



INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

PROGRAMA EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

DIPLOMA EN GERENCIA PÚBLICA 2008

TALLER DE DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

José Inostroza Lara, jinostro@dii.uchile.cl



OBJETIVOS DE LA SESIÓN

- Presentaciones
- Explicación de la Metodología de AO
- Formación de Grupo (organización Básica)
- Productos
- Evaluación

Presentación del Taller

- El AO para el Diploma sirve para “aplicar” conceptos/enfoques del Diploma y “practicar una herramienta”
- Son clave las lecturas de “Sistemas Complejos” y “Gestión del Cambio en el Sector Público” (Control de Lectura sgte sesión de MW)
- Será fuerte en tutoría (vía sesiones, UCURSO, reuniones grupales)

GUÍA DE METODOLÓGICA PARA ÁNÁLISIS DE ORGANIZACIONES

(bajar de UCURSO)

**Mario Waissbluth y
José Inostroza**

1. INTRODUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES.

- El análisis organizacional (AO) es una herramienta que sirve para **hacer diagnósticos sobre la gestión de las organizaciones, o de programas**
- Los sustentos teóricos de esta metodología son, por una parte, la ***visión de las organizaciones como sistemas complejos*** y, por otra, el uso de la *lógica difusa*.
- Sólo recordaremos que la teoría de sistemas complejos señala que las organizaciones tienen ***múltiples variables asociadas a su desempeño que interactúan entre sí, de maneras no lineales.***

INTRODUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES.

- Esta guía **formaliza los distintos pasos de un proceso de diagnóstico sistémico**, especialmente pensando en organizaciones públicas.
- El resultado de la aplicación de este AO debería ser una **identificación y comprensión clara del modo de funcionamiento general de una organización, de sus principales problemas, fortalezas, y relaciones causa-efecto.**

INTRODUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES.

- Dicho lo anterior, esta guía se focaliza más en los aspectos de la institucionalidad y ejecutabilidad del “cómo hacer”, ... aunque el **punto de partida del ejecutor del diagnóstico debe ser una comprensión plena del “qué hacer”** y su contexto político, es decir, la política pública o “policy”, como el “politics”.

