Comité Nacional de Alfabetización

– CONALFA –

Proyecto COMAL/USAID

## Informe Final de Consultoría

# Manual de Procesos Críticos y Propuesta de Estructura y Funciones del CONALFA

**GSD** CONSULTORES ASOCIADOS

**Esta publicación se hizo posible mediante el apoyo suministrado por la** Oficina de Salud y Educación, División de Educación, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional **de conformidad con los términos de la Donación Número 520-A-00-99-00004-00. Las opiniones aquí expresadas son las del o los autor(es) y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.**

# Manual de Procesos Críticos del CONALFA

## Informe Final de Consultoría

CONALFA
12 Avenida 31-09 Zona 5
Ciudad de Guatemala
Guatemala 01005
Teléfonos: (502) 331-2539 y (502) 331-2885
Fax: (502) 339-0462

010962

Proyecto COMAL
Save The Children
9 Avenida 16-05 Zona10
Ciudad de Guatemala
Guatemala 01010
Teléfono: (502) 333-5487 y (502)366-0428
Fax: (502) 363-3952

**Guatemala, Diciembre de 2000**

010963

GSD CONSULTORES ASOCIADOS
Avenida Reforma 7-62 Zona 9
Edificio Aristos Reforma 604
Guatemala 01009
Teléfono: (502)362-9271; (502)362-9272
Fax: (502)362-9269
Correo electrónico: gsd@gsd.guate.net
Web: www.gsd.com.gt

**Equipo de Consultoría:** Félix Alvarado, coordinador
Patricia Valenzuela, consultora
Ricardo Valladares, asesor metodológico
Francisco Ureta, experto temático

2

# Indice

Presentación ..... 1-1

Manual de Procesos Críticos..... 2-1

Propuesta de Estructura ..... 3-1

# Comité Nacional de Alfabetización
# – CONALFA –

**Manual de Procesos Críticos del CONALFA**

## Presentación

El presente documento constituye el último producto de una consultoría de planificación estratégica y rediseño realizada por GSD Consultores Asociados para el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA). Dicha consultoría se realizó con apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través del proyecto COMAL, administrado por Save The Children.

La primera parte de la consultoría sirvió para desarrollar la especificación de los elementos estratégicos de la institución – Visión, Misión, Objetivos y Estrategias. Conscientes de que una parte importante de los retos de la entidad son de orden operativo y de proceso, la segunda parte de la consultoría sirvió para identificar los procesos críticos prioritarios dentro de la entidad, para evaluar los mismos, rediseñar los mismos cuando ello fuere necesario, e identificar la estructura y distribución de funciones que mejor responda a la ejecución de dichos procesos. Esta fase de la consultoría incluyó las siguientes actividades:

1. *Identificación y Modelación de procesos Actuales:* En conjunto con los funcionarios de nivel gerencial de la Unidad Ejecutora del CONALFA se identificaron los macroprocesos institucionales principales. Seguidamente, y con apoyo del personal de los diversos niveles institucionales, se modelaron dichos procesos hasta su segundo y tercer nivel de detalle.

2. *Priorización y Revisión de Procesos:* Una vez realizada la modelación de procesos actuales, en consenso con los funcionarios de nivel gerencial de la Unidad Ejecutora del CONALFA se priorizaron aquellos que debían ser revisados, ya fuera por su naturaleza estratégica, o por presentar problemas importantes en su realización.

3. *Rediseño de Procesos:* Los procesos priorizados fueron rediseñados con participación del personal gerencial y técnico de la Unidad Ejecutora.

4. *Desarrollo de Estructuras y Funciones:* Finalmente, se preparó una propuesta de estructura y distribución de funciones más acorde con los procesos rediseñados.

Este documento consta de tres partes. En la primera se presentan los elementos considerados para la priorización de procesos a revisar. En la segunda parte se incluye el manual de procesos revisado, tanto en formato tabular como de flujogramas. En la tercera parte se incluye la propuesta de reestructura y funciones.

# 1 Criterios de Priorización

## *1.1 Identificación General de Procesos*

La revisión de procesos del CONALFA identificó algunos problemas críticos en los mismos. Ello incluye:

- *Problemas en flujo de información y comunicación para toma de decisiones informadas:* Los participantes del CONALFA identificaron que muchas veces los niveles decisores de la institución carecen de la información necesaria para tomar decisiones adecuadamente. Ello responde en parte a la falta de información, y en parte a dificultades para el flujo de información derivadas del uso de mecanismos de comunicación manuales y poco eficientes.

