

**Aplicación de la norma ISO 9001 para la mejora de la gestión: el caso de la
Dirección del Sistema Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de
Administración Pública**

Mg. Marcelo Calavia

Introducción

El Estado que pretende modernizar su gestión abandona el modelo de organización cerrada, infranqueable, en la que predomina el concepto de la oferta: este es el servicio disponible y así lo doy. Para mejorar la gestión es necesario diseñar los servicios a partir de las demandas, aceptando el rol protagónico que tienen quienes reciben esos servicios y que a menudo quieren participar de su definición y control.

Entre las distintas propuestas de metodologías para la mejor administración o gestión del Estado, encontramos los Modelos de Gestión relacionados con los conceptos de calidad total y las normativas que expresan buenas prácticas aceptadas y probadas internacionalmente.

Así podemos hablar del Premio Nacional a la Calidad como una iniciativa que reconoce el mejoramiento de la calidad también en el sector público, y del programa Carta Compromiso que establece estándares de calidad para las prestaciones y una activa interacción con quienes las reciben. A estos ejemplos se suma la aplicación de las normas ISO, que en los últimos cinco años han incrementado notablemente las certificaciones de calidad en todos los niveles del sector público. En la actualidad se encuentran certificaciones ISO 9001 en municipios, concejos deliberantes, gobiernos y legislaturas provinciales, el Poder

Judicial y el Estado Nacional tanto en la administración central como en sus organismos descentralizados.

No es el tema de esta presentación avanzar en los antecedentes de los sistemas de gestión de la calidad en el sector público, pero sí destacar cómo los conceptos asociados a la gestión de la calidad crecieron en su aceptación y hoy son aplicados –en forma sistemática o parcial- en muchas dependencias que se preocupan por lograr un servicio público eficaz y orientado a satisfacer a los ciudadanos.

Enfocar el diseño de los servicios en función de los requisitos de quienes los demandan, gestionar por procesos, documentar el sistema que permite ejecutar las actividades y registrarlas para revisar, analizar e identificar mejoras, son lineamientos que llevan a la gestión de la calidad.

Para esta tarea, uno de los caminos posibles es adoptar una norma de calidad como referencia. El caso que presentamos de la implementación en la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, está basado en la experiencia de utilizar la norma ISO 9001 como marco para la planificación y ejecución de las actividades que llevaron a establecer el sistema de gestión de la calidad.

1. Las normas ISO

Una norma es un documento público, consensuado por todas las partes interesadas y aprobado por un organismo de normalización reconocido. La familia ISO 9000 de normas representa un estándar internacional sobre buenas prácticas de gestión de calidad y se trata de normas y directrices relativas a los sistemas de gestión de calidad y de las normas de apoyo.

Dentro de la serie 9000, la ISO 9001 (la vigente es la ISO 9001:2008) es la norma que establece un conjunto de requisitos para un sistema de gestión de calidad, independientemente de lo que la organización hace, su tamaño, las características de sus usuarios, o si pertenece al sector público o privado.

Establece para una organización los requisitos que su sistema de calidad debe cumplir, pero no dicta cómo deben realizarse. Esto deja un amplio margen y flexibilidad para su aplicación en diferentes sectores de actividad y de culturas y esta revisión que se realiza en su proceso de implementación, inicia frecuentemente el ciclo de mejora.

La norma se transforma en una herramienta que propone a través de sus capítulos cubrir la planificación, dirección, asignación de recursos, realización de su producto (servicio) y la medición del sistema de gestión, que la organización diseña a partir de concebir sus actividades con un enfoque en procesos.

2. Aplicación y enfoque de la ISO 9001

Esta norma especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad cuando una organización necesita demostrar su capacidad para proporcionar regularmente productos que satisfagan los requisitos de los destinatarios y los legales y reglamentarios aplicables, y aspira a aumentar la satisfacción de ellos a través de la aplicación eficaz del sistema, incluyendo los procesos para la mejora continua. Por lo tanto, para una organización pública adoptar un sistema de gestión de la calidad alineado a la ISO 9001:2008, implica comprometerse con ofrecer servicios que están concebidos para responder a las demandas de los ciudadanos, cumpliendo con todas las normas vigentes y asegurando un sistema

eficaz que permite alcanzar el resultado deseado con la adecuada asignación de recursos.

