto, que los esfuerzos realizados durante este periodo para articular la política habitacional del país se hayan focalizado en el acceso al financiamiento de la vivienda, a través del sector financiero privado.

De tal modo, las acciones del IPVU fueron complementadas con la creación de un Banco Nacional de la Vivienda (BNV), organismo que hacía al mismo tiempo de financiador y regulador de las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs). Sin embargo, este esquema, al parecer, estu-

vo lejos de ser efectivo. El limitado poder adquisitivo de las poblaciones vulnerables y la falta de un financiamiento subsidiado limitó al mínimo el resultado de tal política. Así mismo, la elevada politización del Estado bien podría haber ocasionado una selección y focalización de beneficiarios altamente influenciada por el clientelismo político y esquemas de corrupción¹. En tal sentido, Flores (2009) sostiene que solamente 6.700 viviendas llegaron a ser construidas mediante este sistema entre 1964 y 1989. Aún teniendo en cuenta la cobertura porcentual, este ritmo de ejecución resulta extremadamente bajo teniendo en cuenta los criterios actuales.

La transición democrática, por tanto, hereda un esquema fallido de política habitacional, pero le esperan aún peores perspectivas. Por un lado, luego de un ligero repunte económico a principios de los 1990s, se desata una crisis financiera a partir de 1995 (Insfrán Pelozo, 2000). Dicha crisis afecta negativamente el sector vivienda en dos sentidos. Por un lado, paraliza el esquema financiero heredado del IPVU que continuaba aplicando la nueva agencia coordinadora de la política habitacional, denominada Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI). Por otro, la crisis financiera ocasiona cerca de una década de estancamiento económico a la economía paraguaya, que particularmente perjudica al sector campesino, al colapsar también el programa algodónero, principal cultivo de renta hasta mediados de los 1990s. (Insfrán Pelozo, 2000).

El colapso de la economía campesina provoca una intensificación en el ya importante flujo migratorio rural urbano, que en los cinturones suburbanos se traducía en un crecimiento de los asentamientos precarios, sin infraestructura adecuada, que acentuaba el problema de pobreza de tales familias. Paralelamente, el estancamiento económico de finales de los 1990s imposibilitaba que tal efluente migratorio pueda ser absorbido por el mercado laboral, en las crecientes áreas urbanas. La combinación de tales factores finalmente se traduce en un déficit habitacional importante²,

1 A pesar de la falta de literatura al respecto, sostenemos este argumento sobre la base del débil y opaco contexto legal e institucional existente en el país durante la década de 1990, heredado del stronismo, reflejado en evaluaciones de organismos internacionales (World Bank, 1996, 2003, 2004) así como evaluaciones de la percepción sobre la transparencia y nivel de corrupción (Transparency International, 2016).

2 Si bien el cálculo del déficit habitacional se introduce recién el CELADE en el año 1996, y la misma no fue aplicada a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, contamos con algunos indicadores de tal año, como el porcentaje de hogares irrecuperables, según el índice global de calidad de vivienda, (7%); así como el porcentaje de hogares agrupados (13%) y hacinados (21%), los cuales tuvieron poca mejoría al año 2002 (CONAVI-DGEEC, 2005).

con poca dinámica en cuanto a su atención, tanto por el sector público como por el sector privado.

La administración de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), si bien logra finalmente estabilizar las finanzas públicas mediante una serie de reformas económicas y administrativas (Borda, 2007), se encuentra primeramente agobiada por la premura de las medidas de estabilización, a su vez que, una vez conseguidas con éxito y recuperado el ritmo de crecimiento de la economía, se embarca en un proyecto político orientado a la reelección que no tuvo mayores resultados.

Cuadro I.1- Evolución del Déficit Habitacional, por Área de Residencia y Años Censales.

Indicadores	2002			2012			Variación		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Déficit Cualitativo	326.492	378.806	705.298	316.641	366.886	683.527	-9.851	-11.920	-21.771
Déficit Cuantitativo	71.802	26.917	98.719	77.870	18.676	96.546	6.068	-8.241	-2.173
Déficit Total	398.294	405.723	804.017	394.511	385.562	780.073	-3.783	-20.161	-23.944
Total de Viviendas	643.920	454.085	1.098.005	732.941	490.224	1.223.165	89.021	36.139	125.160
Déficit Cualitativo Porcentual*	51%	83%	64%	43%	75%	56%	-8%	-9%	-8%
Déficit Cuantitativo Porcentual*	11%	6%	9%	11%	4%	8%	-1%	-2%	-1%
Déficit Total Porcentual*	62%	89%	73%	54%	79%	64%	-8%	-11%	-9%

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda, 2002 y 2012, D.G.E.E.C.

Posteriormente, la administración de Fernando Lugo (2009-2012), a diferencia de la de su antecesor, hereda unas finanzas públicas ordenadas, una economía pujante con precios agrícolas al alta, pero conservando aún las mismas serias deficiencias en términos de desarrollo humano y social. En ese periodo se producen una serie de reformas legislativas en términos de la política habitacional. Amparado por los informes de pobreza y déficit habitacional, así como las declaraciones de derechos humanos y la misma Constitución Nacional de 1992, que garantiza la vivienda como derecho básico, se promulga la ley del Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS) en el año 2009.

La ley FONAVIS implicaría una revolución en la política habitacional del Estado Paraguayo, no solamente al garantizar los fondos (0,1% del PIB como aporte del Tesoro y 5% de los royalties de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá concernientes al Estado central) sino además al introdu-

cir el concepto de subsidio a la vivienda y al focalizar como beneficiarios a los pobres y pobres extremos, vinculando finalmente el problema de vivienda al problema de pobreza.

La reforma legislativa, sin embargo, no se queda allí, sino que además se promueve la creación de la Secretaría Nacional del Hábitat y la Vivienda (SENAVITAT) en el año 2010, dependiente directamente del Presidente de la República, y con la responsabilidad de coordinar la política habitacional, con un enfoque de hábitat.

Si bien en papeles la política habitacional paraguaya se hallaba reformada para el año 2010, en la práctica SENAVITAT había heredado autoridades administrativas, estructura y cultura basadas en prácticas antiguas que confundían lo administrativo con lo político, asignando a los entes y organizaciones del Estado el rol de empleador por mérito electoral (clientelismo), así como fuente de recupero de la inversión política de sectores aliados al ganador de las elecciones (prebendarismo), articulada a través de diversas formas de corrupción.

La administración Horacio Cartes (2013-2018) decide tomar el tema vivienda como estrategia central de su política de gobierno. Aprovechando los cambios organizacionales ocurridos en años anteriores a nivel legislativo y normativo, el presidente coloca primeramente como ministro-secretario al Arquitecto C. Knapss, quien lideró un proceso de auditoría y detección de irregularidades durante el año 2013. Posteriormente, a partir de octubre del 2014, es sustituido por la Ingeniera Soledad Núñez, quien, basada en los informes mencionados, toma como medida inicial la lucha frontal contra la corrupción, desvinculando y abriendo procesos en contra de los involucrados (Entrevistas personales, números 7 y 12).

Tal señal temprana de transparencia, sumada al apoyo presidencial que pudo aislar la administración de Núñez (2014-2018) de injerencias políticas, permitió finalmente una transformación administrativa del ente, orientada a su fortalecimiento institucional y el cumplimiento de su mandato misional.

De esta manera, transformaciones a la política habitacional, que habían respondido a necesidades acuciantes y a la demanda creciente de la sociedad civil, se articularon primeramente a nivel de legislación y normas, pero fue necesario un cambio en las personas, la cultura y los procesos, para que lo que se expresó en papel como directiva de las autoridades electas de la nación, se vaya cumpliendo finalmente en el terreno.

Es posible argumentar, por tanto, que se ha observado en los últimos años una transformación radical de la política habitacional, lo cual ha per-

mitido mejorar la tasa de formación de infraestructura física, así como la calidad de dicha infraestructura, no solamente en términos de calidad constructiva de las viviendas propiamente dichas, sino además la calidad de vida ofrecida a través de un enfoque holístico de hábitat. (Entrevista Personal, número 5)³. Cabe aún evaluar el impacto de tal transformación en el desarrollo económico y social de las comunidades intervenidas, pero las perspectivas son optimistas. (Entrevista Personal, número 12).

Más allá del relato histórico, el objetivo del presente capítulo es el de analizar la transformación de la política habitacional del Paraguay desde la perspectiva de la evolución del involucramiento de actores públicos y privados. Así como las consecuencias del cambio en dicha estructura productiva, dado el contexto institucional del país a principios del siglo XXI.

Dimensiones del Continuo Público-Privado

Uno de los problemas que tienen los estudios del accionar del Estado, es justamente, explicar por qué existen sociedades que demandan más intervención de “lo público” y en sentido inverso, menos participación de “lo privado”.

Las explicaciones suelen ser variadas. En nuestro caso empezamos por buscar una explicación de tipo “cultural”. Según Feigenbaum et al. (1999), habría sociedades que “naturalmente” reclaman una mayor intervención del Estado en sus vidas cotidianas mientras que hay otras que solicitan una mayor participación del “individuo” o “lo privado”. Los ejemplos que el autor pone a nuestro alcance son dos, la sociedad norteamericana (representativa de la cultura anglosajona) y la francesa. Por una cuestión de tradición, el espíritu de “lo público” en el pensamiento norteamericano aparece “recortado” si se lo compara con la tradición europeo continental o francesa.

En el pensamiento norteamericano, el “mercado” y el “individuo” resultan ser los principios organizadores de la vida cotidiana, mientras que en el caso europeo continental (particularmente en el francés) es justamente el Estado el que está legitimado para hacerlo. Estas dos visiones son claramente contrastantes como también lo son sus consecuencias en términos de articulación política. Quienes ubican al mercado como “organizador social” terminan dando más margen de acción al individuo, y en sentido contrario, quienes ponen al “Estado” en este lugar, terminan quitándole

3 Las identidades de los entrevistados e informantes no son divulgadas en esta publicación por resguardo a su privacidad. Las entrevistas se hallan respaldadas por registros que se encuentran en el Instituto Desarrollo.

importancia a la individualidad. Desde ya que estas ideas impactan en otras dimensiones muy importantes para entender las cuestiones públicas, por ejemplo, el rol del funcionario público, el papel de los acuerdos o contratos entre los individuos, la organización del sistema legal, la noción de rendición de cuentas, entre otras.

Además de la variabilidad de índole cultural, el flujo de la historia también ha ocasionado movimientos en la frontera entre lo público y lo privado. Por ejemplo, la crisis de los años 1930s implicó una legitimación muy profunda y duradera de la necesidad de intervención estatal para mitigar una crisis profunda de un capitalismo que se mostraba deprimido y sin reacción. El pensamiento keynesiano es un reflejo de esta tendencia, pero también hay que reconocer que el “Estado” en sus prácticas cotidianas, también se estaba moviendo en este sentido. ¿Qué otro actor iba a responder a una crisis profunda del sistema económico que no fuera el Estado? Al parecer Keynes teorizaba sobre un hecho poco evitable y si no hubiera existido tal vez otros habrían tomado su lugar.

En la década mencionada, en consecuencia, tanto en el caso norteamericano, como en el europeo continental, el actor estatal estaba siendo presionado para intervenir más en la economía para atenuar los efectos de la profunda crisis. Las intervenciones de “lo público” sobre el mercado, fueron muy variadas, según el país analizado, pero en general, se utilizaron subsidios, obras públicas, estatizaciones, así como otras medidas que apuntaban a una mayor intervención estatal. La crisis de los años 1930s dio lugar, por tanto, a Estados más “grandes”, tanto desde el punto de vista del volumen que éste ocupaba en la economía, como desde la consideración de las herramientas legítimas para intervenir sobre los mercados, el desempleo, el costo del crédito, etc. En tal sentido, los bancos centrales, las empresas públicas, los organismos estatales de regulación de mercados, fueron la característica emergente de la crisis⁴. En síntesis, el Estado había “corrido” su límite de intervención en detrimento del criterio “individual o privado”. En la literatura disponible del tema, a este período del Estado se lo suele asociar al surgimiento del “Estado de Bienestar Keynesiano”, que tuvo auge en los países desarrollados hasta la crisis del petróleo de 1974. A raíz de este último shock económico, el “tamaño” del Estado y su grado de influencia sobre la economía volvió a replantearse como tema global.

4 Desde un punto de vista más geopolítico, se podría agregar que el Estado de bienestar adoptado por occidente respondía también a las críticas socialistas hacia el capitalismo salvaje.

Por otro lado, si bien el “Estado de Bienestar Keynesiano” fue adoptado tanto por la cultura norteamericana como por la europea como solución al estancamiento de los mercados, en el caso norteamericano, el crecimiento de la intervención estatal no se produjo estrictamente de la mano de empresas estatales –como en el caso europeo– sino de mayores regulaciones sobre los mercados, más intervención financiera, más manejo de crédito privado, más obra pública, etc. En síntesis, los norteamericanos corrían el límite hacia el Estado, con herramientas normativas, subsidios y más gasto público, mientras que los europeos lo hacían con más empresas estatales y regulaciones de mercado.

Por ello, Feigenbaum et. al (1999) señalan que la definición del continuo privatización-estatización, no es lo mismo para una cultura de tipo europeo continental, que para la anglosajona. En el primer caso, la privatización es entendida como el traspaso de un bien del sector público al privado, mientras que para la cultura norteamericana, que interviene en las crisis mediante mayores regulaciones, la desregulación o re-regulación de un mercado es la forma de intervenir o desintervenir. Privatizaciones y estatizaciones, regulaciones y desregulaciones, no quieren decir la misma cosa para ambas culturas. La percepción europeo continental de “achicar” el límite del Estado, estará ligada a las privatizaciones, mientras que, para el modelo norteamericano, la forma de hacerlo sería a través de desregulaciones, porque ellos no tienen la tendencia a generar nuevas empresas estatales, en cambio sí, de originar nuevas regulaciones estatales.

Por otro lado, autores como Bozeman (1987) expresan la teoría de la *publicness*, traducida al español como teoría de “lo público” y cuyo concepto central estaría expresado en el siguiente interrogante: ¿qué tan pública es una empresa o gran corporación privada cuyas acciones están distribuidas entre millones de accionistas? O alternativamente: ¿Qué tan públicas pueden ser consideradas las empresas estatales que están controladas por un selecto número de funcionarios? Es por ello que el marco conceptual que emerge aquí apunta justamente a la definición de cómo establecer el límite entre lo público y lo privado, y cómo determinar si se corre o no este límite de acuerdo a los condicionantes culturales y a los contextos históricos cambiantes. Hasta aquí dejamos en claro las dimensiones cultural y temporal de esta dinámica, existiendo épocas que demandan una mayor intervención estatal y contextos culturales que tienen más propensión a lo estatal que a lo privado, y viceversa.

Una mayor granularidad o “sintonía fina” del problema nos la proporcionan nuevamente Feigenbaum et al (1999), cuando intentan entender,

además de los condicionantes históricos y culturales a la intervención o des intervención estatal, prácticas de la vida cotidiana sobre los bienes y servicios que nos permiten tener una visión más precisa del corrimiento de la frontera entre lo público y lo privado. Para lograr este propósito recurren a cuatro dimensiones analíticas: (1) La dimensión financiera, (2) la de distribución, (3) la de responsabilidad, y (4) la de dimensión de la decisión o gobernanza, en una terminología más actual.

La dimensión financiera tiene que ver con la pregunta clave: ¿quién paga el costo por utilizar ese bien o servicio? Si se paga de las rentas generales del Estado, el bien o servicio público se encontraría en el extremo público de la escala, si el usuario lo paga en su totalidad de sus propios fondos, se encontraría en el extremo privado. Financiamientos parciales ubicarían al bien o servicio en niveles intermedios.

De manera similar, Feigenbaum et al (1999) plantean la dimensión distribución sobre la pregunta: ¿quiénes producen (o prestan) ese bien (o servicio)? Si lo hacen funcionarios públicos remunerados por el Estado durante toda la cadena productiva, el bien o servicio se encontraría en el extremo público de la dimensión distribución, si lo hacen empleados de una o varias empresas privadas, se encontraría en el extremo privado. Organizaciones de la producción mixtas o asociativas, entre el sector público o privado, colocarían a los bienes o servicios consecuentes en magnitudes intermedias de la escala.

La dimensión responsabilidad, por su parte, responde a la pregunta: ¿quién se responsabiliza por la utilización de ese bien o servicio? Si lo hace el Estado, evidentemente el bien o servicio será público y si lo hace el usuario, será privado. Responsabilidades mixtas derivan en bienes o servicios de naturaleza mixta en cuanto a esta dimensión.

Finalmente, la dimensión decisión plantea la pregunta conductora: ¿quiénes toman la decisión respecto de cómo se produce un bien o presta un servicio? Un mayor poder de decisión que recae sobre funcionarios públicos implica un desplazamiento hacia el lado público de la escala, mientras que, por el contrario, un mayor poder de decisión concentrado en organización privada implica un desplazamiento hacia el lado privado.

Gráficamente, Feigenbaum et al (1999) diagraman estas cuatro dimensiones sobre un eje horizontal, en el cual, a la izquierda está “lo público o estatal” y a la derecha estará “lo individual o privado”. Si cada caso en cuestión lo pasamos por el tamiz de estas cuatro dimensiones, finalmente podremos obtener una suerte de mapa que nos indica qué tan público o qué tan privado es el fenómeno analizado. Distintos tipos de organizaciones

como agencias públicas tercerizada o no tercerizada, empresas públicas, entidades autónomas, entidades autárquicas, asociaciones público-privadas, empresas privadas con subsidios o altamente reguladas, proveerán bienes y servicios que se ubicarán en diferentes locaciones de dicho mapa.

A partir de este esquema, queda claro que los cambios ocasionados por el conjunto de legislaciones que atañen al Fondo Nacional para la Vivienda Social (FONAVIS) y la creación de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), así como el conjunto de medidas tomadas por la administración 2014-2018, muy posiblemente han provocado variaciones significativas en la estructuración público-privada de la política habitacional del Paraguay, fenómeno que analizaremos a continuación.

Transformación de la Política Habitacional en el siglo XXI

Con relación a la dimensión financiera, es posible concluir que la política habitacional se ha ido estatizando las últimas dos décadas, tanto desde el punto de vista del financiamiento de la construcción de las obras, como desde el punto de vista de la responsabilidad final del costo de las mismas (dimensión responsabilidad de Feigenbaum). Hasta principios del siglo XXI, la política habitacional en el Paraguay había consistido meramente en la articulación del financiamiento para construcción de viviendas familiares de clase media y baja, pero con capacidad de repago. El Banco Nacional de la Vivienda, bajo la supervisión del CONAVI, debía actuar de banca de segundo piso y regulador de un sistema Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs), quienes finalmente proveían el financiamiento a los clientes finales. Tal esquema tuvo serios inconvenientes en mantener su sostenibilidad, especialmente luego de las sucesivas crisis financieras que azotaron al sistema desde 1995. Con la quiebra de varios bancos y otras IFIs, así como con el cambio de regulación, pasando estas últimas a ser supervisadas por el Banco Central del Paraguay (BCP), la asistencia financiera para la vivienda se mantuvo estancada por casi una década. Posteriormente, la recién formada Agencia Financiera de Desarrollo, asume los roles del fallido BNV, sirviendo de banca de segundo piso para el financiamiento de la vivienda, con resultados modestos, y apostando a un segmento medio-alto, con baja influencia sobre la reducción de la pobreza.

A partir del año 2009, sin embargo, la política habitacional toma un giro radical hacia lo público en términos de financiamiento. En ese año se promulga la ley del Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), revolucionando el foco y el proceso de articulación de la política habitacional. La ley FONAVIS, en un lugar de buscar mecanismos de articulación

para el financiamiento, se concentra en el subsidio a la vivienda⁵, el cual se encuentra escalonado de acuerdo al nivel socioeconómico (del 15 al 95% del valor de la vivienda). Se focaliza además en la población pobre, por ello constituye una herramienta fundamental para atacar el problema de la pobreza, especialmente cuando se empieza a contemplar un enfoque de hábitat (Entrevistas personales, número 5 y 12). Así mismo, como vimos, la ley FONAVIS garantiza los recursos para el subsidio de la vivienda. Finalmente, esta ley introduce un nuevo esquema de trabajo social, organización de la demanda, y articulación para la propuesta de proyectos habitacionales, mediante la creación de los Servicios de Asistencia Técnica.

De modo a ejecutar la nueva política habitacional, la administración de Fernando Lugo (2008-2012), promueve un cambio organizacional del ente, pasando a ser una secretaría bajo el control directo de la presidencia, a partir del año 2010. De esta manera se crea SENAVITAT, lo cual no sólo representa un cambio en el formato jurídico del ente, sino que amplía su misión, introduciendo el mandato de crear hábitats o entornos propicios para el desarrollo humano.

Cuadro I.2- Dimensiones del Continuo Público-Privado

Dimensiones	1992-2009	2009-2018
Financiera	Mayormente Privado. CONAVI actuaba de coordinador entre el BNV, las IFIS, las constructoras y los beneficiarios, quienes debían abonar el costo en cuotas, incluyendo intereses.	Mayormente Público. SENAVITAT se concentra en ejecutar los fondos del programa FONAVIS y otros que enfatizan el subsidio a la vivienda.
Producción / Distribución	Mayormente Privado. Las obras eran ejecutadas por constructoras, supervisadas por CONAVI. Organización de la Demanda: Opaca, ligada a criterios de clientelismo político.	Mayormente Privado. Las obras son ejecutadas por constructoras, supervisadas por SENAVITAT. Organización de la Demanda: Transparente, institucional, basado en criterios socio-económicos.
Responsabilidad	Durante el periodo de desarrollo y construcción, la responsabilidad recaía sobre las constructoras, supervisadas por el CONAVI. El pago de cuotas recaía como responsabilidad del beneficiario.	Durante el periodo de desarrollo y construcción, la responsabilidad recae sobre las constructoras, supervisadas por SENAVITAT. Mayormente, el subsidio es responsabilidad pública.
Decisión	En un inicio Mixto, según la ley 79/92, incluía en su consejo de administración a representantes del sector privado (SAPVs y Cámara de la Construcción). Posteriormente Público.	Público, dependiendo directamente del poder ejecutivo central.

5 Cabe aclarar que el concepto de subsidio a la vivienda ya se introduce anteriormente, como por ejemplo con la ley 815/90, sin embargo recién con la ley mencionada pasa a ser el centro de la política habitacional.

De esta manera, se solidifica un proceso gradual de estatización y centralización de la toma de decisiones, otra dimensión central en el marco teórico de Feigenbaum y otros (1999). De hecho, al momento de su creación, el CONAVI resultaba ser un órgano deliberativo, con la presencia de representantes del sector público y privado. Particularmente, con referencia a este último, el consejo contaba con un representante del sector financiero y otro de la cámara de la construcción. De ésta manera, podría decirse que CONAVI apostó a una gobernanza mixta y deliberativa, con influencia de partes interesadas, en una época que se caracterizó por la desconfianza generalizada del Estado como administrador. Paralelamente se procedió a una reducción del personal técnico, heredado del anterior Instituto Paraguayo de la Vivienda y el Urbanismo (IPVU), en un esfuerzo por tercerizar la producción al máximo la política habitacional (Comunicación Personal, número 15).

La apuesta por una mayor privatización en términos de producción, distribución, fiscalización e incluso gobernanza, sin embargo, no se tradujo en una mejora sustancial de los resultados. Si bien a principios de los 1990s se plantearon esfuerzos importantes en la financiación de edificios económicos, el truncamiento de tal esfuerzo por la crisis financiera pone en duda la medida en que el fracaso del esquema puede atribuirse a deficiencias organizacionales, o a un tema de coyuntura y contexto económico.

A partir de la ley 2199/2003 el Consejo Nacional de la Vivienda resultaba un consejo solo de nombre, ya que la autoridad pasó a concentrarse en su presidente, como parte de un esfuerzo generalizado de la época en identificar claramente los responsables de las entidades y organizaciones del Estado paraguayo. Finalmente, con la creación de SENAVITAT, se acentúa la verticalidad en la ejecución de la política habitacional.

Sin embargo, como se pudo observar en los informes de auditoría de la nueva entidad, la nueva forma no la exoneró de los casos de corrupción. A partir de octubre de 2014, la administración de la Ingeniera Soledad Núñez propone un cambio organizacional que apuesta fuertemente a la transparencia, el trabajo participativo y la revitalización de la ética de trabajo en la función pública. Así mismo, busca recomponer un staff técnico, al heredar una entidad con déficit en este sentido, proponiendo procesos meritocráticos en la contratación y promoción del personal (Entrevistas personales, número 1, 4, 7 y 10).

La administración Núñez (2014-2018) logró aprovechar las ventajas de la nueva estructura organizacional. Por un lado, sacó ventaja de la nueva estructura de gobernanza, debido a que la presidencia pudo garantizar

una autonomía administrativa, sin mayores injerencias políticas desde las partes interesadas. Por otro lado, entendió y aplicó finalmente la filosofía existente en la nueva política habitacional, basada en el subsidio, la focalización en la pobreza y la construcción de hábitats propicios para el desarrollo humano. De esta manera, puede entenderse la prioridad de esta administración en el combate a la pobreza, una familia a la vez (Entrevista personal, número 12).

Si bien como todo administrador, Núñez manifestó cierta inconformidad y oportunidad de mejora del marco normativo heredado, y en particular la ley FONAVIS, queda claro que favoreció su proceso de reforma institucional, combinando un estilo de administración pública clásica o weberiana⁶, centrada en el incremento de las capacidades del servicio público, con una fuerte apuesta a la comunicación y la transparencia.

Tal vez la mayor limitación del nuevo esquema organizacional tiene que ver con la capacidad de escalar su influencia, teniendo en cuenta especialmente el todavía alto déficit habitacional preponderante en el Paraguay, así como las acuciantes necesidades de atender la demanda de la clase media, al tiempo que reorganizar y ordenar el territorio urbano para incrementar la eficiencia del transporte. Núñez intentó circunvalar tal limitación con una agresiva política de convenios, de modo a obtener más recursos y optimizar aquellos de los cuales disponía, con una mejor coordinación entre los distintos ejecutores de las políticas sociales y de infraestructura. Si bien los logros son claros, quedan importantes desafíos pendientes en este sentido, que tal vez justifiquen reconsiderar al sector privado como socio, pero ya desde otra perspectiva.

Resumen de Hallazgos

Desde el punto de vista de la dimensión financiera, observamos que se ha producido un desplazamiento de un sistema mayoritariamente privado hacia uno preponderantemente público, mediante el mecanismo del subsidio. Desde el punto de vista de la distribución, encontramos que no hubo mayor cambio en el esquema de ejecución de obras, que continuó siendo tercerizado, a través de constructoras y servicios de asistencia téc-

6 La reforma clásica o weberiana debe su nombre al pensador prusiano Max Weber (1865-1920), sin embargo en la literatura moderna se ha refinado para abarcar todos los procesos que apuntan a una mejora en la efectividad del equipo humano en la administración pública. Schneider y Heredia (2003) identifican este tipo de medidas como uno de los tipos de reformas posibles al Estado.

nica (SATs) adjudicados. Sí se observa una mejor supervisión por parte del Estado y una organización de la demanda más transparente y pluralista⁷.

Desde el punto de vista de la responsabilidad, en lo financiero la responsabilidad del financiamiento de la obra se desplaza de lo privado, que recaía finalmente sobre el beneficiario, hacia lo público que recae sobre el Estado y otras agencias donantes. Desde la perspectiva de la decisión, encontramos que el sistema migró desde uno mixto hacia uno totalmente estatizado y centralizado en el poder ejecutivo central.

En síntesis, a partir de una situación heredada de la década de los 1990s, donde la filosofía neoclásica en boga entendía al Estado como un “mal administrador” por la naturaleza, la política habitacional se encontraba bajo cierta tutela de grupos de interés del sector privado, a la vez que articulaba sus acciones a través de un sistema financiero privado, con pocos incentivos para invertir en viviendas, principalmente viviendas económicas, dadas las elevadas tasas derivadas de la inflación histórica y poca capitalización del país. La década de los 2010’s, por el contrario se embarca en un procesos de reconstrucción de la capacidad administrativa estatal, reorganizando las estructuras hacia lo público y hacia lo vertical, con elevado control de los organismos auditores del Estado, lo que permitió el combate a la corrupción y generó un entorno propicio para el éxito de líderes más éticos, comprometidos y profesionales. La administración Núñez, a partir del 2015, por otro lado, profundizó este proceso con reformas que pivotaron principalmente sobre el fortalecimiento y la coordinación de los recursos humanos, lo que de acuerdo a la literatura se adecua a un estilo de administración pública más clásica o weberiana, dejando como desafíos futuros la sistematización y automatización de los procesos, el gobierno digital, que podrían establecerse en el corto plazo ya sobre mejores cimientos.

Analizando las cuatro dimensiones en su conjunto encontramos un claro ejemplo de reconstitución de la autoridad Estatal, conjugando mayor transparencia, conocimiento técnico profesionalizado, y restituyendo la confianza de los beneficiarios en esta organización pública.

⁷ Con pluralismo nos referimos aquí a la ausencia de condicionamientos político-partidario para el acceso a los servicios de la entidad, lo cual se menciona en la mayoría de las entrevistas. Esto no quiere decir, necesariamente, que se haya superado el uso de la vivienda como herramienta de clientelismo político, mecanismo que en nuestro país parece haber superado los signos tradicionales (Setrini, 2011). A pesar de no haber encontrado evidencias al respecto, la estructuración de esta investigación no se realizó para probar o descartar dicha hipótesis.

Referencias bibliográficas

- CONAVI-DGEEC (2005). Déficit Habitacional en el Paraguay.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1964). Ley N° 970/1964: Que crea el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1971). Ley N° 325/71: Que crea el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1990). Ley N° 118/90: Que crea la entidad autárquica “Consejo Nacional de la Vivienda” (CONAVI) y establece su carta orgánica.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1990). Ley N° 815 /90 Que modifica la ley n° 118/90, así como disposiciones legales vinculadas al sistema nacional de ahorro y préstamo para la vivienda y regula el sistema de subsidio habitacional directo para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de viviendas económicas y viviendas de interés social
- Congreso Nacional del Paraguay. (1992). Decreto-Ley N° 27/92: Por el cual se dispone la extinción del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo y se modifican, derogan y amplían disposiciones de las Leyes N°s. 325/71 y 118/90.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1992). Ley N° 79/92: Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley N° 27 de fecha 24 de marzo de 1992, Por el cual se dispone la extinción del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo y se modifican, derogan y amplían disposiciones de las Leyes N° 325/71 y 118/90.
- Congreso Nacional (2003): Ley 2199/2003 Que dispone la Reorganización de los órganos colegiados encargados de la dirección de empresas y entidades del Estado Paraguayo.
- Congreso Nacional del Paraguay. (2005). Ley N° 2640/05: Que crea la Agencia Financiera de Desarrollo.
- Congreso Nacional del Paraguay. (2009). Ley N° 3637: Que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social -FONAVIS.
- Congreso Nacional del Paraguay. (2010). Ley N° 3909: Que crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat – SENAVITAT.
- Borda, Dionisio (2007). Paraguay: Resultados de las Reformas (2003-2005) y sus perspectivas. Santiago de Chile: Cepal Naciones Unidas, pp. 5–49.
- Bozeman, Barry (2004). All organizations are public; Comparing public and private organizations. Ed Beard Books, Washington D.C.
- Montalto, María Belén (2016). Análisis del Déficit Habitacional del Paraguay 2012. D.G.E.E.C., Fernando de la Mora, Paraguay.
- Feigenbaum, Harvey; Jeffrey Henig y Chris Hamnet (1999). Shrinking the state: the political underpinnings of privatizations; Cambridge University Press, Cambridge.