- *Desvinculación y desintegración de procesos:* Derivado de lo anterior, con frecuencia la operación de los diversos agentes del CONALFA se realiza con relativa falta de comunicación, y sin claridad sobre la forma en que las diversas actividades se vinculan para el logro de productos (bienes o servicios) en común.

- *Centralización y recargo de funciones en Secretaría Ejecutiva:* Un problema adicional es que muchos procesos pasan a través del despacho de la Secretaría Ejecutiva. Esto recarga las funciones del despacho, con lo que la atención de la Secretaría Ejecutiva se diluye en actividades poco pertinentes. Más aún, los procesos que pasan por el despacho con frecuencia encuentran en ello un "cuello de botella" que retrasa su realización.

- *Sobrecarga de pasos de control en procesos:* Se encontró que los procesos con frecuencia incluyen múltiples pasos de control que, además de duplicados, resultan poco eficaces.

- *Proceso de gestión en relaciones externas no sistematizado e integrado:* Finalmente, a pesar de ser el CONALFA un ente dedicado de forma preeminente a la gestión de relaciones y al establecimiento de redes de trabajo, se encontró que los procesos de gestión de dichas relaciones no se encontraban sistematizados ni integrados al resto de la operación institucional.

Tomando en cuenta la problemática descrita, se priorizaron procesos que reunieran las siguientes características:

- Que fueran procesos estratégicos dentro de la producción del CONALFA;

- Que fueran procesos afectados por los problemas descritos;

- Que los procesos atendidos incluyeran únicamente actividades internas del CONALFA, no así de otras entidades, tales como el Ministerio de Educación, ONSEC o el Ministerio de Finanzas;

- Que los procesos optimizables bajo una óptica de simplificación y descentralización;

- Que se pudiera superar la fragmentación integrando procesos; y

- Que los procesos rediseñados contribuyeran a la generación de un flujo eficiente de información y comunicación.

Como resultado, se priorizaron los siguientes procesos:

1. Gestionar Relaciones: Dentro de este proceso, se puso especial atención a las posibilidades de Automatización, a la Integración de Subprocesos, y a la Sistematización de las actividades realizadas de forma empírica.

2. Gestionar Recursos Humanos: Aquí se fortalece el proceso incorporando la Capacitación y la Evaluación de Desempeño.

3. Gestionar Recursos Materiales: Aquí se simplifica y desconcentra el proceso. Además, se excluye en la gestión el subproceso de Elaboración de Materiales, por ser más efectiva la elaboración externa. De forma específica, se incluyen los subprocesos de Distribución y Compra de materiales.

4. Gestionar Recursos Financieros: En este proceso se incluye la descentralización, simplificación y optimización de las medidas de control.

5. Desarrollar Metodología: Este proceso integra alternativas de desarrollo metodológico manifestadas en los grupos de trabajo, a saber: Investigar, Validar, y Aplicar y Sistematizar.

6. Evaluar: En este proceso se integra las alternativas de control y seguimiento en los subprocesos de Monitoreo, Supervisión y Evaluación de Resultados y de Impacto.

## *1.2 Consideraciones Específicas sobre los Procesos Desarrollados*

### 2.2.1 **Administrar**

**Recursos Financieros**: La parte de gestión del presupuesto está regida y normada por entidades externas al CONALFA de tal forma que por los alcances del presente trabajo no se ha profundizado en su análisis. En cuanto a la ejecución del presupuesto se han percibido algunas deficiencias en cuanto a la centralización y pasos innecesarios. Además existe sobrecarga de pasos de control lo que entorpece y alarga el proceso.

**Recursos Humanos:** Dentro del proceso de administración de recursos humanos se encontró un vacío con referencia a desarrollo del personal y evaluación del desempeño, centrándose el proceso específicamente en el aspecto de selección y contratación de personal y algunas actividades de inducción sobretodo para las plazas administrativas, esto limita el alcance de la unidad y sobretodo es un elemento relevante que influye en aspectos como motivación, compromiso, identificación e integración del personal hacia la institución.

