

# LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE MEJORA CONTINUA DE INACAL

## AUTORES

LOURDES VASEK (1)  
GONZALO BLASINA (2)

(1) ASESORA TÉCNICA Y ADMINISTRADORA GENERAL,  
INSTITUTO NACIONAL DE LA CALIDAD, INACAL  
(2) DIRECTOR EJECUTIVO, INSTITUTO NACIONAL  
DE LA CALIDAD, INACAL

**E**n este artículo se describen las diferentes herramientas de gestión generadas por INACAL y otras instituciones como una forma de profundizar su compromiso con el desarrollo, competitividad y sostenibilidad de las organizaciones uruguayas en su rol de Coordinador del Sistema Nacional de Calidad.

El trabajo presenta la evolución en el uso y la creación de nuevos modelos en función de las necesidades globales de una gestión más moderna, acompañando los requerimientos que se establecen en mercados cada vez más exigentes.

## Introducción

En nuestro país el tema de la calidad se proyecta con la creación del Instituto Nacional de la Calidad (INACAL) en el año 2005. La Ley 17.930 (Uruguay, 2005) creó a INACAL dándole la naturaleza jurídica de persona pública de derecho no estatal. Este Instituto se concibió como el sucesor del anterior Comité Nacional de Calidad, en funciones hasta el año 2005 en el ámbito del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

INACAL tiene como finalidad orientar y coordinar las acciones de un Sistema Nacional de Calidad en el Uruguay, tal cual expresa la ley que lo constituyó (Almansa, et al., 2012).

Entre sus objetivos, se encuentran los siguientes:

Promover la mejora de la competitividad de las empresas como medio para incrementar sostenidamente las exportaciones; propender a la formación y capacitación de recursos humanos en la calidad de la gestión empresarial; promover la mejora de gestión de las organizaciones públicas y privadas, y respaldar técnicamente al consumidor en cuanto a la calidad como base de su elección. También tiene la responsabilidad de administrar el denominado «Premio Nacional de Calidad» en Uruguay.

El Premio Nacional de Calidad (PNC) fue otorgado por primera vez en el año 1993 por el entonces Comité Nacional de Calidad. A partir de allí y en forma anual y consecutiva se han llevado a cabo las diferentes ediciones del Premio con resultados relevantes en el campo de la calidad. El PNC se otorga en diferentes categorías e incluye menciones y otros estímulos para aquellos participantes que no acceden a la máxima distinción. El otorgamiento del PNC cumple con un proceso extenso y minucioso de selección de los par-

ticipantes, en el cual siempre se ha trabajado con absoluta transparencia y fundamento en la toma de las decisiones adoptadas.

El Premio se basa en un Modelo de Mejora Continua que consiste en la aplicación de un conjunto de criterios similares a los de premios de otros países. Asimismo, existen algunas distinciones regionales, como el Premio Iberoamericano de la Calidad, establecido para la región que incluye España, Portugal, Brasil y los países de habla castellana de América, desde el año 2000.

## Sistema Nacional de Calidad

El Sistema Nacional para la Calidad (SNC) es el marco estructural para las actividades vinculadas al desarrollo y la demostración de la calidad que: faciliten el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de evaluación de