- Flores, A. (2009). Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio. *Revista de La Organización Latinoamericana Y Del Caribe de Centros Históricos*, (3), 37–46.
- Insfrán Pelozo, Anibal (2000). *El Sector Financiero Paraguayo. Evaluando 10 años de Transición*.
- Lachi, M. (2010). La función pública en Paraguay: Aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del estado. *Germinal Documentos de Trabajo*, (5), 2–28.
- Schneider, Ben Ross; and Blanca Heredia (2003). *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Ed. by Ben Ross; Schneider and Blanca Heredia. Michigan: North-South Center Press.
- Setrini, Gustavo (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay. Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. Ed. By Dionisio Masi Fernando; Borda. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, pp. 327–399.
- Transparency International. (2016). *Corruption perceptions index*. Retrieved May 19, 2017, from <https://www.transparency.org/research/cpi/>

CAPÍTULO II

Cambios en el Contexto Institucional del Sector Público del Estado y su Efecto sobre el Cambio Organizacional en SENAVITAT

*Leonardo Alfonso
José Molinas Vega*

Una de nuestras hipótesis de investigación mantiene que el cambio organizacional observado en la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, tiene que ver con la mejora del contexto institucional, entendido como el marco legal y regulatorio del Estado, así como su grado de aplicación e implementación, y su efecto sobre los incentivos de funcionarios y autoridades públicas. En tal sentido, entendemos que contextos institucionales con controles laxos o ausentes, poco transparentes y participativos, con poco ejercicio de rendición de cuentas a la sociedad civil, tenderían a incentivar la captura del Estado por parte de grupos influyentes, no necesariamente interesados en utilizar la maquinaria estatal exclusivamente como herramienta de desarrollo. La posibilidad de perversión de las instituciones públicas, en el sentido de provocar un desvío de diferente magnitud en relación a su función o misión formal, sería más elevada en ambientes de control, transparencia y rendición de cuentas menos desarrollados; con la consecuente proliferación de malas prácticas como la corrupción, el tráfico de influencias, el clientelismo, el nepotismo, entre otras.

Por otro lado, el ambiente de control ejecutivo puede no ser suficiente. La capacidad punitiva del Estado, una vez encontrados y juzgados los desvíos también resulta, sin dudas, un factor importante. En tal sentido, el Paraguay se ha caracterizado, por mucho tiempo, por una elevada impunidad con relación a los desvíos de las autoridades y funcionarios públicos. Recientemente se han visualizado signos de cambio con varias imputaciones, juicios y algunas condenas por causa de corrupción, entre ellas algunas de ex funcionarios de SENAVITAT (Entrevistas personales, número 1 y 7). De todas maneras, aunque queda claro que en este último tema aún queda mucho camino que recorrer, no podemos dejar de reconocer que, incluso ante la insuficiencia de poder punitivo por parte del Estado, el acceso a la información y la transparencia empodera a la sociedad civil, que con el apoyo de la prensa, se hace cada vez más partícipe de este proceso,

demandando la remoción de autoridades con sospechas de malas prácticas, así como su eventual proceso judicial.

En tal sentido sugerimos que no reconocer los avances en el sentido institucional, puede ser tan grave como no reconocer sus limitaciones. Al entender los avances aprendemos a valorarlos y custodiarlos, de modo a poder detectar tempranamente intentos de retroceso que, apelando, ya sea a la estrategia populista o autoritaria, intenten dismantelar dichos avances institucionales. Este capítulo, por tanto, enumera y detalla algunos avances que hemos considerado clave; en base al estudio de caso, incluyendo las entrevistas en profundidad con autoridades del ente; en términos del contexto institucional que ha servido de apoyo para el cambio organizacional en SENAVITAT.

Contexto Institucional y SENAVITAT

En resumen la Tabla II.1. expresa esquemáticamente los principales componentes del marco institucional enfrentado por las distintas entidades y organismos del Estado paraguayo y particularmente SENAVITAT. La mayoría de ellos han sido sujetos de reformas importantes a lo largo de los años. Reformas que, aunque positivas, han resultado lentas, incrementales y de dificultosa implementación debido a la resistencia política de diversos grupos de interés. A pesar de ello el contexto institucional actual genera una serie de incentivos positivos sobre las autoridades administrativas y funcionarios públicos que permiten un mejor alineamiento de sus intereses individuales hacia la formulación y ejecución efectiva de políticas públicas para el desarrollo, antes que para actividades improductivas como búsqueda de rentas, tráfico de influencias, clientelismo y corrupción en sus distintas formas. A pesar de ello, dado la naturaleza reciente de las reformas, y de la falta de profundidad y alcance de algunas de ellas, queda aún mucho por mejorar. Resulta fundamental en tal sentido que el contexto institucional más favorable sea acompañado, como fue ocurrió en el caso de SENAVITAT, por un cambio en el liderazgo que estimula la internalización de nuevos valores y conductas en el funcionario público.

Tabla II.1- Elementos Principales del Marco Institucional de la Política Habitacional en el Paraguay al 2017

Legislación	Resumen	Órgano Ejecutor	Principios	Limitaciones
Ley 1535-99 de Adm. Financiera del Estado, Decretos y Resoluciones Normativas	Regula la Administración financiera, sienta las bases para la auditoría, control y rendición de cuentas.	MH SEAF	Economicidad Eficiencia Eficacia Transparencia Competencia Centralización normativa Descentralización operativa.	Excluyen EBIs Desfasaje entre presupuesto y ejecución Procesos administrativos poco eficientes para liberación de fondos.
Ley 1626-00 De la Función Pública	Regula los procesos de los Recursos Humanos del Estado RRHH.	SFP	Meritocracia, objetividad, Transparencia, Control de la corrupción.	Excepcionalismo, discrecionalidad, rigidez, insuficiente blindaje contra la política proselitista.
Ley 2051-02 de Contrataciones Públicas	Regula procesos de contrataciones publicas.	DNCP, UCNT, UOCs	Eficiencia, transparencia, igualdad y libre competencia, simplificación administrativa, centralización normativa y descentralización operativa.	Excepciones, Requisitos elevados para PYMES que dificultan competitividad, Discrecionalidad para cancelar procesos.
Decretos y Resoluciones que implementan y reglamentan el MECIP	Implementa un modelo Estándar de Gestión y Control en el Sector Público, Orienta la gestión estratégica, operativa y de administración de riesgos.	UCI, AGPE, CGR	Cultura y valores éticos, orientación al servicio ciudadano, Ambiente de control y rendición de cuentas, transparencia y eficiencia.	Rigidez, énfasis en documentación impresa, debilidad institucional por falta de ley.
Transparencia y Acceso a la información	Obliga a las OEEs a divulgar información pública de manera proactiva y sanciona la negativa infundada		Transparencia, rendición de cuentas, comunicación proactiva, retroalimentación.	
Plan Nacional de Desarrollo	Coordinación de las Políticas Públicas a nivel País.	STP	Crecimiento Económico inclusivo, reducción de la pobreza, apertura al mundo.	Debilidad institucional por falta de ley, formalización de indicadores, acciones e instituciones responsables.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental.

Administración Financiera del Estado

A inicios de la década de los 1990s, bajo el nuevo sistema político más democrático y participativo propuesto por la constitución nacional de 1992, el Estado Paraguayo, sin embargo, había heredado del régimen dictatorial (1954-1989) un sistema arcaico y desintegrado de transacciones centralizadas y procesos manuales para la administración de las finanzas estatales. Dicho sistema favorecía la discrecionalidad proporcionando varias oportunidades para la corrupción y generación de rentas para la, relativamente pequeña, élite gobernante en el sistema dictatorial. Con la Constitución de 1992, sin embargo, el Estado expandió rápidamente su esfera de influencia, especialmente en lo referente a servicios sociales, por lo que el problema del control de los fondos públicos fue empeorando con el tiempo (World Bank, 1996).

A raíz de ello, en el año 1995 empieza el proceso de desarrollo e implementación del SIAF, Sistema Integrado de Administración Financiera, basado en criterios de economicidad, eficiencia y transparencia, mediante el uso de técnicas modernas de administración financiera, posibilitando la disponibilidad de información oportuna y confiable. El sistema además inauguraba en el Estado Paraguayo el principio de centralización normativa y descentralización operativa, cuyo éxito provocó, como veremos más adelante, la replicación de este paradigma en otras reformas administrativas posteriores.

Basada mayormente en el SIAF, se promulga posteriormente la ley de Administración Financiera del Estado, normando los procesos de programación, gestión, registro, control y evaluación de los programas relacionados a recaudaciones y erogaciones de las Organizaciones y Entidades del Estado. La nueva ley establece la responsabilidad de regular y monitorear su cumplimiento en el Ministerio de Hacienda y particularmente la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.

Además de formalizar la implementación del SIAF, la ley de Administración Financiera sienta las bases para el desarrollo de mejores procedimientos de control, transparencia y rendición de cuentas de la administración financiera del Estado. Prohíbe explícitamente a los OEE a realizar erogaciones ajenas a sus fines legales y establece un sistema presupuestario basado en la planificación. Así mismo, sienta las bases de importantes principios y estructuras de auditoría y control, como las unidades de control interno de las OEEs y la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), reglamentando además las funciones del organismo externo de

control con rango constitucional representado por la Contraloría General de la República (CGR).

En términos de rendición de cuentas la ley establece la obligatoriedad de presentar informes periódicos al Ministerio de Hacienda, a la Presidencia de la República y al Parlamento Nacional. Complementada con la ley 5282-14 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual evolucionaría posteriormente hacia un mayor control ciudadano de las finanzas del Estado.

La ley 1535-99, sin embargo, no está exenta de limitaciones: A pesar de declarar el principio de universalidad, la ley omite implícitamente el control financiero de los fondos originados en las Entidades Binacionales, que no forman parte del PGN. La ley tampoco establece un sistema objetivo de presupuesto de los ingresos, por lo que resulta fácilmente maleable mediante la sobreestimación de los mismos. Especialmente cuando el presupuesto es revisado en la instancia legislativa (parte de este inconveniente fue minimizado, sin embargo, por la más reciente ley de Responsabilidad Fiscal 5098-13).

Claramente, sin embargo, la reforma financiera no fue suficiente para provocar un cambio significativo en el ambiente de control del sector público, por lo que los actores interesados en su mejoramiento siguieron presionando por reformas más profundas.

Recursos Humanos

De acuerdo a evaluaciones internacionales de la función pública en el Paraguay, la misma constituía una de las principales dificultades para la ejecución de políticas de desarrollo efectivas (Lachi, 2010). Varias organizaciones, tanto locales como internacionales, ejercieron presión para una reforma del sector público, desde principios de la década de 1980s. A pesar de las mejoras en la legislación que fueron introducidas durante el régimen stronista de modo a cumplir con requisitos de organismos internacionales, las mismas fueron de una naturaleza formal, sin una implementación efectiva (Lambert, 2002). La tradición de clientelismo y politización del funcionariado público paraguayo persistió durante las primeras décadas de la transición democrática y no empezaron a observarse cambios significativos hasta que se produjo la primera victoria electoral opositora en el año 2008 (Borda y Masi, 2011).

De acuerdo a reportes de organismos internacionales de cooperación, el elevado grado de corrupción y otras malas prácticas que abarcaban tanto la recaudación como el gasto público resultaban preocupantes (World

Bank, 2003, 2004). Así mismo, Cohen y col. (2004) encontraban la ausencia de una carrera autónoma y meritocrática en el funcionariado público como una de las causas principales de los altos índices de corrupción. Igual de preocupante resultaba el clientelismo político, en términos de masivas contrataciones de funcionarios públicos con motivos políticos y proselitistas, lo que se tradujo durante los años 1990s en incremento rampante en los gastos en personal. Tal incremento en los gastos personales, en conjunto con el peso de las jubilaciones y pensiones sobre las finanzas públicas, fue financiado, en un principio, a costa de la reducción hasta una mínima expresión de los gastos de formación de capital. Posteriormente, a falta de márgenes, pasó a financiarse a costa del déficit fiscal e incremento de la deuda pública (Borda, 2007).

Una temprana medida en tal sentido fue la ley 1626-00 de la Función Pública, fue promulgada estableciendo reformas, que, si bien fueron limitadas, en aquel momento significaban un cambio radical en el entendimiento de la naturaleza y función del servicio civil. Su implementación, sin embargo, fue extremadamente lenta, encontrando fuerte resistencia en el funcionariado público que se articuló en más de mil acciones de inconstitucionalidad en contra de la misma, así como dificultades para recibir financiamiento adecuado para el establecimiento de la Secretaría de la Función Pública, encargada de monitorear su cumplimiento (Cohen y col., 2004).

Recién a partir de la administración Lugo (2008-2012), aprovechando el contexto político que dio el control del Ejecutivo a una coalición opositora, la Secretaría de la Función Pública empezó a tener una mayor relevancia, incrementado en gran medida el cumplimiento de la ley (Masi y Borda, 2011). La administración Cartes (2013-2018), si bien parcialmente respaldada por el Partido Colorado, continuó sin embargo en la línea de la profesionalización progresiva de la función pública mediante el instrumento legal representado por la ley 1626-00, que complementada con la ley 5282-14 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, constituyen herramientas importantes para mejorar los incentivos en la función pública paraguaya.

La ley 1626/00 tiene como objetivo regular los procesos de RRHH en el Estado, incluyendo reclutamiento, evaluación, nombramiento, registro y control, contratación temporal, promoción, remuneración, capacitación, traslado, derechos, obligaciones, prohibiciones, sanciones, procedimiento de sumario, derecho a la defensa, litigio judicial, desvinculación, jubilación, retiro voluntario, sindicalización, entre otros. La Secretaría de la Fun-

ción Pública (SFP), el órgano encargado de su implementación, normativa y cumplimiento, resulta un pilar fundamental en este sentido. Si bien el ministro secretario de la SFP es nombrado finalmente por el Presidente de la República, lo hace sobre una terna elegida por concurso de oposición, regulado por las mismas normas que para el resto de los funcionarios (art. 15), lo cual permite cierto grado de meritocracia al nivel más alto de la entidad, reduciendo la influencia política.

La ley de la Función Pública establece principios claros y objetivos para la administración de RRHH, introduciendo cierto grado de meritocracia y sanciones moderadas a la corrupción y otras malas prácticas. La legislación, sin embargo, ya resulta relativamente antigua y sus limitaciones reflejan las condiciones políticas imperantes al momento de su promulgación. Entre las mismas destacan: (1) Excepciones otorgadas a las autoridades superiores y cargos de confianza. (2) El otorgamiento estabilidad a funcionarios nombrados una vez pasadas las pruebas sin condicionarla a evaluaciones futuras. (3) La definición de procesos de desvinculación complejos debido a que se garantiza el derecho a la defensa y recayendo la última instancia en el Poder Judicial, cuya acción puede estar sesgada políticamente, lo cual contribuye a la impunidad. (4) Las medidas orientadas a separar la administración pública de la política son insuficientes.

En este último sentido, si bien se garantizan los concursos y evaluaciones y se prohíbe la actividad proselitista en las instituciones públicas, las excepciones a los cargos de alta autoridad y a los cargos de confianza pueden traducirse en canales de contaminación política. Así mismo, no existen restricciones para formar parte de la estructura administrativa a las autoridades electas, especialmente senadores y diputados (cuya posibilidad de actuar como ministros está contemplada incluso en la Constitución) así como a autoridades de partidos políticos, ONGs, gremios, sindicatos, organizaciones religiosas y otros representantes de sectores que puedan articular intereses políticos particulares a través de los recursos del Estado.

A pesar del progreso observado en una serie de administraciones comprometidas a la reforma de la función pública que lograron introducir avances en términos de incrementar la equidad y objetividad en el acceso a la misma, así como su profesionalización y la introducción de una cultura más meritocrática, menos politizada y clientelista, las limitaciones existentes en la ley la hacen muy vulnerable a interpretaciones por parte de liderazgos políticos que eventualmente no comulguen con estas ideas.

El fortalecimiento de la base legal e institucional, tanto de la Secretaría de la Función Pública, como de las Entidades y Organizaciones del Estado,

y particularmente en SENAVITAT, encargadas de la implementación de las políticas de recursos humanos, resulta por tanto fundamental para la continuidad y profundización del proceso reforma.

Contrataciones Públicas

Otra gran causa de la corrupción generalizada existente en el sector público en décadas pasadas se originaba en el sistema de adquisiciones públicas. La evaluación de las compras públicas realizada por el Banco Mundial en el año 2003 indicaba serias falencias en el sistema de compras públicas heredado de la dictadura. Las falencias incluían legislaciones desfasadas en el tiempo que imposibilitaban la utilización de mejores prácticas basadas en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de información, además de una descentralización normativa donde las OEEs desarrollaban sus propios procedimientos de contratación, limitando la competencia y favoreciendo la conformación de carteles (World Bank, 2003).

En respuesta a las demandas internas y externas para la modernización del sistema de compras públicas, en el año 2000 fue lanzado el Plan Nacional de Integridad, que incorporó actores del gobierno, la sociedad civil y donantes internacionales con el objetivo de identificar los principales riesgos y falencias del sistema de compras públicas. En ese sentido en el año 2001, el país fue beneficiario de un paquete de asistencia técnica por parte del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (IADB), con el objetivo de reformar su sistema de compras públicas. A pesar de ello el progreso fue lento y sólo se logró avanzar en la redacción y promulgación de la nueva ley de contrataciones públicas en el año 2002 (World Bank, 2003).

La evaluación del 2003 recomendaba para el avance en términos de la implementación del nuevo sistema la promulgación de un decreto reglamentario que haga énfasis en las bondades de la ley 2051-02 y limite las posibilidades de interpretación desfavorable de la misma, así como el desarrollo de las capacidades técnicas y administrativas de la unidad de implementación, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), el desarrollo de procedimientos eficientes y transparentes con énfasis en el uso de tecnologías informáticas, el desarrollo de las capacidades técnicas del personal a cargo de la implementación de los procedimientos de contrataciones, entre otras (World Bank, 2003).

Por otro lado, la reevaluación de las compras públicas por parte del Banco Mundial, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo, unos años después reveló que el plan de acción recomendado había sido

implementado casi en su totalidad, consiguiendo importantes avances en términos de la modernización de los sistemas tanto de compras públicas como de administración financiera (Interamerican Development Bank & World Bank, 2007). A pesar de ello la evaluación encuentra debilidades persistentes, entre ellas: (1) El débil vínculo institucional entre el ente normativo y regulador centralizado, la DNCP, y las unidades operativas (UOCs y UEPs) dependientes de la jerarquía interna de las OEEs, con las consecuentes debilidades en términos de competencia del personal y adecuación y estandarización de los procedimientos. (2) La persistencia de OEEs no conectadas al SIAF. (3) La escasa capacitación al sector privado. (4) La falta de un marco legal que habilite las asociaciones público-privado. (5) Las demoras en los pagos que limitan la participación de empresas con limitada capacidad financiera como las PYMES. (6) la falta de sanción de conductas penales por falta de seguimiento del Poder Judicial (especialmente a lo referente a conductas de oficiales públicos) a pesar de que las sanciones administrativas se realizan efectivamente. (7) La ausencia de códigos de ética y procedimientos de resolución de conflictos de interés. (8) Ausencia de regulación pertinente a la colusión de proveedores. A la fecha muchas de estas debilidades se han subsanado o se encuentran en proceso de hacerlo, en gran parte debido al incentivo de instituciones complementarias como el MECIP y la reciente ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Luego de una década de implementación exitosa, entendemos que la ley de Contrataciones Públicas con sus decretos y resoluciones reglamentarios ha mejorado el control, documentación, trazabilidad y transparencia de los procesos de adquisición, locación y contratación del Estado Paraguayo, promoviendo el desarrollo de procesos orientados a la eficiencia y simplificación administrativa, bajo los principios de centralización normativa y descentralización operativa, promoviendo la libre competencia en igualdad de condiciones entre proveedores, posibilitando la transparencia de las distintas etapas del proceso, la rendición de cuentas, auditoría, detección de irregularidades y la aplicación de sanciones correspondientes. Los mecanismos de supervisión, participación, control y protestas permiten que la competencia entre proveedores se constituya como el principal de detección de irregularidades, complementando la labor de implementación y monitoreo de los organismos de control del Estado.

Por otro lado, el BM y el BID encontraron que algunas de las limitaciones que persisten gravitan sobre la exclusión de procesos relevantes, como: (1) la contratación de consultorías que también se rigen por la ley de la función pública, existiendo una superposición normativa que da pie

a discrecionalidades. (2) Las concesiones del Estado que son reguladas por una ley diferente. (3) Los servicios de correspondencia interna y externa, seguramente alineados a mantener viables las operaciones del correo público paraguayo. Otras debilidades pueden estar relacionadas a las discrecionalidades permitidas a las autoridades de los OEEs en relación a la selección de los mecanismos de contratación, así como las bases, condiciones y términos de referencia, también la posibilidad de cancelar licitaciones, que permitirían cierto margen de direccionamiento de existir mala fe en el liderazgo administrativo. La existencia de excepciones (Art. 33). Así como la disposición de requisitos administrativos y financieros elevados a proveedores puede limitar la competencia, especialmente en el sector de las PYMES. Esto último puede promover la creación de empresas intermediarias con la correspondiente pérdida de eficiencia (Interamerican Development Bank & World Bank, 2007).

Con todas sus limitaciones, no pueden negarse los importantes avances en términos de la modernización, eficiencia, control y transparencia en los procesos de contrataciones públicas en el Estado Paraguayo⁸. De acuerdo a entrevistas con autoridades de SENAVITAT, el sistema de contrataciones públicas posee los procesos más ordenados en la entidad, asegurando el control y la transparencia en la obtención de insumos y recursos físicos, liberando la atención de la alta dirección para tareas más estratégicas. (Sauer, A., Coordinación Transparencia y Participación Ciudadana, SENAVITAT, Entrevista Personal, 28 de Marzo de 2017). En tal sentido resulta un componente positivo del contexto institucional en términos de expectativas para el futuro.

Modelo Estándar de Control

Si bien la Constitución Nacional de 1992 definía como organismo de control del Estado Paraguayo a la Contraloría General de la República (CGR), y posteriormente la ley 1535-99 para la Administración Financiera del Estado creaba la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) además de unidades de control interno en las diferentes Entidades y Organismos del Estado, importantes debilidades en términos de los procesos y mecanismos de control fueron detectadas en evaluaciones internacionales durante la década de los 2000s (Cohen y col., 2004; World Bank, 2004). Así mismo, los pobres resultados en términos de encuestas inter-

8 Esto último no implica, sin embargo, la erradicación de las posibilidades de corrupción, sí el incremento en su dificultad, al definir claramente las responsabilidades y mantener la trazabilidad de los procesos.

nacionales de percepción de la corrupción posicionaban al país de manera consistente entre los peores a nivel regional y mundial (Transparency International, 2016). Todo ello indicaba la presencia de importantes debilidades institucionales en los procesos de control y las unidades que debían implementarlos.

Dadas estas debilidades, se configuró el programa UMBRAL para la mejora del sector público apoyado por la USAID, en su eje orientado a la lucha contra la corrupción y la impunidad, proponiendo el desarrollo de un Modelo Estándar de Control a ser implementado en todas las OEEs. El Modelo estándar fue desarrollado con la participación de la Auditoría General del Poder Ejecutivo, las Unidades de Control Interno de las OEEs y la Contraloría General de la República. El mismo se basa en normas internacionales de control y auditoría, tomando elementos de las normas COSO, COCO, CADBURY, COBIT, GAO y MECI Colombia, adaptados al marco institucional definido por la CN 1992, la ley 1535-99 así como otras legislaciones y normativas vigentes. Para el año 2008, una serie de decretos y resoluciones establecen y norman la implementación y supervisión del MECIP en todo el sector público paraguayo. Principalmente los decretos presidenciales 10.883-07 y 962-08 y la resolución CGR 425-08, de la Contraloría General de la República. De acuerdo a estas reglamentaciones, las unidades de control interno de las OEEs asumen la responsabilidad de implementar el MECIP, mientras que las evaluaciones externas son realizadas por la AGPE y la CGR (Ospina y col., 2008).

La implementación del MECIP en las OEEs a la fecha es dispar, según se puede observar en publicaciones de la AGPE y la CGR, pero la existencia de un ranking de entidades, su utilidad como mecanismo de publicidad y legitimación de las administraciones, así como la presión hacia la mejora por parte de las autoridades electas, crea un incentivo positivo para su adopción lo cual se traduce en una tendencia hacia la mejora con el tiempo (Auditoría General del Poder Ejecutivo, 2017).

De acuerdo a entrevistas con autoridades de SENAVITAT el MECIP resulta fundamental para la creación de un ambiente de control, transparencia y rendición de cuenta con tendencia hacia la gestión de la calidad y la mejora continua. La norma establece guías para la formulación de estrategias institucionales alineadas a los planes estratégicos más generales del sector público así como la demanda de los beneficiarios y su focalización. Establece además criterios para la elaboración de procedimientos orientados a la implementación de la estrategia, dotados de controles y medidas

para la gestión y el control de los riesgos operativos (Entrevista personal, número 2).

El MECIP resulta además fundamental en términos de institucionalizar el cambio de valores en la administración pública, desde una visión tradicional de clientelismo hacia una visión moderna de gestión eficaz y eficiente de las políticas públicas definidas de forma participativa y pluralista. El seguimiento de la implementación del modelo por parte de los organismos de control, así como la publicación de los resultados, favorecida con la ley 5282-14 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, contribuye además a generar incentivos adecuados para los administradores públicos.

El modelo posee, sin embargo, ciertas limitaciones susceptibles a la mejora. Por un lado, la intención de implementar el modelo en todo el sector público, con sus limitaciones en términos de capacitación y competencias en modelos modernos de gestión, ha derivado posiblemente en una excesiva rigidez en términos de implementación operativa. El MECIP cuenta con formularios rígidos y codificados para la implementación operativa de cada uno de sus elementos, a los cuales deben ajustarse las OEEs sin mucho margen para la adaptación a sus particularidades. Las rigideces operativas se traducen además en una falta de flexibilidad en términos de mecanismos y métodos para el control y seguimiento por parte de la AGPE y la CGR, que mantienen un énfasis excesivo en la documentación formal y los medios impresos (Entrevista personal, número 2). En la medida que las OEEs adopten tecnologías de información moderna y vayan alejándose de los procesos basados en papel resultaría necesaria una revisión del MECIP y su seguimiento a nivel operativo de modo a incrementar la eficiencia, el control y la transparencia de manera simultánea.

Otra limitación del MECIP deviene de su debilidad legislativa, al estar normado por decretos y resoluciones de OEEs, careciendo de una ley que lo soporte. Si bien la ley 1535-99 establece la obligatoriedad de implementar sistemas de control no define un modelo específico, quedando la implementación por tanto al arbitrio de las autoridades electas del ejecutivo, por un lado, y de la CGR, por otro, la decisión de continuar con el proceso. La definición legislativa, no obstante, si es demasiado específica, podría así mismo incrementar las rigideces encontradas en el modelo, por lo que la misma debería tener especial cuidado en encontrar el grado de abstracción adecuado que permita la consolidación institucional de los procesos iniciados con éxito mientras que evite normar en extremo detalle los aspectos operativos.

Transparencia y Acceso a la Información Pública

En el año 2013 toma posesión de cargo la administración Cartes (2013-2018) con la intención aparente de profundizar el proceso de modernización del Estado a través de la profesionalización de la función pública, la intensificación de los controles sobre la corrupción y otras malas prácticas, la rendición de cuentas, el énfasis en los resultados y la transparencia. En tal sentido el presidente aprovecha los primeros meses del gobierno, en los que contaba con un amplio apoyo en el Congreso, para lograr la aprobación de un paquete de proyectos de ley orientados a potenciar estos objetivos de gobierno. Entre ellos se encontraba la ley 5282-14 que tenía como objetivo garantizar el acceso a la información pública, entendida ésta de manera amplia como toda aquella producida y gestionada por las instituciones del Estado (incluso las binacionales generalmente sujetas a excepciones legislativas).

La ley 5282-14 opera de manera transversal con otros elementos del marco institucional del Estado Paraguayo, potenciando el trabajo de las agencias de regulación y control de diferentes aspectos de la administración pública, como son la administración financiera, las contrataciones e inversiones, los recursos humanos, la coordinación de las políticas públicas, entre otras, al permitir a grupos organizados, la prensa y la sociedad civil en general actuar como críticos y contralores del sector público. Esta ley resulta además un elemento clave para la alineación de los intereses de los administradores públicos y la ciudadanía en general, reduciendo los problemas de principal y agente que tradicionalmente han permeado la política y la administración pública en el país.

Tradicionalmente los administradores públicos respondían en mayor grado como agentes de la clase política y ciertos grupos de presión como sindicatos y gremios antes que a la ciudadanía en general. Los cambios en el contexto institucional de las últimas décadas han logrado reducir en gran medida esas distorsiones provocadas por el sistema político. La ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, especialmente al incentivar la publicación proactiva de la información aprovechando tecnologías de información moderna como internet y las redes sociales, se articula positiva y transversalmente con este contexto institucional. En términos de implementación, por supuesto algunos OEEs presentan mayor rezago que otros, pero al igual que otros casos la tendencia es positiva y se encuentra potenciada por los incentivos de obtener un mayor reconocimiento y legitimidad por parte de las autoridades administrativas.

Coordinación de Políticas Públicas

En lo que se refiere a la coordinación interinstitucional de políticas públicas, el decreto 2794 aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, que determina las estrategias generales de las políticas públicas, a las cuales deben alinearse los planes estratégicos institucionales (PEI) realizados por las OEEs. La Secretaría Técnica de Planificación actúa de organismo de coordinación interinstitucional en materia de políticas públicas, supervisando la adecuación de los PEIs al PND 2030, así como la alineación de los presupuestos financieros a los objetivos estratégicos. De manera similar, una vez aprobados los planes y presupuestos por las instancias ejecutivas y legislativas correspondientes, la STP realiza un trabajo de monitoreo de la ejecución de la estrategia, así como un trabajo de coordinación basado en programas específicos interinstitucionales con criterio de focalización. Entre estos programas resulta clave el denominado “Sembrando Oportunidades”, que atiende el pilar estratégico de reducción de pobreza del PND a través de acciones interinstitucionales enfocadas en la población identificada como pobre y pobre extrema.

La estrategia de SENAVITAT se ha adecuado a estos nuevos lineamientos a partir de la nueva administración en el 2014, reenfocando la estrategia hacia los sectores más carenciados (Entrevista personal, número 7) con un alto componente de subsidios, lo cual, como vimos anteriormente, representó un cambio importante en la política habitacional del país tradicionalmente enfocada al financiamiento de viviendas a la clase media.

Así mismo, la planificación habitacional ha incorporado elementos de coordinación institucional importante de manera a mejorar focalización y aprovechamiento de los recursos públicos, incluyendo la información sobre terrenos públicos pertenecientes a distintos OEEs con los que se trabaja de manera coordinada (Entrevista personal, número 3). De igual manera, la plataforma existente de datos abiertos para el monitoreo de la ejecución física se encuentra disponible en la web, en cumplimiento con la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, facilitando su monitoreo permanente.

Las limitaciones del esquema de coordinación de políticas públicas en el país se refieren especialmente a la debilidad institucional de los procesos implementados. El Plan Nacional de Desarrollo 2030 responde a un decreto presidencial y aún no cuenta con una aprobación legislativa que permita establecer una continuidad más allá de la línea política de las administraciones sucesivas. Tiene a su favor sin embargo que el mismo ha sido realizado mediante un proceso de consulta amplia y participativa con dife-

rentes sectores de la sociedad civil, e incorpora un número importante de objetivos estratégicos relevantes para el desarrollo social y económico del país, y que se encuentran alineados a definiciones internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Banco Mundial. De tal manera, el PND cuenta con la suficiente flexibilidad para adaptarse a diferentes visiones políticas, las que se pueden traducir sencillamente en una diferente priorización de los objetivos existentes antes que una eventual redefinición. De manera similar, la importante función de coordinación interinstitucional llevada a cabo por la Secretaría Técnica Nacional ha sido potenciada recién en la última administración y su sustento normativo se basa en un decreto presidencial que actualiza una ley de la década de los 1960s. Esta situación hace vulnerable su función ante eventuales cambios en la dirección política.

Regulación, Control y Coordinación Horizontal

Estos y otros avances institucionales a nivel del sector público, han permitido, a nuestro criterio, promover una mejoría multidimensional en términos del ambiente de acción de las entidades y organizaciones del Estado. De acuerdo a las entrevistas realizadas, así mismo, hemos concluido que el liderazgo de SENAVITAT en el periodo 2015-2018, se ha apuntalado en gran medida sobre estos avances institucionales, aprovechándolos para ganar legitimidad y para apoyar el cambio organizacional encarado. Los avances institucionales, sin embargo, son una condición necesaria pero no suficiente para el cambio organizacional. Los mismos logran permear a nivel organizacional sólo si existe un liderazgo competente, genuinamente comprometido con estos avances (Alfonzo y otros, 2018).