**Materiales:** En la administración de materiales, se pudo identificar exceso en los pasos de control establecidos y existencia de algunas actividades innecesarias o que podían realizarse en una misma estación de trabajo y que actualmente se llevan a cabo en dos o más. Esta situación entorpece el proceso y conlleva a generar burocracia. La falta de coordinación con las Coordinaciones Departamentales ha obstaculizado el control en cuanto a la existencia y requerimiento de material.

**Información:** El proceso de información no está definido como tal dentro de la institución de tal forma que se por lo general se lleva a cabo en forma desintegrada y

respondiendo a requerimientos puntuales, provocando en ocasiones problemas de comunicación y utilización de diferentes criterios. Actualmente se está desarrollando la unidad de informática dentro del CONALFA, esto se considera que puede reducir los problemas en el manejo y administración de la información, esto ha significado que en la realización del estudio no se hayan obtenido suficientes elementos para evaluar a profundidad este componente.

### 2.2.2 **Promover y Divulgar**

En general no existe un proceso sistematizado de promoción y divulgación dentro del CONALFA, esto conlleva a que las diferentes actividades que se llevan a cabo en esta área (fotografías, presentaciones, material de difusión, etc.) se realiza en forma independiente y en muchas ocasiones por iniciativa de algunos miembros del persónal. El principal motivo de esta forma de trabajo desagregada y desintegrada obedece a la falta de asignación presupuestaria para tales actividades.

### 2.2.3 **Planificar**

**Investigar**: siendo una fase primordial dentro de la actividad del CONALFA se ha establecido que no este subproceso no es parte sistematizada del desarrollo metodológico y que aunque se lleven actividades de investigación, se llevan a cabo en forma independiente y en respuesta a necesidades puntuales, esto implica una falta de integración y coordinación de las actividades que se lleven a cabo en esta área y por tanto que los resultados obtenidos no respondan a los requerimientos de todo el proceso productivo de la institución.

**Desarrollar Plan**: El CONALFA tiene sistematizado el proceso de planificación operativa, y ha dado muestras de ser un proceso funcional e integrado que permite la medición efectiva de las actividades programadas. Las limitantes se presentan en función de la asignación y adjudicación presupuestaria, el poco personal existente en la unidad y la falta del equipo necesario o bien que en algún momento no se respeten las líneas de mando y la programación existente y se tengan que realizar actividades emergentes que generan atrasos y desfases en la planificación.

**Desarrollar Materiales y Metodología:** el procesos para el desarrollo de metodología y materiales no está definido como tal dentro de la institución, aunque se lleva a cabo de una u otra forma por las unidades técnicas (UIP y USE). En este sentido se han dado algunos problemas de coordinación, duplicidad de actividades y el no aprovechamiento conjunto de los recursos. No se ha trabajado en la sistematización de experiencias, esto limita el desarrollo y mejoramiento de las actividades de alfabetización.

**Seguir y Evaluar:** las actividades de seguimiento y evaluación, se llevan a cabo en la actualidad pero se considera que falta cierta coordinación entre las diferentes unidades que están realizando estas funciones. Esta descoordinación provoca, duplicidad de esfuerzos, interferencia en la comunicación, problemas en el flujo de información y en el manejo de la misma para la toma de decisiones.

### **2.2.4 Alfabetizar**

El proceso de alfabetizar como tal no presenta problemas relevantes. Desde la identificación de los alfabetizadores, su capacitación, hasta la ejecución está planteado en forma coordinada y lógica. El dividirlo en tres direcciones distintas facilita el manejo de los diferentes niveles de aplicación de la metodología de alfabetización. En donde se ha percibido alguna debilidad es en el desarrollo o sistematización de experiencias de

alfabetización o bien en la existencia de materiales para la ejecución de la metodología, pero esto se analiza en procesos específicos para tal fin.

### 2.2.5 Coordinar

En cuanto a la coordinación de relaciones se percibe una debilidad en cuanto a la sistematización de este proceso y al reconocimiento de un ente regulador o responsable del manejo, control y seguimiento de dichas relaciones. Además, se considera que no existe una completa integración de ésta unidad con las otras unidades técnicas.

**Ventajas y Desventajas de los procesos actuales priorizados**

**Ventajas**

Los procesos responden a la estructura organizativa actual

Se domina el tema de la alfabetización y cómo llevarla a cabo

Existe un buen proceso de planificación que alimenta la elaboración presupuestaria y sirve para la ejecución del proceso de alfabetización.

