

# TEORIA Y TECNICAS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

---

## VOLUMEN 2

- Módulo II: Modelo para el Análisis de la Organización:
- Unidad II: Areas Críticas e Indicadores de Problemas de la Estructura de la Organización
  - Unidad III: Areas Críticas e Indicadores de Problemas del Funcionamiento de la Organización
  - Unidad IV: Metodología e Instrumentos para el Análisis de Estructura y Funcionamiento

PROYECTO SUBREGIONAL  
DE DESARROLLO  
DE LA CAPACIDAD GERENCIAL  
DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

NUMERO PSDCG-T.10

---



OPS



OMS



PNUD

ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:

- \* Lic. José María Marín
- \* Lic. Armando Melgar
- \* Ing. Carlos Castaño

LA REVISION EDITORIAL FUE REALIZADA POR:

- \* Dr. Luis Asdrubal Arcila, OPS/OMS
- \* Lic. Omer Robles, OPS/OMS

Ejemplares de esta Publicación puede obtenerse en:

- \* Organización Panamericana de la Salud  
Aten. Proyecto Subregional de Desarrollo de  
la Capacidad Gerencial de los Servicios Salud  
Apartado Postal 383  
Guatemala, Guatemala, C.A.
- \* Pan American Health Organization - Att. HSD  
525 Twenty-Third Street, N.W.  
Washington, D.C. 20037  
U. S. A.

TEORIA Y TECNICAS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL  
PSDCG-T.10

VOLUMEN 2

INDICE

MODULO II: MODELO PARA EL ANALISIS DE LA ORGANIZACION

UNIDAD II AREAS CRITICAS E INDICADORES DE PROBLEMAS DE  
LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION

1. Ubicación en la Estructura Organizacional	3
1.1 Ubicación deficiente en relación al área de competencia y al nivel de autoridad.	3
1.2 Inconsistencia entre ubicación y objetivo de la unidad.	4
1.3 Ubicación y dependencia insuficiente definidas	4
2. Contenido Funcional	4
2.1 Volumen de funciones deficientemente establecido	5
2.2 Funciones deficientemente definidas o conocidas	5
2.3 Inconsistencia entre funciones asig- nadas y el objetivo de la unidad	5
3. Equilibrio entre niveles de autoridad	5
3.1 Concentración de Autoridad	6
3.2 Duplicidad de Mando	7
3.3 Autoridad deficientemente definida	7
4. Complementariedad entre áreas de competencia	8
4.1 Atomización de las actividades	8
4.2 Duplicidad de actividades	8
4.3 Areas de competencia deficientemente definidas	8
5. Departamentalización	9
5.1 Insuficiente desglose de unidades	9
5.2 Ambito de control excesivo	9
5.3 Departamentalización deficientemente delimitada	10

UNIDAD III AREAS CRITICAS E INDICADORES DE PROBLEMAS DEL  
 FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION

1.	Toma de decisiones	1
1.1	Inconsistencia del proceso decisorio	3
1.2	Intencionalidad competitiva de las decisiones	3
1.3	Deficiencia de mecanismos de planeación y programación	3
2.	Información gerencial	3
2.1	Disponibilidad insuficiente de infor- mación	4
2.2	Utilización inadecuada de la información	4
2.3	Deficiencia de mecanismos de control y evaluación	5
3.	Producción de servicios	5
3.1	Deficiencia de normas operativas	6
3.2	Desconocimiento de las normas	6
3.3	Ausencia de parámetros de productividad	6
4.	Comunicación operativa	6
4.1	Sobrecarga burocrática	7
4.2	Inocuidad de los mensajes	7
4.3	Comunicación insuficiente	7
5.	Relaciones de Coordinación	7
5.1	Relaciones interinstitucionales deficientes	8
5.2	Relaciones interdepartamentales deficientes	8
5.3	Relaciones internas deficientes	8

UNIDAD IV METODOLOGIA E INSTRUMENTOS PARA EL ANALISIS DE  
 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

1.	Componentes de la Metodología	2
2.	Pasos para la Aplicación de los Instrumentos de Estructura y Funcionamiento	11
2.1	Organización del proceso	11
2.2	Pasos para el análisis de la Estructura o del Funcionamiento	12
3.	Análisis de la Información	15

**AREAS CRITICAS E INDICADORES DE PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION**

La Estructura es un concepto polivalente que se refiere al ordenamiento interno de las cosas. Todo lo que existe sobre la tierra, sea ésto animado o inanimado, posee una estructura (perspectiva estructuralista). Los animales, los árboles, los edificios, los automóviles, las sociedades, etc., poseen una estructura que les da forma y los identifica ante su contexto. La organización, como un componente socialmente integrado, no escapa a esta concepción y también posee una estructura.

El sociólogo Mayntz define a la estructura organizacional como: "el modelo relativamente estable de la organización; ésta es un aspecto del todo y nunca igual al sistema social" (1). Rawson, Hinings y Greenwood la definen como: "un medio complejo de control que se produce y se recrea continuamente por la interacción, pero que determina al mismo tiempo esa interacción: las estructuras son constituidas y constitutivas" (2).

De estas definiciones es posible inferir algunas propiedades inherentes al concepto de estructura y, por ende, al de estructura organizacional. Primero, la estructura es una parte importante de la organización, ésta no se reduce a ella. Segundo, la estructura cambia como producto de su constante interacción con el ambiente, el cual le obliga a adquirir determinada forma para que sea adaptable a éste. Tercero, cumple una función reguladora, fundamental en la integración y dinámica organizacional, como la anatomía en el organismo humano. La función primordial de la estructura en la organización es la disposición de los componentes y la relación de las diferencias que se dan entre los actores individuales de la organización, para asegurar el cumplimiento de los objetivos, al ordenar la complementariedad de las aportaciones diversas.

- 
- (1) Mayntz, Renate. **Sociología de la Organización**. Madrid Alianza Editorial, S.A. 1967. Pág.105.
- (2) Rawson, Stewart, Bob Hinings y Royster Greenwood. "**The Structuring of Organizational Structures**". *Administrative Science Quarterly*, 25, No.1 (marzo) 1-1 Pág.3.

En primer lugar, los objetivos de la organización fueron formulados con base en los requerimientos del contexto. Estos establecen la direccionalidad unitaria a las intencionalidades y capacidades personales y grupales, que se supeditan a la orientación de los objetivos institucionales. Por su parte, las diferencias de las capacidades individuales deben ser ordenadas para que la organización pueda alcanzar sus objetivos. Este ordenamiento da origen a un efecto de complementación de las aportaciones diferentes pero enfocadas hacia objetivos comunes.

Para alcanzar la complementariedad y neutralizar los riesgos de conflicto, aislamiento o duplicidad, las técnicas de Desarrollo Organizacional permiten diseñar las estructuras que sienten las bases para la integración de los recursos, en términos del modelo de organización; con ello se tiene la posibilidad de la utilización de los sistemas organizacionales como instrumento de estructuración del modelo de conducta en la acción o el funcionamiento (3).

Se puede concluir afirmando que: la estructura organizacional no es la interpretación superficial y estática que reflejan los cuadros de los organigramas. Esta es un ordenamiento dinámico, cambiante, como un conjunto de interacciones y coordinaciones entre la tecnología, los procesos y el componente humano de la organización, para asegurarse que ésta logre sus propósitos sociales.

A continuación se detalla las áreas críticas en el componente de estructura, y los problemas típicos que se han manifestado como los más frecuentes en la vida institucional. Estas situaciones, de alguna manera, podrán ser identificadas o relacionadas con aquellas que la organización bajo estudio esté experimentando en la realidad. Sin embargo, las instituciones o quienes utilicen el instrumental que aquí se ofrece, pueden construir sus propios esquemas de análisis para exponer los perfiles de una problemática determinada, agrupando o desagregando indicadores de problemas, así como desarrollando otros indicadores en las áreas críticas aquí enunciadas u otras similares, relativas a la estructuración del modelo organizacional.

- 
- (3) Se sugiere consultar la obra de Jay Galbraith: **Organization Design**. Reading Massachussetts. Addison Wesley Publishin Company. 1977. Así como la Unidad II del Módulo II de este documento.

## 1. Ubicación en la Estructura Organizacional

Lo primero que resuelve la estructura es la posición de los componentes y su relación con el total de la organización.

La ubicación define el lugar o posición en la estructura donde se encuentra una unidad (repartición) administrativa con relación a las demás de la organización.

