INGENIERIA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
Ingeniería Industrial | Universidad de Chile

GUÍA METODOLÓGICA PARA ÁNALISIS DE ORGANIZACIONES

Documento de Trabajo[1]

Mario Waissbluth y
José Inostroza

Con la colaboración de Natalie González

Departamento de Ingeniería Industrial,
Universidad de Chile, Gestión Pública.

Circulación Restringida

10 de octubre de 2008[2]

[1] Este es un documento para usos docentes en el DII, especialmente para los cursos del Magíster en Gestión y Políticas Públicas y del Diploma en Gerencia Pública. Cualquier observación para su mejoría se agradecerá enviar a jinostro@dii.uchile.cl

[2] Última actualización enero de 2013.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES. 3
2. PROCESO COMPLETO DEL AO 7
3. FACTORES CRÍTICOS PARA LA APLICACIÓN DEL AO 23
4. ANÁLISIS DE RIESGO/ ELABORACIÓN DE LA “MATRIZ DE RIESGOS” 24
5. ANEXOS 26

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 con una estructura y soporte organizacional. De aquí en adelante, nos referiremos a "organización" tanto en su acepción formal, como ente con existencia jurídica formal, o alguna subunidad, o un programa de carácter permanente o semi permanente que se ha dotado de una estructura para su ejecución.

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*. Estas materias están cubiertas en un texto separado[3] y por ende aquí no se desarrollarán extensamente.

La teoría de sistemas complejos señala que las organizaciones tienen *múltiples variables intervinculadas que en su conjunto afectan el desempeño de las organizaciones de un modo no lineal.* Estos ocurre porque se generan efectos sistémicos: "*propiedades emergentes…" de difícil predecibilidad.* Estas propiedades obligan a los diagnosticadores y directivos de las organizaciones a mantener una constante mirada "significativa", "comprensiva", sobre "unidad mayor" y no solo sobre sus componentes de modo aislado.

Lo anterior implica que cuando se haga un diagnóstico se debe de tener presente, por ejemplo, su "modelo de negocios"[4] durante todo el proceso. En otras palabras, se debe tener la visión del "bosque", no sólo la de los árboles…de otro modo, te puedes perder.

Esta guía *formaliza los distintos pasos* de un proceso de diagnóstico sistémico, especialmente pensando en organizaciones públicas. La guía y sus cuestionarios están particularmente adaptados a dicho sector, aunque se pueden – y de hecho lo han sido – adaptar con facilidad para diagnósticos en el sector privado.

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 de las relaciones causa-efecto,
- así como una detección de los riesgos de gestión más relevantes, a un nivel que permita proponer un curso de acción para su mejoramiento.

[3] Para un desarrollo de estos conceptos se recomienda leer el texto de Mario Waissbluth sobre "Sistemas Complejos y Gestión Pública", 2008, en documentos de trabajo del CEGES, Serie de Gestión, del DII, www.dii.uchile.cl, o bien en www.mariowaissbluth.com Sección Publicaciones.

[4] Usaremos indistintamente el término "modelo de negocios" o "modelo de agregación de valor público" como: *la organización de todos los componentes de la arquitectura organizacional, funciones, procesos, alianzas, etc., que permiten la generación de valor, sea este público o privado.*

Conviene, antes de proseguir, destacar un párrafo de una publicación reciente[5]:

> *"Se requiere un enfoque de políticas públicas, según el cual debe darse **consideración simultánea** a todos los aspectos que conforman una política:*
> - *Políticos, participativos y legislativos....*
> - *Técnicos, **organizativos, administrativos, legales y de gestión**.*
> - *Económicos y financieros,*
>
> *de modo de asegurar su viabilidad y sustentabilidad…*
> *Este enfoque integrado parece desagradar tanto a tecnócratas como a demagogos, quienes en su actuar cotidiano insisten en separar estos aspectos o en darle importancia sólo a algunos, según su conveniencia."*

Lo que correctamente señala Lahera es que no resulta conveniente, para el buen gobierno, trazar una línea tajante de separación entre el marco político y de políticas públicas, entendidas como el "qué hacer", y el contexto político del "qué hacer", de la "gestión pública", entendida en el "cómo hacer". **La frontera entre ambas esferas es difusa, como todos los límites conceptuales en este ámbito. Los que diseñan el "qué hacer" deben prestar gran atención al "cómo hacer"**, y los gerentes públicos dedicados al "cómo hacer" no pueden jamás perder de vista los contextos políticos (politics) y de política pública (policy)[6]

Dicho lo anterior, esta guía se focaliza más en los aspectos de la **institucionalidad y ejecutabilidad del "cómo hacer"**, es decir, de la gestión de instituciones y programas… de todos modos, 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 del "politics". La metodología de AO ha sido aplicada en más de 100 ocasiones, y con frecuencia se han detectado problemas provenientes del diseño inicial de la política pública, que dificultan o deterioran su impacto en la ciudadanía.

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, 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.

¿Dónde se puede aplicar? El AO es una herramienta flexible que se puede aplicar en cualquier organización, ya sea de a) una institución o servicios de funcionamiento rutinario (Un Ministerio, un servicio Público, etc.) o b) una organización ad hoc a cargo de un programa o un proyecto.

---

[5] "Introducción a las Políticas Públicas", Eugenio Lahera, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 2008.

[6] Para un desarrollo acabado de estas ideas, se recomienda leer, Moore, Mark (1998) "Gestión Estratégica y Creación del Valor en el Sector Público", Paidós.

¿Cuánto tiempo ocupa? Muchas veces una política pública requiere levantar rápidamente información que será la base para especificar soluciones, sistemas o cualquier intervención pública. Otra situación común es la urgencia de un nuevo directivo público por empezar a implementar ciertas acciones en la organización a la que llega para lo cual requiere levantar información rápida sobre ella.

Por estos motivos, el AO pretende **minimizar el tiempo** necesario para comprender el funcionamiento de la organización y el entendimiento de sus principales problemas. A la fecha, la guía se ha aplicado en contextos de consultoría de 2 semanas por parte de un equipo full time y en otras ocasiones en un par de meses. También se ha usado para la realización de tesis de postgrado que duran 4-5 meses de tiempo parcial. Por supuesto, la duración y trabajo dependen relevantemente de la envergadura y complejidad organizacional.

La esencia del ahorro de tiempo es la incorporación en el diseño de un etapa que hemos denominado "vuelo a gran altura" sobre la organización para posteriormente hacer "vuelos rasantes", e incluso "descensos y aterrizajes en helicóptero con pico y pala" por los elementos que desde la altura han sido detectados como un problema. De no hacerse así, el ejecutor del diagnóstico se vería obligado a un interminable rastreo de numerosos detalles inútiles, con la consecuente pérdida de tiempo y desgaste.

