

**LA SOSTENIBILIDAD DE LA  
MEJORA CONTINUA DE  
PROCESOS EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**

**UN ESTUDIO EN LOS  
AYUNTAMIENTOS DE ESPAÑA**



**UNIVERSIDAD RAMON LLULL  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE  
EMPRESAS  
ESADE**

**TESIS DOCTORAL**

**LA SOSTENIBILIDAD DE LA MEJORA CONTINUA  
DE PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:  
UN ESTUDIO EN LOS AYUNTAMIENTOS DE  
ESPAÑA**

Presentada por:

**Manuel Francisco Suárez Barraza**

Candidato a Doctor (PhD) en Management Science. ESADE

Becario del Programa Albán. No. E05D049695MX

Programa de Becas de Alto Nivel de la Unión Europea para América Latina

Integrante del Grupo de Investigación GRACO

Barcelona, diciembre de 2007.



**Dirigida por:**

**PhD. Joan Ramis Pujol**

Licenciado en Ciencias Económico Empresariales (Universidad Barcelona)

MBA (Universidad de Georgetown, Washintong D.C.)

PhD por la Universidad de Versailles St. Quentin (Francia)

Director y Profesor del Departamento de Operaciones e Innovación de ESADE.

Tesis para optar el grado de Philosophy Doctor en Management Science de la Universidad  
Ramón Lull- Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.

URL-ESADE



## PREFACIO

Hace un poco más de tres años que llegué por primera vez a ESADE caminado por la Avenida Pedralbes, recuerdo que en ese primer día de otoño, que me encontraría con el Profesor Bonet, y mis compañeros, me automotivaba diciéndome que aunque faltara mucho por terminar mi doctorado, debería ser disciplinado y constante cada día que pasara en Barcelona con el fin de obtener este gran reto de mi vida. Sabía que el camino sería difícil y largo, ya que el aprender en la práctica a realizar una investigación a este nivel, si ha representado una experiencia llena de incertidumbres y dilemas tanto a nivel profesional como a nivel familiar y personal, pero al mismo tiempo, y hay que decirlo, también ha sido un proceso lleno de riquezas, experiencias y aprendizajes integrales. Ante toda esta vivencia que comenzó con una vaga idea en una oficina de PEMEX (la empresa pública en que yo trabajaba) hace ya algunos años, esta tesis doctoral representa la llegada a la meta de forma tangible de un «esfuerzo» que empezó como pequeñas mariposas que revoloteaban en mi estómago (la inquietud por seguir aprendiendo).

Por tal motivo, quiero agradecer primeramente a mi director, el profesor Joan Ramis Pujol, quien con su guía y tutorío ha desarrollado en mí, no sólo el interés intelectual por el tema, sino también las habilidades necesarias que como investigador yo requería, logrando al mismo tiempo motivarme para concluir este proceso. Cabe destacar en este punto, que el mecanismo de enseñanza que Joan ha tomado en mi persona ha sido vital para conseguir la madurez necesaria que es requerida para llegar a ser un verdadero investigador social. En ese sentido, quiero agradecer también la labor de la Profesora Tamiko Ysa por su empuje y apoyo inicial que permitieron realizar mi investigación de campo y a la larga concluir mi proceso doctoral. No puedo dejar de reconocer el trabajo de gestión y de coordinación de la Directora del Programa, Nuria Agell y de Pilar Gallego, que sin su ayuda no hubiera podido conseguir los fondos financieros necesarios para poder concluir este proceso. Tampoco, me es posible dejar tampoco en el tintero el apoyo de diferentes profesores que durante los cursos, PhD workshops, grupos de investigación y asesorías aportaron en mi propia formación investigadora su propio granito de arena. Entre ellos, dentro de ESADE: Eduard Bonet, Alfons Sauquet, Tony Lingham, Angel Castineira, Elena Bou, Joan Manuel Batista, Victor Iglesias, Xavier Mendoza y al grupo GRACO. De fuera de ESADE: John Bessant (Crandfiel University), John Dahlgaard (Linköping University), Masaaki Imai (Consultor Internacional de Kaizen); Mila Gasco (Universidad de Barcelona), Juan Martín Castilla (Universidad Autónoma de Madrid), y Juan José Tarí (Universidad de Alicante).

Por otro lado, agradezco a las personas que de inicio confiaron en mí para arrancar este proyecto de vida, en especial a Andrés Madrigal Hernández, Manuel Gómez y a Rosa María Hernández que sin su apoyo no hubiera sido posible los primeros años en Barcelona. Asimismo, es fundamental indicar que sin la Beca proporcionada por el Programa ALBÁN, el Programa de Becas de Alto Nivel de la Unión Europea para América Latina, este proceso no se hubiese terminado o hubiese sido prácticamente imposible lograrlo. En este sentido, también quiero reconocer las facilidades, el apoyo y la apertura otorgada por cada uno de los Ayuntamientos estudiados en este trabajo de investigación. Recalcando la valiosa e invaluable colaboración de: Josep María Ferré, Javier Vicen, Enrique González, Enric Giner y Pilar Díaz (la Alcaldesa), del Ayuntamiento de Esplugues; Txus Imaz y Victoria Gastón, del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz; Alfredo Berges y José Abadía del Ayuntamiento de Zaragoza; y finalmente, Antonio Díaz y Carmen Mayoral del Ayuntamiento de Alcobendas. Sin dejar de reconocer la ayuda de Luis Ángel Budría y Bernabé Palacín del Ayuntamiento de Logroño, y de Valentín Merino del Ayuntamiento de Valladolid, miembros de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Quiero reconocer algunos compañeros y amigos doctorandos con quién compartí reflexiones, ideas y buenos momentos a lo largo de este proceso doctoral, incluyendo la última etapa de revisión y feedback de los resultados de la tesis doctoral, en especial, a Camilo Cataldo, Antonio Lecuna, Henry López, Giulia Calabreta, Jan Hoberger, y Pablo Rodrigo. Además, quiero reconocer en ese ámbito, también su siempre eficaz apoyo en la gestión de parte de mi proyecto doctoral de tres buenas amigas como fueron: Carmen Anguis, Sandra Vanlotriguen y María Jesús Binefa.

Agradezco profundamente a mi familia a mi papá Emiliano, a mi mamá María Luisa y a mis hermanos Jorge y Claudia y sus respectivo(a)s parejas (Benito y Erika) e hijos (Emilianito y María Luisita) que con su amor apoyaron esta aventura académica.

Por último, **quiero dedicar esta tesis doctoral con todo mi amor y cariño a mi princesita Naia Itzel y a mi querida esposa Bety**, porque sin ellas dos no hubiera tenido la fuerza y la automotivación interna para poder llevar a buen término este largo viaje. Les agradezco a ambas su paciencia y amor, ya que nadie más que ellas dos han sufrido y disfrutado en carne propia esta experiencia de mi vida.

Barcelona, diciembre de 2007



## TABLA DE CONTENIDO

<b>CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Contexto y Trasfondo de la investigación.....</b>	<b>1</b>
1.1.1. La importancia de la Mejora Continua de Procesos en la gestión de las organizaciones.....	1
1.1.2. La sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos: Una necesidad a incorporar en la gestión de los Ayuntamientos de España frente a los retos del futuro.....	3
<b>1.2. Estrategia y enfoque de la Investigación.....</b>	<b>6</b>
1.2.1. El problema de investigación.....	6
1.2.2. Los objetivos de la investigación.....	7
1.2.3. Las preguntas de investigación .....	8
<b>1.3. Relevancia y Contribución de la Investigación.....</b>	<b>11</b>
<b>1.4. Estructura de la Tesis.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPITULO 2. MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1. La vertiente conceptual de la Mejora Continua de Procesos en las organizaciones.....</b>	<b>14</b>
2.1.1. Antecedentes en las escuelas del management de los procesos.....	14
2.1.2. Terminología de procesos.....	16
2.1.3. Elementos integrales de los procesos.....	18
2.1.4. Clasificación de los procesos.....	23
2.1.5. Los procesos dentro de la Gestión por Calidad Total.....	28
2.1.6. La Mejora Continua de Procesos y sus tres dimensiones.....	34
2.1.6.1. <i>La Mejora Continua de Procesos con enfoque incremental o Kaizen.....</i>	<i>36</i>
2.1.6.2. <i>La Mejora Continua de Procesos con enfoque de Rediseño de Procesos.....</i>	<i>44</i>
2.1.6.3. <i>La Reingeniería de los Procesos del Negocio.....</i>	<i>50</i>
<b>2.2. El concepto de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.....</b>	<b>58</b>
2.2.1. La importancia de sostener lo ganado.....	58
2.2.2. La sostenibilidad: Un concepto poco concreto y elusivo en las organizaciones.....	62
2.2.3. Modelos teóricos del concepto Sostenibilidad.....	65

2.2.3.1. Modelos de sostenibilidad para el sector privado.....	65
2.2.3.2. Modelos de sostenibilidad para el sector público.....	77
<b>2.3. La Mejora Continua de Procesos y sus implicaciones en la Gestión Pública.....</b>	<b>82</b>
2.3.1. Diferentes esfuerzos de modernización y mejora en democracias consolidadas y avanzadas.....	82
2.3.2. La modernización de las Administraciones locales Españolas: El camino de los Ayuntamientos españoles en sus esfuerzos por mejorar su gestión.....	91
2.3.3. Particularidades de las Administraciones Públicas.....	95
2.3.3.1. La división de la gestión pública.....	96
2.3.3.2. La estructura organizacional.....	96
2.3.3.3. La división del trabajo por funciones en base a normas, el enfoque de cumplir con los requisitos legales.....	101
2.3.3.4. El enfoque de procesos en la gestión pública local (la orientación a resultados).....	105
2.3.3.5. La heterogeneidad de los servicios públicos.....	109
2.3.3.6. Los diferentes roles que puede adquirir el ciudadano en su relación con la Administración.....	112
2.3.4. Ámbito de aplicación y grado de adecuación de la Mejora Continua de Procesos en el ámbito público.....	116
2.3.5. Modelos y técnicas gerenciales asociadas con la Mejora Continua de Procesos aplicadas en el sector público.....	119
2.3.6. Valorando las investigaciones empíricas de la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública .....	133
2.3.6.1. Escuela Optimista (Ecstatics).....	134
2.3.6.2. Escuela Escéptica (Sceptics).....	136
<b>2.4. Marcos de Referencias emergentes de la investigación.....</b>	<b>139</b>
<b>CAPITULO 3. METODOLOGÍA.....</b>	<b>145</b>
<b>3.1. Introducción.....</b>	<b>145</b>
3.1.1. Soporte y contexto de la metodología.....	145
3.1.2. El método del Caso para la Investigación.....	149
<b>3.2. Plan y diseño de la Investigación.....</b>	<b>153</b>
3.2.1. Selección de casos y Unidad de Análisis.....	153
3.2.2. Diseño de la investigación: Ciclo iterativo deductivo e inductivo .....	161
3.2.3. Planeación y métodos para la obtención de datos.....	163

3.2.3.1. <i>Contacto y primeras visitas de los Ayuntamientos seleccionados</i> .....	165
3.2.3.2. <i>Observación directa y fotografías</i> .....	167
3.2.3.3. <i>Análisis Documental</i> .....	168
3.2.3.4. <i>Observación Participativa no intrusiva</i> .....	168
3.2.3.5. <i>Entrevistas en Profundidad Semi-Estructuradas</i> .....	170
3.2.3.6. <i>Diario del Investigador</i> .....	171
3.2.4. <i>Planeación y métodos para el análisis de datos</i> .....	172
<b>3.3. Validez y fiabilidad de la Investigación</b> .....	<b>178</b>
<b>CAPITULO 4. ANÁLISIS DEL TRABAJO DE CAMPO</b> .....	<b>180</b>
<b>4.1. El caso de estudio longitudinal del Ayuntamiento de ESPLUGUES DE LLOBREGAT: Quince años sosteniendo la mejora</b> .....	<b>180</b>
4.1.1. Descripción del Contexto.....	180
4.1.1.1. <i>Contexto Político</i> .....	182
4.1.1.2. <i>Contexto Técnico</i> .....	183
4.1.1.3. <i>Contexto Estratégico</i> .....	186
4.1.2. <i>¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues?</i> .....	192
4.1.3. <i>La aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos</i> .....	194
4.1.3.1. <i>Enfoque Gerencial-Trabajo por Funciones Departamentales</i> .....	196
4.1.3.2. <i>Etapas de Elementos Básicos de la Mejora Continua</i> .....	200
4.1.3.3. <i>Etapas Clásicas de Gestión de Calidad Total, Excelencia y Mejora de Procesos</i> .....	207
4.1.3.4. <i>Etapas de Enfoque de Sistema y/o Modelo de Gestión por Procesos</i> .....	218
4.1.3.5. <i>Etapas de Vinculación Estratégica a la Mejora Continua de Procesos</i> .....	235
4.1.4. <i>La sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos</i> .....	249
4.1.5. <i>Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública</i> .....	255
4.1.6. <i>Interpretación del Investigador</i> .....	257
<b>4.2. El caso retrospectivo del Ayuntamiento de VITORIA GASTÉIZ: El reinicio de una oportunidad fallida</b> .....	<b>260</b>
4.2.1. Descripción del Contexto.....	260
4.2.1.1. <i>Contexto Político</i> .....	260

4.2.1.2. Contexto Técnico.....	261
4.2.1.3. Contexto Estratégico.....	262
4.2.2. ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz?.....	263
4.2.3. La aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos .....	265
4.2.3.1. Etapa de la Oportunidad Pérdida.....	267
4.2.3.2. Período de Impasse o Esfuerzo Detenido.....	272
4.2.3.3. Etapa de Mejora Continua de Procesos por Demanda.....	272
4.2.3.4. Etapa de Búsqueda de un Modelo Integral de Excelencia.....	283
4.2.4. La sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.....	291
4.2.5. Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública.....	299
4.2.6. Interpretación del Investigador.....	300
<b>4.3. El caso retrospectivo de la GERENCIA DE URBANISMO del Ayuntamiento de ZARAGOZA: Un esfuerzo particular con un modelo ISO 9000.....</b>	<b>302</b>
4.3.1. Descripción del Contexto.....	302
4.3.1.1. Contexto Político.....	303
4.3.1.2. Contexto Técnico.....	303
4.3.1.3. Contexto Estratégico.....	305
4.3.2. ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismo?.....	307
4.3.3. La aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos .....	308
4.3.3.1. Etapa Inicial de Desgobierno.....	310
4.3.3.2. Etapa de Aplicación del Modelo de Calidad y Mejora Continua....	314
4.3.3.3. Etapa de Consolidación y Nuevos Retos.....	325
4.3.4. La sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.....	328
4.3.5. Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública.....	334
4.3.6. Interpretación del Investigador.....	336
<b>4.4. El caso retrospectivo del Ayuntamiento de ALCOBENDAS: El sello de oro, el premio a la continuidad .....</b>	<b>339</b>
4.4.1. Descripción del Contexto.....	339
4.4.1.1. Contexto Político.....	340
4.4.1.2. Contexto Técnico.....	342
4.4.1.3. Contexto Estratégico.....	345

4.4.2. ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas?.....	349
4.4.3. La aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos.....	351
4.4.3.1. <i>Etapa de Modernización de su propia Gestión Pública</i> .....	352
4.4.3.2. <i>Etapa de Desarrollo e Integración de la Calidad en el Sistema de Gestión</i> .....	358
4.4.3.3. <i>Etapa de Mejora Continua e Innovación, hacia un Ayuntamiento Inteligente</i> .....	365
4.4.4. La sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.....	376
4.4.5. Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública.....	385
4.4.6. Interpretación del Investigador.....	387
<b>CAPITULO 5. ANÁLISIS CRUZADO DE CASOS.....</b>	<b>389</b>
5.1. Introducción.....	389
5.2. ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos?.....	389
5.3. La aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos.....	392
5.4. La sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.....	401
5.5. Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública.....	423
5.6. Resumen.....	425
<b>CAPITULO 6. DISCUSIÓN y CONCLUSIONES.....</b>	<b>427</b>
6.1. Introducción.....	427
6.2. Contribución Teórica.....	427
6.2.1. Contribución al cuestionamiento de ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en una Administración local?.....	428
6.2.2. Aporte al tema de la aplicación y evolución de la MCP.....	433
6.2.3. Contribución al tema de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.....	440
6.2.4. Aporte al tema del impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública.....	460
6.3. Recomendaciones prácticas.....	464
6.4. Limitaciones de la investigación.....	475
6.5. Futuras investigaciones.....	477

<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>479</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>514</b>
Anexo 1. Herramientas Básicas de Calidad.....	514
Anexo 2. Grupos de trabajo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Un criterio de selección de los casos.....	516
Anexo 3. Protocolo de la Investigación.....	517
Anexo 4. Ejemplo de carta de solicitud y de respuesta para realizar la investigación en los Ayuntamientos seleccionados.....	519
Anexo 5. Convenio de Colaboración Académica ESADE- Ayuntamiento de Esplugues...	521
Anexo 6. Ejemplo de observaciones directas y visuales del investigador.....	522
Anexo 7. Documentos y registros analizados en cada Ayuntamiento.....	524
Anexo 8. Ejemplo de la recolección de datos a través de las observaciones participativas no intrusivas.....	525
Anexo 9. Guía de entrevistas a profundidad.....	534
Anexo 10. Ejemplo de la utilización de las bases de datos.....	536
Anexo 11. Ejemplo de la Transcripción y Codificación.....	537
Anexo 12. Ejemplo del Análisis de Redes.....	562
Anexo 13. Lista de códigos finales.....	563
Anexo 14. Cédulas de análisis de los Casos de Estudio.....	564
Anexo 15. Resultados de los Equipos de Mejora del Ayuntamiento de Esplugues (Etapa de los elementos básicos de la Mejora Continua).....	573
Anexo 16. Ejemplo de los diagramas de flujo utilizados en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat.....	575
Anexo 17. Ejemplo de la publicación de los Compromisos de Servicios y Rendición de Cuentas en el Ayuntamiento de Esplugues.....	577
Anexo 18. Ejemplo de integración de los tres principios rectores del Sistema Gerencia del Ayuntamiento de Esplugues.....	582
Anexo 19. Reporte de la aplicación de las 5'S en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.....	583
Anexo 20. Ejemplo de la aplicación de la metodología de rediseño de procesos y de los cuadros de mando en la Gerencia de Urbanismo.....	591
Anexo 21. Segundo Plan de Calidad del Ayuntamiento de Alcobendas 2001-2003 (presentación ejecutiva del mismo).....	600
Anexo 22. Ejemplos de evidencias de las etapas evolutivas y actividades de mejora que son indicadores de la aplicación y evolución de la MCP en los Ayuntamientos.....	615

Anexo 23. Ejemplo de evidencias de la presencia y niveles de intensidad (N.I.) del ciclo de mejora PDCA y sus niveles en los Ayuntamientos.....	618
Anexo 24. Ejemplo de evidencias de la presencia de los Elementos básicos, potenciadores y de resultado de la sostenibilidad de la MCP.....	620
Anexo 25. Presencia del ciclo PDCA y los elementos básicos, potenciadores e inhibidores en cada etapa evolutiva y actividades de mejora.....	626

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Definiciones de Procesos.....	17
Tabla 2. Principios, Prácticas y Técnicas del TQM.....	30
Tabla 3. Principales investigaciones empíricas del concepto de mejora de procesos dentro del TQM.....	33
Tabla 4. Técnica de la Historia de la Calidad y su relación con el ciclo PDCA.....	41
Tabla 5. Cuadro comparativo de las dimensiones de la Mejora Continua de Procesos.....	55
Tabla 6. Categorías y elementos de la Sostenibilidad de Dale <i>et al.</i> (1997).....	67
Tabla 7. Etapas y Actividades de Mejora en el modelo de Bateman y David (2002).....	70
Tabla 8. Potenciadores e inhibidores de la Sostenibilidad en la literatura.....	75
Tabla 9. Perspectivas de Enfoque de la Crisis del Estado de Bienestar.....	83
Tabla 10. Tipos de servicios que presta una Administración Pública.....	111
Tabla 11. Diferentes roles del ciudadano en su relación con la Administración.....	114
Tabla 12. Autores y argumentos de la Escuela de Pensamiento Optimista (Ecstatics).....	134
Tabla 13. Autores y argumentos de la Escuela de Pensamiento Escéptica (Sceptics).....	136
Tabla 14. Ayuntamientos seleccionados como casos de estudio.....	159
Tabla 15. Resumen de fuentes y métodos para la obtención de datos.....	172
Tabla 16. Elementos del Modelo Gerencial del Ayuntamiento de Esplugues.....	187
Tabla 17. Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues...	194
Tabla 18. Metodología de los Equipos de Mejora del Ayuntamiento de Esplugues.....	204
Tabla 19. Pautas encontradas de la segunda etapa evolutiva.....	206
Tabla 20. Primer Mapa de Procesos de Esplugues.....	217
Tabla 21. Resultados de la Mejora Continua de Procesos del Ayuntamiento de Esplugues.....	219-223
Tabla 22. Ejemplo de despliegue de objetivos individuales de Atención Ciudadana.....	231
Tabla 23. Ejemplo de expresiones de los empleados del Ayuntamiento que asistieron a los cursos de formación de las Herramientas de Mejora Continua.....	240
Tabla 24. Etapas evolutivas y actividades de mejora del Ayuntamiento de Esplugues.....	248
Tabla 25. Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.....	265
Tabla 26. Metodología de Mejora de Procesos del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.....	274
Tabla 27. Resultados de la aplicación de la técnica de las 5'S en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.....	278
Tabla 28. Ejemplo de Compromisos de Servicio establecidos en las Cartas de Servicio del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.....	281



Tabla 29. Resultados de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.....	288
Tabla 30. Etapas evolutivas y actividades de mejora del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.....	291
Tabla 31. Razones de la no- sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.....	292
Tabla 32. Cómo es la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismo.....	308
Tabla 33. Resultados de la Mejora Continua de Procesos de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza.....	321-323
Tabla 34. Etapas evolutivas y actividades de mejora de la Gerencia de Urbanismo.....	327
Tabla 35. Cuadro de Mando del Proceso de Licencias de Apertura.....	330
Tabla 36. Elementos del contexto estratégico del Ayuntamiento de Alcobendas.....	345
Tabla 37. Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas.....	350
Tabla 38. Metodología de Mejora de Procesos del Ayuntamiento de Alcobendas.....	368
Tabla 39. Resultados de la Mejora Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas.....	374
Tabla 40. Etapas evolutivas y actividades de mejora en el Ayuntamiento de Alcobendas.....	375
Tabla 41. Ejemplo del uso de Indicadores de Procesos.....	378
Tabla 42. Análisis cruzado de cómo es la Mejora Continua de Procesos en los Ayuntamientos.....	390
Tabla 43. Síntesis de los niveles de aplicación, las etapas evolutivas y las actividades de mejora comunes en los cuatro Ayuntamientos.....	394
Tabla 44. Análisis complementario del nivel de Intensidad de las etapas evolutivas.....	400
Tabla 45. Síntesis de la presencia de los niveles del ciclo de mejora PDCA, con su nivel de intensidad, características y actividades de mejora relacionadas.....	406
Tabla 46. Síntesis de los elementos básicos, potenciadores y de resultado de la sostenibilidad de la MCP.....	409
Tabla 47. Análisis complementario del nivel de intensidad de los elementos básicos, potenciadores y resultados.....	414
Tabla 48. Análisis cruzado de los Inhibidores ( I ) de la MCP que afloraron en los Ayuntamientos.....	415
Tabla 49. Análisis cruzado de los caminos de sostenibilidad en los Ayuntamientos.....	419
Tabla 50. Análisis cruzado de los caminos de sostenibilidad Óptimos en los Ayuntamientos.....	421

Tabla 51. Análisis cruzado de la evaluación cualitativa de la generación de un camino de sostenibilidad.....	425
Tabla 52. Cómo es la mejora continua de procesos en las Administraciones Locales.....	429
Tabla 53. Comparación de los resultados obtenidos de cómo es la Mejora Continua de Procesos con respecto a las proposiciones de la literatura.....	431
Tabla 54. Comparación de los resultados obtenidos de cómo se aplica la Mejora Continua de Procesos con respecto a las proposiciones de la literatura .....	436
Tabla 55. Actividades de Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.....	438
Tabla 56. Comparación de los resultados obtenidos de la generación del espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos con respecto a las proposiciones de la literatura.....	445 y 450
Tabla 57. Comparación de los resultados obtenidos del impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública con respecto a las proposiciones de la literatura.....	461

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Esquema de la estructura de la tesis.....	13
Figura 2. Modelo de sistemas abiertos.....	16
Figura 3. Cadena proveedor-transformador-cliente.....	19
Figura 4. Esquema para la medición del rendimiento de procesos.....	23
Figura 5. Clasificación de procesos por su ubicación en la jerarquía organizacional.....	24
Figura 6a- 6b. Tres aproximaciones de la Mejora Continua de Procesos.....	36
Figura 7. El ciclo de mejora PDCA.....	40
Figura 8. Importancia de la sostenibilidad en la Mejora Continua de Procesos.....	61
Figura 9. Modelo de HII para la sostenibilidad de la Mejora Continua.....	65
Figura 10. Modelo de sostenibilidad para mejorar continuamente los procesos de Bateman (2005).....	69
Figura 11. Niveles organizacionales de Sostenibilidad de Bateman y David (2002).....	72
Figura 12. Modelo de la Sostenibilidad Ciclo del TQM de Svensson (2006).....	74
Figura 13. Modelo de conceptual de la implementación del TQM en un gobierno local.....	77
Figura 14 (a,b,c,d). Estructuras organizacionales en las Administraciones Locales.....	101
Figura 15. Enfoque de procesos en una Administración Local.....	107
Figura 16. Esquema de mediciones de los procesos y resultados en un ámbito público..	109
Figura 17. Grado de adecuación de las técnicas de gestión a la Administración Pública..	118
Figura 18 (a, b). Modelos de Excelencia y Calidad.....	127

Figura 19. Marco de referencia de cómo es la Mejora Continua de Procesos.....	140
Figura 20. Marco de referencia de la aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos.....	141
Figura 21. Marco de referencia de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos..	142
Figura 22. Marco de referencia del impacto de la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública.....	144
Figura 23. Diseño de la investigación: ciclo iterativo deductivo e inductivo.....	161
Figura 24. Ciclo Científico de la Investigación .....	163
Figura 25. Áreas de información, métodos y justificación de la recolección de datos.....	164
Figura 26. Lista preliminar de temas o códigos.....	175
Figura 27. Organigrama del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat.....	185
Figura 28. Sistema Gerencial del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat.....	189
Figura 29. Particularidades de la gestión pública de Esplugues antes de la MCP.....	191
Figura 30. Etapas Evolutivas en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat.....	196
Figura 31. Metodología de Rediseño de Procesos del Ayuntamiento de Esplugues.....	210
Figura 32. Ejemplo del vínculo entre la voz del ciudadano y el rediseño de procesos en el Ayuntamiento de Esplugues.....	213
Figura 33. Esquema de ciclos de revisiones de los Compromisos de Servicio.....	218
Figura 34. Mapa de Procesos Actual en el sistema de gestión de Esplugues.....	225
Figura 35. El espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en Esplugues.....	253
Figura 36. Camino de Sostenibilidad del Ayuntamiento de Esplugues.....	254
Figura 37. Impacto de la MCP en las particularidades de la Gestión Pública de Esplugues.....	256
Figura 38. Organigrama del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.....	262
Figura 39. Particularidades de la gestión pública de Vitoria Gasteiz antes de la MCP.....	263
Figura 40. Etapas Evolutivas en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.....	266
Figura 41. El espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos de Vitoria Gasteiz.....	297
Figura 42. Camino de Sostenibilidad del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.....	298
Figura 43. Impacto de la aplicación de la MCP en las particularidades de la Gestión Pública de Vitoria Gasteiz.....	299
Figura 44. Organigrama del Ayuntamiento Zaragoza y la Gerencia de Urbanismo.....	304
Figura 45. Particularidades de la gestión pública de la Gerencia de Urbanismo antes de la MCP.....	306