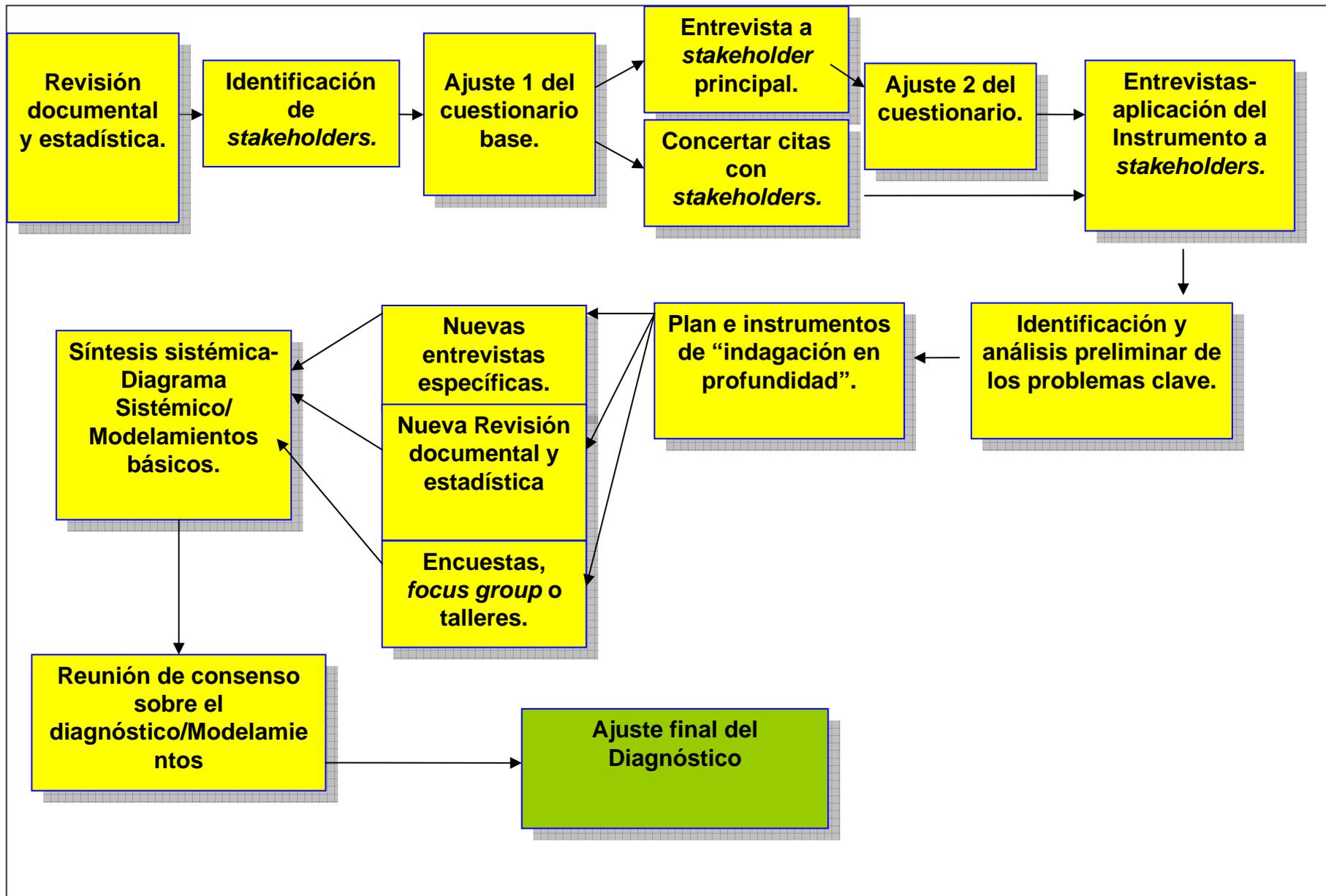
INTRODUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES.

- la herramienta puede ser útil para un **gerente público** que llega a hacerse cargo de una organización, o una consultora que asesora en un proceso de modernización o transformación (general o parcial).
- Del mismo modo, esta metodología puede ser útil para que los **formuladores de las políticas** públicas tengan mayor conocimiento sobre las características institucionales de las organizaciones involucradas en la implementación.
- Por último, una metodología como la que aquí se expone es útil para hacer **análisis de riesgo de una organización**, entendido el riesgo nuevamente en un contexto amplio: político, estratégico, operacional, financiero, y de probidad.

INTRODUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES.

- Se debe advertir que la guía **NO reemplaza la falta de sentido común, la falta de expertizaje profesional, o la perspicacia del analista para leer entre líneas o “mirar debajo del agua”.**

2. PROCESO COMPLETO DEL AO .



Paso 1: Revisión de Información Secundaria.