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". Esta guía hace un esfuerzo en estandarizar el proceso, pero esta estandarización tiene límites muy importantes como cualquier otra metodología que aborde la "complejidad". Concretamente, esto quiere decir que la calidad de los resultados, aunque se sigan exactamente los mismos pasos formales de la guía, pueden ser muy distintos si la aplica un profesional con experiencia en asuntos de organizaciones públicas, con capacidad para visualizar *patterns* complejos que si los usa un novato. La guía es una orientación, no es un "manual de aseguramiento de calidad de diagnósticos".

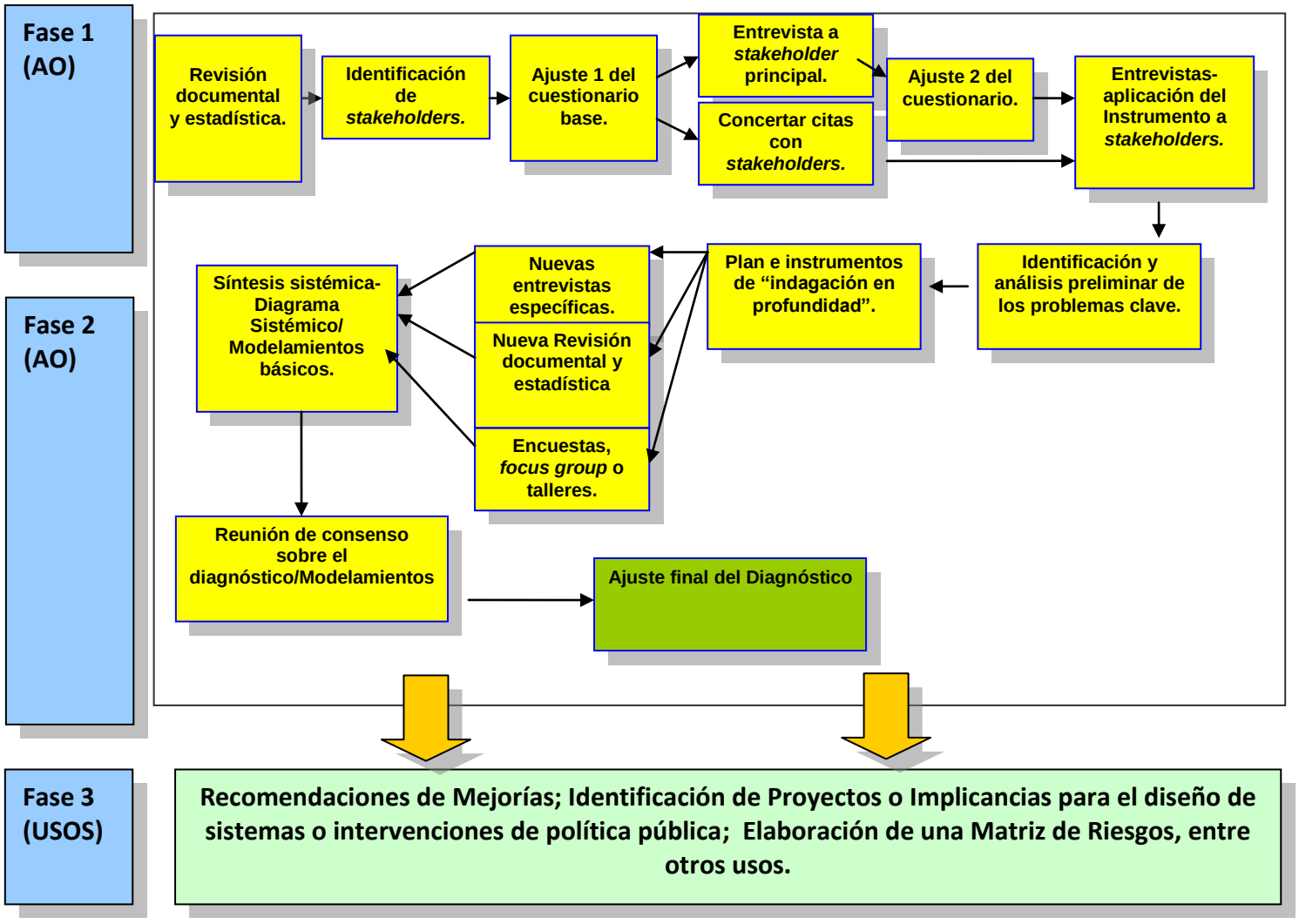
Debe mencionarse una actitud, desgraciadamente frecuente, del "burócrata con desviaciones hiper-analíticas", que pretende simplificar esta herramienta para transformarla en un "check list", deseablemente de indicadores numéricos, muchos indicadores numéricos "verificables", de aplicación mecánica, que podría por arte de magia sintetizar y diagnosticar los interactuantes elementos que definen la complejidad de una organización. Esto lleva a enfoques de "diagnóstico ritual", formalistas, inundados de números estériles, que suelen no llegar a la raíz de la implementación de las políticas y programas públicos y que, peor aún, desvían la atención de los asuntos relevantes de la organización. Lo anterior no significa que no haya algunos indicadores clave de eficacia, eficiencia y calidad que es imprescindible recolectar, o al menos, intentarlo, y que ayudan a la mejor comprensión de la realidad institucional.

Debe, por último, señalarse que es lo que esta guía no pretende ser. No es una metodología de evaluación de impacto, aunque por supuesto, ayudará mucho a este diagnóstico el obtener informes de evaluación de esta naturaleza, que proveen fuertes indicios respecto a los problemas de gestión. Tampoco es una metodología de auditoría administrativa o contable, aunque, obviamente, la existencia de este tipo de informes es una herramienta valiosa para el AO.

2. PROCESO COMPLETO DEL AO

A continuación se muestra el proceso completo de diagnóstico, destacándose las secuencias y concurrencias de las principales actividades. Como en todo orden de cosas, esta secuencia puede ajustarse según el sentido común del analista.

Diagrama n°1: Secuencia del AO



Paso 1: Revisión de Información Secundaria:

- El proceso parte con la recopilación y análisis rápido de la información relevante de, o asociada al programa u organización. En el caso de Chile las páginas web de la DIPRES y de las propias organizaciones están entregando crecientemente valiosa información de este tipo. Ejemplos de estas fuentes secundarias son:

    - 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.