Algunas dimensiones en las cuales los avances institucionales han mejorado los incentivos a la dirección y función pública en general, tienen que ver con la regulación, control y la coordinación horizontal. Por un lado, en términos de regulación, el principio de centralización normativa y descentralización operativa, replicado en varios aspectos de la función pública paraguaya, ha simplificado los procesos de control y mejorado el problema de la corrupción. Si bien aún queda mucho por recorrer, desconocer estos avances puede ser contraproducente e incluso peligroso. Resulta una idea mucho más segura y productiva construir sobre los logros existentes ya conquistados.

Así mismo, en términos de control, las regulaciones han encontrado, a lo largo de varias administraciones, una implementación gradual pero incremental, a través de las agencias especializadas, como la SFP, la DNCP, la

AGPE, entre otras. La independencia operativa, y principalmente política de estas agencias resulta central para la profundización de las reformas a mediano y largo plazo.

Finalmente, entendemos que los avances institucionales mencionados también han permitido una mejor coordinación horizontal, entre los entes encargados de articular las políticas de desarrollo. Al proponer estándares y objetivos comunes a todo el sector público, el marco institucional mejorado del país ha permitido el trabajo coordinado de agencias encargadas de la vivienda, la energía, el agua y la sanidad, la educación, la salud, entre otras políticas públicas, para lograr soluciones integrales a los problemas sociales del país⁹. Concluimos que esta coordinación resulta fundamental para la optimización de los muy escasos recursos con los que cuenta el Estado paraguayo.

Referencias bibliográficas

- Alfonzo et al. (2018). *Governance-Oriented Leadership in Public Agencies: The Case of SENAVITAT*. Working Paper. Instituto Desarrollo.
- Ashwell, W. (2007). *Concepción 1947*. Servilibro. Asunción.
- Auditoría General del Poder Ejecutivo. (2017). *Reportes de Implementación del MECIP*. Retrieved May 23, 2017, from <http://eval.mecip.gov.py/Mecip/reportes/listareportes>
- Birch, M. (2011). *Generando Crecimiento Sustentable en un contexto democrático 1989-2009*. In F. Borda, Dionisio; Masi (Ed.), *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010* (pp. 245–282). Asunción: Centro de Analisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Borda, Dionisio (2007). *Paraguay: Resultados de las Reformas (2003-2005) y sus perspectivas*.
- Borda, Dionisio; Masi, F. (2011). *Breves consideraciones sobre la institucionalidad pública en el Paraguay*. In D. Masi, Fernando; Borda (Ed.), *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010* (pp. 284–326). Asunción: Centro de Analisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Borda, D. (2016). *Las debilidades del sistema tributario paraguayo*. Por Dionisio Borda. *Economía Y Sociedad*, 38, 11–13.
- Centro de Estudios Judiciales de Asunción. (2009). *Propuesta de Anteproyecto de Código de Organización Judicial*.
- Cohen, D., Berthin, G., & Mizrahi, Y. (2004). *An Assessment of Corruption in Paraguay*.

⁹ Un claro ejemplo se grafica más adelante en el capítulo sobre el proyecto Barrio San Francisco.

- Congreso Nacional. Ley Nro. 1.535/99 de Administración Financiera del Estado (1999). Gaceta Oficial N° 1.
- Congreso Nacional. Ley Nro.1.626/00 de la Función Pública (2000). Paraguay: Gaceta Oficial N° 249.
- Congreso Nacional. Ley Nro. 2.051/00 De Contrataciones Públicas (2002). Paraguay: Gaceta Oficial N° 38.895.
- Congreso Nacional. Ley 5282 De libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental (2014). Paraguay: Gaceta N° 180.
- Cooper, J., & Brady, D. W. (1981). Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. *American Political Science Review*, 75(2), 411–425. <https://doi.org/10.2307/1961374>
- Dirección General de Estadística Encuestas y Censos. (2015). Condiciones de Vida 2010-2015.
- Flores, A. (2009). Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio. *Revista de La Organización Latinoamericana Y Del Caribe de Centros Históricos*, (3), 37–46.
- Interamerican Development Bank, & World Bank. (2007). Actualización del Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas del Paraguay.
- Lachi, M. (2010). La función pública en Paraguay: Aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del estado. *Germinal Documentos de Trabajo*, (5), 2–28.
- Lambert, P. (2002). State reform and the “privatized state” in Paraguay. *Public Administration and Development*, 22(2), 163–174. <https://doi.org/10.1002/pad.218>
- Lemarchand, R., & Legg, K. (1972). Political Clientelism And Development A Preliminary Analysis. *Comparative Politics*, 4(2), 149–178. <https://doi.org/10.2307/421508>
- Lemos, M. C., & de Oliveira, J. L. F. (2004). Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceará, Northeast Brazil. *World Development*, 32(12), 2121–2137. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.08.002>
- Lewin, K. (1991). Conduite, connaissance et acceptation de nouvelles valeurs. In y. ; t. Tellier & roger (eds.). *Changement planifié et evolution spontanée* (pp. 1–12). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Lezcano Claude, L. (2016). Historia Constitucional del Paraguay (Período 1870-2012). Retrieved May 23, 2017, from <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/>
- Ospina, L. M., Angel, Y., Navas, E., Pérez, T., Jaramillo, J. C., Herrera, W., & BDO Rubinsztein & Guillén. (2008). Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay: Marco Conceptual. Asunción.

- Pangrazio, M. A. (2000a). *Historia Política del Paraguay*. Tomo II. Intercontinental. Asunción.
- Pangrazio, M. A. (2000b). *Historia Política del Paraguay* - Tomo I. Intercontinental. Asunción.
- Paredes, R. (2011). *Stroessner y el stronismo*. Servilibro. Asunción.
- Poletti Adorno, A. (2011). *Derecho Constitucional Comparado*. Intercontinental. Asunción.
- Richards, D. G. (2008). Transition and reform in a predatory state: the case of Paraguay. *Journal of economic policy reform*, 11(2), 101–114.
- Roniger, L., Briquet, J.-L., Sawicki, F., Auyero, J., & Piattoni, S. (2004). Political Clientelism, Democracy, and Market Economy. *Comparative Politics*, 36(3), 353. <https://doi.org/10.2307/4150135>
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2013). *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay (Planhavi)*.
- Transparency International. (2016). *Corruption perceptions index*. Retrieved May 19, 2017, from <https://www.transparency.org/research/cpi/>
- World Bank. (1996). *Paraguay The Role of the State*.
- World Bank. (2003). *Republic of Paraguay country procurement assessment review*.
- World Bank. (2004). *Paraguay Evaluación de la Capacidad de Gestión de la Administración Financiera Pública*.

Factores para la implementación exitosa del cambio organizacional en el sector público en Paraguay; Lecciones del caso de SENAVITAT

*José Molinas Vega
Sara Meza*

Durante décadas, el sector público del Paraguay ha sido observado como un sistema ineficiente, incapaz de proveer bienes y servicios públicos de calidad. Esta incapacidad generalmente se ha atribuido a malas prácticas como la corrupción, el clientelismo, entre otras. La reciente apertura de la información pública ha puesto a conocimiento de la sociedad civil varios de estos casos. Es muy probable, sin embargo, que hayan existido muchos más, olvidados por una cultura administrativa cerrada, permisiva y opaca.

La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) no ha sido la excepción. A pesar de las repetidas reorganizaciones y cambios de nombre desde su creación, esta institución mantuvo un desprestigio generalizado entre la población, reforzado por su baja producción de viviendas y sonados casos de corrupción.

La historia institucional de SENAVITAT parte de la creación del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) mediante la ley N° 970 del año 1964. El IPVU se creó con la finalidad de satisfacer las necesidades de vivienda y promover el crecimiento de ciudades y centros urbanos.

Complementariamente, se formó el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BNV) mediante la ley N° 325 del año 1971. El BNV fue creado con el propósito de promover y facilitar el financiamiento de viviendas y compras de terrenos a través de Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.

En el año 1991, se creó el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) por la ley N° 118/1990 con el objetivo de establecer la Política Nacional de la Vivienda. El CONAVI sustituyó al IPVU a través de la ley N° 27/1992 y se convirtió en agente financiero del BNV a partir de la vigencia de la ley N° 79/1992.

Sucesivas modificaciones de las facultades del CONAVI y BNV se presentaron en los años siguientes. Como parte de la reforma de la banca pública, el BNV fue absorbido por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) en el año 2005 mediante la ley N° 2640/2005. En el año 2010, el CONAVI fue sustituido por la SENAVITAT a través de la ley N° 3909/2010.

A pesar de estos repetidos cambios organizacionales, la capacidad de satisfacer las necesidades de viviendas se mantuvo baja. Como se observa en la tabla N° 1, el déficit habitacional total en Paraguay era de 804.017 viviendas para el año 2002, con una mayor concentración en el área rural (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2002).

Tabla III.1- Paraguay: Déficit Habitacional por Tipo y Área de Residencia, 2002

Tipo de Déficit	Área de Residencia		
	Urbana	Rural	Total
Déficit Cualitativo	326.492	378.806	705.298
Déficit Cuantitativo	71.802	26.917	98.719
Déficit Total	398.294	405.723	804.017

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

En el año 2009, el gobierno realizó una proyección del déficit habitacional en Paraguay a través de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y el CONAVI. Éste alcanzaría a más de 1.500.000 hogares para el año 2020 si no se impulsan las políticas públicas necesarias para enfrentarlo (Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, 2013).

Tabla III.2- Paraguay: Proyección de déficit habitacional, 2011, 2015, 2020

Tipo de Déficit	Año		
	2011	2015	2020
Déficit Cualitativo	967.745	1.159.055	1.356.176
Déficit Cuantitativo	138.249	165.579	193.739
Déficit Total	1.105.994	1.324.634	1.549.915

Fuente: Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay (PLANHAVI). Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat

Décadas de poca efectividad, acompañadas de la publicación de casos de corrupción, contribuyeron a generar la desconfianza y el desprestigio generalizado en la ciudadanía. Es así como los propios funcionarios sentían poco o ningún orgullo de pertenecer a SENAVITAT. Ejemplo de ello es la intención de ocultar el logo de la institución bordado en sus camisas

y remeras cuando iban a sitios públicos como supermercados (Entrevista personal, número 7).

Un ejemplo claro de estos casos de corrupción lo constituye el caso de grupos de familias que fueron estafados por funcionarios de SENAVITAT, incluido un ex ministro, en el año 2013. A estas familias se les prometió la construcción de sus viviendas, situación que no llegó a concretarse (Entrevista personal, número 1).

Así mismo, de acuerdo a las entrevistas, los vehículos institucionales no eran debidamente señalizados con el logo de la institución. Debido a que no se utilizaban en las obras, sino más bien como vehículos particulares de directores, no existía interés en hacer visibles estos recursos (Entrevista personal, número 7).

De manera similar, en lo que respecta a ejecución de obras, empresas constructoras adjudicadas en los años 2010, 2011 y 2012 recibieron anticipos, pero no llegaron a ejecutar las obras (Entrevista personal, número 1).

Tal vez el caso más conocido sea el de Camilo Recalde, quien tenía a su cargo el Servicio de Asistencia Técnica (SAT) en SENAVITAT. Éste fue adjudicado de manera irregular en 12 proyectos para la construcción de un total de 321 viviendas sociales, recibiendo más de Gs 16 millones para el efecto. Las más de 300 familias fueron estafadas por el incumplimiento de la construcción de sus viviendas (Entrevistas personales, números 7 y 11; Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, 2014).

Éstos son solamente algunos ejemplos de corrupción y uso indebido de recursos institucionales, que generaron toda una cultura corrupta en la estructura organizacional de SENAVITAT.

Primeras señales de cambio en SENAVITAT

El gobierno de Horacio Cartes (periodo 2013-2018) nombró como ministro de SENAVITAT al Arq. Francisco Knapps en agosto de 2013. Entrevistas a directores de la institución coinciden en que Knapps dio los primeros pasos hacia un cambio organizacional importante en SENAVITAT. Knapps inició el proceso de evaluación de los programas vigentes que permitiera identificar problemas en los mismos. Este proceso se encontraba aún en marcha cuando culminó su mandato como ministro en octubre de 2014 (Entrevista personal, número 8).

Esta evaluación previa sirvió posteriormente como un insumo importante para generar las soluciones concretas a los problemas detectados.

Estas soluciones se aplicaron ya en la administración de la Ing. Soledad Núñez, quien reemplazó a Knapps (Entrevista personal, número 8).

Existieron, además, agentes de cambio dentro de la institución, quienes se encontraban desempeñando interesantes tareas a favor de una mejora institucional. Éste es el caso de la Dirección General de Auditoría Interna, encargada de evaluar y detectar irregularidades a nivel interno.

Esta Dirección redactó informes de auditoría que revelaron actos de corrupción ya en administraciones anteriores, sin recibir respuestas favorables de parte de las autoridades. Esta situación no permitía el inicio de los procesos legales correspondientes. La administración de Núñez, a diferencia de las anteriores, utilizó estos informes como suministros importantes para el inicio del cambio organizacional.

Inicio de una nueva etapa en SENAVITAT: Acciones tomadas

En el año 2014, comenzó una nueva etapa en la gestión de SENAVITAT con el nombramiento de la Ing. Soledad Núñez como ministra. La nueva administración significó un cambio importante en la estructura organizacional y en el día a día de la institución. Esta administración emprendió una serie de acciones destinadas a lograr el cambio organizacional deseado. De acuerdo a la literatura, esta serie de acciones forman parte de lo que se conoce como el contenido del cambio¹⁰. SENAVITAT actuó en varias áreas como recursos humanos, mecanismos de control, procesos, transparencia, entre otras.

Mejora en la Gestión de Recursos Humanos

Un cambio organizacional exitoso y poco traumático se ve facilitado con un aumento de la eficiencia y de la participación de los individuos involucrados en el mismo. La administración al frente de la Ing. Soledad Núñez pudo haber identificado esta condición en el proceso de cambio que inició en el 2014. Es así como se centró en formar y capacitar a los funcionarios nuevos y antiguos, contratar a nuevo personal basándose en la meritocracia y establecer metas productivas.

Una evaluación general elaborada a partir de encuestas internas identificó una serie de debilidades y oportunidades de mejoras en diferentes temas, procesos y direcciones de la entidad (Entrevista personal, número 2).

¹⁰ Para una explicación más detallada de la literatura sobre el contenido del cambio, véase Alfonzo et al. (2017). *Revisión de la literatura sobre los determinantes del cambio organizacional en el sector público y de los desafíos institucionales de SENAVITAT*. Instituto Desarrollo - Universidad de Buenos Aires.

En el tema relacionado a la ética, los resultados fueron notoriamente pobres. A raíz de ello, se revisó y modificó el código de ética. El código original contaba con más de 20 valores. Éste se simplificó a 10 valores esenciales, alineados al Plan Estratégico Institucional (PEI) y más sencillos de transmitir. Se realizaron 110 talleres de inducción y concientización del nuevo código en cada dirección de la institución. Al final de los mismos, los funcionarios firmaron una declaración de compromiso con el código de ética (Entrevista personal, número 2).

Similarmente, en el tema relacionado al talento humano, los resultados de la evaluación general fueron deficientes. Por esta razón, se elaboraron nuevas políticas de talento humano que incluyeron la medición de un índice de gestión de personas y la evaluación semestral del personal. Estas nuevas políticas se socializaron en todas las direcciones de SENAVITAT (Entrevista personal, número 2).

Así mismo, el código de buen gobierno fue socializado entre los funcionarios de SENAVITAT. Este código está relacionado con la calidad de la gerencia, idoneidad, eficacia y eficiencia en la implementación de las estrategias, planes y procesos. Se emprendieron capacitaciones que enfatizaron la importancia de su cumplimiento (Entrevista personal, número 2).

Estos talleres de formación, realizados por la Dirección General de Control Interno, estaban destinados a mejorar los criterios establecidos en el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) de la institución. Se incluyeron, además, temas como el perfil del funcionario público, valores como la honestidad y la transparencia, capacitaciones sobre los procesos internos propios de cada dirección, entre otros temas (Entrevistas personales, números 6 y 11).

Adicionalmente, con estos talleres, se buscó motivar a los funcionarios y lograr su compromiso con la institución, manifestándoles el sentido de urgencia de SENAVITAT de luchar contra la pobreza y la necesidad de cambiar la deteriorada imagen institucional (Entrevista personal, número 7).

Como parte de esta motivación, se mejoraron las condiciones laborales de los funcionarios mediante la creación de un área de bienestar. Esta área contempla la formación y capacitación del funcionario e incluye servicios sociales como atención médica. Con estas acciones, se buscó dignificar la función pública (Entrevista personal, número 4).

Finalmente, se elaboró un plan de capacitación del personal alineado a la estrategia institucional y al puesto del funcionario, que al momento de la entrevista estaba en proceso de aprobación. Este plan buscaba mejorar la eficiencia de los recursos humanos (Entrevista personal, número 4).

Contratación Meritocrática de Recursos Humanos

Uno de los principales avances que experimentó SENAVITAT desde el 2014 ha sido la contratación meritocrática de nuevo personal, incluso para cargos de confianza, yendo más allá de las exigencias de la ley de la Función Pública N° 1626/2000. Anteriormente, era más fácil acceder a puestos laborales a través de contactos, que en muchas ocasiones tenían poco que ver con las competencias técnicas que pudieran tener los individuos. Y mucho que ver con relaciones personales y mérito político- electoral.

Con la administración de Núñez, se formó un comité de selección de personal. El propósito de este comité fue garantizar la transparencia en el proceso de reclutamiento, respetando los procesos normativos establecidos por la Secretaría de la Función Pública (SFP) (Entrevistas personales, números 2 y 4).

Con este comité, el proceso de selección de personal buscó apuntar a la meritocracia y la idoneidad de los individuos para cada puesto. Este criterio se extendió a los distintos tipos de contratación con SENAVITAT: funcionarios permanentes, contratados, consultorías y cargos de confianza. En cada caso, el proceso incluyó consultas a los jefes inmediatos sobre las competencias, habilidades, experiencia específica, conocimientos específicos necesarios para cada puesto (Entrevistas personales, números 4 y 7).

Los concursos públicos de oposición siguieron los procesos normativos establecidos por la SFP. Al principio, se presentaban pocos postulantes debido a la desconfianza en la institución. Posteriormente, al notarse los primeros resultados positivos de la nueva administración, se empezaron a sumar más personas con ganas de trabajar en SENAVITAT (Entrevistas personales, números 4 y 7, 2017).

Igualmente, los criterios de nombramiento y promoción del personal comenzaron a reflejar el rendimiento y la capacidad de los individuos (Entrevista personal, número 4).

Establecimiento de metas productivas para los funcionarios

Una característica notoria de los funcionarios de SENAVITAT, que pudimos notar en las entrevistas, era la poca motivación y poco compromiso con la institución. El pensamiento generalizado entre los funcionarios era asistir a sus puestos en el horario laboral de 07:00 a 15:00 hs. No obstante, su presencia no garantizaba un aporte productivo al logro de la misión institucional. Además, por la ley de la Función Pública, los funcionarios tienen permitido faltar dos veces al mes sin justificar, oportunidad apro-

vechada por personal de SENAVITAT en repetidas ocasiones (Entrevistas personales, números 7 y 10).

La administración de Núñez, consciente de esta situación, encontró la manera de revertirla con el establecimiento de metas productivas (semanales, mensuales, semestrales) para los funcionarios. Este aspecto constituyó otro gran logro de esta administración. Núñez supo crear una nueva cultura de trabajo, alentando a los funcionarios a lograr menos que el mes anterior (Entrevista personal, número 7).

El cambio de mentalidad en los funcionarios de SENAVITAT se evidenció en la nueva dinámica de trabajo. Existen numerosos ejemplos de funcionarios que empezaron a quedarse a trabajar fuera de su horario laboral o incluso fines de semana para cumplir con sus metas productivas. Existieron casos de funcionarios que debieron viajar al interior pagando sus propios viáticos y adaptándose a todo tipo de terreno y situación (Entrevistas personales, números 4, 5 y 6).

Quizá el ejemplo más notorio sea el de funcionarios que trabajaron en días festivos como Navidad, dejando a sus familias para cumplir con sus metas laborales. El grado de compromiso de estos funcionarios con la institución quedó demostrado con estos ejemplos (Entrevistas personales, número 7 y 9).

En resumen, las evidencias apuntan a que el incentivo de cumplir con las metas productivas permitió mejorar el desempeño de los funcionarios de SENAVITAT, quienes empezaron a ser sometidos a una evaluación constante (Entrevistas personales, números 6 y 7).

Fortalecimiento de Mecanismos de Control Interno

La Dirección General de Control Interno es la encargada de establecer y evaluar los procesos internos de la institución, siguiendo los lineamientos del MECIP (Entrevista personal, número 2). Como vimos anteriormente la implementación de este estándar de control en el sector público paraguayo (mediante un proyecto impulsado por el programa Umbral-USAID) constituyó uno de los logros más importantes, en términos de mejora en la calidad administrativa.

En este sentido, los criterios del MECIP se agrupan en cuatro macroprocesos: estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación. A partir de éstos, se elaboraron los procesos específicos de actividades, secuencia, criterios, responsabilidades y registros, incluyendo revisiones, reevaluaciones y rediseño de los mismos que permitieran incrementar la eficiencia (Entrevista personal, número 2).

Antes de la administración de Núñez, los resultados del MECIP en sus distintos aspectos eran deficientes, con un puntaje general bajo para SENAVITAT. Con la nueva administración, se produjo una mejora en los procesos internos que se evidenciaron en el logro del máximo puntaje del MECIP en el año 2017 (Entrevistas personales, números 2 y 4, 2017). Esta notoria mejoría en el puntaje del MECIP estuvo acompañada por un constante apoyo de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), encargada de controlar el cumplimiento de los criterios del MECIP en las instituciones públicas (Entrevista personal, número 2).

Como parte de los criterios del MECIP, se establecieron metas productivas en las direcciones, tema ya mencionado con anterioridad. Estas metas fueron enlazadas al presupuesto, considerando los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030. De esta manera, fue posible elaborar un presupuesto por resultados (Entrevista personal, número 3).

En el área de auditoría interna también se presentaron avances. La Dirección General de Auditoría Interna venía realizando un trabajo importante desde antes de la administración de Núñez. Desde el 2007, ha mantenido un alto grado de cumplimiento en la presentación de informes de auditorías internas de acuerdo a un cronograma anual de trabajo, además de auditorías especiales a solicitud de las autoridades (Entrevista personal, número 8).

Además de ello, informes finales de esta Dirección, que ya habían sido destacados por la AGPE y la Contraloría General de la República (CGR), empezaron a ser utilizados como pruebas para iniciar los procesos legales correspondientes en los casos de corrupción detectados. Siendo un aporte fundamental para la lucha contra la corrupción. (Entrevista personal, número 11).

A partir de estos informes, por otro lado, las direcciones de SENAVITAT recibieron observaciones sobre puntos a mejorar. Pudimos comprobar en las entrevistas que estas observaciones no se habían tenido en cuenta en administraciones anteriores. Por este motivo, las direcciones tuvieron que encargarse de mejorar incluso aspectos de proyectos anteriores (Entrevista personal, número 10).

Además, tras una auditoría de la CGR al cierre del ejercicio del 2014, se mejoraron los registros documentales de los procesos, se empezaron a regularizar cuentas antiguas, procedimientos de pago y ejecuciones presupuestarias (Entrevista personal, número 8).

Fortalecimiento de Mecanismos de Control de Obras y Beneficiarios

Una gran debilidad de SENAVITAT se encontraba, sin dudas, en la fiscalización de obras. Anteriormente, existían entre 5 a 10 fiscales de obra para aproximadamente 100 proyectos en todo el país. Esta situación no permitía ejercer un control adecuado sobre los plazos y avances de las obras (Entrevista personal, número 1). Como consecuencia, existía una gran cantidad de irregularidades en la ejecución de obras (Entrevista personal, número 8).

Con la administración de Núñez, se contrató más personal para fiscalizar las obras, se compraron más vehículos y se designó un personal de confianza frente a este proceso (Entrevista personal, número 1).

Así también, se aumentó la exigencia en los requisitos para los SATs¹¹ y las empresas constructoras en temas de capacidad financiera, técnica, jurídica, social, trayectoria específica (Entrevistas personales, números 1 y 9). De esta manera, se creó un nuevo registro y habilitación de los SAT. A partir del 2017, ningún proyecto sería autorizado si no fuera presentado por un SAT habilitado. Este mismo criterio se esperaba extender a las empresas constructoras y a los fiscales de obra (Entrevistas personales, números 9 y 10).

Igualmente, se incrementó la eficiencia en el proceso de evaluación de potenciales beneficiarios. En administraciones anteriores, existieron casos de beneficiarios adjudicados que presentaron información falsa de su situación socioeconómica con el fin de obtener subsidios. Desde el 2014, un mayor control documental, informes cruzados con otras instituciones públicas, visitas in situ documentadas con fotografías permitieron mejorar la selección de beneficiarios de los programas sociales de SENAVITAT (Entrevista personal, número 9).

Estas mejoras en los mecanismos de control de la institución quedaron evidenciadas en la mayor cantidad de obras culminadas en los plazos establecidos y la selección adecuada de beneficiarios que realmente cumplen los requisitos de adjudicación (Entrevistas personales, números 1 y 9).

Mejora de Eficiencia en los Procesos y Productos

Otra característica bastante notoria en la vida institucional en SENAVITAT ha sido sin dudas la larga burocracia en la tramitación de expedientes.

¹¹ Servicios de Asistencia Técnica, organismos definidos en la ley 3637/09, que crea el Fondo Nacional para la Vivienda Social (FONAVIS).

Un expediente podía tardar meses antes de ser revisado y controlado por las dependencias correspondientes.

Mediante una cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se logró analizar y evaluar las etapas de los procesos que debían seguir los expedientes antes de llegar a una decisión final. El estudio demostró que, en algunos casos, los pasos llegaban a ser más de 80, con un mismo expediente que debía pasar en 5 ocasiones por las manos de la ministra para obtener su firma en cada ocasión (Entrevista personal, número 3).

A partir de estos resultados, la SENAVITAT con la colaboración técnica del BID comenzó una reingeniería de los procesos. Con esto, se buscó simplificar los procesos, eliminando los pasos innecesarios y, de esta manera, mejorar la eficiencia de la institución (Entrevista personal, número 6).

Los técnicos del BID recogieron las matrices, reglamentos, formularios y otras documentaciones institucionales con el fin de informatizar los procesos. De este modo, las direcciones empezarían a manejarse de manera virtual, fomentando un modelo de papel cero. El proyecto comenzó a estar en marcha en el 2016 y se esperaba implementar en el 2017 (Entrevista personal, número 6). Sin embargo, a la fecha de la redacción de este documento dicha implementación se encontraba aún pendiente (Comunicación personal, número 13).

Entre las ventajas que podría haber traído esta reingeniería e informatización de procesos, se encuentran la aceleración de los trámites, permitiendo dar respuestas en un menor tiempo y la trazabilidad de los proyectos institucionales, al tener un seguimiento de los tiempos, los avances y los aspectos pendientes de cada uno (Entrevista personal, número 7). Es altamente recomendable, por lo tanto, que la nueva administración del actual Ministerio de Urbanización Vivienda y Hábitat (MUVH) continúe avanzando en esta dirección. En este sentido, algunas recomendaciones pueden surgir del capítulo sobre modernización de los procesos públicos, que se expone más adelante.

Este sistema no solamente serviría para el manejo interno de los funcionarios de SENAVITAT, sino también podría ser utilizado por los beneficiarios de programas sociales de la institución. Cada beneficiario podría acceder al sistema para averiguar en qué etapa se encuentra su proyecto, cuáles son los avances y otros aspectos (Entrevista personal, número 9).

Otro elemento destacado en la administración de Núñez, como parte del esfuerzo por mejorar la eficiencia, fue la utilización de nuevas tecnolo-

gías de construcción en las obras¹². Sin reemplazar los métodos tradicionales, se recurrió a estas nuevas tecnologías como un complemento. Ante la falta de provisión de ladrillos y otros materiales en los tiempos preestablecidos, estas nuevas tecnologías permitieron seguir las obras con un ritmo adecuado, terminándolas dentro de plazos razonables (Entrevista personal, número 1).

Mejora en la Rendición de Cuentas, Transparencia y Participación Ciudadana

Como hemos argumentado en secciones anteriores, numerosos casos de corrupción caracterizaron a SENAVITAT, así como las entidades antecesoras, por años. Un mal manejo y un uso inapropiado de los recursos parecían ser parte del día a día en la institución.

La administración de Núñez no solo se encargó de denunciar estos hechos de corrupción ante las instancias legales correspondientes, sino también se ocupó de establecer un nuevo estilo de organización y liderazgo. Estilo que se basó en la rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

Las entrevistas que realizamos coinciden en que este nuevo estilo tuvo un impacto positivo en la rendición de cuentas de la institución (Entrevistas personales, números 3, 8 y 10).

Así mismo, se pudo apreciar una notoria mejora en la transparencia en los procesos. Como ejemplos se pueden citar los procesos de adjudicación de proyectos y la gestión de recursos humanos (Entrevistas personales, números 3 y 4).

Anteriormente, el proceso de selección (licitaciones, adjudicaciones, contrataciones) de proyectos de construcción de viviendas se realizaba a puertas cerradas. Los criterios se basaban más en las presiones y contactos políticos, que en las necesidades de los potenciales beneficiarios. A partir de la introducción de las políticas de transparencia, se puede realizar un seguimiento de los proyectos desde la página web de SENAVITAT. Y no se limitó solo a eso, existen casos en donde funcionarios fueron hasta las comunidades a socializar las listas de beneficiarios y explicarles sus derechos

12 A pesar de representar un tema de conflicto político y controversia, con la protesta de los gremios fabricantes de cerámica y otros relacionados a la construcción tradicional, la introducción de tecnologías de construcción, como por ejemplo las casas prefabricadas, lograron incrementar en gran medida el ritmo de entrega de obras. De acuerdo con la ex ministra Núñez, el costo político de dichas decisiones habría valido la pena, en una administración que focalizó el desarrollo humano de los beneficiarios.

y obligaciones. Esto permitió aumentar aún más la transparencia (Entrevistas personales, números 3, 5, 6 y 10).

En el caso de la gestión de recursos humanos, la administración de Núñez adaptó la contratación de personal de confianza a requisitos meritocráticos y normativas similares a las de la SFP, mediante los concursos públicos de oposición. Adicionalmente, la institución comenzó a presentar informes de los tipos de erogaciones y conceptos que reciben mensualmente los funcionarios de SENAVITAT a la SFP. Desde el 2013, los salarios no experimentaron incrementos, de acuerdo a lo mencionado en la entrevista. Todos estos elementos contribuyeron a un aumento de la transparencia (Entrevista personal, número 4).

La mejora de la transparencia estuvo acompañada de una mayor participación ciudadana, fomentada desde la administración de Núñez. Esta administración buscó empoderar a las comunidades, instando a cada una de ellas para incentivar a los beneficiarios a participar de los proyectos. De esta manera, éstos últimos se convirtieron en contralores de los proyectos y empezaron a realizar denuncias de irregularidades como los procesos de selección de beneficiarios y retrasos de las obras (Entrevistas personales, números 1 y 6).

En su mayoría, estas denuncias se canalizaron a través de la Unidad de Transparencia y Participación Ciudadana, creada por la administración de Núñez. Las denuncias se presentaron firmadas por los denunciantes o de manera anónima. A partir de estas informaciones, SENAVITAT se encargó de verificar las denuncias caso por caso (Entrevistas personales, números 1, 4 y 6).

Factores de éxito para el cambio: Estrategia de Implementación

La evidencia recopilada nos sugiere que las acciones tomadas por SENAVITAT desde el año 2014 fueron implementadas siguiendo una estrategia inteligente y adecuada al contexto interno encontrado en la entidad. Existe una abundante literatura de temas de administración pública que se centra en determinar cuáles son los factores clave necesarios para alcanzar un cambio organizacional exitoso. Estos factores incluyen liderazgo, apoyo interno y externo, planificación adecuada, etc¹³. A continuación detallamos la forma en que varios de estos se encararon en SENAVITAT.

13 Para una explicación más detallada de la literatura sobre las estrategias de implementación para un cambio organizacional exitoso, véase Alfonso et al. (2017). *Revisión de la literatura sobre los determinantes del cambio organizacional en*

Liderazgo

A lo largo del capítulo, el lector pudo notar la indiscutible influencia directa e indirecta ejercida por la ministra Soledad Núñez desde que asumió el cargo en SENAVITAT. Una parte importante de la literatura en temas de administración pública destaca el liderazgo como un factor crucial para el éxito del cambio organizacional. El liderazgo de Núñez se caracterizó por ser íntegro, competente y comprometido con la misión institucional. Todos los entrevistados coincidieron en que el liderazgo de la ministra desempeñó un rol clave para el proceso de cambio organizacional experimentado por SENAVITAT.