Para lograr esta definición se debe establecer los siguientes elementos:

- a. El contexto de especialidad de la unidad que se estudia, respecto de otras unidades de su mismo nivel, conforme al principio de división del trabajo.
- b. Su dependencia jerárquica; es decir, la unidad orgánica de la cual depende directamente.
- c. Su característica funcional; es decir, si la unidad tiene funciones de tipo ejecutivo o de staff, directivo u operativo.

Los indicadores de problemas, que en esta área crítica se considera de mayor incidencia, son los siguientes:

### 1.1 Ubicación deficiente en relación al área de competencia y al nivel de autoridad.

El problema se da cuando, aunque estén formalmente definidos el área y el nivel a los que pertenece la unidad, dicha ubicación no es correcta, por no ser en el área de competencia de las funciones de la unidad, o por no corresponder al nivel de autoridad que se le tiene asignado. Por ejemplo, una unidad de saneamiento en el área de atención a las personas, o una unidad de segundo nivel de dirección ubicada en otros niveles superiores o inferiores.

### 1.2 Inconsistencia entre ubicación y objetivo de la unidad

Este problema se da cuando la unidad está ubicada en la estructura de la organización en una posición que no corresponde a la naturaleza de las funciones que tiene asignadas para cumplir su objetivo. Por ejemplo, una unidad de tipo asesor (staff) colocada en la línea ejecutiva de mando y acción.

### 1.3 Ubicación y dependencia insuficientemente definidas

Se da cuando no existe claridad sobre el área de especialidad en que se encuentra la repartición, ni sobre su dependencia jerárquica o nivel inmediato superior del que depende. Esta situación, equivale a establecer una línea de dependencia directa entre la dirección y todas aquellas unidades que no tienen una ubicación específica, con la consiguiente violación del principio racional de especialización y jerarquización de toda organización.

## 2. Contenido Funcional

La segunda tarea de la estructura es establecer el contenido funcional de cada componente en relación a la posición asignada.

Las funciones son un conjunto coherente de acciones o actividades necesarias de realizar por una unidad administrativa, para la consecución de su objetivo, y cuya asignación involucra autoridad por la administración de recursos y responsabilidad por la producción de servicios.

Este punto crítico supone la definición clara y exacta de las funciones que le corresponde ejecutar a una repartición; la coherencia entre esas funciones y el objetivo de la unidad, y la factibilidad de ser realizadas razonablemente bien por el personal que labora dentro de ella y con los recursos asignados.



### 2.1 Volumen de funciones deficientemente establecido

El problema se da cuando las funciones asignadas a una unidad son excesivas o muy limitadas, al no haber establecido una correcta relación entre la intensidad y complejidad de las mismas y los recursos disponibles para realizarlas.

### 2.2 Funciones deficientemente definidas o conocidas

Se da cuando las funciones de la repartición no han sido o están mal definidas. Lo anterior es producto de deficiencia en la delimitación del quehacer, entre las diferentes unidades de la institución. También puede suceder que las funciones estén definidas en forma ambigua, dificultando de esa manera la identificación exacta de las actividades que deben ser realizadas por la repartición en cuestión.

Asimismo, se presenta cuando las funciones, supuestamente asignadas, no se conocen; de manera que no hay una conciencia real sobre las responsabilidades involucradas en las unidades organizacionales.

### 2.3 Inconsistencia entre funciones asignadas y el objetivo de la unidad

Se da cuando las funciones que formalmente han sido asignadas a una unidad (o las que en la práctica asume) no son las que le corresponde realizar, para alcanzar la finalidad de dicha repartición. Este problema se presenta con frecuencia, cuando la razón por la cual se estableció una unidad ya ha desaparecido, y se dedica a otras funciones, con riesgos de duplicidad de funciones.

## 3. Equilibrio entre niveles de autoridad

El nivel de autoridad identifica el grado de poder formal que se le asigna a una repartición, en cuanto a su naturaleza (tipo) y extensión (ámbito), por medio del cual puede coordinar un conjunto de recursos, a fin de lograr el cumplimiento de propósitos predeterminados. Por su naturaleza puede ser: Jerárquica de Línea, Técnica Asesora, y Funcional.

a. Autoridad Jerárquica de Línea

Es la potestad de mando que se tiene por competencia administrativa (derecho inherente a toda jefatura) dentro de la estructura de la organización para requerir, ejecutar y supervisar a las unidades que dependen directamente (de nivel inferior) para lograr la mayor coherencia del trabajo.

b. Autoridad Técnica Asesora

Es la facultad asignada a las unidades asesoras o staff para proponer soluciones y efectuar asesorías a los diferentes niveles de la organización, con base en los conocimientos de especialidad y no por competencia administrativa.

c. Autoridad Funcional

Es la potestad ejecutiva que se tiene delegada expresamente para proponer y emitir directrices y controlar acciones sobre una materia específica en otras unidades diferentes de las inferiores en la línea normal de mando.

Consecuentemente con el principio de unidad de mando, tanto la autoridad asesora como la funcional son subsidiarias de la jerárquica de línea, y en apoyo de ésta se han de asignar.

Los indicadores de problemas, que en esta área crítica se considera de mayor incidencia, son los siguientes:

3.1 Concentración de Autoridad

Este problema se da cuando en una repartición se acumula gran parte de los asuntos, acciones y actividades, sobre las cuales se reserva la potestad de decidir, sin tener en cuenta la complejidad de dichos asuntos, ni la disponibilidad de la información básica para resolverlos en otros niveles, de tal manera que, ciertos casos que fácilmente pueden resolverse en niveles inferiores, se tiene que trasladar a los niveles superiores de la institución.

La concentración de autoridad se origina, ya sea porque no existen mecanismos de delegación de autoridad, provocando el congestionamiento administrativo de los niveles superiores, o debido a la deficiente asignación o ejercicio de responsabilidades en los niveles inferiores; lo cual conlleva a que los niveles superiores absorban tales responsabilidades produciéndose así una acumulación innecesaria de poder en una repartición del nivel superior.

### 3.2 Duplicidad de Mando

Se da la duplicidad de autoridad cuando sobre la repartición en estudio están actuando dos o más jefaturas distintas, lo que produce conflictos de autoridad, perjudiciales para el cumplimiento de los objetivos.

Asimismo, se da cuando dos o más depositarios de diferentes tipos de autoridad comparten por separado una misma responsabilidad por la toma de decisiones sobre un mismo asunto. Esto genera conflictos constantes y representa distorsiones del proceso decisorio, perjudiciales para la oportuna y adecuada ejecución de las actividades.

### 3.3 Autoridad deficientemente definida

Se presenta cuando no existe una definición acerca de la naturaleza y extensión de la autoridad que le corresponde a la repartición; o también, cuando la definición de dicha autoridad está enunciada en forma ambigua o inadecuada; consecuentemente, la situación conflictiva que provoca el hecho de no conocer a quién corresponde la toma de decisiones, ni la línea de mando, e interdependencia de los departamentos, puede dar origen a concentración de autoridad en una repartición, o al surgimiento de conflictos entre jerarquías, con deterioro del principio de autoridad.

#### 4. Complementariedad entre áreas de competencia

Las áreas de especialidad representan la división del trabajo total en partes proporcionales y complementarias, lo cual sirve para agilizar el proceso de producción de servicios, y garantizar una mayor calidad de éstos, en virtud de los beneficios que proporciona la especialización. Las áreas de especialización se presentan tanto a nivel de cada repartición, como a nivel de la institución como un todo.

Para evaluar la complementariedad entre las áreas, se debe analizar las funciones que se ejecutan en la unidad, comparándolas con las de otras reparticiones, para detectar posibles rupturas, duplicidades o atomizaciones (desglose excesivo).

Los indicadores de problemas, que en esta área crítica se considera de mayor incidencia, son los siguientes:

##### 4.1 Atomización de las actividades

Se presenta cuando una actividad está excesivamente dividida y distribuida entre varias unidades, lo cual obstaculiza la coordinación, dificulta el control y, por ello, atenta contra la integridad de la acción.

##### 4.2 Duplicidad de actividades

Se presenta cuando una misma actividad está siendo realizada por dos o más unidades simultáneamente, en un mismo ámbito de cobertura; lo que significa una inapropiada utilización de los recursos y una redundancia de funciones, con el consecuente incremento de desperdicio y de elementos que deben ser controlados.