Figura 46. Etapas Evolutivas de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza.....	310
Figura 47. El espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos de la Gerencia de Urbanismo.....	333
Figura 48. Camino de Sostenibilidad de la Gerencia de Urbanismo.....	334
Figura 49. Impacto de la aplicación de la MCP en las particularidades de la Gestión Pública de la Gerencia de Urbanismo.....	336
Figura 50. Organigrama del Ayuntamiento de Alcobendas.....	344
Figura 51. Esquema estratégico del Ayuntamiento de Alcobendas.....	348
Figura 52. Particularidades de la gestión pública del Ayuntamiento de Alcobendas antes de la MCP.....	348
Figura 53. Etapas Evolutivas en el Ayuntamiento de Alcobendas.....	352
Figura 54. Mapa de Procesos de Alcobendas.....	380
Figura 55. El espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos del Ayuntamiento de Alcobendas.....	383
Figura 56. Camino de Sostenibilidad del Ayuntamiento de Alcobendas.....	384
Figura 57. Impacto de la aplicación de la MCP en las particularidades de la Gestión Pública del Ayuntamiento de Alcobendas.....	386
Figura 58. Etapas evolutivas de la MCP de los cuatro Ayuntamientos.....	392
Figura 59. Análisis cruzado de la aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos.....	393
Figura 60. Síntesis de la aplicación y evolución de la MCP.....	396
Figura 61. Espacio de sostenibilidad de la MCP de los cuatro Ayuntamientos.....	402
Figura 62. Análisis cruzado del espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.....	403
Figura 63. Análisis cruzado del impacto de la aplicación de la MCP en las particularidades de la gestión.....	423
Figura 64. Teoría de procesos de cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos.....	434
Figura 65. Actividades de mejora “X”, “Y”, y “Z” ubicadas en las etapas evolutivas.....	439
Figura 66. Espacio de Sostenibilidad (SS-CPI) de la Mejora Continua de Procesos.....	441
Figura 67. Esquema conceptual de macro teoría de procesos de los Caminos de Sostenibilidad de la MCP.....	452
Figura 68. Características dinámicas de los Caminos de Sostenibilidad.....	456
Figura 69. Macro teoría de procesos del camino de sostenibilidad óptimo de la Mejora Continua de Procesos.....	460

## LISTA DE FOTOGRAFÍAS

Fotografía 1. Grupo de Cambio trabajando en su Paper Brown, en el rediseño del proceso de atención a la ciudadanía (Mayo 1998) .....	215
Fotografía 2. Sesiones de trabajo de los grupos de cambio y los grupos de trabajo durante el desarrollo del Proyecto DIANA (Mayo 1998).....	215
Fotografía No. 3. Equipo de Mejora de Atención Ciudadana analizando un problema de su proceso de trabajo, tomada en marzo de 2006.....	241
Fotografía No. 4. Equipo de Mejora de Innovación en el servicio realizando un análisis para la de aplicación de nuevas técnicas de calidad, tomada en junio 2006.....	241
Fotografía No. 5. Participación en la reunión de conformación del Plan de Acción para la implantación de las 5'S, tomada en mayo de 2006.....	242
Fotografía No. 6. Identificación de materiales innecesarios mediante tarjetas (Paso 1 SEIRI de las 5'S), tomada en marzo de 2006.....	242
Fotografía No. 7. El coordinador de la Unidad Operativa de Instalaciones registrando el avance en el plan de implantación de las 5'S, tomada en abril de 2006.....	242
Fotografía No. 8. Participación en la reunión de seguimiento del mantenimiento de las 5'S en la Unidad Operativa de Instalaciones, tomada en febrero de 2007.....	242
Fotografía No. 9. Almacén de materiales eléctricos antes de aplicar las 5'S, tomada en febrero de 2006.....	244
Fotografía No. 10. Almacén de materiales eléctricos después de aplicar las 5'S, tomada en septiembre de 2006.....	244
Fotografía No. 11. Almacén de equipo pesado y cables eléctricos antes de aplicar las 5'S, tomada en febrero de 2006.....	244
Fotografía No. 12. Almacén de equipo pesado y cables eléctricos después de aplicar las 5'S, tomada en febrero de 2007.....	244
Fotografía No. 13. Taller del servicio de Parques y Jardines antes de las 5'S, tomada en abril 2004.....	278
Fotografía No. 14. Taller del servicio de Parques y Jardines después de las 5'S, tomada en febrero de 2006.....	278
Fotografía No. 15. Estante ordenado de la oficina de intervención social después de la implantación de las 5'S, tomada en febrero de 2006.....	279
Fotografía No. 16. Oficina de presidencia después de la implantación de las 5'S, tomada en febrero de 2006.....	279
Fotografía 17. Ejemplo del equipo automático para la información y gestión de servicios On-line.....	363

Fotografía 18. Oficina del SAC, dónde se observa la aplicación del Q-Matic, sistema de dirección y gestión de colas.....363

# CAPITULO 1

## INTRODUCCIÓN

### 1.1. Contexto y trasfondo de la investigación

#### 1.1.1. La importancia de la Mejora Continua de Procesos en la gestión de las organizaciones

Desde la pasada década, gran parte de los sectores industriales y de servicio mundiales, han experimentando un crecimiento rápido y sostenido de competencia directa y globalizada. La mayoría de estos cambios, se han asociado a aspectos tales como: el vertiginoso desarrollo de la tecnología, la proliferación de una gran variedad de productos, el derrumbamiento de las fronteras comerciales de los negocios y de los países, y las cambiantes necesidades y acciones de los actores interesados<sup>1</sup> (Armistead *et al.*, 1999). Todo este turbulento ambiente de negocios en el que se desenvuelven las organizaciones del siglo XXI, ha generado un nuevo escenario, en que el único camino que tienen las empresas de todos estos sectores para seguir compitiendo, es la continua implementación de las mejores prácticas, principios, estrategias y tecnologías de gestión (Carpinneti *et al.*, 2003). En este sentido, muchos trabajos teóricos que se han publicado, han enfatizado la relevancia de la importancia estratégica de las operaciones, la gestión de los procesos y la calidad, e incluso la innovación de las operaciones con el fin de conseguir una ventaja competitiva (Porter, 1985; Deming, 1986; Hammer, 2004).

La competitividad de las organizaciones depende en gran parte de su habilidad para operar de manera eficaz en dimensiones tales como el coste, la calidad, la distribución, la rapidez, la innovación y la flexibilidad, con el fin de adaptarse a las variaciones de la demanda del mercado. Por tal motivo, mientras la alineación de las operaciones con las prioridades estratégicas es un elemento vital para la competitividad, la mejora continua de las operaciones – procesos – juega un rol clave en la búsqueda de una competitividad a largo plazo (Kaplan y Murdock, 1991; Garvin, 1998). En ese mismo orden de ideas, se puede indicar que las organizaciones que se centran en la «*Mejora Continua de Procesos (MCP)*», cuentan con una estrategia integral global enfocada a una innovación continua e

---

<sup>1</sup> Término que viene la palabra en inglés “*Stakeholder*”, incorporado en la teoría propuesta Freeman (1984). Dicho término difícil de traducir al español, por lo que a lo largo de esta memoria de tesis he optado por denominarla: *actores interesados*. Este término, también es definido por el modelo EFQM en su glosario como: “*todos aquellos que tienen interés en una organización, sus actividades y logros. Entre ellos se puede incluir a clientes, partners, empleados, accionistas, propietarios, la Administración, los legisladores*”.

incremental de los procesos de trabajo que les puede llevar a mantener y ganar competitividad de su mercado actual (Kilmann, 1995; Yu-Yuang Hung, 2006). Este enfoque conceptual, bien puede ser complementario a cambios más radicales en los procesos organizacionales, considerados generalmente en la literatura del tema, bajo los términos de Rediseño de Procesos o Reingeniería de Procesos (Davenport y Short, 1990; Hammer y Champy, 2003). Sin embargo, los propósitos o el impacto de la Mejora Continua de Procesos en las organizaciones, va más allá de su integración como parte de la estrategia de la compañía. Sus beneficios en la gestión de las operaciones pueden ser cuantificados de manera directa en las organizaciones. A continuación se presenta un resumen de los mismos: a) se pueden evaluar y reducir mejor los recursos que se utilizan; b) resulta más fácil reducir los costes operativos; c) funciona como un método para comprender el trabajo (cómo se transforman las entradas – inputs– en las salidas –outputs–); d) provee una mecánica para encontrar, solucionar y prevenir problemas y errores en el trabajo (áreas de mejora); e) se pueden reducir los tiempos de los procesos; f) se pueden establecer de una manera más efectiva y sistemática la medición del trabajo; g) permite orientar mejor a la organización hacia el cliente; h) aporta una visión sistémica y transversal de la organización, y i) puede llegar favorecer la participación, la comunicación y el trabajo en equipo ente empleados y directivos (Chang, 1995; Zairi, 1997; Lee y Dale, 1998; Salgueiro, 1999; Hammer, 2007). Además de todos estos beneficios, se conoce que desde mediados de los años ochenta, la Mejora Continua de Procesos ha sido entendida y desarrollada por diversos autores desde diversas perspectivas tales como: la incremental, la de rediseño o las más radicales como la Reingeniería (Childe *et al.*, 1994; MacDonald, 1995). Recientes investigaciones han comenzado a explorar las organizaciones que aplican de manera combinada estos tres tipos de perspectivas de mejoras, como un sólo concepto integral denominado: «*Innovación Continua*» (Boer y Gertsen, 2003), resaltando la importancia que el enfoque de procesos sigue teniendo en la arena académica.

Incluso, en la actualidad, se comienza ya hablar en el ámbito de este tema, que tanto la Mejora Continua de Procesos, como el TQM han comenzado a transitar por una nueva etapa evolutiva estrechamente vinculada con la sociedad en general, es decir, con la creación de valor público a través de productos y servicios que beneficien a todos los sectores y a todos los actores interesados de una comunidad (Klefsjö, 2007). Por tal motivo, nos encontramos ante un tema que comienza nuevamente ha recibir importancia, pero que al mismo tiempo se vuelve más complejo y poco explorado. Por esta razón, la importancia de realizar más estudios con mayor profundidad para aumentar nuestra comprensión se vuelve un tema vital para los académicos de la gestión de operaciones.



### 1.1.2. La sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos: Una necesidad a incorporar en la gestión de los Ayuntamientos de España frente a los retos del futuro

Los argumentos de obtener una ventaja competitiva en un sector de mercado específico a través de la Mejora Continua de Procesos, son razones obvias poco aplicables para el contexto del sector público, y en particular para una Administración local. Sin embargo, el entorno en el que actúan los gobiernos locales también se ha ido modificando notablemente en las últimas dos décadas y lo que llevamos del nuevo siglo – al igual que en el sector privado – (Prats i Català, 2004). La sociedad a la cual sirve, se ha vuelto más dinámica y compleja, generando procesos de cambios rápidos y turbulentos (Farazmand, 1999, 2001). Han surgido nuevos factores (económicos, sociales, políticos, tecnológicos, culturales, de gestión e incluso del conocimiento y la información), que ha llevado a las Administraciones locales europeas y españolas a experimentar profundas transformaciones en su gestión pública, como respuesta a estas presiones de este ambiente extremadamente convulso (European Institute of Public Administration, 2003; Martín-Castilla, 2005).

Ante todo este panorama, la lógica de la modernización y mejora de la gestión pública sustentada en la eficacia y eficiencia (sinónimo de capacidad de gestión), fue adquirida por algunos Ayuntamientos españoles a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, con el único propósito de hacer frente a estos factores de cambio, que los llevara paulatinamente a recuperar una *legitimidad*<sup>2</sup> pérdida frente a los ciudadanos (Elena, 1998; Giner-Rodríguez, 1998; Olías de Lima, 2007). Los cambios que han vivido estos Ayuntamientos españoles a lo largo de estos años, les ha permitido desarrollar una nueva concepción en la forma de gestionar sus organizaciones, desde mejorar la calidad de los servicios que se prestan; ejecutar sus procesos de manera más eficaz y eficiente, para que la gestión municipal cueste menos (ahorro económico); hasta mantener el principio de la legalidad, sin llegar a la rigidez y orientar y aproximar las decisiones políticas en conjunto con los ciudadanos, con el fin de de mantener las prestaciones sociales vigentes (Mendoza, 1991; Giner-Rodríguez, 2003; Diaz-Mendez y Cuellar-Martin, 2007). Durante este viaje de transformación, los Ayuntamientos españoles que decidieron tomar el reto,

<sup>2</sup> Cuando indico el concepto de Legitimidad, me refiero a aquella que se puede analizar como *legitimidad por rendimiento* (Olías de Lima, 2007, p. 182), es decir, aquella en la cual las organizaciones públicas tienen que lograr ciertos resultados, acordes con las posibilidades técnicas, organizativas y de utilización de recursos en cada momento. Los servicios disponibles deben reunir las condiciones suficientes de cantidad y calidad que permiten los recursos públicos de una sociedad determinada. Aunque también la legitimidad aquí indicada se puede entender como *institucional*, es decir, aquella que se refiere a la relación de los patrones éticos con la conductas vigentes en una colectividad acerca de cómo debe ser una Administración (Olías de Lima, 2007, p. 183). Aunque teóricamente se pueden diferenciar, en la práctica ambos términos se entrelazan, por lo que al utilizar el concepto de legitimidad de rendimiento no se debe perder de vista que la otra dimensión de la misma, “la institucional” puede estar presente.

han ido evolucionando de gestionar sus instituciones a través del modelo clásico burocrático hasta alcanzar nuevas formas de gestión en la que principios tales como: receptividad, mejora e innovación, flexibilidad, adaptación, voluntad para la mejora y la superación, y capacidad de acción y resolución, forman parte de su quehacer cotidiano<sup>3</sup> (Dunsire y Hood, 1989; OCDE, 1991; Gallego-Cuesta, 2007). Por tal motivo, cada Administración local – la más próxima al ciudadano – que inició este proceso de modernización y mejora desde finales de los años ochenta, ha incorporado en su gestión pública diferentes modelos de gestión provenientes del sector privado<sup>4</sup> – Gestión por Calidad Total (TQM), Modelos de Excelencia (EFQM o Premio Iberoamericano), Calidad en el Servicio (Encuestas o modelo SERVQUAL), Cartas de Servicio, Normas de Calidad (ISO 9000), Mejora Continua de Procesos (MCP), Indicadores de Gestión, etc., – que en su esencia, lo que buscan, es mejorar de manera continua la gestión municipal con el fin de cumplir con las necesidades y expectativas de los actores interesados (López-Camp y Gadea-Carrera, 2001; Torrubiano-Galante, 2006).

De hecho, la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) y la Asociación Española para la Calidad (AEC), han reportado que la implantación de este tipo de modelos o sistemas relacionados con la calidad y la mejora, ha comenzado a despuntar, aunque todavía se encuentra en un porcentaje bastante bajo. De acuerdo a su estudio<sup>5</sup>, se indica por ejemplo, que sólo un 5% de Ayuntamientos tienen algún certificado con la norma ISO 9000 en alguno de sus procesos; mientras que un 10% ha publicado una Carta de Servicio; un 2% ha intentado algún otro tipo de esfuerzo (equipos de mejora, rediseño de procesos, Kaizen, etc.); y sólo, un 1% utiliza modelos de auto-evaluación (EFQM, Iberoamericano o ciudadanía) (Federación Española de Municipios y Provincias y Asociación Española para la Calidad, 2005). Sin embargo, de acuerdo a Díaz Méndez (2007) parece que con el incremento cotidiano de las presiones políticas, sociales (ciudadano más exigente), y

---

<sup>3</sup> Para Dunsire y Hood (1989, p. 217), la racionalidad jurídico-formal y el modelo burocrático, dominantes a lo largo de todo el siglo XX, han dejado de ser el arquetipo universal y necesario para la estructuración de la actividad pública. Para dichos autores, modalidades alternativas, que se basan en aprovechar la racionalidad de gestión y el juego de mecanismos de mercado, han propiciado el declive de las grandes burocracias públicas. Por otro lado, el término “Receptivo o Receptividad” viene del inglés *Responsiveness*, que de acuerdo a la OCDE (1991, p. 19) significa: *la capacidad de respuesta (a la evolución de la demanda)*, por tanto, es una consecuencia del funcionamiento de la Administración y, en primer lugar, una disposición de ánimo.

<sup>4</sup> Para López-Camp y Gadea-Carrera (2001), todos estos modelos centrados en la Gestión por Calidad Total, son entendidos por muchas Administraciones, como instrumentos metodológicos básicos para el desarrollo de mejoras en su gestión pública. No obstante estos autores señalan también, que todos estos modelos son algo más que un conjunto de técnicas, constituyen una filosofía transformadora de la Administración Pública, por lo que se les debe exigir a cada una de ellas, releer el sentido de servicio público desde una lógica política, con el objeto de mejorar e innovar su propia gestión pública a partir de los conceptos que se fundamentan en cada uno de ellos (los modelos de mejora).

<sup>5</sup> La muestra del estudio fue con 258 Ayuntamientos que atienden a una población mayor de 10,000 habitantes. Por otra parte cabe resaltar, que desde un ángulo académico, prácticamente, no existen estudios específicos que valoren este tipo de esfuerzos o iniciativas de mejora en el ámbito local español.

económicas (reducciones presupuestales y creciente presión fiscal) de los últimos años, se ha generado que más y más Ayuntamientos españoles se sumen a este tipo de iniciativas de mejora (Díaz-Méndez, 2007). Además, aquellos que han logrado mantener su esfuerzo de mejora por varios años, y que han logrado integrarlo en su gestión cotidiana, se han convertido en sí mismos, en verdaderos arquetipos para aquellas Administraciones locales que están comenzando o pretenden iniciar su esfuerzo de mejora (Galofré, 2006; Ferré-Bargallo, 2007).

Un Ayuntamiento es en su esencia misma, una organización pública compleja y dinámica, que requiere y necesita mejorar continuamente sus modelos gestión de acuerdo a los cambios de su entorno (Federación Española de Municipios y Provincias, 1999). En este sentido, cualquier intento de los mismos por aplicar estos modelos de mejora debe realizarse a través de una aproximación transversal u horizontal (Mora *et al.*, 2006). En otros términos, a través de los procesos de la institución. Por lo tanto, las organizaciones públicas también pueden ser concebidas como una red de procesos de gestión interconectados entre sí (Gulledge y Sommers, 2002; Martín-Castilla, 2006). De dicha concepción se extrae, que todos estos Ayuntamientos españoles que han acogido estos modelos en su seno, han asumido que la noción de la mejora de su gestión municipal, se centra en los resultados de los procesos – el servicio proporcionado que da valor al usuario que lo utiliza (los *outcomes* deseados que impacten al ciudadano), – es decir, el énfasis recae por lo tanto, en la gestión y mejora de los procesos que producen los servicios públicos, para que realmente se logre un impacto en términos de resultados y respuestas a las necesidades sociales (Federación Española de Municipios y Provincias, 2003).

En todos estos años que algunos Ayuntamientos españoles, han implantado y gestionado sus instituciones bajo la lógica de la Mejora Continua de Procesos (MCP) – de manera directa o indirecta –, se han reportado diferentes beneficios que han ido desde la orientación de la gestión hacia los resultados, la reducción de la fragmentación y las jerarquías departamentales, la identificación y medición de la información y datos relevantes de la gestión, hasta la mejora en la coordinación y la comunicación entre los diferentes empleados y funcionarios de las instituciones (Font, 1997; Ferré-Bargallo, 2006; Díaz-Méndez, 2007). Ante el contexto antes señalado, resulta primordial comprender cómo han logrado sostener el esfuerzo de la MCP a lo largo de todos estos años, en un contexto tan característico como lo es el ámbito local. El concepto de «*Sostenibilidad*», entendido de manera simple como el mantenimiento de las mejoras implantadas a través de un esfuerzo de Mejora Continua de Procesos a lo largo de los años, ha sido estudiado en organizaciones del sector privado en años recientes (principalmente en la industria de

manufactura) (Bateman, 2005). De estas investigaciones han surgido diversos modelos para explicar el término y caracterizarlo (Bessant y Caffyn, 1997; Bateman y David, 2002; Palmberg y Garvare, 2006). Sin embargo, en el ámbito del sector público la literatura muestra pocos estudios del término de *sostenibilidad* (Loomba y Spencer, 1997; Jones, 2000; Pollit, 2006), y si se analizan aún más en específico, las referencias que se centran en Administraciones locales españolas, lo encontrado en la literatura es insuficiente, por no decir inexistente.

En la actualidad, el entorno cambiante y turbulento previamente descrito, continúa presionando a estos Ayuntamientos españoles. De hecho, a pesar de los esfuerzos de mejora realizados en todos estos años por algunos de ellos, los ciudadanos, los funcionarios, los empleados, las asociaciones, los políticos, y demás actores interesados de estas Administraciones locales, mantienen el discurso de que todavía falta mucho por hacer, y que sostener lo ganado, es quizás, el mínimo compromiso que se requiere para enfrentar la presión de su entorno externo e interno (Giner-Rodríguez, 1999; Palacín-Saenz, 2000; Díaz-Méndez, 2007). Por esta razón, parece que el reto que tendrán las Administraciones locales españolas a mediano y largo plazo, estará en constituir una Administración alerta y activa, que mientras sostiene lo ganado en la gestión de sus procesos, integra mejoras e innovaciones a lo largo del tiempo que de manera continua y constante, cumple con los requerimientos de sus actores interesados (stakeholders); sólo así, continuarán legitimando su función como instituciones que realmente agreguen valor público a la sociedad (Martín-Castilla, 2005). Logrando con lo mismo, gobiernos locales eficientes y eficaces, que tengan en cuenta en las decisiones políticas, las necesidades de sus ciudadanos (Gallego-Cuesta, 2007).

## **1.2. Estrategia y Enfoque de la Investigación**

### **1.2.1. El Problema de la investigación**

Dado el contexto y trasfondo anteriormente indicado, de entornos cambiantes que generan presiones externas e internas por modernizar y mejorar la gestión de los Ayuntamientos españoles, existe la necesidad por no sólo aplicar modelos de Mejora Continua de Procesos en este nivel de Administraciones locales, sino que además, hay que sostenerlos durante el tiempo necesario para que se pueda observar un impacto en la gestión de los mismos, que repercuta en los resultados de la institución y en todos los actores interesados. Sin embargo, el reto de sostener las mejoras parece ser un tema nada sencillo y difícil de conseguir en las organizaciones tanto públicas como privadas (Kaye y Anderson, 1999; Pollit, 2006). Por tal motivo y teniendo en cuenta el contexto anterior, el

enfoque del análisis metodológico que se describe más adelante, y los elementos conceptuales necesarios para la investigación, el problema de la investigación se especifica de la siguiente manera: ***La necesidad de comprender cómo se genera la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales españolas.***

Derivado de esta problemática a investigar, se realizó un estudio en el que se valoró la sostenibilidad de dicha aproximación gerencial en los procesos de trabajo de los Ayuntamientos de España. Es importante resaltar, que el problema de investigación que aquí se indica, surge como una necesidad planteada desde un punto vista práctico, es decir, se originó desde de la propia experiencia e interés del investigador por el tema de la mejora de los procesos y servicios en un ámbito público. Más adelante en el subíndice 2.4., dicho planteamiento práctico del problema de investigación se refuerza con la descripción de la brecha de la literatura académica encontrada y los marcos de referencia que surge de la misma. En otros términos, el propio problema de investigación que partió de experiencias laborales y supuestos subyacentes desde un punto de vista práctico, fueron aumentando su claridad y precisión con la revisión de la literatura teórica del tema, y del propio proceso de indagación y reflexión (inquiry process) que como investigador, he sido participe durante la realización de este estudio.

### **1.2.2. Los objetivos de investigación**

Partiendo de esta área de conocimiento a comprender, la presente investigación tuvo como propósito principal, en términos generales, explorar y describir la forma en que se ha sostenido la Mejora Continua de Procesos en los Ayuntamientos de España. Para cumplir este propósito, se plantearon para ello dos objetivos que sirvieron de guía en el desarrollo del trabajo:

- 1. Aumentar la comprensión de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, en las Administraciones Públicas, específicamente a nivel local.**
- 2. Formular marcos o esquemas conceptuales teóricos de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales.**

Con estos dos grandes objetivos que se persiguen en esta memoria de tesis, se pretende aportar una mayor claridad conceptual al estudio de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en un ámbito público: dentro de este concepto se han incluido diferentes perspectivas y dimensiones de la misma, que de manera directa o indirecta tratan de mejorar los procesos de trabajo en un Ayuntamiento –Gestión por Calidad Total (TQM) o ISO 9000, MCP a nivel incremental Kaizen, la MCP a través de rediseño de proceso, y los modelos de Excelencia (EFQM) –, porque su relevancia en la aplicación sostenida de esta perspectiva, en la gestión de algunos Ayuntamientos, se ha estudiado muy poco y no ha ido acompañada de una clarificación teórica del tema.

Y en segundo lugar, se buscó establecer esquemas conceptuales que optimicen la aplicación sostenida de esta aproximación gerencial en las Administraciones locales. De esta manera, a través de este objetivo se realiza una aproximación eminentemente práctica, basada en el marco teórico de la Mejora Continua de Procesos y de la sostenibilidad, con el fin de extender la comprensión teórica tan necesaria para clarificar de qué este tipo de perspectivas gerenciales, pueden ser aplicadas de manera directa y sostenida en Ayuntamientos españoles cuando se utilizan como sistemas de gestión centrados en la mejora, teniendo como objetivo primordial el agregar valor público.

### **1.2.3. Las preguntas de investigación**

Los objetivos planteados fueron sustentados en la pregunta central de investigación que guió el estudio durante su realización. Dicha pregunta fue la siguiente:

***¿Cómo se genera la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones Públicas?***

Partiendo de éste cuestionamiento general surgen las siguientes sub-preguntas de investigación, las cuales sirven de guía de la estructura y contenido de la presente memoria de tesis:

- ***¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales?***

- ***¿Cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública de las Administraciones locales?***
- ***¿Cómo y por qué se genera un camino sostenible de la Mejora Continua de Procesos?***
- ***¿Qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en la Mejora Continua de Procesos y en los caminos de la sostenibilidad de la misma?<sup>6</sup>***
- ***¿Cómo impacta la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública?***

Para responder esta pregunta y sus sub-preguntas consecuentes, se partió de los siguientes *enfoques inspiradores*:

- El enfoque de que la Mejora Continua de Procesos (MCP) funciona como una alternativa de gestión, que le permite a las organizaciones hacer frente a sus crecientes demandas de cambio de este mundo globalizado (Carpinetti *et al.*, 2003). En cualquiera de los ámbitos públicos y privados, los procesos permiten una visión holística e integral que rompe con el viejo esquema departamental o de área funcional que provoca procesos fragmentados o rotos en piezas disconexas que entorpecen la gestión operativa de una organización, además de que potencian en todo momento, la medición, la mejora y el enfoque en los resultados (outcomes) (Hammer, 1996; Moore, 1998; Conti, 2006; Klefsjö, 2007).
- A pesar de que todavía sigue existiendo un porcentaje muy bajo del total<sup>7</sup> de Ayuntamientos españoles que aplican algún modelo, técnica y herramienta relacionada con la Mejora Continua de Procesos (Federación Española de Municipios y Provincias y Asociación Española para la Calidad, 2005), en la última década, el concepto de MCP, ha comenzado a tomar relevancia en las Administraciones locales españolas, con el fin de hacerle frente a los nuevos retos

<sup>6</sup> De acuerdo a Yin (2003), una pregunta "Qué", es permitida en un estudio del caso cuando existen múltiples casos de comparación.