Asignación presupuestaria de acuerdo a la planificación operativa anual elaborada desde adentro (aunque la asignación no sea la solicitada se asigna con base a la programación presentada por el CONALFA).

Se cuenta con la suficiente autonomía para la ejecución del proceso de alfabetización.

**Desventajas**

La falta de sistematización en algunos de los procesos limita los alcances y potencialidad de la institución.

La falta de coordinación genera problemas de duplicidad de actividades, interferencia y dificultades para la optimización en la utilización de los recursos.

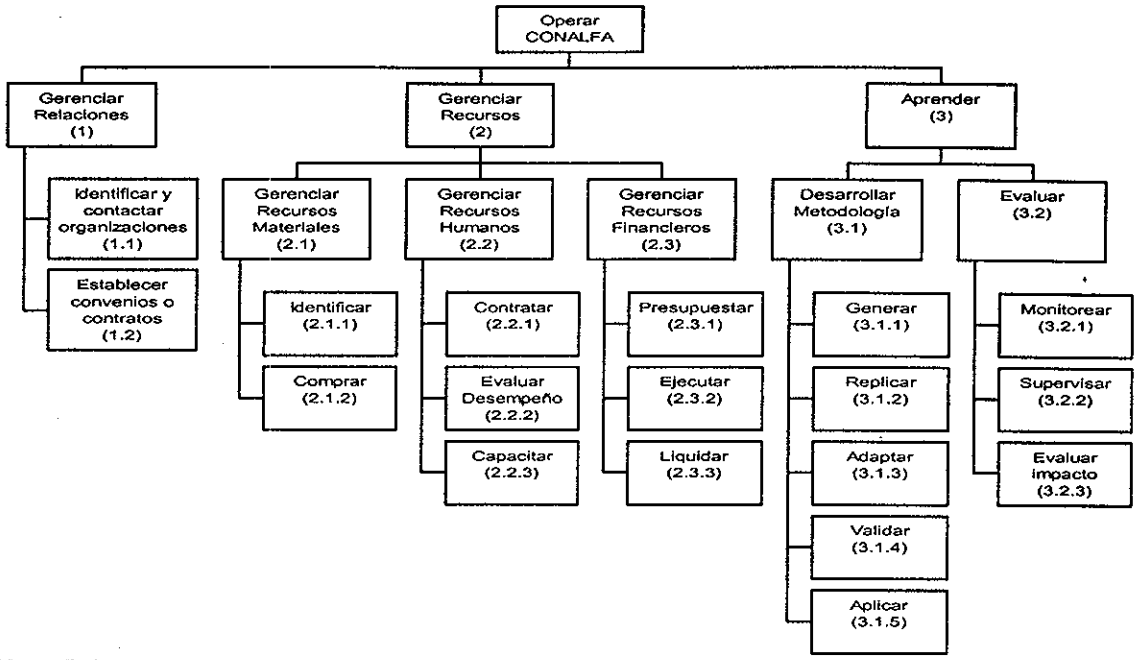
El problema en no contar con flujos de información y comunicación efectivos impide, en ocasiones, contar con la información necesaria en forma oportuna.

La desintegración de procesos provoca disminución de la efectividad y productividad de la institución como tal.

La centralización de funciones obstaculiza y hace más lento el accionar del CONALFA.

Existen procesos que abusan del establecimiento de pasos de control, generando burocracia y obstaculizando la realización de las diversas actividades programadas.

El modelo general de estos procesos y sus subprocesos se presenta en el siguiente gráfico:




Nota: Debe tomarse en cuenta que este diagrama de procesos no incluye la totalidad de procesos de la CONALFA, sino únicamente aquellos identificados para rediseño.

## *1.3 Perspectivas de la Propuesta*

La propuesta persigue

- Fortalecer dentro del CONALFA, una línea de trabajo coordinada, dinámica y sistemática que permita aprovechar la potencialidad y experiencia que dentro del campo de la alfabetización tiene la institución.

- Mejorar el proceso de toma de decisiones a través de la generación y canalización de información en forma eficiente, efectiva y oportuna.

- Que la integración de subprocesos o incorporación de subprocesos permitan que los procesos como tales respondan a los objetivos de la institución y puedan interactuar entre sí, optimizando las acciones de cada unidad técnica y/o administrativa.