La ISO 9001:2008 promueve la adopción de un enfoque basado en procesos, y la aplicación de un sistema de procesos dentro de la organización conlleva a la identificación de estos procesos y de sus vinculaciones, y a determinar cómo debe ser su gestión para producir el resultado esperado. En el Estado, el enfoque en procesos permite mirar desde otra perspectiva la gestión: como una red de interacciones en lugar de áreas como compartimentos estancos.

De esta forma, la norma es de suma utilidad para toda organización pública que se preocupa en ser eficaz, asegurar sus resultados, responder a las demandas de las personas que reciben sus servicios y mejorar continuamente.

En síntesis, un enfoque de este tipo, en el marco de la implementación de un sistema de gestión de la calidad ayuda a:

- a) Comprender y satisfacer los requisitos de los destinatarios del servicio;
- b) Considerar los procesos analizando su aporte de valor, eliminando actividades innecesarias, que se superponen o que desvían el resultado esperado;
- c) Obtener mediciones del desempeño del proceso y sus resultados, de modo de contar con información para aplicar a la mejora continua.

3. Implementación en la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación

3.1 El Sistema Nacional de Capacitación

Mediante el Sistema Nacional de Capacitación se realizan las funciones del INAP como escuela gubernamental de formación de funcionarios públicos y se

conducen las actividades que el Instituto promueve en su carácter de organismo rector en la materia.

El objetivo del Sistema Nacional de Capacitación (SNC) es desarrollar capacidades institucionales para la formulación, ejecución y evaluación de políticas de capacitación en los organismos del Estado nacional, orientadas a la actualización y adquisición de competencias técnicas y profesionales del personal mediante la formación continua, para mejorar su desempeño y brindar un servicio público de calidad.

Las actividades que se desarrollan dentro del Sistema Nacional de Capacitación están dirigidas al conjunto del personal de la Administración Pública Nacional, en la inteligencia que los ciudadanos son los beneficiarios de la mejora del servicio público que resulta de la capacitación.

Dado el carácter descentralizado del Sistema Nacional de Capacitación, las distintas jurisdicciones elaboran su propia planificación institucional de la capacitación, a partir de la cual llevan a cabo actividades de capacitación específicas para su propio personal.

La adopción de un sistema de gestión de la calidad alineado a la ISO 9001:2008 tuvo como tarea inicial el relevamiento de todas las actividades gestionadas por los diferentes programas de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación para la prestación de los servicios, con el propósito de identificar y determinar los procesos que integrarían el alcance del sistema.

3.2 Etapas

Las etapas de la implementación fueron determinadas en un plan de calidad anual que incluyó: diagnóstico y definición de procesos; elaboración de manuales y documentación de apoyo; aprobación e implementación de la documentación; revisión por la Dirección y primera auditoría interna. En el segundo año (en curso) el plan vigente prevé el seguimiento y medición de los procesos y la percepción de los usuarios respecto del cumplimiento de sus requisitos; las propuestas de mejora; revisiones por la Dirección; la segunda auditoría interna y las auditorías de certificación.

3.3 Procesos

Como ya se mencionó, las primeras actividades fueron dirigidas a relevar los programas de Formación continua; de Innovación en la capacitación; de Formación de directivos y de Asistencia técnica para la planificación y evaluación de la capacitación, a través de los cuales se prestan los servicios de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación.

Así se identificaron los procesos y luego se relevó cada uno de ellos describiendo las actividades y documentándolos por primera vez.

Esto permitió contar con:

- ***La descripción de la interacción entre los procesos:*** se revisó el rol de los procesos de apoyo comunes a los procesos principales y cómo intervienen en la gestión del sistema. Se identificaron procesos para evaluar el sistema, sus resultados y propiciar la mejora.