En las entrevistas obtuvimos numerosos ejemplos de esta actitud de liderazgo de parte de la ministra. La integridad de su liderazgo quedó demostrada en su postura firme de denunciar casos de corrupción ante la fiscalía, una vez obtenidos los informes de la Dirección General de Auditoría Interna. Casos como Camilo Recalde y otros funcionarios que hicieron uso indebido de los recursos institucionales en administraciones anteriores fueron denunciados por Núñez. Así también, la imposición de sumarios administrativos a funcionarios por faltas cometidas fue impulsada por Núñez (Entrevistas personales, números 1, 7 y 11).

Los entrevistados destacan la valentía, el coraje y la decisión de la ministra de presentar las denuncias a pesar de las advertencias de que esa gente era peligrosa y que había una rosca importante que manejaba SENAVITAT. Ella, sin dudar, impuso su postura firme de no permitir casos de corrupción en su administración (Entrevistas personales, números 7 y 11).

El liderazgo competente de la ministra se evidenció en su capacidad de incorporar un dinamismo diferente en las actividades laborales diarias (Entrevista personal, número 3, 2017). Ella supo promover la participación de los funcionarios en la toma de decisiones y delegar tareas transversales a los colaboradores más cercanos (Entrevista personal, número 4).

La ministra consiguió además generar apertura de los funcionarios dispuestos a hacer bien su trabajo. Estos funcionarios no consiguieron el apoyo necesario en administraciones anteriores, situación que cambió con la llegada de Núñez (Entrevista personal, número 7).

Así mismo, la administración de Núñez se caracterizó por ser un modelo de puertas abiertas. Con este modelo, Núñez intentó mostrar la trans-

parencia de su gestión. Los funcionarios podían acudir a su oficina para presentar sus consultas y propuestas (Entrevista personal, número 7).

Finalmente, el liderazgo de Núñez quedó plasmado en su compromiso con la misión institucional. Este compromiso se demostró en sus largas estadías en SENAVITAT. De acuerdo con algunas entrevistas, la ministra se quedaba trabajando hasta la madrugada y regresaba temprano al día siguiente a la institución. Con esta actitud, supo transmitir motivación a los funcionarios. Dar el ejemplo de un trabajo arduo facilitó el logro de compromiso de los funcionarios de SENAVITAT de colaborar con la misión institucional (Entrevistas personales, números 7 y 10).

Planificación

Fernández y Rainey (2006) mencionan como otro factor determinante del cambio organizacional la necesidad de desarrollar un curso de acción o planificación que guíe a la organización. Al respecto, la administración de Núñez siguió varios pasos adecuados para la elaboración de un plan de acción en SENAVITAT.

En primer lugar, esta administración asumió el desafío de lograr resultados de alto impacto a corto plazo. Esta necesidad se generó por la ausencia de respaldo político¹⁴, la urgencia de resultados por parte de la Presidencia, y la existencia de conflictos internos, que mantuvieron latente la posibilidad de un nuevo cambio en la administración (Entrevista personal, número 7).

El desafío se asumió con una focalización en proyectos sociales destinados a la población más vulnerable, a través de diferentes niveles de subsidio habitacional, en el marco del Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS). Con este programa no se requiere pasar por el proceso de licitación pública, lo que permite una mayor agilidad de los procesos. Además, su focalización en la población pobre, también prioridad de la administración, convirtieron al programa FONAVIS en el principal pilar de la administración de Núñez. De esta manera, se buscaba lograr los resultados positivos en el corto plazo (Entrevista personal, número 7).

En segundo lugar, paralelamente a nivel interno, se estudió la situación institucional en cada área. Con este propósito, se realizaron evaluaciones FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) dentro de

14 A pesar de contar con un fuerte respaldo de la Presidencia de la República, el mismo estaba condicionado a los resultados. Aparentemente no existía un nexo político entre la administración de SENAVITAT y el Ejecutivo, más allá de compartir una estrategia y una visión hacia la problemática de la vivienda.

cada dirección de SENAVITAT. En estas evaluaciones se fomentó la participación de los funcionarios. Una vez identificadas las debilidades y amenazas, se buscó llegar a consensos sobre cuáles serían las soluciones adecuadas para cada situación (Entrevistas personales, números 3, 6 y 9).

En tercer lugar, las evaluaciones previas permitieron la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2015-2018. El PEI se convirtió así en la guía oficial del curso de acción a seguir por SENAVITAT en los últimos 3 años.

El proceso de elaboración del PEI se realizó de manera participativa mediante talleres a nivel de jefes de departamento. En estos talleres, se evidenciaron debilidades como funcionarios antiguos que desconocían la misión institucional, el rol y compromiso como servidores públicos (Entrevistas personales, números 4, 6 y 7). Lo referente a la elaboración, monitoreo y evaluación de la estrategia, se menciona en mayor detalle en el capítulo siguiente.

En cuarto lugar, se realizó una modificación de la estructura organizacional de SENAVITAT en el año 2015. Con este cambio se crearon nuevas direcciones generales y se separaron otras con el fin de permitir una gestión adecuada a los objetivos señalados en el PEI (Entrevistas personales, números 9 y 10).

Finalmente, con respecto al tema presupuestario, se estableció una nueva manera de elaborar el proyecto de presupuesto, basándose en un presupuesto por resultados, alineado al PND 2030. En este proceso también se incluyó la participación de los funcionarios de modo a lograr un presupuesto acorde para cada dirección (Entrevistas personales, números 8 y 10).

Apoyo Interno y Gestión de la Resistencia al Cambio

Fernández y Rainey (2006) citan como otros factores claves para el éxito del cambio organizacional la necesidad de construir apoyo interno y externo. En este apartado, nos centramos en la construcción de apoyo interno en SENAVITAT. La construcción de apoyo externo, a partir del contexto institucional, se expone con mayor detalle en un capítulo anterior del presente libro.

Como ya se pudo evidenciar a lo largo del capítulo, la llegada de Núñez a SENAVITAT representó un cambio enorme en el día a día institucional. Bajo las nuevas reglas, existía la posibilidad de que se presentaran fricciones y resistencias de parte de los funcionarios, especialmente los antiguos. La administración de Núñez, consciente de ello, emprendió las acciones

necesarias para lograr la construcción de apoyo interno y superar las resistencias al cambio.

Una estrategia implementada fue la inclusión de funcionarios y directores antiguos en el proceso de cambio. Se posicionó a funcionarios con carreras ya instaladas en la institución y se les dio la oportunidad de demostrar sus conocimientos, capacidades y experiencias. De este modo, parte del personal se comprometió y siguió en la institución, mientras que la otra parte decidió dar un paso al costado por el aumento del ritmo laboral (Entrevistas personales, números 4, 6 y 7).

El logro de la predisposición y el compromiso de los funcionarios y directores permitió un cambio positivo en las actitudes, la cultura y el modo de realizar las actividades laborales (Entrevistas personales, números 5 y 6). Este cambio positivo contribuyó a la construcción del apoyo interno necesario.

Tal es así que varios de los entrevistados aseguraron que estos cambios ya están asentados en la vida institucional de manera permanente, independientemente de quiénes estén a cargo de la administración en periodos posteriores. Existe una expectativa generalizada que estos cambios perduren (Entrevistas personales 4, 5 y 11).

Una vez construido el apoyo interno, las actividades laborales se empezaron a cumplir más rápida y eficientemente. La colaboración interna, la predisposición, la creación de comités de trabajo y la solidaridad desde el nivel directivo resaltan como ejemplos concretos de la generación de una nueva cultura de trabajo en equipo (Entrevistas personales, números 2, 3, 9 y 11).

Así también, se destaca el logro de una comunicación efectiva a nivel institucional. Anteriormente, la comunicación interna se sustentaba, principalmente, en memorándums impresos. Esta situación retrasaba la transmisión de informaciones debido a que los “memos” no eran respondidos rápidamente, demostrando una falta de interés de los funcionarios (Entrevista personal, número 3). Con la administración de Núñez, se implementó la realización de reuniones frecuentes entre directores y la creación de coordinadores como nexos para agilizar expedientes (Entrevistas personales, números 3, 6 y 7).

En las reuniones se pudo comprobar el desconocimiento de las funciones de las direcciones ajenas a los funcionarios. Por este motivo, se fomentó el diálogo interno, lo que permitió la socialización de las metas y un trabajo articulado (Entrevistas personales, números 3 y 6).

En cuanto al nivel de resistencia al cambio, pudimos notar en las entrevistas que, en términos generales, ha sido bajo. El principal desafío que tuvo que enfrentar la administración de Núñez en este aspecto fue la resistencia de los sindicatos. Sobre este punto, se destacan ciertas presiones de conseguir reasignaciones salariales, nombramientos y otros intereses personales. Debido a una respuesta negativa a estos pedidos, se generaron ciertos conflictos. Éstos no llegaron a escalar a mayores niveles gracias al manejo político y respetuoso de la ministra (Entrevistas personales, números 1, 2 y 7).

Entre otros tipos de resistencia (menor) que se presentaron también se destacan la inicial falta de predisposición de realizar actividades que no estaban plasmadas en el manual de funciones, de presentar informes semanales y mensuales y de manejar herramientas informáticas. La administración de Núñez manejó esta resistencia con trabajo, participación y transparencia (Entrevistas personales, números 3, 5 y 7).

La resistencia a realizar actividades no plasmadas en el manual de funciones se superó con el cambio de gestión por resultados, en lugar de gestión por funciones. Esto permitió un aumento notorio de productividad (Entrevista personal, número 3).

Así mismo, la resistencia a la presentación de informes semanales y mensuales se superó con la implementación de una gestión por resultados y con reconocimiento al individuo. De esta manera, la presentación se instaló como una práctica usual (Entrevista personal, número 5).

Similarmente, la resistencia al manejo de herramientas informáticas se superó mediante la realización de capacitaciones y el ingreso de gente joven con conocimientos informáticos (Entrevista personal, número 5).

Resultados obtenidos y temas pendientes

Como pudimos notar en las secciones anteriores, la evidencia apunta a que las acciones tomadas, en conjunción con factores internos y externos, fueron determinantes para lograr la implementación exitosa de un gran cambio organizacional dentro de SENAVITAT. Prueba de ello son los resultados positivos de gran alcance que lograron cambiar la percepción de la ciudadanía en los últimos 4 años. Es posible, sin embargo, que el nivel de alcance de las acciones tomadas y de los factores de cambio no haya sido el mismo en todas las áreas de la institución, quedando algunos temas pendientes destinados a seguir mejorando procesos internos y productos a ofrecer.

La administración de Núñez puso énfasis a programas habitacionales que fueran capaces de generar resultados en el corto plazo. Se lograron cambios sustanciales en áreas prioritarias, especialmente en programas dirigidos a segmentos de pobreza y extrema pobreza de zonas urbanas y rurales y comunidades indígenas. La ejecución de estos programas representó casi el 70% de los recursos disponibles en SENAVITAT (Entrevista personal, número 7).

El énfasis se realizó en proyectos de construcción de viviendas sociales a través de subsidios habitacionales, con recursos provenientes de FONAVIS. Los subsidios se basaron en el nivel de ingreso económico familiar de las personas que postularon al programa (Secretaría Nacional de la Vivienda y la Hábitat, 2018). Según comentarios de los entrevistados, durante el año 2016 se otorgó la mayor cantidad de subsidios en los últimos 6 ó 7 años (Entrevista personal, número 9).

De esta manera, este tipo de proyectos logró el mayor alcance a nivel nacional, llegando a 16 departamentos y 113 distritos en todo el Paraguay. Como se observa en la Tabla N° 3, un total de 20.382 viviendas fueron gestionadas por la administración de Soledad Núñez a través de FONAVIS (Secretaría Nacional de la Vivienda y la Hábitat, 2018).

Tabla III.3- Estado de construcción de viviendas con recursos de FONAVIS, mayo de 2018

Viviendas	Cantidad
Culminadas	14.890
En ejecución	5.046
En inicio	446
Total	20.382

Fuente: Rendición de cuentas: Borrador actualizado a mayo 2018. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

La construcción de estas viviendas sociales estuvo a cargo de los SAT. Como pudimos apreciar en secciones anteriores, los SAT estaban caracterizados por su baja eficiencia y manejo político. Los cambios implementados por la administración de Núñez permitieron formalizar estos servicios mediante un registro y mayor control (Secretaría Nacional de la Vivienda y la Hábitat, 2018). Estos cambios tuvieron efectos positivos en la mayor construcción de viviendas, como se puede observar en la tabla N° 3.

Otro programa emblemático llevado a cabo por la administración de Núñez fue Che Tapýi, financiado a través de una donación de la República de Taiwán. Che Tapýi llegó a 13 departamentos y 33 distritos del país al final de la administración de Núñez. La meta inicial de Che Tapýi fue la

construcción de 4.500 viviendas, de las cuales el 65% ya fueron culminadas como se observa en la tabla N° 4 (Secretaría Nacional de la Vivienda y la Hábitat, 2018).

Tabla III.4- Estado de construcción de viviendas del programa Che Tapýi, mayo de 2018

Viviendas	Cantidad
Culminadas	2.951
En ejecución	919
En inicio	632
Total	4.502

Fuente: Rendición de cuentas: Borrador actualizado a mayo 2018. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

El principal programa estratégico de lucha contra la pobreza bajo el gobierno de Cartes fue Sembrando Oportunidades. SENAVITAT participó del mismo mediante la construcción de viviendas sociales para familias rurales en estado de vulnerabilidad en 11 departamentos y 43 distritos del país. La meta inicial fue la construcción de 5.800 viviendas, de las cuales casi el 80% ya fueron culminadas como se aprecia en la tabla N° 5 (Secretaría Nacional de la Vivienda y la Hábitat, 2018).

Tabla III.5- Estado de construcción de viviendas del programa Sembrando Oportunidades, mayo de 2018

Viviendas	Cantidad
Culminadas	4.477
En ejecución	1.414
En inicio	878
Total	6.769

Fuente: Rendición de cuentas: Borrador actualizado a mayo 2018. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

Así también, SENAVITAT realizó convenios con las entidades binacionales de Yacyretá e Itaipú para la construcción de viviendas sociales y proyectos urbanos destinados a familias de pobreza y extrema pobreza en zonas urbanas. En la tabla N° 6, se puede apreciar que mediante el convenio con Yacyretá, SENAVITAT construyó un total de 1.260 viviendas en 8 departamentos y 20 distritos. Mientras que el convenio con Itaipú permitió la construcción de 1.222 viviendas (Secretaría Nacional de la Vivienda y la Hábitat, 2018).

Tabla III.6- Estado de construcción de viviendas.
Convenios con Yacyretá e Itaipú, mayo de 2018

Convenio con Yacyretá	
Viviendas	Cantidad
Culminadas	1.260
En ejecución	220
Convenio con Itaipú	
Viviendas	Cantidad
Culminadas	1.222
Total	2.648

Fuente: Rendición de cuentas: Borrador actualizado a mayo 2018. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

Otro de los grandes pilares de la administración de Núñez fueron los proyectos estratégicos, como el proyecto Chacarita Alta y el del Barrio San Francisco para familias de zonas inundables de Asunción. En un capítulo posterior se detalla el proceso seguido por SENAVITAT y otras instituciones involucradas en el primero de estos proyectos, de modo a encarar una solución de hábitat integral.

Cabe destacar que todos los programas mencionados se enfocaron no solamente en la construcción de viviendas, sino también de comunidades (Secretaría Nacional de la Vivienda y la Hábitat, 2018). SENAVITAT se encargó de proveer una infraestructura comunitaria y servicios básicos, cumpliendo de esta manera su misión institucional de construir hábitat.

En general, para mayo de 2018 se reportaban un total de 24.800 viviendas culminadas han sido parte del legado de la administración de Núñez en SENAVITAT, en los programas principales.

Tabla III.7- Viviendas construidas por SENAVITAT, mayo de 2018

Programas	Viviendas culminadas
Subsidios de FONAVIS	14.890
Che Tapýi	2.951
Sembrando Oportunidades	4.477
Convenios con Yacyretá e Itaipú	2.482
Total	24.800

Fuente: Rendición de cuentas: Borrador actualizado a mayo 2018. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

Otros programas de menor escala han sido iniciados por SENAVITAT en distintos puntos del país como Hernandarias, Mariano Roque Alonso, Encarnación, Pilar, entre otros. Programas que se tienen previsto continúen en futuras administraciones (Secretaría Nacional de la Vivienda y la Hábitat, 2018).

Aparte de programas propuestos e iniciados en la administración de Núñez, la misma heredó, así mismo, proyectos de administraciones anteriores que se encontraban paralizados. Núñez y su equipo se encargaron de reactivar las obras de estos proyectos. Entre ellos se encuentran los programas de FOCEM, Pueblos Originarios y Vy'a Renda, como se observa en la tabla N° 8 (Secretaría Nacional de la Vivienda y la Hábitat, 2018).

Tabla III.8- Viviendas construidas tras reactivación de obras, mayo de 2018

Programas reactivados	Viviendas culminadas
FOCEM	214
Pueblos Originarios	401
Vy'a Renda	697
Total	1.312

Fuente: Rendición de cuentas: Borrador actualizado a mayo 2018. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

Por último, un dato interesante respecto a la construcción de las viviendas es el proceso de ensayo y error experimentado por el equipo técnico de SENAVITAT. Se presentaron casos en que una habitación construida para una sala-comedor se destinó para otros usos como dormitorio, por ejemplo. A partir de esto, los técnicos de SENAVITAT empezaron a considerar la cultura y las costumbres de las familias rurales y urbanas en el diseño y funcionalidad de las viviendas con el fin de generar verdaderas soluciones habitacionales (Entrevista personal, número 10).

Temas pendientes

Si bien el proceso de cambio organizacional vivido por SENAVITAT en los últimos 4 años generó resultados positivos visibles en términos de productos y procesos, tal vez el nivel de alcance de los cambios no ha sido el mismo en todas las dependencias de la institución.

Entre los posibles motivos que expliquen el nivel de alcance desigual se encuentran los tiempos diferentes que maneja cada área de SENAVITAT. Cada dependencia maneja sentidos de urgencia distintos, lo que implica que cada una se encarga de trabajar en los aspectos que requieren mayor atención. Por tanto, algunas áreas quizás no pudieron dedicar el tiempo necesario para los cambios organizacionales (Entrevista personal, número 3).

Otro motivo podrían ser las capacidades limitadas de algunos recursos humanos. La Dirección General de Gestión y Desarrollo de las personas, encargada del manejo de los recursos humanos, aún se encontraba en un proceso minucioso de realizar las rotaciones pertinentes para oxigenar las áreas necesarias en el momento de la entrevista. Como la institución está

conformada por aproximadamente 700 personas, el proceso de innovación quizá sea lento en algunas áreas (Entrevista personal, número 3).

En consecuencia, es probable que existan temas pendientes de mejoramiento de procesos internos y tipos de productos a ofrecer a la ciudadanía.

En cuanto a los procesos internos, una reestructuración de la matriz salarial podría solucionar el desajuste existente entre las remuneraciones y productividades de los funcionarios y aumentar la transparencia (Entrevistas personales, números 2 y 4).

Otro aspecto referente a los recursos humanos es la necesidad de contar con personal con perfiles y competencias que aún no existen en Paraguay, como especialistas en temas de urbanismo. En estos casos, la cooperación internacional representa una ayuda muy importante al proveer recursos humanos con esos perfiles (Entrevista personal, número 3).

Así también, la sistematización del tablero de control que permita el seguimiento de los programas y proyectos en tiempo real se mencionó como otro punto a mejorar en los procesos internos (Entrevista personal, número 3, 2017). Relacionado a este punto, se encuentra la informatización y uso de tecnología móvil en la presentación de informes de supervisiones de obras en tiempo real (Entrevista personal, número 10).

Igualmente, una retroalimentación de la planificación y evaluaciones frecuentes de programas servirían para mejorar los procesos internos. Esto permitiría conocer el nivel de alcance de los programas y proyectos, por qué no llegaron a los resultados esperados, cómo se puede mejorar, etc. (Entrevista personal, número 3).

En cuanto a tipos de productos a ofrecer a la ciudadanía, se destaca el desafío de generar programas para la clase media. El segmento de familias de ingreso medio con capacidad de pago representa un porcentaje alto de la población paraguaya. Por este motivo, los entrevistados manifestaron que el segundo gran paso que debería realizar SENAVITAT es atender a este segmento de la población (Entrevista personal, número 7).

Finalmente, el fortalecimiento del área de crédito y financiamiento de viviendas facilitaría la atención a familias de clase media y con capacidad de pago. Además, el saneamiento de créditos otorgados mejoraría el estado financiero de SENAVITAT (Entrevista personal, número 7).

Lecciones aprendidas

En líneas generales, el proceso experimentado por SENAVITAT representa, sin dudas, un caso exitoso de cambio organizacional en el sector

público paraguayo. Este cambio puede servir como guía para otras instituciones públicas con el propósito de extender buenas prácticas destinadas a mejorar procesos y productos al servicio de la ciudadanía.

Al respecto, como ya señalamos, existe toda una literatura relacionada con el cambio organizacional en grandes instituciones públicas. Si juntamos este sustento teórico con la experiencia de SENAVITAT, podríamos obtener importantes insumos para futuros cambios organizacionales en el sector público.

La administración de Núñez se centró en temas básicos referentes al manejo de la institución. Recursos humanos más eficientes, mecanismos de control fortalecidos, procesos y entrega de productos más eficientes, aumento de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana son los ejemplos más resaltantes de aspectos institucionales modificados con el propósito de mejorar el desempeño de SENAVITAT.

Además, SENAVITAT supo manejar con éxito factores externos e internos, estableciendo una estrategia destinada a lograr el cambio organizacional. El liderazgo íntegro, competente y comprometido de Soledad Núñez, la elaboración e implementación de un Plan Estratégico Institucional que guió las actividades de la entidad, el logro del apoyo interno y externo y el manejo adecuado de la resistencia encontrada son las acciones más destacadas de la estrategia seguida por la administración de Núñez en los cuatro años de su gestión.

A partir de todo lo mencionado, un manual de buenas prácticas organizacionales enfocado en las instituciones públicas podría ser elaborado como guía para mejoras de procesos. Este manual podría constituirse en el pilar de la administración pública en el Paraguay.

Ante todo, entendemos que el estudio demuestra que el cambio organizacional en el sector público es posible. SENAVITAT es un claro ejemplo de ello. También existen señales que indican que no fue el único caso de cambio organizacional exitoso durante el último periodo presidencial. Así mismo, también hemos recopilado evidencias de otros casos exitosos de administraciones anteriores. Claramente un cambio organizacional positivo, orientado a una administración más efectiva y eficiente de los recursos públicos, enfocado en el desarrollo humano de la población, puede ser parte de una agenda política consensuada. Es responsabilidad de la ciudadanía, por tanto, exigir a sus representantes que las mejoras iniciadas tengan continuidad, de modo a que la calidad de la administración pública paraguaya pueda seguir mejorando.

Referencias bibliográficas

- Alfonzo et al. (2017). Revisión de la literatura sobre los determinantes del cambio organizacional en el sector público y de los desafíos institucionales de SENAVITAT. Instituto Desarrollo – Universidad de Buenos Aires.
- Alfonzo et al. (2017). Revisión y evaluación del Plan Estratégico Institucional y sus indicadores de gestión: Informe final. Instituto Desarrollo – Universidad de Buenos Aires.
- Alfonzo et al. (2018). Governance-Oriented Leadership in Public Agencies: The Case of SENAVITAT. Working Paper.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1964). Ley N° 970/1964: Que crea el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1971). Ley N° 325/71: Que crea el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1990). Ley N° 118/90: Que crea la entidad autárquica “Consejo Nacional de la Vivienda” (CONAVI) y establece su carta orgánica.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1992). Decreto-Ley N° 27/92: Por el cual se dispone la extinción del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo y se modifican, derogan y amplían disposiciones de las Leyes N°s. 325/71 y 118/90.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1992). Ley N° 79/92: Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley N° 27 de fecha 24 de marzo de 1992, por el cual se dispone la extinción del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo y se modifican, derogan y amplían disposiciones de las Leyes N° 325/71 y 118/90.
- Congreso Nacional del Paraguay. (2005). Ley N° 2640/05: Que crea la Agencia Financiera de Desarrollo.
- Congreso Nacional del Paraguay. (2009). Ley N° 3637: Que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social -FONAVIS.
- Congreso Nacional del Paraguay. (2010). Ley N° 3909: Que crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat – SENAVITAT.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2002). Déficit Habitacional por tipo y área de residencia.
- Fernández, S., & Rainey, H.G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 168-176.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2013). Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2014). Resolución N° 343: Por la cual se suspende temporalmente al Servicio de Asistencia Técnica Camilo Aníbal Recalde Dávalos debido al incumplimiento del reglamento de aplicación de Servicios de Asistencia Técnica.

- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2015). Planificación Estratégica Institucional 2015-2018.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2015). Resolución N° 1357: Por la cual se aprueba y se adopta el Plan Estratégico Institucional (PEI) y la misión y visión de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) para el periodo 2015-2018.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2015). Resolución N° 3030: Por la cual se aprueba la reestructuración organizativa y organigrama de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2015). Resolución N° 3013: Por la cual se aprueban las políticas de gestión y desarrollo de personas en cuanto a planeación, selección, inducción, reinducción, formación, capacitación, compensación, bienestar social, laboral, evaluación de desempeño y desvinculación, retiro laboral en la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2016). Resolución N° 556: Por la cual se actualiza la nómina del comité de control interno, responsable de la alta dirección y del equipo técnico MECIP, para dar continuidad a la implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay (MECIP) y del equipo evaluador de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT).
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2018). Rendición de cuentas: Borrador actualizado a mayo 2018.

Gestión en la Estrategia en SENAVIDAT

*Leonardo Alfonso
Bruno Martínez*

Como vimos en la estrategia de implementación del cambio organizacional, uno de los factores clave, de importancia singular, radica en la definición de un plan claro, ambicioso pero realista. Tal plan debe idealmente configurarse a partir de una Visión, alineada con la misión institucional establecida por ley, y que a la vez sea capaz de capturar la imaginación y las voluntades de los servidores públicos, en sus distintos roles y niveles jerárquicos. En tal sentido la sugerencia de la literatura es realizar el proceso de planificación de la manera más participativa posible. Sin embargo, en la realidad muchas veces esto provoca una disyuntiva difícil de sortear: realizar procesos de planificación participativos con equipos que no creen (o no quieren) el éxito de tal proceso, ya sea por motivos políticos, ideológicos o de otra índole. En tales contextos de resistencia interna, muy posibles en un ambiente de gestión pública contaminada por la política partidaria y electoralista, así como por la actividad sindical, la decisión de posicionarse en el continuo participativo – coercitivo no resulta tan sencilla y requiere de una lectura cuidadosa de la cultura organizacional.

En SENAVIDAT, de acuerdo al PEI 2015-2018 y a entrevistas con la alta dirección, pudimos inferir que la metodología utilizada para la definición de las grandes líneas estratégicas fue realizada con una participación más limitada, que luego se fue expandiendo de manera paulatina, a medida que se concentraban en temas más específicos, y a medida que la resistencia interna iba disminuyendo, en función a los logros evidenciados, a un liderazgo abierto, transparente y coherente, y a la mejor de la percepción de la institución a los ojos de la sociedad (Entrevista personal, número 7).

Este enfoque metodológico, de empezar la planificación con un equipo reducido, para luego ampliarlo de manera gradual, suele denominarse en la literatura de cambio organizacional como “marginal” (Boffo, 2003). Trabajar primeramente con un equipo de élite, comprometido, que compartía una macro visión de la naturaleza y función del sector público, resultó al principio más eficiente para delinear líneas estratégicas amplias, tales líneas, de alto grado de abstracción, sirvieron luego de marco para

una planificación más operativa, que se realizó con una mayor participación, logrando así el compromiso de los funcionarios heredados. Estos últimos a su vez fueron complementados con una política de contratación de personal técnico, el cual se sumó posteriormente al proceso. Tal enfoque “marginal” también evitó el riesgo que naturalmente tiene un proceso muy participativo de planificación de producir objetivos no alienados con la visión general del alto liderazgo administrativo, al contaminarse de intereses grupales, sectarios o individuales que puedan gravitar en la organización.

Marcos de referencia

El proceso de planificación estratégica abordado en SENAVITAT, a su vez se fortaleció por la existencia de marcos de referencia claros, que contaban con un alto grado de legitimidad, dado su respaldo por organización de cooperación internacional, amplios sectores políticos y organizaciones representantes de la sociedad civil. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

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 en 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 se posiciona en el pilar estratégico relacionado a la reducción de la pobreza relacionado transversalmente con la línea de sostenibilidad ambiental. En tal sentido se definieron 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.

Los lineamientos de la Mesa Intersectorial del Hábitat y la Vivienda, un organismo consultivo de la sociedad civil, el Plan Nacional de Hábitat y la Vivienda, que aportó un plan sectorial que data del año 2009 y se basó principalmente en los resultados del informe de déficit habitacional

surgido a partir de los resultados del Censo 2002, cuyos lineamientos, en general, tampoco 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, la cual representa no solamente un salto cuantitativo en términos de acceso al financiamiento, sino un cambio de foco hacia una política habitacional más focalizada al segmento de pobreza y pobreza extrema, haciendo uso intensivo de la herramienta del subsidio habitacional.

Prioridades administrativas

Además de estos elementos 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 para una posterior etapa de planificación operativa, más participativa y colaborativa, con el aporte de las diferentes áreas, unidades y direcciones de la entidad.

Planificación estratégica

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”.

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, encontramos que la misma ha sido adecuada, tanto en el enfoque marginal utilizado, en el sentido de definir líneas estratégicas marcadas reduciendo significativamente el riesgo de que la planificación participativa se salga de foco, como en las 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.

En términos específicos de procedimientos, para la Planificación Estratégica, y su primer componente, el análisis situacional y determinación de la línea de base, resultaron también de gran utilidad las guías generales proveídas por el Modelo Estándar del Control Interno del Paraguay (Entrevista Personal, número 2).

En tal sentido el análisis situacional por áreas o direcciones pudo realizarse de manera altamente participativa, considerando las visiones de los diferentes departamentos. Como resultado de ese proceso se llegó a un consenso sobre las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que afrontaban las diferentes unidades de la institución en aquel momento.

Como fortalezas se habían destacado el nuevo equipo humano que contaba con experiencia suficiente y se encontraba comprometido con la estrategia institucional. 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; también contribuyeron, en este sentido.

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 dependencias, la lentitud de los trámites dada una excesiva burocracia, una infraestructura edilicia insuficiente y de mala calidad, la 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, lo cual puede explicarse debido a que, dada

la urgencia de mejorar este aspecto, decisiones fueron tomadas antes de realizar la planificación estratégica; por lo que para cuando ésta se realizó algunos de sus resultados ya fueron visibles. 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 tenía mucho 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 más adelante en la ejecución de la estrategia¹⁵.

En términos de amenazas se mencionaron principalmente el tema de insuficiencia presupuestaria, las restricciones y burocracia en la utilización del presupuesto asignado, la falta de coordinación institucional, la falta de ordenamiento territorial, la 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. Resalta entre estas el hecho de identificar como oportunidad el PND 2030 y su 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 determina-

15 Aunque provocando algunos roces políticos con la industria de la construcción tradicional, tal como se menciona con anterioridad.

dos procesos y decisiones más estratégicas, 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 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 una 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 dirección, etc. Finalmente, como sugieren (Kaplan y Norton, 1996, 2001) las dimensiones organizacionales internas pueden agruparse en cuatro grandes grupos con características muy comunes y causalmente relacionados, las dimensiones o perspectivas: financiera, clientes, procesos internos y aprendizaje y crecimiento. Así mismo,

Barros y Rodríguez (2004) sugieren diferentes variantes de este esquema para organizaciones públicas y sin fines de lucro, pero que tienen relación más con el orden de causalidad (colocando, por ejemplo, la dimensión o perspectiva financiera como base del constructo en lugar que como resultante final) que cambios de sustancia y contenido. Si bien el documento finalmente redundaba en la organización de los objetivos estratégicos en estas cuatro perspectivas, de acuerdo a la metodología Balanced Score Card 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 logró comunicarse con efectividad a la organización, lo cual es, en principio, su objetivo.