##### 4.3 Áreas de competencia deficientemente definidas

Se presenta cuando no existe una definición apropiada de la especialidad que le corresponde a la repartición en estudio; por lo que el aporte específico de cada unidad no asegura relación de complementariedad con el resto de la institución, y su quehacer no queda circunscrito al campo de especialidad técnica correspondiente, con riesgos de dispersión, vacíos, aislamientos o duplicaciones.

## 5. Departamentalización

Por departamentalización se entiende al proceso de dividir una organización en unidades inferiores para que, agrupando tareas afines, se pueda realizar eficientemente sus funciones y cumplir su objetivo.

La departamentalización resuelve la asignación de los recursos organizacionales (departamentos) para que las organizaciones o unidades puedan cumplir sus funciones. Para tal asignación, se hace necesario tener en cuenta la complejidad -entendida como la heterogeneidad de las funciones que requieren más o menos especialización-, y el volumen de la tarea a realizar -entendida como la multiplicidad de funciones de alta concurrencia y no la mera cantidad de productos de la misma actividad-.

En función de estos dos condicionantes, los problemas más típicos en la departamentalización son los siguientes:

### 5.1 Insuficiente desglose de unidades

Este problema se da cuando las reparticiones, en que se descomponen las unidades, no guardan relación de suficiencia con la heterogeneidad y volumen de las funciones asignadas, faltando el recurso organizacional (los departamentos) para cumplirlas. También se da, por supuesto, cuando no existe desglose organizacional alguno, siendo necesaria la división de las actividades a realizar por la repartición en cuestión, entre diferentes unidades organizacionales inferiores.

### 5.2 Ambito de control excesivo

Se da cuando, por un desglose demasiado grande en un sólo nivel inferior, se llega a tener responsabilidad por la dirección y la coordinación de tantas unidades organizacionales, que se dificulta realizar el control de ellas en forma efectiva.

### 5.3 Departamentalización deficientemente delimitada

Se presenta cuando el desglose en unidades dependientes está insuficientemente definido, dando lugar a confusiones sobre la ubicación de las unidades o puestos de nivel inferior, y sobre la asignación de funciones entre los recursos de la organización; o bien, cuando el desglose está definido en exceso, confundiendo los puestos de una unidad y la asignación de funciones a personas, con la conformación de un departamento.

Estas áreas críticas surgen de la teoría organizacional adoptada, y los indicadores de problemas se han seleccionado a partir de las experiencias de análisis organizacional en instituciones públicas de salud. No obstante, puede considerarse otras áreas críticas y otros indicadores de problemas que representen mejor la situación de la organización, a partir de un diagnóstico inicial de expertos, que permitan centrar la atención, en primera instancia, del grupo que hace el análisis en forma participativa.

**AREAS CRITICAS E INDICADORES DE PROBLEMAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION**

La dimensión dinámica de la estructura organizacional la constituye el funcionamiento de la organización; es el conjunto de procesos que le da vida y movimiento. La toma de decisiones, la información, los procesos de producción para alcanzar resultados, la comunicación, la coordinación interna, etc., son elementos que hacen el funcionamiento total de una organización.

El funcionamiento para que sea efectivo necesita ser coherente, lógico, sincronizado y, por ello, normado. A manera de analogía, analícese el funcionamiento del cuerpo humano. La fisiología humana regula el funcionamiento de los diferentes órganos que están ubicados y relacionados en la estructura anatómica. Como es sabido, las personas ajustan el funcionamiento de su cuerpo a las condiciones de su ambiente y a las actividades que realizan. Las desviaciones de estos parámetros (dinámicos) de normalidad constituyen patologías.

Igual fenómeno sucede con las organizaciones. Su funcionamiento es regulado con base en su actividad principal; y cuando se rompe la armonía y coherencia, urge restablecerlas.

A continuación se presenta las áreas consideradas críticas en el funcionamiento interno de la organización, para orientar el diagnóstico hacia los problemas que usualmente ocurren en las organizaciones de salud; una especie de libro de fisiopatología organizacional.

**1. Toma de decisiones**

El enfoque funcional adoptado para el análisis de la organización que resalta la interacción de los procesos de decisión, de información y de producción de servicios -sustantivos y de apoyo-, permite asumir que el funcionamiento de una institución equivale a transformar información (entradas), en acción (salidas), mediante la toma de decisiones (procesos).

El proceso de toma de decisiones consiste en definir, analizar y juzgar los distintos elementos comprendidos en el proceso de gestión, optando por alguna determinada solución a un problema entre un conjunto de posibilidades de actuación y asumir los riesgos consecuentes. En otros términos, implica escoger, entre varias opciones, para dar base a la acción organizada, tendiente a satisfacer los objetivos, metas y contenidos de los planes propuestos.

La toma de decisiones es racional cuando se fundamenta en un proceso de raciocinio, que va desde la identificación del problema hasta la selección de la mejor opción de solución; por ello, se reconoce que dicho proceso decisorio es posible cumplirlo eficazmente, en la medida en que se dispone del conocimiento oportuno y suficiente sobre las necesidades o problemas y los recursos o potencialidades contenidos en una realidad.

Las decisiones pueden ser preparadas con anticipación, en la medida de las posibilidades de prever los acontecimientos futuros que las condicionen (comportamiento determinístico); otras, no podrán ser anticipadas ante la incapacidad de previsión (comportamiento probabilístico). De ahí, la conveniencia, mediante la planeación y programación, de anticipar una serie de decisiones, relativamente obvias, para estar en condiciones de atender las situaciones excepcionales que puedan presentarse, e incrementar las posibilidades de gobernarlas mediante decisiones coyunturales o de excepción.

La planeación y la programación son mecanismos para sistematizar el proceso de decisión, por el cual se determina, previamente, la orientación de la acción previsible y el modo de integrar y aplicar los recursos disponibles, para satisfacer en el futuro unas necesidades identificadas, mediante el proceso de producción de servicios para el logro de objetivos.

Los indicadores de problemas, que en esta área crítica se considera de mayor incidencia, son los siguientes:



### 1.1 Inconsistencia del proceso decisorio

Este problema se manifiesta cuando la toma de decisiones no se fundamenta en el proceso cognoscitivo de análisis y síntesis que permite conocer el problema, sus factores causales y condicionantes; y garantiza la opción óptima, después de la evaluación de las posibilidades factibles de solución. Cuando falta este rigor científico, explícitamente desarrollado o implícitamente introyectado, en el acto de decidir se genera decisiones erráticas, emocionales, ineficientes e ineficaces.

### 1.2 Intencionalidad competitiva de las decisiones

Se da cuando la toma de decisiones se realiza, consciente o inconscientemente, con intenciones particulares por la conquista de poder, o de ventajas para posiciones preestablecidas, más que con la intención de solucionar problemas para lograr el cumplimiento de los objetivos institucionales.

### 1.3 Deficiencia de mecanismos de planeación y programación

Se da cuando no se tienen definidas formas concretas, más o menos flexibles, de identificación, organización y previsión de la ejecución de las actividades que deben realizarse en la repartición, para cumplir con las funciones asignadas; o cuando, dichos mecanismos están establecidos pero no se ponen en práctica, o son inadaptados a las condiciones operativas prevalecientes y, por ende, insuficientes para orientar y coordinar el correcto funcionamiento de la repartición.

## 2. Información gerencial

La información gerencial es el conocimiento necesario para dirigir y controlar las interacciones de los elementos constituyentes de la organización y la coherencia de su funcionamiento; por ello, debe ser parte integrante en los procesos de gestión en todo el ámbito y niveles de la estructura que posea el organismo para el cumplimiento de sus objetivos.

La información es un nuevo conocimiento producto de la comparación y análisis de hechos observados frente a conocimientos previos; por lo que se puede afirmar que, en un sentido estricto, la información es generada por los usuarios cuando adquieren conocimiento de un hecho y no por los productores de los datos sobre tal hecho.

La información es el elemento fundamental de todo proceso de toma de decisiones. Por ello, la calidad, veracidad, suficiencia, actualización y la oportunidad de la información son factores críticos para el soporte adecuado a las decisiones que se tienen que tomar para regular el funcionamiento organizacional.

El control y la evaluación son los mecanismos que sistematizan el proceso de información gerencial, conociendo la marcha y los resultados de los planes y programas, al identificar las variaciones que se hayan dado con relación a los objetivos y metas que se perseguían y las causas de dichas variaciones, con el fin de precisar la necesidad de corrección y ajuste; en este contexto, el control incluye el ejercicio de la supervisión y monitoría.