- Hacer más eficiente el trabajo del CONALFA, a través de la simplificación y desconcentración de procesos.

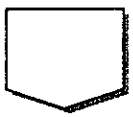
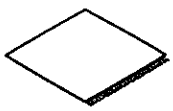
El detalle de estos procesos y subprocesos se presenta en el Manual de Procesos Críticos, en la sección siguiente.

# 2 Manual de Procesos Críticos

En las páginas subsecuentes se presenta el Manual de Procesos Críticos, incluyendo los procesos, subprocesos y actividades en forma tabular y de flujograma. Los dos formatos consignan esencialmente la misma información, a saber, el nombre del proceso y subproceso, el número correlativo de cada actividad, el nombre de la actividad, el orden en que estas se realizan, los responsables de las mismas, e información sobre su condicionalidad. Sin embargo, mientras las tablas permiten consignar un mayor detalle para cada actividad, no son capaces de presentar la complejidad de la sucesión paralela de actividades.

Por el contrario, los flujogramas representan claramente la secuencia de actividades, trátese de acciones simultáneas o sucesivas, pero no permiten consignar información textual sobre cada actividad. Así, las tablas y los flujogramas deben entenderse como instrumentos alternativos sobre la misma información.

En los flujogramas se ha hecho uso de un mínimo de gráficos, para simplificar su lectura. El significado de los gráficos usados se consigna a continuación.

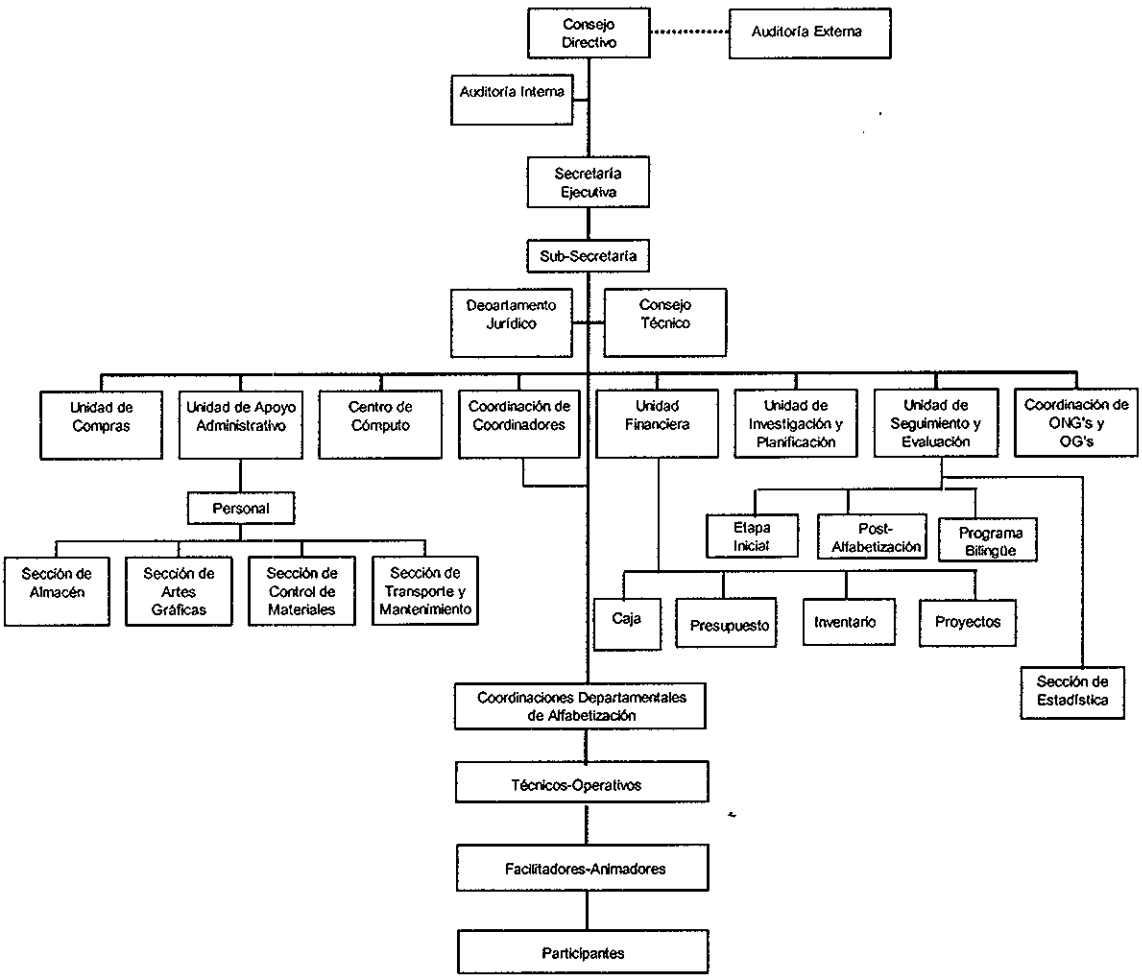
| FIGURA | SIGNIFICADO |
|---|---|
| | • Actividad |
| | • Terminación (inicio o fin de un proceso) |
|  | • Conector a otra página del manual |
| | • Conector a otra parte de la misma página del manual |
|  | • Punto de decisión |