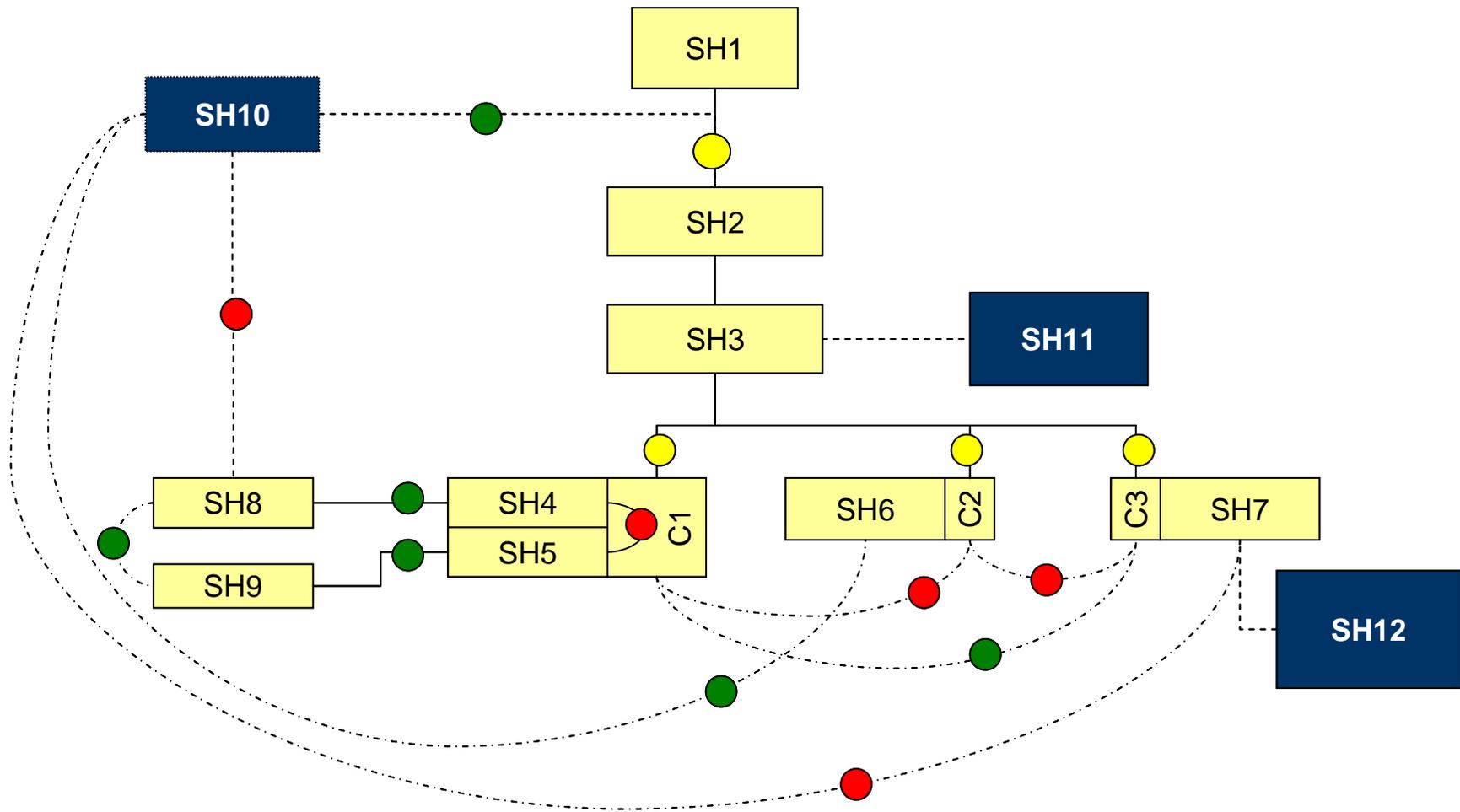
- **Documentos que describan la Política Pública (páginas Web, leyes, discursos, documentos técnicos, etc.)**
- **Documentos y planes estratégicos (en Chile, los BGI son una buena fuente)**
- **Memorias anuales.**
- **Informes de control de gestión (Ver documentos internos, Documentos de DIPRES).**
- **Evaluaciones externas (Ver DIPRES y su gama de evaluaciones de programas y de impacto)**
- **Estadísticas Descriptivas (miden los tamaños, de insumos, productos, infraestructura, etc.)**
- **Indicadores de Desempeño (miden cómo lo hace la organización)**
- **Normas (Leyes, Decretos, Resoluciones, etc.)**
- **Literatura académica o especializada sobre alguna materia relacionada a la organización (Universidades, Organismos internacionales, ONGs y *Think Tanks*)**
- **Consultorías previas relevantes.**
- **Informes de auditoría interna (“Matrices de Riesgo”)**
- **Información de Prensa.**

Paso 2: Identificación de actores relevantes o “stakeholders”:

- En general, **las preguntas se debieran realizar en función de grupos de stakeholders.**
- Esto sin perjuicio de preguntas mínimas comunes para todos los entrevistados.
- Para la detección de los stakeholders se recomienda pensar en tres niveles:
 - político-estratégico,
 - el técnico (personal de la organización, contratistas, consultores, entidades que tengan una opinión técnica autónoma, etc.)
 - y un tercero relacionado con los beneficiarios

Paso 2: Identificación de actores relevantes o “stakeholders”:

- Directivos Principales.
- Ejecutivos que toman decisiones.
- Nivel Técnico Operativo con altos conocimientos de los procesos sustantivos y cifras relevantes.
- Contrapartes de instituciones relacionadas.
- Usuarios.
- Actores clave del Entorno
- Asociación Gremial



Paso 3: Ajustes al cuestionario base (CB)

- El cuestionario base, CB necesariamente se debe adaptar a la organización específica que se estudia.
- Esta es una de las actividades esenciales de la metodología. Buena parte del valor agregado del analista se realiza en esta fase.
- Hacerse las preguntas correctas es más importante que responder las preguntas equivocadas o innecesarias.

Paso 3: Ajustes al cuestionario base (CB)

El **CB**, cuenta con tres componentes:

- Temas a indagar, que están formuladas como afirmaciones **en sentido positivo** en cada uno de los ámbitos/secciones a evaluar
- Valoración del Nivel de acuerdo con las afirmaciones. Se usa una escala de 1 a 5, con el siguiente criterio:
 - 1: Completamente en desacuerdo (calificación negativa)
 - 2: Desacuerdo
 - 3: Ni en desacuerdo ni en acuerdo
 - 4: Acuerdo
 - 5: Completamente de acuerdo (calificación positiva)
- Comentarios: Registro de los comentarios del(los) Stakeholder entrevistados, fundamentalmente en aquellas afirmaciones mal evaluadas (1 o 2).

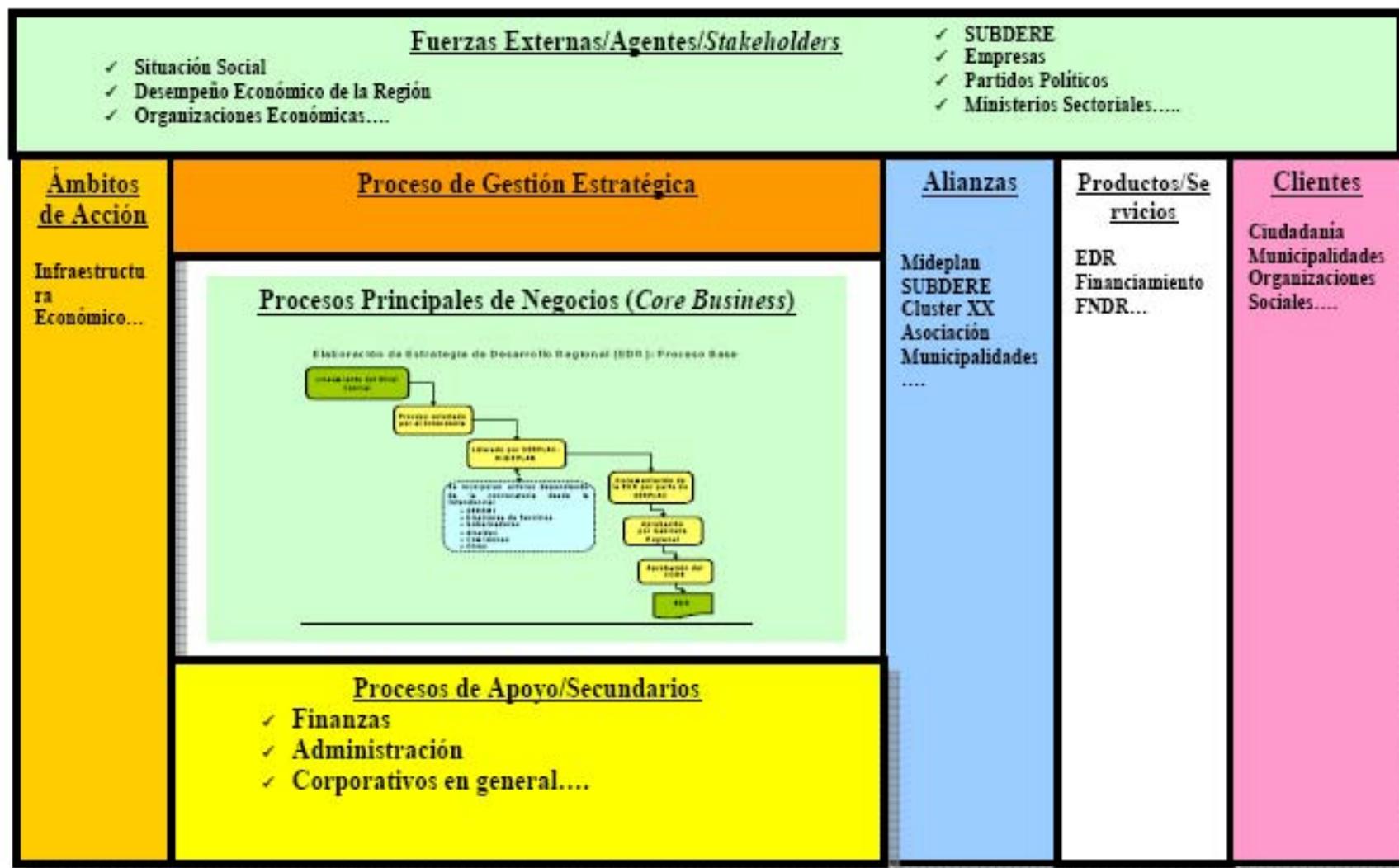
Paso 3: Ajustes al cuestionario base (CB)