<sup>7</sup> Sólo como dato de referencia, existen aproximadamente 6,900 Ayuntamientos registrados en la FEMP, de un total de 8,158 que se registran en la base de datos del Ministerio de Administraciones Públicas. [www.ayuntamientosdeespaña.com](http://www.ayuntamientosdeespaña.com)

que afrontan en su gestión cotidiana tales como: a) el nuevo perfil del ciudadano que atiende las Administraciones locales, los cuales cada día son más concientes y exigente de recibir servicios públicos con atributos que se pueden considerar de «calidad» (mejor trato, servicios más rápidos y oportunidad, disponibilidad, accesibilidad a los mismos, etc.); b) los recortes presupuestales, c) la presión fiscal, d) los cambios en la normatividad de la Función Pública, e) los Programas de Modernización del Sector Público, aunado a, f) la «crisis» de la perspectiva gerencial del Estado de Bienestar, que ha provocado que los modelos de gestión clásicos burocráticos, resulten poco útiles para responder al cambiante entorno actual (Castineira, 1996; Longo, 1999; Martín-Castilla, 2005, Ferré-Bargallo, 2006). Por lo que para responder a dichos retos cada vez más, existe un interés creciente por estos modelos, técnicas y herramientas de Mejora Continua de Procesos que se consideraban «exclusivas» para el sector privado (Gallego-Cuesta, 2007).

- La consolidación de algunos Ayuntamientos españoles en el tema, se remonta a una experiencia de por lo menos 5 años de haberlo iniciado. Algunos de ellos, han alcanzado logros que han impactado en su gestión municipal y en los resultados de la misma, los cuales, han sido certificados por entidades externas y han representado, un modelo para otras Administraciones locales que han iniciado o están iniciándose con un esfuerzo de mejora. Por otro lado, también han existido algunos Ayuntamientos que se han quedado en el camino, fracasando en su esfuerzo de mejora (Galofré, 2006). Ambas tipologías de casos, han resultado de suma importancia para este estudio, porque han contribuido a comprender de manera detallada cómo han logrado sostener sus esfuerzos por varios años o cuáles han sido las razones de los fallos para no sostenerlos.
- Algunos autores han señalado que la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, es importante para mejorar el rendimiento de los procesos de trabajo, y para alcanzar mejores resultados de efectividad y percepción, es decir, satisfacción del ciudadano-cliente de los servicios públicos que recibe de su Administración (Loomba y Spencer, 1997; Roberston y Ball, 2002; Foster Jr. *et al.*, 2002; Vonk, 2005).
- La literatura de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos se sustenta en modelos establecidos en estudios empíricos del sector privado. Por tal motivo, muy pocos de éstos modelos han considerado el término «Sostenibilidad de la Mejora



*Continua de Procesos»* para un ámbito público, o para contexto más específicos como pueden ser los gobiernos locales (McAdam *et al.*, 2002). Finalmente, en el contexto de las Administraciones locales de España, estudiar la sostenibilidad de esta perspectiva (Mejora Continua de Procesos), es un tema que ha sido poco tratado, muy generalizado, analizado desde un punto de vista práctico, y ninguno con un enfoque tan específico (Sostenibilidad de la MCP). Por lo tanto, existe un vacío teórico, necesario de cubrir a través de responder la pregunta (s) de investigación.

### 1.3. Relevancia y contribución de la investigación

La relevancia principal de los hallazgos que se obtuvieron de esta investigación, fue el de aumentar nuestra comprensión sobre la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en un contexto previamente poco explorado, es decir, en un ámbito público. Esto resulta importante para las Administraciones locales en general, ya que el estudio, presenta por un lado, cómo es la Mejora Continua de Procesos en los Ayuntamientos españoles que la han aplicado. Mientras que por el otro, la investigación también presenta las etapas evolutivas y sus respectivas actividades de mejora, técnicas y herramientas cuando la Mejora Continua de Procesos se aplica y evoluciona a lo largo del tiempo. Así como, los elementos básicos (drivers), potenciadores (enablers), elementos de resultados (outcome) y potenciales inhibidores que se pueden presentar al momento de aplicarla.

En este mismo orden ideas, otros resultados de la investigación fueron el desarrollo de un esquema conceptual de contexto de teoría sintética, que integra la gestión municipal y sus procesos de trabajo, junto con los elementos básicos (drivers), potenciadores (enablers), actividades de mejora, y los elementos de resultado (outcome), para generar un espacio de sostenibilidad necesario para el mantenimiento de la Mejora Continua de Procesos. Asimismo, también se desarrolló otro esquema conceptual a nivel teórico de macroprocesos, que nos indica, que caminos de sostenibilidad se pueden generar al aplicar la Mejora Continua de Procesos a lo largo del tiempo, integrando en cada uno de ellos sus elementos básicos (drivers), potenciadores (enablers) e inhibidores. Cabe destacar, que ya en este nivel de análisis, se realizó un esfuerzo final teórico, partiendo de las evidencias encontradas, en el cual se indicó cuál podría ser el camino de sostenibilidad óptimo de la Mejora Continua de Procesos en una Administración local. Para finalmente cerrar, con un análisis del impacto que tiene la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública de los Ayuntamientos.

Ante todos estos resultados encontrados, se puede indicar que el sólo hecho de sostener las mejoras obtenidas en los procesos de trabajo generadores de servicios públicos, parece ser uno de los mecanismos gerenciales, por el que las Administraciones locales de la actualidad, pueden hacer frente a diferentes y cada vez más complejos retos y presiones de su entorno actual. De esta manera, el sostener un esfuerzo de Mejora Continua de Procesos a lo largo del tiempo, parece ser significativo a mediano y largo plazo, cuando se trata de mejorar la calidad de los servicios públicos, la satisfacción de los ciudadanos-clientes y por ende, la creación de valor social en una Administración local (Foster *et al.*, 2002; McAdam *et. al.*, 2002; Aguilar-Villanueva, 2006).

Por otra parte, los resultados de este estudio son significativos, desde un **punto de vista práctico**, para que los directivos, gerentes y responsables públicos que estén implicados o deseen iniciar esfuerzos de mejora de procesos y de servicios públicos puedan aumentar su comprensión, y potencialmente desarrollar y fomentar estrategias, programas de management, actividades de mejora, y criterios y/o elementos adecuados para generar la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en su gestión pública. Evitando así, fallos o parones innecesarios, que podrían afectar la motivación de los directivos, mandos intermedios y empleados cuando se aplican esfuerzos de mejora y modernización en las Administraciones locales.

Dos ámbitos más, importantes de este estudio, son por un lado, **en el trabajo de profesionales y consultores**, ya que este estudio puede ayudar a crear mejores y particularizadas intervenciones en los Ayuntamientos que promueven una aplicación sostenida de la Mejora Continua de Procesos en el seno de las organizaciones públicas. Mientras que por el otro, **como académicos y docentes**, esta investigación es importante ya que la descripción del fenómeno estudiado contribuye a aumentar nuestra comprensión, de nuevas orientaciones o ángulos de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, en un contexto tan particularizado como es el de una Administración local.

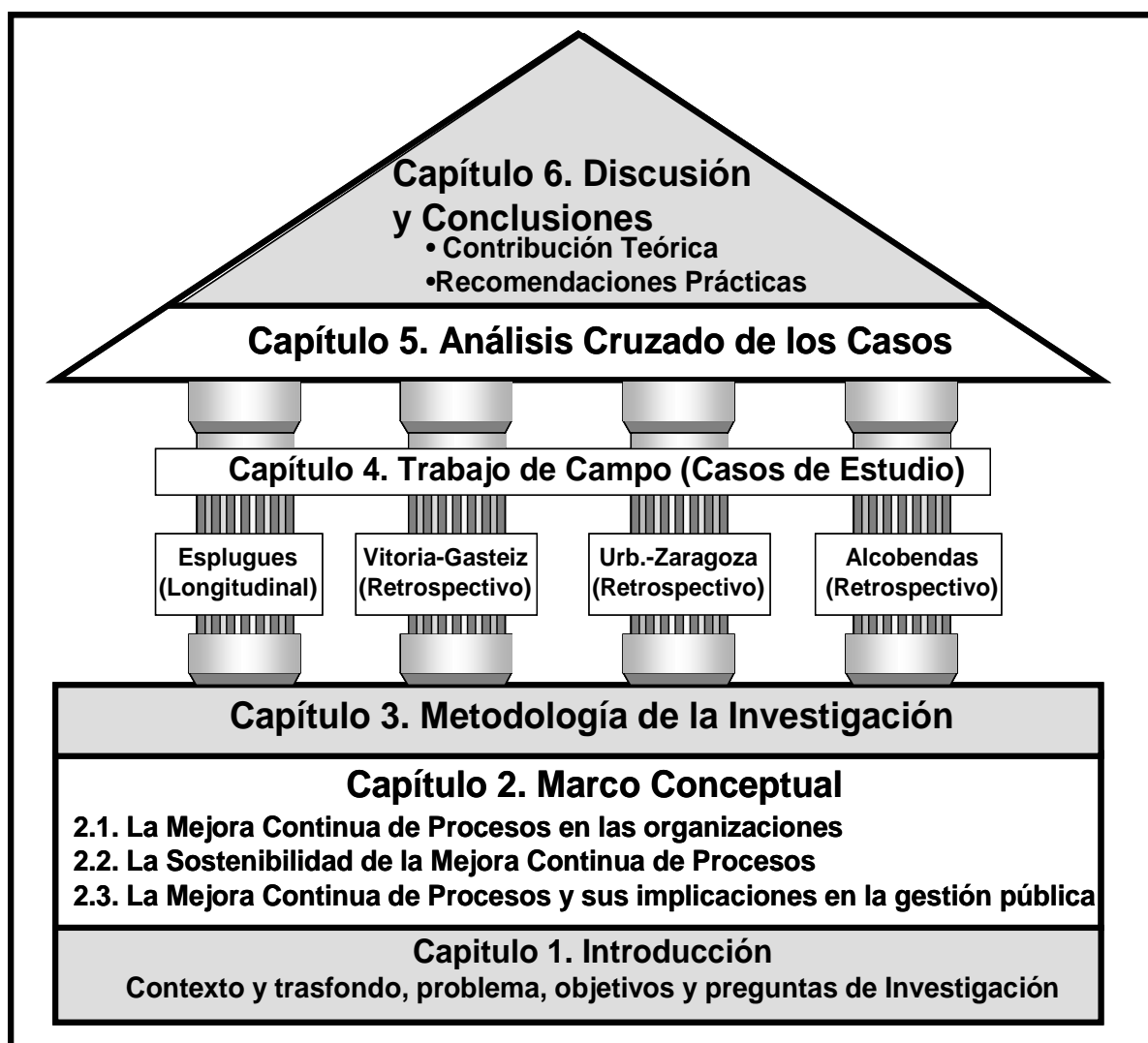
Finalmente, **desde la perspectiva del investigador**, el estudio, es relevante porque anima al desarrollo de futuras investigaciones sobre la aplicación y la sostenibilidad de diferentes modelos de la mejora en las operaciones (Gestión de Operaciones) tales como: la Mejora Continua de Procesos, la Gestión por Calidad Total (TQM), los modelos de Excelencia y Calidad en un contexto público (EFQM, ISO 9000 u otros). Incluso y posiblemente, también podría ser una valiosa aportación sobre cómo sostener otro tipo de programas de management tales como: innovación, gestión del cambio, cuadros de mando integral,

modelos de liderazgo u otros. Contribuyendo así, dicho sea de paso, a la literatura académica en el campo de la gestión pública.

## 1.4. Estructura de la tesis

Teniendo como guía la pregunta y las sub-preguntas de investigación durante toda la estructura y contenido de la memoria de tesis, he dividido el documento en seis capítulos, los cuales parten desde la *Introducción* (definición del problema, objetivo y preguntas de investigación), continúa por la *revisión del marco teórico* y el *diseño de la metodología de investigación*, se sustenta con el trabajo empírico (los cuatro casos de estudio), y se cierra con el análisis cruzado de los casos y el capítulo de discusión y conclusiones. Con el fin de hacerlo más sencillo para el lector, se elaboró el siguiente esquema que lo explica de forma ilustrada:

Figura 1. Esquema de la estructura de la tesis



## CAPITULO 2

# MARCO CONCEPTUAL

## 2.1. La vertiente conceptual de la Mejora Continua de Procesos en las organizaciones

### 2.1.1. Antecedentes de las escuelas del management de los procesos

Si quisiéramos rastrear los orígenes del concepto de «procesos» dentro de las organizaciones, definitivamente sería necesario voltear a los principios del «management»<sup>8</sup> mismo y de la ingeniería industrial como tal. En términos del desarrollo de las escuelas o teorías del management, la teoría clásica, encabezada por la escuela de la **Administración Científica** en el que Frederick W. Taylor fue su principal protagonista, es en la que se puede ubicar el punto de partida, del pensamiento de procesos (Davenport y Short, 1990, p. 11). Taylor (1911), revolucionó los procesos tradicionales de los sistemas de trabajo a través de la aplicación de *métodos científicos* en las empresas con el fin de mejorar la productividad organizacional, sus métodos, demostraron ser soluciones idóneas para la época en que se desarrollaban, ordenando y organizando el trabajo técnico de las empresas (Davenport y Beers, 1995).

En su libro «*Principios de la Administración Científica*», Taylor (1911) señalaba cuatro puntos básicos en el que la unidad básica de su teoría relacionada con los procesos de trabajo, era su división del trabajo en unidades menores denominadas *tareas simples*. A este principio Taylor lo denominó: «especialización o administración funcional» (Taylor, 1911). Por lo tanto, para Taylor organizar a la empresa a través de esta especialización, facilitaría la tarea de supervisión de los empleados, lo que daría como resultado que los trabajadores eventualmente se convirtieran en expertos de su propia tarea. Su modelo teórico, que generó la división del trabajo en tareas simples, estandarizadas y medibles, orientó al management hacia un enfoque de procesos (Davenport *et al.*, 1996).

Dentro de la misma escuela clásica, la segunda teoría en que el concepto de procesos aparece es la **Teoría del Management**, en donde su principal exponente fue el ingeniero francés Henry Fayol, él cual en su libro de 1916 «*Administration Industrielle et generale*», señaló, que todas las actividades u operaciones de una empresa podrían ser divididas en

---

<sup>8</sup> Término en inglés que se comprenderá en esta memoria de tesis como gestión empresarial.

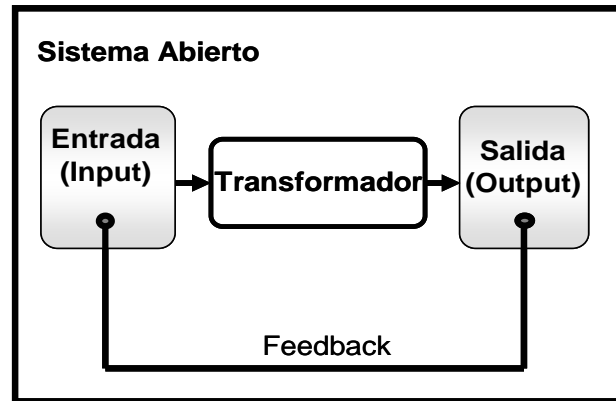
seis grupos básicos de operaciones: las técnicas, las comerciales, las financieras, las de seguridad, las contables, y las administrativas (Fayol, 1916). En este sentido, para Fayol (1916), cada una de sus seis operaciones representaba la verdadera esencia operacional de cualquier organización. Su clasificación sentó las bases de las futuras teorías organizacionales en el que las empresas estructuraban y ordenaban su trabajo, ya sea por funciones (verticales) o por procesos (horizontales) (Ostroff, 1999).

Más tarde, a principios de los años sesenta se desarrolló en el Instituto Tavistock de Relaciones Humanas de Londres la **Teoría Socio-técnica de las organizaciones**, la cual describe los primeros esbozos más concretos de la gestión de procesos (Trist, 1989). Los estudios de Trist y su equipo en las minas de carbón de Bamforth Gran Bretaña, se enfocaron en entender las razones del por qué la productividad de dicha mina, era mínima, los costes y el absentismo eran altos, todo ello a pesar de su alta mecanización. En otras palabras, en este estudio en Tavistock, se logro demostrar que se podía reorganizar el trabajo acorde a la tecnología existente, integrando las necesidades sociales de los trabajadores, bajo un esquema de estructura simple con tareas complejas y secuenciales. Dicho cambio, permitía pasar de gestión tradicional basada en funciones y tecnología, a otra sustentada en tareas secuenciales, es decir, en una gestión por procesos (Fiorelly y Feller, 1994).

Por último, la cuarta escuela en la que se exploró el origen del concepto de procesos en las organizaciones es la **Teoría General de Sistemas**. La literatura indica que esta teoría, fue concebida en el campo de la biología por Ludwick Von Bertalanffy en su libro «*Teoría General de Sistemas*» de 1968 (Ehrenberg y Stupak, 1994). Para Kast y Rosenzweig (1972) uno de los conceptos claves de la teoría, es el enfoque holístico que se le brinda a través del modelo **Entrada (input), Transformador, Salida (output)**. Este modelo, que se puede observar en la figura 2, es descrito como un sistema abierto –como lo son los sistemas biológicos y sociales, – representa una analogía de un sistema de transformación, en la que la dinámica de relaciones con el medio ambiente, hace que el sistema pueda recibir entradas (inputs), transformarlas y exportarlas como salidas (outputs) (Kast y Rosenzweig, 1972). De acuerdo a estos autores, la organización puede convertirse en un gran centro de transformación de entradas y salidas que permite un flujo continuo de de operaciones. Este concepto, concuerda con las definiciones básicas de «proceso» e incluso de la «gestión de operaciones» (Heizer y Render, 2001). Otros autores consideran, que paralelamente al desarrollo de la teoría de sistemas por la biología, las investigaciones en el pensamiento sistémico, los estudios de cibernética de Jay Forrester en los años setentas, así como, las investigaciones de dinámica de sistemas de los años noventa del

Instituto Tecnológico de Massachussets, también contribuyeron en vincular la teoría de sistemas con el concepto de procesos (Checkland, 1981; Beer, 1996; Senge, 1990).

**Figura 2. Modelo de un sistema abierto**



Fuente: Intrepretado de Freemont Kast y James E. Rosenzweig. Dic. 1972. *Academy of Management Journal*, 15(0004), Pág. 450.

### 2.1.2. Terminología de procesos

En la pasada década, **el término de «procesos»** fue uno de los conceptos del management más utilizados y que más capturó la imaginación de las organizaciones en el ámbito mundial (Kettinger *et al.*, 1997). Dentro de la revisión de la literatura realizada, muchos autores consideran al término de procesos como parte del lenguaje cotidiano de las organizaciones (Zairi, 1997; Lee y Dale, 1998). De hecho, algunos de estos autores lo han considerado como un sinónimo para alcanzar la eficiencia operativa tan deseada en el mundo empresarial (Hammer, 1990; Harrington, 1991; Majchrzak y Wang, 1996). De esta manera, dicho término generó un frenesí de entusiasmo y de impresión tanto en el ambiente empresarial, como en el académico de la década pasada (Armistedad, 1996). La razón del entusiasmo, fue la búsqueda de respuestas de cómo los procesos podrían contribuir en reducir la fragmentación y la departamentalización de los métodos de trabajo, con el fin de obtener una mejor capacidad de la coordinación lateral y de comunicación dentro de las organizaciones (Garvin, 1998).

Por todo lo anterior, la literatura muestra una gran cantidad de definiciones del concepto de procesos que están relacionados con la percepción y el campo de estudio de cada autor. Entre toda esa variedad, Tinnila (1995, p. 28) clasifica las definiciones en tres grandes grupos: **1) el concepto operativo**, o aquel relacionado con mejorar la eficiencia operativa de la relación transformador, entrada (input) y salida (output), en este concepto, los procesos se comportan como elementos transformadores que consumen recursos en mínimos niveles para entregar resultados (outputs) de acuerdo a las especificaciones de un cliente (Harrington, 1991; Krajewsky y Ritzman, 2002); **2) el concepto de innovación-**

**radical**, los procesos siguen el mismo principio anterior, sin embargo, el impacto que debe alcanzar el elemento transformador debe ser radical para alcanzar una eficiencia operativa que maximice en todo momento los beneficios a los clientes (Hammer y Champy, 1993; Talwar, 1993; Leth, 1994). Por último, **3) en el concepto organizacional**, los procesos son visualizados a nivel macro (Tinnila, 1995), es decir, todo el trabajo de una organización se puede comprender en términos de procesos, que se interrelacionan, que se influyen y que además, son interdependientes en un funcionamiento integral (Pall, 1987; Jurán, 1990; Scherr, 1993; Zairi, 1997; Biazzo y Bernardi, 2003). Por lo anterior y en función de los tres conceptos de procesos señalados por Tinnila (1995, p. 28), a continuación se describen las definiciones agrupando a los autores en tres grandes grupos.<sup>9</sup>

**Tabla 1. Definiciones de procesos**

Autor (es)	Definición	Enfoque del Concepto
Harrington (1991)	Cualquier actividad o grupo de actividades que toma una entrada, le agrega valor y provee una salida a un cliente interno o externo. Los procesos utilizan los recursos de la organización para proveer un resultado final.	Operacional
Krajewski y Ritzman (2002)	Cualquier actividad o grupo de actividades mediante las cuales uno o varios insumos son transformados y adquieren un valor agregado, obteniéndose así un producto para el cliente.	Operacional
Davenport y Short (1990)	Es un grupo lógico de tareas que son realizadas para asegurar un resultado en el negocio.	Operacional
Davenport (1993)	Un específico ordenamiento de actividades de trabajo a través del tiempo y el espacio, que cuenta con un inicio y un fin y con una clara definición de entradas y salidas en su estructura de acción. <sup>10</sup>	Operacional (Influencia del TI)
Venkatram (1994)	Conjunto de actividades lógicas que producen un resultado, el cual puede ser mejorado mediante la re-configuración de sus elementos.	Operacional (Influencia del TI)
Hammer y Champy (1993)	Al conjunto de actividades que reciben uno o más clases de inputs, crean un producto para dar valor para el cliente.	Innovación-Radical
Talwar (1993)	Cualquier secuencia de actividades predefinidas que son llevadas con el fin de crear un grupo de resultados predefinidos.	Innovación-Radical
Pall (1987)	Es la organización lógica de gente, materiales, energía, equipos y procedimientos en actividades de trabajo, diseñadas para producir un específico resultado final (producto del trabajo).	Operacional/Organizacional
Zairi (1997)	Un acercamiento para convertir elementos de entrada en elementos de salida, este es el camino en donde todos los recursos de la organización son utilizados de manera confiable, repetible y consistente (estadísticamente) para asegurar las metas de la empresa	Organizacional

<sup>9</sup> Se han anexado a la tabla original descrita por Tinnila (1995, p.28), las definiciones de procesos de otros autores que Tinnila no considera. La razón de hacerlo se sustenta en enriquecer la revisión de la literatura realizada, vinculando las descripciones de otros autores con la clasificación de Tinnila.

<sup>10</sup> Para Davenport (1993) y Venkatram (1994), el concepto de procesos está íntimamente relacionado con el de la Tecnología de la Información (TI), desde su punto de apreciación, ambos aspectos son fundamentales para innovar y mejorar el rendimiento de los procesos dentro de las organizaciones.

Jurán (1990)	Es una serie sistemática de acciones dirigidas al logro de un objetivo organizacional.	Organizacional
Scherr (1993)	Una serie de relaciones cliente-proveedor que produce resultados específicos, en un punto específico de tiempo.	Organizacional
Biazzo y Bernardi (2003)	El resultado de la agregación de actividades determinadas de acuerdo a un conjunto de criterios en diferentes niveles de detalle.	Organizacional

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo de: Tinnila, M. (1995). "Strategic perspective to business process redesign". *Management Decisión*. 33 (3): p. 28.

Por su parte, los organismos normalizadores de la calidad a nivel internacional y en Europa tales como la norma ISO<sup>11</sup> 9000 versión 2000 y la European Foundation of Quality of Management (EFQM por sus siglas en inglés) también proveen una definición estandarizada del concepto<sup>12</sup> (ver pie de nota).

### 2.1.3. Elementos integrales de los procesos

La literatura del tema de procesos es muy específica, al señalar que todo proceso que está definido, que puede ser identificado sea cual sea su definición – organizacional, operativa e innovación-radical – está compuesto por una serie de elementos integrales básicos (Galloway, 1994; Chang 1995). Dichos elementos son: **a) Entradas o insumos (Inputs), b) proveedor, c) actividades de transformación**<sup>13</sup>, **d) salidas (Outputs), e) clientes**. Al respecto Chang (1995) indica, que estos elementos forman parte de una relación sistémica en el que todos los elementos se interrelacionan y son interdependientes, pero a su vez, todos siguen patrón determinado caracterizado por la transformación de las entradas en salidas o resultados. A esta relación Chang (1995, p. 10) la denomina: «**cadena proveedor-transformador-cliente**», la cual sigue la lógica de la teoría de sistemas. Bajo esta óptica, un proceso inicia con la entrega de las *entradas (inputs)* – que pueden ser bienes materiales, recursos financieros, información, registros, etc., – por parte del **proveedor** al elemento transformador. Durante esta entrega, es importante indicar que el proveedor tiene que proveer las entradas de acuerdo a los requerimientos necesarios que se necesitan para poder producir bajo las especificaciones del transformador. Una vez que el transformador cuenta con las **entradas (inputs)**, éste a su vez, realiza una serie de *actividades de transformación* las cuales culminan con una o varias **salidas (outputs)** que

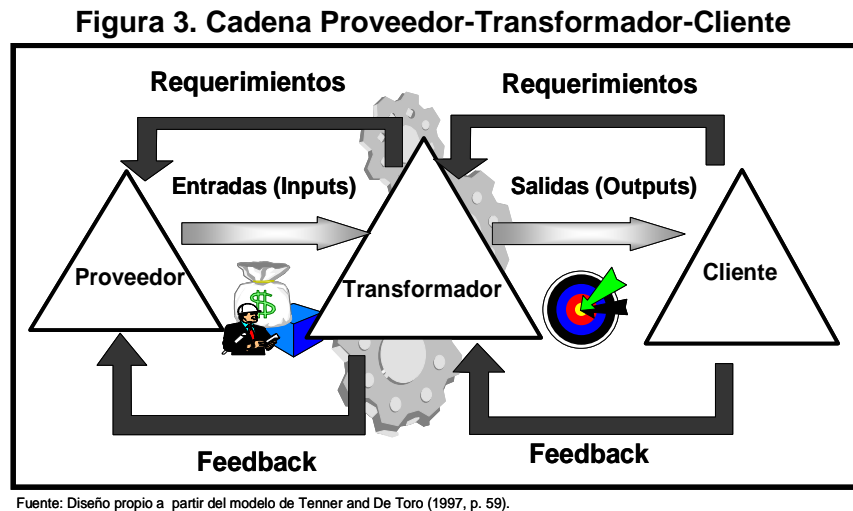
<sup>11</sup> Siglas de la International Organization for the Standardization. La abreviación ISO será utilizada durante esta memoria de tesis refiriéndonos siempre a la descripción indicada.

<sup>12</sup> Para la norma ISO 9000:2000 un proceso se define como: «*Un sistema de actividades, susceptibles de ser identificadas, que se pueden administrar desde un punto de vista holístico y sistemático que utiliza recursos para transformar elementos de entrada en elementos de salida*». Mientras que para el EFQM en su versión de 1999, un proceso se define como: «*Una secuencia de actividades que añadiendo valor mientras se produce un determinado producto o servicio a partir de determinadas aportaciones*» (ISO 900, 2000; EFQM, 1999).