# 3 Propuesta de Estructura y Funciones

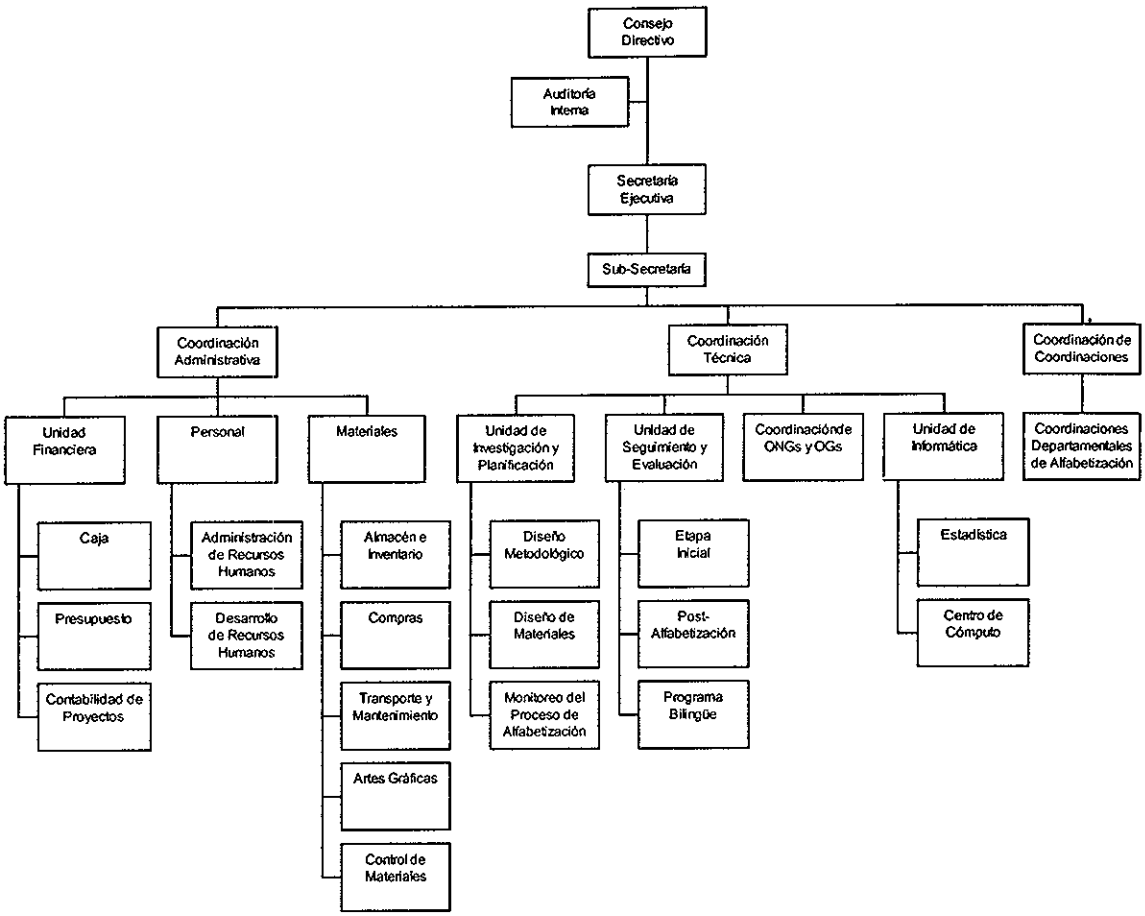
## *3.1 Estructura*

Para corresponder con la optimización de procesos propuesta, es conveniente considerar algunos cambios en la estructura de la organización. Estos se ilustran mediante dos organigramas (actual y propuesto). Además, en las páginas subsecuentes se detallan, mediante un cuadro sinóptico, los elementos de análisis que comprende la propuesta de modificación de la estructura institucional como consecuencia de la revisión de procesos.