- Las contrapartes de la organización y algún especialista podrán orientar sobre la ubicación y valor de las distintas fuentes.
- Al finalizar esta etapa, el analista deberá haberse formado una comprensión, al menos preliminar, **del modelo de negocio.** Esto significa comprender las políticas públicas subyacentes, así como las funciones, productos o servicios, los procesos centrales del “negocio”, la estructura organizacional, las alianzas relevantes, los usuarios o clientes, y tal vez, una detección preliminar de problemas que será de mucha utilidad al momento de ajustar el cuestionario.
- Es común y comprensible que en esta etapa el analista se sienta “intoxicado” de información. Es importante mantener la calma, y sobre todo, focalizarse en la esencia del modelo de negocio, para no perderse en detalles irrelevantes. Es un asunto, nuevamente, de sentido común y experiencia.

Paso 2: Identificación de actores relevantes o "stakeholders":

- Resulta muy útil esbozar un **"mapa de los stakeholders"**. Este mapa corresponde a un "Diagrama" de interacciones formales o informales de stakeholders de la organización que adicionalmente detalla la calidad de las interrelaciones entre los mismos. Ver en anexo un ejemplo. En el documento llamado "Sistemas Complejos y Gestión Pública" hay también una versión simplificada del Mapa.
- Si bien es cierto es muy difícil generar una muestra científicamente representativa de stakeholders, la selección debiera hacer su mejor esfuerzo respecto de la representatividad y diversidad.
- A los stakeholders externos se le debería preguntar solo por los procesos sustantivos y en general por aquellos aspectos sobre los cuales puedan tener algún elemento que les permita tener una valoración.
- En general, las preguntas se debieran realizar en función de grupos de stakeholders. Esto sin perjuicio de hacer un esfuerzo de seleccionar un conjunto 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**. A manera de ejemplo se sugiere entrevistar a:

    - 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, que se encuentra en anexos 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.

- El **CB, cuenta con tres componentes**:[7]
    a. Temas a indagar, que están formuladas como afirmaciones **en sentido positivo** en cada uno de los ámbitos/secciones a evaluar[8]
    b. 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)
    c. Comentarios: Registro de los comentarios del(los) Stakeholder entrevistados, fundamentalmente en aquellas afirmaciones mal evaluadas (1 o 2).

- 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.

- **¿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. Se entiende por modelo de agregación de valor público la manera cómo la organización, articulando de un modo singular un conjunto de factores, en distintos ámbitos, produce el valor público[9] esperado. Una descripción de este modelo debe enfatizar aquellos aspectos significativos de agregación de valor.

[7] La base metodológica es la escala de Lickert.
[8] Ejemplo: no es correcto decir "No hay problemas de Corrupción". Debe decirse "La Organización actúa con transparencia y cumple las normas de probidad…
[9] El concepto de Valor Público se desarrolla en "Creación de Valor en el Sector Público", de Mark Moore

- Los ámbitos generales que normalmente se identifican para dicho modelo son son:
  - Factores Externos de Contexto
  - Stakeholders;
  - Ámbito general de actuación (en el mundo privado equivaldría al mercado);
  - Gestión Estratégica;
  - Gestión de Procesos Sustantivos,
  - Gestión de Procesos Corporativos y de Apoyo;
  - Alianzas clave,
  - Productos, Funciones y Servicios;
  - Clientes/Beneficiarios/Usuarios.

- Por ejemplo, se puede resumir el modelo de agregación de valor público del **programa Servicio País**, como la organización de actividades de la Fundación para la Superación de la Pobreza que gestiona el financiamiento, reclutamiento, instalación de profesionales jóvenes en comunidades apartadas del país, y seguimiento asociado al programa. La mayor agregación de valor corresponde al levantamiento de fondos por ser, al menos hoy, el aspecto más restrictivo. Ver en anexo un esquema de las áreas relevantes de un modelo de agregación de valor

- Si existen relaciones interinstitucionales (o con stakeholders de entorno) muy relevantes, suele ser útil preguntar por cada una de ellas por separado.

- Si hay diferentes segmentos, unidades, estamentos, ("grupos") relevantes dentro de la organización, suele ser útil preguntar qué tan bien está funcionando cada uno de ellos por separado y sus interrelaciones.

- El mismo informante inicial puede ofrecer algunas pistas acerca de ámbitos problemáticos específicos que conviene agregar al cuestionario.

- Ejemplo: Si se trata de una institución como la Dirección de Vialidad, uno de los temas críticos podría ser: *"Se prevén adecuadamente los recursos necesarios para darle mantenimiento a las obras después de terminadas"*. Si es un Servicio Tributario, podría ser *"El proceso de fiscalización de grandes contribuyentes es efectivo".* Ese tipo de especificidades no podría estar de manera alguna en un cuestionario estándar, pero son temas clave. Su omisión hará que la indagación pierda relevancia severamente.

- 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."*

- En general, el cuestionario de diagnóstico puede contener todas o algunas de estas dimensiones en el análisis de la gestión de una organización:
    - 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.
- 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, por ejemplo, con 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. El cuestionario contiene, definitivamente, un número EXCESIVO de temas. La razón es darle opciones temáticas al analista, pero la inclusión de todos los temas arruinará las entrevistas.
- La escala debe estar a la vista del entrevistado.
- 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.
- 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. Ejemplos: Si una organización tiene 4000 funcionarios, probablemente resulta más relevante profundizar en temas de RRHH que en el caso de una que tiene solo 30. En el caso del Ministerio de Obras Públicas, los procesos de licitación de obras están al centro del negocio, por lo tanto

indagaciones sobre estos procesos (desde diseño de TdR, diseño de Bases Técnicas, Administrativas, Interacción con la División Jurídica, Publicidad, Relación con Contraloría, Contratos, Seguimiento y modificación de los contratos, son clave). Si usted hace un diagnóstico de un Ministerio donde un solo programa tiene el 80% del presupuesto, evidentemente la mayor cantidad de temas a indagar deben referirse a dicho programa en general, en los procesos sustantivos y de apoyo asociados.

- Cada ítem indagado, independiente de que sea una pregunta aplicable a toda la muestra o algunos stakeholders en particular debe tener una **identificación numérica única** y estar asociada a una sección de preguntas[10].
- Se recomienda imprimir los cuestionarios específicos que correspondan a cada entrevista. Es decir, si hay un conjunto de preguntas que NO se van a realizar en una entrevista, éstas no debieran estar a la vista del entrevistado a fin de no distraerlo con las que no le corresponden. Suele haber "subpgrupos críticos" que ameritan cuestionarios diferentes (aunque manteniendo la redacción de las afirmaciones comunes). P. ej. "Autoridades", "Stakeholders", "Usuarios", "Funcionarios", etc.
- Se recalca la importancia que el entrevistado justifique su calificación en el campo de "Comentarios" del cuestionario cuando ella es baja, con el fin de profundizar y detectar las causas de los problemas. También es válido registrar comentarios relevantes del entrevistado, en el caso de calificaciones altas (4 o 5), con el fin de detectar fortalezas y oportunidades. Si eventualmente el cuestionario no incluye todos los temas que el entrevistado considera relevantes, éstos deberán ser consultados y registrados por el analista.
- Es MUY importante que los entrevistados otorguen una calificación numérica a cada tema, evitando que la entrevista sea meramente cualitativa. La razón estriba en facilitar los procesamientos posteriores, y los procesos posteriores de generación de consenso con los stakeholders respecto a los resultados del diagnóstico.