Monitoreo y Seguimiento de la Estrategia

En términos de procedimientos y herramientas para el monitoreo y seguimiento de la estrategia, hemos encontrado definiciones claras en el contexto del MECIP, que determinan diferentes herramientas, tanto cuantitativas como cualitativas. Tales herramientas, sin embargo, aún se encontraban lejos de ser automatizadas de modo a proporcionar reportes orientados a la toma de decisiones, con una periodicidad práctica y nivel de precisión suficiente. En términos de Sistemas de Información Gerencial, hemos encontrado falencias importantes en los procesos de recopilación e integración de datos. Los procesos de actualización de reportes para la ciudadanía y estamentos superiores del Estado como la Presidencia, también representaban importantes desafíos.

En tal sentido hemos contribuido con proyecto de transferencia de conocimiento y tecnología para la incorporación de herramientas modernas de integración de datos y gestión de la información estratégica. A la fecha de la redacción del presente volumen la Dirección General de Tecnología y Comunicaciones, en términos de la administración del sistema, así como la Dirección General de Planificación Habitacional, como en términos de usuario master responsable del diseño de informes y de capacitación para la adopción, habían sido capacitados mediante talleres y sesiones de práctica sobre los componentes instalados en los servidores de la institución. Entendemos que, dado el nivel actual de avance en términos de la institucionalización del cambio organizacional, el componente de seguimiento

de la estrategia tendrá una prioridad creciente, tema que es discutido en mayor detalle en el capítulo sobre gobierno digital y electrónico.

Evaluación de la Estrategia

A lo largo del proyecto de investigación, hemos evaluado la Planificación Estratégica Institucional (PEI) realizada por SENAVITAT para el período 2015-2018 en diferentes aspectos. Por un lado, desde el punto de vista del diseño, tuvimos en cuenta el proceso de su elaboración, incluyendo las actividades de diagnóstico realizadas por las diferentes direcciones. Así mismo, analizamos el proceso de elaboración de objetivos estratégicos, a partir del análisis situacional y la línea de base, observando diferentes criterios, como el grado de participación del proceso, el enfoque metodológico y otros recomendados por la literatura. Posteriormente, también se evaluaron los objetivos estratégicos en sí mismos, 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, las mejores prácticas recomiendan un balance adecuado entre objetivos estratégicos de distintas perspectivas.

A nivel más operativo, también analizamos operacionalización de los objetivos estratégicos mediante indicadores, metas, responsabilidades y programas de acción. En tal sentido notamos una superposición de metodologías, debido a 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) en contraposición al proceso de planificación estratégica, liderado por consultores más especializados en el sector privado.

De todas maneras, estimamos que los métodos utilizados para la planificación a nivel estratégico resultaron adecuados, coinciden en gran medida con lo recomendado como mejores prácticas en la literatura correspondiente, pudieron adecuarse al modelo MECIP. Modelo que, por decisión ejecutiva y resolución de la Contraloría General de la Nación, debe ser adoptado por todo el sector público, resultando además sumamente útil para la transformación y mejoramiento administrativo de la entidad. Los investigadores estimamos por tanto que, tal vez debido a la urgencia de otras prioridades y la novedad de los ejercicios genuinos de planificación

estratégica, ciertas formalidades pasaron desapercibidas sin afectar el resultado en términos de efectividad.

Cuadro IV.1- Resultado del Taller de Evaluación Estratégica, Octubre 2017.

Situación Actual	Situación Deseada
<p>TEMA: ARMONIZACIÓN NORMATIVA 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.

En tal sentido, hemos organizado un taller de evaluación de la Planificación Estratégica, en los días 26 y 27 de octubre del 2017, en los que participaron directores y coordinadores de áreas clave de la entidad, conjuntamente con los investigadores de este proyecto. 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, dada la situación encontrada en el ente, y las prioridades definidas por la alta conducción administrativa.

Sin embargo, como en casi todo emprendimiento humano, se han encontrado debilidades y omisiones, a las cuales estuvo sujeto el plan estratégico. Muchas de tales debilidades y omisiones fueron recogidas durante el mencionado taller en una lista de recomendaciones para planificaciones estratégicas futuras, por parte de las mismas autoridades de SENAVITAT, la cual se reproduce en el cuadro IV.1.

Según se pueda observar, queda bastante claro que el principal pilar estratégico del PEI 2015-2018 ha pasado por la mejora de la imagen institucional, haciendo énfasis en acciones de impacto a corto plazo, altamen-

te 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.

Las debilidades del PEI encontradas en el taller derivan justamente de esta formulación, ya que la priorización de temas implica necesariamente la no priorización de otros. En especial se consideraron 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 los funcionarios resaltaron 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.

Concluimos por tanto que la entidad SENAVITAT, hoy Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), enfrenta actualmente un momento y un desafío muy diferente. La administración Núñez se encontró en una situación caracterizada por la corrupción, la opacidad y la ineficiencia, situando la urgencia en la recomposición y articulación del equipo humano. En la actualidad la entidad, habiendo superado en gran medida dichos desafíos, se plantea la necesidad de un mayor orden, sistematización, consolidación y eficiencia, además del incremento en el ámbito de acción, al apuntar también a las necesidades habitacionales de la clase media.

Referencias bibliográficas

- Boffo, C. (2003). Cahiers du centre d'études en transformation des organisations-hecmontreal, 1(june), 1-38.
- Barker, T. S., & Smith, H. J. (1997). Strategic planning: evolution of a model. *Innovative Higher Education*, 21287-306. doi:10.1007/BF01192277
- Barros, J., y Rodríguez, R. (2004). Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral para el sector público. *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, 4, 117-148.
- Bobadilla, P; Del Águila Rodríguez, L.; Morgan, M. (1998), *Diseño y Evaluación de Proyectos de Desarrollo*, PACT. Lima, Perú.
- Bobadilla, P; Del Águila Rodríguez, L. (1998). *Planificación Estratégica para ONGs*. PACT. Lima, Perú.

- Briceño, P (1996). *Administración y Dirección de Proyectos – Un enfoque integrado*. Mc 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.
- Kaplan R. S. y Norton D. P. (1996): *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kaplan R. S. y Norton D. P. (2001): *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Harvard Business School Press, Boston.
- 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.
- Ospina, L. M., Angel, Y., Navas, E., Pérez, T., Jaramillo, J. C., Herrera, W., & BDO Rubinsztein & Guillén. (2008). *Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay: Marco Conceptual*. Asunción.
- Presidencia de la República (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030*. Asunción, Paraguay.
- 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.

Modernización de los Procesos Públicos: Abandonando la Cultura del Papel

*Leonardo Alfonso
Iván Quiroga*

Resulta bastante claro que el concepto de inercia, o tendencia a permanecer en su estado actual, no sólo es aplicable a los objetos físicos, sino también a los culturales. Prácticas que han resultado efectivas, y que fueron transmitidas de generación en generación, a través de distintas instituciones como la familia y el sistema educativo, tienden a permanecer válidas a pesar de la fortaleza que puedan tener los argumentos sobre la existencia de procesos y tecnologías más eficientes. La cultura del papel es una de ellas. Desde sus inicios, en la forma de escritura manual, ha posibilitado la organización de la actividad social a gran escala, permitiendo la formación del Estado y del Mercado, las dos principales instituciones de colaboración social escalables; una política, la otra económica.

Así mismo, a partir del siglo XV, la invención del texto impreso permitió potenciar los procesos basados en documentos en papel, así como apuntaló la alfabetización gradual de la humanidad y las primeras revoluciones científicas y tecnológicas. A partir del siglo XX, sin embargo, con la invención de las tecnologías de información y comunicación digital, se ha logrado incrementalmente la sustitución de los procesos basados en registros sobre papel, por los procesos informatizados. La desmaterialización del dinero, en la forma de cuentas digitales, de los registros administrativos y contables, de los textos informativos, de las normas y leyes, de los contratos, entre otros documentos, ha posibilitado en el siglo XXI un incremento exponencial en la productividad de las organizaciones.

Para el futuro, por otro lado, esta tendencia parece fortalecerse de manera inevitable. La desmaterialización de los registros ha posibilitado la acumulación de enormes cantidades de datos, accesibles globalmente, integrables bajo diferentes plataformas, mientras que, el progreso acelerado de la capacidad computacional, ha logrado la viabilidad de su uso para el entrenamiento de redes neuronales profundas (Deep Learning), entre otros algoritmos de inteligencia artificial, que prometen un salto cualitativo sustancial en el análisis de información para la toma de decisiones.

Cabe la pregunta, por tanto, de ¿en qué medida es posible la adopción de estos procesos y tecnologías en las actividades del sector público paraguayo en general, y en la articulación de la política habitacional, en particular? La rama de la administración pública que estudia este fenómeno suele denominarse como gobierno digital (Garson, 2006), tanto lo referente al uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs) en la provisión de bienes y servicios públicos, denominada gobierno (E-Government); como en el uso de las TICs en los procesos de participación e influencia ciudadana en las decisiones políticas del Estado, denominada gobernanza electrónica (E-Governance). La exploración de la pregunta de investigación aquí planteada, por tanto, puede hacerse en el contexto de esta literatura.

Debido a que la articulación de la política habitacional es un tema referente más al gobierno electrónico que a la gobernanza electrónica, puede que un primer paso consista en el refinamiento conceptual del primero. En tal sentido, diferentes tipos de gobierno electrónico pueden considerarse, en términos de la relación con las diferentes partes interesadas. El G2C (government to citizen) se refiere a los procesos tecnológicos que apuntalan la relación con el ciudadano, tanto en términos de selección de beneficiarios y provisión de servicios, como en términos de rendición de cuentas a la sociedad. G2B (government to bussiness) incorpora la relación de las organizaciones y entidades del Estado paraguayo (OEEs) con organizaciones del sector privado (en particular en lo que se refiere a la política habitacional del Paraguay, el sector privado juega un rol central en términos de proporcionar los servicios de organización de la demanda, así como el diseño y construcción de viviendas). Por otro lado, la integración de las TICs en la relación de una OEE en particular, con otras OEEs, tanto en línea jerárquica vertical como transversal, se define en términos del concepto de G2G (Government to Government). Finalmente, y no menos importante, la incorporación de TICs en los procesos que involucran la gestión de la relación con los funcionarios públicos se incorpora en el concepto G2E (Government to Employee). (cita).

Además de una clasificación del gobierno electrónico por relación con las partes interesadas (G2C, G2B, G2G y G2E), también es posible identificar el nivel de profundidad en el avance de incorporación de las TICs en los procesos gubernamentales. En tal sentido, podemos definir cinco niveles: (1) Emergente, que se caracteriza por una simple presencia web; (2) Mejorada, que incorpora mayor riqueza de información relevante; (3) Interactiva, poniendo a disposición del usuario formularios para trámites, acceso a bases de datos y otros servicios; (4) Transaccional, permitiendo al

usuario la completa tramitación de servicios públicos, ofreciendo plataformas de pago seguro, asegurando respuesta responsable e interacción bilateral, integrando la aplicación cliente a sus procesos internos coordinados entre diferentes direcciones y departamentos; y finalmente, (5) Conectado, implementando sistemas de integración de datos, conexiones con las diferentes partes interesadas, administrando la relación con los usuarios, permitiendo la participación ciudadana en los procesos de control y decisión, así como permitiendo la conectividad móvil a través de aplicaciones para el efecto. UN (2008). Tal vez, hoy en día podríamos actualizar esta lista con un nivel más, el nivel (6) Inteligente, que implicaría la adopción de algoritmos de inteligencia artificial como soporte o sustitución procesos rutinarios de tomas de decisión y comunicaciones.

Gobierno Electrónico en Paraguay y SENAVIDAT

El Estado Paraguayo, desde inicios del siglo XXI, ha avanzado lenta pero sostenidamente hacia la digitalización de sus procesos. Impulsado por la necesidad de mejorar la efectividad y transparencia de su gobierno, y ante una limitación severa en términos de capital humano, la inversión tecnológica se incrementó en gran medida a partir del 2003, a partir de una elevada demanda de parte de la sociedad y las posibilidades de financiamiento ofrecidas por organismos internacionales de cooperación¹⁶. Algunos logros de este esfuerzo incluyen implementación de sistemas para la mejora de la gestión de los ingresos tributarios y la administración financiera, la mejora de las compras y contrataciones públicas, la implementación del modelo estándar de control interno (MECIP), el registro y control de funcionarios públicos, entre otros procesos transversales a la gestión pública, así como mejoras de entidades particulares, como la policía nacional, el ministerio público, el poder judicial, entre otros.

Tales esfuerzos no estuvieron sin embargo libres de resistencia, la cual en algunos casos fue extrema (borda, entrevista). El escepticismo del funcionariado público hacia la digitalización y transparencia de la información y los procesos del Estado no sólo se arraiga en dudas en términos de la efectividad de tales sistemas o en la adecuación de los mismos a la cultura de trabajo, sino además existen fuertes evidencias de que puede estar fundado sobre el hecho que: “Los procedimientos manuales, las interacciones presenciales y la falta de estandarización de procesos hacen que los trámites sean vulnerables a comportamientos deshonestos”. (Roseth y otros,

¹⁶ Particularmente la agencia de cooperación norteamericana, USAID, mediante el programa Umbral I y II.

2018). De hecho, de acuerdo a encuestas realizadas, aproximadamente el 29% de los latinoamericanos reportaba haber participado de soborno, a mediados de la década de los 2010s (Transparencia Internacional, 2017). Ante tal situación no es extraño que las iniciativas de modernización de los procesos públicos se encuentren con diferentes niveles de resistencia, desde una resistencia explícita y violenta, huelgas, boicots y vandalismos, hasta comportamientos de resistencia disimulada, cooperación aparente, cumplimiento puramente formal, hipocresía y poco involucramiento (Boffo, 2003).

La situación en SENAVITAT, particularmente, se vio agravada en sus primeros años por la falta de integridad de las autoridades, lo cual empeoraba la actitud de los funcionarios al generar un clima generalizado de incredulidad y desconfianza de las autoridades (Entrevistas personales, números 1, 2, 7 y 11).

Con la administración Núñez (2014-2018) se logró por lo menos revertir esta última situación mediante un liderazgo competente, comprometido y coherente, además de la decisión de fortalecer y capacitar el equipo humano. De tal manera, el funcionariado de SENAVITAT logró introducir en su cultura el uso generalizado de herramientas tecnológicas, especialmente herramientas geográficas y cuantitativas para la planificación, control y toma de decisiones, como por el ejemplo la construcción de un índice de focalización a partir de la combinación de registros administrativos con estadísticas públicas sobre pobreza y déficit habitacional a nivel de distritos (Entrevista personal, número 3).

Cuadro VI.1- Iniciativas de Gobierno Digital Implementadas en SENAVITAT

Tipo de Iniciativas	Iniciativas	Grado de Profundidad
Government to Citizens (B2C)	Mapa de viviendas, Información Legal y Normativa, Información Organizacional, Planilla de funcionarios, Información de Programas y Beneficiarios, Otras Informaciones.	Interactiva
Government to Bussiness	Información para SATs (Servicio de Asistencia Técnica), llamados a licitación, parte del sistema de contrataciones públicas.	Emergente
Government to Government	Acceso a sistema de datos compartidos facilitados por SENATICs, rendición al tablero de control presidencial, convenios bilaterales con otros organismos. Herramientas geográficas, uso de estadísticas e índice de focalización. Sistema de integración de datos y seguimiento de la estrategia.	Mejorado
Government to Employees	Información sobre concursos de oposición, sistema de recursos humanos.	Emergente

Sin lugar a dudas otro factor catalizador, especialmente en lo referente a rendición de cuentas a la ciudadanía, fueron las iniciativas concernientes a la promulgación de la ley 5282/2014 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, así como los proyectos de datos abiertos y datos compartidos liderados por la Secretaría Nacional de Tecnologías y Comunicaciones (SENATICs). De igual manera, el convenio con el BID para la mejora y digitalización de los procedimientos de selección de beneficiarios y evaluación de proyectos habitacionales, especialmente en el marco del programa FONAVIS, intentó la articulación de estos elementos aislados. (Entrevista personal, número 3). Al momento de realizar este análisis, sin embargo, no tenemos información de que tal proyecto haya sido finalmente implementado.

De acuerdo al cuadro VI.1, por otro lado, se puede visualizar que las iniciativas llevadas a cabo en SENAVITAT, orientadas hacia el gobierno digital, fueron numerosas, pero de bajo grado de profundidad, teniendo mayor énfasis aquellas relacionadas con la gestión con el ciudadano (Government to Citizen, B2C) y en menor medida las relacionadas con la coordinación intra e inter institucional (Government to Government, B2G). Si bien las iniciativas representan un salto cualitativo importante, destacan las importantes oportunidades de mejora y profundización del gobierno digital que aún existen en dicha organización (hoy Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat).

En tal sentido otra de las dificultades se encuentra, como ya lo había sido visualizado por Polidano (2001), en el contraste en las agendas y prioridades entre las agencias del gobierno local y las agencias de cooperación internacional, como ejemplo. En tal sentido, de acuerdo a conversaciones con funcionarios de la Dirección General de TICs, el criterio de los consultores del proyecto del BID pretendía sustituir por completo los sistemas heredados existentes, lo cual se hubiese traducido en una carga administrativa pesada que posiblemente hubiese impactado en la capacidad de respuesta del ente a sus desafíos de corto plazo. Debido a la estrategia de la dirección, de enfocarse en la producción de resultados de corto plazo y alto impacto (Entrevista personal, número 7), no extraña que la iniciativa no haya recibido una elevada prioridad. La capacidad de reconciliar criterios entre agencias, por tanto, puede constituir un factor clave en el éxito de proyectos de digitalización del Estado.

Finalmente cabe destacar la conclusión exitosa del convenio interinstitucional SENAVITAT-Instituto Desarrollo, orientado a desarrollar sistemas de integración de datos y herramientas para el seguimiento de

la estrategia, con capacitación y transferencia de tecnología. La reciente administración del nuevo Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) vio con buenos ojos el proyecto y se mostró muy interesada en su adopción, así como en su apilamiento y mejora continua (Comunicación personal, número 13). Así mismo, de acuerdo a comunicaciones con nuevas autoridades, parece existir un renovado interés en el proyecto de digitalización de procedimientos internos. Esto puede resultar una evolución natural de las prioridades, al haber superado la organización una etapa crítica donde el énfasis parece haber sido la efectividad, para luego pasar a una etapa de consolidación donde el énfasis se reparte mejor entre efectividad y eficiencia. De igual manera, observar tal compromiso del nuevo equipo no deja de resultar prometedor.

En sentido de cómo seguir avanzando en este proceso de profundización del Gobierno electrónico en la entidad, con todos los beneficios que éste acarrea, consideramos conveniente tomar un estudio exitoso a nivel regional, que resulta muy ilustrativo, tanto en términos de la escala del proyecto, como en la estrategia de comunicación con el ciudadano, que es también una de las prioridades de SENAVITAT (MUVH).

Un caso exitoso y sus lecciones: Digitalización de la Gestión Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (CABA)

Entendemos que el caso de la Ciudad de Buenos Aires, sintetiza una experiencia de transformación digital, exitosa y holística, que puede aportar importantes ideas para la modernización del sector público paraguayo. La misma transcurrió entre los años 2008 y 2014.

El desafío planteado por CABA fue el de hallar una forma ágil y efectiva para modernizar el Estado, sobre un modelo de gestión basado en Gobierno Electrónico. Tal iniciativa nace primeramente con la idea de eliminar la excesiva cantidad de papeleo asociado a los expedientes, carpetas, notas, y todo tipo de comunicación que se basa en una cultura que privilegia la escritura y lo analógico.

La decisión política se consolidó en esta etapa en la Secretaría Legal y Técnica, que, tras un análisis de la gestión, encontró inconvenientes de todo tipo mejorar tanto la eficacia como la eficiencia de los procesos. En consecuencia, se creó el Ministerio de Modernización de la Ciudad, que lideró el proceso de transformación en forma integral para toda la gestión local.

El objetivo definido fue avanzar en la digitalización documental de la gestión de la Ciudad de Buenos Aires eliminando el papel de raíz como soporte de cualquier tipo de documento público. La premisa principal que soportaba el proyecto era la de que, para llegar al Ciudadano, se requería contar con procesos y tecnologías adecuadas.

Con el Ciudadano en mente, por tanto, se seleccionó una estrategia de implementación incremental: pequeños pasos que permitieran ir generando concientización respecto de las posibilidades de la digitalización y su sencillez en cuanto a la implementación.

De tal manera, se logró finalmente conformar un ‘ecosistema digital’ denominado SADE, que a su vez articulaba diferentes elementos como: el Expediente Electrónico (EE), el Generador de Documentos Electrónicos (GEDO); facilitado al usuario desde su Escritorio Único (EU) y asegurado mediante firma electrónica. El paso siguiente fue la implementación del Trámite a Distancia (TAD) que facilitaría al Ciudadano en la gestión pública digital.

Aun así, la acción no pasó sólo por la tecnología. Paralelamente se buscó intervenir y replantear las formas de trabajo al interior de la organización del Estado, mediante una transformación pensada para perdurar. La iniciativa no estuvo exenta de procesos políticos y socioculturales, habiendo sido necesario un abordaje complejo al tema.

En términos de resultados se observa que, desde finales de 2013, todo trámite con el Gobierno de la Ciudad se realiza de manera electrónica. Eso constituye a la fecha citada más de 850 trámites y en un tiempo relativamente breve de implementación (2008-2014). El sistema administra relaciones entre 125.000 funcionarios y 55.000 usuarios que realizan millones de registros repartidos en 600 dependencias, 33 hospitales, 1200 escuelas.

En relación al impacto de tal transformación sobre el estilo de gestión resalta el hecho de dejar de priorizar el día a día (emergencia), empezar a obtener evidencias de las actividades, delimitar funciones y arbitrariedad, trazabilidad y seguimiento de trámites, a la vez que permitió pensar, de una vez por todas, en correlacionar gasto público con resultados ciudadanos.

Conflictos y dificultades detectados al momento de realizar el proyecto

El diagnóstico realizado al momento de comenzar el proyecto de ‘despapelizar’ el Gobierno de la Ciudad se encontró ante la encrucijada de tener que lidiar con una importante magnitud de usuarios. Buenos Aires cuenta con 3 millones de habitantes e ingresan a diario otros 3,5 millones

para desempeñar actividades laborales. Lo que se trata es de una megaciudad y la complejidad de abordar sus problemáticas resulta enorme. El relevamiento inicial se encontró con los siguientes problemas: i) trámites lentos; ii) imposibilidad de realizar seguimiento de operaciones; iii) escasa disponibilidad de información; iv) malas prácticas de gestión administrativa; v) operaciones dispersas; vi) duplicación de tareas; vii) trabajo artesanal; viii) dificultad para distinguir trámites iniciados de completados; ix) falta de información y pases sin control.

Así mismo, un análisis de ‘benchmark’ entre países y casos exitosos, como el del Ayuntamiento de Madrid, permitió comparar y comprender otras dificultades asociadas con los siguientes hechos: i) gobiernos son conservadores y reacios al cambio, a diferencia de sectores dinámicos como el privado; ii) enfrentar muchos proyectos en simultáneo implica muchos problemas para abordar; iii) cultura organizacional de los equipos que componen la función pública; iv) un proyecto de Gobierno Digital no se trata pura y exclusivamente de un proyecto tecnológico; v) el Estado genera muchísima información que no logra procesar.

Sin embargo, la dificultad principal transitaba dos dificultades que están interrelacionadas: la cuestión del empleo público y el modo de abordar el proceso de transformación. Dado que el empleo público en la Argentina tiene protección legal, estabilidad constitucional, y se encuentra altamente agremiado, resultó factor clave encontrar argumentos y explicaciones que se sustenten en una mejora de la calidad del empleo y no en una sustitución. Justamente, vencer la resistencia gremial y el miedo de lo nuevo –digitalización– es la piedra angular a resolver.

Factores que facilitaron la implementación: tecnología asociada a la mejora del trabajo

A partir de elaborar un diagnóstico claro de la organización, se detectó que el cambio debía promoverse desde la gestión interna para luego impactar en la calidad de servicios y permitir mayor apertura y atención al Ciudadano. Asimismo, se analizaron casos clave de implementación exitosa, tomando de referencia el Ayuntamiento de Madrid, por el volumen de datos y cantidad de interacciones y responsabilidades que tiene asociado al ser también ciudad-capital de Estado. El paso siguiente, consistió en definir claramente el objetivo de transformación, comunicándolo e involucrando a todos los participantes. También se definieron pasos a seguir, a fin de clarificar el curso de acción lo máximo posible y darle escalabilidad al proyecto.

Todo ello implicó, la apuesta por la escalabilidad. Así como de disponer de una estrategia de abordaje flexible que tolerase una revisión constante en función del monitoreo de indicadores de avance clave y previamente definidos. No debe dejar de mencionarse, la necesidad de armonizar un programa con el marco normativo adecuado que facilite y admita diferentes tipos de modernización. Finalmente, desde luego, resulta fundamental el foco de trabajo con las personas, que requiere también abordajes interdisciplinarios para tener la mejor comprensión de la situación, tanto en procesos, como en clima de trabajo.

En la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires se hallaron ciertos facilitadores que resultaron clave a la hora de explicar el éxito en la 'digitalización' de la administración. Encontramos que: i) la cultura digital en crecimiento apuntala las posibilidades de éxito, dado que las personas son cada día más digitales; ii) las interfaces sencillas permiten una rápida integración entre sistemas y usuarios; iii) el acelerado ritmo de desarrollo tecnológico, que con el grado de avance actual permite alcanzar resultados inimaginables; iv) el bajo costo de almacenamiento, que facilita la incorporación de documentos en forma masiva en la red (o nube); v) el virtual colapso de los métodos de gestión burocráticos, que motivan a la sociedad civil a demandar transformaciones que faciliten el trabajo y la relación ciudadana.

Un tema crucial a destacar es el del impulso institucional que se logró. Es decir, que la iniciativa contó con el pleno apoyo de la conducción político-institucional para desarrollarse. De hecho, en el transcurso de los 5 años del proyecto se creó una normativa específica y una unidad especial, el Ministerio de Modernización de la Ciudad, para poder darle abordaje al proyecto en forma integral.

Siguiendo esa línea, la propuesta se basó en un abordaje de 3 dimensiones: i) legal, dado que se modificó y creó reglamentos y normas para poder incorporar de la mejor manera posible el proyecto digital; ii) técnica, conformando equipos interdisciplinarios (nuevamente aquí se busca enfatizar que la digitalización no es un proyecto tecnológico -únicamente- sino que abarca cuestiones de diagnóstico institucional, gestión de procesos, comunicación, gestión del cambio); iii) educativa, basada en la capacitación permanente. Es decir, incluir la dimensión humana en la puesta en toda la etapa del proyecto.

Resultados y Conclusiones del caso de la Ciudad de Buenos Aires

En retrospectiva, es posible analizar el caso y constatar que, en este caso de la Ciudad de Buenos Aires, en el período 2008 a 2014, se ha logrado transformar la gestión desde una perspectiva presencial, analógica, personal, migrando del trámite en papel hacia una gestión con perspectiva de transformación, donde toda la gestión de Gobierno se plantea y transcurre en el mundo digital.

El pasaje de la gestión artesanal y la modalidad presencial a la fase de transformación tecnológica ha permitido que la Ciudad de Buenos Aires haya logrado despapelizar -cumpliendo así su objetivo- y dándoles celeridad y comodidad a los trámites administrativos de todo tipo. También como resultado se solucionó el corazón de la gestión, es decir, la capa neurálgica y central de los procesos internos. Eso repercutió luego en la calidad de los servicios que pudieron facilitarse al ciudadano a partir de contar con procesos estandarizados y gestionados adecuadamente. Otro beneficio fue el de la trazabilidad de los trámites y la posibilidad de controlar a los agentes y funcionarios intervinientes con mayor precisión, reduciendo arbitrariedades y prácticas opacas.

Específicamente en la gestión, se logró la numeración única y correlato entre documentos, facilitando el acceso instantáneo y monitoreo de las actuaciones públicas. Se produjeron ahorros en el uso de recursos de todo tipo al prescindir de papeles, tintas, sellos y todo tipo de útiles y materiales para los legajos en papel. También se suprimieron los libros y registros en base de papel.

Por último, se creó la posibilidad de realizar auditorías de sistemas que verifiquen procesos y actividades, así como fiabilidad de los sistemas y propongan mejoras para la efectividad y seguridad de la información. Y junto con ello, la interoperabilidad entre sistemas y plataformas auguró la conectividad a todo nivel (organismos, jurisdicciones, actores interesados, ciudadanos).

Desafíos y oportunidades en la modernización y digitalización de SENAVITAT (MUVH)

Hemos encontrado que la anterior SENAVITAT, ahora Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, presenta una serie de desafíos y oportunidades muy importantes en términos de finalmente poder realizar cambios organizacionales profundos de cara al gobierno electrónico. Por un lado, los desafíos tienen que ver con la superación de la cultura del papel. Fun-

cionarios públicos de distintos niveles presentan una relación de seguridad con la constancia en papel, que generalmente es utilizada al justificar procedimientos durante informes, reportes y auditorías (Entrevista personal, número 2). Es así como para abandonar esa cultura, las iniciativas de digitalización de los OEEs deben estar necesariamente acompañadas por los organismos de control, quienes deben adecuar sus procesos de control y auditorías, a las iniciativas de digitalización. El control necesita migrar de un énfasis en cumplimiento de procedimientos, los cuales se documentan en papel, a un énfasis en logro de resultados, los cuales se pueden documentar mediante medios digitales que comprueben la focalización, utilización y grado de satisfacción en el usufructo de los bienes y servicios públicos por parte del ciudadano. Si hay una primera lección que puede extrapolarse de la experiencia de CABA es la de colocar al ciudadano como centro de todos los procesos y las tecnologías.

Algunos de los desafíos, así mismo, se están convirtiendo en oportunidades. Al igual que lo vio el gobierno de CABA, hoy en día el organismo sucesor de SENAVITAT, el Ministerio de Urbanismo, Hábitat y Vivienda, MUHV, toma la titánica tarea de, no sólo articular la construcción de viviendas sociales y económicas, sino de reorganizar la territorialidad y el hábitat del Paraguay. Los procesos anticuados basados en expedientes físicos no podrán sino colapsar ante el volumen de la demanda, por lo que la digitalización no podrá posponerse por mucho tiempo si la entidad pretende cumplir con sus objetivos estratégicos.

De igual manera, como lo vimos en el ejemplo de caso exitoso, también existen oportunidades importantes que provienen del contexto internacional. Por un lado, las tecnologías avanzan de manera exponencial, tanto en términos de efectividad, practicidad y costos. Hoy en día, apuntar a un esquema conectado, pero reactivo, corre el riesgo de quedar antiquado. La gestión se orienta cada vez más a ser predictiva e inteligente, al utilizar algoritmos de inteligencia artificial para corroborar, sustituir e incluso adelantarse a las decisiones humanas. Dada nuestra historia y cultura, es difícil esperar que saltemos directamente a procesos de última generación, pero resulta alentador saber que el retraso en términos de decisión político-administrativa ha provocado una mejor y más diversa oferta en términos de soluciones tecnológicas.

Paralelamente, otra oportunidad viene dada, al igual que el caso de CABA estudiado anteriormente, por el creciente uso y acostumbramiento del ciudadano con la tecnología. A los mismos ya no les resulta extraño interactuar de manera conectada con las instituciones: ya lo hacen con los

bancos, con sus trabajos, con los colegios y universidades, medios de comunicación, entre otros. Les resultaría muy natural eventualmente interactuar de manera digital con los diferentes Organismos y Entidades del Estado que atienden sus necesidades (el MUVH entre ellas). Este cambio cultural y eventual colapso de modelos anticuados pavimentan la ruta del éxito de los emprendimientos de digitalización orientados al ciudadano.

Por otro lado, en particular para el caso de SENAVITAT, las resistencias sindicales se habían centrado en administraciones anteriores en temas políticos y no necesariamente técnicos (Entrevista personal, número 7), por lo que un liderazgo inteligente, con cintura política, no debería tener demasiados problemas en articular la puesta en funcionamiento de los mencionados proyectos. La política de incluir a los funcionarios heredados en procesos de capacitación y cambio tecnológico ha demostrado tener un efecto positivo, especialmente cuando se trata de gente joven, de generaciones más tecnológicas, que, como el resto de la ciudadanía, ya se encuentran acostumbrados a este nuevo entorno digital.