Los indicadores de problemas, que se considera de mayor incidencia en esta área crítica, son los siguientes:

#### 2.1 Disponibilidad insuficiente de información

Se presenta cuando no se dispone del conocimiento suficiente de la realidad (en términos cualitativos, cuantitativos y de oportunidad) para generar y sustentar racionalmente las decisiones que en función del contenido funcional (área de competencia y nivel de autoridad) le corresponde a una repartición tomar.

#### 2.2 Utilización inadecuada de la información

Este problema se da cuando los usuarios de la información no aplican el conocimiento adquirido o adquirible de los datos disponibles, para la toma de decisiones. También comprende la manipulación deliberada de los datos para generar significados distorsionados de la realidad.

### 2.3 Deficiencia de mecanismos de control y evaluación

Se da cuando no se tienen definidas formas e instrumentos concretos de seguimiento sistematizado de las actividades y de ponderación de los resultados que debe generarse en una repartición en cumplimiento de sus funciones; o cuando dichos mecanismos, estando establecidos, no se ponen en práctica regularmente o son insuficientes para garantizar el correcto funcionamiento de la repartición.

### 3. Producción de servicios

La finalidad de toda unidad organizacional es siempre la prestación de algún tipo de servicio, en el contexto de los objetivos institucionales; de ello surge el área crítica de la operación eficiente, entendida como la actuación responsable (respuesta efectiva a la demanda de servicios) de las reparticiones.

La responsabilidad por la prestación de los servicios implica el requerimiento de la operación eficiente, y la normativa que establece las pautas de productividad de cada repartición.

Cada unidad organizacional es un conjunto específico de esfuerzos dentro de un todo (institución) dirigido a obtener unos resultados concretos. Por tanto, la relación entre las personas, que contribuyen con su actividad al logro de objetivos de la unidad, se construye sobre la base de compromiso con normas de productividad; de tal modo que los resultados que se produzcan en el momento oportuno sean consecuencia de los esfuerzos parciales realizados por cada individuo, dentro de un ordenamiento de la actuación común, consciente y explícitamente asumido.

El grado de cohesión de la unidad condiciona su nivel de eficiencia; ambas requieren que los individuos que forman la repartición sean conscientes de las exigencias formales de su puesto, del nivel de producción que debería proporcionar y de la tolerancia que puede ser aceptada en las desviaciones.

Los indicadores de problema en esta área se refieren a las deficiencias normativas.

### 3.1 Deficiencia de normas operativas

El problema se presenta cuando no están suficientemente definidos los procedimientos con que la repartición debe realizar las actividades implicadas en las funciones asignadas; o cuando dichos procedimientos están mal diseñados por no corresponder a la tecnología apropiada, o por ser extremadamente rígidos que dificulten la eficiencia de la unidad.

### 3.2 Desconocimiento de las normas

Se presenta cuando, estando definidos los procedimientos, no se conocen por falta de divulgación; o siendo conocidos, no se aplican en la práctica, de tal suerte que la operación queda al margen de las regulaciones vigentes.

### 3.3 Ausencia de parámetros de productividad

Se manifiesta en la falta de explicitación de los estándares de rendimiento en cuanto a la calidad, cantidad y oportunidad de los servicios que deba asumir la repartición en el cumplimiento de las funciones asignadas, de tal forma que no se dispone de un marco de referencia para programar, controlar y evaluar la producción debida, con los consecuentes riesgos de subjetivismo, desperdicio y desmotivación.

## 4. Comunicación operativa

En el esquema de interacción de los procesos de información, decisión y operación, que sintetiza el funcionamiento institucional, la comunicación operativa es el proceso mediante el cual se envían y reciben mensajes que demandan o reportan acción. El mensaje de toda comunicación en la organización ha de tener, en algún grado, contenido de petición o rendición de cuentas sobre servicios que necesariamente deben prestar las unidades. No hay comunicaciones exactas y, por ende, funcionamiento adecuado, a menos que el emisor emita correctamente y el receptor reciba el mensaje en forma no distorsionada sobre operaciones o servicios que se solicitan o reportan.

No obstante que las comunicaciones son vitales en el funcionamiento de la organización, existe un número posible de interrupciones y filtros en el proceso de comunicación que transforman o alteran los mensajes, y los cuales condicionan la operación del sistema.

Los indicadores de problemas en esta área crítica se puede resumir en los siguientes:

#### 4.1 Sobrecarga burocrática

Se presenta el problema cuando por rutina burocrática se comunica en forma masiva o indiscriminada un exceso de datos irrelevantes para las unidades o funcionarios receptores, lo que representa distracción respecto a los mensajes substanciales y desperdicio de recursos y tiempo.

#### 4.2 Inocuidad de los mensajes

Se refiere a la falta de contenido operacional de los mensajes, ya sea por su no trascendencia a la actividad que relaciona a los puntos de iniciación o recepción de los mensajes; o porque, siendo relativas a una actividad común, no generan acción (petición de cuentas) ni reflexión sobre ella (rendición de cuentas).

#### 4.3 Comunicación insuficiente

Se presenta por la ausencia, rutinaria o intencionada, de intercambio de informaciones de forma que se aísla a unidades o funcionarios del proceso de gestión, con altos riesgos de actuación errática y desmotivación.

### 5. Relaciones de Coordinación

Son las vinculaciones funcionales (no necesariamente estructurales) que existen entre las diferentes reparticiones de la institución, o con otras instituciones, para mantener la necesaria complementación y coherencia operativa; éstas requieren que en líneas generales se definan de antemano: cuál es el objetivo de la relación (servicios a prestar), cuáles son los mecanismos de interacción (comunicación) y

cuáles son los puntos (reparticiones agentes) inicial y final de la relación. Los problemas de las relaciones de coordinación se pueden dar a nivel interinstitucional o intrainstitucional; en esta área crítica se considerarán principalmente las relaciones de coordinación dentro de la institución.

En esta área crítica se puede presentar los siguientes indicadores de problema:

5.1 Relaciones interinstitucionales deficientes

Se presenta cuando en la repartición en estudio no se conoce con qué otras instituciones se debe relacionar, qué servicios se debe intercambiar y mediante qué mecanismos formales; o conociéndose las relaciones debidas, no se ejecutan adecuadamente por dificultades procedimentales.

5.2 Relaciones interdepartamentales deficientes

Se presenta cuando la repartición en estudio no tiene relaciones operativas regulares con las otras de la misma institución; o no se tiene claridad sobre el tipo de servicios que se debe intercambiar en forma regular y los mecanismos formales de interacción; o la misma se ejecuta en forma inadecuada.

5.3 Relaciones internas deficientes

Se da cuando no existe la suficiente cooperación entre una repartición y las otras unidades dentro de la misma área; o no está claramente determinada la clase de información y servicios que deben intercambiar; o no hay mecanismos establecidos para poder cumplir con esas relaciones.

**METODOLOGIA E INSTRUMENTOS PARA EL ANALISIS DE ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO**

La metodología de análisis crítico, intencionado y participativo, que se usará para Estructura y Funcionamiento, proporciona un mecanismo de medida de la realidad frente a un parámetro de organización normal, con el fin de poder evaluar la situación que concretamente se tiene y determinar la necesidad de rediseño o desarrollo de la organización óptima a la cual se requiere evolucionar. En esta forma se tiene un modelo simple y universal, que permite una evaluación lo suficientemente técnica y sencilla, debido a que proporciona en un sólo instrumento los aspectos normativos y evaluativos sin ningún tipo de complicación tecnológica.

La metodología que se ha desarrollado responde a las características que se consideran determinantes de modelo de análisis propuesto: crítico, intencionado y participativo.

Por ser análisis crítico, la metodología está dirigida a detectar y ponderar los problemas organizacionales, y a profundizar la toma de conciencia sobre ellos. No es descripción de situaciones generales, apología de las bondades y relativización o autojustificación de las debilidades. Se trata de sacar a la luz, resaltar, profundizar en las deficiencias que hay que corregir.

La característica de "intencionado" implica que la metodología se aplique en función de procesos orientados al desarrollo organizacional, dentro de los planes de desarrollo institucional, y consecuentemente con intencionalidad específica de cambio. Además, la metodología pretende dirigir la atención, en primera instancia y no en forma exclusiva, hacia los problemas que motivan la decisión del cambio; por lo que es útil iniciar el diagnóstico sobre los puntos considerados más críticos, especialmente cuando el análisis no sea efectuado por expertos especializados en organización.