[10] Por ejemplo, si la afirmación # 28 sólo se le plantea a un grupo pequeño de entrevistados, en el cuestionario de otros entrevistados no debiera existir la afirmación # 28, solo la 27 y la 29. Si cada cuestionario varía sus números correlativos, el procesamiento posterior se hace muy difícil.

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". Como es probable que el concepto no sea muy conocido deberá entregarse algunos ejemplos del mismo para clarificarle que se pretende. Podrá ser útil que se resuma lo que el analista entiende por el modelo 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)

- Para obtener el mayor beneficio de estas entrevistas es necesario que :
  - Las entrevistas sean cortas. No más de 1:30 hrs. Existe una competencia de objetivos entre cantidad de información que se quiere obtener y la factibilidad de tener tiempo (que empeora según la jerarquía del entrevistado)
  - Planificar y asegurar la ejecución de las entrevistas con los "stakeholders". Este es un aspecto crítico, que puede retrasar todo el proceso.
  - Respetar los puntos de vista de los "stakeholders" en el momento de ajustar los cuestionarios.
  - 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
  - No obstante que se debe llenar la "encuesta numérica", lo MÁS importante es discutir los temas que vayan surgiendo en esa entrevista. Es por ello que esta herramienta SIEMPRE se aplica como entrevista personal y confidencial, y no como encuesta anónima distribuida por email. Sin embargo, en casos excepcionales en que hay que entrevistar a un número relevante de stakeholders similares, se los puede reunir en una sesión conjunta para su llenado individual, aclarando dudas individualmente.
  - Debe indagarse cada vez que se asigne una calificación baja (¿descripción problema, causas?).

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. El modo más sencillo y más útil es simplemente obtener por el grupo general de entrevistado y según cada tema indagado, por cada categoría de entrevistado (nivel operativo, nivel directivo, nivel estratégico interinstitucional y/o beneficiarios) los promedios simples y su desviación estándar.
- 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

Ejemplo Ficticio

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
El organismo CC tiene estrategias claras y adecuadas para el cumplimiento de sus propósitos	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*
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.	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*
Los procesos de remuneraciones son claros y eficientes.	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*
Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente integrados	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*

- Se recomienda al analista, concentrar el su labor en los aspectos evaluados que tengan valores Promedio y/o de Dispersión en los niveles :
  - Como primera prioridad: Muy alto
  - Como segunda prioridad: Alto
- Se deberá tomar nota de las situaciones problemáticas asociadas, considerando el texto de la pregunta y los comentarios de los Stakeholders, clasificándolas según ámbito de indagación.
- El análisis cualitativo de las respuestas, se basará en los comentarios relevantes de los Stakeholders entrevistados que hayan sido obviados por el análisis cuantitativo (incluyendo potenciales fortalezas y oportunidades),

y comprende adicionalmente la síntesis de problemas, fortalezas y oportunidades relevantes.

- Estos problemas serán la primera base de aproximación, pero para saber cuáles son los verdaderamente sustantivos, es conveniente hacer un análisis sobre su relevancia. Los problemas sustantivos o relevantes deberán ser objeto de una profundización posterior.
- Para lo anterior puede ser conveniente discutir con el stakeholder principal el asunto. En cualquier caso no es conveniente derivar mecánicamente lo anterior y exclusivamente con un procesamiento cuantitativo. Un tema puede tener una baja calificación promedio, y baja dispersión, es decir, consenso en que "el asunto anda mal", pero en un análisis más meditado puede ser un asunto más bien irrelevante.
- La recopilación y evaluación de la información básica y relevante permitirá identificar los problemas claves y las principales obstrucciones que el programa u organización enfrenta, los cuales servirán de insumo para construir un Diagrama Sistémico del Programa u organización.
- A continuación se presentan, a manera de ejemplo, algunos de los problemas típicos identificados en los programas u organizaciones[11]:

Inestabilidad política y elevada rotación de directivos.
Débil capacidad técnica, de gestión.
Descoordinación interna, con otros actores o programas.
Aporte financiero inoportuno e insuficiente.
Sostenibilidad financiera poco viable.
Deficiente clima organizacional.
Indicadores de desempeño inexistentes o poco confiables.

[11] En "Sistemas Complejos y Gestión Pública" puede verse un diagrama más extenso de problemas frecuentes.