- ***La descripción de cada uno de los procesos principales (Acreditación, Asistencia técnica, Becas y Capacitación):*** se evidenció cómo se integran los

procesos con subprocesos, qué registros evidencian su gestión, cómo se inician, cuáles son sus productos, cómo se puede hacer el seguimiento y el control del proceso.

- **La identificación de los usuarios y sus requisitos:** si bien los servicios están dirigidos al conjunto del personal de la Administración Pública Nacional, aparecen diferentes tipos de usuarios (por ejemplo los responsables de capacitación de los organismos públicos nacionales encuadrados en el Convenio Colectivo General de Trabajo 214/06 del Personal de la Administración Pública Nacional o de otros organismos con convenios propios, entre otros) cuyos requisitos se definen en documentos que luego permiten evaluar el grado de cumplimiento de los mismos.

- **La definición del alcance del sistema de gestión:** permitió definir los servicios que se prestan a partir de la gestión de los procesos identificados. Así el alcance para el sistema de gestión de la calidad en implementación quedó definido de la siguiente manera: *actividades de capacitación y formación; asistencia técnica para el diagnóstico, planeamiento, diseño y ejecución de la capacitación de las organizaciones públicas; acreditación de capacitaciones externas y gestión de becas, por parte de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación.*

Con estas definiciones, se inició la elaboración del Manual de la Calidad y la Dirección del Sistema estableció la Política de la Calidad.

3.4 Documentos

La documentación del sistema de gestión de la calidad se estructuró de la siguiente manera:

Nivel 1 - Manuales

Manual de la Calidad: establece los lineamientos básicos del sistema de gestión de la calidad. En él se describe la Política, la estructura institucional, la interacción de los procesos y los métodos y procedimientos utilizados para que la ejecución y el control de los procesos sean eficaces (Ver 3.4.1).

Manual de procedimientos e instructivos: incluye los procedimientos generales, procedimientos específicos e instructivos que son utilizados en el sistema de gestión de la calidad. Tanto los que requiere la norma ISO 9001:2008, como aquéllos que la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación estime procedente desarrollar (Ver 3.4.2).

Procedimientos generales: son de aplicación a todos los procesos incluidos en el alcance del sistema de gestión de la calidad.

Procedimientos específicos: describen la metodología para llevar adelante las actividades propias de un proceso en particular.

Instructivos: enumeran secuencia de tareas a realizar en un proceso.

Nivel 2 – Documentos generales

En este nivel se incluyen:

Documentos: documento que contiene información de aplicación para todo el sistema de gestión de la calidad o un proceso en particular.

Formularios / Plantillas: modelos y originales preestablecidos para ser utilizados según lo especificado en un procedimiento, instructivo o documento.

Nivel 3 - Registros

Son los documentos donde se registran las distintas actividades realizadas como consecuencia de aplicar el sistema. Proveen las evidencias objetivas que indican el funcionamiento del sistema.

3.4.1 Manual de la Calidad

El contenido del Manual de la Calidad es más amplio que el determinado por los requisitos de la ISO 9001:2008 (alcance, exclusiones, interacción entre los procesos y referencia a los procedimientos documentados) con el propósito de contar con un documento que describa en forma integral el sistema de gestión de la calidad.

En el Manual se menciona cada uno de los procesos principales en forma detallada y la intervención de los procesos de apoyo para el sistema de gestión.

Otros temas son la conformación y gestión de la Dirección y la Política de la Calidad.

La Dirección del Sistema de Gestión de la Calidad está integrada por el Director del Sistema Nacional de Capacitación y la Responsable del Programa del Sistema de Gestión de Calidad que oficia el rol de representante de esa Dirección. La Dirección asegura a través del sistema de gestión de la calidad que los requisitos de los usuarios se determinen y promueve su cumplimiento con el propósito de aumentar su satisfacción.