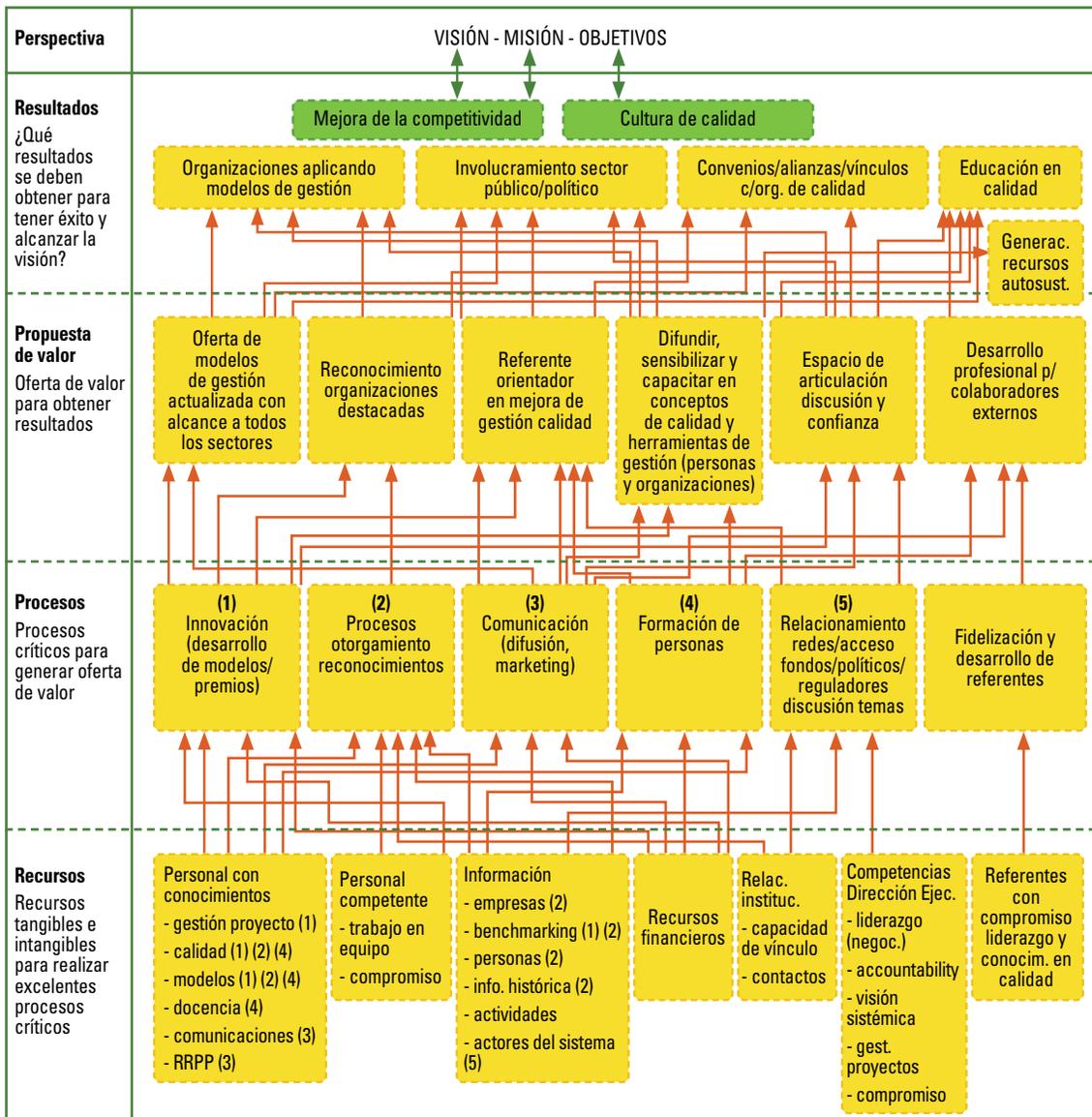
la conformidad, contribuyan a mejorar la competitividad de las empresas nacionales, proporcionen confianza en las transacciones y favorezcan el establecimiento de una cultura de calidad.

Para coordinar el SNC, INACAL estableció su misión de forma de realizar acciones para promover, difundir e implementar la cultura de la calidad y la mejora continua en la sociedad uruguaya, impulsando el desarrollo y la sostenibilidad del SNC.

En el marco del desarrollo del plan estratégico, acompañando las políticas país y buscando ser un instrumento para su implementación, se estableció el mapa estratégico que se presenta en la Figura 1.

En este mapa se hace foco en la propuesta de valor, ofreciendo modelos de gestión de alto impacto, con alcance a todos los sectores del país, en particular los definidos como estratégicos, o las diversas líneas que se dictan, como el desarrollo de cadenas productivas, las Mipymes y la innovación, como





**Figura 1.** Mapa estratégico del Sistema Nacional de Calidad de INACAL.

elementos de competitividad y sustentabilidad.

En la Figura 2 se presenta un esquema de la evolución de los modelos desarrollados por INACAL, así como los temas de gestión a nivel mundial.

La Figura 2 expresa en términos muy generales los principales hitos

desde la creación de INACAL y la forma en la que se ha acompañado el desarrollo a nivel internacional, buscando la generación local de herramientas requeridas para posicionar al país, siempre articulando con los principales referentes en la temática o con los decisores de políticas públicas.