- El ajuste puede consistir en todas o alguna de las siguientes acciones:
 - a) **Eliminación** de afirmaciones del cuestionario base;
 - b) **agregación** de afirmaciones nuevas;
 - c) **ajustes** en la redacción de las mismas.

Paso 3: Ajustes al cuestionario base (CB)

- ¿Cómo agregar ítems relevantes al Cuestionario Base (CB)?
 - Entendiendo de modo general cómo funciona el “Modelo de agregación de Valor” de la organización y cuáles son los procesos principales o sustantivos.
 - Lo anterior supone tener una idea aunque sea preliminar del *modelo de negocio o de agregación de valor público de la organización que se está estudiando*.
 - Esto permitirá identificar al menos los procesos sustantivos, las alianzas, los segmentos de usuarios y stakeholders relevantes.

Paso 3: Ajustes al cuestionario base (CB)



Paso 3: Ajustes al cuestionario base (CB)

- Se debe indagar al menos cada uno de los procesos de negocio principal.
- Un ejemplo de esto es *“Los estándares de calidad/eficiencia de los servicios entregados por XXX en relación al servicio del certificado XXX/inversión/entrega de subsidios/ regulación/fiscalización..... son satisfactorios.”*

Paso 3: Ajustes al cuestionario base (CB)

- **Procesos (“sustantivos o de negocio” y “de soporte/apoyo”)**
- **Sistemas TICs**
- **Personas (no es clima, cantidades y competencias adecuadas; procesos de contratación)**
- **Estructura Organizacional.**
- **Estrategia Institucional.**
- **Modo de toma de decisiones.**
- **Control de Gestión (estratégico y operativo)**
- **Normas y Políticas Internas.**
- **Clima Organizacional, Cultura, Valores y Prácticas de Trabajo**
- **Mecanismos de Aprendizajes de la Organización.**
- **Infraestructura**
- **Productos y Servicios.**
- **Gestión de Alianzas**
- **Marketing/Posicionamiento de la Imagen/Marca Corporativa o del Programa**
- **Gestión Riesgos (políticos, financieros y de probidad)**
- **Relación con los Usuarios/Clientes/Beneficiarios**
- **Funcionamientos de las Unidades Desconcentradas o Descentralizadas territorialmente (Ej. Seremis, Direcciones Regionales, etc.)**
- **Gestión de Adquisiciones.**