La Dirección es la máxima autoridad para el sistema de gestión de la calidad, establece y aprueba la política, los objetivos, el manual de la calidad y el manual de procedimientos e instructivos. A través de la figura del Representante de la Dirección (Responsable del Programa del Sistema de Gestión de la Calidad) se monitorea la aplicación, el cumplimiento y las revisiones del sistema. El Director es el responsable de la aprobación de los manuales, procedimientos, instructivos y de aquellos otros documentos que incidan en la integralidad del sistema.

A partir de las funciones determinadas por la normativa para el Sistema Nacional de Capacitación y las actividades relevadas para implementar el sistema de gestión de la calidad, se estableció la política en función de que la misma represente los lineamientos estratégicos del organismo.

En forma coherente con la política, la Dirección definió objetivos de la calidad cuya aplicación implicó que se determinaran indicadores en los programas para cada proceso. Los objetivos son medibles para obtener resultados cuya evaluación se transforme en acciones de mejora para el sistema.

También el Manual expresa los lineamientos del sistema de gestión en cuanto a los recursos, la realización del servicio (más allá de que esto se referencie en documentos específicos) y las actividades de seguimiento, medición y mejora.

3.4.2 Manual de procedimientos e instructivos

Se elaboró el Manual de Procedimientos e Instructivos con la codificación individual de cada documento que lo integra, con el propósito de agilizar la actualización y circulación de los procedimientos e instructivos.

Contiene los procedimientos que son exigidos por la ISO 9001:2008 y los que se identificaron como necesarios para el sistema de gestión.

Está conformado por cuatro procedimientos generales (son de aplicación a todo el sistema de gestión), dos procedimientos específicos (son de aplicación solo al proceso para el que se desarrollan) y tres instructivos (son de aplicación solo para la actividad para la que se desarrollan).

Los cuatro procedimientos generales responden a cumplir con los requisitos de la norma de que las actividades que se describen se encuentren en procedimientos documentados. Estos son:

- **Control de documentos:** define los controles para la documentación, su aprobación, los cambios y distribución.
- **Control de registros:** define cómo se establecen y preservan los registros que dan evidencia de las actividades en el sistema de gestión.
- **Auditorías internas:** establece la modalidad para planificar, ejecutar y documentar las auditorías internas del sistema de gestión de la calidad.
- **Producto no conforme, acciones correctivas y acciones preventivas:** define cómo se identifica y registra el servicio no conforme; cómo se analiza su causa y cómo se actúa para evitar su recurrencia.

Los procedimientos específicos se establecieron para los procesos de Capacitación y Asistencia técnica. Para los procesos de Acreditación y Becas se realizó la descripción en el Manual de la Calidad.

Los instructivos se aprobaron para describir el Diseño de actividad; el funcionamiento de la Comisión de Evaluación de Prestadores y la matriz de evaluación de diseños presentados ante la Comisión de Acreditación. Se encuentra en proceso de incorporación al sistema un instructivo para el proceso de Acreditación.

3.4.3 Otros documentos

La elaboración de los manuales, y fundamentalmente de los procedimientos, dejó en evidencia la necesidad de incorporar al sistema de gestión algunos documentos que ya se estaban utilizando y la confección de otros como soporte para las actividades previstas.

Aquí se encuentran los denominados **Documentos de programa**, en los cuales siguiendo los lineamientos de los procedimientos, los programas dieron tratamiento a sus características específicas; los **Formularios**, que básicamente se utilizan para relevar la percepción del usuario u obtener otros datos en los procesos; los **Modelos**, que son matrices o formatos preestablecidos para ejecutar tareas y las **Guías** que van desde simples listas de verificación hasta desarrollos más amplios para orientar al usuario en el servicio.

3.5 Medición y Mejora

En la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación se planifican e implementan las actividades de seguimiento, medición, análisis y mejora para demostrar la conformidad del servicio como así también del sistema de gestión de la calidad, y la eficacia del mismo.