La tercera característica: análisis participativo para crear la conciencia colectiva sobre las necesidades de cambio y formar una masa crítica de personal involucrado en el proceso de desarrollo organizacional que se genere.

## 1. COMPONENTES DE LA METODOLOGIA

Cuatro factores fundamentales conforman la metodología para alcanzar la evaluación más objetiva de la realidad y su posterior evolución hacia modelos más desarrollados. Estos cuatro componentes tienen la característica de integración de un todo, como herramientas fundamentales en el proceso de evaluación, y su utilización conjunta permite obtener un conocimiento detallado de la institución en sus aspectos estructural y funcional:

- a) Selección de áreas críticas
- b) Definición de indicadores de problemas
- c) Ponderación de gravedad
- d) Matriz de identificación y ponderación de los problemas organizacionales.

Estos componentes se sintetiza de la siguiente manera:

a. Selección de áreas críticas

El primer componente de la metodología es la preselección de la temática que intencionalmente se va a someter al diagnóstico organizacional, que cubre los puntos críticos de la organización donde existe mayor posibilidad de problemas. Esta primera guía ordena los aspectos de la organización, que van a ser sometidos al análisis, en una clasificación por áreas críticas conforme a la teoría organizacional asumida como marco referencial (1), para orientar el diagnóstico y facilitar la relación de los problemas con el parámetro de normalidad.

---

(1) Véase la teoría organizacional adoptada como fundamento de este trabajo en el Módulo I, Teoría de la Organización de las Instituciones de Salud.



b. Definición de los indicadores de problemas

En cada una de las áreas críticas se pueden describir múltiples factores de preocupación, de malestar o de conflicto, pero no todos ellos representan los verdaderos problemas organizacionales; se corre el riesgo de confundir los síntomas con las enfermedades. Con el propósito de facilitar la relación entre los síntomas de problemas, los problemas mismos y sus factores causales, se ha seleccionado y definido una serie de problemas relacionados con la estructura y el funcionamiento organizacional; dichos problemas se han sintetizado en tres indicadores por cada área crítica, los cuales se considera que, siendo de los más comunes en los diagnósticos de la estructura orgánica y su funcionamiento, son las deficiencias organizacionales prevalentes sobre las que, en principio, se debe orientar el análisis.

Con estas definiciones de tres indicadores por áreas críticas se pretende brindar una orientación uniforme acerca de los diferentes conceptos de problemas organizacionales -desprendidos de la teoría de la organización- para asegurar cierto grado de rigor y calidad técnica en las opiniones evaluativas y, al mismo tiempo, restringir la excesiva proyección de criterios subjetivos.

Los indicadores de problemas que en esta ocasión se presenta responden a los perfiles de las organizaciones de salud en donde se ha venido desarrollando y experimentando el instrumento; pero no es una lista definitiva, puesto que es susceptible de cambio, agregación o desagregación, a partir de la teoría organizacional que se adopte como parámetro y del diagnóstico preliminar que se haga de la organización en cuestión, para orientar la atención de los evaluadores hacia los problemas más sentidos.

c. Ponderación de gravedad

Se considera que los indicadores de problema dentro de un área crítica no conllevan grados iguales de gravedad, o sea que, la existencia de unos y otros significa diferencias en la situación organizacional de la institución.

Se hace necesario, por tanto, ponderar o dar un valor relativo a cada indicador de problema para facilitar la interpretación del diagnóstico. Se ha utilizado el siguiente método de ponderación;

- \* Se califica con una (1) cruz (+) el indicador del problema considerado como de menor gravedad dentro del área crítica correspondiente, en referencia al marco teórico asumido como parámetro.
- \* Se califica con dos (2) cruces (++) al indicador de problema que tiene una gravedad intermedia en el área crítica correspondiente.
- \* Se califica con tres (3) cruces (+++) al indicador de problema que se considera tiene la mayor gravedad dentro del área crítica correspondiente.

El cuadro de ponderación de los indicadores de problemas determina la valoración que se le asigna a las deficiencias encontradas en la institución; la valoración indica la gravedad de las deficiencias determinadas de menor a mayor. Por ejemplo, la ponderación que aquí se presenta, reconoce mayor gravedad a la indefinición en los niveles de autoridad que a la concentración de la autoridad, que se califica ciertamente como problema, pero que atenta menos contra el principio de autoridad y unidad de mando, y tiene menores repercusiones en la vida institucional que el vacío o desconocimiento de la autoridad.

Se analiza en cada área crítica los respectivos indicadores de problema seleccionados y se les aplica una ponderación, jerarquizándolos de acuerdo a la gravedad que representan, para efectos de establecer prioridades en las soluciones.

Adicionalmente, se le asigna a la mencionada escala de ponderación un multiplicador para representar cuantitativamente la gravedad predefinida de los problemas detectados.

Es conveniente anotar que en una institución o repartición pueden presentarse los tres indicadores de problema de un área crítica, como también un sólo, o ninguno de ellos.

Con esta ponderación sencilla se facilita la interpretación del diagnóstico y se detecta aquellas deficiencias que se debe solucionar en forma prioritaria.

En los Cuadros de Ponderación de los Indicadores de Problemas anexos, se ha establecido una valoración teórica de la gravedad.

Estos valores fueron asignados conforme a la gravedad que teóricamente se le reconoce a cada indicador de problema en referencia a la teoría de la organización adoptada como parámetro; sin embargo, es preciso aclarar que ésta no es una ponderación absoluta. Esta ponderación puede ser revisada y ajustada conforme a la teoría de organización que en cada aplicación se asuma, y a los valores que en cada institución se pretenda estimular y apoyar.

Cada país, y cada institución, podrá utilizar su propia escala de valores, la que seguramente contemplará criterios en relación a su propia realidad y parámetros de desarrollo, pudiendo hacer las asignaciones de ponderación que considere pertinentes.

Esta ponderación puede hacerse previamente por los expertos que asesoren el proceso y proponerla ante el grupo para su aceptación, o bien por un proceso de concertación en el grupo, siempre que se conozca y adopte explícitamente un marco de referencia para la calificación de la gravedad en forma participativa y racional.

De hecho, la ponderación de la gravedad debe ser resultado de un consenso, para que al final todos los participantes le asignen similar prioridad al ataque de los problemas diagnosticados. Consenso que puede ser construido a partir de la validación de una propuesta de ponderación que hagan los expertos que apoyen el ejercicio diagnóstico; o realizando en grupo el análisis comparativo de cada uno de los problemas con los demás, dentro de su misma área crítica, para determinar el peso relativo de cada indicador por el significado que se le reconoce en referencia a los criterios de normalidad que se adopte.

**PONDERACION DE LOS INDICADORES DE PROBLEMAS EN EL AREA DE ESTRUCTURA**

<b>Areas Críticas</b>	<b>Indicadores de Problemas</b>	<b>Ponderación de Gravedad</b>
1. UBICACION EN ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	1.1 Ubicación deficiente en relación al área	+ Multiplicador 1
	1.2 Inconsistencia entre ubicación y objetivo de la unidad	++ Multiplicador 2
	1.3 Ubicación y dependencia insuficientemente definidas	+++ Multiplicador 3
2. CONTENIDO FUNCIONAL	2.1 Volumen de funciones deficiientemente establecido	+
	2.2 Funciones deficiientemente definidas o conocidas	++
	2.3 Inconsistencia entre funciones asignadas y objetivo de la unidad	+++
3. EQUILIBRIO ENTRE NIVELES DE AUTORIDAD: -De línea -Técnica -Funcional	3.1 Concentración de autoridad	+
	3.2 Duplicidad de mando	++
	3.3 Autoridad deficiientemente definida	+++
4. COMPLEMENTARIEDAD ENTRE AREAS DE COMPETENCIA	4.1 Atomización de actividades	+
	4.2 Duplicación de actividades	++
	4.3 Areas de competencia deficiientemente definidas	+++
5. DEPARTAMENTALIZACION	5.1 Insuficiente desglose de unidades	+
	5.2 Ambito de control excesivo	++
	5.3 Departamentalización deficiientemente delimitada	+++

**PONDERACION DE LOS INDICADORES DE PROBLEMAS EN EL AREA DE FUNCIONAMIENTO**

<b>Areas Criticas</b>	<b>Indicadores de Problemas</b>	<b>Ponderación de Gravedad</b>
1. TOMA DE DECISIONES	1.1 Inconsistencia del proceso decisorio	+ Multiplicador 1
	1.2 Intencionalidad competitiva de las decisiones	++ Multiplicador 2
	1.3 Deficiencia de mecanismos de planeación y programación	+++ Multiplicador 3
2. INFORMACION GERENCIAL	2.1 Disponibilidad insuficiente de información	+
	2.2 Utilización inadecuada de la información	++
	2.3 Deficiencia de mecanismos de control y evaluación	+++
3. PRODUCCION DE SERVICIOS	3.1 Deficiencia de normas operativas	+
	3.2 Desconocimiento de las normas	++
	3.3 Ausencia de parámetros de productividad	+++
4. COMUNICACION OPERATIVA	4.1 Sobrecarga burocrática	+
	4.2 Inocuidad de los mensajes	++
	4.3 Comunicación insuficiente	+++
5. RELACIONES DE COORDINACION	5.1 Relaciones Interinstitucionales deficientes	+
	5.2 Relaciones interdepartamentales deficientes	++
	5.3 Relaciones internas deficientes	+++

d. Matriz de identificación y ponderación de los problemas organizacionales

El objetivo de esta matriz es el de consignar en un solo instrumento toda la síntesis diagnóstica, y presentar la situación de la estructura o del funcionamiento de la organización, mediante la interpretación de algunos códigos con significado preestablecido.