De forma de ser proactivo y lograr que Uruguay disponga de las herramientas más modernas para profundizar la competitividad y alcance buenas prácticas en gestión, INACAL tiene entre sus cometidos coordinar modelos nuevos y generar modelos específicos que apunten sectores

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Creación INACAL	Cooperación con Pymes	1er Semana de la Calidad	Relevamiento información y buenas prácticas del PNC por UCU	Inicio de MUGI con LATU, ANII y UCU	Coordinación de REDIBEX	88 evaluadores en MUGI	56 postulaciones a los reconocimientos	Mención de Género con INMUJERES/LATU	Revisión MMC
1era Conferencia Uruguay País de Calidad	Cursos en el interior	Cursos en Montevideo y el interior	18 postulaciones al PNC	Actualización MMC	Planificación Estratégica	Validación con experto español	Modelo Compromiso de Calidad con el Turismo	España: revisión 166002:2014 Innovación	Internacional: ISO 9001:2015
32 postulaciones PNC	25 postulaciones al PNC	Convenios con DINAPYME, BROU, UCU, UDELAR	Análisis para promover presentación de organizaciones públicas en conjunto con interesados en Jornada LATU	Premio micro y pequeña empresa	Validación MUGI	26 postulaciones a los reconocimientos	Uruguay: 2da versión de Calidad con Equidad de Género INMUJERES		
Uruguay: Planes Sectoriales MIEM	Costa Rica: Aumento de la certificación de Turismo Sostenible	17 postulaciones al PNC		Premio Compromiso con la gestión en la empresa	Modelos Compromiso con la Gestión Pública (LATU/INACAL)	Uruguay: Políticas de especialización tecnológicas	Europa: Norma Técnica de Innovación CEN/TS 1655-1		
España: gestión de Innovación, norma 166002	Chile: Normas de Haciendas y estancias	Internacional: 9001:2008	Análisis con LATU para promover la innovación		Convenio INACAL/MINTURD	Creación de Centro de Apoyo a la Tecnología de la Innovación (CATI) por la DNPI del MIEM			
España: plan Integral de Calidad del Turismo Español		Uruguay: Planes Sectoriales MIEM (2006 - 2014)	Uruguay: Teyma y RAFAP reconocidas en FUNDIBEQ						
Chile: Normas de Albergues de Turismo			Uruguay: primera versión del Modelo Calidad con Equidad de INMUJERES						

**Figura 2.** Evolución de los modelos de INACAL según ejes de gestión a lo largo del tiempo.

o temáticas de impacto en el país y que no existan o sean desarrollados por otros actores.

A continuación, se detallan esos roles y el porqué de las actividades y modelos definidos.

## Rol de coordinación de modelos

Es preciso entender que una marca de certificación es una marca de conformidad de tercera parte que es otorgada luego de que un organismo de evaluación de la conformidad asegura el cumplimiento de los requisitos especificados.

Hay una gran variedad en los tipos de evaluación de la conformidad que se llevan a cabo, sin embargo, todos los tipos de evaluación de la conformidad siguen el mismo enfoque general, contemplando básicamente los siguientes subprocesos: selección, determinación, revisión y atestación y vigilancia.

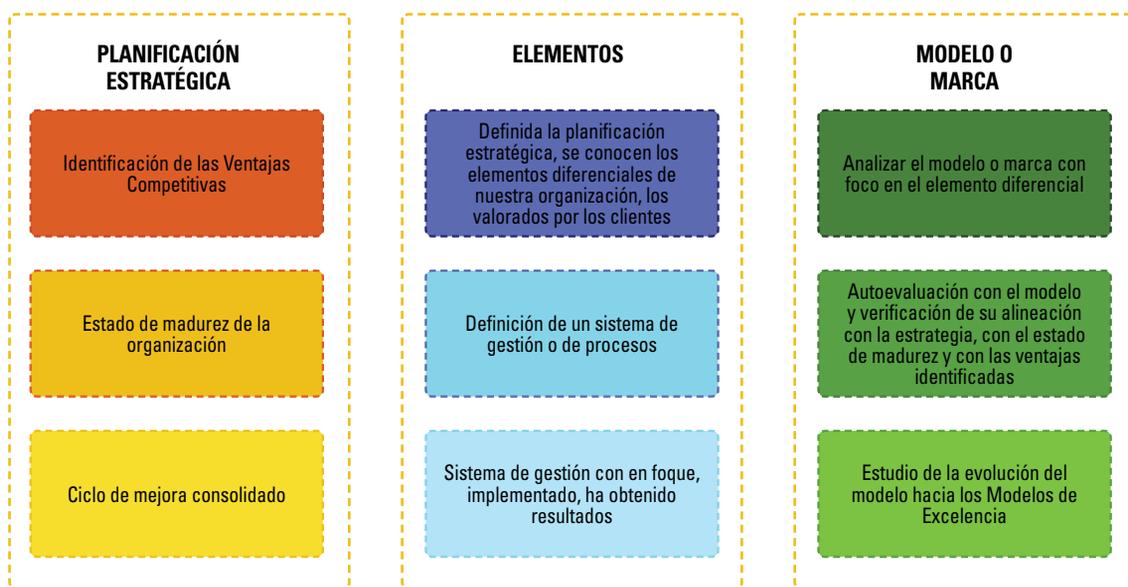
INACAL procura la coordinación, participando en algunos casos en el consejo de premiación o de reconocimiento, o articulando con sus propios modelos para enriquecer el sistema nacional.