<sup>13</sup> El término *actividades* será utilizado como sinónimo de *pasos* o *tareas* en esta memoria de tesis. Sin embargo, si se pudiera identificar ambos términos Harrington (1991, p. 31) indica, que las *actividades* de los procesos están compuestas por elementos más inferiores denominadas *tareas*.



son entregadas a un **cliente** (Galloway, 1994). Las salidas (outputs) son transformadas de acuerdo a los requerimientos previos de dicho cliente. Para finalizar, con la generación de un feedback que el cliente realiza, de acuerdo a su satisfacción o insatisfacción de la propia salida (output) (Tenner y De Toro, 1997). Esta interrelación de elementos se puede observar en la figura:



Otros autores van más allá de la clásica descripción de los elementos integrales, y han aportado diferentes especificaciones de algunos de ellos. Jurán (1990) por ejemplo, introdujo el concepto de *cliente externo* y *cliente interno*. Un cliente externo de acuerdo a Jurán (1990), es toda persona, área, proceso u organización que es afectada por la salida (output) pero no forma parte de la empresa que los produce o transforma, es decir, el usuario final o consumidor del bien o servicio que produce o distribuye una organización (Krajewski y Ritzman, 2002). Mientras que en el cliente interno, el resultado (output) lo impacta, pero se encuentra inmerso en la organización, en este caso, son los mismos empleados, áreas y unidades administrativas de la organización (Jurán, 1990). Otro de los elementos estudiados minuciosamente por la literatura, ha sido la misma salida (output) debido a su propia naturaleza comercial. Sin embargo, desde una perspectiva de la gestión de operaciones la salida (output) se puede comprender desde dos perspectivas: como **producto** o como **servicio** (Krajewski y Ritzman, 2002). Un *producto* es de naturaleza tangible y duradera, un *bien físico*. Mientras que el *servicio*<sup>14</sup> tiene una naturaleza intangible y perecedera, además el cliente, forma parte activa dentro de las actividades de transformación y puede llegar a representar una entrada (input) del proceso mismo o elemento transformador (Lovelock, 1983). El último elemento de los procesos analizados es el mismo **transformador** (ver figura 3). Para Miyauchi (1995), este elemento es dónde

<sup>14</sup> Características más específicas del concepto de servicios serán descritos en el apartado 2.3.3.5. de esta revisión de literatura.

se encuentran el conjunto de actividades o tareas que representan la «esencia» de toda unidad organizativa, es decir, los **procesos**. En este sentido, el elemento transformador, es el encargado de asegurar la operación de los procesos de una manera fluida y eficaz (Miyuchi, 1995; Imai, 2007). Por esta razón la literatura indica, que el elemento transformador puede ser entendido como un conjunto de cinco variables organizacionales integradas, las llamadas 5'M – Máquina, Materiales, Mano de Obra (Empleados), Métodos (Procesos) y Medio Ambiente (Físico) –, que operan de manera conjunta e interrelacionada para transformar entradas en salidas (Harrington y Harrington, 1997). Otros autores por su parte argumentan, que además de estas variables, los procesos siempre deben enfocarse en cuatro factores elementales de la operación de una organización, es decir, la calidad (del producto), la distribución, el coste, y la programación de la producción – factores que se conocen por sus siglas inglés como: QDCS<sup>15</sup> – (Mizuno, 1988; Imai, 2006).

Por otra parte, a mediados de los ochenta, la literatura comenzó a señalar una vertiente más estratégica del elemento transformador, es decir, ya no bastaba con la simple transformación de entradas (inputs) en salidas (output), se requería además «**agregar valor**»<sup>16</sup> a cada producto y servicio que se producía (Galloway, 1994). Los trabajos de Michael Porter (1985), con su concepto de «*cadena de valor o proceso único*», fue en dónde más se cristalizó la idea. Para Porter (1985), las organizaciones están compuestas por una serie de procesos articulados, que constituyen una red interna diseñada para transformar de manera acumulativa entradas (inputs) en productos y/o servicios (outputs), que crean valor en todo momento para el cliente. A través de la noción de cadena de valor (proceso único) de Porter, se puede indicar que el elemento transformador se desagrega en dos grandes grupos: *actividades primarias o estratégicas* y en *actividades de apoyo*. Cada una de éstas se descompone a su vez en un conjunto de procesos que se encuentran interconectados entre sí<sup>17</sup>. De la efectiva coordinación de estos procesos, es que la organización puede lograr un margen competitivo que puede distinguirlo de sus competidores (Porter, 1985). El concepto estratégico de Porter de *agregar valor* para la organización a través de los procesos, fue retomado a principio de los años noventa por Michael Hammer (2001), él cual argumentaba, en ese mismo tenor de ideas, que las organizaciones no deben limitarse simplemente a producir y vender sus productos para

---

<sup>15</sup> Q: Quality: Calidad, D: Delivery: distribución, C: Cost: coste, S: Schedule, programación de la producción.

<sup>16</sup> El concepto de *agregar valor* también ha sido estudiado, analizado y definido en el campo de la gestión financiera. Para más profundidad, se puede consultar los estudios de Sapah Chain (2001) o Knight (2002).

<sup>17</sup> Porter (1985), clasifica dichos procesos, en su modelo de la Cadena de Valor en dos grupos: El primero está compuesto por actividades de apoyo (parte superior del modelo) como lo son la infraestructura de las empresas, gestión de los recursos humanos, desarrollo tecnológico, abastecimiento. Mientras que en la parte inferior del modelo, es decir, el de las actividades primarias o estratégicas indica que estos procesos pueden ser la logística interna, las operaciones, la logística externa, las ventas y el marketing, y finalmente el servicio.

obtener ganancias, sino que además deben orientar esta transformación y comercialización en la solución de los problemas de los clientes que los motive a seguir comprando los productos. Esta nueva idea se conoció como «*More Value Added, MAV (Más Valor Agregado)*» (Hammer, 2001). No obstante, desde una perspectiva más operativa y menos estratégica, la literatura también concede una definición de agregar valor a los procesos, la cual es entendida al momento de documentar y analizar los procesos para optimizarlos. De esta manera, «***añadir o crear valor***» durante la transformación de entradas y salidas se puede comprender como: «***cualquier actividad del proceso que contribuye a la satisfacción del cliente, por lo que si se eliminase el cliente se daría cuenta***» (Galloway, 1994, p. 114). En otros términos, cualquier actividad del proceso que cumple con los requerimientos del cliente. Una actividad de un proceso que agrega valor, es aquella que el cliente pagaría con gusto para que se lleve a cabo (Harrington, 1991, p. 132). Para Zairi (1991, p. 111) la característica clave del elemento de transformador es que siempre que opera sus actividades se encuentra implícito agregar valor a la salida (output)<sup>18</sup>, en tres formas elementales: 1) *valor de tiempo*: las salidas (outputs) se suministran cuando se requieren; 2) *valor de lugar*: las salidas (outputs) se suministran en el momento en que se requieren; 3) *valor de forma*: las salidas (outputs) se suministran de la manera que se requieren.

Por otra parte, Zairi (1991, p. 112) indica, que todo proceso debe contar con al menos seis características básicas que lo delimitan: 1) contar con fronteras o límites del proceso, las cuales deben estar bien definidas; 2) su secuencia o flujo es lineal y claro, la cual debe ser analizada y comprendida; 3) debe medirse el desempeño del proceso con respecto a sus objetivos; 4) las entradas (inputs) y las salidas (output) están basadas en una mezcla de elementos socio técnicos; 5) el proceso debe contar con un responsable o dueño del mismo. Y finalmente, 6) todas las actividades del proceso deben agregar valor al mismo. En un artículo posterior, Zairi (1997, p. 64) añade a las anteriores características, que todo proceso debe contar con entradas (inputs) definidas y predecibles, con actividades claramente definidas, y con propósitos y objetivos que lo orienten. Asimismo, todo proceso debe contar con resultados a conseguir, los cuales deben ser predecibles de acuerdo a los requerimientos del cliente. Salgueiro (1999, p. 48) por su parte indica, que además de las características citadas anteriormente, todo proceso debe tener tiempos de proceso conocidos, debe ser medido, pero estas medidas de evaluación se deben relacionar con el

---

<sup>18</sup> De esta manera, toda *actividad que no agrega valor* a los procesos son aquellas que no contribuyen a cumplir con los requerimientos del cliente, por lo tanto, genera su insatisfacción. Además, la ejecución de estas actividades en el proceso no aportan nada para una posible mejora de los procesos de la organización (Tenner y De Toro, 1997, p. 111). Este tipo de actividades deben minimizarse o eliminarse del proceso (Salgueiro, 1999, p. 26).

cliente y además todo proceso está compuesto por procedimientos<sup>19</sup> de sus actividades que agregan valor. Por su parte, Talwar (1993) y Ostroff (1999) señalan que una de sus características principales es su naturaleza transversal o «*flujo horizontal*». Para estos autores las organizaciones que se orientan a procesos rompen las clásicas inercias de estructuras verticales que generan grandes «*islas aisladas*» y barreras inter-departamentales (Ostroff, 1999). Desde esa perspectiva, esta característica es fundamental en comprender cuando los procesos están segmentados o rotos en piezas desconexas, por tal motivo, es muy complicado que alguien en una organización esté en posición de ver y comprender la globalidad del proceso desde su inicio hasta su fin (Sirkin y Stalk, 1990). De esta manera, los gerentes departamentales de este tipo de organizaciones están más preocupados de su propia función, mientras que los directivos de la empresa están lejos de la operación y son incapaces de comprender las rupturas y fragmentaciones que suceden cuando un proceso intenta fluir de un departamento a otro (Majchrzak y Wang, 1996). Este nuevo enfoque transversal, ha empujado a los directivos de las empresas a crear **organizaciones totalmente orientadas a procesos u «horizontales»**, o en su caso, en un enfoque menos drástico al desarrollo de **organizaciones «mixtas o matriciales»** que combinan la estructura funcional departamental con la de procesos (Ostroff, 1999).

La última característica bien referenciada en la literatura, es el tema de la medición del rendimiento de los procesos. Varios autores han propuesto diferentes mecanismos para medir los procesos, desde las perspectivas muy clásicas como la eficiencia y la eficacia<sup>20</sup>, hasta la incorporación del enfoque al cliente (Tenner y De Toro, 1997; Kueng, 2000; Gardner, 2001)<sup>21</sup>. En este sentido, Harrington (1991, p. 74) describe que existen tres tipos de medidas del rendimiento de un proceso: 1) *la efectividad o eficacia*, la medida por la cual las salidas (output) cumplen con los requerimientos del cliente; 2) *la eficiencia*, la medida por la cual los recursos son minimizados y los gastos eliminados; 3) *la*

---

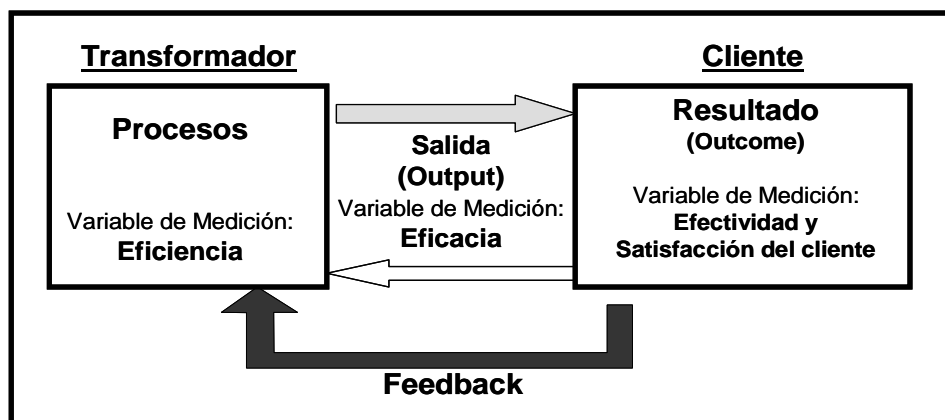
<sup>19</sup> Las diferencias entre procesos y procedimientos son descritos en el apartado 2.3.3.3.

<sup>20</sup> Los términos de eficiencia y eficacia siempre ha estado en debate en el campo del management dependiendo el enfoque que se le brinde (financiero, operacional, económico e incluso de marketing). Al respecto, algunos autores calculan la eficacia como un cociente de las metas organizacionales en términos de la salida (output) entre el tiempo (entendido como programas de trabajo). En ese mismo tenor de ideas, la eficiencia además de relacionar las metas organizacionales y el tiempo, incorpora el coste, es decir, el coste unitario de la salida (output). En las tres medidas se compara lo programado versus lo realizado, por ejemplo, las unidades de metas programadas (output) versus unidades de metas realizadas (output), o tiempo programado versus tiempo realizado (Cohen y Franco, 1993).

<sup>21</sup> Kueng (2000), señala que un método esencial para la medición de los procesos es el *Control Estadístico de Procesos (CEP)*, el cual tiene como objetivo asegurar la estabilidad del proceso mediante la reducción de la variabilidad. La estabilidad en el proceso repercute en el aseguramiento y la predicción de las salidas (output), es decir, el cumplimiento de especificaciones y requerimientos de calidad del producto por parte del cliente. La estabilidad del proceso se entiende como la predicción análisis estadístico del comportamiento de un proceso. La herramienta más utilizada para ello son los cuadros o diagramas de control desarrollados por Walter Shewhart en los años treinta. Otros trabajos importantes fueron los Manuales de Control de Calidad de Jurán y Gryna (1988).

*adaptabilidad*, es decir, que tan rápido y fácil el proceso puede cambiar cuando los objetivos del mismo varían conforme al entorno. Además indica, que dentro de la medida de eficiencia, es importante considerar la medición del *ciclo de tiempo del proceso*, que Harrington (1991, p. 123) define como: «el total de tiempo requerido para completar el proceso», así como del *coste* del mismo. Galloway (1994, p.126) por su parte, comparte la definición de Harrington del ciclo de tiempo total del proceso, pero además añade, que este tiempo total del proceso es conocido como «*tiempo real*»<sup>22</sup>, debido a que representa la magnitud del tiempo que va desde el inicio al final del proceso, incluyendo los tiempos muertos y los tiempos de espera. Por otro lado, Tenner y De Toro (1997, p. 76) también indican, que las medidas para el rendimiento de un proceso deben ser: **1) la eficiencia que se relaciona con aspectos internos del proceso**, y se explica como magnitud requerida para alcanzar los niveles mínimos de consumo de recursos; **2) la eficacia relacionada con la salida (output)**, es decir, la capacidad del proceso para entregar productos y/o servicios de acuerdo a los requerimientos del cliente; **3) la efectividad del producto y/o servicio y la satisfacción del cliente relacionada con el resultado del proceso (outcome)**, entendida como la habilidad del proceso para satisfacer las necesidades del cliente, en términos de qué tan bien actúa el producto y/o servicio cuando el cliente lo tiene y lo utiliza (ver figura 4).

**Figura 4. Esquema para la medición del rendimiento de los procesos**



Fuente: Interpretado del modelo que presenta Tenner and De Toro (1997, p. 76).

#### 2.1.4. Clasificación de los procesos

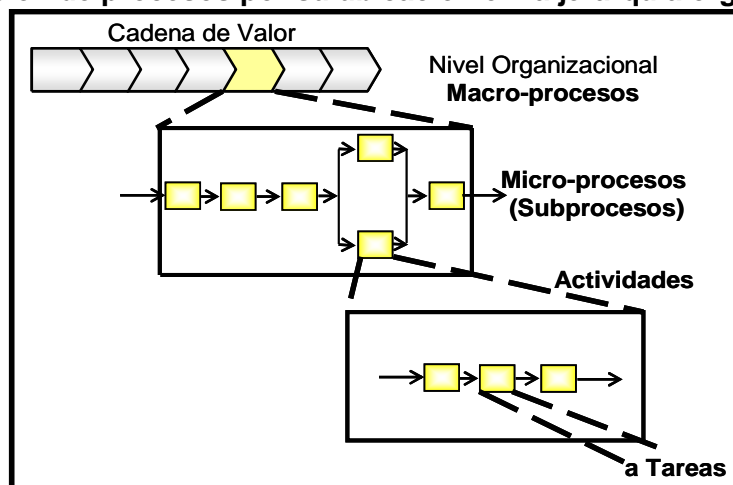
Hasta ahora, hemos analizados que las organizaciones están compuestas por procesos que entregan salidas (outputs) a un cliente, por lo tanto, desde esa perspectiva y

<sup>22</sup> Galloway (1994, p. 127), también indica que existe un *ciclo de tiempo teórico* que define como la suma de los tiempos requeridos para completar cada uno de los pasos del proceso. No tiene en cuenta el tiempo muerto o tiempos de espera. Teóricamente, este ciclo de tiempo conceptual del proceso, es el mínimo tiempo posible para completar el proceso. La diferencia entre el ciclo de tiempo total o real y el teórico representa oportunidades de mejora en esta métrica. Tenner y De Toro (1997, p. 110) señalan que todas el tiempo que producen las actividades que no agregan valor al proceso como tiempos de espera, tiempos de almacenamientos y otras, se les conoce como *tiempos de no procesamiento*.

derivado a sus orígenes en la Administración Científica, los procesos históricamente han sido erróneamente identificados y asociados como funciones departamentales (ejemplo: Contabilidad, Recursos Humanos, Finanzas, Producción, etc.) (Harrington, 1991, pp. 10-13). Desde esa óptica funcional, los procesos operan en una realidad organizacional compleja<sup>23</sup> que hace difícil su identificación y clasificación. Sin embargo, debido a la importancia que tiene para los gerentes de las organizaciones, el conocer con suficiente profundidad los procesos organizacionales con el objeto de mejorar el rendimiento de los mismos, ha provocado, que algunos autores hayan podido clasificar los procesos por su ubicación en el nivel jerárquico de la organización. Tarea nada sencilla, debido a la insuficiente y variada literatura teórica del tema.

De esta manera, entendiendo a las organizaciones como intrínsecamente multi-funcionales por su naturaleza del trabajo mismo, los procesos pueden operar a un nivel macro del trabajo organizacional. Bajo este enfoque, dichas multifunciones son denominadas: **«Macroprocesos»** (Harrington, 1991, p. 31). Cada macroproceso a su vez, está lógicamente constituido por múltiples segmentos que actúan a un nivel más micro de la estructura jerárquica de la organización, los cuales son denominados como: **«Microprocesos o subprocesos»** (Harrington, 1991, p.31; Tenner y De Toro, 1997, p.71). Por su parte, cada microproceso se encuentra conformado por un grupo de operaciones más específicas que se denominan: **«actividades»** que como su nombre lo indica son entendidas como una unidad del proceso que puede realizar un trabajo (material o mental) (Harrington, 1991; Kanawaty, 2000). Esta clasificación, por nivel de actuación de la organización puede llegar hasta el nivel de sub-actividades denominadas **«tareas u operaciones»** (Harrington, 1991). Ver figura 5 al respecto:

**Figura 5. Clasificación de procesos por su ubicación en la jerarquía organizacional**



Fuente: Interpretado de Harrington, James H. (1991), "Business Process Improvement; The breakthrough strategy for Total Quality, Productivity and Competitiveness". Editorial McGraw-Hill. Página, 31.

<sup>23</sup> Para Mintzberg (1984), una organización es compleja porque engloba un gran conjunto de recursos, máquinas, información, productos, y personas que interactúan para conseguir un resultado e impacto en el mercado.

Otra clasificación similar a la anterior, se relaciona con la idea de las fronteras que se generan por la estructura organizacional, por ejemplo, los procesos que operan dentro de un límite organizacional (un área o un departamento) se les conoce como «**funcionales o verticales**». Mientras que los procesos que atraviesan y van más allá de un límite organizacional, se les conoce como: «**inter-funcionales u horizontales**» (Tenner y De Toro, 1997, p. 71; Salgueiro, 1999, p. 40). Dentro de esta clasificación, también se encuentran aquellos procesos que cruzan las fronteras de la organización (dos o más empresas que operan en conjunto), es decir, los procesos «**inter-organizacionales**». Y en un nivel menor, se encuentran los procesos «**inter-personales**» o aquellos procesos que involucran actividades que se realizan o que se encuentran dentro de las áreas departamentales, que comúnmente se les denomina: *funciones departamentales* (Davenport y Short, 1990, p. 18). Por otra parte, desde el punto de vista de la importancia estratégica de la organización, los procesos se pueden clasificar en: «**procesos claves (core process)**» y «**procesos de soporte**». Los primeros se entienden como aquellos procesos que representa la razón de ser del negocio, es decir, aquellos procesos primordiales de la organización de cara a sus resultados, generalmente son asociados con las competencias y las capacidades esenciales de la empresa (Prahalad y Hamel, 1990). Mientras que los procesos de soporte o secundarios, sirven de apoyo y sustentos a otros procesos y sus clientes son internos y normalmente están dentro de la propia área de trabajo (Kaplan y Murdock, 1991; Tenner y De Toro, 1997).

Siguiendo una idea similar, otros autores han clasificado a los procesos por su función o papel que toman dentro de la organización. La clasificación tradicional de este tipo de procesos es la de dividir los procesos en tres grandes grupos: **1) los procesos de gestión estratégica, 2) los procesos operativos, 3) los procesos de soporte** (Childe *et al.*, 1994, p. 25; Bal, 1998, p. 343)<sup>24</sup>. De acuerdo a esta clasificación, los procesos de *gestión estratégica* son aquellos en los que se encuentran involucradas todas las actividades de planificación estratégica de la organización. Funcionan como un conjunto de actividades de dirección que toman ideas del ambiente de negocios, del feedback de los clientes y de otras fuentes, para que sean transformadas en grupos de estrategias, metas operativas y métricas de rendimiento. Otros autores, los denominan como *procesos de dirección o gerenciales*, y proporcionan algunos ejemplos de los mismos: monitoreo de la producción, gestión de la información, pronósticos de ventas, planificación estratégica y localización de recursos, etc. (Davenport, 1993, p. 8; Biazzo y Bernardi, 2003, p. 151).

---

<sup>24</sup> Bal (1998, p. 342-343), argumenta que todos estos tipos de procesos son visualizados bajo cuatro puntos de vista: a) *la funcional*, que tipo de actividad o tarea se debe operar en el proceso; b) *la visión de comportamiento*, relativa a cuándo y dónde se ejecutará el proceso; c) *la organizacional*, es decir, quién ejecutará el proceso y los mecanismos de interrelación con los recursos de la empresa; d) *la visión de información*, representa todos los recursos que son necesarios para la ejecución y manipulación del proceso, datos, entradas y salidas.

Posteriormente, se encuentran los 2) *procesos operativos* que también se pueden entender como «*procesos con flujo de pedido*». Por esta denominación, el proceso comienza con el pedido o solicitud de un cliente que genera se accione el mecanismo de transformación de entradas (inputs) en salidas (outputs) (ver figura 3). Dichas salidas, tienen que ir acorde a los requerimientos del cliente, por lo tanto, no sólo basta producirlos, también hay que distribuirlos y entregarlos (ejemplo: el desarrollo de nuevos productos, compras y adquisiciones, manufactura, logística integrada, servicio post venta, etc.) (Davenport, 1993; Bal, 1998). A su vez los procesos operacionales se pueden sub-clasificar en: **1) procesos de manufactura y, 2) procesos de servicio**. Los *procesos de manufactura* son el grupo de actividades que producen bienes físicos y tangibles que tienen poca relación con los clientes, debido a que los clientes se relacionan más con los distribuidores del producto que con el proceso mismo (Harrington, 1991; Krajewsky y Ritzman, 2002). Mientras que los *procesos de servicio*, son aquellos que una salida (output) de naturaleza intangible que no se puede almacenar, razón por la cual el cliente, tiene un alto grado de contacto dentro del elemento transformador del proceso mismo (Lovelock, 1996). Ejemplo de los mismos, son la industria de servicios en general, tiendas comerciales, restaurantes, hoteles, etc., pero también dentro de esta clasificación se encuentran los servicios públicos (Harrington y Harris, 2000)<sup>25</sup>. El último de los tres tipos de procesos que Childe *et al.*, (1994) proponen, son los 3) *procesos de soporte*, que como ya se describió, cuando se analizó la clasificación de procesos por importancia estratégica, este tipo de procesos, representan el conjunto de actividades requeridas para apoyar a los procesos operacionales y en su caso, los procesos esenciales de la organización (ejemplo: gestión de recursos humanos, marketing, etc.).

Ahora bien, la clasificación más integral encontrada en la literatura es la que proporciona Garvin (1998). La razón de la afirmación, es que además de analizar los procesos de trabajo u operativos, el autor integra los procesos relacionados con el factor humano y la gestión del cambio como parte de los procesos de las organizaciones. En este sentido, los procesos según este autor se clasifican en tres grupos: **1) procesos de trabajo, 2) procesos de comportamiento de las personas y 3) procesos de cambio**. Los *procesos de trabajo* (*primer grupo*) que propone Garvin están enfocados al trabajo cotidiano, al

---

<sup>25</sup> Harrington and Harris (2000, pp.32-33), muestran una clasificación de procesos de servicio en relación con la utilidad que el cliente le da al mismo. De esta manera los autores los clasifican en: a) *procesos de servicio donde los requerimientos del cliente son los mismos*, ejemplo de los mismos, el servicio de luz eléctrica y de agua potable; b) *Procesos de servicio donde el cliente requiere variedad*, ejemplo de los mismos son la solicitud específica de algún detalle en un platillo estándar de un restaurante; c) *Procesos de servicio donde los requerimientos del cliente dependen de la situación*. Siguiendo con el ejemplo del restaurante hay días que no se tiene tiempo para disfrutar una comida específica, por lo que la rapidez en el servicio es la variable que condiciona el servicio.



cumplimiento de tareas y tienen sus raíces en la ingeniería industrial y la medición del trabajo. Los sub-clasifica también en *procesos operacionales* (aquellos que se relacionan con el propósito central del negocio) y en *procesos gerenciales* (aquellos procesos que sirven de apoyo a los operacionales) (Garvin, 1998, p. 41). Posteriormente, *los procesos del comportamiento de las personas (el segundo grupo)*, es definido como aquel grupo de actividades que genera patrones compartidos del comportamiento de las personas, el modo en que actúan e interactúan. Por tal motivo, este tipo de procesos tienen su origen en el campo de la teoría organizacional y la dinámica de grupos. Por otro lado, este tipo de procesos refleja las características de la cultura organizacional, la forma de actuar e interactuar de los empleados, directivos, líderes, clientes, proveedores etc. Los sub-clasifica a su vez en: 1) *procesos de toma de decisiones*, 2) *procesos de comunicación y procesos de aprendizaje organizacional* (Garvin, 1998, p. 41).