#	ASPECTOS ESTRATEGICOS E INTERINSTITUCIONALES	Calif [1-5]
1	Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización.	
2	El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado.	
3	Las estrategias y servicios institucionales son consistentes con las políticas públicas subyacentes.	
4	La organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios.	
5	Para cada servicio que ofrece la organización, existe gran claridad sobre su demanda, su costo, los atributos que los usuarios esperan y la posición relativa respecto a otras entidades que ofrecen servicios similares o afines.	
6	La organización conoce bien a las otras entidades que ofrecen servicios similares o afines, y sus ofertas de servicios.	
7	Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización.	
8	Las autoridades comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras palabras, hay adecuado consenso estratégico en la cúpula de la organización.	
9	Las relaciones con las entidades que rodean a la organización, que la financian, y-o que conforman su entorno relevante, son claras, libres de conflicto y adecuadas.	
#	ORGANIZACION, COORDINACION Y LIDERAZGO	Calif [1-5]
10	Las autoridades directivas y mandos superiores tienen metas claras y alineadas con la estrategia.	
11	No existen conflictos de poder intra o extra institucionales que puedan amenazar el adecuado desempeño de la organización/programa.	
12	Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias.	
13	Los indicadores de desempeño están adecuadamente difundidos al interior de la organización.	
14	No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se comunican.	
15	La estructura organizacional es adecuada. Todos tienen claro “que le toca hacer a quien”, y cuales son las formas de relación entre diferentes unidades de la organización.	
16	El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	

Paso 3: Ajustes al cuestionario base (CB)

- En general, la cantidad de preguntas o ítems a indagar deben tener cierta **proporcionalidad en relación a la importancia de los temas** asociados a la organización y/o al presupuesto.
- Los ítems del cuestionario deben ser redactados de un modo muy claro y en pocas palabras, expresando un idea básica a la vez (se recomienda **que no tenga más de 20 palabras**)
- Los ítems **NO deben ser ambiguos**, lo cual significa que calificar con por ejemplo, una nota 5, equivale inequívocamente a decir que en ese ámbito las cosas funcionan muy bien...
- Es **NECESARIO OMITIR** del cuestionario temas no pertinentes, e incluso **MODIFICAR** el texto de algunos durante el proceso de entrevista.

Paso 3: Ajustes al cuestionario base (CB)

- Además de los temas que serán sometidos a la percepción cuantitativa del entrevistado, se debe elaborar un conjunto de preguntas que tendrán solo respuestas cualitativas.
- Lo más frecuente es solicitar una síntesis de las mayores fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la organización, pero puede haber otras.

Paso 4: Entrevista a “stakeholder” principal, elaboración de agenda y entrevistas con otros “stakeholders”:

- La primera entrevista debiera tener como propósito central lograr del stakeholder principal **su visión sintética sobre cuál es el “modelo de agregación de valor de la organización”**.
- El segundo propósito debe ser **“pilotear”** el cuestionario con su primer ajuste.
- Es probable que se agreguen temas o el entrevistado ayude ajustar algunos temas, o a corregir por **“sensibilidades institucionales”**.

Paso 5: Entrevistas a los demás stakeholders (aplicación del Instrumento)

- Las entrevistas sean cortas. No más de 1:30 hrs.
- Planificar y asegurar la ejecución de las entrevistas con los “stakeholders”.
- Evitar una atmósfera de “auditoría” y generar un ambiente de cooperación y de aportes constructivos.
- Asegurar **desde el inicio de la entrevista** la confidencialidad de las opiniones de los entrevistados.
- Concentrarse en lo medular y evitar caer en los detalles menores

Paso 6: Identificación de los Problemas Sustantivos y Secundarios

- Para identificar los problemas más relevantes se requiere procesar los resultados de las planillas de las entrevistas.
- Los resultados se pueden agrupar del siguiente modo