**Organigrama Actual**



## Organigrama Propuesto



| Punto de Comparación | Explicación | Desventajas Actuales | Ventajas Propuestas |
|---|---|---|---|
| 1. Autoridades superiores | Se deja sin cambio la Localización de Consejo Directivo, Secretaría Ejecutiva y Sub Secretaría, Auditorías, Departamento Jurídico y Consejo Técnico. | Estas unidades en su mayoría son requeridas formal o legalmente y están apropiadamente ubicadas para el desempeño de sus funciones. | |
| 2. Coordinación administrativa | Se reúnen en una "coordinación" las funciones de administración financiera, de personal y materiales | Bajo la estructura actual, las funciones de compra y administración de bienes y recursos se encuentran separadas, tanto en lo que respecta a los materiales en sí mismos (compras – almacén – control), como en cuanto a la información que se refiere a ellas (compras – inventario) | La estructura propuesta reúne las funciones administrativas referidas a los tres recursos básicos (financieros, humanos, materiales), facilitando su coordinación. |
| | | Inorgánicamente se encuentran las secciones de almacén, artes gráficas, control de materiales y transporte y mantenimiento bajo personal. | Se reúnen en una unidad de materiales todo lo referido al proceso de compra, almacenamiento, traslado, transformación y control de recursos materiales, incluyendo insumos para la elaboración de material gráfico, facilitando la integración efectiva de dicho proceso. |
| | | | Bajo la unidad de personal se detallan las funciones de mantenimiento y actos administrativos rutinarios ("administración") y de enriquecimiento y calificación del personal ("desarrollo"). |

13.

| Punto de Comparación | Explicación | Desventajas Actuales | Ventajas Propuestas |
|---|---|---|---|
| 3. Coordinación técnica | Se reúnen en una coordinación las funciones de desarrollo técnico sustantivo | Actualmente se mantienen separadas la diversidad de unidades que intervienen en los diferentes momentos y elementos del proceso de entrega la alfabetización | La propuesta integra orgánicamente las unidades encargadas del proceso de alfabetización, desde el diseño conceptual y metodológico (investigación y planificación), la entrega directa de servicios (etapa inicial, post-alfabetización, programa bilingüe), la entrega indirecta de servicios (coordinación de ONG y OG) y la información sobre el proceso. |
| | | En el organigrama actual se mantienen separadas la función de información (estadística), de la infraestructura de información (centro de cómputo). | La propuesta hace explícito el proceso ya iniciado de instalación de la unidad de informática que permite el desarrollo coincidente entre información y recursos tecnológicos de la institución. |
| | | Actualmente se mantienen separadas la función de coordinación de ONG y OG de las funciones de diseño y entrega de servicios sustantivos | La propuesta incorpora la coordinación de ONG y OG bajo la coordinación técnica para asegurar que la forma preferida de entrega de alfabetización (a través de otras instituciones), efectivamente se coordine con la planificación de la entrega de servicios. |
| | | La estructura actual no hace explícitas las fases de diseño – incluyendo el diseño de materiales – y de monitoreo de la entrega de alfabetización. | En la propuesta se delimitan las subunidades de diseño metodológico, diseño de materiales y monitoreo. |

14.

| Punto de Comparación | Explicación | Desventajas Actuales | Ventajas Propuestas |
|---|---|---|---|
| 4. Coordinación departamental | Se deja sin cambio la dependencia de las Coordinaciónes Departamentales y su "Coordinación de Coordinadores" | Las estructuras actuales tienen un papel de canalización y facilitación que continúa vigente bajo la estructura propuesta. (La colocación de dicha unidad fuera del centro del organigrama deriva de restricciones de graficación y no implica modificación alguna en su estatus) | |
| | | El organigrama actual presenta a los participantes como elementos jerárquicos | Los participantes no constituyen parte de la estructura del CONALFA, ni deben ser representados como jerárquicamente dependientes de sus estructuras |

15