Por último, *los procesos de cambio (tercer grupo)*, Garvin los define como una secuencia de eventos que muestra como los individuos, grupos y organizaciones se adaptan, crecen y se desarrollan en un espacio de tiempo determinado dentro de la evolución de la empresa (Garvin, 1998, p. 41). Para Garvin (1998), estos cambios son dinámicos e ínter-temporales, y siguen al menos cuatro tipologías: 1) los cambios autónomos, 2) los inducidos, 3) los cambios incrementales, 4) y los revolucionarios. Ejemplo de los mismos, son el crecimiento, el desarrollo, la transformación, la consolidación, y el declive de una organización. Al respecto algunos autores de la teoría del cambio, comparten la idea de que esta secuencia de eventos pueden ser visualizados como un proceso (Van de Ven y Huber, 1990; Van de Ven, 1992; Strauss y Corbin, 1990; Pettigrew, 1997; Pettigrew *et al.*, 2001). Van de Ven y Huber (1990, p. 213) señalan en este sentido:

*«Estudiar el cambio organizacional tiende a enfocarse a dos tipos de preguntas principales: 1) ¿Cuáles son los antecedentes o consecuencias de los cambios en los mecanismos organizacionales o prácticas administrativas?, 2) ¿Cómo los cambios organizacionales emergen, se desarrollan, crecen y terminan en el tiempo?.....La segunda pregunta requiere de una explicación desde la `teoría de procesos' para entender el orden temporal y secuencial en el cual un grupo discreto de eventos ocurren basados en una historia o narrativa».*

En ese mismo orden de ideas, Strauss y Corbin (1990, pp. 144-148) comentan:

*«Los procesos son un modo de darle vida a los datos, tomando fotografías instantáneas de la acción/interacción y vincularlas con una forma de secuencia o serie.....Los procesos son el modo analítico para contabilizar o explicar los cambios».*

Pettigrew (1997, p. 338) por su parte indica en su artículo *«What is a processual analysis?»*, que un proceso se puede definir como:

*«Una secuencia de eventos, acciones y actividades que se desarrolla durante el tiempo en un contexto determinado».*<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Adicionalmente, Van de Ven (1992) argumenta que el término de procesos es referenciado en la literatura de tres maneras: a) mediante la lógica que explica las relaciones causales en una teoría de la varianza; b) como

### 2.1.5. Los procesos dentro de la Gestión por Calidad Total

En la literatura académica y de negocios del tema de la Gestión por Calidad Total (TQM<sup>27</sup>) todavía no existe una clara delimitación, en dónde se comenzaron a considerar a los procesos dentro de esta perspectiva gerencial (Camisón *et al.*, 2007). Aunque como se recordará, de acuerdo a lo descrito en el apartado 2.1.1. – *Antecedentes en las escuelas del management de los procesos* –, los procesos no fueron considerados de forma sistemática y científica hasta principios de siglo XX, con los cambios revolucionarios para mejorar la gestión de las organizaciones de Taylor (Davenport y Beers, 1995). Por tal motivo, además de la escuela clásica, la literatura indica que esta relación «Procesos-TQM» comenzó a conformarse en los trabajos de control estadístico de calidad de Walter Shewhart a mediados de los años veinte del siglo pasado (1924). Shewhart escribió su libro «*Economic Control of Quality of Manufactured Products*» de 1931, en el cual, desarrolló las primeras herramientas estadísticas que permitían hacer más operativa y estructurada control, monitoreo y mejora de los procesos operacionales de una organización (Shewhart, 1931). El estudio de los procesos ayudó a establecer los principios del **Control Estadístico de Procesos** (Statistical Process Control-SPC por sus siglas en inglés) a través del análisis y cálculos matemáticos y procedimientos estadísticos ingenieriles (Giroux y Landry, 1998).

Para mediados de los años sesenta, Armand Feigebbaum introdujo el concepto de «**Control Total de la Calidad**» (Total Quality Control-TQC por sus siglas en inglés). La introducción del concepto de TQC de Feigebbaum, tenía como finalidad comenzar a desterrar la vieja concepción para la época del control de calidad por inspección, el cual, simplemente permitía que el control de la calidad de un producto se convirtiera en una tarea de re-procesos de productos con fallas (Feigebbaum, 1991). En este sentido, el control estadístico de procesos de Shewhart, aunado a la visión global de responsabilidad compartida por la calidad en la organización de Feigebbaum, representó un punto de quiebre para el viejo enfoque del control de los productos y procesos por inspección (Garvin, 1988). Ahora bien, la literatura también señala, que otro de los orígenes de la relación de los procesos con el TQM fue en el seno de las empresas japonesas, derivada de las enseñanzas de dos profesores norteamericanos William Deming y Joseph Jurán a

---

una categoría de conceptos que se refieren a organizaciones e individuos y c) como una secuencia de eventos que describe como las cosas cambian en el tiempo. De las tres aproximaciones, sólo la tercera permite una observación directa y explícita del proceso en acción, por lo tanto, le puede permitir a un investigador comprender, describir o cuantificar, cómo algunas entidades o temas se desarrollan o cambian en el tiempo. Por otra parte, para Pettigrew, Woodman, *et al.*, (2001) la definición del concepto de procesos que se debe referir en la literatura de la gestión del cambio, debe centrarse en la secuencia de eventos (de individuos o colectivos), actividades, acciones que se desarrollan en el tiempo dentro de un contexto determinado.

<sup>27</sup> El acrónimo TQM viene de la palabra en inglés Total Quality Management. Dicha abreviatura TQM será utilizada durante esta memoria de tesis refiriéndonos siempre a la descripción indicada.

principios de los años cincuenta (Ishikawa, 1988). La vertiente japonesa del TQM se conoció como el «**Control Total de la Calidad en toda la Empresa**» (Company Wide Quality Control-CWQC por sus siglas en inglés), Diferenciada principalmente del TQC americano, en el énfasis que se hacía en la educación, entrenamiento y participación de los empleados en la resolución de los problemas de calidad de los procesos de trabajo (Mizuno, 1988; Galgano, 2003). Hasta la fecha, sigue existiendo debate acerca del origen del concepto entre académicos y practicantes (ya sea americano o japonés) (Martínez, *et al.*, 1998).

A partir de este momento, a lo largo de los años un gran número de expertos o los llamados «filósofos» en el enfoque del TQM, tales como Deming (1986) con sus doce principios, Jurán (1974) con su «*Trilogía de la Calidad*», Ishikawa (1988) con sus herramientas básicas de calidad y sus círculos de calidad, Crosby (1979) con sus costes de la calidad y su modelo de «*Zero Defectos*», Taguchi (1979) con su medida robusta de la calidad y algunos otros, desarrollaron sus propios modelos y perspectivas del TQM (Crosby, 1979; Taguchi, 1979; Gutiérrez-Pulido, 2005). Prácticamente todas estas aproximaciones consideran a los procesos como un elemento central para asegurar y mejorar la calidad de los productos y/o servicios (Gutiérrez-Pulido, 2005). Al respecto, Deming (1986) consideraba en su quinto principio rector (*mejorar constantemente el sistema de producción y de servicio*), la necesidad que tienen las organizaciones de reducir la variabilidad de los procesos organizacionales (Anderson *et al.*, 1994). Reafirmando la necesidad constante de buscar los problemas que existen en el sistema de gestión (conformado por procesos) a través del ciclo de diseñar, producir, inspección y comercialización, y servicios – *Ciclo de control de Shewhart*, más tarde denominado ciclo de mejora PDCA de Deming – (Saraph *et al.*, 1989). Joseph Jurán (1974) por su parte, consideraba como parte esencial de su modelo de la trilogía de la calidad la identificación y el análisis estadístico de los procesos para su control y aseguramiento, con el fin de eliminar defectos (oportunidades de mejora) de manera continua.

Por el lado de la vertiente japonesa, Ishikawa (1988, 1994) sustentó muchas de sus técnicas en la solución de problemas que se presentaban en los procesos de manufactura, es decir, Ishikawa llevó los conceptos de calidad a las áreas o talleres de trabajo, dónde operan los procesos (Cuatrecasas, 2005). Remarcado por su énfasis en el que las organizaciones pueden pensar en un sólo proceso integral en el cual, la siguiente fase de un proceso de trabajo sea un cliente – *referido a un cliente interno* – (Ishikawa, 1988). No obstante, todo este conjunto de aproximaciones que representan un grupo colectivo de ideas, técnicas, métodos y pensamientos filosóficos sobre el TQM, han generado que el concepto se convierta en ambiguo, ecléctico y difícil de comprender (Ehrember y Stupak,

1994). Debido a esta diversidad, es difícil establecer una definición global única o estándar del TQM, más bien, cada aproximación aporta fortalezas y debilidades en relación a su medida, generalización, aplicación en los sistemas de gestión o relevancia para el cliente (Reeves y Bednar, 1994). Algunos autores académicos y del ámbito gerencial, han desarrollado estudios para encontrar puntos de encuentro, factores críticos e incluso características esenciales del TQM. En una investigación presentada en el número de julio del Academy of Management Review dedicado al TQM, Dean y Bowen (1994, p. 394) concluyen, que el TQM se puede comprender con una filosofía o aproximación de gestión la cual se caracteriza por contar con **principios, prácticas y técnicas**. Los tres principios que consideran estos autores son: **1) el enfoque al cliente, 2) la mejora continua, y 3) el trabajo en equipo**. En la siguiente tabla se muestra la relación de estos tres principios:

**Tabla 2. Principios, Prácticas y Técnicas del TQM**

	<b>Enfoque al Cliente</b>	<b>Mejora Continua</b>	<b>Trabajo en Equipo</b>
<b>Principios</b>	Es de suma importancia a cumplir con las necesidades del cliente con respecto a los productos y servicios, por lo que se requiere un enfoque organizacional global hacia el cliente.	Consistente satisfacción del cliente sólo se puede asegurar <u>mediante una mejora implacable de los procesos de trabajo</u> que crean productos y servicios.	El enfoque al cliente y la mejora continua son la mejor forma de asegurar la colaboración a través de toda la organización, al igual que entre proveedores y clientes.
<b>Prácticas</b>	-Contacto directo con el cliente. -Recolectar información acerca de las necesidades del cliente. -Utilizar la información en el diseño y la entrega del producto o servicio.	<b><u>-Análisis de procesos.</u></b> <b><u>-Reingeniería.</u></b> <b><u>-Resolución de Problemas.</u></b> -Ciclo de Planear, Hacer, Verificar y Actuar (PDCA por sus siglas en inglés).	-Formación de varios equipos de trabajo. -Entrenamiento en habilidades de grupo. -Adaptación de las unidades organizacionales al proceso de mejora.
<b>Técnicas</b>	-Encuestas al cliente y grupos focales. -Despliegue de la función de calidad (QFD por sus siglas en inglés) que traduce los requerimientos del cliente en especificaciones del producto.	<b><u>-Diagramas de flujo.</u></b> -Análisis de Pareto. <b><u>-Control Estadístico de Procesos.</u></b> -Diagramas de espina de pescado (Causa-efecto).	-Métodos de desarrollo organizacional tales como la técnica de grupo nominal. -

Fuente: Adaptado de Dean, J. and Bowen, D. E. (1994). "Management theory and total quality improvement research and practice through theory development." *Academy of management review* 19(3), p. 395.

Como se puede observar en la tabla 2, el segundo principio – *Mejora Continua* – centra su énfasis en la Mejora Continua de Procesos (MCP) (frases subrayadas y en negritas). Un resultado fundamental de la investigación de estos autores con respecto al segundo principio, es el hecho de entender a las organizaciones, como sistemas de procesos interrelacionados que continuamente deben ser mejorados para cumplir de manera constante con los requerimientos y expectativas de los clientes (Dean y Bowen, 1994).

En ese mismo orden de ideas, otros autores indican que el TQM, puede ser visualizado como un **sistema de gestión que involucra tres componentes interdependientes**, que se soportan unos a otros – **valores, metodologías y herramientas**, – y que tienen como propósito incrementar la satisfacción del cliente externo e interno y reducir el consumo de recursos de la organización (Hellsten y Klefsjö, 2000; Anderson *et al.*, 2006). Los tres componentes son entendidos por Hellsten y Klefsjö (2000, p. 243) como: 1) *Valores*, entendido como todos los componentes que trabajan juntos para conformar la cultura de una organización; 2) *Metodologías*<sup>28</sup>, comprendida como un cierto número de actividades que se ejecutan de cierta manera o que representan el medio para trabajar dentro de la organización con el fin de alcanzar los valores; 3) *Herramientas*, entendidas como cualquier tarea que tiene bases estadísticas, que apoyan la toma de decisiones o facilitan el análisis de datos. Ante los análisis de Dean y Bowen (1994) y de Hellsten y Klefsjö (2000), prácticamente todas las definiciones del TQM en la literatura coincide en al menos seis características básicas que la delimitan<sup>29</sup>. Partiendo de las características que propone Ehreberg y Stupak (1994, p. 90), a continuación se describen cada una de ellas:

1. **Enfoque en la mejora de los procesos.** Característica que permite el crecimiento del rendimiento organizacional a través del análisis de datos permanentes que impacta en una mejora constante de los procesos de la organización, los cuales te llevan a una consistente satisfacción de los clientes (Oakland, 1993; Anderson *et al.*, 1994; Ward, 1994; Dale, 1999).
2. **La calidad es definida por los clientes.** El enfoque al cliente es uno de los principios básicos del TQM. Conocer, comprender y adaptar las necesidades y expectativas de los clientes a la organización representan el propósito central del TQM (Dahlgaard *et al.*, 1994).
3. **Las personas son facultadas para tomar decisiones.** La idea de que las personas pueden pensar en la solución de sus problemas de trabajo y además tomar sus propias decisiones para solucionarlos representa un principio básico de confianza y respeto hacia el trabajo de los empleados. Esta característica también incluye el trabajo en equipo y la comunicación efectiva (Spencer, 1994; Briggs y Keogh, 1999).
4. **Decisiones basadas en hechos y datos.** Hablar con datos es un principio fundamental del TQM. El control estadístico de procesos juega un rol clave en la detección de áreas de mejora. Si se quiere mejorar los procesos, antes que nada se tienen que medir (Juran, 1974; Juran y Gryna, 1988; Ishikawa 1994).

---

<sup>28</sup> Otra definición del término “*metodología*” es la que presenta Kettinger, Teng et al. (1997, p. 58) al definirla como: “*Una colección de métodos de solución de problemas gobernados por un grupo de principios comunes filosóficos que tienen como meta la resolución de problemas*”.

<sup>29</sup> Giroux y Landry (1998) han clasificado a los principales autores de aproximaciones y modelos del TQM en dos escuelas principales: a) *La escuela racional*, en donde todos los modelos centran su atención en la importancia de actuar sobre los procesos y los sistemas (Deming, Jurán, Feigebaum, e Ishikawa); b) *la escuela normativa*, en la que reafirma la importancia de la responsabilidad individual de los empleados hacia la calidad, desde el más alto directivo hasta el empleado de línea (Crosby, Peters y Waterman). Por otro lado, Spencer (1994) realiza un estudio comparativo del TQM con los modelos de la teoría organizacional (Mecanicista, Orgánico y Cultural), su investigación señala que el TQM, es generalmente asociado con el modelo *Orgánico* en donde existe más libertad para que los empleados tomen decisiones en sus áreas de trabajo. No obstante, comenta que en ciertos aspectos, como el control estadístico de procesos, también se acerca al modelo *Mecanicista*, asociado con la disciplina y el seguimiento de estándares e instrucciones.

5. **Compromiso a largo plazo y liderazgo efectivo por parte de la dirección.** Quizás uno de las características en que todos los autores en el tema coinciden. Si en este principio esencial, es muy difícil alcanzar el éxito del TQM en una organización (Sayol, 1992).
6. **Educación y Entrenamiento en todos los niveles.** El TQM basa la mayor parte de sus esfuerzos en la educación y el entrenamiento de los empleados. De acuerdo a Ishikawa (1988), la calidad comienza y termina con la educación.

Derivado a que el TQM ha sido desarrollado desde el campo de los negocios, la literatura académica del tema es escasa y apenas ha comenzado a explorar estas características como posibles factores críticos de un modelo teórico que sustente o deseche la perspectiva del TQM (Palmberg, 2005). Además, durante los años noventa dicha aproximación gerencial fue duramente criticada por diferentes autores que argumentaban fallos y problemas de aplicarlo en las organizaciones, algunos incluso también señalaron como una «*moda gerencial*» o un «*rumor pasajero*» de nuestro de tiempo (Harari, 1993; Tatikonda y Tatikonda, 1993; Brown, 1993; Romano, 1994; Hackman y Wageman, 1995; Tamimi y Sebastianelli, 1998; Beer, 2003)<sup>30</sup>. Sin embargo para otros autores, la mayoría de estos fallos ocurridos durante la implementación del TQM son atribuidos a la poca visualización del concepto como un sistema integral y a la aplicación errónea de los métodos, técnicas y herramientas que se derivan los factores críticos del TQM (Zhang, 2000). Entendiendo que el TQM está compuesto por una red de componentes o factores interdependientes, que a su vez están integrados por una serie de técnicas y herramientas (Sitkin *et al.*, 1994; Wilkinson *et al.*, 1998; Zhang, 2000; Tari, 2005). De esta manera, la relación que existe entre este factor crítico – concepto de procesos o de la Mejora Continua de Procesos – con el TQM apenas ha comenzado a evaluarse en estudios empírico.

A continuación se describe un resumen de estas investigaciones enfocando a la Mejora Continua de Procesos como una característica elemental o factor crítico del TQM, la tabla está basada en el análisis de la literatura que presenta Tari (2005, p. 185) de los componentes que pueden llevar al éxito un esfuerzo de TQM.

---

<sup>30</sup> Entre los fallos más importantes que se reportan estos autores están: a) los empleados no son entrenados en técnicas de discusiones grupales y comunicación, lo que repercute en un pobre entrenamiento en técnicas de solución de problemas; b) el TQM genera su propia burocracia interna, exceso de equipos, de personas dedicadas al sistema, etc. c) en ocasiones se delega a los “gurues” de la calidad de la compañía todo el peso del esfuerzo, en lugar de realmente entregárselo a las personas que deben realiza el trabajo; d) Los esfuerzos de TQM se vinculan muy poco a mecanismos de incentivos y recompensas en la gestión; e) se tiene poco claro la visión, el propósito y la estrategia a seguir; f) Comunicación cerrada entre los empleados y la alta dirección; g) equipo directivo poco convencido y eficaz. Algunos de estos autores reportan encuestas que se han realizado en organizaciones que han aplicado el TQM y que han fracasado. Por ejemplo, el Boston Consulting Group en su encuesta con 500 compañías de los Estados Unidos de América señalaba que sólo 1/3 de las mismas creía que el TQM había aportado una ventaja competitiva para las mismas. Mientras que el A. T. Kearny Consulting señalaba, que sólo el 20% de 100 firmas británicas creía que los programas de calidad habían tenido un impacto significativo (Tatikonda y Tatikonda, 1993; Beer, 2003). Por último, autores clásicos del tema como William E. Deming, señalaron algunas vez que el TQM como tal, es sólo un rumor y que él, jamás hablo de ese término (Ver la referencia de Romano, 1994).

**Tabla 3. Principales investigaciones empíricas de la Mejora Continua de Procesos dentro del TQM**

Investigación Empírica	Autores	Referencia de la variable procesos o mejora de procesos
An instrument for measuring the critical factors of quality management.	Saraph, Benson <i>et al.</i> (1989).	De los 8 factores críticos que señalan los autores el número 6 fue designado para la « <i>Gestión por Procesos (Process Management)</i> », entendido como la clarificación de todas las actividades que componen el proceso, su responsable y sus fronteras, además de todas las actividades de control estadístico del mismo, y los mecanismos de mantenimiento preventivo y sistemas de prueba-error (pokayokes <sup>31</sup> ). Los resultados indican una correlación positiva alta del factor 6 (gestión por procesos) con respecto al rendimiento de la organización después de implantar el TQM, específicamente en los temas referentes al control y mejora de los procesos el rango fue entre 0.60 y 0.61 (Saraph <i>et al.</i> , 1989).
Identification of the critical factors of TQM.	Black y Porter (1996).	Estos investigadores ampliaron el trabajo de Saraph, Benson <i>et al.</i> (1989) en el sentido que determinaron 10 factores críticos relacionados con el Premio Malcolm Baldrige <sup>32</sup> y las 8 variables previas del trabajo de Saraph, Benson <i>et al.</i> (1989). Directamente no especifican a la Mejora Continua de Procesos, pero indirectamente lo relacionan con los factores críticos de las « <i>estructuras de trabajo en equipo para la mejora de procesos</i> » y con el de « <i>planificación operativa de la calidad</i> » (Black y Porter, 1996).
Development and Validation of TQM Implementation Constructs.	Ahire, Gholar <i>et al.</i> (1996).	Estos autores también validaron 12 constructos del TQM, entre los cuales consideraron al « <i>Control Estadístico de Procesos</i> » como el único factor crítico relacionado con la Mejora Continua de Procesos. Sin embargo, las correlaciones de este factor crítico con respecto a las variables independientes como fueron la « <i>mejora de la calidad del producto</i> » y el « <i>rendimiento organizacional</i> » no fueron significativas (Ahire <i>et al.</i> , 1996).
A framework for quality management research and an associated measurement instrument.	Flynn, Sakakibara, <i>et al.</i> (1994).	Presentaron en su investigación empírica la definición de un modelo esquemático compuesto por siete dimensiones de la calidad ( <i>soporte de la alta dirección, calidad de la información, diseño de producto, gestión de la fuerza laboral, involucramiento con proveedores e involucramiento con cliente</i> ), y su respectivo instrumento de medición. Una de las características estudiada en esta investigación fue la dimensión III: « <i>gestión por procesos</i> ». Dicha dimensión a su vez estaba compuesto por las siguientes subcategorías: mantenimiento y limpieza del equipo, estándares de trabajo, mejora de procesos, organización del trabajo. Los resultados demostraron que las actividades relacionadas con el constructo « <i>gestión por procesos</i> » aunado al de « <i>liderazgo para la calidad, calidad de la información y gestión de la fuerza laboral</i> » tiene un efecto estadísticamente significativo en la variable dependiente que era « <i>el desempeño del producto con respecto a su calidad</i> » (Flynn <i>et al.</i> , 1994).
The impact of Quality Management	Flynn, Schroeder <i>et al.</i> (1995).	Una de las variables estudiadas por estos autores fue la de « <i>gestión de los flujos de procesos (Process flow management)</i> », la cual estaba a su vez subdividida por técnicas tales como: « <i>el Justo a</i>

<sup>31</sup> Palabra japonesa que se puede traducir o entender en castellano como «*mecanismos a prueba de errores*».

<sup>32</sup> El Premio Malcolm Baldrige es el Premio de la Calidad de los Estados Unidos de América, fue establecido por decreto gubernamental en 1987. El premio se designó así en honor de quién fue impulsor del premio y Secretario de Comercio en este país desde 1981 hasta 1987. El propósito del premio sigue siendo estimular a las compañías de los Estados Unidos de América a mejora la calidad y la productividad, además de establecer pautas que ayuden a las organizaciones a mejorar (Consultado el 29 de diciembre de 2006 en <http://www.quality.nist.gov>)

Practices on Performance and Competitive Advantage.		<i>Tiempo, el mantenimiento preventivo y la mejora continua del trabajo</i> ». Sus resultados arrojaron que existe una fuerte correlación entre el constructo señalado « <i>gestión de los flujos de procesos</i> » (la variable dependiente) y la « <i>Interrelación con el cliente</i> » (variable independiente) con una R <sup>2</sup> de la regresión de 0.68, lo que demostró la importancia de la práctica de la Mejora Continua de Procesos en relación con su impacto con el cliente. Además la correlación específica referida a las preguntas de la encuesta acerca del mantenimiento y mejora de los procesos en el taller de trabajo (Workfloor) fue de 0.61 y 0.84 respectivamente, nuevamente datos altos (Flynn <i>et al.</i> , 1995).
Total Quality Management as Competitive Advantage: A review and empirical study.	Powell (1995).	La investigación de Powell (1995) consideró como factor preponderante del TQM a la « <i>mejora de procesos (Process Improvement)</i> ». Sin embargo, sus resultados demostraron que sólo existía una alta y significativa correlación ( $r = 0.76$ ) con el rendimiento que generaba el TQM cuando éste se implantaba y aplicaba a largo plazo. Cuando esto no sucedía, es decir, cuando se existía un enfoque de aplicación a corto plazo, la correlación era baja ( $r = 0.19$ ). Los resultados de Powell (1995, pp. 28-29) demostraron que la mejora de procesos representa un factor importante en el éxito del TQM siempre que sea una inversión a largo plazo y se mantenga en el tiempo, y que además, utiliza los elementos intangibles del TQM como son el liderazgo de la alta dirección y la participación del persona (Powell, 1995).
A survey instrument for standardizing TQM modelling research.	Grandzol y Gershon (1998)	La investigación de estos autores considera dos perspectivas del concepto de procesos en su trabajo. La primera como « <i>gestión por procesos</i> », relacionado con la cooperación interna y externa de los participantes, y la segunda la « <i>mejora continua</i> » a través del aprendizaje y participación de los empleados (Grandzol y Gershon, 1998).

Fuente: Interpretado de Tari, J. J. (2005). "Components of successful total quality management.". *The TQM Magazine* 17(2), p. 185. Se adicionan otros estudios no considerados por este autor.

### 2.1.6. La Mejora Continua de Procesos y sus tres dimensiones

La Mejora Continua de Procesos (MCP) presenta en la literatura diversas variantes, esquemas y modalidades de cambio de los procesos de una organización. Diversos autores han descrito diferentes aproximaciones y perspectivas que giran entorno a una idea central, entendida de manera simple, como el análisis sistemático de las actividades y los flujos de los procesos a fin de mejorarlos. A pesar de esta gran variedad, algunos autores han hecho el esfuerzo por agrupar todas estas aproximaciones en grupos que poseen características propias, que les permiten ser analizadas de manera independiente. Este tipo de agrupaciones nos permiten visualizar además la identificación de cada una de ellas, las técnicas, metodologías y herramientas asociadas con ellas. Asimismo, nos permite observar su nivel de aplicación o de grado evolutivo de mejora entre una y otra.

Cada una de estas aproximaciones pueden ser identificadas y analizadas en función de diversos factores y elementos (Childe *et al.*, 1992; MacDonald, 1995; McKay y Radnor, 1998; Jackson y Sloane, 2003; Galgano 2003), tales como:



- **El grado de cambio o tipo de mejora** que se busca lograr en el rendimiento de los procesos y de la organización: incremental o radical, ya sea en las actividades de los procesos, en los procesos mismos o en la organización.
- **Los recursos** (financieros, humanos y materiales) y la infraestructura tecnología requerida (incluyendo el uso de la tecnología de información –TI –), valorada en función de su magnitud alto, medio o bajo.
- **El riesgo potencial** por asumir la introducción de la aproximación de mejora, ya sea alto, medio o bajo. Este factor también incluye aspectos tales como: la resistencia al cambio, el involucramiento y compromiso tanto por los directivos como por los empleados, así como la influencia del entorno cultural de la organización.
- **El alcance de la mejora**, centrada de manera interna en las actividades del proceso (procesos de tipo funcional), o de procesos completos (procesos de tipo horizontal), mejoras en uno o varios procesos, o bien en toda la red de procesos de toda la organización, también incluir la mejora de los procesos de fuera de la organización (distribución y proveedores). Así como, los procesos del tipo de comportamiento de las personas y el mismo proceso de cambio.
- **La expectativa de los resultados o potenciales beneficios**, es decir, pequeños cambios como pueden ser la solución de problemas específicos de calidad (del producto o servicio), la resolución de quejas e insatisfacción de los clientes, la reducción de costes o de tiempos de ciclo de los procesos; hasta cambios más radicales y bruscos como mejoras en la estructura organizacional, en la red de procesos, en la tecnología de la empresa, en ineficiencias e ineficacias del diseño, producción, distribución y ventas, e incluso se puede pensar en nuevas orientaciones estratégicas, etc.
- **El tiempo y el coste de la mejora**, factores que van en función de la magnitud de su impacto, alto, medio o bajo para el coste, y corto, medio y largo para el tiempo.