Paso 7: Indagación en profundidad

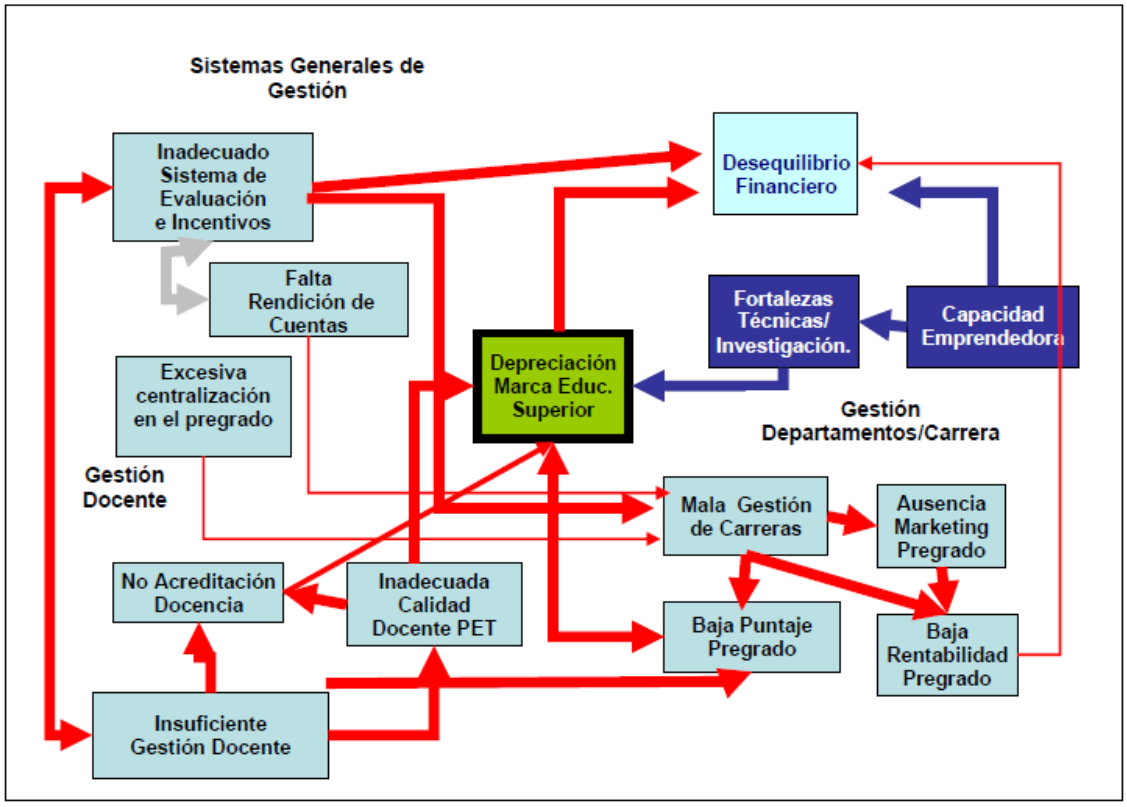
- En caso de detectarse problemas relevantes, cuyas causas no sean claras, o que estén poco precisados, se deben usar herramientas de indagación/investigación para profundizar. Entre estas herramientas se encuentran: entrevistas, encuestas, análisis de información numérica y cualitativa, grupos focales, talleres de generación de consenso, etc.
- No se trata de utilizarlas extensivamente, pues sería imposible, sino de utilizar aquellas que se asocien a los problemas más relevantes – y sólo si es necesario.
- Las actividades de la etapa de indagación/investigación en profundidad deben ser cuidadosamente planificadas, si se desea completar el AO en el plazo previsto.
- Suele ser en esta etapa, de conversaciones o indagaciones en profundidad sobre algunos temas, donde se identifiquen los “nudos críticos” y causas profundas de los problemas.

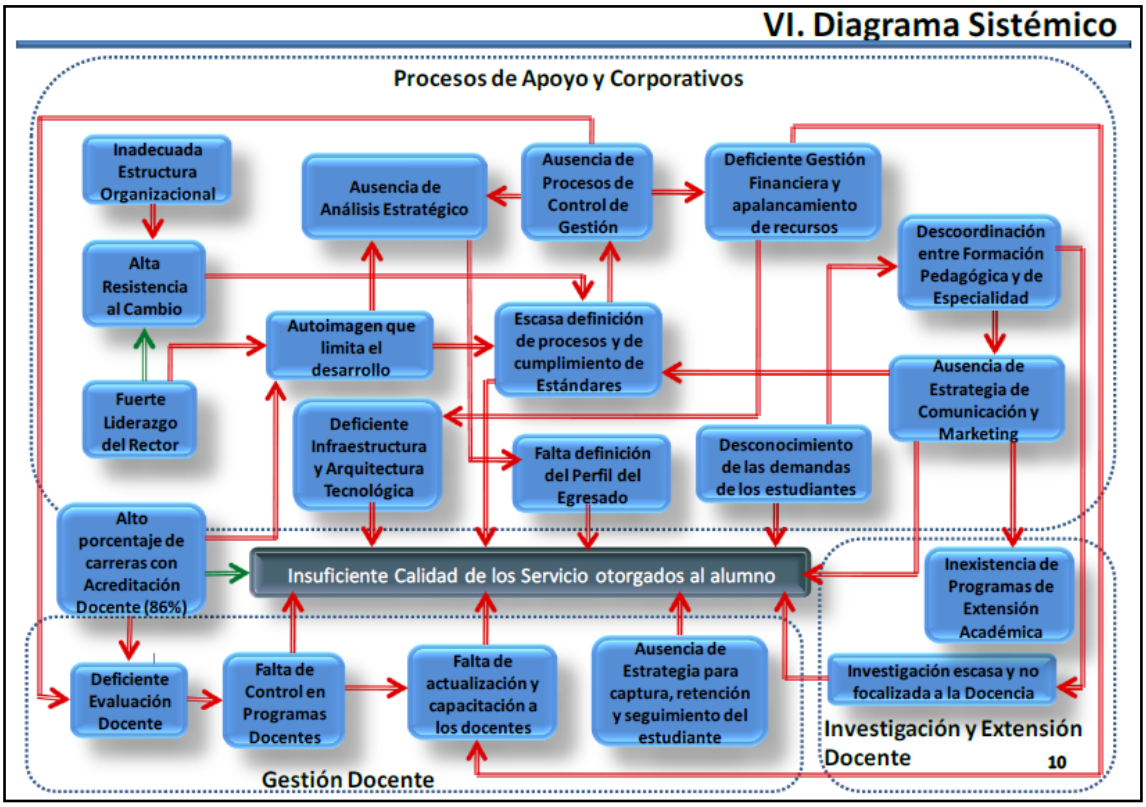
Paso 8: Elaboración del Diagrama Sistémico

- 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.
- Para analizar los resultados en una manera integral/holística y comprender la interacción entre los principales problemas detectados y sus causas, se recomienda confeccionar un “diagrama sistémico”.
- Hacer este diagrama tiene bastante más de arte que de disciplina y es normalmente donde la experiencia del analista juega rol un relevante.
- Se recomienda tomar esta parte con calma y “ensayar” numerosas versiones del diagrama hasta que se llegue a una versión que haga sentido (que sea la más abarcadora y significativa). Resulta práctico trabajar sobre pizarras o usar papeles con los problemas o fortalezas detectados y pegarlos en una superficie.
- Los “títulos” de los recuadros del diagrama deben ser muy claros y sintéticos. Debieran ser autoexplicativos.
- Dado que, las causas pueden producir varios efectos y a su vez los efectos pueden originarse en más de una causa, el Diagrama Sistémico pretende presentar la dinámica e interacción que se produce entre ellos, de manera lógica y sintetizada. Al confeccionar un Diagrama Sistémico es altamente probable que se detecten relaciones impredecibles de causa - efecto que profundizan/agravan los problemas existentes.