Leyenda	Rango del valor Promedio de las calificaciones de Stakeholders	Nivel del Problema
	[4 , 5]	Bajo
] 3 , 4[Medio
] 2 , 3]	Alto
	[1 , 2]	Muy alto

Leyenda	Rango del valor de Dispersión de las calificaciones de Stakeholders	Nivel de desacuerdo entre Stakeholders
	[0 , 1]	Aceptable
] 1 , 1.5]	Alto
	> 1.5	Muy alto

TEMAS DE ANÁLISIS	Directivos										Externos										Todos	
	1	2	3	4	5	6	7	Pr	Des Est	1	2	3	4	5	6	7	8	Pr	Des Est	Pr	Des Est	
<i>El organismo CC tiene estrategias claras y adecuadas para el cumplimiento de sus propósitos</i>	2,0	3,0	1,0	2,0	3,0	5,0	5,0	3,0	1,5	1,0	2,0	3,0	3,0	3,0	4,0	4,0	3,0	2,9	1,0	2,9	1,2	
<i>Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de organismo CC estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias.</i>	2,0	3,0	2,0	3,0	1,8	2,0	1,0	2,1	0,7	3,0	3,0	4,0	5,0	3,0	4,0	3,0	2,0	3,4	0,9	2,6	1,1	
<i>Los procesos de remuneraciones son claros y eficientes.</i>	5,0	3,0	4,0	5,0	5,0	5,0	4,0	4,4	0,8	3,0	4,0	5,0	3,0	4,0	5,0	4,0	4,0	4,0	0,8	4,0	1,2	
<i>Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente integrados</i>	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0	2,0	5,0	2,0	1,4	3,8	3,3	3,8	4,2	3,7	4,2	3,2	3,5	3,7	0,4	2,8	1,3	

Paso 7: Indagación en profundidad

- En caso de detectarse problemas relevantes, cuyas causas no sean claras, o que estén poco precisados, se deben usar herramientas de indagación/investigación para profundizar.
- Entre estas herramientas se encuentran: entrevistas, encuestas, análisis de información numérica y cualitativa, grupos focales, talleres de generación de consenso, etc..