A partir del comportamiento de estos elementos, los autores antes citados han realizado el agrupamiento de la Mejora Continua de Procesos en tres dimensiones principales o modalidades, que a continuación se enuncian:

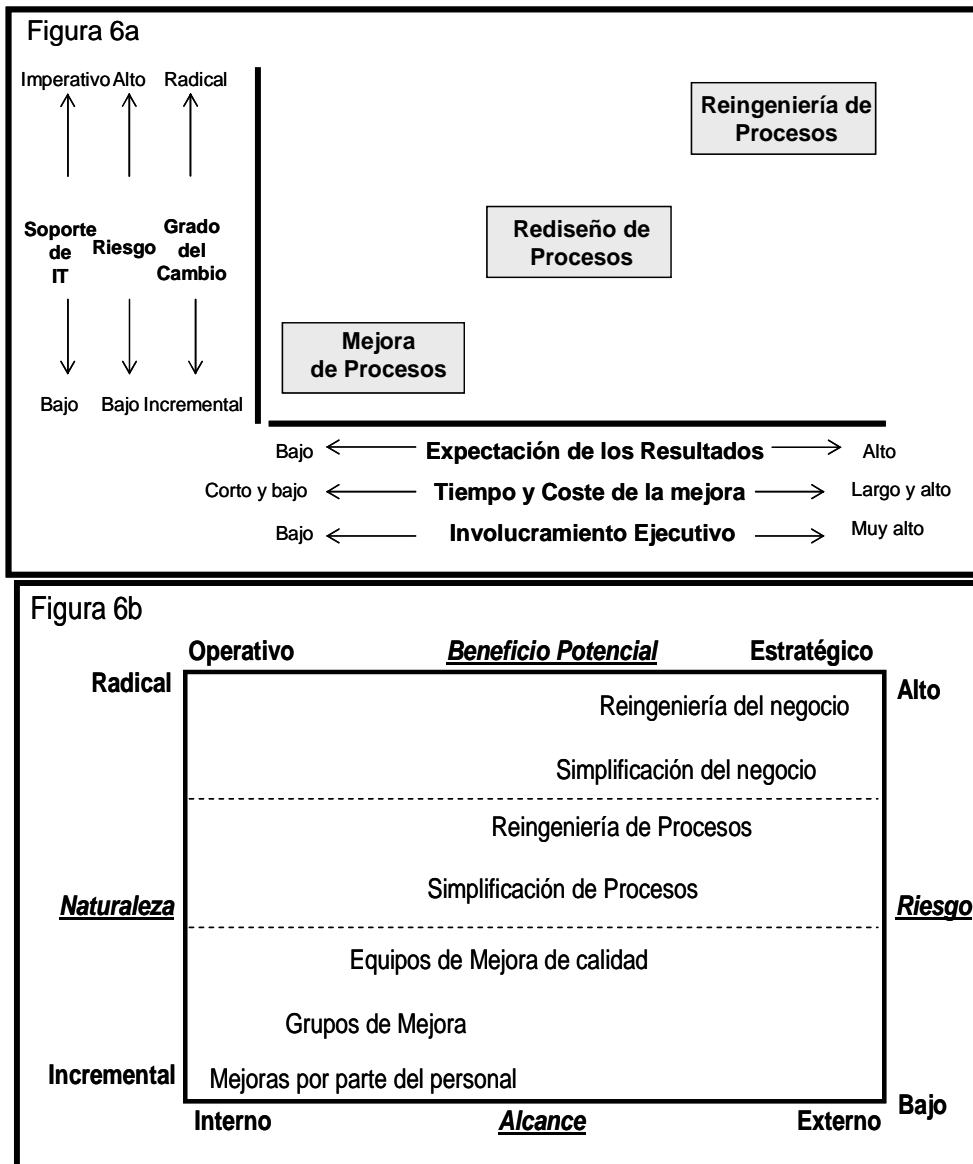
- **La Mejora Continua de Procesos con enfoque incremental o Kaizen.**
- **La Mejora de Procesos o el Rediseño de Procesos.**
- **La Reingeniería de Procesos (relacionada con la transformación organizacional).<sup>33</sup>**

Estas tres dimensiones de la Mejora Continua de Procesos representan un camino por el cual las organizaciones transitan en su búsqueda de la mejora. En otras palabras, pueden partir desde un enfoque de mejoras incrementales, hasta terminar en el completo rediseño del negocio utilizando una aproximación como la Reingeniería de Procesos. Ver figura 6a y 6b (Childe *et al.*, 1992; MacDonald, 1995; Jackson y Sloane, 2003; Galgano, 2003).

---

<sup>33</sup> Jackson y Sloane (2003, p. 96) citando a Regan (1995), clasifica de manera distinta las aproximaciones de la Mejora Continua de Procesos, estos autores señalan que existen tres dimensiones: a) *la Mejora de Procesos del Negocio*, enfocadas a pequeñas mejoras generalmente adscritas a un departamento, su impacto de mejora es entre el 15-25%; b) *la Reingeniería de Procesos*, basada en remodelar los procesos del negocio, en este tipo de mejora se dan cambios más radicales de estructura y forma, su impacto de mejora es entre el 25-45%; c) *la Rearquitectura de los procesos del negocio*, enfocado a un verdadero cambio en toda la infraestructura de la organización (enfoque holístico) y no sólo en los procesos. Su impacto es del 40-65%.

Figura 6a- 6b. Tres aproximaciones de la Mejora Continua de Procesos



Fuente: Para la figura 5a adaptación de Macdonald, J. (1995). Together TQM and BPR are winners. The TQM Magazine (7)3. Página 22. Para la figura 5b adaptación de Childe, S. J., R. S. Maul, et al. (1994). "Frameworks for Understanding Business Process Re-engineering." International journal of operations & production management 14(12). Página 28.

A continuación se describen de manera detallada cada una estas dimensiones.

### 2.1.6.1. La Mejora Continua de Procesos con enfoque incremental o Kaizen

Desde que autores clásicos del TQM como William Deming (1986), Joseph Jurán (1974) y Kaoru Ishikawa (1988) indicaron que el concepto de Mejora Continua de Procesos (MCP), representaba un elemento esencial de esta dimensión. Diferentes metodologías, técnicas y herramientas surgieron y fueron aplicadas en las organizaciones entendidas bajo el enfoque Kaizen. El resultado fue que el concepto, se convirtió en un término difícil y confuso de entender cuando éste, era aplicado dentro de las organizaciones (Brunet y

New, 2003). No obstante, en 1986 se publicó el libro: «*Kaizen, La clave de la ventaja competitiva japonesa*» de Masaaki Imai, el cual proporcionó la primera aproximación sobre lo que el término «*Kaizen*» significaba desde la perspectiva japonesa (Imai, 1989). Para Imai (1989, p. 40), todas las prácticas, métodos y técnicas<sup>34</sup> conocidas como «*puramente japonesas*» relacionadas con el TQM se podrían englobar bajo esta filosofía, como una sombrilla que las aglutina. Su afirmación amplió el debate debido a que otros autores habían señalado que la Mejora Continua, es un factor crítico o característica esencial del TQM y no viceversa (Oakland, 1993; Ward, 1994; Lindberg y Berger, 1997).

Ante todo este contexto, la palabra «*Kaizen*» es una derivación de dos ideogramas japoneses: «*KAI*» que significa «*cambio*» y «*ZEN*» que significa «*El bien, para mejorar*» (Newitt, 1996). En sí se comprende en el mundo empresarial y académico como: «*Mejora Continua o Principio de Mejora Continua*» (Imai, 1989; Lillrank y Kano, 1989) sobretodo en las investigaciones occidentales (Robinson, 1991; Bessant *et al.*, 1994; Lillrank, 1995). Para Imai (1989, p. 39) acuñador del término, el Kaizen se puede entender como: «*Mejoramiento. Por otra parte, significa mejoramiento continuo en la vida personal, familiar, social y de trabajo. Cuando se aplica al lugar de trabajo como un mejoramiento continuo progresivo que involucra a todos gerentes y trabajadores por igual*». En otros términos, el Kaizen es definido como una filosofía que requiere que todas las personas, todos los días, en todos los lugares puedan y deban mejorar (Imai, 2006). Además, esta mejora constante e incremental puede abarcar los ámbitos personales, familiares, sociales y por supuesto del trabajo (Imai, 1989; Malloch, 1997). En este sentido, su práctica le permite a las personas trabajar y vivir bajo un contexto de respeto, ética, honor y armonía por el entorno que le rodea (Styhre, 2001). Otros autores por su parte, han ubicado al Kaizen en las ideas de la escuela de las relaciones humanas de Maslow, McGregor y Mayo (Brunet y New, 2003), o en el pensamiento socio-tecnológico de Trist (de Leede y Kees Loise, 1999).

La literatura nos indica por otra parte otras investigaciones más recientes acerca de esta dimensión – ***La Mejora Continua de Procesos (MCP) bajo la filosofía Kaizen*** –. Al respecto, Bessant y Caffyn (1997, p. 10) la definen como: «*Un proceso de toda la organización que se enfoca en un continuo e incremental esfuerzo de innovación*». Para estos autores la MCP, es entendida como un proceso de innovación constituido por mejoras incrementales que a lo largo del tiempo va generando los cambios que necesita la

---

<sup>34</sup> Las prácticas, métodos y técnicas que Imai (1989, p. 40) indica son las siguientes: Orientación al cliente, Control Total de Calidad, círculos de calidad, sistema de propuestas o sugerencias, Mantenimiento Productivo Total, mejoramiento de la calidad, Justo a Tiempo y Kanban, desarrollo de nuevos productos, actividades de grupos pequeños, cero defectos y mejora de la productividad.

organización. La metáfora de la gota de agua que lentamente desgastando la piedra es la forma exacta de ver a la MCP, bajo su perspectiva. Una definición similar es la que proporciona Jorgensen *et al.*, (2003, p. 1260), al indicar que la MCP es: «Un proceso planeado, sistemático y organizado de toda la organización que busca un cambio incremental de las prácticas existentes que redunde en el rendimiento de la compañía». Ambas definiciones, hacen énfasis en las mejoras pequeñas, de corte incremental y con una alta participación de los empleados en las mismas.

Por otro lado, la práctica de esta dimensión en el mundo empresarial occidental también ha generado dos metodologías de aplicación de la misma. La primera se conoce como «Kaizen Blitz», entendida como un «bombardeo de mejoras», la cual intenta atacar rápidamente un problema a través de pequeñas y acumulables mejoras en los procesos de trabajo (Sheridan, 1997). Generalmente, se asocia al trabajo intensivo de una semana laboral para la resolución de dichos problemas (Montabon, 2005), lo que ha llevado a otros autores a denominarlo como: «Gemba<sup>35</sup> -Kaizen workshop» (Wittenberg, 1994). La segunda metodología, es la que se conoce como «Kaizen Teian», referido a los mecanismos de propuestas o sugerencias de ideas de mejora por parte de los empleados con el fin de solventar problemas de los procesos (Asociación de Relaciones Humanas del Japón, 1992). A pesar de esta variedad, la literatura nos dice que la MCP enfocada al Kaizen presenta ciertas características comunes que la delimitan (Imai, 1998; Tozawa y Bodek, 1998; Brunet, 2000). A continuación se describen:

- **Se orienta a pequeños cambios, graduales e incrementales** que pueden implantarse inmediatamente en el sitio de trabajo (en el *gemba*) (Imai, 1998).
- **En todas las mejoras participan todos los empleados**, los cuales tienen la responsabilidad directa de mejorar. En ocasiones se emplean pequeños grupos de trabajo (conocidos como «equipos de mejora») los cuales trabajan bajo una perspectiva «bottom-up», es decir, de abajo hacia arriba (de los empleados a la dirección) circulan las iniciativas de mejora (Zairi y Letza, 1994).
- **Las mejoras se realizan sobre uno varios problemas<sup>36</sup> de los procesos de trabajo** (Kume, 1985; MacDonald, 1995).
- **También se centran en mejorar los métodos y estándares de trabajo** a través de la búsqueda de gastos o despilfarros (*mudas*<sup>37</sup>) (Ohno, 1978; Susaki, 1987).

---

<sup>35</sup> Palabra japonesa que significa «lugar real», ahora adaptada en la terminología gerencial para referirse al lugar del trabajo o aquel lugar donde se agrega valor a las actividades de los procesos (Imai, 1998, p. 12). Los *gemba-Kaizen workshop* (talleres de mejora en el lugar de trabajo) se caracterizan por trabajar durante una semana laboral en la búsqueda de problemas y despilfarros de los procesos, generalmente se conforma un equipo entre 6 y 12 personas (empleados y supervisores), los cuales en conjunto con un grupo consultor se forman y trabajan en sesiones para solventar problemas o despilfarros de los procesos de trabajo (Wittenberg, 1994; Montabon, 2005).

<sup>36</sup> El término "problema", bajo el contexto de la gestión de operaciones y del TQM es definido por Hitoshi Kume (1985, p. 191) como: «Un resultado indeseable de nuestro trabajo».

<sup>37</sup> Palabra japonesa que se traduce como «gasto/despilfarro/desperdicio», es decir, todas aquellas actividades que no agregan valor a los procesos de trabajo. Ohno (1978, pp. 19-20), los clasificó en siete tipos principales: 1) muda de sobreproducción, 2) de inventario, 3) de elaborar productos defectuosos, 4) de movimiento, 5) de

- El riesgo que se asume es bajo al igual que su coste.
- **Se utilizan técnicas y herramienta estadísticas básicas y sencillas** de aplicar por parte de los empleados.
- El resultado o impacto esperado de las mejoras es bajo, entre sólo el 5% y el 15% del rendimiento del proceso de manera anual (Harrington, 1995, pp. 37-40).
- **Se sustenta en la voluntariedad**, por lo que el nivel de recursos (financieros, materiales y de personas) es mínimo.

En base a todas estas características, la MCP enfocada en el Kaizen se comprende como pequeñas mejoras incrementales y acumulables que permiten reducir o eliminar problemas y/o despilfarros (mudas) de los procesos, llevando a la organización a una espiral de innovación incremental (Tanner y Roncarti, 1994). Todo ello, se realiza a través de la participación voluntaria y autónoma de cada uno de los empleados de la organización, ya sea de manera individual o grupal – equipos de mejora, – los cuales tiene como tarea principal, la realización de actividades de mejora dirigidas a mejorar los procesos del área de trabajo (el gemba) (Cheser, 1998; Jorgensen *et al.*, 2004).

De acuerdo a la literatura, la MCP enfocada al Kaizen realiza estas actividades de mejora a través de dos técnicas elementales: **1) la aplicación del «ciclo de mejora de Deming PDCA<sup>38</sup>»** y **2) la resolución de problemas a través de la llamada *Historia de la Calidad (QC Story por su nombre en inglés)*** (Kume, 1985; Xie y Goh, 1999). El ciclo de mejora de Deming o PDCA (Ver figura 7), fue introducido por Deming (1986) cuando impartió sus seminarios a los empresarios japoneses en la década de los cincuenta, esta técnica fue presentada por este autor como el: «*El ciclo de Shewhart*» (Deming, 1986, p. 88). Años más tarde, después de los seminarios el ciclo de Shewhart que había presentado Deming fue modificado por los empresarios japoneses y por la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (JUSE<sup>39</sup>) al concepto que se le conoce actualmente: «*Ciclo de Mejora de Deming de Planificar, Hacer, Verificar y Actuar (PDCA)*» (Ishikawa, 1988). Algunos autores también señalan que la raíz del *ciclo de mejora PDCA* relacionado con los procesos tiene sus orígenes en las teorías de John Dewey sobre el pensamiento reflexivo, en orientaciones filosóficas del existencialismo (Chung, 1998) e incluso en las perspectivas fenomenológicas de las acciones humanas de Schutz (Suárez-Barraza y Ramis-Pujol, 2005).

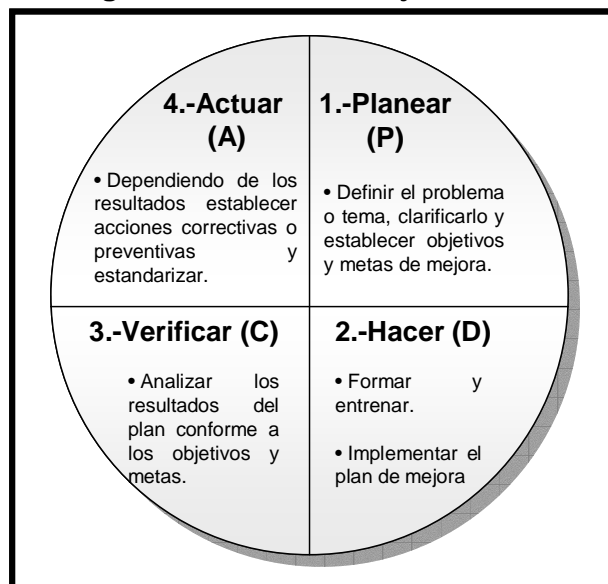
---

procesamiento, 6) de espera y 7) de transporte. Para Fujio Cho, antiguo director de Toyota el gasto/desperdicio se entiende como: “*todo lo que no sea una cantidad mínima de equipo, materiales, pieza, espacio y tiempo de trabajador, que resultan absolutamente esenciales para añadir valor al producto*” (Susaki, 1987, p. 13).

<sup>38</sup> El acrónimo PDCA viene del conjunto de palabras en inglés Plan, Do, Check, Act, que traducidos al español se entienden como Planificar, Hacer, Verificar y Actuar. Dicha abreviatura PDCA será utilizada durante esta memoria de tesis refiriéndonos siempre a la descripción indicada.

<sup>39</sup> Acrónimo en inglés de Japanese Union Scientific Engineers.

Figura 7. El ciclo de mejora PDCA



Fuente: Interpretado de la descripción de Berling, C. (2000). "Continuous Improvement as seen from groups and "improvement agents". *Total Quality Management* 11(4-6), p. S485.

El ciclo de mejora PDCA representa la base conceptual de la MCP y de los modelos teóricos del TQM de diferentes autores y de varias organizaciones estudiadas (Kanji, 1996). Además, de que funciona como el medio por el cual se pueden aplicar actividades de mejora, rutinas y comportamientos de cambio dentro de la organización (Bessant *et al.*, 1994; Bessant y Caffyn, 1997). Para Imai (1989, p.119) y otros autores, la MCP bajo el enfoque del Kaizen opera con el ciclo PDCA en tres niveles de una organización: 1) *a nivel organizacional o gerencial*, vincular el ciclo del PDCA con la estrategia de la organización (planes estratégicos) (Westbrook, 1995; Bessant y Francis, 1999); 2) *a nivel de procesos*, que forma parte del planteamiento original del ciclo, control y mejora de los procesos (Deming, 1986); 3) *a nivel individual*, a través de la voluntariedad y motivación del empleado por proponer ideas de mejora (Asociación de Relaciones Humanas del Japón, 1992; Laraia, 1999). De esta manera, la técnica más precisa para llevar a la práctica el ciclo de mejora PDCA al nivel de procesos es la denominada «*Historia de la Calidad*<sup>40</sup>» (Ishikawa, 1988, p. 141). La Historia de la Calidad se considera un procedimiento de resolución de problemas que consta de siete pasos elementales (Kume, 1985, p. 191), que a continuación se relacionan:

<sup>40</sup> La literatura nos indica que su denominación tan característica fue el resultado de la experiencia de los empresarios japoneses al considerar que esta técnica de búsqueda y solución de problemas de calidad era como una historia o drama teatral (Kume, 1985, p. 191).

**Tabla 4. Técnica de la Historia de la Calidad y su relación con el ciclo PDCA**

No.	Nombre del paso	Descripción	Fase del Ciclo PDCA
1	<b>Identificación del problema.</b>	Se selecciona un problema o conjunto de problemas (tema) a mejorar del área de trabajo.	PLANEAR (QUÉ)
3	<b>Observación y clarificación del problema.</b>	Se clarifican las razones del problema a través de determinar cómo y porqué ocurre el problema. Durante este paso se reúne la información y datos del problema desde diferentes puntos de vista (tiempo, lugar, tipo, síntomas o efectos).	PLANEAR (CÓMO Y POR QUÉ)
4	<b>Análisis.</b> Búsqueda de causas principales.	Determinada la situación actual y conociendo con exactitud la magnitud del problema, así como sus características, es necesario averiguar sus causas, para poder terminar de raíz con el problema, pues, de otro modo, sólo se atacarán los síntomas (efectos) y el problema se seguirá presentando.	PLANEAR
5	<b>Establecimiento de acciones correctivas.</b> (Eliminación de las causas, búsqueda de soluciones).	Conocidos los efectos y las causas, entonces se tienen que analizar las alternativas para solucionar el problema, a través de decidir las acciones de mejora que se van realizar. Para ello, es preciso elaborar un Plan de Acción de Mejora en donde se determine quiénes llevarán a cabo las diferentes acciones, cuándo lo harán, de cuánto tiempo disponen, qué recursos necesitarán, etc.	HACER
6	<b>Verificación.</b> Evaluación de los resultados.	Una vez completado el plazo de tiempo establecido para la ejecución del Plan de Acción de Mejora, entonces se tiene que evaluar la efectividad de dichas acciones, es decir, sus resultados.	VERIFICAR
7	<b>Estandarización.</b> Prevención para evitar la reaparición del problema.	Todas las acciones de mejora que funcionaron en el proceso después de eliminar el problema se deben convertir en la nueva forma de trabajar (Estándar). En caso de que no sea así, habrá que corregir las desviaciones encontradas.	ACTUAR
8	<b>Conclusión.</b>	Establecer un resumen de lo logrado y una reflexión básica de lo aprendido, tanto a nivel individual, cómo a nivel grupal. Este auto-análisis ayudará a establecer un marco referencial en cada trabajador.	ACTUAR

Otra dos técnicas que se consideran básicas dentro de esta dimensión de la MCP, son las «5'S» y los «grupos de mejora» (Ho y Fung, 1994). De acuerdo a la literatura, la técnica de las 5'S se considera como el primer paso en los modelos de TQM y de MCP, debido a que es una metodología que permite organizar y ordenar el área de trabajo como inicio para generar un hábito de mejora (Hirano, 1995). Las 5'S está compuesta por cinco palabras japonesas que representan los pasos a seguir para aplicarla. Dichos pasos son los siguientes: 1) *Seiri (Organización-Separación)*: significa diferenciar entre elementos de trabajo necesarios e innecesarios del área de trabajo, para descartar lo que no se utilice; 2) *Seiton (Ordenar)*: colocar en forma ordenada todos los elementos (materiales, equipos, piezas, etc.) que quedan después del primer paso (el Seiri), de modo que sean de uso fácil y práctico; 3) *Seiso (Limpiar)*: mantener limpio, todo el equipo, máquinas y áreas de trabajo que conforman el ambiente general de trabajo; 4) *Seiketsu (Sistematizar)*: extender hacia uno mismo el concepto de orden y limpieza, y practicar de manera continua y sistemática los tres pasos anteriores; 5) *Shitsuke (Disciplina)*: construir autodisciplina y formar el hábito

de comprometerse a las 5'S mediante el establecimiento de estándares<sup>41</sup> (Takeyuki, 1995; Melnyk *et al.*, 1998).

Para Ho y Fung (1994, p. 25), las 5'S representan un fase esencial para la MCP bajo el enfoque Kaizen, y la recomienda como primer paso dentro de su modelo de implementación de TQM y Mejora Continua. Además, señala que la implementación de las 5'S como primer paso de la MCP ayuda a preparar mentalmente a los empleados para que se sensibilicen y acepten más fácilmente las futuras aplicaciones de técnicas y herramientas más sofisticadas en busca de la Mejora Continua de Procesos – las otras dos aproximaciones de la MCP –. Por el otro lado, de acuerdo a la literatura la siguiente técnica que sigue en paralelo a las 5'S son los «*grupos de mejora*<sup>42</sup>» (Susaki, 1987). Dentro del contexto de la MCP enfocado al Kaizen la literatura del tema generalmente asocia a estos grupos de mejora en dos tipos de agrupaciones: 1) los «*círculos de calidad*» o pequeños grupos de trabajo de carácter permanente que voluntariamente se reúnen a solucionar problemas de calidad del taller de trabajo, mediante el empleo de herramientas estadísticas (Ishikawa, 1988; Watanabe, 1991), 2) «*los equipos de mejora de procesos*», grupos más interdisciplinarios, autodirigidos, con poder de decisión, y nivel técnico avanzado, están enfocados a resolver uno o varios problemas de los procesos, encontrar gastos o despilfarros y eliminarlos. Se consideran a un nivel menor de un equipo de rediseño de procesos y utilizan herramientas estadísticas más avanzadas que los círculos de calidad, pueden ser de carácter temporal o permanente y funcionan con un alcance inter-departamental (Watson, 1998).

En ese mismo orden de ideas, Berger (1997, p. 115) clasifica a los grupos de mejora, en una tipología de cuatro tipos de equipos: 1) los «*círculos de calidad*» (mismo concepto que el japonés), 2) «*equipos orgánicos de Mejora Continua*», son grupos que forman parte de la estructura operacional de la organización. Son permanentes, multi-funcionales y se auto-dirigen en su búsqueda y solución de problemas; 3) «*equipos de expertos en la tarea*», grupos dedicados a mejorar los procesos de carácter temporal en forma de grupos staff, interdisciplinarios, inter-departamentales y con alto grado de especialización; 4) «*los equipos de enfoque amplio de Mejora Continua*», una combinación de las dos anteriores

---

<sup>41</sup> La estandarización en este contexto es entendida como: “el acto de establecer y usar sistemáticamente estándares” (Takeyuki, 1995, p. 15). Un estándar bajo la aproximación de la MCP con enfoque Kaizen se entiende como: “El conjunto de políticas, reglas, instrucciones y procedimientos establecidos por la administración para todas las operaciones principales, las cuales sirven como guía que capacitan a todos los empleados para desempeñar su trabajo con éxito” (Imai, 1989, p. 23). Tanto la estandarización, las 5'S y la eliminación de gastos y desperdicios se consideran los cimientos (elementos básicos) de esta aproximación, además de que propician el cumplimiento exitoso de las variables del elemento transformador de los procesos (calidad, coste, entrega y seguridad) (Imai, 1998).

<sup>42</sup> La literatura del tema de *grupos o equipos de trabajo* es muy amplia y muy variada, en esta memoria de tesis el concepto se centra sólo en los grupos de mejora que se aplican y se utilizan bajo el contexto de la Mejora Continua de Procesos.



tipologías, combina equipos temporales que mejoran procesos y grupos permanentes que solucionan problemas. La técnica del uso de grupos de mejora dentro de la MCP bajo el enfoque Kaizen se considera como parte de los diseños organizacionales que se requieren para aplicar la MCP (de Leede y Kees Loise, 1999).

De acuerdo a la literatura, todas las clasificaciones que presentan los grupos de mejora bajo el contexto de la MCP tienen como elemento en común el uso de la técnica<sup>43</sup> de la Historia de la Calidad (QC Story) y sus respectivas herramientas estadísticas (McQuarter *et al.*, 1995). Las más comúnmente referenciadas para su uso en la literatura son las llamadas «7 herramientas básicas de la calidad», que fueron diseñadas y creadas por Ishikawa (1986) en los años sesenta con el fin de desarrollar estándares de aplicación simples y sencillos, dirigidas a los empleados de las empresas japonesas de manufactura (Kume, 1985; Ishikawa, 1988, 1994). Su aplicación generalmente se encuentra vinculada a técnicas tales como los grupos de mejora y a la historia de la calidad (Kume, 1985). Dichas 7 herramientas estadísticas básicas son: 1) el diagrama de Pareto, 2) el diagrama de causa-efecto o de espina de pescado, 3) la hoja de recolección de datos o de verificación, 4) el diagrama de dispersión, 5) los cuadros de control, 6) la estratificación, 7) el histograma (Ishikawa 1988, p. 192) (ver anexo 1 para detalle). Para Ishikawa (1988, p. 192), el uso de estas herramientas puede resolver el 95% de los problemas de las áreas de trabajo, y su utilidad va desde el control y monitoreo de procesos, hasta el involucramiento y participación total de los empleados en la solución de problemas. En un estudio reciente acerca del tema, se concluye que la importancia de las herramientas dentro de este contexto, no se limita a su uso como simples mecanismos de solución de problemas, sino que además, el uso en conjunto con otras técnicas y metodologías, funcionan como los medios elementales para implementar de manera eficaz los factores críticos de aproximaciones como la MCP y el TQM (Tari, 2005, p. 191).