Por ello, desde INACAL se ha sugerido un proceso como el que se

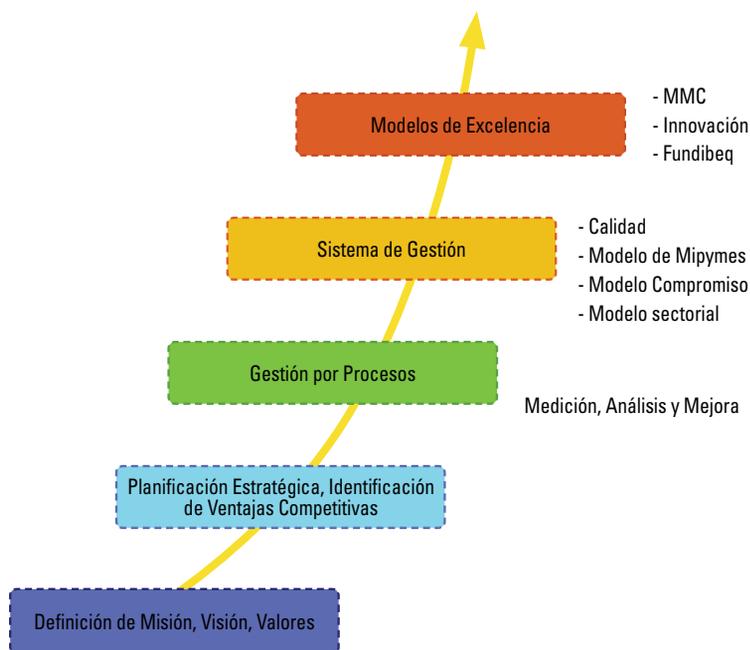
presenta en la Figura 3, con el cual una organización—grande o pequeña, pública o privada— puede seleccionar un modelo de gestión.

Para la implementación se pueden seguir distintos caminos. Lo importante es definir el objetivo de ese sistema de gestión y que el mismo esté alineado con los objetivos que surgen de la planificación estratégica de la organización y alimenten su misión y visión.

INACAL participa en el Comité Asesor del Modelo de Calidad con Equidad de Género de forma de profundizar las interacciones entre los modelos, y en virtud de esta área



**Figura 3.** Proceso para la selección de un modelo de gestión.



**Figura 4.** Progresión hacia los modelos de excelencia en gestión.

genera herramientas que facilitan la comprensión e implementación de los diferentes instrumentos (por ejemplo, la Mención en Equidad de Género).

En este rol de articulador de modelos, sistemas y herramientas, INACAL preside el Comité Nacional de Normalización, Acreditación y Metrología, órgano asesor del SUNA-

MEC (Sistema Uruguayo de Normalización, Acreditación, Metrología y Evaluación de la Conformidad) que fue creado por el Decreto 89/010 del 26 de febrero de 2010 (Uruguay, 2010). Este Comité está destinado a propender y promover en su área de competencia instrumentos y mecanismos que consoliden la infraestructura de la calidad, permitiendo al país ser reconocido y más competitivo en el ámbito nacional e internacional. Su finalidad es la articulación del accionar de las organizaciones que lo integran, de manera que Uruguay pueda contar con una estructura integral que permita normalizar y evaluar la conformidad de productos y servicios (calibrar, ensayar, inspeccionar y certificar) en función de prácticas internacionales, tal como lo reclaman los mercados en la actualidad.