Como si todo esto fuera poco, también encontramos la oportunidad del creciente acceso al financiamiento y cooperación para el gobierno digital. A la cooperación tradicional de organismos bilaterales (USAID, JAI-CA, KOICA, GTZ, entre otras) se ha sumado la cooperación de agencias multilaterales (BID, BM, FMI) e incluso agencias nacionales como SENATICS y el mismo CONACYT. En tal sentido cabe destacar que el foco de la gestión del ente debe centrarse en hacer entender a las agencias de cooperación cuál es su estrategia digital, cuáles son sus prioridades, así como sus sistemas y procesos heredados que ya pasaron a ser parte de la costumbre organizacional. En muchos casos, buscando ciegamente las mejores prácticas, los organismos cooperantes pueden crear un clima de incertidumbre en el equipo de implementación. En un ambiente adverso al riesgo, como es la institución pública paraguaya, la más mínima incertidumbre puede terminar por abortar el proyecto. Sin embargo, una elevada comunicación y entendimiento entre cooperadores y cooperantes debería ser capaz de salvar este inconveniente.

En resumen, particularmente en el caso de SENAVITAT/MUHV, entendemos que la necesidad de enfocarse en resultados de corto plazo ya no puede ser una excusa para seguir postergando proyectos orientados a la digitalización y modernización del Estado. Sin duda el incremento en la Eficacia y la Transparencia han sido cruciales para volver a legitimar la política habitacional en la agenda de las políticas públicas en el Estado Paraguayo, pero dado el incremento en la escala y la ampliación de funciones

de la agencia, urge la priorización de la eficiencia, el contacto directo y la comodidad del trámite ciudadano.

Referencias bibliográficas

- Boffo, C. (2003). Cahiers du centre d'études en transformation des organisations-hecmontreal, 1(june), 1–38.
- CEPAL (2007). Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe.
- CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Chile.
- Garson, G. D. (2006). Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State. Sudbury, MA: Jones and Bartlett.
- Kaufman, E. (2012). Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios, Buenos Aires.
- Moriconi Bezerra, Marcelo (2011). Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Martelli, E., Clusellas, P., Martelo, M.J. (2014). Gestión Documental Electrónica. Buenos Aires.
- Polidano, C. (2001). Why Civil Service Reforms Fail. Public Management Review, 3(3), 345–361.
- Roseth B., Reyes A. y Santiso C. (2018). El Fin del Trámite Eterno: Ciudadanos, Democracia y Gobierno Digital. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

De la Vivienda al Hábitat: El caso del Barrio San Francisco como Ejemplo del Cambio de Enfoque Habitacional

*José Molinas Vega
Jorge Chamorro*

Antecedentes y Línea de Base

Hasta hace poco tiempo, la población y el territorio de los bañados de Asunción eran considerados como marginales. Las familias allí asentadas vivían en situación de vulnerabilidad económica e insalubridad; ya que el territorio de los bañados es inundable y figuraba en los mapas como esterales vacíos. La presencia estatal era esporádica, desordenada e insuficiente. Además, la misma estaba sujeta a condicionamientos e intereses políticos.

Podría decirse incluso que, tanto para el Estado, como para el resto de la ciudadanía, el problema no eran las necesidades de los bañadenses sino su existencia misma, ya que se encontraban considerablemente excluidos de la vida cívica al habitar territorios de manera informal e incluso irregular. Su presencia solamente se volvía visible en periodo de inundaciones, cuando distorsionaban el día a día del resto de la población al ocupar predios privados, públicos y de uso comunitario, como plazas, veredas y paseos.

A los damnificados se les proporcionaba únicamente soluciones temporales, como refugios y campamentos. Las inundaciones cíclicas contribuían a una situación de pobreza permanente y estructural, debido a la situación de vulnerabilidad permanente de estas poblaciones. Debido a que soluciones de fondo a esta situación no estaban en la agenda pública, no es sorprendente una actitud de desconfianza hacia el Estado, que se ha manifestado históricamente en la forma de manifestaciones y movilizaciones, que apuntaban a exponer un largo proceso de exclusión.

Territorio marginal

Los Bañados de Asunción son áreas inundables de la ciudad ubicadas a orillas del río Paraguay. Este territorio que bordea a la capital constituye

una franja de 18 kilómetros de extensión, de 0,5 km a 2 km de ancho, totalizando 2.000 hectáreas de tierra (Pereira, 2016). Estas tierras son propiedad de la Municipalidad de Asunción y corresponden a cerca del 12% de la superficie total de la ciudad.

Estos terrenos inundables de dominio municipal se encuentran ocupados precariamente por personas de origen mayormente campesino que fueron llegando del interior en busca de mejor calidad de vida. Estos pobladores son apenas propietarios de las mejoras que fueron construyendo en el lugar (Monti, 2014). En los Bañados de Asunción se podían observar barrios bien constituidos y densamente poblados con una incidencia de pobreza nada insignificante.

Este territorio se encontraba dividido en los bañados Sur, Norte, Tacumbú y Chacarita. Cada zona cuenta con sus propias características y especificidades. Sin embargo, tenían en común el hecho de ser territorios urbanos excluidos que configuran lo que se denominaba comúnmente como cinturones de pobreza (Monti, 2014).

Además, de acuerdo a noticieros y diarios, se consideraban son zonas rojas de la ciudad donde abundan la delincuencia y las drogas (CEPAG, 2014). El resto de la opinión pública en general no presentaba interés en esta zona de la ciudad de Asunción.

Sin embargo, con el tiempo la evolución de la ciudad de Asunción ocasionó un despertar de interés en la zona ribereña. Este territorio próximo al microcentro ofrecía enormes posibilidades para emprendimientos inmobiliarios, autopistas y negocios (CEPAG, 2014). La especulación sobre estas tierras, las inundaciones y la exclusión generó un conflicto de intereses.

El proyecto del barrio San Francisco nace como una intención del Gobierno Central de darle una solución definitiva a estos problemas recurrentes. Fue construido en un predio del Ministerio de Defensa en Zeballos Cue, planteando una solución moderna, inclusiva e integral.

Se delimitó un perímetro de acción que incluía los barrios San Pedro, San Jorge, San Vicente, San Felipe y Refugio del Bañado Norte, y parte de Zeballos Cue. El proyecto buscó generar un componente de integración social con la población de Zeballos Cue. Una parte de las soluciones habitacionales fueron destinadas a familias en situación de vulnerabilidad que residen en este barrio.

De acuerdo a datos del censo del proyecto realizado por Investigación para el Desarrollo, en los sectores del Bañado Norte se encontraron 1.284

viviendas, con un promedio de 3,5 ocupantes por vivienda. Los pobladores del Bañado Norte declararon que el 90% viven en zonas inundables, el 3% en zonas insalubres y el 2,1% viven en zonas de difícil acceso. (Investigación para el Desarrollo, 2016).

Por otro lado, en los sectores censados de Zeballos Cue existían 1.118 viviendas, con un promedio de 3,9 personas por vivienda. Asimismo, el 52% de los pobladores declararon que viven en zonas inundables; el 12%, en zonas insalubres; y el 5%, en zonas de difícil acceso.

Población excluida

Luego de analizar documentos informativos de organizaciones que realizan un trabajo permanente en los Bañados, Pereira (2017) afirmó que la población de los Bañados de Asunción estaba compuesta por aproximadamente 120 mil personas pertenecientes a 21 mil familias. Esta población representaba alrededor del 22% de la población asuncena.

La mayor parte de los pobladores de los bañados tenían origen campesino y llevaban más de 30 años viviendo en el lugar. Las escasas posibilidades de desarrollo de una vida digna en las áreas rurales empujaron a los primeros pobladores a la ciudad capital en busca de mejores oportunidades. (Pereira, 2016).

La población en general, poco o nada conocía de cómo transcurría la vida en los Bañados. Su exclusión y forma de vida se hacía visible en los momentos de crecida del río (CEPAG, 2014). Ante las inundaciones, los pobladores se veían obligados a abandonar sus casas y refugiarse en plazas o predios privados. Estos desplazados generaban malestar ciudadano e indignación, pero, aparentemente, más a causa de su presencia que a raíz de sus necesidades.

Para el Estado, el problema no parecían ser las carencias y necesidades de esta población sino su existencia misma. Esta afirmación fue realizada por María García, lideresa de la Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción (COBAÑADOS), durante el acto de visita del papa Francisco. La población era considerada como un pasivo social, simplemente un problema a solucionar.

Lejos de ser poblaciones pasivas y no movilizadas, sin embargo, en los Bañados se formaron organizaciones sociales propias, genuinas, algunas de las cuales llegaron a una trayectoria de más de 30 años en la defensa de los derechos de sus habitantes. (CEPAG, 2014). La exclusión de los pobladores y la especulación sobre las tierras de los bañados provocaron numerosas manifestaciones que terminaron por colocar el tema en la agenda pública.

La condición de vulnerabilidad de los bañadenses se hizo visible a la ciudadanía y la opinión pública. Pasaron de ser considerados invasores a ser personas con derechos que merecían formar parte del desarrollo de la ciudad de Asunción. Sus necesidades, más allá de un pedazo de tierra, fueron consideradas para el diseño del barrio San Francisco.

La vulnerabilidad históricamente experimentada por esta población podía también ser expresada en términos de salud, educación, empleo y calidad de vida. En concordancia con los hallazgos el censo del proyecto del Barrio San Francisco realizado por Investigación para el Desarrollo (id).

Salud

Las trampas de pobreza, de acuerdo a Banerjee y Duflo (2011), constituyen aquellas situaciones en las cuales un mecanismo ocasiona que la pobreza persista. La salud, de acuerdo con estos autores, tiene el potencial de ser fuente de diferentes trampas de pobreza. Por ejemplo, los trabajadores que viven en un entorno insalubre pueden perder varios días laborales, los niños pueden ausentarse con frecuencia en la escuela o las madres pueden dar a luz a bebés enfermos. Estos canales son potenciales mecanismos para el perpetuamiento intergeneracional de la pobreza.

De acuerdo al informe del censo realizado a la población objetivo del proyecto, las condiciones de salud de la población presentaban similitudes en el Bañado Norte y en Zeballos Cue. Las características más resaltantes eran el bajo porcentaje de personas con seguro médico y los problemas respiratorios como principal causa de enfermedad. En cuanto a salud reproductiva, se destaca la presencia de menores embarazadas.

El acceso a un seguro de salud era muy limitado en ambas zonas; al momento del censo, gran parte de la población no se encontraba asegurada. La ausencia de una cobertura amplia de seguro médico implicaba que los pobladores debían afrontar la totalidad de cualquier gasto esporádico ante enfermedades, absorbiendo gran parte de sus ingresos. En el Bañado Norte el 71,7 % de la población no contaba con seguro médico. De manera similar, el 71,5 % de la población de Zeballos Cué no se encontraba asegurada.

El estado de salud de una persona puede afectar los ingresos, agregando vulnerabilidad y volatilidad a su vida. El costo de las enfermedades, además de los medicamentos y atención necesarios, se puede medir por los días laborales o escolares perdidos. Ausentarse en el trabajo implica no obtener ingresos en el día, especialmente si gran parte de la población

es cuentapropista o jornalero. Dejar de asistir a la escuela puede afectar el aprendizaje del estudiante y sus ingresos futuros.

En los barrios del Bañado Norte el 20,6 % de las personas censadas manifestó estar enferma en los últimos 90 días. De este grupo, las enfermedades respiratorias correspondían al 34,2%. El 85% acudió a algún tipo de establecimiento para recibir asistencia médica, lo cual también puede servir de indicador de la gravedad de las condiciones. En Zeballos Cue el 20,7 % de las personas censadas manifestó estar enferma en los últimos 90 días. De este grupo, las enfermedades respiratorias correspondían al 38,5%, mientras que el 84,7% recibió algún tipo de asistencia médica en un establecimiento de salud.

Las enfermedades respiratorias eran las más recurrentes en esta población. Enfermedades en gran medida evitables con mejores condiciones de vivienda. En lo que respecta a los aspectos de salud reproductiva y planificación familiar, el 50,1 % de las mujeres en edad fértil residentes en Zeballos Cue manifestó no conocer o no utilizar algún método de planificación familiar. El 4,3% de estas mujeres indicó estar embarazada, de las cuales 19.7% son menores de 20 años de edad. El 92% manifestó realizar control prenatal.

En el Bañado Norte, el 47 % de las mujeres en edad fértil manifestó no conocer o no utilizar algún método de planificación familiar. El 6,8% de estas mujeres indicó estar embarazada, de las cuales 23,7% son menores de 20 años de edad. Asimismo, el 84,9% recibe asistencia prenatal.

El bajo conocimiento de métodos anticonceptivos resulta, similarmente, preocupante. Familias numerosas pueden ocasionar que los niños reciban menos capital humano, creando otro mecanismo de transmisión intergeneracional de pobreza. Este argumento es defendido por académicos con Gary Becker y Jeffrey Sachs. Aunque también existen evidencias en contra del mismo, como los presentados por Banerjee y Duflo en su libro *Poor Economics* (2011).

Educación

Según el último Informe sobre el Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2018), la educación incrementa el capital humano, la productividad, el ingreso, la empleabilidad y el crecimiento económico. La educación es el principal mecanismo para acumular capital humano, considerado como el conjunto de conocimientos y habilidades que permiten al individuo aumentar su valor en los mercados laborales (Aghajanyan y Erbasol, 2008).

En los barrios del Bañado Norte, el promedio de años de estudios de la población de 15 años y más de edad era de 7,8 años aprobados, sin diferencia significativa por sexo. El 4,3% no sabía leer ni escribir, y de este grupo el 65% eran mujeres. Considerando la población de entre 5 a 18 años, el 84,7% estaba matriculado en una institución educativa; de los cuales el 75% asistía a una institución pública, el 15,3% a una institución subvencionada, y el 8,1% a una institución privada.

El 13,7% de la población en edad escolar no estaba matriculada en una institución educativa, al momento del censo. Los motivos por los cuales no asistían o dejaron de asistir son diversos: el 23,7% alegó necesidad de trabajar, el 15,6% motivos familiares, y el 14% no quería estudiar. Se debe destacar que el 8,1% dejó de asistir por encontrarse embarazada.

En Zeballos Cue, el promedio de años de estudios de la población de 15 años y más de edad era de 8,6 años. El 4,3% no sabía leer ni escribir, y de este grupo el 68% eran mujeres. Teniendo en cuenta la población de entre 5 a 18 años, el 89,4% estaba matriculado en una institución educativa; de ellos, el 75,7% asistía a una institución pública; el 15,8%, a una institución subvencionada, y el 7,7% a una institución privada.

El 8,8% de la población que no estaba matriculada en una institución educativa expresó diversos motivos por los cuales no asistía o dejó de asistir: 24,0% alegó su necesidad de trabajar, el 22,3% no contaba con recursos en el hogar, y el 12,4% no quería estudiar. Mientras que el 5% dejó de asistir por encontrarse embarazada.

Ambos barrios presentaban características similares en cuanto a educación. El nivel de analfabetismo era cercano al promedio del 5%, con considerable mayoría femenina. Este porcentaje resultaba preocupante si además consideramos que la jefatura femenina del hogar predomina en ambas zonas. La educación de los padres se relaciona con la asistencia de los niños a la escuela y con su desarrollo cognoscitivo en general (Ganzach, 2000).

El promedio de años de estudios en estos barrios no alcanzaba los 9 años, lo que se correspondería a la educación media o secundaria. Si bien este promedio no es demasiado bajo, debemos considerar que cada año de estudio adicional incrementa los ingresos de los individuos en un cierto porcentaje. Esto se conoce como retornos a la educación, un año de estudio adicional se traduce en una considerable cantidad de ingreso a lo largo de la vida de un individuo.

Los retornos de la educación miden el valor económico de esta inversión en capital humano de manera conveniente y completa (Becker, 1993).

En países en vías de desarrollo, estos retornos son relativamente altos (Psacharopoulos, 1994). En Paraguay, en el año 2000, la tasa de retorno promedio estimada por cada año de escolaridad era del 6% para el nivel primario, 10% para el nivel secundario y un 16%, por cada año de estudio universitario (Alfonzo, 2000).

Un porcentaje considerable de jóvenes, entre el 10% y el 15%, no se encontraba matriculado a una institución educativa. Los principales motivos eran la necesidad de trabajar y la carencia de recursos. Al insertarse en el mercado laboral de manera prematura, estos jóvenes estaban cambiando ingresos actuales por ingresos futuros. Este abandono escolar afecta el progreso de los jóvenes, pudiendo crear un círculo de pobreza.

Empleo

En el Bañado Norte, el 50,9% de la población en edad de trabajar declaró haber realizado alguna actividad económica durante los últimos 30 días. El ingreso promedio familiar, al momento del censo, era de 2,3 millones de guaraníes. El 31,5% de la población declaró ser cuentapropista; el 23,8% era empleado en alguna empresa privada, y el 23,3% era obrero también en una empresa privada.

Entre las principales actividades de la población censada, el 15% se dedicaba a la venta y/o elaboración de productos alimenticios y otros varios; el 13% declaró ser pintor, albañil, constructor, herrero, carpintero y otros; el 12% se dedicaba a actividades como jornalero, reciclador, limpiavidrios, entre otras; el 11% hacía limpieza, logística y afines, estibador; y el 10% se dedicaba a tareas de doméstico, jardinero y plomero; cocinera, lavandera, planchadora.

De manera similar, el 50,8% de la población en edad de trabajar de Zeballos Cue declaró haber realizado alguna actividad económica durante los últimos 30 días. El ingreso promedio familiar en Zeballos Cue era de 2,6 millones de guaraníes. El 24,5% de la población declaró ser cuentapropista; el 25,3% era empleado en alguna empresa privada; y el 30,5% era obrero también en una empresa privada.

En cuanto a las actividades de la población censada, cerca del 16% se ocupaba como ayudante y en servicios varios. Similar porcentaje trabajaba como mecánico, tornero, gomero; en chapería, pintura y ensamblaje. El 15% realizaba tareas administrativas, de contador, asistente, secretario, recepcionista, ordenanza y otros. El 12% se dedicaba a tareas de repositor, promotor, repartidor, proveedor, vendedor, playero, gestor.

Aunque el promedio de ingreso familiar haya sido mayor al salario mínimo, los demás datos recabados por el censo en cuanto a empleo e ingresos presentaban características de una población vulnerable. Cerca del 50% de la población en edad de trabajar realizó alguna actividad económica en el último mes. Este bajo porcentaje podría indicar la predominancia de empleos cíclicos o por temporadas, lo cual ocasionaba que sus ingresos fueran volátiles y difíciles de manejar.

Se destacaba el alto porcentaje de la población que trabajaba por cuenta propia. Esta independencia también podría traducirse en mayor riesgo y vulnerabilidad, dado que no tenían un ingreso fijo y eran responsables ante posibles pérdidas. La gran cantidad de actividades declaradas parecía indicar la diversificación como posible mecanismo para hacer frente al riesgo, siendo las ocupaciones del bañado Norte menos especializadas que las de Zaballos Cue.

Calidad de vida

De acuerdo a los materiales predominantes en las viviendas censadas en el bañado Norte, en un 56,2% de las mismas predominaba el piso de lecherada. En referencia a los techos, el 87% era de chapa de eternit o zinc y las paredes de ladrillo predominaban en un 55,5% de los hogares. Alrededor del 67% de las viviendas tenían entre una y dos piezas dentro de la casa. Cabe destacar que solo el 67,5% de las viviendas contaba una pieza exclusiva para cocinar y el 13,9% no tenía ducha.

Los servicios básicos influyen significativamente en la calidad de vida de la población. Estos servicios pueden dividirse en el tipo de baño, agua corriente, energía eléctrica y sistema de recolección de basura. En tal sentido, el 99,6% de las viviendas contaba con servicio de agua corriente y energía eléctrica.

Según el tipo de desagüe utilizado en los baños, el 68% de los hogares desaguaban los desechos en los cauces de ríos o en zanjas. De acuerdo al informe del censo, se observaba una gran degradación ambiental y de salubridad en la zona. El sistema más utilizado para la eliminación de basura era arrojar a una zanja, arroyo o río. Este sistema de eliminación lo utilizaba el 42,8% de los hogares; el 26% lo quemaba, y solo en un 23,1% la recogía un camión público o privado.

En cuanto a bienes de confort, el principal artículo presente en los hogares era el teléfono celular, que lo tenía el 92,1% de los hogares. También se destaca la tenencia de televisor y heladera, con un 89,0% y 72,4%, res-

pectivamente. Por último, lavarropas, cocina y radio, se encontraban presentes en alrededor del 60% de los hogares.

Paralelamente, en Zaballos Cue, los materiales que predominaban en las viviendas era piso de lecherada en un 51,3%. En cuanto al techo, el 49,5% era de eternit o zinc y el 34,1% de teja o losa, las paredes de ladrillo se observaban en un 66,5% de las viviendas. El 76,3% de las viviendas tenían entre una y dos piezas. Se debe destacar que solo el 60,1% de las viviendas contaban con una pieza exclusiva para cocinar y el 13,5% no tenía ducha.

En cuanto al tipo de baño que utilizaban los hogares, el 53,3% de ellos contaba con pozo ciego y el 37,5% de la población desaguaba su baño en los cauces de agua o en zanjas o ríos. Los servicios de agua corriente y energía eléctrica alcanzaban prácticamente a todos. El sistema más utilizado para la eliminación de basura era la recolección por medio de un camión público o privado, utilizado por el 38,6% de los hogares, el 26,5% lo quemaba y el 24,6% lo tiraba en la zanja, arroyo, río.

Teniendo en cuenta los bienes de confort, el teléfono celular se encontraba presente en el 97,9% de los hogares, seguido por el televisor y la heladera, con un 90,1% y 75,1%, respectivamente. Alrededor del 57% de los hogares poseía cocina, lavarropa y radio.

De tal manera, en ambos barrios, el índice de calidad de las viviendas, calculado de acuerdo a la metodología para el cálculo del déficit habitacional cualitativo (déficit habitacional, 2017), no parecía ser demasiado bajo, siendo el principal componente de vulnerabilidad y precariedad la cercanía al río Paraguay y otros cauces hídricos menores, así como la elevada contaminación ambiental. La exposición a la humedad y vectores de transmisión de enfermedades infecciosas, también constituyen características negativas.

Ausencia del Estado

Los pobladores construyeron su propia infraestructura ante el abandono del Estado e incluso hostilidad de las instituciones públicas. Edificaron escuelas, puestos de salud, clubes deportivos, iglesias, calles empedradas y pavimentadas, plazas y servicios públicos. En algunos casos, las obras contaron con apoyo externo. (Pereira, 2016).

Los avances alcanzados en estos barrios han sido fruto del sacrificio, la lucha y la perseverancia de sus pobladores. Ni la Municipalidad ni otras instituciones del Estado manifestaron iniciativa. La presencia de empresas

públicas o lo poco que hay en materia de servicio de salud ha sido fruto de la lucha y las movilizaciones (CEPAG, 2014).

En cuanto a la asistencia del Estado, los afectados afirman que algo se hizo. Este algo se interpreta como acciones esporádicas y desordenadas. Existen numerosas denuncias que muestran condicionamientos político-partidarios y negligencias (TAPERRE, 2014).

Inundaciones

La población de los bañados de Asunción nunca fue protegida de las inundaciones producidas por las crecidas cíclicas de las aguas del río Paraguay, como sí ocurrió en otras ciudades paraguayas afectadas por el fenómeno natural. Algunos autores argumentan que, la gran diferencia entre Asunción y las demás ciudades del país que sufrieron los efectos de las inundaciones, es que en la primera los afectados por las crecientes siempre fueron los pobladores pobres, mientras que en las demás la inundación ha afectado a pobres y ricos. (Pereira, 2018).

Estas inundaciones han acarreado elevados costos, tanto para el Estado como para la población que reside en los Bañados. Las estimaciones indican que, en las inundaciones registradas en el 2014, la asistencia a las familias damnificadas ascendió a unos 80 millones de dólares americanos (Gómez, 2014). Además, tanto las inundaciones del 2014 y del 2015 se habían traducido en verdaderas pérdidas para los afectados, perjuicios económicos y hasta de vidas humanas. (Vázquez, 2016).

De acuerdo a publicaciones del diario ABC Color, a finales de enero del 2018, la Municipalidad de Asunción contabilizó en más de 4 mil familias las afectadas por una nueva inundación, como consecuencia de la crecida de las aguas del río Paraguay. Además, el gobierno central entregó unos 3 millones de dólares en concepto de indemnización a más de 400 familias afectadas directamente por la construcción de la segunda etapa de la Avenida Costanera.

De acuerdo con lo informado, un 30% de las familias indemnizadas que habían recibido el pago por abandonar sus casas retornó al Bañado. El monto recibido, en algunos casos unos 1.500 dólares de indemnización, según los afectados, no les permitió abandonar la zona en donde desde su instalación han podido desarrollar sus estrategias de supervivencia en el centro de Asunción. En enero del 2018 volvieron a ser afectados por una inundación.

En tal sentido, el barrio San Francisco nació como una intención del gobierno de darle una solución definitiva al problema recurrente que aca-

rreaba un montón de ineficiencia para el Estado y que afectaba a un sector de la población en condición de extrema vulnerabilidad que se había asentado en territorio del río desde hace décadas atrás. (Entrevista a Soledad Núñez).

El Problema de los Bañados bajo un Enfoque Estratégico

Como discutimos con anterioridad, la evolución de la ciudad de Asunción provocó un repentino interés público y privado en la zona ribereña. Este territorio próximo al microcentro se convirtió en una zona con muchas posibilidades para el desarrollo público y privado. En especial, el proyecto de la avenida costanera, que daba una solución al caótico tránsito, la cual serviría a pobladores de distritos norte de Gran Asunción, como Zeballos cue, Mariano Roque Alonso, Limpio, y en cierta medida Luque, todas poblaciones populosas que se encuentran con la necesidad de entrar y salir de la Ciudad.

Ante esta problemática, fue surgiendo una visión, orientada más bien a generar un entusiasmo en la ciudadanía por recuperar la costa, no sólo como solución al tráfico, sino además como recuperación de áreas verdes, paisajes y zonas de desarrollo inmobiliario y crecimiento económico, turístico y comercial. Tal solución simplista, sin embargo, dejaba de lado los intereses de los bañadenses, quienes década tras década habían manifestado claramente su interés en continuar en el lugar al seguir invirtiendo en sus casas, a pesar de las crecidas cíclicas del río Paraguay.

Este conflicto de intereses convirtió la situación en un problema estratégico de organización territorial. La Municipalidad propuso un diseño urbanístico que implicaba el desalojo de los bañadenses. Los bañadenses, por su parte, consideraban falsa o insatisfactoria la promesa de reubicación y descreían de la viabilidad y calidad de las soluciones habitacionales alternativas. Ante estos fuertes conflictos de interés, cargados en gran medida por factores emotivos asociados al arraigo, no se logró mucho más que dilatar una solución.

Intereses

Los Bañados de Asunción constituyen una franja de aproximadamente 2.000 hectáreas de tierra. Estos terrenos fueron declarados de propiedad municipal en el año 1876 por medio de una ley especial. Los primeros registros conocidos de la ocupación de los bañados datan de ese mismo año (Méndez Vall, 2005).

Como mencionamos, estas tierras corresponden a cerca del 12% de la superficie total de la ciudad y la población asentada allí representa alrededor del 22% de la población asuncena. Estas proporciones no son para nada despreciables, tanto en superficie como en población y su consecuente interés político electoral asentadas allí constituyen una parte importante de la ciudad de Asunción. La presencia de la Municipalidad de Asunción, sin embargo, era prácticamente nula.

En tal sentido, la gran mayoría de los asentamientos fueron, en su momento, alentadas o incluso lideradas por políticos de todo signo para generar adherentes. Tal vez ese sea uno de los motivos por los que, ninguna administración municipal se dispuso a enfrentar el problema. Los intereses políticos pudieron haber dilatado soluciones al mantener promesas hechas a la clientela electoral. De acuerdo a algunos autores, esto no es una hipótesis sino la cruda realidad que estuvo presente por décadas (Boh, 2014)

La llegada de la democracia fue aprovechada por los líderes de los bañados para incrementar su cuota de poder político, al pertenecer tal población a la jurisdicción de Asunción, se convirtieron en un afluente electoral decisivo para las elecciones municipales, aprovechando los líderes bañadenses para consolidar el control de la población, relativamente aislada de la presencia de las instituciones del Estado, en guetos autogobernados.

A pesar de esta realidad, existieron esfuerzos por insertar la comunidad dentro de la esfera de acción del Estado formal. La Municipalidad de Asunción se hizo presente con algunas intervenciones recién después de la gran inundación de 1983. Hasta entonces, la administración municipal solo actuó a través de la promulgación de ordenanzas no cumplidas. Estas ordenanzas solo representaban prohibiciones casi impracticables que ignoraban la complejidad de la situación (Méndez Vall, 2005).

Recién en 1991 la Municipalidad de Asunción propuso la construcción de la franja costera como la solución al problema de las inundaciones y en 1993 se elabora el proyecto del Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción. En dicho proyecto se hablaba de una franja costera con sentido social. (SERPAJ, 2013).

Sin embargo, junto con el proyecto de la franja costera inició un proceso especulativo sobre las tierras de los bañados. Se planteaba la construcción de nuevas avenidas, edificios turísticos, parques industriales y proyectos inmobiliarios. La población ribereña era vista como un estorbo para el desarrollo de la ciudad y su futuro era incierto.

Dificultando aún más la negociación, parecían existir claros indicios de que la Municipalidad de Asunción podría haber ocultado información

clave a la población ribereña, generando así condiciones hostiles y de incertidumbre para las familias. Las intenciones de las autoridades no eran claras, Pereira (2016) afirma que la Municipalidad de Asunción pretendía la expulsión de miles de familias ribereñas para construir los nuevos proyectos en las tierras revalorizadas de los bañados.

Este temor fue alentado por una moneda muy corriente en nuestro país: la falta de transparencia en las políticas públicas, la información iba de cada almacén a las casas o a través de las redes sociales, pero no había voces oficiales que lo desmintieran, por lo cual el rumor parecía suficientemente fundado (Martínez, 2014).

Durante la administración del intendente municipal Arnaldo Samaniego (2010-2015), la política de desarrollo que apostaba por los negocios inmobiliarios y la marginación de los bañadenses fue finalmente más clara que nunca. Mediante una ordenanza municipal, con apoyo de varios concejales de la junta municipal, Samaniego intentó vender la tierra de los bañados a empresas privadas. Una multitudinaria y prolongada protesta que terminó en una violenta represión de los manifestantes, frente a la Municipalidad de Asunción, logrando frenar dicha pretensión. (Pereira, 2016)

En concreto, el intendente municipal propuso modificar la Ordenanza 113/2003, de la Iniciativa Privada, que de ser aprobada incluiría el derecho de “transferir bienes inmuebles de dominio privado municipal como dación en pago por obras de infraestructuras a ser realizadas” (Benítez, 2014). Esto implicaba la capacidad de transferir las tierras del bañado a las empresas para la construcción de los proyectos inmobiliarios y negocios.

Este cambio permitiría contratar y pagar los servicios con una permuta, dando en forma de pago terrenos de dominio privado municipal. Los concejales aceptaron la propuesta con dos modificaciones: la licitación previa y que las tierras a entregar no estén ocupadas. Sospechosamente, el intendente municipal rechazó esta propuesta mediante el veto y lo devolvió al colegiado (Martínez, 2014).

Se podría decir que, durante la administración de Arnaldo Samaniego, la Municipalidad manifestó una clara priorización de los intereses económicos por sobre lo social. Se valió de la incertidumbre para dilatar soluciones y negociar por debajo de la mesa con consorcios privados. Si embargo, esta decisión no estuvo exenta de consecuencias políticas.

La posición asumida por Samaniego a lo largo de su mandato al frente de la intendencia municipal en relación a las tierras bañadenses, contribuyó en gran medida a su fallido intento de reelección en las elecciones municipales de noviembre del 2015. El voto castigo de los pobladores de

las zonas ribereñas, fue reconocido por los mismos responsables de la campaña de Samaniego, como una de las principales causas de su derrota electoral. (Pereira, 2016).

El triunfo de Mario Ferreiro se constituyó en un voto de confianza y esperanza de los bañadenses, quienes lo vieron como una opción de gestión incluyente. Tras su asunción al cargo, el nuevo intendente de Asunción manifestó de manera firme su posición respecto a que los habitantes de los bañados no pueden ser excluidos por los emprendimientos viales relacionados a la construcción de la franja costera, discurso al que se ha adecuado incluso el del oficialismo colorado mediante su principal representante, el presidente de la república de aquel momento, Horacio Cartes. (Pereira, 2016).