La responsable del Programa del sistema de gestión de calidad verifica que se recopilen los datos que permitan evaluar la eficacia del sistema de gestión. Estos datos contienen información sobre: la satisfacción del usuario; la conformidad con los requisitos del servicio; las características y tendencias de los procesos y de los servicios; las no conformidades incluyendo las oportunidades para llevar a cabo acciones correctivas y/o preventivas y mejoras. Para esto mantiene reuniones

periódicas con los responsables de los programas que gestionan los procesos involucrados en el sistema de gestión de la calidad.

4. Resultados de la implementación

4.1 Consideraciones generales

La ISO 9001:2008 como ya explicamos es una norma certificable. Es claro que para cualquier organización es un valor y un incentivo muy importante que un organismo de tercera parte –ente de certificación- acredite que el sistema de gestión de calidad que se ha implementado cumple con los requisitos de la norma y en consecuencia emite un certificado de validez internacional. La Dirección del Sistema Nacional de Capacitación tiene previsto en este año solicitar las auditorías externas de certificación de su sistema de gestión de la calidad. Sin embargo, ése no fue el único objetivo en el momento en que se planificó la implementación y se eligió la norma ISO 9001:2008 como referencia. El primer objetivo fue el fortalecimiento del sistema y la mejora efectiva del mismo, a través de una implementación genuina con la intervención de todos los actores involucrados.

En líneas generales, la implementación en el Sistema Nacional de Capacitación, produjo mejoras tales como:

- Los programas se gestionan en un enfoque de procesos. Se conciben en un sistema de gestión donde se identifica la interacción entre los procesos y se analiza en forma permanente cómo asegurar la eficacia y la mejora continua.
- Se documenta y registra. El conocimiento consolidado y consensuado como la “mejor práctica” para llevar adelante una actividad se encuentra disponible y

accesible. Esto se transforma tanto en una herramienta para formar al personal, como en la base de los acuerdos internos y externos para la prestación de los servicios.

La mayor dificultad a vencer en la implementación fue la visión del sistema de gestión de la calidad como un sistema paralelo a la tarea cotidiana. Si bien su construcción fue acordada y reconocida como la práctica necesaria para la prestación eficaz de los servicios, la aplicación de los documentos con la generación de los registros y la adopción de las actividades de mejora, requirió una etapa de sensibilización y apropiación en conjunto con los responsables de los programas, que en definitiva fue lo que llevó a conseguir los primeros resultados positivos.

4.2 Procesos

La gestión por procesos llevó a una revisión de las actividades y de los pasos realizados en la prestación de los servicios. Para la identificación de los procesos que conformarían el sistema de gestión de la calidad se realizaron reuniones entre los responsables de programas y estas instancias de reflexión permitieron encontrar coincidencias sobre los procesos y sus interacciones, y en varios casos la necesidad de reformular prácticas aplicadas hasta ese momento.

La revisión de los procesos para hacer más eficaz su gestión es permanente. Se puede citar como ejemplo el caso del proceso de Acreditación que luego de una oportunidad de mejora identificada en la auditoría interna, resolvió crear una unidad para agilizar los plazos y asegurar el seguimiento de las solicitudes. Para

esto se diseñó una capacitación para el personal involucrado y los documentos de soporte tanto para uso interno como externo.

4.3 Documentos

La existencia de un sistema de gestión documentado es otro de los puntos destacados en los resultados de la implementación. Esto no quiere decir que antes de la implementación no se utilizaran documentos en la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, pero no se cubrían todas las actividades o para la misma actividad existía más de un documento con diferencias en el contenido.

Se comprendió la importancia de la documentación como respaldo para la gestión en su valor tanto para la aplicación interna en los procesos, como para interactuar con los usuarios en busca de la mejora continua del servicio.

La existencia de procedimientos, instructivos y modelos asegura la gestión de las actividades y permite también capacitar al personal que encuentra disponible en los documentos la información para la ejecución de las tareas.