## **Análisis de necesidades país - políticas nacionales**

INACAL tiene en su Consejo Asesor Honorario a diversos actores nacionales que le permiten estar en contacto con las necesidades de los diferentes sectores de actividad nacional y que son designados por el Ministerio de Industria, Energía y Minería. En representación del sector público se encuentran el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), el Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de DINAPYME, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En representación del sector privado participan el Organismo Uruguayo de Acreditación, a través de ANMYPE, el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT), la Cámara Mercantil, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU).

Asimismo, INACAL participa en los Consejos Sectoriales Naval y Bio y Nano Tecnología con el fin de introducir la temática de gestión en ellos y tomar sus necesidades para establecer si requieren instrumentos de gestión novedosos o acordes a las demandas de sus mercados.

## **Rol de generador de modelos de gestión para el país**

De una sistemática de análisis interno y externo (nacional e internacional) INACAL ha detectado diferentes oportunidades de desarrollo de herramientas para su aplicación a nivel nacional o específica para determinados sectores o ramas de actividad.

En esta sección del artículo se describen los modelos de gestión

y se analiza por qué fueron desarrollados.

### **Mipymes**

De los análisis de las necesidades que manifiestan las diferentes organizaciones que se presentan a los modelos, el contacto con las cadenas productivas y el estudio de las políticas país focalizadas en incentivar el desarrollo, se estableció en el año 2010 la necesidad de generar escalones de implementación de mejoras de gestión en las Mipymes.

Para ello, INACAL desarrolló junto con un equipo de expertos en gestión por la calidad el Modelo Compromiso con la Gestión y Premio Micro y Pequeña Empresa, cuyo foco está en los resultados, no en los procedimientos, herramientas o estructura organizacional. Las micro, pequeñas y medianas empresas son alentadas a desarrollar y demostrar enfoques creativos, adaptados y flexibles para obtener beneficios directos, económicos y de resultados de competitividad, por la mejora de su gestión.

La selección de herramientas, técnicas, sistemas y estructura organizacional usualmente depende de factores como el tipo y el tamaño de la organización, su etapa de desarrollo y las capacidades y responsabilidades de las personas que la integran.

### **Gestión en organizaciones públicas**

INACAL busca sistemáticamente el contacto directo con diferentes actores, participando por ejemplo en las Jornadas de Gestión Pública que organiza el LATU. En estas instancias han surgido necesidades de diversas áreas del Estado, gobiernos locales y empresas públicas a las que se ha buscado responder.

En particular en el año 2010 surgió la necesidad de un modelo que permitiera a parte de las organizaciones públicas mejorar su gestión, implementando herramientas como la definición de una planificación alineada con la organización madre así como medir analizar y mejorar sus procesos. Esta necesidad fue planteada por las propias organizaciones públicas, buscando la mayor eficiencia de sus procesos para el ciudadano. El planteo tuvo origen en una de las Jornadas de Gestión Pública del LATU, las cuales dan lugar a intercambios de buenas prácticas, aprendizajes y búsqueda de nuevas herramientas, generando una verdadera comunidad de práctica.

En línea con estos objetivos, en el año 2011 se creó el Premio Compromiso con la Gestión Pública, en cooperación con LATU, cuyo propósito es mejorar mediante una herramienta de autoevaluación la gestión de los organismos públicos, con el fin de:

- Facilitar mediante un modelo de fácil comprensión el progresivo camino hacia una mejor gestión.
- Apoyar a las unidades, divisiones, áreas, gerencias o procesos de las organizaciones públicas de hasta 99 personas, considerando que el Modelo de Mejora Continua está dirigido a la organización en su conjunto.

A su vez, posibilita a las organizaciones que lo adopten:

- Realizar sus propias evaluaciones mediante un modelo que les permite trabajar avanzando en las sucesivas etapas con el ritmo que cada una estime adecuado.
- Recibir enseñanzas durante la aplicación del Modelo, que fue concebido con el criterio de ser

tanto una herramienta de evaluación como de aprendizaje.

En el equipo de validación participaron representantes de las siguientes instituciones: ASSE, Centro de Salud de Ciudad Vieja, Administradora Aradele Vila y equipo, Región Centro RAP, Hospital Dr. Francisco Soca, Hospital de la Mujer, Hospital Pereira Rossell e Intendencia de San José.