De esta manera, es posible apreciar de un modo rápido la situación de cada unidad que conforma la organización, para determinar el diagnóstico global de la institución, localizando en dónde están las deficiencias organizacionales, para emprender el rediseño o acciones de desarrollo de la organización pertinentes. Es un sistema ágil para dar una visión completa y rápida de la situación organizacional al nivel directivo de la institución, que no cuenta con tiempo suficiente para conocerla por medio de descripciones escritas, tradicionalmente voluminosas.

Con la matriz, se puede presentar el diagnóstico a diferentes niveles de profundidad:

- Para el total de la institución o área que se analiza.
- Para cada una de las reparticiones componentes de área.
- Para cada indicador de problema en cada área crítica.

La matriz está compuesta por dos coordenadas: la fila o eje horizontal, que contiene los indicadores de problemas por áreas críticas, y la columna o vertical para indicar las reparticiones que son objeto del análisis.

Las variables de análisis (Áreas Críticas e Indicadores de Problemas) están ubicadas en las filas de la primera columna de la izquierda; después hay varias columnas para colocar las unidades administrativas que se van a analizar, que aparecen en el centro de la matriz; bajo el título de Diagnóstico Total, hay tres columnas: una columna de "Incidencia" que totaliza los unos (1) asignados a las reparticiones que presentan cada indicador de problema; una columna de

"Ponderación" que contiene los valores de 1 al 3, asignados a cada variable según la gravedad que se le reconoce; y finalmente, una columna de "Gravedad" que absorbe el total de la multiplicación de la columna "Incidencia" por los valores de "Ponderación".

Las columnas tituladas "Reparticiones", en donde se consigna las unidades administrativas participantes; se cubrirá en cada columna, una repartición sujeta a análisis; por tanto, se colocará tantas columnas, como tantas sean las unidades administrativas que participen.

Al identificar, por consenso, que el indicador de problema existe en una repartición, se registra en la matriz, colocando un uno (1) en la casilla en donde se cruza el nombre de la repartición (eje vertical) con la denominación del indicador del problema (eje horizontal). Si el consenso del grupo que diagnostica afirma que no existe, se debe colocar un cero (0) en esa casilla.

Se continúa con el registro de la columna "Diagnóstico Total" de la siguiente forma:

#### Incidencia

Se suman los unos que estén registrados en las columnas de cada fila, y el resultado se anota en esa columna en la fila correspondiente.

#### Gravedad

Se multiplica el total de la incidencia, por el multiplicador de gravedad del indicador de problema (1, 2, ó 3 según se le asignara previamente +, ++, o +++), y el resultado se anota en esta columna.

Anexo se encuentra un modelo de matriz que deberá ser adaptada para cada aplicación. Es necesario hacer una matriz para Estructura y otra para Funcionamiento, con las Areas Críticas e Indicadores de Problemas respectivos.

**MODELO DE MATRIZ DE IDENTIFICACION Y  
PONDERACION DE LOS PROBLEMAS ORGANIZACIONALES  
(ESTRUCTURA O FUNCIONAMIENTO)**

AREAS CRITICAS/ INDICADORES DE PROBLEMAS	REPARTICIONES				DIAGNOSTICO TOTAL		
	A	B	...	Z	INCIDENCIA	PONDERACION	GRAVEDAD
<b>1. UBICACION EN LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL</b>							
1.1 Ubicación deficiente en relación al área de competencia y al nivel de autoridad. +						1	
1.2 Inconsistencia entre la ubicación y objetivo de la unidad. ++						2	
1.3 Ubicación y dependencia insuficientemente definidos. +++						3	
<b>2. TOMA DE DECISIONES</b>							
2.1 Inconsistencia del modelo decisorio							
2.2 .....							
2.3 .....							
<b>3. ....</b>							
3.1 .....							
3.2 .....							
3.3 .....							
<b>4. ....</b>							
4.1 .....							
4.2 .....							
4.3 .....							
<b>5. ....</b>							
5.1 .....							
5.2 .....							
5.3 .....							



## 2. PASOS PARA LA APLICACION DE LOS INSTRUMENTOS DE ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

### 2.1 Organización del proceso

Una vez que se haya decidido realizar el análisis de estructura y funcionamiento, ya sea en el contexto de procesos de desarrollo institucional o coyunturalmente, se establece la cobertura del análisis en términos de qué unidades serán sujeto del diagnóstico.

Se deberá contar con un equipo técnico, que haga las funciones de asesoría y coordinación del proceso participativo. Es importante recalcar que el experto o el equipo técnico encargado del diagnóstico es solo un facilitador y no quien lo realiza, pues éste ha de ser siempre un proceso participativo con involucración, al menos, de los responsables de las unidades en cuestión.

El equipo responsable, en diálogo con las autoridades superiores de la institución, deberá hacer un prediagnóstico o diagnóstico presuntivo sobre los problemas más incidentes y graves, que preocupan más en la gerencia de la institución, para revisar si la propuesta de apertura de indicadores de problema que aquí se hace es pertinente, o requiere ajustes para adecuarla a la realidad e intereses institucionales. Asimismo deberá validar la teoría organizacional que se asume como parámetro del análisis.

A continuación se hace un programa que incluya a) una sesión de motivación, presentación y discusión de la teoría y explicación de la metodología; b) sesiones de análisis con los grupos preestablecidos; c) sesión de interpretación global de los diagnósticos, con participación deseable de las autoridades que decidieron hacer el análisis.

Oportunamente se hace la convocatoria por la autoridad y medio pertinentes, se prepara el instrumental (matrices, constitución de grupos, etc.), y se duplica el material de referencia y trabajo que vaya a ser entregado.

Una vez que se ha presentado los motivos y el propósito del análisis, que se ha explicado la teoría organizacional que se adopta como parámetro de la evaluación y que se expone la metodología, resaltando su carácter participativo y constructivo -aunque se orienta a la detección de las deficiencias-, para solicitar la colaboración de autocrítica y responsable, se procede al análisis en grupos preestablecidos.

## 2.2 Pasos para el análisis de la Estructura o del Funcionamiento

2.1.1 Agrupación de los participantes por áreas administrativas. Se decide cuáles son las unidades administrativas (departamentos, divisiones o secciones) que van a ser analizadas, se identifica a los representantes de cada una de ellas y se agrupan de manera que conformen áreas organizacionales homogéneas; por ejemplo: todas las reparticiones de la Dirección de Atención Médica, o Administrativa.

### Observación importante

Es necesario que el responsable formal de cada unidad participe en el ejercicio, pues su ausencia puede causar conflictos y reacciones no deseadas. Por ejemplo, éste podría pensar que en su ausencia se mencionaron algunas deficiencias internas, y que no tuvo la oportunidad de aclarar, tomando dicha situación entonces como una conspiración contra la persona o su gestión.

## 2.2.2 Identificación de la incidencia de los indicadores de problema

Constituidos los grupos que analizarán las unidades de un área administrativa se pasa la matriz de análisis de Estructura o de Funcionamiento, con el documento de definiciones de los indicadores de problemas por área crítica. En este momento se debe hacer las siguientes aclaraciones:

- a. El análisis se hace en forma consensual; es decir, que para llegar a conclusiones acertadas, es necesario discutir ampliamente la variable a analizar y concertar la incidencia o no presencia del indicador de problema en cada unidad.