Por último, la MCP bajo el enfoque el Kaizen también ha recibido diferentes críticas de varios autores que señalan que su enfoque es limitado, lento e incluso arriesgado porque se puede correr el riesgo de un estancamiento en la actuación de la organización (Knorr,

---

<sup>43</sup> Para McQuarter, Scurr, *et al.*, (1995, p. 38), una “técnica” es definida como una aproximación más amplia e integral que tiene como fin la resolución de problemas, y que consta de un grupo de herramientas (Ejemplo: Benchmarking, Control Estadístico de Procesos, la Historia de la Calidad o metodología de solución de problemas, Despliegue de la Función de Calidad (QFD), Análisis de Modos y Fallos, etc.). Una “herramienta” por su parte se define como un mecanismo que tiene una clara función y objetivo, siempre se aplica como un mecanismo solitario (Ejemplo: Las siete herramientas básicas o las nuevas siete herramientas de gestión, que incluye al diagrama de afinidad, el diagrama de flechas, la matriz de datos, el diagrama de relación, el diagrama de sistemas, el cuadro de programa, los diagramas de decisión). Otra dos definiciones son las que presentan Kettinger, Teng *et al.*, (1997, p. 58), para estos autores una “técnica” es un conjunto de procedimientos específicos que tienen como meta asegurar una tarea estándar. Mientras que una “herramienta” es definida como un paquete informático compuesto por varias técnicas.

1991; Burdett, 1994). Además, se argumenta que a corto y mediano plazo no se alcanzan a realizar mejoras que realmente impacten en los resultados financieros de la organización (Chang, 1994). Otros autores han indicado, que es muy difícil esperar que los trabajadores de cualquier organización «*felizmente*» encuentren y eliminen problemas y despilfarros, cuando en muchas ocasiones cada uno de ellos no comparte intereses, convicciones y muchos menos los objetivos de la empresa (Fuccini y Fuccini, 1990; Delbridge *et al.*, 1993). Asimismo, la aproximación de la MCP enfocada en el Kaizen sigue siendo como término, un concepto que todavía no puede ser bien delimitado, considerablemente diverso y adscrito al contexto de la organización que se desarrolla (Brunet y New, 2003).

### **2.1.6.2. La Mejora Continua de Procesos con enfoque de Rediseño de Procesos**

Para mediados de los noventa, la evolución de las ideas tradicionales del TQM y la Mejora Continua de Procesos de corte incremental giró hacia nueva generación de técnicas, metodologías o combinación de palabras entorno al *pensamiento por procesos*, la cual, inundó el mercado mundial con artículos y libros que se convirtieron en documentos bien conocidos en el ámbito empresarial (Grover *et al.*, 2000). Debido a estos cambios que ocurrían en el ámbito empresarial, las investigaciones se centraron en desarrollar conceptos dentro de la dimensión de **la Mejora Continua de Procesos (MCP) con enfoque de Rediseño de Procesos**, identificando la importancia estratégica y operativa que ésta tenía (Elzinga *et al.*, 1995; Hammer, 1996; Zairi, 1997; Lee y Dale, 1998). El propósito principal de estos nuevos autores, se relacionaba con la evolución de una perspectiva de mejoras incrementales centralizada a resolver problemas específicos de los procesos en fronteras organizacionales delimitadas – MCP enfocada al Kaizen, – hasta alcanzar una mejora integral de los procesos de trabajo que atraviesan las fronteras organizacionales, con el fin de obtener beneficios visibles y contundentes de manera inmediata (Sirkin y Stalk, 1990; Majchrzak y Wang, 1996; De Toro y McCabe, 1997).

De esta manera, con la MCP con enfoque de Rediseño de Procesos se busca mejorar o rediseñar los procesos del negocio con el fin de impactar en la satisfacción del cliente y en la eficiencia y eficacia organizacional<sup>44</sup> (Harrington, 1991; Yingling, 1997). Todo ello a través de una revisión y aprendizaje continuo de las mejores prácticas, que redunden en rediseños radicales de procesos ya obsoletos y pocos funcionales de la organización que conlleven a un rendimiento superior de los mismos (Harrington, 1995; Zairi y Sinclair,

---

<sup>44</sup> Los principales propósitos que se tienen para el uso de la aproximación de la Mejora de Procesos o Rediseño de Procesos son: la simplificación (reducir la complejidad del proceso); la eliminación de actividades que no agregan valor (remover tareas innecesarias del proceso); la reducción de ciclos de tiempo de procesos; la eliminación de re-procesos y errores del proceso; la estandarización de actividades; la optimización de recursos, y la automatización de actividades (Harrington, 1995, p. 44).

1995). Diferentes autores lo han definido dependiendo el enfoque o denominación propia que le han dado. Así, se puede entender a la MCP con enfoque de Rediseño de Procesos por el nombre de: **«Mejora de los Procesos del Negocio»** (Business Process Improvement-BPI por sus siglas en inglés), que Harrington (1991, pp. 20-21) lo define como: *«Una metodología sistemática desarrollada para ayudar a una organización a tener avances significativos en la manera que operan sus procesos»*. Otros autores contemporáneos de esta dimensión, son Davenport y Short (1990, p. 24) que la definen como: *«El análisis y diseño de los flujos del trabajo y los procesos dentro y fuera de las organizaciones»*. Años más tarde Davenport (1993, p. 14), rebautizaría su metodología denominándola: *«Innovación de Procesos del negocio»* y definiéndola como: *«El esfuerzo primario de innovar los procesos para asegurar mejoras radicales en el negocio»*. En la literatura, estos autores son considerados como los primeros en aportar conceptos teóricos a la MCP bajo un enfoque de Rediseño de Procesos (Dumay, 1998, p. 4)<sup>45</sup>.

Otros autores abordaron esta dimensión – MCP con enfoque de Rediseño de Procesos –, a través de un concepto más amplio e integral que se conoce **«Gestión de los Procesos del Negocio»** (Business Process Management-BPM por sus siglas en inglés). Para Zairi (1997, p. 78) el BPM se define como: *«Una aproximación que depende de los elementos estratégicos, operacionales, del uso de técnicas y herramientas modernas, del involucramiento del personal, y de lo más importante de un enfoque horizontal que tiene como propósito buscar la mejor manera de cumplir con los requerimientos del cliente y satisfacerlo»*. En ese mismo orden de ideas, Elzinga et al., (1995, p. 119) en su investigación cuantitativa, proporcionan una definición más integral del concepto, que permite vincularla más de lleno a una visión estratégica y operacional de la MCP en las organizaciones. Dichos autores la definen como: *«El BPM es una aproximación estructurada y sistemática para analizar, mejorar, controlar y gestionar los procesos del negocio, que tiene como propósito la mejora de la calidad de los productos y servicios»*. Además, esta definición también vincula e incluye las mejoras de corte incremental analizadas en la aproximación anterior de la MCP (Ver subíndice 2.1.6.1.) (Pall, 1987).

---

<sup>45</sup> Davenport y Short (1990, p. 12), también hacen referencia como posibles orígenes del Rediseño de Procesos, además de los desarrollos de Taylor (1911) previamente descritos en el subíndice 2.1.1., los trabajos de Pall (1987), acerca del control y mejora de los procesos para conseguir la calidad de los productos y servicios. Chung (1999, p. 191) por su parte, sitúa éstos orígenes con las corrientes filosóficas del existencialismo de Kierkegaard al señalar que el significado de nuestra vida es expresada en un contexto en el que un ser humano nunca termina de aprender, por lo que vive un proceso de aprendizaje continuo y constante. También relaciona al concepto de procesos con las teorías organizacionales tales como: a) *La teoría de la decisión* en el sentido que de que la solución de los problemas puede llegar a ser un proceso que nunca termina. Por lo tanto, para este autor lo importante no es la decisión sino como se abordan el problema y sus consecuencias (un proceso), los cuales tendrán repercusiones más a largo plazo. b) *las teorías organizacionales*, la escuela clásicas (Taylor), y la escuela del comportamiento humano de Mayo, Maslow, y Herzberg, específicamente relacionándolas con las teorías de la motivación, entendida bajo la perspectiva de proceso, al igual que lo hiciera Garvin (1998) en su clasificación de los mismos.

Sustentado en los trabajos de Zairi (1997, p. 79), De Toro y McCabe (1997, p. 55) y de, Yu-Yuang Hung (2006, p. 23), se puede señalar que esta dimensión – la Mejora Continua de Procesos con enfoque de Rediseño de Procesos – está caracterizada o gobernada por las siguientes pautas elementales:

- **Las mejoras que se impulsan son de corte radical**, pero con un riesgo intermedio, no alto. De la misma manera ocurre con los recursos requeridos (MacDonald, 1995).
- **La mayoría de las actividades de los procesos tienen que ser propiamente documentadas, graficadas y mapeadas** a través de herramientas específicas (Zairi, 1997; Babicz, 2000).
- **Crea un enfoque e impacto directo con el cliente a través del flujo horizontal**<sup>46</sup> de los procesos y actividades claves de la organización (el proceso comienza y termina con el cliente), reduciendo y minimizando en este sentido las limitaciones de la gestión por funciones departamentales o vertical (Yingling, 1997; De Toro y McCabe, 1997; Ostroff, 1999; Spector, 1999).
- **Desarrolla una visión holística que enfoca sus mejoras en los procesos integrales y completos** y no sólo en pequeñas mejoras caracterizadas por la resolución de problemas de sólo una parte de los procesos o de sus actividades (Tenner y De Toro, 1997).
- **Fomenta una perspectiva más estratégica vinculada a la operación a través de la gestión y mejora de los procesos críticos**, permitiendo así, que las decisiones operacionales sean más fáciles y consistentes (Davenport, 1993; Tinnila, 1995). Desde el establecimiento de objetivos y metas estratégicas (marketing, distribución, comercial y producción) por parte de la dirección hasta el despliegue y difusión de las mismas, la gestión y el Rediseño se convierte en una guía eficaz para alinear la estrategia a la operación (Zairi, 1997; Lee y Dale, 1998).
- **Esta perspectiva es facilitada por la Tecnología de Información (TI)**<sup>47</sup>. El TI se convierte en un poderoso conductor que se utiliza comúnmente en las iniciativas de Rediseño de Procesos, ya que facilita la integración de la información a través de la estructura organizacional. Para algunos autores, el TI vinculado a la gestión y el Rediseño de Procesos puede minimizar y eliminar los problemas de coordinación y mejorar el rendimiento de los procesos con un impacto inter-funcional, inter-divisional e incluso inter-organizacional (Short y Venkatram, 1992; Browning, 1993; Davenport, 1993; Venkatram, 1994; Powell y Dent-Micallef, 1997).
- **El Rediseño de Procesos debe incluir el involucramiento total del personal** (Yu-Yuang Hung, 2006). Su orientación siempre debe estar sustentada en los empleados que participan directamente en el proceso, ya sea de manera individual o a través de equipos (Elzinga *et al.*, 1995; De Toro y McCabe, 1997).
- Su uso debe convertirse en una fuente de inspiración como una buena práctica (Klein, 1993; Zairi, 1997).

---

<sup>46</sup> El alineamiento de los procesos hacia una estructura organizacional horizontal también ha sido estudio bajo el contexto del Rediseño de Procesos, algunos autores han investigado el tema desde el punto de vista la teoría organizacional. Algunos ejemplos son: el adelgazamiento de las estructuras organizacionales, el uso de metas, objetivos y equipos inter-funcionales, e incluso nuevos estilos de gestión bajo el lente transversal y horizontal, utilizando los procesos críticos o claves como piezas claves en el nuevo diseño organizacional (Ver Frank Ostroff (1999) y B. Spector (1999) con su concepto de *Organización Horizontal*).

<sup>47</sup> Algunos autores advierten el uso poco planificado o excesivo del TI en el rediseño de los procesos. Por ejemplo, para Browning (1993, p. 57), utilizar la Tecnología de Información, no debe representar una solución rápida de rediseño de los procesos. Por el contrario, debe representar un verdadero cambio en el trabajo cotidiano. Powell y Dent-Micallef (1997) indican que se debe ser cuidadoso al introducir una iniciativa de TI en paralelo con la de Rediseño de Procesos en la organización, debido a que antes de automatizar a través de un software es necesario comprender a detalle el proceso a mejorar (¿qué es lo que se tiene que optimizar, y cuáles serán sus efectos?)

Bajo todo este contexto de características, Harrington (1995, p. 43) y, Lee y Chuah (2001, p. 689) han considerado que la Mejora Continua de Procesos con enfoque de Rediseño de Procesos está constituida a su vez por tres alternativas metodológicas que a continuación se indican: **1) Procesos de Benchmarking**, entendido como la comparación del proceso a mejorar con respecto a procesos similares en el mundo que realizan mejores prácticas o que tienen mejores rendimientos. Esta comparación permite establecer objetivos y metas específicas para llevar al proceso a los niveles que la organización busca; **2) Rediseño de procesos** (sigue las características previamente señaladas), y **3) Diseño de nuevos procesos**, también denominado innovación de procesos o análisis global de la organización. Este enfoque se sustenta en la creación de una visión de cómo deben funcionar los procesos de la organización de manera ideal, busca apoyo en la TI para rediseñarlos por completo (olvidando lo existente referente a procesos, prácticas e incluso estructura organización), y lo implementa a través de un mecanismo de participación de los empleados denominado: «*Equipos de Mejora de Procesos*»<sup>48</sup>. Enfoque que se acerca a la tercera aproximación que se analiza en este apartado, la Reingeniería de Procesos.

Por último, de acuerdo a la literatura la aplicación de la Mejora Continua de Procesos con enfoque de Rediseño de Procesos, existen diversas metodologías de esta aproximación que varían en su uso e implantación dependiendo la aproximación de cada autor (Ver cuadro comparativo tabla 6). No obstante, todas ellas coinciden en el uso de técnicas y herramientas comunes del contexto de la MCP (Nesbitt, 1993; Dolan, 2003). Las dos herramientas más utilizadas de acuerdo a Ungan (2006a, p. 401), además de las técnicas previamente señaladas, – procesos de Benchmarking y los equipos de mejora de procesos– son: **1) los diagramas de flujo y 2) los mapas de procesos**.<sup>49</sup>

Desde los estudios de tiempos y movimientos desarrollados en el campo de la Ingeniería Industrial, los diagramas de flujo han sido utilizados para comprender las operaciones del

---

<sup>48</sup> Conocidos por su acrónimo en inglés PIT (Process Improvement Team). Conformado entre 4 y 12 miembros de diferentes departamentos, que estén especializados y familiarizados con el proceso a mejorar. Entre sus funciones principales están: realizar el diagrama de flujo del proceso; obtener datos de la situación actual del mismo referidos a coste, número de actividades y ciclos de tiempo de proceso; establecer puntos de medición, encontrar posibles mejoras a través del análisis de actividades que no agregan valor; desarrollo e implementación del plan de mejora; evaluar y reportar la eficiencia y efectividad del proceso; monitorear las mejoras o rediseños del proceso a lo largo del tiempo. Los PIT son temporales en una escala de tiempo que ronda entre 1 y 3 meses, sus reuniones de trabajo rondan entre 1 y 2 semanas de una hora de duración (Harrington, 1991; Galloway, 1994; Lee y Chuah, 2001). Estos autores también proponen equipos similares a los círculos de calidad o a los equipos orgánicos de la anterior aproximación MCP enfocada al Kaizen, pero los nombran respectivamente: *equipos de tareas y equipos de mejora departamentales*.

<sup>49</sup> Otros autores también señalan que además de estas dos herramientas, se pueden utilizar diagramas de árbol (cajas y líneas interconectadas), diagramas de causa-efecto para analizar el proceso y diagramas de relaciones o gráficos de procesos que interrelacionan recursos, máquinas, personas, requerimientos, etc. (Harrington, 1991; Krajewsky y Ritzman, 2002).

trabajo y registrar el tiempo que se consume en cada operación. Incluso se aplicaron para entender los movimientos de los trabajadores con el fin de mejorar el flujo de trabajo, eliminando pasos innecesarios y reduciendo el tiempo en la realización de operaciones (Kanawaty, 2000). Dicha aplicabilidad originada en el campo de la Ingeniería Industrial ha sido recientemente investigada en estudios empíricos que han proveído evidencia en el sentido de que antes de intentar cualquier esfuerzo para mejorar los procesos es necesario comprender y codificar como fluyen y operan los mismos (Teece, 1998). Para Rohleder y Silver (1997, p. 144), el uso de diagramas de flujo apropiados representa una excelente herramienta para comprender los procesos, además argumentan que invertir tiempo en la comprensión del proceso representa una forma de facilitar la futura resolución de los problemas que se encuentren en el mismo. En este sentido, para Harrington (1991, p. 86) un diagrama de flujo se define como: «Un método gráfico que describe un proceso existente o uno propuesto a través de utilizar simples símbolos, líneas y palabras de manera que describen el flujo y las actividades del mismo». Galloway (1994a, p. 14) por su parte lo define como: «La representación gráfica de un proceso, que ilustra la secuencia o sucesión de tareas; utiliza la versión modificada de los símbolos utilizados en los diagramas de flujo estándar».

Los beneficios que se reportan por el uso de esta herramienta van desde la estandarización y homogenización de las tareas, asegurar la variabilidad del proceso, hasta la identificación de problemas y despilfarros que se pueden mejorar en los procesos (Bae, 1993; Symons y Jacobs, 1997; Babicz, 2000). Si se examina la literatura del tema, existe una gran variedad de tipos de diagramas de flujo y por lo tanto, muchas formas de elaborarlos<sup>50</sup> (Harrington, 1991; Galloway, 1994a; Bal, 1998). No obstante, todos ellos coinciden en al menos cuatro pasos básicos: 1) Identificar y seleccionar un proceso a mejorar<sup>51</sup>; 2) determinar los límites o fronteras del mismo – dónde empieza y termina el proceso –; 3) definir los elementos integrales del proceso – entradas, salidas, participantes, sub-procesos, recursos e incluso documentos – y por último, 4) graficar el diagrama de flujo eligiendo el nivel de detalle o precisión requerido (algunos autores proponen el uso de paquetes informáticos su elaboración)<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Nesbitt (1993, p. 34) propone dos técnicas básicas para la obtención de los datos de los diagramas: la entrevista con los actores del proceso y talleres (workshop) con el grupo de empleados que conocen el proceso

<sup>51</sup> Para Harrington (1991, p. 37), seleccionar un proceso a mejorar implica analizar cuatro factores básicos: 1) *Susceptibilidad al cambio*, es decir, ¿realmente se puede optimizar?; 2) *Desempeño*, ¿Qué problemas existen actualmente?; 3) *Impacto en la empresa*, los problemas existentes ¿Son importantes para la empresa?; 4) *Impacto al cliente*. ¿El proceso opera de acuerdo a los requerimientos del cliente?

<sup>52</sup> Bal (1998, p. 348) provee un análisis detallado de los paquetes (software) informáticos utilizados en la documentación de los procesos. A continuación se señalan los más comúnmente utilizados de acuerdo a su

La otra herramienta que también se utiliza en la aproximación de la Mejora Continua de Procesos con enfoque de Rediseño de Procesos son los *mapas de procesos*. La literatura sugiere que el uso de los mapas de procesos en lugar de los diagramas de flujo ha sido el resultado de que estos últimos no eran lo suficientemente útiles para ilustrar las interacciones entre los procesos. Un aspecto elemental en la búsqueda de oportunidades de mejora si se observa las definiciones del concepto de procesos y sus elementos integrales (ver tabla 1 y figura 2) (Savory y Olson, 2001; Urgan, 2006a). De esta manera, un mapa de procesos se puede definir como: «Una representación gráfica que ilustra eventos, secuencias e interrelaciones de las actividades de un proceso» (Savory y Olson, 2001, p. 11). Para estos autores y otros, el propósito central de esta herramienta es proveer un mecanismo para estudiar y analizar un proceso o porciones del mismo, proveyendo en todo momento una fotografía global del mismo (Babic, 2000; Savory y Olson, 2001; Lee y Chuah, 2001). Para Medina-Giopp (2003, p. 116), los mapas de procesos deben permitir los siguientes dos puntos:

- La identificación del ciclo de actividades principales que desarrolla una organización y que pueden ser identificadas como procesos, desde la identificación de las necesidades de los clientes hasta la evaluación de si éstas son o no satisfechas, pasando por la transformación a través del diseño y producción de productos y/o servicios.
- El mapa de procesos establece, además, las conexiones (vínculos) entre los diversos tipos de procesos que se contiene la organización. El rasgo distintivo de un mapa de procesos lo constituye la claridad a través de la que los vínculos entre un conjunto de procesos es presentada (Ejemplo de vínculos; información, recursos económicos, influencia, autoridad, productos físicos, etcétera).

Por último, tanto los diagramas de flujo como los mapas de procesos deben ser elaborados por los empleados que participan en el proceso – aquellos que realmente los conocen –, que por lo general forman parte de un equipo de mejora de procesos (Harrington, 1987; Lee y Chuah, 2001; Medina-Giopp, 2003). Una crítica en este sentido, es la que realizan Rohleder y Silver (1997), al indicar, que los diagramas de flujo o los mapas de procesos no son desarrollados por los miembros del equipo, lo que genera confusión y un vacío en el entendimiento del mismo. De hecho, algunos autores han criticado de igual manera, a las metodologías y herramientas de esta dimensión, en el sentido de que este tipo de aproximaciones para mejorar los procesos dan por hecho, que todo el conocimiento que adquieren las personas que operan los procesos puede hacerse explícito mediante los diagramas de flujo o mapas de procesos, o que simplemente con un diagrama de flujo o un mapa de procesos la gente realizará sus actividades diarias de manera homogénea siguiendo esta referencia como un estándar tipo (Bou y Sauquet, 2004; Urgan, 2006a).

En esa misma línea, otros autores han señalado que la aplicación de la Mejora Continua de Procesos con enfoque de Rediseño de Procesos a través de sus herramientas tiene algunas desventajas tales como: vocabulario limitado; falta de una comprensión semántica de términos del trabajo al momento de aplicarlos; imprecisión al momento de determinar el flujo del proceso; cuando se mapean los procesos, se representan sólo funciones departamentales y no procesos que fluyen horizontalmente, y cuando se documenta el proceso no se busca encontrar errores, defectos u omisiones, sólo se trata de estandarizarlo (Savory y Olson, 2001). Gardner (2001, p. 51) por su parte señala, que existe una gran paradoja al momento de mejorar los procesos, cuando todo el esfuerzo de mejora sólo se orientan en aquellos procesos que no crean valor para la organización.

### **2.1.6.3. La Reingeniería de los Procesos del Negocio**

La tercera dimensión descrita de la MCP es **la Reingeniería de los Procesos del Negocio** (Business Process Reengineering-BPR por sus siglas en inglés), la cual, fue introducida como concepto en un artículo publicado por Hammer en 1990 en la Harvard Business Review (Zairi y Sinclair, 1995; Dumay, 1998)<sup>53</sup>. En este artículo, el autor esbozó una nueva aproximación para mejorar los procesos del negocio en la cual se argumentaba que se podrían producir mejoras radicales en el rendimiento de los procesos (Hammer, 1990). Otros autores han señalado, que el interés por la Reingeniería surgió durante la década de los ochenta debido a las fuertes presiones competitivas y de recesión que varios corporativos empresariales tenían. Dichas organizaciones requerían, contar con una iniciativa de mejora más radical para mejorar los procesos del negocio que les permitiera competir y sobrevivir, además de las clásicas técnicas de la época con las que ya contaban como eran: los portafolios de negocio y la reestructuración financiera (Grover *et al.*, 1995; Medina-Giopp, 2003). El interés por la misma, durante la década de los noventa, llevó a una expansión de la misma en casos documentados en organizaciones tales como: Ford Motor Company, Rank Xerox, IBM Corporation y Mutual Benefit Life (Hammer, 1990; Davenport y Short, 1990; Hammer y Champy, 1993). De hecho, para mediados de la década, el 69 % de compañías americanas y el 73% de las europeas ya habían adoptado alguna forma de la aproximación denominada BPR como un método para mejorar sus procesos (Davenport y Beers, 1995).

No obstante todo este apogeo, desde su aparición, ha existido una gran la confusión por tratar de entender exactamente que constituye el concepto de BPR, sus características, y cómo impacta en la estrategia de la organización, debido a que sus bases teóricas han sido

---

<sup>53</sup> El artículo de Hammer de 1990 en la Harvard Business Review, fue compartido por otro artículo de la Sloan Management Review del mismo año de Davenport y Short, que también se considera como otro documento de gran influencia en el BPR.



poco investigadas (Whiting, 1994; Davenport y Stoddard, 1994, Kezbon, 1996). En este sentido, el acuñador del término<sup>54</sup> Hammer, después del artículo de 1990, amplió su explicación en el libro de 1993: «*Reengineering the corporation: A manifesto for Business Revolution*», en el cual, definió junto con Champy al BPR como: «*La revisión fundamental y el rediseño radical de los procesos del negocio para alcanzar mejoras espectaculares en medición crítica y contemporánea del rendimiento organizacional, tales como el coste, la calidad, el servicio y la rapidez* (Hammer y Champy, 1993, p. 32)». En esa misma línea teórica, Lowenthal (1994, p. 62) lo define como: «*El re-pensamiento fundamental, el rediseño de los procesos operativos y de la estructura organizacional, enfocada en las competencias claves de la organización que busca asegurar mejorar dramáticas en el rendimiento organizacional*». Talwar (1993, p. 23) por su parte, la definió como: «*Reestructuración del Negocio*», entendida como: «*La revisión fundamental y el rediseño radical de los procesos del negocio para alcanzar mejoras espectaculares utilizando una medición crítica y contemporánea del rendimiento organizacional, tales como el coste, la calidad, el servicio y la rapidez*».

De acuerdo a estas definiciones, el BPR tiene como principio clave el «*pensamiento discontinuo*»<sup>55</sup>, es decir, el otorgar un nuevo significado a las actividades pasadas, a las cotidianas y también a lo que sabemos y creemos sobre el funcionamiento de las organizaciones (Bessant, 2005). Por lo tanto, bajo el cobijo de esta aproximación, las organizaciones deben poner en duda suposiciones y reglas establecidas que provocan el posible bajo rendimiento de sus procesos y de su operación, quebrando los esquemas establecidos mediante una lógica más radical y de rompimiento (Lowenthal, 1994; Stoddard y Jarvenpaa, 1995; Al Mashari y Zairi, 2000). Siguiendo el argumento veamos lo que señala Hammer (1990, pp. 104-112) acerca de la forma de entender al BPR:

*«Debemos reinventar nuestros negocios, utilizando el poder de la tecnología de información para lograr rediseños radicales en nuestros procesos de negocios, para así obtener mejoras dramáticas en la operación...[...].La Reingeniería no puede ser conseguida a través de mejoras pequeñas o precavidas, se requiere visualizar como una proposición de todo o nada ».*

Por esta razón, el BPR se considera en términos de Hammer (1990) como una «*bomba de neutrón*» y por lo tanto, se ubica en el extremo de las aproximaciones de la MCP dentro del amplio espectro de cambio de las organizaciones (Ver figura 5a y 5b) (Childe *et al.*, 1994). Siguiendo la descripción de la literatura, varios autores que la han promovido han tratado

---

<sup>54</sup> Whiting (1994, p. 15) considera que el BPR es una expansión de los trabajos de Taylor (1911) y Fayol (1916), en su apartado "hard" del rediseño de los procesos. Mientras que la consideración del uso equipos de procesos y la participación del personal (el lado "soft" de la aproximación), se sustenta en los trabajos de la escuela del comportamiento humano.

<sup>55</sup> En tal sentido, la Reingeniería o bien la "Nueva Ingeniería Industrial" se sustenta en la *Teoría de la Ruptura* (Breakthrough Theory) adaptada por Joseph Jurán (1974), la cual constituye una de las bases del pensamiento discontinuo.

de caracterizarla en base a su experiencia práctica (Hammer y Champy, 1993; Talwar, 1993; Leth, 1994; Barta, 1995). A continuación se describen dichas características:

- **Centra íntegramente las mejoras en los procesos (todos los procesos de la organización)**, ya que los mismos son la vía a través de la que la meta de poner a los clientes primero se operacionaliza y logra consecuencias prácticas.
- **El esfuerzo es inter-departamental e inter-funcional (romper las barreras) y se caracterizan por mejoras de corte radical, con alto riesgo y altos costes y uso de recursos.**
- **Se orienta a resultados y a la creación de valor**, lo que permitirá crear una distinción competitiva como organización.
- **El esfuerzo de BPR se centra en la Tecnología de Información.** Integra las fases de generación, tratamiento e interpretación de la información en un ciclo completo.
- **El rediseño de los procesos debe ser total** (borrar lo que se tiene y empezar de nuevo). Los procesos son nuevamente diseñados para operar en todas las situaciones desde las más simples a las más complejas.