## Gestión en turismo

En el año 2012, y a raíz de inquietudes de los operadores turísticos, surgió en forma conjunta con el Ministerio de Turismo y Deportes el Modelo Compromiso de Calidad con el Turismo. Su finalidad es asegurar la gestión interna de las organizaciones turísticas y centros de servicios vinculados al turismo, establecer controles en los procesos que garanticen la satisfacción de los clientes y garantizar la seguridad y confort de las instalaciones.

El modelo permite a los empresarios turísticos adoptar prácticas de gestión sostenibles de una manera sencilla y efectiva, efectuar sus propias evaluaciones, avanzar en las etapas en el ritmo que estimen posible, lograr un aprendizaje en el proceso y obtener de INACAL y MINTURD reconocimientos formales que contemplan tres grados de avance y que sirven de estímulo externo a la gestión de las organizaciones del sector.

El modelo fue validado por la Dirección de Turismo de la Intendencia Departamental de Colonia, la Unión de Productores Uruguayos, LSQA, el Colegio de Técnicos en Higiene y Prevención de Accidentes del Uruguay, la Dirección de Turismo de Canelones, INACAL, y la Dirección de Turismo de la Intendencia Departamental de Rocha.

Las siguientes organizaciones también participaron en el proceso de validación: Hotel Portobello, Hoteles de la Viuda, Organización de Gestión del destino Rocha, Establecimiento de Ecoturismo Barra Grande Bosque de Ombúes y Chez Silvia Suites Bistró.

Asimismo, el modelo muestra diferentes niveles que van desde un estado inicial de enfoque, en el cual aún no se ha desarrollado la práctica de gestión, hasta el estado de avance destacado, en el que las prácticas de gestión están implementadas en forma sistémica y sistemática y se constatan además claras evidencias de ciclos de mejora.

## Gestión de la innovación

Empleando las herramientas de vigilancia estratégica, LATU e INACAL detectaron en 2010 la necesidad de desarrollar un Modelo de Gestión de la Innovación (MUGI), motivados por el antecedente de España y Portugal, países que contaban con normas nacionales de gestión de innovación, vigilancia tecnológica y gestión de proyectos de innovación y que se encontraban en pleno desarrollo de una norma a nivel europeo (cuya primera parte presentaron en 2013). A los efectos de elaborar el modelo uruguayo se conformó un equipo integrado por INACAL, LATU, ANII y UCU. Una vez completo, el MUGI fue presentado en 2012 como «un paso más hacia la excelencia en la gestión. Más allá de su empleo como extensión de los sistemas de gestión normalizados, el Modelo de Gestión de la Innovación será de utilidad como medio de revisión y mejora de las actividades de innovación en las organizaciones que las desarrollan a partir de su planificación estratégica. Asimismo, el Modelo pretende ser una guía para la introducción del proceso de innovación en las organizaciones,

de forma que esta sea una de las herramientas para su competitividad y sustentabilidad.

El modelo ha sido implementado con el convencimiento de que desarrollar la capacidad de innovación es una imperiosa necesidad para las organizaciones en el escenario actual. Es importante resaltar que la necesidad de innovar no es exclusiva de las organizaciones definidas como grandes. También las pequeñas y medianas necesitan gestionar esta actividad en forma exitosa para mejorar su desempeño, crecer y sobrevivir» (Almansa, et al., 2012).

El equipo de validación estuvo integrado por representantes de ANCAP, PRODINTEC España, INIA, CLAEH y UCU. En el grupo de revisión participaron evaluadores de INACAL y miembros de CIU.

## Mención en Equidad de Género

Fue desarrollada en 2014 para apoyar las políticas de equidad definidas por INMUJERES-MIDES y capacitar a las organizaciones en la importancia de la temática. Esta mención es desarrollada en profundidad en el artículo «Mención en Equidad de Género. Una herramienta para la igualdad de oportunidades», publicado en esta edición.

## Compromiso con la Gestión Sector Industria

El modelo ha sido desarrollado por INACAL en 2014 a través de su asesoría técnica con el propósito de:

- Facilitar mediante un modelo de fácil comprensión el progresivo camino hacia una gestión más competitiva de sectores, en general específicos de la actividad industrial.