- Los **principales componentes de un 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
- Es conveniente caracterizar cualitativamente las flechas con verbos como los siguientes: "perjudica" o "mejorará" (en caso de fortalezas u oportunidades).
- El Diagrama en lo esencial es una fotografía de la situación presente de la organización, no un pronóstico ni una historia. Sin perjuicio de esto, algún factor ocurrido en el pasado puede estar generando sus efectos en el presente todavía y por tanto es recomendable colocarlo en el diagrama.
- Se recomienda colocar todas, algunas o una combinación de las siguientes **"variables clave".** Estas variables son los impactos finales relevantes desde el punto de vista de los propósitos normales de una organización o de algún activo clave, según sea el fin último del diagnóstico:
  - La disminución del impacto en el desarrollo social o económico, o más en general, de los objetivos de la política pública propuesta.
  - El incumplimiento de las regulaciones administrativas y normativas del país que aseguran transparencia y probidad.
  - Dificultad para medir el impacto (no es lo mismo que disminución de impacto).
  - Retraso o detención del programa o actividades de la organización.
  - Mala calidad o baja eficiencia de los servicios de la organización
  - Depreciación de la Marca, Prestigio o Reputación.
  - Impacto negativo en la estrategia
  - Incumplimiento de la Política.
- Una manera de organizar diagrama sistémico es el siguiente. El primer paso es colocar los problemas principales en la parte superior, para ir agregando las causas de los problemas. Luego empezar a ver las relaciones entre los problemas y sus causas directas, posteriormente relaciones entre problemas y entre causas, para finalmente graficar aquellas relaciones con los efectos en la base.
- Se debe procurar agrupar temas afines en distintos sectores del diagrama, y limitarse a poner los elementos verdaderamente indispensables, evitando poner elementos que se dupliquen y traslapen.

- Ejemplos de Diagrama sistémico :





Es probable que el analista deba exponer este diagrama a *stakeholders*. Para evitar la "intoxicación visual inicial", es altamente recomendable usar la herramienta Power Point e ir desplegando los recuadros y flechas en secuencia, acompañado de una explicación. Si el diagrama está bien hecho, la presentación a stakeholders que conocen la institución podría lograrse exponiendo ÚNICAMENTE esta lámina, mas algunas cifras o indicadores cuantitativos relevantes.

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 para que puedan discutir las conclusiones y determinar si representan o no la percepción que ellos tienen del programa u organización.
- 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. En caso contrario, el ejercicio tendrá escasas consecuencias prácticas.

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.
- Los resultados del AO se enriquecen en la medida que se entrevista a un número relevante de "stakeholders" que expresen la diversidad de opiniones.
- 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 del programa u organización y su impacto en el desarrollo.
- 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. Una "extrapolación mecánica" de los resultados de la encuesta a las conclusiones, sin haber considerado documentos relevantes, y opiniones cualitativas relevantes, conduce inevitablemente al fracaso del ejercicio.
- Es importante que los "stakeholders" participen intensivamente en todas las fases de la aplicación del AO, en especial de la fase de análisis sistémico, análisis de riesgo y confección del plan de acción. De este modo no sólo se enriquece el análisis, sino que la instancia de validación será mucho más rápida y fácil.

4. ANÁLISIS DE RIESGO/ ELABORACIÓN DE LA "MATRIZ DE RIESGOS"

- Dado que los eventos riesgosos pueden causar la desviación de la organización de su objetivo o plan original, así como limitar su impacto esperado, se hace necesaria su gestión (identificación y posterior mitigación)
- En primer lugar, se debe realizar un análisis prospectivo de la problemática actual (materia de las fases anteriores), para identificar los potenciales eventos riesgosos, los cuales se recomienda ir ordenando en categorías para su simplificación y para evitar los traslapes o duplicaciones.
- Cabe mencionar que, los problemas fundamentales que se incluye en el Diagrama Sistémico son una foto de la situación actual, por ejemplo **"Pobre coordinación interinstitucional"**. Un evento riesgoso corresponde a una situación negativa, que está pasando o es probable que pase en el futuro (corto, mediano o largo plazo), por tanto, **deben incluir un verbo** en su formulación **ligando la causa al efecto relevante esperado**, por ejemplo **"Los usuarios no recibirán soluciones apropiadas" o "habrá incidentes relacionados con faltas a la probidad"**.
- Una vez identificados los riesgos, se debe realizar un análisis cualitativo de los eventos riesgosos, **estimando bajo criterio informado[12] de experto**, los siguientes valores:

Detalle	Rango de valores
• **Probabilidad de ocurrencia** del evento riesgoso	0 a 100 **%**
• **Impacto**, en el marco del propósito que se defina como esencial en la organización, de ocurrir el evento riesgoso	1 a 5
• **Impacto en la sociedad**	1 a 5

Los que permitirán el cálculo de:

Detalle	Rango de valores
• **Riesgo=Probabilidad de ocurrencia x Impacto**	0 a 500

Si un determinado evento riesgoso está ocurriendo ahora, su probabilidad de ocurrencia es del 100%. Si un evento riesgoso tiene una solución **efectiva** de mitigación ya ejecutada al momento de cerrar el AR, entonces la probabilidad de que ocurra deberá ser baja o inexistente. Un evento riesgoso debe tener una alta probabilidad de ocurrencia solo en el caso de que no exista ninguna medida en curso o ejecutada.

.

Ejemplo de un formato estándar de la Matriz de Riesgo es el siguiente:

Levantamiento de información de procesos			RIESGOS IDENTIFICADOS							
Proceso Transversal	Proceso	Subproceso	Descripción Riesgos específicos	Probabilidad		Impacto		Severidad del riesgo	
				Clasif.	valor	Clasif.	valor	Clasif.	valor
Transferencias a / de otras entidades públicas			Asignación de recursos para otros fines no contemplados en el Programa.	Moderado	66	Catastrófico	5	330	Extremo
Transferencias a / de otras entidades públicas			Que no sea posible acreditar la materialización de los trabajos conforme a los recursos comprometidos por falta de evidencia de su ejecución.	Moderado	66	Catastrófico	5	330	Extremo
Transferencias a / de otras entidades públicas			No exista evidencia material de la ejecución de las obras que limite o impida acreditar los gastos rendidos por la municipalidad conforme a los recursos que le fueron transferidos.	Moderado	66	Catastrófico	5	330	Extremo
Transferencias a / de otras entidades públicas			Malversación o uso irregular de los recursos no advertida oportunamente, que no justifique adecuadamente los desembolsos incurridos por el municipio, que impida, limite o haga impracticable el cierre y liquidación del convenio suscrito conforme a los recursos que le fueron transferidos.	Probable	80	Catastrófico	5	400	Extremo

5. ANEXOS

Anexo 1: Cuestionario Base (CB)[13]

#	Aspectos estratégicos e Institucionales
1	Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización.
2	Existe claridad respecto del "modelo de negocio" de la institución y de cómo éste genera "valor público"
3	El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado.
4	Las estrategias y servicios institucionales son consistentes con las políticas públicas subyacentes.
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 coherencia y alineamiento estratégico entre los indicadores que contiene el formulario "H" que se envía a Hacienda, el Convenio de Desempeño colectivo y los PMGs
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.
#	**Análisis de Entorno**
9	La Institución mantiene una análisis permanente de su mapa de stakeholders y gestiona adecuadamente esas relaciones
10	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.
#	**Liderazgo, Coordinación, Estructura**
11	Las autoridades directivas y mandos superiores tienen metas claras y alineadas con la estrategia.
12	Las autoridades directivas entregan los medios y recursos necesarios para el logro de las metas planteadas.
13	Las autoridades y mandos superiores proporcionan la dirección necesaria cuando sus colaboradores y equipos no cuentan con las competencias y habilidades para hacerse cargo de sus objetivos.
14	Las autoridades y mandos superiores, proporcionan soporte anímico y/o emocional en la medida que sus colaboradores y equipos lo necesitan.
15	Las autoridades y mandos superiores ejecutan distintos estilos de liderazgo según el nivel de desarrollo de sus colaboradores.
16	No existen conflictos de poder intra o extra institucionales que puedan amenazar el adecuado desempeño de la organización/programa.