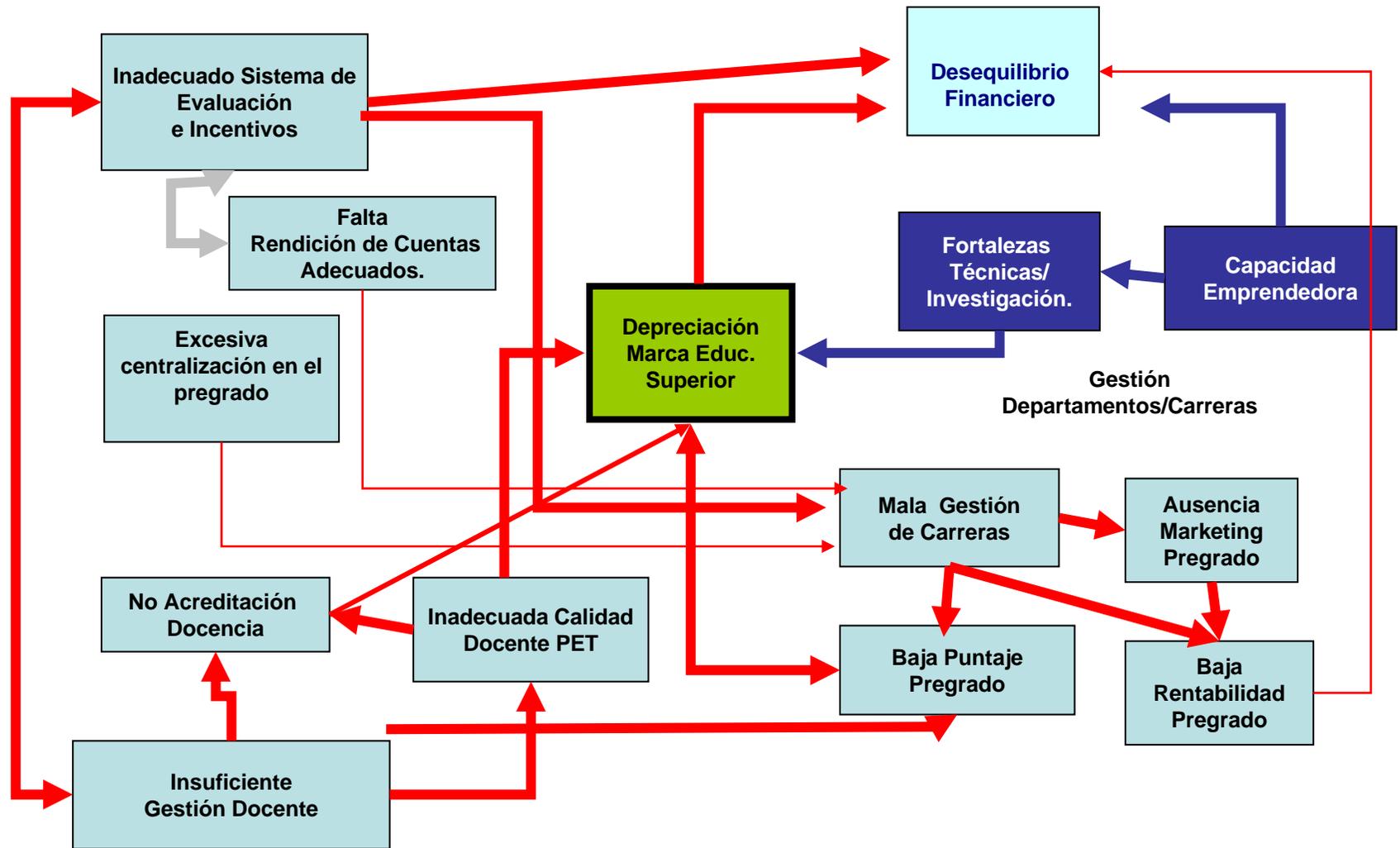
Paso 8: Elaboración del Diagrama Sistémico

- Cuando se entiende algo en su esencia, deja de verse caótico o complejo, pero si se permanece en las expresiones superficiales, se tendrá que lidiar con el "enredo" durante mucho tiempo.
- Es decir, explicar el "enredo" en términos de sus raíces y patrones profundos, aclara la "película" para los stakeholders, mientras que dar una lista larga de síntomas o problemas superficiales sólo incrementará la confusión.

Paso 8: Elaboración del Diagrama Sistémico

- Elementos resultantes del análisis de las entrevistas a Stakeholders:
 - Problemas fundamentales
 - Fortalezas y oportunidades relevantes
- Elementos resultantes del entendimiento de la esencia del problema (visualización de patrones e interdependencias o interacciones):
 - Causas raíz de los problemas
 - Impactos relevantes para la consecución del objetivo(s) de la organización.
- Conectores unidireccionales o bidireccionales:
Corresponden a la graficación de interacciones entre causas raíz, problemas e impactos relevantes

Sistemas Generales de Gestión



Paso 9 Validación de los resultados preliminares del AO con los “stakeholders”

- Los resultados preliminares del AO deberán ser presentados a los “stakeholders”, de manera gráfica y didáctica
- El punto clave del éxito de la validación es llegar al máximo grado de consenso políticamente posible entre los principales “stakeholders” y el analista respecto al AO

3. FACTORES CRÍTICOS PARA LA APLICACIÓN DEL AO

- La relevancia de los resultados del AO depende de la **selección adecuada que se haga de los ámbitos** de indagación importantes para el programa u organización en cuestión.
- En el AO la aplicación de entrevistas a los beneficiarios directos del programa u organización aporta con percepciones directas sobre los principales problemas y riesgos...
- El realizar el mejor esfuerzo al momento del análisis y síntesis de conclusiones, permite **concentrarse en lo medular** y evitar caer en los detalles menores.