- Apoyar para la aplicación progresiva y sistemática de guías efectivas de perfeccionamiento, utilizando como herramientas las evaluaciones propias, lo que permite avanzar en las etapas según las posibilidades de cada organización; el aprendizaje durante la aplicación, con un modelo concebido para ser tanto una herramienta de evaluación como un texto didáctico (para ello se explica cada criterio en lenguaje sencillo, así como el objetivo y pautas para aplicar el modelo), y obtener reconocimientos formales por parte de INACAL y del Ministerio de Industria, Energía y Minería, que sirven de estímulo externo a la gestión de las empresas. Dada su estructura, esta modalidad facilita el esfuerzo de las empresas de menores dimensiones.

Se buscó que el modelo generado no fuese prescriptivo, procurando que:

- Su foco se encuentre en los resultados, no en los procedimientos, herramientas o estructura organizacional. Las empresas son alentadas a desarrollar y demostrar enfoques creativos, adaptados y flexibles para alcanzar requerimientos básicos no prescriptivos, pensados para fomentar mejoras pequeñas y grandes, así como también cambios básicos.
- La selección de herramientas, técnicas, sistemas y estructura organizacional usualmente depende de factores como el tipo y el tamaño de la organización, su etapa de desarrollo y las capacidades y responsabilidades de las personas que la integran.
- El análisis de requerimientos comunes, más que de procedimientos comunes, favorece un

mejor entendimiento, comunicación y alineación, mientras que respalda la innovación y la diversidad de planteos.

## Conclusiones

El objetivo de estos sistemas de premiación y reconocimiento es apoyar a las organizaciones a utilizar programas de mejoramiento continuo. Los vertiginosos cambios tecnológicos, comerciales y políticos que se presentan hoy y que se vivirán en el futuro hacen que las organizaciones deban lograr no solo la satisfacción del cliente mediante productos y servicios de calidad y de los accionistas mediante una adecuada rentabilidad, sino también de los otros grupos que de una u otra forma tengan algún interés y esperen algún beneficio o teman algún perjuicio de la empresa (empleados, comunidad en la que está inserta y el ambiente con el que interactúa). Este concepto de calidad en todas las interacciones de la organización es conocido como calidad global y es, junto con la participación de todos los trabajadores de la organización y el enfoque de mejora de los procesos,

básico para el trabajo en gestión total de la calidad.

En la actualidad el rol de INACAL en relación a la administración del Premio Nacional de Calidad y la implementación de los Modelos de Mejora Continua genera herramientas e instrumentos que permiten afrontar los importantes desafíos que se le presentan a la sociedad uruguaya y a sus organizaciones. En el desempeño de su tarea apunta al logro de los mejores y más óptimos resultados en el desarrollo de las diversas actividades que se llevan adelante tanto en el campo público como privado, un desafío que se sintetiza en la proyección de una verdadera cultura de la calidad en Uruguay.

Una comprobación de que se están desarrollando las herramientas que requiere el país y sus instituciones se presenta en la Tabla 1, donde se expresa cuantitativamente la evolución de organizaciones que se han presentado a los premios/reconocimientos y las personas que participan en ellos.

INACAL, con el fin de lograr sus objetivos tal como lo prevé la ley de su creación, ha suscrito convenios con organizaciones estatales y no estatales en el ámbito nacional y en

Elemento	Cantidad 1993-2000	Cantidad 2000-2014
Organizaciones privadas participantes	55	204
Organizaciones públicas participantes	16	92
Cursos dictados	10	127
Evaluadores capacitados	70	910
Cantidad de modelos disponibles	1	8

**Tabla 1.** Número de organizaciones, cursos, evaluadores y modelos disponibles en los períodos de 1993 a 2000 y 2000 a 2014.



el exterior que le permiten trabajar coordinadamente con diferentes instituciones que desarrollan actividades en los más diversos campos, y proyectar con eso la difusión de los Modelos de Mejora Continua.

Uruguay. Decreto 89/010, de 26 de febrero de 2010. *Diario Oficial*, 10 de marzo de 2010, p.490.

Uruguay. Ley 17930, de 19 de diciembre de 2005. Artículo 175. *Diario Oficial*, 23 de diciembre de 2005, p.1405.

## Referencias

Almansa, Mónica, Blasina, Gonzalo, Cristobal, Stella, De Giuda, Mariela, González, Alberto, López Miguez, Viterbo, Miles, John y Sorondo, Álvaro, 2012. *Modelo uruguayo de gestión de la innovación* [En línea]. Montevideo: INACAL, LATU, UCU, ANII, CIU. [Consulta setiembre de 2012]. Disponible en: <http://www.inacal.org.uy/files/userfiles/mugi-web-libro1-areas.pdf>