Observación importante

Es necesario que en el momento de hacer el análisis de las variables, los participantes lean y comenten la descripción de los indicadores de problemas para poder tener un criterio uniforme y verificar, si en realidad, están comprendidas las definiciones. A pesar que las variables se han redactado lo más explícitamente, esto no significa que no exista la posibilidad de confusiones dentro del grupo.

- b. Para mantener la participación ordenada, es saludable nombrar a un coordinador o moderador de la discusión, quien hará las anotaciones pertinentes y procurará sintetizar las diferencias de opinión.
- c. No se deben admitir ataques personales, pacto que debe ser explicitado entre los participantes; son unidades organizacionales las que se analizan. Por lo tanto, el análisis de la variable debe estar orientado a la unidad administrativa en su conjunto y no hacia una persona en particular.
- d. Cada grupo, en forma consensual, colocará un (1) en la casilla correspondiente, **SI** se presenta en la repartición los síntomas que explican la variable bajo análisis. Colocarán un (0), si consideran que la situación que explica la variable **NO** se está haciendo presente en la repartición.

Es muy probable que en el proceso de discusión exista alguna dificultad para obtener el consenso de todas las personas, con respecto a si colocar el uno (1) ó el cero (0) en el indicador de problema estudiado; el grupo deberá establecer el mecanismo para obtener las conclusiones, siempre y cuando éste contemple la participación de todos los miembros del grupo, y la previa posibilidad de razonar las posiciones encontradas.

### Observación importante

Es necesario aclarar que en este proceso de análisis crítico, el instrumento no acepta juicios intermedios tales como: "los indicadores de problema bajo estudio se dan solamente un poco, y por tal circunstancia le asignan un cero (0)", como si no existiera el problema.

Se ha adoptado el criterio estricto de "es aceptable si es totalmente bueno; e inaceptable, por cualquier defecto", porque el análisis crítico que se hace tiene la finalidad de tomar conciencia de los problemas existentes para intervenir sobre ellos, y el relativizar la presencia de los problemas refleja una tendencia defensiva que distorsiona las necesidades del cambio; como se trata de resaltar las discrepancias frente a un modelo de deseabilidad, el método está elaborado bajo el principio de calidad, el cual afirma que: en la medida que existan evidencias de que el indicador de problema se está haciendo presente, aunque sea en baja proporción, es suficiente para decidir su rechazo y aplicarle las acciones correctivas pertinentes; pues solo se acepta como bueno, cuando el indicador está completamente libre de todo síntoma de problema.

#### 2.2.3 Síntesis Diagnóstica

Cuando los grupos han terminado su análisis de cada indicador de problema en cada repartición, ya sea en Estructura o en Funcionamiento, se procederá a totalizar, en la columna de "Incidencia", todos los unos (1) escritos por ellos, en las casillas correspondientes. La totalidad de los unos (1) se multiplicará por los números que aparecen en la columna de "Ponderación", o sea por los valores de cuantificación de gravedad de las variables.

El resultado de esa multiplicación se colocará en la columna de "Gravedad"; la cual reflejará, precisamente, la gravedad de la variable estudiada.

Con esta síntesis se puede tener a simple vista tanto el perfil de cada unidad (lectura vertical de la matriz), como el comportamiento de cada variable en el total del área analizada (lectura horizontal de la matriz).

### 3. ANALISIS DE LA INFORMACION

En apartados anteriores se anotó que la matriz de análisis y ponderación de problemáticas organizacionales se podía utilizar para presentar el diagnóstico a diferentes niveles.

Para el total de la institución, analizando la columna "Diagnóstico Total" se puede obtener las siguientes conclusiones:

¿Cuál o cuáles son los problemas organizacionales más comunes en la institución?

- Serán aquellos identificados con las cifras mayores en la columna de "Incidencia".

¿Cuál o cuáles son los problemas organizacionales de mayor influencia en el estado actual de la institución, y qué tiene mayor impacto sobre ella?

- Serán aquellos identificados con las cifras más altas de la columna "Gravedad", que no necesariamente son los mismos problemas más incidentes.

Asimismo, para cada unidad se puede analizar qué deficiencias organizacionales se dan, y cuál es la gravedad de ellas.

El ejercicio analítico no se reduce a esto solamente; es necesario identificar los factores condicionantes y las posibilidades de solución de las deficiencias diagnosticadas; esto se realizaría mediante una actividad capacitante del personal involucrado.

Con base en los resultados obtenidos en las columnas de "Incidencia" y "Gravedad", y teniendo como referencia el marco teórico de organización adoptado, se hará las interpretaciones del caso, apoyado por el equipo técnico y orientándose a la búsqueda de soluciones, a partir de la identificación de los factores causales de los problemas y condicionantes de su superación.

Para el análisis de los factores condicionantes y las posibles soluciones de los problemas prioritarios se recomienda utilizar un modelo como el denominado "Pre-Definición del Problema (PDP)" desarrollado por el Dr. Warren Crowther, y publicado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (2), con cuya autorización publicamos en el Apéndice 3 una síntesis del PDP, por considerarlo de gran utilidad para la profundización de los problemas diagnosticados.

#### Observación importante

En el momento de hacer la interpretación de los resultados por los presentes, se requiere necesariamente que el responsable formal de cada unidad analizada se encuentre presente. El ejercicio deja de tener valor, si esta persona no participa de los juicios y propuestas de cambio que se vaya a emitir, aún cuando se haya ejecutado un análisis con el mejor de los procedimientos. En este momento es útil la asesoría de un experto en análisis organizacional, como facilitador, para profundizar la conciencia de los problemas y orientar en la búsqueda de las intervenciones pertinentes para cambiar la situación diagnosticada no deseable.

A continuación se encuentran las matrices para procesar la información sobre el estado de situación de las variables críticas de Estructura y Funcionamiento.

- 
- (2) **Estrategias de Información para la Gestión Pública: Una Perspectiva Latinoamericana.** Capítulo sobre Investigación-Acción. ICAP. San José, Costa Rica, 1989

**MATRIZ DE ANALISIS DE ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

Anotar 1 si SI se presenta el indicador  
 Anotar 0 si NO se presenta el indicador

AREAS CRITICAS/ INDICADORES DE PROBLEMAS	REPARTICIONES				DIAGNOSTICO TOTAL	
	C1	C2	C3	...	CN	INCIDENCIA PONDERACION GRAVEDAD
<b>1. UBICACION EN LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL</b> 1.1 Ubicación deficiente en relación al área de competencia y al nivel de autoridad. 1.2 Inconsistencia entre la ubicación y objetivo de la unidad. 1.3 Ubicación y dependencia insuficientemente definidas.						1
<b>2. CONTENIDO FUNCIONAL</b> 2.1 Volumen de funciones deficiente-establecido 2.2 Funciones deficientemente definidas o conocidas 2.3 Inconsistencia entre funciones asignadas y objetivo de la unidad						2
<b>3. EQUILIBRIO ENTRE NIVELES DE AUTORIDAD</b> 3.1 Concentración de autoridad 3.2 Duplicidad de mando 3.3 Autoridad deficientemente definida						3
<b>4. COMPLEMENTARIEDAD ENTRE AREAS DE COMPETENCIA</b> 4.1 Atomización de actividades 4.2 Duplicidad de actividades 4.3 Areas de competencia deficiente-mente definidas						1
<b>5. DEPARTAMENTALIZACION</b> 5.1 Insuficiente desglose de unidades 5.2 Ambito de control excesivo 5.3 Departamentalización deficiente-mente delimitada						2
						3

**MATRIZ DE ANALISIS DE FUNCIONAMIENTO ORGANIZACIONAL**

Anotar 1 si SI se presenta el indicador  
 Anotar 0 si NO se presenta el indicador

AREAS CRITICAS/ INDICADORES DE PROBLEMAS	REPARTICIONES				DIAGNOSTICO TOTAL	
	C1	C2	C3	...	CN	INCIDENCIA PONDERACION GRAVEDAD
<b>1. TOMA DE DECISIONES</b>						
1.1 Inconsistencia del proceso decisorio						1
1.2 Intencionalidad competitiva de las decisiones						2
1.3 Deficiencia de mecanismos de planeación y programación						3
<b>2. INFORMACION GERENCIAL</b>						
2.1 Disponibilidad insuficiente de información						1
2.2 Utilización inadecuada de la información						2
2.3 Deficiencia de mecanismos de control y evaluación						3
<b>3. PRODUCCION DE SERVICIOS</b>						
3.1 Deficiencias de normas operativas						1
3.2 Desconocimiento de las normas						2
3.3 Ausencia de parámetros de productividad						3
<b>4. COMUNICACION OPERATIVA</b>						
4.1 Sobrecarga burocrática						1
4.2 Inocuidad de los mensajes						2
4.3 Comunicación insuficiente						3
<b>5. RELACIONES DE COORDINACION</b>						
5.1 Relaciones interinstitucionales deficientes						1
5.2 Relaciones interdepartamentales deficientes						2
5.3 Relaciones internas deficientes						3