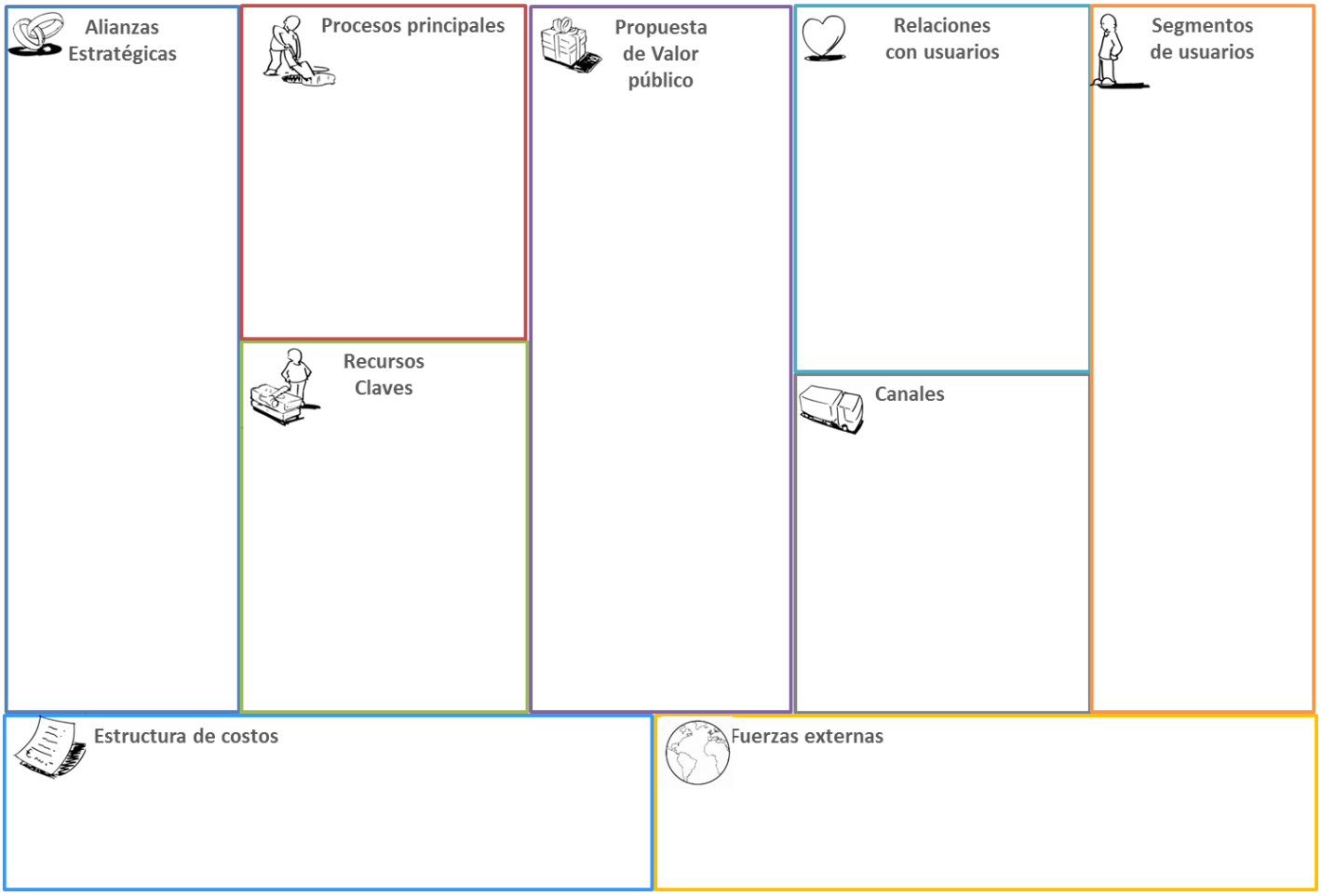
[13] En amarillo preguntas obligatorias.

17	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.
18	Los indicadores de desempeño están adecuadamente difundidos al interior de la organización.
19	No existen "insularidades", es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan.
20	La estructura organizacional es adecuada. Todos tienen claro "que le toca hacer a quien", y cuáles son las formas de relación entre diferentes unidades de la organización.
21	El proceso de toma de decisiones en la organización está bien definido y es eficiente y oportuno.
22	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.
23	Existe un adecuado liderazgo para innovar en sus procesos y servicio, no es un liderazgo bien reactiva a los cambios y nuevos requerimientos
#	**Procesos sustantivos y atención al usuario**
24	Por lo general, la tecnología y know how del servicio es igual o superior a la de los entes similares en el país y el extranjero.
25	Los procesos son diseñados en el usuario final (ciudadanos céntricos)
26	Los procesos sustantivos de atención al usuario están bien definidos y optimizados
27	Los procesos sustantivos tienen métricas claras de su actividad y desempeño
28	Los procesos sustantivos tienen un dueño claro al interior de la organización
29	Su institución conoce y entiende a sus usuarios/clientes
30	Las quejas de los usuarios son poco frecuentes, y cuando ocurren son atendidas oportunamente. En suma, hay una atención de calidad.
31	La calidad del servicio/producto XXXX es satisfactoria
32	La eficiencia en la producción del servicio/producto XXXX es satisfactoria
33	Los sistemas de atención y servicio al usuario de la organización son adecuados
34	El volumen y cobertura de los servicios prestados es adecuado.
35	La institución hace una buena gestión con sus proveedores
#	**Procesos administrativos y de soporte**
36	La contabilidad y el control de la ejecución presupuestal es fidedigna y confiable
37	La contabilidad y el control del ejercicio presupuestal forman parte efectiva de los instrumentos de control de gestión de la organización, pues se usan para tomar decisiones relevantes.
38	Los procesos de soporte administrativo y presupuestal funcionan adecuadamente.