Así, además de los procedimientos generales y de gestión de los procesos, se generaron documentos con especificaciones para:

- ***El acuerdo en la prestación de los servicios con los usuarios;***
- ***El acuerdo de producción docente;***
- ***El diseño de actividades;***
- ***El establecimiento de indicadores;***
- ***La identificación y seguimiento de las oportunidades de mejora.***

Como ejemplo de los documentos específicos que se encuentran **en desarrollo** siguiendo los lineamientos de calidad podemos mencionar una **guía para la producción, diseño e implementación de las actividades de capacitación en la modalidad virtual, modelo pedagógico de “Teleinap”**, por parte del programa Innovación en la Capacitación.

Respecto a la documentación otro de los aportes importantes de la implementación fue el control de los registros que evidencian las actividades realizadas. Se establecieron las condiciones para la obtención, disponibilidad, resguardo y archivo de los registros existentes y como parte de las actividades de control y medición de los procesos se incorporaron nuevos registros al sistema.

4.4 Medición de la percepción del usuario

Hasta la implementación del sistema de gestión de la calidad, solo se realizaban mediciones de la percepción del usuario respecto a las actividades de capacitación. Además, si bien se tomaban acciones sobre los resultados, estas no quedaban registradas y no formaban parte de un sistema de mejora. En consecuencia, para este proceso se encuentran en curso las primeras oportunidades de mejora a partir de implementar un proceso de mejora sobre los resultados, realizando su análisis e implementando acciones que luego son evaluadas en función de verificar su eficacia.

Para los procesos de Acreditación, Asistencia técnica y Becas se diseñaron *instrumentos de recolección de datos* y se planificaron las *ejecuciones de encuestas* a los diferentes usuarios, de modo de contar con informes en junio y noviembre de este año.

4.5 Registro de las no conformidades

Otro indicador de cómo la implementación colabora con la mejora del sistema es el inicio del registro de las no conformidades.

Las no conformidades registradas tienen por objeto no solo corregir los desvíos en el sistema de gestión, sino analizar sus causas para evitar su recurrencia y en lo posible identificar oportunidades de mejora. Las no conformidades son registradas en cada proceso por los responsables de programa, pero su seguimiento por el Programa del Sistema de Gestión de Calidad permite articular las acciones correctivas en las que intervienen varios procesos y difundir las oportunidades de mejora que surgen de un programa pero que pueden ser de aplicación para todo el proceso o para el sistema de gestión en general.

5. Conclusión

La implementación de un sistema de gestión de la calidad se inicia normalmente por la decisión de la Dirección y así ocurrió en el Sistema Nacional de Capacitación. Pero ese compromiso no es suficiente para asegurar las posibilidades de producir resultados favorables, si no se encuentra en las personas que integran el equipo de gestión un interés suficiente en lo que significa brindar servicios basados en principios de calidad y orientados a la mejora continua. En la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación encontramos en los responsables de programas el interés de mejorar los servicios y es por eso que la implementación aún antes de lograr una certificación ya cuenta con logros que evidencian que las actividades se revisan y se planifican

acciones en busca de procesos eficaces y eficientes. En cada programa el personal es parte de estos cambios y todo el ciclo se acompaña con actividades de capacitación, tanto para la ejecución específica de las tareas como para el conocimiento del sistema de gestión de calidad en general.

Para el sector privado la gestión eficaz y eficiente de sus recursos y la respuesta satisfactoria de los destinatarios de sus productos y servicios, es una elección basada en la conveniencia económica, en la necesidad de posicionarse en un mercado, o en otras variables y cuya combinación administra según los tiempos y estrategias. Para el Estado es una obligación y su razón de ser. Pensar en las demandas de los ciudadanos y ser eficaces y eficientes en el uso de los recursos públicos son temas que en la gestión actual del Estado ya no se discuten: deben hacerse. Para esto, los sistemas de aseguramiento de la calidad han sido de gran ayuda en numerosas organizaciones gubernamentales.

La norma ISO 9001 es una de las herramientas posibles. En la experiencia que aquí compartimos de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, fue de suma utilidad. El proceso de mejora continua ya se ha iniciado y confiamos que irá mucho más allá de la certificación, dejando un valor agregado para la gestión pública de la capacitación que aspiramos transmitir a otras organizaciones.

Abril de 2011