# TEORIA Y TECNICAS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

---

PROGRAMA REGIONAL  
DE DESARROLLO  
DE SERVICIOS  
DE SALUD

PROYECTO SUBREGIONAL  
DE DESARROLLO  
DE LA CAPACIDAD GERENCIAL  
DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

NUMERO PSDCG-T.10

---



OPS



OMS



PNUD

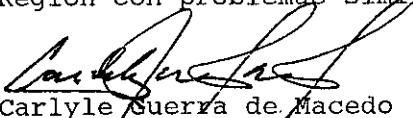
## PROLOGO

El desarrollo de la Salud, como componente esencial de procesos de desarrollo más integrados, equitativos y sostenidos, exige la adopción de procesos institucionales de gestión que aumenten la eficacia y la eficiencia de las acciones en el Sector. El amplio campo del desarrollo institucional y del fortalecimiento de la capacidad de gestión es particularmente apropiado y de vital importancia para la aplicación del principio estratégico de la administración del conocimiento que la Organización ha establecido como base de su acción. En efecto, la transformación necesaria de los sistemas de salud en la Región requiere la adecuada utilización de la ciencia y la técnica a través de la producción, diseminación y aplicación de información, métodos e instrumentos para una mejor gestión de los recursos, programas e instituciones de salud.

En el área del desarrollo organizacional, las instituciones del sector salud han carecido, por mucho tiempo, de una base científica y tecnológica apropiada, por lo que los esfuerzos realizados han dependido de conocimientos e instrumentos basados en experiencias y circunstancias muy distintas a las de nuestras realidades y a las necesidades de nuestros países.

Con esta publicación, que ponemos a disposición de los Países Miembros de la Organización, se evidencia que es factible generar el conocimiento apropiado para enfrentar con eficiencia y eficacia los problemas cotidianos de la gestión pública de los servicios nacionales de salud.

Los trabajos que integran la publicación han sido preparados como resultado del Proyecto de Desarrollo Gerencial en ejecución en Centro América dentro del Plan de Necesidades Prioritarias de Salud para Centro América (PPS/CAP) - Un puente para la Paz. Es un testimonio adicional del poder de la solidaridad y de la cooperación que fundamenta esa iniciativa. Por su naturaleza y contenido hemos creído que su utilidad trasciende las fronteras del Istmo Centroamericano y puede ser una contribución importante para todos los países de la Región con problemas similares.

  
Carlyle Guerra de Macedo  
Director

## INDICE GENERAL DE VOLUMENES

VOLUMEN 1: Contenido  
Presentación

Módulo I: Teoría de la Organización de las Instituciones de Salud

Módulo II: Modelo para el Análisis de la Organización:  
Introducción  
Unidad I: Areas Críticas y Variables de Análisis del Ambiente de la Organización

VOLUMEN 2: Módulo II: Modelo para el Análisis de la Organización:

Unidad II: Areas Críticas e Indicadores de Problemas de la Estructura de la Organización

Unidad III: Areas Críticas e Indicadores de Problemas del Funcionamiento de la Organización

Unidad IV: Metodología e Instrumentos para el Análisis de Estructura y Funcionamiento

VOLUMEN 3: Módulo II: Modelo para el Análisis de la Organización:

Unidad V: Areas Críticas de Análisis del Clima Organizacional

Unidad VI: Metodología e Instrumentos para el Análisis del Clima Organizacional

VOLUMEN 4: Módulo III: Reorganización:

Unidad I: Introducción  
Condiciones y Fases para Desarrollar Procesos de Reorganización

Unidad II: Diseño Organizacional

Unidad III: Metodología para la Elaboración de Manuales de Organización

VOLUMEN 5: Módulo IV: Desarrollo Organizacional: Técnicas de Intervención

VOLUMEN 6: Apéndice 1: Síntesis de las Teorías Organizacionales  
Apéndice 2: Bibliografía

VOLUMEN 7: Apéndice 3: Metodología de Pre Definición del Problema (PDP)  
Apéndice 4: Otras Técnicas para el Desarrollo Organizacional  
Apéndice 5: Material Didáctico

# TEORIA Y TECNICAS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

---

PROGRAMA REGIONAL  
DE DESARROLLO  
DE SERVICIOS  
DE SALUD

PROYECTO SUBREGIONAL  
DE DESARROLLO  
DE LA CAPACIDAD GERENCIAL  
DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

NUMERO PSDCG-T.10

---



OPS



OMS



PNUD


## PROLOGO

El desarrollo de la Salud, como componente esencial de procesos de desarrollo más integrados, equitativos y sostenidos, exige la adopción de procesos institucionales de gestión que aumenten la eficacia y la eficiencia de las acciones en el Sector. El amplio campo del desarrollo institucional y del fortalecimiento de la capacidad de gestión es particularmente apropiado y de vital importancia para la aplicación del principio estratégico de la administración del conocimiento que la Organización ha establecido como base de su acción. En efecto, la transformación necesaria de los sistemas de salud en la Región requiere la adecuada utilización de la ciencia y la técnica a través de la producción, diseminación y aplicación de información, métodos e instrumentos para una mejor gestión de los recursos, programas e instituciones de salud.

En el área del desarrollo organizacional, las instituciones del sector salud han carecido, por mucho tiempo, de una base científica y tecnológica apropiada, por lo que los esfuerzos realizados han dependido de conocimientos e instrumentos basados en experiencias y circunstancias muy distintas a las de nuestras realidades y a las necesidades de nuestros países.

Con esta publicación, que ponemos a disposición de los Países Miembros de la Organización, se evidencia que es factible generar el conocimiento apropiado para enfrentar con eficiencia y eficacia los problemas cotidianos de la gestión pública de los servicios nacionales de salud.

Los trabajos que integran la publicación han sido preparados como resultado del Proyecto de Desarrollo Gerencial en ejecución en Centro América dentro del Plan de Necesidades Prioritarias de Salud para Centro América (PPS/CAP) - Un puente para la Paz. Es un testimonio adicional del poder de la solidaridad y de la cooperación que fundamenta esa iniciativa. Por su naturaleza y contenido hemos creído que su utilidad trasciende las fronteras del Istmo Centroamericano y puede ser una contribución importante para todos los países de la Región con problemas similares.

  
Carlyle Guerra de Macedo  
Director

INDICE GENERAL DE VOLUMENES

VOLUMEN 1: Contenido  
Presentación

Módulo I: Teoría de la Organización de las Instituciones de Salud

Módulo II: Modelo para el Análisis de la Organización:  
Introducción

Unidad I: Areas Críticas y Variables de Análisis del Ambiente de la Organización

VOLUMEN 2: Módulo II: Modelo para el Análisis de la Organización:

Unidad II: Areas Críticas e Indicadores de Problemas de la Estructura de la Organización

Unidad III: Areas Críticas e Indicadores de Problemas del Funcionamiento de la Organización

Unidad IV: Metodología e Instrumentos para el Análisis de Estructura y Funcionamiento

VOLUMEN 3: Módulo II: Modelo para el Análisis de la Organización:

Unidad V: Areas Críticas de Análisis del Clima Organizacional

Unidad VI: Metodología e Instrumentos para el Análisis del Clima Organizacional

VOLUMEN 4: Módulo III: Reorganización:

Unidad I: Introducción  
Condiciones y Fases para Desarrollar Procesos de Reorganización

Unidad II: Diseño Organizacional

Unidad III: Metodología para la Elaboración de Manuales de Organización

VOLUMEN 5: Módulo IV: Desarrollo Organizacional: Técnicas de Intervención

VOLUMEN 6: Apéndice 1: Síntesis de las Teorías Organizacionales  
Apéndice 2: Bibliografía

VOLUMEN 7: Apéndice 3: Metodología de Pre Definición del Problema (PDP)

Apéndice 4: Otras Técnicas para el Desarrollo Organizacional

Apéndice 5: Material Didáctico