El nuevo intendente otorgó nuevas esperanzas al pueblo bañadense, o al menos suprimió las constantes amenazas que padecían. La Municipalidad no otorgó una solución definitiva al problema, pero frenó el proceso especulativo sobre los bañados. Sería el Gobierno Central el que impulsaría un proyecto estratégico que se encargó de dar una solución multidimensional a la situación de los bañados.

Dado este análisis de la situación es posible organizar los diferentes actores, e intereses, de manera a intentar sistematizar el problema dentro de un marco estratégico, y tal vez, a partir de allí, inspirados por los conceptos de Teorías de Juegos, visualizar las condiciones de posibles salidas negociadas basadas sobre equilibrios cooperativos.

Cuadro V.1- Matriz de Actores e Intereses

Actores	Intereses Políticos y Sociales	Intereses Económicos y Ecológicos
Gobierno Municipal (GM)	Soluciones de corto plazo ante crecidas, asistencialistas y electoralistas (GMPol)	Generación de valor inmobiliario que atraiga la inversión privada en la creación de parques, senderes aprovechando vistas al río. (GMEco)
Gobierno Central (GC)	Política de largo plazo, costo beneficio de ayudas de emergencia, necesidad de solución definitiva. (GCPol)	Solución al tráfico, inversión inmobiliaria, solución definitiva a inundaciones. Solución al tratamiento de Aguas Residuales. (GCEco)
Grupos Económicos (GE)	Posibilidad de contratos importantes con el Estado por obras de infraestructura. (GEPol)	Posibilidad de accesos a locaciones inmobiliarias premiun para desarrollos turístico-comerciales. (GEEco)
Bañadenses (BN)	Mantener un sentido de comunidad, autogobernanza, preponderanza de los líderes, peso político. (BNPol)	Mantenerse en un lugar de bajo costo de vida, fácil acceso al trabajo, con menos riesgos de inundación. (BNEco)
Ciudadanía en General (CG)	Inclusión de bañadenses a la sociedad asuncena, eliminar guetos con poca presencia del Estado. (CGPol)	Mejoramiento del Trafico, seguridad, espacios públicos recreativos, protección al medio ambiente, tratamiento adecuado de aguas residuales. (CGEco)

Relación Clientelista-Electoralista (Municipalidad-Bañadense)

De acuerdo a la matriz de actores e interés encontramos un importante potencial de alianzas entre lo que tiene que ver con las políticas asistencialistas de la Municipalidad, apoyada por otros entes como la Secretaría de Emergencia Nacional, para proporcionar soluciones de corto plazo ante crecidas, asistencialistas y electoralistas (GMPol), lo cual se articula perversamente con el interés por parte del liderazgo tradicional de los bañados de mantener un sentido de comunidad, cierta autogobernanza, preponderanza y peso político de los líderes locales, quienes negocian con las instituciones del Estado. (BÑPol) Esta opción política, claramente se apuntala sobre el riesgo y el estado permanente de incertidumbre y desinformación que se mantiene sobre la población bañadense, quienes ven en peligro sus intereses de mantenerse en el lugar de origen, donde ya han realizado inversiones importantes. Tampoco quiere abandonar un lugar que les asegura una de bajo costo de vida, así como fácil acceso al trabajo. Todos tienen en común que sí les interesa, y tal vez puede usarse como herramienta de negociación, tienen que ver con su deseo de mitigar los riesgos de inundación (BÑEco).

Coalición Desarrollista: Estado, sector privado, sociedad asuncena en general

En general el interés asunceno se apuntala sobre la mejor calidad de vida para la ciudad como un todo, lo que incluye, a nivel político, la presencia del Estado formal en los bañados y la integración productiva de los bañadenses a la sociedad paraguaya; al tiempo que a un nivel de pragmatismo desarrollista, la ciudadanía se preocupa con un mejoramiento de su calidad de vida a través de soluciones efectivas para el tráfico caótico, la creación de espacios públicos recreativos, así como la garantía de seguridad de los mismos, así como una mayor protección al medio ambiente, incluyendo el tratamiento de las aguas residuales.

En tal sentido, el interés de la ciudadanía en general se alinea de manera mucho menos conflictiva con los planos a largo plazo, tanto del Gobierno Central, como algunos aspectos más estadistas del Gobierno Municipal. La solución habitacional definitiva de los bañadenses que impida los problemas provocados por las inundaciones cíclicas del río Paraguay, con la subsecuente damnificación también cíclica de la población bañadense, representa sin dudas un problema en que tanto ciudadanía y gobierno encuentran con facilidad un eje común de conversación. Si tal solución, además, promete mejorar el tráfico, atraer inversión inmobiliaria, dar so-

lución al problema de aguas residuales, una coalición fuerte entre ciudadanía y Estado puede aprovecharse para confrontar la dinámica cortoplacista del asistencialismo y líderes sociales de base, quizás, reorganizando su funcionamiento de manera tal que no resientan tanto la pérdida de su poder político, sino que lo vean simplemente como una reorganización de sus funciones como líder comunitario.

Finalmente, el sector que permitirá escalar las acciones transformando la simple infraestructura en desarrollos inmobiliarios, turísticos y comerciales de alta rentabilidad, tiene que ver con el sector empresarial privado. Tanto desde el punto de vista de las contratantes con el Estado, quienes desarrollan la infraestructura pública, como las concesionarias o compradoras de nuevas parcelas ganadas al río, lo más importante para su participación articulada y productiva viene dada por la definición clara y creíble de las reglas de juego. En tal sentido el Estado paraguayo, tanto en sus niveles Central como Municipal, juega un rol fundamental, ya que, más allá de las divergencias entre intereses ciudadanos, deben asumir el compromiso de la política, una vez tomada esta.

En conclusión, pareciera ser que la disparidad de intereses, ante un análisis más detenido, no resulta ser tan grave. Los intereses de los bañadenses son perfectamente defendibles dentro de un plan de desarrollo holístico, siempre que los mismos cuenten con el interés de integrarse al resto de la ciudadanía Gran Asuncena, de manera productiva, y adoptando sus instituciones formales. La territorialidad que ellos han ganado en base a la colonización del lugar, a pesar de sus adversidades, debe tenerse en cuenta y compensarse de manera adecuada al momento de diseñar intervenciones. En tal sentido, el experimento del Barrio San Francisco puede considerarse como un ejemplo exitoso de encontrar una solución cooperativa entre todas las partes.

Solución Estratégica

Un problema estratégico requiere de una solución estratégica. Una SENAVITAT ya fortalecida articuló la labor de numerosas instituciones para la construcción del barrio San Francisco. Este proyecto estratégico con enfoque multidimensional de hábitat constituyó una solución a la complejidad del problema. Este enfoque incluye la provisión de servicios públicos, la comunicación y el transporte, el acceso al empleo, los espacios recreativos, la creación de comunidades y cuestiones similares. Siguiendo la nueva línea de política habitacional de SENAVITAT se implementaron nuevas tecnologías en la arquitectura y construcción. Además, se optimi-

zaron los recursos mediante la utilización de terrenos públicos. En nuestra opinión, por tanto, este caso constituye un ejemplo de proyecto estratégico de desarrollo comunitario.

Elaboración del Proyecto

El barrio San Francisco nace en gran parte como una respuesta concreta del Gobierno Nacional de darle una solución definitiva a la problemática de las inundaciones periódicas y los damnificados. Este problema recurrente acarrea ineficiencia para el Estado y afectaba a un sector de la población en condición de extrema vulnerabilidad que se había asentado en territorio del río desde hace décadas atrás. El mencionado proyecto consistió en una intervención integral sin precedentes, en el cual se materializa un nuevo enfoque de las políticas de vivienda.

La SENAVIDAT inició los trabajos en el año 2015 a través de sus áreas sociales y técnicas. Se determinaron los polígonos de intervención y la localización del proyecto. La propuesta de desarrollo urbano fue realizada en conjunto con la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción. Mientras que la ITAIPÚ Binacional asignó los fondos para la financiación y construcción del proyecto.

Se tuvo que delimitar un perímetro y trabajar con 5 barrios en particular debido a que era importante mantener el tejido social para evitar el desarraigo. El proyecto se focalizó en los pobladores de la Chacarita Baja (zonas inundables del Bañado Norte de Asunción: Barrio San Pedro, San Jorge, San Vicente, San Felipe y Refugio) y familias en situación de vulnerabilidad del barrio Zeballos Cue.

Un aspecto muy positivo que tenía el barrio San Francisco es que el terreno estaba dentro de Asunción. Es decir, no se trataba de una alternativa de relocalización tradicional en dónde las familias eran expulsadas de la ciudad. El predio militar del Regimiento de Caballería 4 fue seleccionado debido a su ubicación estratégica, este predio se encuentra a pocos kilómetros de la Chacarita Baja y es colindante a Zeballos Cue. Esto permitió conservar el arraigo de las familias y no afectar el desplazamiento necesario para que desarrollen sus actividades laborales.

El proyecto del barrio consistió en solución viable y posible de ejecutar en el corto plazo. Existían otras posibles soluciones, como la solicitud de los bañadenses de construir en el mismo sitio donde se encontraban asentados. Esta alternativa no estaba en manos del Gobierno Central debido a que la tierra de los Bañados es del gobierno municipal y requería intervenciones que demorarían más tiempo.

Un porcentaje importante de las tierras se recuperaron para extensión del Parque Caballero. Es decir, se trata de un espacio público que recupera la ciudad para uso, goce y disfrute de todos los ciudadanos asuncenos, incluyendo los chacariteños. Se habilitó la recuperación, revitalización y ampliación de 8 hectáreas para el efecto, en una zona emblemática de la ciudad de Asunción.

Enfoque Multidimensional de Hábitat

El proyecto del Barrio San Francisco no fue un proyecto de vivienda tradicional, sino que constituyó un proyecto de desarrollo social. Su objetivo no era solo reemplazar la vivienda precaria de la familia, sino generar la posibilidad de que el acceso a una vivienda digna y un hábitat adecuado permita acelerar los procesos de reducción de la pobreza y quebrar el círculo de pobreza que les afecta.

Estas consideraciones estuvieron presentes en el diseño del barrio San Francisco. Se trata de un barrio integrado que garantiza el acceso a todos los servicios básicos, los bienes públicos y también servicios sociales. La manzana educativa que fue diseñada en el centro es un factor fundamental como un vehículo para generar mejores oportunidades para las generaciones que vienen y no solo para los actuales pobladores.

El proyecto cuenta con un “Plan de Desarrollo Social” que contempla el acompañamiento constante durante y después de la transición. Este plan consiste en numerosas acciones como la conformación de una Red de Vecinos y numerosos talleres que han sido realizados desde que inició la intervención.

El Barrio San Francisco también incluye numerosos servicios comunitarios. La infraestructura vial consiste en calles de acceso, calles asfaltadas internas y la implantación del concepto de calles compartidas utilizado por primera vez en el país. Las calles compartidas se encuentran al mismo nivel que las veredas donde la construcción es una superficie única. De esta manera, el espacio público ocupa la mayor porción del área y se prioriza al peatón y las bicisendas.

Entre los servicios comunitarios también se encuentra el Centro Educativo Integral con toda la infraestructura necesaria para docentes y alumnos. El barrio también cuenta con Espacios de Desarrollo Infantil (EDI) o guarderías para el desarrollo humano desde la primera infancia. Se observa también un centro cívico, un centro comunitario, plazas y áreas deportivas que faciliten el proceso de integración de la comunidad.

Arquitectura y Construcción

El proyecto del barrio cambió el paradigma de una arquitectura muy básica de la vivienda social y elevó los estándares para futuras obras. Tanto el diseño como el sistema de construcción presentan avances significativos. En cuanto a la arquitectura, se diseñó un verdadero complejo habitacional que incluye viviendas multifamiliares, unifamiliares, infraestructura comunitaria y servicios básicos. El sistema constructivo industrializado permitió conjugar velocidad, calidad y buen precio.

Se construyeron 1.000 soluciones habitacionales en el predio de 23 hectáreas. Además, el 42% del área total del proyecto corresponde a espacios públicos y áreas verdes; y 58% al área construida. El diseño fue orientado con una mirada ambiental, social y técnica basadas en el modelo de desarrollo sostenible dentro del concepto de intervención integral e inclusivo. La infraestructura comunitaria consiste en obras viales, un centro educativo integral, espacios recreativos y una iglesia.

El componente habitacional cuenta con 112 viviendas unifamiliares y 888 departamentos distribuidos en 78 monobloques. Las viviendas unifamiliares poseen una superficie total de 55m² cada una y los departamentos 65m² cada uno. Ambos tipos de vivienda poseen las comodidades básicas como dos dormitorios, baño, cocina, comedor, sala y lavadero. Además, cuentan con pergolado y termocalefones solares. Los materiales utilizados son de alta calidad, como cimientos de PBC, mampostería de ladrillos comunes, revoque y pintura, así como techo de tejas y tejuelones con tirantería de hormigón armado.

Además, el Barrio San Francisco cuenta con cableado subterráneo, iluminación led, transformadores ecológicos, sistema de agua potable y se prevé la construcción de una moderna planta de efluentes. Estos elementos complementan el componente de las viviendas y le otorgan al barrio el enfoque de un verdadero complejo habitacional.

En la construcción del Barrio San Francisco se incorporaron nuevas tecnologías, en lo que se destaca la utilización del sistema constructivo industrializado por primera vez en país. Ese sistema consiste construir en línea mediante la utilización de moldes. Durante el encofrado se incluyen todas las conexiones de agua y electricidad necesarias, evitando romper las paredes posteriormente. Además, se montó una pequeña escuela-taller para la capacitación del personal contratado mediante la transferencia de conocimiento práctico para la utilización de esta nueva tecnología.

En cuanto a las materias primas utilizadas también se ha innovado sustancialmente. Se trata hormigón celular, material que está compuesto por

agregados convencionales que lo convierten en un material con aislamiento térmico y acústico excelente, además de ser resistente, liviano, y generar una mínima cantidad de escombros y desperdicios. Además de ello, se logró un nivel de resistencia de una losa normal en menor tiempo. Esto fue posible gracias a un trabajo conjunto que involucró a técnicos de la Industria Nacional del Cemento (INC) y de la Facultad de Ingeniería. Cabe destacar que este último equipo generó un nuevo sistema de fabricación del producto logrando un cemento especial (CPF32) para la construcción del proyecto.

Instituciones Participantes y Rol Articulador de SENAVITAT

Para el éxito del proyecto del barrio San Francisco se articularon varias instituciones, no solo del sector público sino también de la sociedad civil y el sector privado. Según Soledad Núñez, exministra de SENAVITAT, era muy importante involucrar a todos los sectores porque el barrio San Francisco no es solo un proyecto del gobierno, es un proyecto del Paraguay, de todos los paraguayos (Entrevista personal, número 12).

Las acciones requirieron de un trabajo interinstitucional involucrando a todos los sectores a fin de tener éxito en los diferentes ejes: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad. Se realizaron alianzas estratégicas con numerosas organizaciones como Hábitat para la Humanidad Paraguay, Plan Internacional, la Fundación Moisés Bertoni y la Fundación Paraguaya.

De acuerdo a la alta dirección de SENAVITAT, el caso de barrio San Francisco constituye un éxito de articulación institucional (Entrevistas personales, números 3 y 12). En este proyecto trabajaron aproximadamente 53 instituciones, tanto del gobierno como del sector privado y sociedad civil. Esto constituye una experiencia única de gobierno, es un ejemplo de cómo un proyecto puede ser exitoso con una buena articulación.

Dentro del eje educación se trabajó en conjunto con el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) para la implementación de la Escuela Básica N° 8.175 “San Francisco”, donde funcionan los niveles de educación inicial, escolar básica y escuela de adultos. Se realizó un Convenio con la Universidad del Cono Sur de las Américas (UCSA) para otorgar becas completas para las carreras de ingeniería y sus especialidades a jóvenes del barrio.

Numerosas instituciones realizaron actividades culturales, deportivas, de educación y mentoría. Entre ellas podemos citar la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la Secretaría de Deportes, la Secretaría de Cultura, Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción, Secretaría Técnica de Planificación (STP), entre otras.

Dentro del eje Salud, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar se encargará de dotar de personal capacitado al Centro de Salud, además de talleres de capacitación en la Estrategia de Familia Saludable. En articulación con el sector privado, las familias residentes recibieron una donación de 1000 kits con elementos de salud y bienestar. Además, profesionales de la salud bucal realizaron tratamientos odontológicos a través de la iniciativa “Sonríe San Francisco”.

Considerando el eje Trabajo, Fundación Paraguaya implementó programas de empoderamiento, microfranquicias y microfinanzas. La SENATICS realizó un trabajo de soporte a los pobladores en la elaboración de sus CV en el centro cívico de la comunidad. El Ministerio de Justicia brindó servicios de inscripción, expedición de certificados del Registro Civil y cedulación brindados por el Ministerio de Justicia en el barrio. Además de la acción del sector privado para ofrecer puestos de trabajos vacantes, en colaboración con agencias de empleo para la búsqueda de talentos dentro del barrio.

En el eje Seguridad, el Ministerio de Justicia habilitó una Casa de Justicia en el predio donde provee servicios de orientación y asistencia legal, acceso a la información pública, mediación extrajudicial, acceso a la identidad y charlas jurídicas. El Ministerio del Interior realizó el equipamiento de la subcomisaría del complejo. Además, a través de convenio de cooperación entre la ITAIPÚ Binacional y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) se implementó un sistema de seguridad con cámaras.

Resultados Preliminares

De acuerdo a la administración 2014-2018 de SENAVITAT, el barrio San Francisco constituye una punta de lanza debido a que del éxito de este proyecto depende el éxito de proyectos futuros. Este éxito no se determina con la mudanza, sino por la articulación efectiva entre todas las políticas de aquí al futuro. Recién dentro de 10 años se podrá afirmar que el barrio san francisco fue exitoso o no fue exitoso. El resultado dependerá de cómo se trabajen los programas sociales dentro del barrio para garantizar acceso a oportunidades, bienestar y el desarrollo de una vida digna (Entrevista personal, número 12).

Indudablemente, este proyecto demuestra un paradigma distinto de ciudad al resto del país y puede ser replicable en otros contextos de nuestro territorio para poder brindar soluciones definitivas a las familias asentadas en zonas ribereñas del Paraguay. Esta situación se da no solo en los bañados de Asunción, si bien es el asentamiento más emblemático y con mayor

historia, también se presenta en Ciudad del Este, en Concepción y en otras ciudades ribereñas.

El plan de gestión social a ser implementado es clave en el periodo post mudanza. Es muy importante que en el periodo de transición de gobierno se continúe trabajando con el énfasis y la prioridad que necesita el Barrio San Francisco y proyectos similares. Este trabajo no se puede improvisar porque resulta necesaria la articulación institucional. En particular entendemos que los servicios educativos, como el elemento transformador central, merecen la atención prioritaria del Ministerio de Educación para que pueda ser un trampolín real de superación de la pobreza.

Conclusiones

El barrio San Francisco constituyó un proyecto estratégico de desarrollo social y no simplemente un proyecto de vivienda. El perímetro de acción del proyecto incluyó 5 barrios del Bañado Norte y parte de Zeballos Cue. La población allí asentada vivía en condiciones de extrema vulnerabilidad e insalubridad. Además del acceso a una vivienda digna, el barrio presenta un hábitat adecuado, permite acelerar los procesos de reducción de la pobreza y quebrar el círculo de pobreza que les afecta.

Este proyecto puede considerarse como un ejemplo de solución cooperativa, que permitió incluir los intereses de los bañadenses en la propuesta de mejora urbana de la ciudad de Asunción. Estas familias fueron trasladadas al nuevo barrio ubicado en las inmediaciones del Jardín Botánico, de esta manera conservaron el arraigo y la cercanía con sus fuentes de trabajo. Por otro lado, un porcentaje importante del terreno ocupado originalmente fue recuperado para la extensión del Parque Caballero y disfrute de toda la ciudadanía.

El éxito del proyecto no puede determinarse simplemente con la mudanza sino con la articulación efectiva de políticas en el futuro. El barrio San Francisco busca funcionar como un sistema de protección social y para ello se requiere articulación interinstitucional dentro de los ejes de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad. La finalidad última es quebrar el círculo de pobreza que afecta a estas familias.

Se puede afirmar que el caso del barrio San Francisco cambió el paradigma de una arquitectura mínima y básica de la vivienda social y elevó los estándares para futuras obras mediante la incorporación de nuevas tecnologías. Además, constituye un modelo en materia de articulación institucional. El proyecto puede fácilmente ser replicable en otros contextos de

nuestro territorio para poder brindar soluciones definitivas a complejos problemas sociales.

Referencias bibliográficas

- ABC Color (2018). “Hablan de más de 4.000 familias damnificadas”. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/hablan-de-mas-de-4000-familias-damnificadas-1669929.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Área Metropolitana de Asunción Sostenible*. Asunción: BID.
- Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. (2014). Bañados, ¿esterales vacíos o poblaciones excluidas? Asunción: CEPAG.
- Galeano Monti, J. (2014). Exclusión Social y Pobreza Urbana: Experiencias y Análisis desde el Bañado Sur. Asunción: Arandurá.
- Galeano, J., Rojas, R., Molinas, D., Domínguez, Á., & Rodríguez, N. Expulsados del campo y de la ciudad. *Derechos humanos Paraguay* 2017, 293.
- Gómez, Pedro (2014) “Gasto en inundación es plata arrojada al agua”. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/notas/gasto-de-inundacion-plata-tirada-al-agua-1256025.html>
- Méndez Vall, M. (2015). Franja Costera: una aproximación a la realidad socioeconómica. Asunción: Población y Desarrollo.
- Méndez Vall, M. (2005). Promoviendo el desarrollo de la Franja Costera, Bañado Norte de Asunción: un desafío ciudadano para la recuperación social, urbana y ambiental. *Población y Desarrollo*, (29), 50-59.
- Moreira, A. R. F. L. (2009). Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio. *Centro-h*, (3), 37-46.
- Pereira, H. (2016). El derecho a vivir en Asunción. NOVAPOLIS.
- Pereira, H. (2018). Urbanismo excluyente versus resistencia en el espacio popular construido en Asunción. Buenos Aires: QUID 16.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2018). Informe de Gestión SENAVITAT. Asunción: Gobierno Nacional .
- Servicio Paz y Justicia. (2015). Boletín de Información y Análisis N° 11. Asunción: SERPAJ.
- Servicio Paz y Justicia. (2015). Boletín de Información y Análisis N° 16. Asunción: SERPAJ.
- Servicio Paz y Justicia. (2013). Boletín de Información y Análisis N° 7. Asunción: SERPAJ.
- Vázquez, Abigail (2016) “Las inundaciones como parte de un plan de expulsión” en *El Independiente* (Asunción). Disponible en: <http://www.elindependiente.com.py/ciencias-sociales/las-inundaciones-como-parte-de-un-plan-de-expulsion>.

Manual de buenas prácticas para el sector público paraguayo

*Leonardo Alfonso
José Molinas Vega*

Como resultado del análisis del caso exitoso de cambio organizacional observado en SENAVITAT, enriquecido con una revisión minuciosa de la literatura, concluimos el presente libro con un breve manual para incentivar las buenas prácticas en el sector público paraguayo.

Primer capítulo concluye afirmando que el cambio organizacional ocurrido en SENAVITAT puede considerarse como un proceso exitoso de empoderamiento del Estado, particularmente en el sector vivienda. Entre las décadas de 1980s y 1990s, particularmente en los organismos de cooperación internacional, se impuso la creencia de que el Estado es un mal administrador, por lo que, en consecuencia, la acción de las reformas debería centrarse en un “achicamiento” del mismo, tanto en presupuesto como en esfera de acción. A partir de este pensamiento fueron comunes las reformas orientadas a la privatización, tercerización y concesión de varios servicios anteriormente provistos por el sector público. Así mismo, reformas orientadas a la desregulación de los mercados, particularmente el mercado financiero y el comercio exterior, completaban las primeras en lo que algunos pasaron a llamar las recetas neo-clásicas.

Décadas después los resultados de tales reformas fueron mixtos, con algunos éxitos y varios fracasos, algunos de ellos catastróficos. El sector vivienda también experimentó un proceso de mayor participación del sector privado en el país, particularmente el sector financiero, pero dicho esquema resultó infructuoso debido a la crisis financiera recurrente que experimentó el país a partir de 1995. Tales hechos, si bien no sirven para refutar la idea de que el Estado es un mal administrador, sí pueden levantar cautela sobre el Sector Privado, al demostrar que el mismo puede ser tan mal o peor administrador que el Sector Público.

Por otro lado, en el presente siglo, algunas experiencias positivas en la administración pública paraguaya, empezando por entidades más relacionadas a la política económica hasta luego llegar a otras relacionadas

la implementación de políticas públicas, sí aportan para replantear la hipótesis neo-clásica: Aparentemente, el Estado sí puede lograr ser un buen administrador, bajo ciertas condiciones. El objetivo de este capítulo, que tiene la forma de manual, por tanto, es establecer cuáles, a nuestro criterio, son tales condiciones. Para una mejor organización de las ideas, hemos agrupado las condiciones positivas para una buena administración pública en una serie de temas, que se desarrollan a continuación.

Gobernanza y contexto institucional

Si algo de valor ha aportado la ciencia económica a la administración, es la de establecer con claridad la importancia de los incentivos correctos. De hecho, el mayor problema de la administración es el problema de la delegación, formalizado en términos económicos como el problema de principal-agente, que se resuelve únicamente mediante la alineación de los intereses de ambos a través de sistemas de incentivo.

En el caso de la administración pública, podemos entender que los oficiales electos, las autoridades que ocupan cargos de confianza, y los funcionarios públicos, ya sean permanentes o contratados, ocupan el rol de agente. El principal, por otro lado, se encuentra representado por la ciudadanía en general que vota y contribuye con impuestos para mantener el sistema político-administrativo confiado a sus representantes.

Queda claro, por tanto, que para que tal relación principal-agente funcione, es necesario establecer un sistema de incentivos que alinee estos intereses. En particular, consideramos necesarios incentivos que premien la efectividad, la eficiencia, la honestidad, la responsabilidad y la transparencia de oficiales y funcionarios públicos. También se necesitan evitar los incentivos que premian el éxito político-electoral, a nivel operativo en la función pública, ya que los mismos tienden a pervertir el rol de las entidades hacia comportamientos como el clientelismo político y la corrupción orientada al fondeo de agrupaciones políticas.

Es cierto que la filosofía democrática se cimienta finalmente sobre el éxito electoral, y esta contradicción, entre la administración y la política, es justamente una de las más difíciles de resolver. Por un lado, la administración efectiva requiere procesos de selección y movilidad vertical alineados a los méritos administrativos previamente enunciados, por otro lado, al definirse las autoridades máximas del Estado en las urnas, resulta muy difícil dejar de considerar el impacto puramente electoral de la administración pública. Siguiendo a algunos teóricos de la política, podríamos denominar a estos dos extremos populismo y meritocracia.

Al populismo tal vez lo conocemos mejor debido a ciertas malas experiencias de países de la región, pero ciertamente, la meritocracia sin control tampoco está exenta de riesgos; el principal de ellos teniendo que ver con la tendencia a la verticalidad y al autoritarismo. En un sistema político absolutamente meritocrático, no hay espacio para un sistema electoral, ya que los funcionarios públicos van ascendiendo hasta las máximas posiciones exclusivamente por su mérito. Dos experiencias modernas de estos sistemas constituyen los sistemas políticos de China y Singapur (Bell, 2015). Si bien podría decirse que se tratan de experiencias positivas (por lo menos desde el punto de vista económico), en una meritocracia queda siempre el cuestionamiento sobre quién determina qué es y qué no es mérito administrativo. Pudiendo empezar bien, tal sistema puede desviarse al tomar el control una élite poco comprometida con el desarrollo humano de la sociedad en general, problema también conocido como el del “mal emperador” (Fukuyama, 2004).

De hecho, nuestra propia Constitución Nacional vigente pone límites claros a la meritocracia en el sector público, al resultar una constitución de características marcadamente democráticas. Entendemos, por tanto, que debemos buscar, como sociedad, un modelo intermedio, con una clara separación entre roles políticos; como lo son la agregación de demandas y la representación de intereses; y roles administrativos, que implican la planificación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.

Dicho modelo se debe construir sobre un marco institucional de gobernanza participativa y transparente, que propicie una cultura de rendición de cuentas. Tal marco institucional no resulta fácil de construir, sin embargo, ya que no se encuentra alineado a muchos intereses en el escenario político-económico de un país. De hecho, los pocos (pero importantes) avances que hemos logrado en tal sentido, estuvieron asociados a periodos de crisis fiscales y fuertes presiones de organismos de cooperación internacional, así como organizaciones de la sociedad civil.

De igual forma, no podemos dejar de reconocer avances que tienen que ver con la administración financiera del Estado, la función pública, las contrataciones públicas, los procesos de control interno, la planificación y coordinación de políticas públicas, el inicio de un gobierno electrónico, así como la reciente mejora en el acceso a la información pública y transparencia. Si bien dichos avances no han provenidos, necesariamente, de mayorías políticas¹⁷ (lo que implica un riesgo de retroceso), sin estos cambios

¹⁷ Por otro lado, cabe también destacar, que a medida que los avances institucionales se traducen en resultados económicos, la resistencia política a los mismos también de-

organizacionales profundos de las entidades públicas, como por ejemplo el visualizado en SENAVITAT, puede que no hayan sido posibles.

Particularmente, la coordinación institucional para la ejecución de políticas públicas, entre diferentes agencias y niveles de gobierno, centrado en el desarrollo humano de la población con soluciones integrales; ha resultado un gran avance en los últimos años.

Sin duda queda aún mucho camino por recorrer. Por un lado, si bien se ha incrementado la transparencia, la presupuestación y monitoreo por resultado, así como la cultura de rendición de cuentas; todo lo cual favorece positivamente los incentivos de los oficiales y funcionarios públicos, la persistencia de la impunidad ante desvíos en el sistema judicial posibilita que aún existan incentivos para incurrir en malas prácticas.

Así mismo, aún queda mucho para hacer en términos de la optimización de recursos públicos. En tal sentido, las posibilidades abiertas por el avance exponencial de las tecnologías de información y comunicaciones apenas se han empezado a explorar. Sin lugar a dudas, el gobierno digital marca el camino hacia el futuro, pero es un camino que se debe necesariamente recorrer bajo la tutela de la sociedad civil.

Finalmente, en lo que respecta a separación entre política y administración, a pesar de las limitaciones constitucionales, existen aún muchos temas por pulir en la función pública. La experiencia en SENAVITAT ha demostrado que es posible utilizar la legislación vigente de manera positiva, normando procesos internos para la contratación de personal técnico, competente y motivado, así como llevando a cabo acciones para potenciar el personal heredado. Trabajando conjuntamente valores e incentivos, es posible realizar un cambio organizacional ente por ente en el país. Dada nuestra realidad socio-cultural, sin embargo, tampoco estaría demás recoger estas experiencias para pulir nuestros instrumentos legales, de modo a fortalecer el contexto institucional en este sentido.

Liderazgo administrativo

El cambio organizacional en SENAVITAT, en su mayor parte, fue llevado a cabo bajo el liderazgo administrativo de la Ingeniera Soledad Núñez, quien poseía un perfil mayormente técnico, aunque con buena experiencia en el trabajo social.

crece, posibilitando, eventualmente, un círculo virtuoso que, en la rama económica de teoría de los juegos, suele denominarse “solución cooperativa”.

La administración del ex presidente Horacio Cartes, se caracterizó por nombrar, con una proporción muy alta, autoridades administrativas de elevado perfil técnico. Este hecho estuvo en contradicción con las costumbres políticas y fue causa de conflicto por varios sectores interesados. De hecho, de acuerdo a las entrevistas, la mayor parte de la resistencia interna experimentada en el proceso de SENAVITAT, podría haber tenido raíces políticas.

Los resultados de esta innovación en la política paraguaya parecen haber sido positivos. Por ejemplo, un gran número de entes parecen haber incrementado significativamente su puntaje del cumplimiento del MECIP, de acuerdo a la Auditoría General del Poder Ejecutivo, a la par que varios de ellos, especialmente los relacionados a desarrollo de infraestructura, incluyendo SENAVITAT, lograban desempeños récord en la implementación de políticas públicas.