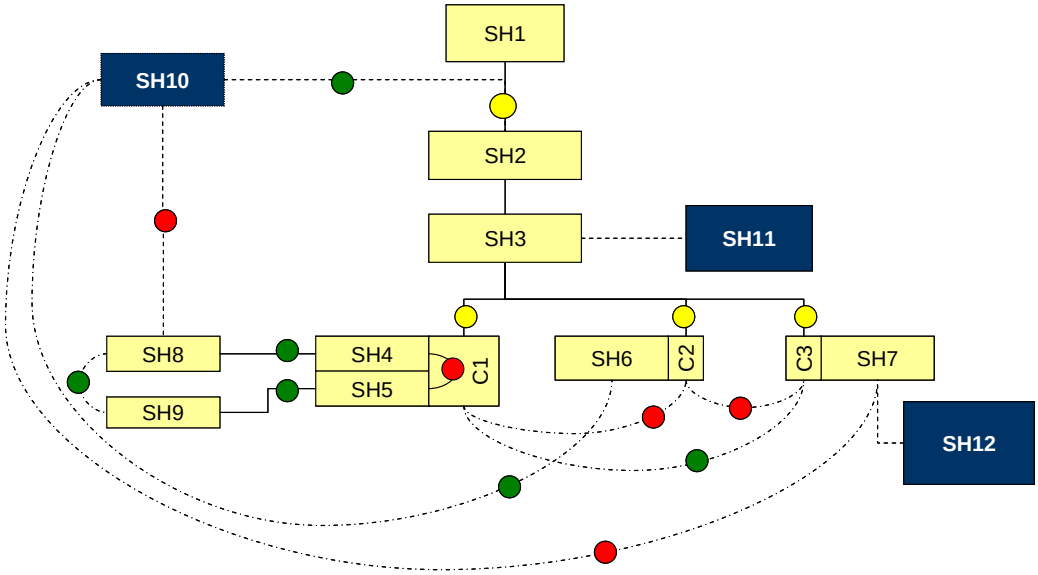
39	Los procesos de soporte administrativo tienen métricas claras de su actividad y desempeño
40	Los procesos administrativos y de soporte tienen un dueño claro al interior de la organización
#	**Recursos e Infraestructura**
41	Existen recursos presupuestales de gasto corriente mínimos indispensables para soportar la operación institucional.
42	Existe la disponibilidad de personal necesario en calidad y cantidad.
43	La infraestructura inmobiliaria es la adecuada para la función.
#	**Personas y cultura organizacional**
44	Hay un ambiente propicio a la innovación y la mejora continua en la organización.
45	Existe buena motivación en el personal.
46	Las relaciones laborales – sindicales son razonables y adecuadas.
47	No hay conflicto entre los “nuevos” y los “antiguos” en la entidad.
48	La cultura y valores organizacionales son adecuados.
49	Está la visión y el enfoque de procesos incorporada en el personal de la organización
50	Las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados.
51	La evaluación del desempeño de los funcionarios sigue un proceso claramente establecido y tiene como objetivo producir mejoras y dar retroalimentación para mejorar el trabajo
52	Las personas tienen el conocimiento que requiere la institución.
#	**Uso de TICs y Gobierno Electrónico**
53	La infraestructura de hardware, software y conectividad es adecuada
54	Los sistemas informáticos de soporte administrativo son adecuados
55	Los sistemas informáticos de soporte a los procesos sustantivos son adecuados
56	Su institución utiliza adecuadamente las TI como herramienta potenciadora de los servicios que presta
57	Los procesos asociados a los ciudadanos están soportados en TICs que facilitan y promueven la interacción
58	Están los procesos apoyados por sistemas que capturan los elementos claves de información para desarrollar la gestión de éstos
59	La relación con los usuarios vía internet es adecuada

60	Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización.
61	Los soportes informáticos de la organización están adecuadamente enlazados con los procesos manuales que los rodean.
62	Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente enlazados.
63	Su institución entiende la página web como un mecanismo muy potente de interacción con sus usuarios, no sólo en modalidad transaccional, uso de la web en un esquema más conversacional y de interacción no estructurada
64	Están los procesos que conectan a la institución con otras entidades públicas, debidamente soportados en TI
#	**Gestión del Riesgo**
65	Existe un mapa de riesgos de la organización vinculado a los productos estratégicos de la institución
66	La revisión de los riesgos de la organización y su monitoreo es una actividad donde se involucra directamente la alta dirección
#	**Posicionamiento y Marketing**
67	La organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios.
#	**Control de gestión**
68	Existen procesos claros y efectivos para la medición del desempeño institucional que contribuyen al control de cambio estratégico
69	Existe un sistema de control operacional útil para el análisis y control de los procesos.
70	Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización.
#	**Funcionamiento Desconcentrado**
71	Las unidades de desconcentradas territorialmente están suficientes coordinadas con la dirección nacional
72	Las unidades desconcentradas cuentan con las capacidades suficientes para el desempeño de sus funciones

Anexo 2: Esquematización de los ámbitos de definiciones de un modelo de negocio o de agregación de Valor



Anexo 3: Mapa de *Stakeholders* aplicables para el caso de proyectos



SHi identifica al Stakeholder i-ésimo, Ci identifica las distintas componentes del proyecto (si existiera más de una), la línea continua identifica relación de dependencia organizacional y la línea segmentada interrelación en el ámbito del proyecto. Los cuadros en color claro, indican los stakeholders directamente involucrados con la ejecución del Proyecto, y los stakeholders en color oscuro, destacan a los actores relevantes que interactúan directamente con ellos, sin necesariamente tener corresponsabilidad sobre los resultados.

Los círculos entre las interconexiones de los Stakeholders señalan lo siguiente:

Leyenda	Tipo de interrelación
	Fluida y adecuada (alta comunicación y coordinación, se cumplen las reglas técnico-financieras establecidas para el desarrollo del proyecto, óptima complementariedad técnica, cumplimiento del ámbito financiero, etc.)
	Deficiente (inadecuada comunicación y coordinación, se cumplen parcialmente las reglas técnico-financieras establecidas para el desarrollo del proyecto, inadecuada complementariedad técnica, eventualmente se generan incumplimientos en el ámbito financiero del proyecto, generando atrasos en su implementación, etc.
	Crítica (se presentan por ejemplo, relevantes problemas de comunicación, tensiones inter-institucionales relevantes, falta de gestión del proyecto, nula coordinación técnica, incumplimiento de las reglas técnico-financieras establecidas para el desarrollo del proyecto, etc.)

Nombre Archivo: metodologia diagnóstico organizacional 10 de octubre2008.doc