Existen motivos para pensar que un perfil técnico de liderazgo administrativo tiene mayores probabilidades de realizar una gestión efectiva y transparente. Además de su competencia y experiencia, se puede argumentar que los técnicos, especialmente aquellos que fluctúan entre el Sector Público y Privado, deben su éxito a su hoja de vida, mientras que los políticos, por más preparados que se encuentren, deben el suyo a los resultados electorales. Por otro lado, el perfil técnico puede incrementar la credibilidad ante la sociedad en general, especialmente cuando el cargo requiere de cierta independencia política y una mayor autonomía, ya sea estratégica u operativa.

Esto último no quiere decir que líderes administrativos de perfil político no puedan adecuarse al marco institucional o que los líderes técnicos no puedan incurrir en malas prácticas. Incluso, en algunos contextos internos, el perfil político podría resultar más efectivo. Si la orientación política del líder se alinea con la de la institución en general, por ejemplo, esto puede reducir las resistencias internas. El político, además, puede ser más hábil y flexible para negociar diferentes intereses, además de tener mayores conexiones en el tejido del Estado, lo que le puede permitir una mejor coordinación interinstitucional. Por otro lado, el perfil político podría tener menos rechazo si demuestra cierta moderación en su visión y discurso (por ejemplo, si se trata de un político de centro) así como si ha demostrado a lo largo de su carrera una actitud conciliadora y tiene la capacidad y voluntad de delegar las responsabilidades técnicas al personal competente.

Independientemente del perfil técnico o político, el liderazgo administrativo necesita demostrar ciertas cualidades, especialmente si se espera

encare procesos de cambio organizacional. Estas cualidades tienen que ver con su grado de desarrollo ético, su nivel de coherencia e integridad; su grado de compromiso con la misión y visión institucional; sus habilidades de negociación, entre otras. A continuación, las discutimos en mayor detalle.

Coherencia e Integridad

En lo que se refiere a las características éticas que se deben buscar en un líder administrativo, claramente se debe apuntar a personas genuinamente convencidas con el modelo institucional del Estado. En un tratamiento sofisticado de la ética no se discute, el bien y el mal en términos absolutos, sino en relación a un sistema de creencias. En tal sentido el Estado paraguayo moderno tiene las características de ser una república democrática, social, liberal y representativa. Las facetas liberal y republicana representan dos caras de la misma moneda. Por un lado, el liberalismo tradicionalmente aboga por los derechos civiles, valores como la libertad y la igualdad ante la ley, la independencia del Estado de cualquier religión, así como la obligación del Estado de defender y salvaguardar estas libertades y derechos, de acuerdo a lo definido en nuestra Constitución Nacional vigente. Por otro lado, el modelo republicano, que apuesta a una elevada participación política de la sociedad, asegura que los ideales liberales puedan sostenerse en el tiempo. A estas dos características del Estado se le suma la preocupación por lo social, incluida también en la carta magna, así como el sistema electoral democrático y representativo.

Además de estos valores básicos del Estado, un líder administrativo se debe adscribir a la institucionalidad, entendida como el respeto irrestricto a las leyes y a la Constitución Nacional. No significa que esté de acuerdo con todas las leyes, pero sí entender que los cambios buscados deben realizarse a través de los procedimientos institucionales establecidos.

Todas estas características tal vez pueden resumirse en la frase: “gobernanza institucional”, que refleja la “fé” en el marco institucional vigente del Estado. A pesar de su aparente obviedad, no resulta indefectible que los líderes administrativos se adhieran en su totalidad a este sistema de creencias, en especial si se trata de líderes políticos. Los potenciales líderes administrativos bien pueden poseer otras visiones del Estado. En el pasado político del país, por ejemplo, han prevalecido modelos más teocéntricos y más verticalistas. Además de ello, también existe una visión partidaria, donde el Estado es visto como un instrumento de una institución superior, que es la agrupación política. Otras visiones del Estado incluyen el socia-

lismo autoritario, o comunismo, y la meritocracia utilitarista (reflejando, por ejemplo, el modelo Chino). Queda claro, por tanto, que no todas las visiones de Estado son compatibles con el marco institucional vigente, a la vez que eventuales líderes políticos que no concuerden con el mismo pueden verse tentados a utilizar métodos que se desvíen de la institucionalidad para introducir reformas destinadas a cambiar el modelo de Estado, de manera que esté más acorde con su visión.

Dados los avances logrados en las últimas décadas, entendemos que el marco institucional actual se ha ganado el mérito suficiente para recibir la adhesión de la mayoría de los paraguayos, aparte de ser compartido, en gran medida, por la mayoría de los Estados “occidentales” modernos, lo que facilita las relaciones internacionales. Por lo tanto, un líder administrativo que abogue por dicha institucionalidad es deseable.

Resta la pregunta, por tanto, de si ¿es el líder administrativo coherente e íntegro en su adhesión a la institucionalidad? Con coherencia nos referimos específicamente a la concordancia entre discurso y acciones, sin la cual es muy difícil construir un apoyo interno debido a la falta de credibilidad, mientras que con integridad nos referimos a la concordancia entre discurso y valores. En tal sentido, dado que los valores son subjetivos e imperceptibles, queda claro que cierta coherencia se puede disimular a corto plazo, para ganar tiempo en la construcción de los verdaderos planes. En el largo plazo, sin embargo, una coherencia sin integridad es difícilmente sostenible, especialmente si la persona ha demostrado renunciar a posibles ganancias individuales o se ha enfrentado a esquemas culturales no institucionales, asumiendo un riesgo personal. Si existe evidencia de una adherencia institucional, acompañada de una coherencia de largo plazo, indicadora de integridad, entonces, ya sea de un perfil más técnico o más político, podemos asegurar un liderazgo administrativo adecuado, por lo menos desde el punto de vista ético.

Compromiso

Los procesos de cambio organizacional en las entidades y organizaciones del Estado, pueden ser demandantes y extenuantes. Por ejemplo, de acuerdo a las entrevistas realizadas en SENAVITAT, se tiene evidencia que muchas autoridades administrativas, de nivel alto y medio, se vieron en la necesidad de trabajar horas extras, en días feriados y festivos, así como embarcarse a frecuentes viajes al interior.

Un alto grado de compromiso del líder administrativo, sumado a la coherencia e integridad, se traduce en una poderosa forma de liderazgo,

que se conoce como liderazgo basado en el ejemplo. El discurso puede no llegar, puede ser ignorado o tomado con incredulidad, pero cuando se respalda el discurso con acciones y dedicación completa, se puede cambiar esta dinámica.

Un alto grado de compromiso, sin embargo, requiere de gran energía, cultura de trabajo y una atención total a los asuntos institucionales, con ausencia o minimización de distracciones. Puede resultar difícil, sin embargo, encontrar autoridades con tal grado de compromiso, que a su vez resulten éticamente adecuadas y con el perfil necesario para ganar la credibilidad interna y externa. En tal sentido es posible compensar un nivel intermedio de compromiso con elevadas capacidades de negociación y delegación, lo que se traduciría en un liderazgo con foco en lo estratégico.

Negociación

En toda organización medianamente grande, ya sea privada o pública, existe cierta dispersión del poder. Más allá del poder de las autoridades formales, el poder se distribuye entre distintos miembros de la primera. Los funcionarios técnicos se apoyan en el poder proporcionado por sus competencias, sus habilidades y, en especial si son antiguos, en la historia y cultura de la organización. Los sindicatos, y otras agrupaciones de empleados, tienen bajo la manga el poder de la protesta organizada, la huelga o simplemente el boicot a las directivas de las autoridades formales. De este modo, a pesar del poder conferido por la autoridad, un líder administrativo tiene que tener capacidades importantes de negociación, si es que desea construir un apoyo interno genuino.

El apoyo interno no necesita ser total, pero sí representar una masa crítica. En el caso de SENAVITAT, por ejemplo, se observó la persistencia de una resistencia sindical a pesar de los logros alcanzados. Si tal resistencia es de naturaleza política o ideológica, por otro lado, el éxito de los cambios organizacionales puede incluso exacerbar las diferencias, ya que el objetivo de tal resistencia puede ser simplemente el fracaso de la administración, de modo a acelerar su cambio. La frase: “los ministros pasan, nosotros quedamos”, resulta muy común en las administraciones públicas de todos los países, ya que en general se estila establecer un alto grado de protección laboral para el funcionario público, de modo a minimizar las rotaciones por motivos políticos.

El caso de SENAVITAT resulta singular en el sentido de que la negociación se basó más en la persuasión y la perseverancia, antes que la aceptación de demandas de las partes interesadas. Esto sólo es posible con un alto

grado de apoyo político, que en este caso provino de la Presidencia de la República, que compartía la visión de la política habitacional promovida por la alta dirección. Las demandas por otro lado, fueron persistentes, tanto por parte de los sindicatos como por parte de gremios de la construcción tradicional, quienes se oponían a la introducción de nuevas tecnologías constructivas, así como trabajadores sociales, que resistían nuevos procedimientos orientados a minimizar las posibilidades de corrupción.

Los cambios organizacionales suelen situarse en cierto nivel de la métrica radical-incremental. Cuanto más radical un cambio, usualmente, se necesita una negociación más intensa para construir el apoyo necesario, tanto a la interna como a la externa de la organización. La historia demuestra que las reformas radicales sólo son posibles cuando se presentan “ventanas de oportunidad”: situaciones de crisis, financiamiento de organismos de cooperación, mayoría parlamentaria de determinado grupo político o, como en el caso de SENAVITAT, un Poder Ejecutivo determinado. Incluso con la existencia de dichas ventanas, los cambios radicales, en papel, suelen bajar de tono a medida que las negociaciones derivan en concesiones a las diferentes partes interesadas.

Las oportunidades, por otro lado, se presentan de manera discreta en el tiempo, sólo en momentos particulares, por lo que los cambios sostenibles generalmente apuntan a una naturaleza más incremental. De hecho, como se puede observar, la mejora institucional en el sector público paraguayo ha sido resultado de un largo proceso incremental. Los pequeños cambios, que apuntan a resultados concretos a corto plazo, pero que, sin embargo, son parte de una estrategia de más largo plazo, con el tiempo se van acumulando hasta alcanzar momentos críticos.

No todos los contextos podrán caracterizarse por el mismo nivel de apoyo superior como el que tuvo la administración de SENAVITAT, para el periodo 2013-2018, apoyo que estuvo condicionado, a su vez, a los resultados de la administración. En diferentes contextos mayores necesidades de negociación pueden ser requeridos. Los resultados no siempre son una función directa de la calidad de los líderes, sino una combinación de liderazgo y contexto. Cuanto más complicado el contexto, es más valiosa la capacidad de negociación del liderazgo administrativo.

Delegación

Un liderazgo estratégico, menos involucrado en las funciones operativas, puede resultar igual de efectivo que otro estilo más de “manos a la obra”, siempre y cuando dicho liderazgo entienda cómo delegar adecuada-

mente. De hecho, cuando el tamaño y complejidad de la organización supera determinado nivel, la balanza tiende a favorecer el estilo estratégico.

Entendemos que la delegación adecuada en la administración pública paraguaya, va de la mano con una selección meritocrática de los cargos de confianza, dando lugar, a su vez, a los recursos humanos internos, si es que reúnen los requisitos. En el caso de SENAVITAT hemos encontrado esta forma de actuar, de acuerdo a las entrevistas. Queda claro, por otro lado, que diferentes cargos y funciones requieren de diferentes habilidades o competencias. Si la organización es grande y compleja, uno preferiría un equipo de alta dirección con elevadas habilidades estratégicas, de liderazgo y negociación, capaz de delegar, a su vez, de manera efectiva, las responsabilidades a su cargo.

A la par de una selección, y promoción interna, basada en el mérito administrativo, resulta también fundamental el establecimiento de procedimientos, mecanismos de control y una gestión basada en resultados. En tal sentido, el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) sirve, en gran medida, como guía para tal efecto. En lo que se refiere a la gestión por resultados, en particular, se debe apuntar a un proceso de dirección estratégica, que implique una planificación participativa, basada en experiencias pasadas y altamente informada sobre factores internos y externos que afectan a la organización, así como la definición de indicadores medibles, a partir de los objetivos estratégicos, que a su vez puedan monitorearse con el uso de tecnologías modernas de la información y la comunicación.

Estrategia

La gestión de la estrategia consiste en definir un conjunto de objetivos clave, durante la etapa de planificación, gestionar los recursos para su ejecución, monitorear su progreso y finalmente, realizar una evaluación del plan en sí, cuyos resultados pueden ser utilizados para una nueva planificación, volviendo así a empezar el ciclo. Las mejores prácticas en términos de la gestión de la estrategia son bien conocidas en la abundante literatura, aplicadas tanto a la administración de organizaciones privadas como a las públicas. En lo que respecta al marco institucional paraguayo, definiciones sobre los procesos de gestión de la estrategia son normadas por el MECIP, los cuales, sin embargo, como en el caso de SENAVITAT, pueden bien ser complementadas con otras metodologías.

Planificación

En lo que a planificación estratégica se refiere, como primer paso se debe definir qué tan participativo será el proceso. En un extremo, que podríamos denominar *bottom-up*, los objetivos van surgiendo desde discusiones y negociaciones al nivel jerárquico más bajo de la organización. Este esquema tiene la ventaja de lograr mayor sensación de apropiamiento en los miembros de la organización lo que posteriormente mejora su implementación al incrementar la colaboración y reducir la resistencia. Por otro lado, la desventaja principal de una planificación *bottom-up*, o emergente, es la incertidumbre sobre el resultado final. Al ser un proceso altamente participativo, objetivos que tienen que ver más con intereses de ciertos grupos dentro de la organización pueden filtrarse para formar parte de los objetivos institucionales. En el otro extremo del espectro, una planificación *top-down*, asegura que los objetivos considerados clave para la alta dirección sean los que formen parte del plan, pero, por otro lado, corre el riesgo de no encontrar entusiasmo (o incluso resistencia) a la hora de la implementación.

En SENAVITAT se optó por un método intermedio, definiendo en un grupo reducido los grandes ejes estratégicos, sobre los cuales luego se permitió posteriormente una planificación más participativa. Este enfoque, de empezar primeramente en altos niveles jerárquicos, con altos niveles de abstracción, para luego ir descendiendo en jerarquía con definiciones más operativas, tuvo mucho éxito en la entidad estudiada y puede servir como ejemplo para otras experiencias en el sector público.

En términos de los insumos para un plan estratégico, además de la evaluación del plan anterior, que ya consideramos, es necesario tener en cuenta los principales factores, tanto internos como externos, que afectan a la organización. Cruzando esta dimensión con la valencia de dichos factores, tenemos factores internos positivos, también llamados fortalezas; factores internos negativos, o debilidades; así como factores externos positivos, denominados oportunidades; y factores externos negativos también conocidos como amenazas.

El análisis anterior, también conocido como FODA, puede complementarse con otras metodologías como, por ejemplo, la PESTEL, que entra en detalle en los factores externos: políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales y legales. Para el sector público resulta altamente recomendable prestar especial atención al sector externo con una metodología PESTEL, antes que, por ejemplo, un análisis más centrado en la competencia, la cual muchas veces es poca o inexistente. En la actualidad los

factores PESTEL resultan claramente determinantes, dada la velocidad de su evolución; más aún teniendo en cuenta que las planificaciones estratégicas tienden a ser quinquenales, coincidiendo con los periodos presidenciales, período en el cual bien pueden desfasarse totalmente los supuestos definidos con anterioridad.

En el sector público resulta también importante, ya sea dentro del esquema PESTEL o de manera independiente, la consideración específica de marcos referenciales, como leyes, decretos, resoluciones, informes de organismos no gubernamentales, etc. En la planificación de SENAVITAT, por ejemplo, se partió del Plan Nacional de Desarrollo, cuidando que la estrategia del ente se encuentre alineada con la estrategia nacional, además de otros elementos. Debido a que una organización pública forma generalmente parte del Estado, es importante que su estrategia particular esté en concordancia con la estrategia más general del mismo.

Una vez definidos los factores clave, tanto internos como externos, sigue el ejercicio de convertirlos en objetivos estratégicos; para lo cual, nuevamente, existen varias metodologías ampliamente discutidas en la literatura. Tal vez la que merece mención especial es la denominada Cuadro de Mando Integral, que posee algunas virtudes importantes. Por un lado, ayuda a visualizar la interacción de los diferentes objetivos, mediante el ejercicio de diagramar mapas de causalidad. Por otro lado, también asegura el balance de los objetivos al distribuirlos en diferentes perspectivas; por ejemplo, las clásicas: financiera, cliente-beneficiario, procesos internos; así como aprendizaje y crecimiento (que engloba temas de recursos humanos, físicos y tecnológicos). Así mismo, las perspectivas del CMI se pueden moldear según el caso, por ejemplo, siguiendo el proceso del sector público se puede redefinir su orden en financiamiento, recursos, procesos, productos y población objetivo; su fortaleza radica en lograr una visión integral del problema que tiene en cuenta sus diferentes aspectos. Finalmente, dado que, generalmente el proceso de definir objetivos estratégicos involucra priorizar y recortar los resultados del *brainstorming* producido por el análisis de factores, el CMI resulta particularmente útil para identificar los objetivos que tienen más impacto, los que hacen sinergia con otros objetivos y los que pueden resultar redundantes; asumiendo, por supuesto, que los objetivos ya pasaron un primer filtro de ser realistas, medibles y pertinentes a la misión y visión de la organización.

Los objetivos estratégicos, a su vez, se deben traducir en líneas de acción, que apuntan a la consecución del mismo. En esta parte de la planificación estratégica resulta fundamental la reconsideración de los procesos

y las tecnologías, de modo a incorporar innovaciones que pueden incrementar la eficacia y la eficiencia. Generalmente, estas líneas de acción se traducen nuevamente en objetivos, de carácter más operativo, que forman parte de los planes de área. Los planes de área son herramientas propicias para el cambio incremental, se debe analizar constantemente la efectividad de la forma de hacer las cosas, evitando el funcionamiento por inercia.

Una vez definidas las líneas de acción, en forma de proyectos, revisión de procedimientos, etc.; se deben considerar los recursos necesarios para la implementación de las mismas, cuya monetización se traduce luego en el presupuesto. A partir de los objetivos estratégicos y operativos se deben construir indicadores, que por un lado indiquen su grado de consecución de manera razonable, mientras que por otro, sean calculables a partir de información que la entidad genera, recopila o puede recopilar, de manera rutinaria.

Ejecución

La ejecución de la estrategia involucra la administración de recursos, ya sean de tipo financiero, físico, tecnológicos o humanos. Aquí nos centramos, particularmente, en la administración de recursos humanos, aspecto que consideramos en el más importante en la mejora de la administración pública. La administración de recursos humanos se sostiene en temas que tocamos con anterioridad, como el liderazgo y la meritocracia; así como otros temas clave como la motivación, la resistencia al cambio y el trabajo en equipo. A continuación, abordamos algunos de estos temas que consideramos particularmente relevantes.

En términos de motivación, el aspecto monetario resulta sin dudas crucial. En el sector público, sin embargo, la relativa rigidez de los procesos de ajustes compensatorios dificulta este tipo de motivación. De acuerdo a entrevistas en SENAVITAT, por ejemplo, encontramos que uno de los motivos de la diferencia en desempeño entre funcionarios permanentes y contratados, puede darse por la dificultad de actualizar la remuneración histórica de los primeros a niveles de mercado. Parte de este problema puede atacarse a través de la introducción de incentivos variables asociados a metas de producción. En SENAVITAT, particularmente, esta última estrategia resultó efectiva para acelerar la dinámica de trabajo.

Además del dinero, que además no siempre resulta un motivador efectivo por sí solo, existen otras variables que se pueden administrar para mejorar los incentivos a los funcionarios. En gran medida, sin embargo, los incentivos no monetarios tienen diferente efectividad de acuerdo a la

personalidad de cada persona, por lo que no existe una única receta para incrementar el clima laboral: Personas más extrovertidas se motivan con más interacciones personales, personas con baja tolerancia al estrés prefieren ambientes de trabajo más seguros y predecibles, personas más orientadas al éxito personal responden mejor a metas desafiantes, mientras que personas más creativas tienden a evitar trabajos rutinarios, repetitivos y ambientes “aburridos”. En gran medida, por lo tanto, esta gestión empieza por asociar la persona correcta a la tarea correcta, no sólo en términos de competencias técnicas, sino también en sentido de su personalidad y actitud.

Otro problema que hemos detectado en el caso de SENAVITAT, fue la habilidad de atraer nuevos talentos para trabajar en la institución. De hecho, un problema endémico a la función pública puede ser que, por sus características, tienda a atraer, de manera sesgada, a cierto tipo de trabajadores. Sus límites en remuneración, con relación al sector privado, la posibilidad de un trabajo muy seguro, con baja carga horaria, puede atraer a personas más conservadoras, poco dinámicas, con un nivel relativo bajo de ambición y desproporcionadamente orientadas a las actividades políticas y sociales. Además de ello, la mala reputación de SENAVITAT, como entidad altamente corrupta, según las entrevistas, mantenía baja la moral de entidad y empeoraba su capacidad de atracción de personal técnico, altamente capacitado y comprometido.

En cierta medida, las señales de cambio que empezó a comunicar la institución mejoraron este aspecto en gran medida. Además de ello, la clara visión del ente en conjunto con un liderazgo coherente, puede haber incrementado el interés de personas más ambiciosas, interesadas en ser partícipes de un proceso de cambio dinámico y con efecto positivo en el desarrollo del país. Concluimos, por tanto, que la estrategia y el estilo de liderazgo de una institución pública, también pueden repercutir en su habilidad para atraer y administrar talentos.

Además de incrementar la motivación, en aquellas personas que pueden aportar a los procesos de cambio organizacional, el líder administrativo debe además confrontar grupos que puedan oponer resistencia al cambio, ya sea de manera activa (en forma de protestas, huelgas, etc.) y de manera pasiva (cumplimiento formal, mala actitud, caso omiso a las directivas, etc.).

Esto último puede estar relacionado a una reticencia a abandonar privilegios ganados, como horarios de trabajo más cortos y flexibles, la no necesidad de viajar o moverse de la oficina, etc. Sin un incremento en los

beneficios percibidos. En tal caso, el líder cuenta con varias herramientas de negociación para incrementar los incentivos monetarios y no monetarios, que describimos brevemente con anterioridad. Claramente, sin embargo, las herramientas son más limitadas que en el sector privado. Debido a la mayor protección al empleo que goza el funcionario público en el país, resulta mucho más complicado el uso de herramientas negativas de motivación. De hecho, el uso de amenazas, coerción y mecanismos legales de desvinculación, puede resultar contraproducente si no se documentan adecuadamente las contravenciones incurridas por el funcionario.

Existe, sin embargo, la posibilidad de un escenario más complicado: cuando los líderes administrativos son considerados *outsiders* por la cultura política o ideológica, por lo tanto, la resistencia organizada se concentra deliberadamente en su fracaso. En tal sentido, negociaciones individuales pueden resultar poco efectivas debido a la presión de grupo, mientras el grado de resistencia puede ser mucho mayor que en el primer caso. Tal vez una estrategia que pueda funcionar en este caso es una estrategia de reeducación marginal: informar y persuadir a los funcionarios que, previamente, se han identificado como más propicios al cambio de actitud, así como aislarlos del resto del grupo, para luego convertirlos en embajadores del proceso. Tal estrategia que combina la ancestral táctica de “divide y vencerás” con un programa de reeducación cuidadosamente elaborado puede llegar a tener cierto éxito. Sin embargo, como ya mencionamos, salvo que exista una ventana de oportunidad importante, el proceso de cambio puede además requerir una negociación abierta a las concesiones y un liderazgo que goce de mayor credibilidad en las “bases”.

Monitoreo

El monitoreo de la estrategia tiene varias aristas. Por un lado, se encuentra el monitoreo de los indicadores asociados a los objetivos, así como los indicadores inductores de los mismos; mientras por otro lado se encuentra el monitoreo de los distintos procesos, actividades y proyectos involucrados en la consecución de los objetivos, tanto operativos como estratégicos.

Diferentes herramientas tecnológicas se adecuan a cada tipo de monitoreo. Para el monitoreo de actividades, procesos y proyectos se disponen en el mercado con diferentes opciones de aplicaciones para el gerenciamiento de proyectos, así como consultoras que desarrollan e implementan aplicaciones a medida para la gestión de financiera y logística de procesos. La gran potencialidad de captura de información que proporcionan los dispositivos móviles, cámaras y otros sensores, así como la creciente

capacidad de procesamiento de datos no estructurados, a través de redes neuronales y otras herramientas de inteligencia artificial, permiten además incrementar enormemente el potencial de dichas herramientas de monitoreo.

Para el monitoreo de indicadores, particularmente, existe toda una rama de investigación orientada a los sistemas de administración gerencial; que incluyen herramientas de monitoreo, o tableros de control, con variantes más analíticas como *dashboards* y cubos de análisis. Todas estas herramientas, idealmente, se basan en esquemas de datos; orientados a la consulta y el análisis, integrando toda la información disponible por la institución; que se relaciona entre sí en un único *Datawarehouse*. Este último a su vez, es alimentado por sistemas de integración de datos, o ETL (Extracción, transformación y carga); que se encargan de recoger la información disponible en las diferentes fuentes de datos de la organización, así como datos externos.

Percibimos que la administración pública en general, y particularmente SENAVITAT, están realizando esfuerzos importantes para mejorar sus capacidades de monitorear la estrategia.

Evaluación

No se debe confundir el monitoreo con la evaluación de la estrategia. El primer proceso tiene que ver con verificar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos; el segundo tiene más que ver con el análisis retrospectivo de la efectividad de la estrategia en general, tanto en cuanto su planificación como en su ejecución.

Por un lado, la evaluación de la estrategia se debe realizar a la interna, con la perspectiva, tanto de funcionarios de la organización que han participado activamente de la gestión estratégica, como de aquellos que participarán en el futuro. En tal sentido, se ha realizado un taller de evaluación estratégica de SENAVITAT, altamente participativo, cuyos resultados se discuten en el capítulo IV del presente libro, el cual puede servir de ejemplo para diseñar talleres de evaluación de estrategia en otras entidades del sector público.

Además de la evaluación interna, resulta fundamental una evaluación de impacto de las políticas públicas. Esta última evaluación es más técnica y generalmente requiere la contratación de consultorías especializadas. En algunos casos, especialmente cuando se intenta innovar con programas piloto, la evaluación puede resultar mucho más efectiva si la misma se encuentra contemplada desde la etapa de diseño de la política, adoptando

un diseño experimental aleatorio controlado que permita contrastar los resultados con poblaciones utilizadas como control. De igual manera, la evaluación del impacto en la población objetivo de las diferentes acciones llevadas a cabo por la institución, resulta fundamental como retroalimentación de la gestión estratégica, pudiendo sus resultados llevar incluso a un replanteo de la misión y la visión de la entidad.

Procesos, institucionalización y gobierno digital

Los procesos son también parte de la planificación operativa, podría decirse que constituyen la planificación del día a día. Aunque, tampoco resulta inusual que los procesos surjan de manera espontánea, respondiendo a la necesidad de atender determinados requerimientos; y, que, posteriormente se vayan formalizando. Tal formalización, generalmente, implica una documentación de los procesos y su posterior aprobación por la autoridad relevante, por ejemplo, por medio de una resolución. Los procesos documentados suelen recibir el nombre de procedimientos o manuales de procedimientos e idealmente reúnen una serie de elementos, como, por ejemplo: la definición de las distintas actividades, los responsables, la secuencia de cada actividad, requisitos y condiciones para pasar a la siguiente actividad o etapa, bifurcaciones en la secuencia debidas a diferentes condiciones, los registros (sean estos físicos o digitales) a ser completados en cada actividad, entre otros.

La correcta documentación y formalización de los procesos, establecimiento de los criterios de aceptación y los registros necesarios para su trazabilidad, facilitan el control interno de las actividades de una organización, al permitir una auditoría de procesos. Un conjunto de procesos también pueden ser certificados mediante normas de calidad, seguridad, sostenibilidad ambiental, etc. En el caso del sector público paraguayo, el MECIP reglamenta las características necesarias de los procesos de las organizaciones y entidades del Estado, así como establece cuáles son necesarios para mantener un ambiente adecuado de gestión y control. Esto no implica, sin embargo, que Entidades del sector público no puedan aspirar a otras certificaciones, como por ejemplo la ISO 9001.

Más allá de la simple documentación y formalización, hoy en día la sociedad demanda un esfuerzo permanente por incrementar la eficiencia, tanto en términos de costos como en términos de satisfacción de los ciudadanos. Una tendencia ya establecida a nivel internacional, en tal sentido, tiene que ver con la apuesta por el gobierno digital. El gobierno digital involucra tanto procesos que faciliten la transparencia, la rendición de

cuentas, el control ciudadano y su participación en la definición de políticas públicas (llamada gobernanza electrónica) como la digitalización y automatización de los procesos, así como su conectividad con el ciudadano para facilitar trámites y la distribución de bienes y servicios públicos (llamado gobierno electrónico). El Estado paraguayo no es ajeno a dicha tendencia, y actualmente existen iniciativas, tanto a nivel general, como a nivel de la entidad estudiada, para progresar en la dirección del gobierno electrónico. En el capítulo V de este volumen vimos en detalle los desafíos que implican este tipo de iniciativas y algunas sugerencias para su tratamiento.

Finalmente, cabría destacar que los procesos y los procedimientos son también una forma de institucionalizar el cambio organizacional. Para ello, no solamente deben estar escritos en papel, sino que deben implementarse eficazmente en la rutina, por un tiempo considerable, hasta formar un hábito en la función pública. Los procesos son una forma de traducir los elementos más abstractos de la estrategia, como la misión, la visión y los valores, en acciones concretas en el día a día. El ser humano también aprende haciendo y a veces las acciones son más convincentes que las palabras. Aprovechando el cambio cultural en la nueva generación de funcionarios y ciudadanos, acostumbrados ya a la mejora continua en la gestión pública que permite el sistema de competencia política en un marco democrático, y con la expectativa puesta en lo digital, hoy en día es posible demandar al Estado paraguayo mayor eficiencia y efectividad en sus procesos, potenciados por la tecnología y la mejora en la capacidad técnica de sus funcionarios.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu Daron, R. J. (2012). *Why Nations Fail?: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (First). New York: Crown Publisher Group.
- Alfonzo et al. (2018). *Governance-Oriented Leadership in Public Agencies: The Case of SENAVITAT*. Working Paper. Instituto Desarrollo.
- Armenakis, A. A., & Bedeian, A. G. (1999). Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s. *Journal of Management*, 25(3), 293–315.
- Barros, J., y Rodríguez, R. (2004). Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral para el sector público. *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, 4, 117-148.
- Bell Daniel A. *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy* (2015). Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

- Boffo, C. (2003). *Cahiers du centre d'études en transformation des organisations-hecmontreal*, 1(june), 1–38.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176.
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: governance and world order in the 21st century*. *Urban Geography* (Vol. 28).
- Gandin, D. (1995) La práctica del planeamiento participativo. CEPAG. SUMANDO, Fundación en Alianza. Asunción.
- Garson, G. D. (2006). *Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State*. Sudbury, MA: Jones and Bartlett.
- Kaplan R. S. y Norton D. P. (2001): *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kingston, C., & Caballero, G. (2009). Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 5(2), 151.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Harvard Business Review Press.
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van Der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1–20. <https://doi.org/10.1111/padm.12040>
- Lewin, K. (1991). Conduite, connaissance et acceptation de nouvelles valeurs. In y ; t. Tellier & roger (eds.). *Changement planifié et évolution spontanée* (pp. 1–12). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Lines, R. (2005). The Structure and Function of Attitudes Toward Organizational Change. *Human Resource Development Review*, 4(1), 8–32.
- Naim, M. (2000). Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion? *Third World Q.*, 21(3), 505–528.
- Ospina, L. M., Angel, Y., Navas, E., Pérez, T., Jaramillo, J. C., Herrera, W., & BDO Rubinsztein & Guillén. (2008). *Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay: Marco Conceptual*. Asunción.
- Plowman, D. y otros (2007). Radical change accidentally: the emergence and amplification of small change. *Academy of Management Journal*, 50(3), 515–543.
- Rusaw, A. C. (2007). Changing Public Organizations: Four Approaches. *International Journal of Public Administration*, 30(3), 347–361.

- Rhodes R.A.W., Hart P. *The Oxford Handbook of Political Leadership* (2014). Oxford University Press. Oxford, United Kingdom.
- Schneider, B. R., & Heredia, B. (2003). *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries.* (B. R. Schneider & B. Heredia, Eds.). Michigan: North-South Center Press.

Se terminó de imprimir en noviembre de 2018.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Asunción - Paraguay

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.com