Para Zairi y Sinclair (1995), los autores que han definido al BPR no han establecido específicamente que metodologías, técnicas<sup>56</sup> y herramientas se utilizan a través de ella, debido a que dichos autores han indicado diferentes propuestas según su contribución teórica. Entre las que Zairi y Sinclair (1995, p. 3) identifican se incluyen: **1) La visualización de procesos**, técnica enfocada en encontrar una visión (una fotografía del futuro) de los procesos que se requieren para la organización (Barret, 1994); **2) el Benchmarking**, misma aplicabilidad que en la Mejora de Procesos o Rediseño de procesos (Klein, 1993; Sinclair y Zairi, 1995); **3) la Tecnología de Información**, misma aplicabilidad que en la Mejora de Procesos o Rediseño de procesos. Sin embargo, en el BPR la escala y el nivel de aplicación es más amplia e incluye todos los procesos de toda la organización, además de representar la estrategia central (Venkatram, 1994; Teng *et al.*, 1994); **4) el Rediseño de procesos enfocado en satisfacer al cliente**, de acuerdo a esta técnica el principal objetivo del BPR es rediseñar los procesos para mejorar su rendimiento desde la perspectiva y requisitos del cliente (Janson, 1992; Chang, 1994), y por último, **5) la gestión del cambio**, varios autores se han concentrado en vincular en el lado «soft-suave» de la organización, tales como: el aspecto humano (involucramiento y participación de los empleados) (Mumford y Beekma, 1994), el compromiso de la alta dirección (Hammer y Stanton, 1995), e incluso el cambio cultural (Arendt *et al.*, 1995).

Algunos autores, incluso han formulado su propia metodología de BPR basada el campo teórico del cambio organizacional, conocida como: «Gestión de los Procesos de Cambio» (Business Process Change-BPC por sus siglas en inglés) (Guha *et al.*, 1997; Kettinger *et al.*, 1997). Los autores del BPC basan su trabajo en los desarrollos pioneros de la Teoría

---

<sup>56</sup> Kettinger, Teng, et al., (1997) muestran cerca de 72 técnicas que pueden ser utilizadas para la aplicación del BPR. Por otro lado, define una herramienta como un paquete informático, por lo que durante su investigación logró reunir cerca de 102 herramientas (softwares) informáticos relacionadas con el BPR.

del Cambio de Kurt Lewin (1951). El modelo de Lewin se sustenta en tres grandes etapas: *unfreezing* (descongelación), *moving or changing* (cambio), y *refreezing* (recongelación). En la primera etapa se crea y se posibilita un clima de cambio, es decir, existe una insatisfacción en el entorno actual y comienza a existir un deseo potencial de cambio; la segunda (*moving*) envuelve el análisis, el diseño y la instalación del esfuerzo de cambio. Por último, la tercera etapa de Lewin (*refreezing*), institucionaliza el esfuerzo de cambio, reforzando el equilibrio de los elementos organizacionales al nuevo nivel en el que ahora se encuentra la organización después del cambio. Otros estudios que han intentado explicar el cambio organizacional<sup>57</sup>, extienden el modelo de Lewin, presentando que los cambios ocurren como una serie de pequeños pasos, incrementales y acumulables (Mohrman *et al.*, 1989; Kotter, 1995), que en ocasiones se convierten en etapas evolutivas cíclicas que se alimentan del feedback y del re-diagnóstico (Greiner, 1967; Kolb y Forman, 1970; Schein, 1993; Pardo del Val, 2004).

De acuerdo a Klein (1994, p. 31), pocos autores del tema dan como referencia a una sola metodología, técnica y herramienta que se aplique en el BPR. La mayoría de los mismos, incorpora una mezcla de técnicas y herramientas que depende de la perspectiva y visualización de cada autor (Teng *et al.*, 1994; Klein, 1994). Aún así, algunos de ellos reportan que su uso puede llevar a resultados «espectaculares» en el rendimiento de los procesos y la organización (Guha y Kettinger, 1993). Para Leth (1994, p. 514) por ejemplo, el BPR alcanza niveles del 30% y el 50% de mejoras en el rendimiento de los procesos, mientras lo que el llama los métodos tradicionales (mejoras incrementales) sólo alcanzan entre el 5% y el 10 %. Finalmente, para Grover *et al.*, (1995), las investigaciones empíricas que demuestran esfuerzos exitosos de cambio, tienden a confirmar la tercera fase del modelo de Lewin (1951), lo que no sucede con esfuerzos de cambio que han fracasado (Zand y Sorensen, 1975).

Sin embargo, la literatura también nos muestra un gran número de referencias criticando esta aproximación. Desde datos tan reveladores tales como que entre el 50% y el 70% de los esfuerzos BPR que se aplicaron en los noventa fracasaron en comparación con sus

---

<sup>57</sup> Cabe resaltar, que esta memoria de tesis no basa su marco conceptual en la literatura del *cambio organizacional*, tal como se puede observar, sólo se hace a referencia algunos autores de este enfoque, como vínculo con las aproximaciones de la MCP como la Reingeniería de Procesos. Por tal motivo, para ilustrar esta relación es importante indicar que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua (1992), la palabra “*mejora*” viene del latín “*meliolare*”, que significa, “*que progresa*”. En este sentido, la mejora se puede visualizar bajo el lente de los procesos de cambio, como una serie de continuos cambios que se mueven desde un estado a otro (Camisón *et al.*, 2007). Así pues, la “*mejora*” se ha convertido en uno de los elementos integrales de teorías y modelos de cambio, tales como la teoría del *tipo Ideal de Cambios* en el que los cambios se dividen en: a) Evolutivos, b) Dialécticos, c) Ciclo de vida y d) Teleológicos (Van de Ven y Poole, 1995); y la teoría de los *Ciclos Organizacionales de Cambios*, clasificados en: a) revolucionarios, b) enfocados, c) aislados, d) por etapas y d) incrementales (Mintzberg y Westley, 1992). De manera adicional, es importante destacar que se puede analizar y consultar a mayor detalle el concepto de la Mejora Continua de Procesos y de la Gestión por Calidad Total desde la perspectiva de cambio organizacional en las contribuciones que han hecho algunos autores con sus estudios empíricos tales como: Garvin (1988); Kotter (1995) y Pardo del Val (2004).

metas originalmente establecidas (MacDonald, 1995; Grover *et al.*, 2000), hasta autores que anunciaron categóricamente la muerte de la Reingeniería (BPR) en el ámbito de la gestión por factores tales como: a) la falta de atención en los valores y cultura organizacional, b) el descuido del involucramiento y el comportamiento de las personas en el esfuerzo «*el BPR olvida a las personas*», c) el enfoque desproporcionado de lo radical frente a la naturaleza competitiva de la organización (Mumford y Hendricks, 1996). En ese mismo orden de ideas, el BPR ha sido relacionado directamente con la reducción de personal de las empresas (downsizing) debido a su fuerte énfasis en la automatización y la tecnología de información (Harrington, 1998). Otra crítica en ese sentido, que ratifica lo indicado por Mumford y Hendriks (1996), es el olvido de la dimensión humana derivada de su implementación por especialistas caracterizada por instrucciones de arriba-abajo (Top-down) (Leach, 1996). Incluso algunos autores han señalado, que en esta frenética búsqueda por lograr resultados radicales algunas actividades cruciales de la organización como la investigación y el desarrollo (R & D) se ha suprimido (King, 1994).

Por otro lado, otros autores hicieron más énfasis en criticar los resultados específicos como técnica de gestión. Por ejemplo, para Harrington (1998), cada vez que se aplica un esfuerzo de BPR se implantan cambios radicales de manera simultánea en 3 o 4 procesos críticos de la empresa, lo que puede llevarla a un colapso y a un choque cultural muy difícil de recuperar. Para King (1994), el enfoque de la MCP bajo el enfoque la Reingeniería se centra en lo táctico y en lo operativo, dejando atrás lo estratégico, lo que puede ser otra causa del fracaso del BPR (King, 1994). En una respuesta a las críticas que le habían realizado, Hammer y Champy (acuñadores del término) comentaron posteriormente, que los malos resultados que se han reportado del BPR, se han debido a una incorrecta aplicación de sus principios y a una incompleta comprensión de su dinámica (Hammer, 1996). Reforzando su enfoque original Hammer (1996, p. 13) responde a estas críticas de la manera siguiente: «*Una corporación es más que una colección de procesos, más que un conjunto de productos y servicios, y aún más que una asociación de personas trabajando. Es también una sociedad humana y como toda sociedad humana, tiene formas de cultura muy particulares*».

Una vez analizadas las tres dimensiones de la Mejora Continua de Procesos, se presenta a manera de resumen del subíndice 2.1.6., una tabla comparativa de cada una de las perspectivas, sus autores principales, las técnicas y metodologías utilizadas. Dicha comparación está basada en la que presenta Tinnila (1995, p. 29):

**Tabla 5. Cuadro comparativo de las dimensiones de la Mejora Continua de Procesos**

<b>PRIMERA DIMENSIÓN</b>		
<b>La Mejora Continua de Procesos con enfoque incremental o Kaizen</b>		
<b>Autores</b>	<b>Técnica</b>	<b>Metodología</b>
-Kume (1985) -Ishikawa (1988)	La Historia de la Calidad.	Los siete pasos que se describen en la tabla 4.
-Jurán (1990)	Trilogía de la Calidad.	1. <i>Planeación de la calidad.</i> Diseñar el proceso conforme a los requerimientos del cliente. 2. <i>Control de la Calidad.</i> Medir y controlar la variabilidad del proceso. 3. <i>Mejora de la calidad.</i> Eliminar defectos del proceso.
-Crosby (1979)	Proceso para la eliminación de no conformidades.	1. Definir el problema y la situación. 2. Fijar el problema o la situación. 3. Identificar la causa raíz. 4. Acción Correctiva. 5. Evaluación y seguimiento.
-Imai (1998)	Gestión del lugar de trabajo (Gemba).	1. Vaya al gemba e identifique el problema del proceso. 2. Observe los datos relevantes del problema. 3. Establezca acciones correctivas y preventivas en el terreno. 4. Encuentra las causas raíz del problema y elimínelas. 5. Estandarizar para evitar la reaparición.
-Mizuno (1988) -Galvano (2003)	Mejora del Trabajo Diario.	1. Identificar el proceso prioritario y la finalidad de la mejora. 2. Identificar clientes y sus necesidades y expectativas. 3. Identificar indicadores de calidad del proceso. 4. Establecer objetivos y límites de control del proceso. 5. Definir el sistema de control e implantarlo. 6. Verificar resultados y estandarizar. 7. Mantener y evaluar estándares (si hay desviaciones) establecer acciones correctivas a través del ciclo PDCA.
<b>SEGUNDA DIMENSIÓN</b>		
<b>La Mejora Continua de Procesos con enfoque de Rediseño de Procesos</b>		
<b>Autores</b>	<b>Técnica</b>	<b>Metodología</b>
-Harrington (1991, 1995) - Ward (1994) - Galloway (1994)	Mejora de los Procesos del Negocio (Business Process Improvement BPI).	Fase 1. <i>Organizarse para la calidad.</i> Definir procesos críticos, seleccionar dueños del proceso, entrenar y establecer medidas. Fase 2. <i>Comprender el proceso.</i> Realizar diagramas de flujo, medir y analizar eficiencia, eficacia y tiempos de ciclo. Fase 3. <i>Racionalizar los procesos.</i> Encontrar mejoras y desarrollar un plan. Fase 4. <i>Implementar, medir y controlar.</i> Fase 5. <i>Mejora Continua.</i> Implantar un proceso de MCP.
-Chang (1994)	Mejora de Procesos.	1. Diagnosticar situación actual. 2. Seleccionar procesos. 3. Generar compromiso de la dirección 4. Generar sistemas de apoyo. 5. Encontrar mejoras y realizar prueba piloto. 6. Implantar las acciones de mejora. 7. Reflexionar de las lecciones aprendidas.
-Lee y Chuah (2001)	SUPER Metodología para la Mejora de los Procesos del Negocio.	1. Seleccionar el proceso. 2. Comprender el proceso. 3. Medir el proceso. 4. Ejecutar el proceso. 5. Valorar las mejoras.

- Gardner (2001)	Mejora Continua de procesos.	Fase 1. Recolectar datos e información del rendimiento del proceso. Fase 2. Fijar meta del proceso. Fase 3. Asignar responsabilidad y alinear a los objetivos estratégicos. Fase 4. Monitorear el rendimiento y gestionar la operación.
-Rohleder y Silver (1997)	Guía para la Mejora Continua de Procesos.	1. Establecer apoyos organizacionales. 2. Seleccionar el proceso y formar un equipo de mejora. 3. Definir y comprender el proceso. 4. Simplificarlo (remover los desperdicios obvios). 5. Solucionar los problemas y monitorear las mejoras. 6. Implementar los cambios y soluciones. 7. Innovar el proceso.
- Yingling (1997)	Mejora de los Procesos Claves.	1. Identificar procesos claves y relacionarle metas. 2. Definir procesos claves inter-organizacionales. 3. Desarrollar equipos y desarrollar sistemas de apoyo. 4. Medir el rendimiento 5. Gestionar los procesos (mantener y mejorar).
- Carpinetti, Buosi, <i>et al.</i> , (2003)	Modelo de referencia para mejorar los procesos.	1. Seleccionar las acciones de mejora. 2. Identificar las dimensiones y los procesos. 3. Elaborar el mapa de procesos y seleccionar críticos. 4. Analizar y valorar procesos críticos. 5. Proponer acciones de mejora. 6. Implementar y revisar el progreso.
- Ungan (2006b)	Esquema para documentar procesos utilizando la gestión del conocimiento.	1. Identificar el proceso. 2. Designar el maestro del proceso (aquel que mejor lo conoce). 3. Integrar un equipo de mejora de procesos. 4. Definir el proceso y descomponerlo en actividades secuenciales. 5. Comprender el proceso en cada una de sus actividades, adquiriendo conocimiento de la misma. 6. Codificar y verificar los conceptos semánticos del vocabulario utilizado en el mapa. 7. Combinar y establecer un formato estándar como guía.
-Davenport (1993)	Innovación de los Procesos del negocio.	1. Desarrollar la visión del negocio. 2. Identificar las características de los procesos claves. 3. Comprender y medir el rendimiento de los procesos existentes. 4. Encontrar los factores de éxitos y las barreras de implementación.
- Davenport y Short (1990) - Knorr (1991) - Short y Venkatram (1992)	Re-diseño de procesos (Business Process Redesign).	1. Desarrollar la visión del negocio y los objetivos de los procesos 2. Identificar los procesos para rediseñar. 3. Comprender y medir el rendimiento de los procesos existentes. 4. Diseñar y construir un prototipo del proceso e implementar las mejoras.
- Kaplan y Murdock (1991)	Rediseño de procesos claves (Core process Redesign).	1. Identificar los procesos a mejorar. 2. Definir los requerimientos de rendimiento, áreas de oportunidad y posibles soluciones. 3. Desarrollar una visión a largo plazo del rediseño. 4. Evaluar las alternativas. 5. Desarrollar un plan de acción para implementar las alternativas. 6. Hacer que sucedan.
- DeToro y McCabe (1997)	Rediseño de Procesos.	1. Encontrar las necesidades del cliente. 2. Seleccionar los procesos claves. 3. Documentar los procesos claves. 4. Medir el rendimiento de los procesos. 5. Mejorar los procesos.
-Elzinga, Horak <i>et al.</i> , (1995) - Zairi (1997) - Lee y Dale (1998)	Gestión de los Procesos del Negocio (BPM)	1. <i>Preparación.</i> Definir factores cruciales para la implantación. 2. Selección del proceso. 3. Descripción y documentación del proceso. 4. Cuantificación del proceso. 5. Selección de oportunidades de mejora. 6. Implementación de las mejoras.

TERCERA DIMENSIÓN		
La Reingeniería de los Procesos del Negocio		
Autores	Técnica	Metodología
Hammer (1990)	Reingeniería de los Procesos del Negocio (BPR).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nombrar el proceso a seleccionar y establecer su alcance.</li> <li>2. Realizar el mapa del proceso.</li> <li>3. Comprender el proceso (identificar supuestos, modelos, tareas y actividades, realizar benchmarking, comenzar y terminar con el cliente, y dibujarlo en hojas de papel).</li> <li>4. Rediseñarlo (Reengineer) utilizando varias técnicas.</li> </ol>
Hammer y Champy (1993)	Reingeniería de los Procesos del Negocio.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizarse alrededor de resultados y no tareas.</li> <li>2. Conocer los resultados de los procesos y quiénes participan en ellos.</li> <li>3. Utilizar la tecnología de información para producir información real para los procesos.</li> <li>4. Vincular las actividades paralelas en lugar de integrar tareas.</li> <li>5. Establecer los puntos de control del proceso y establecer los sistemas mismos de control.</li> </ol>
-Klein (1994) -Lowenthal (1994)	Reingeniería de los Procesos del Negocio.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Preparación.</i> Reconocer la necesidad, conformar el plan de cambio</li> <li>2. <i>Identificación.</i> Definir al cliente, definir los sistemas de medición y el mapa de la organización, de procesos y recursos.</li> <li>3. <i>Visión.</i> Comprender la estructura de los procesos, su flujo, las actividades de valor agregado, estimar oportunidades, tanto internas, como externas (Benchmarking), redefinir alternativas, aplicar la tecnología e implementar el plan.</li> <li>4. <i>Diseño social. Solución.</i> Diseñar los sistemas de la organización (planes de carrera, cartera de clientes, estructura organizacional, gestión de procesos y del cambio, plan de incentivos, etc.).</li> <li>5. <i>Transformación.</i> Rediseñar por completo los sistemas del negocio, evaluar al personal, re-construir los sistemas, generar mejora continua.</li> </ol>
-Talwar (1993)	Reingeniería de los Procesos del Negocio.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construir la visión de la reingeniería de la organización.</li> <li>2. Planear como se realizará la visión.</li> <li>3. Analizar la situación actual de los procesos.</li> <li>4. Rediseñar los procesos.</li> <li>5. Implementar los rediseños.</li> <li>6. Medir los beneficios y compartir las lecciones aprendidas.</li> </ol>
-Guha, Grover <i>et al.</i> , (1997) -Kettinger, Teng <i>et al.</i> , (1997)	Gestión de los Procesos de Cambio (Business Process Change BPC)	<p>Fase 1. <i>Cambio del ambiente.</i> Encontrar las relaciones entre las iniciativas estratégicas, capacidad de aprendizaje, tecnología de información y cultura organizacional.</p> <p>Fase 2. <i>Gestión del BPC.</i> Gestionar procesos y gestionar el cambio.</p> <p>Fase 3. Impacto del BPC en el rendimiento organizacional. Mejorar los procesos, la calidad de vida de los empleados y la satisfacción del cliente.</p>

Fuente: Adaptado y enriquecido a partir del artículo de: Tinnila, M. (1995). "Strategic perspective to business process redesign". *Management Decision* 33(3): p. 29.

Por último, además de esta clasificación de la Mejora Continua de Procesos (MCP), algunos autores han argumentado que para conseguir que las mejoras realizadas a los procesos, impacten de manera más contundente en el rendimiento de los mismos, y que además, no se diluyen debido al ambiente y la inercia cultural de la organización, es necesario combinar los tipos mejoras – Incrementales y Radicales – dentro de un sólo esfuerzo que comparte el mismo principio de mejorar los procesos (Smith, 1982; Gulden y Reck, 1992; Harrington, 1995; Walsh, 1996; Daniels y Burns, 1997; Bond, 1999). En este sentido, diferentes autores han establecidos diferentes análisis de la conjunción de

perspectivas, desde la integración del TQM (mejoras incrementales de abajo hacia arriba – *Bottom up* – con alta participación del personal) con la Reingeniería (mejoras radicales de los procesos críticos gestionadas y dirigidas de arriba a abajo – *Top Down* –) (Kelada, 1994; MacDonald, 1995), hasta la integración de mejoras o innovaciones<sup>58</sup> radicales (tipo breakthrough) junto con pequeñas mejoras incrementales y acumulables (tipo Kaizen) (Harrington, 1995; Hartley, 2005; Imai, 2007). Recientes investigaciones en el campo de la mejora continua han comenzado a explorar un concepto integrado de MCP que integra ambas dimensiones: «**La Innovación Continua**»<sup>59</sup> (Boer y Gertsen, 2003; Tonnesen, 2005). Sin embargo, todavía sigue existiendo un gran debate en la literatura del tema, con respecto a utilizar de manera complementaria aproximaciones de la MCP del tipo Kaizen o incremental o del tipo de rediseño o más radical (Hill y Collins, 2000). Por lo tanto, de acuerdo a lo analizado en la literatura, **centraremos esta investigación en concebir a la Mejora Continua de Procesos desde las dimensiones del Kaizen y del Rediseño de procesos**, sin considerar a la Reingeniería de Procesos.

## 2.2. El concepto de *Sostenibilidad* de la Mejora Continua de Procesos

### 2.2.1. La importancia de sostener lo ganado

Inspirados en las mejoras de corte radical conseguidas durante los años noventa, muchas organizaciones han decidido continuar hasta nuestros días con la implementación de esfuerzos de Mejora Continua de Procesos (MCP), que les proporcionen mejoras significativas en sus procesos y áreas operacionales (Zairi, 2001). No obstante, la literatura nos indica que cuando dicho esfuerzo se prolonga a un alcance de aplicación de medio o largo plazo, varias de estas organizaciones han comprobado que es difícil sostener las mejoras originales implantadas – ya sea de corte incremental tipo Kaizen o de corte más

---

<sup>58</sup> Para Imai (1989, p. 59) el término *Innovación* lo refiere directamente a los cambios radicales del status quo organizacional “*Salto hacia adelante*” (enfocado al estilo occidental de mejora). Hartley (2005, pp. 30-31) por su parte indica que la “mejora” y la “innovación” son dos elementos diferentes, pero interrelacionados entre sí. La *innovación* se relaciona con cambios radicales sustentados en el conocimiento técnico, y en la creatividad de los empleados. Mientras que la *mejora*, se centra más en la resolución de problemas. Asimismo indica, que la presencia de ambas se da de uno sin el otro, por si sólo un elemento, o ambos combinados.

<sup>59</sup> Para Boer y Gertsen (2003, p. 805) la “Innovación Continua” es entendida como: “*el reto de combinar la efectividad operacional con la flexibilidad estratégica –explotación y exploración– requiere que las compañías vayan mucho más allá de la innovación continua de sus productos. Ellos necesitan desarrollar lo que nosotros denominamos Innovación Continua, es decir, un esfuerzo continuo por operar y mejorar sus procesos existentes, y desarrollar al mismo tiempo nuevas configuraciones de productos, aproximaciones de mercado, procesos, tecnologías y competencias, y sistemas gerenciales-organizacionales. En otras palabras, la Innovación Continua es la interacción continua entre las operaciones, la mejora incremental, el aprendizaje y la innovación radical, que tiene como meta combinar la efectividad operacional y la flexibilidad estratégica – explotación y exploración –.*”



radical del tipo de Rediseño – (Dale, 1996; Bateman, 2005). Incluso, después de haber obtenido resultados exitosos al inicio de un esfuerzo de MCP, y al momento de tratar de replicarlos en otras áreas o procesos de la compañía, varias de estas organizaciones también han visualizado que sostener el momento de la mejora de los procesos es sumamente difícil y complicado (Kaye y Anderson, 1999). Ante esta dificultad y complejidad de sostener y difundir un esfuerzo de MCP en el tiempo, varias investigaciones se han comenzado a realizar motivadas por comprender las razones que hay detrás de este fenómeno, el cual ha aparecido en diferentes organizaciones (Bateman y David, 2002). La finalidad central de estos estudios se ha centrado en encontrar las variables y los factores críticos que permiten sostener la mejora de procesos a lo largo del tiempo, ya que sostener un esfuerzo de MCP o de TQM representa el mejor medio para crear efectividad interna y competitividad externa (Ashari-Idris y Zairi, 2006).

De acuerdo al análisis realizado de la literatura, se puede indicar que la sostenibilidad de perspectivas como el TQM ha sido ampliamente estudiada debido a los resultados que la misma ha proporcionado en diferentes organizaciones a lo largo de los años (Schneider *et al.*, 1996; Ahmad y Schroeder, 2002; Jung-Ying, 2003; Robson *et al.*, 2002). De hecho, los factores críticos de éxito de la misma (el TQM) son ahora mejor conocidos y comprendidos desde sus orígenes en el control de calidad japonés (ver estudios empíricos del TQM en la tabla 3, p. 33) (Hackman y Wageman, 1995). La evidencia de las investigaciones descritas, demuestran que los esfuerzos de TQM que han fallado o que no se han logrado sostener en el tiempo, han sido porque éstos factores críticos no se han encontrado presentes (parcial o totalmente) durante la implementación (Curry y Kadasah, 2002). Por tal motivo, algunas de estas investigaciones se han centrado en específico en comprender y explicar el concepto de sostenibilidad del TQM para confirmar la importancia de estos factores críticos a lo largo del tiempo. A manera de ejemplo, tenemos el trabajo de Jung-Ying (2003), el cual identificó variables organizacionales que contribuyen a una implementación sostenida del TQM, enfocando como centro de su análisis, el rol de los empleados dentro del TQM a lo largo del tiempo. En ese mismo orden de ideas, Schneider *et al.*, (1996), analizaron la importancia de crear un clima o entorno cultural que reúna las condiciones necesarias para que se pueda generar un cambio organizacional sostenido. Por otro lado, Robson *et al.*, (2002,) concluyen que las variables que potencian el TQM tiene un impacto significativo en el rendimiento operacional de los procesos y de la organización, pero tiene un impacto limitado en medidas externas de sostenibilidad tales como: el crecimiento del negocio, la ventaja competitiva y la gestión del cambio.

Sin embargo, cuando se trata de encontrar investigaciones más específicas acerca de la sostenibilidad no sólo del TQM, sino de la MCP, el marco de referencia se reduce aún más

(Svensson, 2006). En este sentido, existe literatura de tipo gerencial que señala por ejemplo que la aplicación sostenida de la MCP en organizaciones de manufactura (empresa productora de motores) puede incrementar la productividad de los operadores hasta en un 41%, además de reducir en un 25% el ciclo de tiempo del proceso de producción (Griffiths, 1998). Otros autores de esa misma línea, por su parte indican, que un esfuerzo de aplicación de este tipo sin un serio compromiso por mantenerlo por parte de la dirección de la empresa, puede provocar más problemas que beneficios a la larga. Además, señalan que siempre que se tiene una iniciativa por mejorar los procesos de una organización es fundamental proyectarla a largo plazo, para evitar cinismos y frustraciones tempranas por parte del personal (Friedli, 1999). Por otro lado, la literatura académica del concepto de sostenibilidad de la MCP está sustentada en la propuesta de diferentes modelos que explican sus particularidades y variables críticas de este concepto en organizaciones del sector privado (Bessant y Caffyn, 1997; Bateman y David, 2002; Bessant, 2003; Bateman 2005; Palmberg y Garvare, 2006; Svensson, 2006), o en instituciones del sector público tales como gobiernos locales (Dale, 1994; Loomba y Spencer, 1997)<sup>60</sup>.

En resumen, la revisión de la literatura del concepto de sostenibilidad, se centra en enfatizar que la importancia de la misma radica, en que sin la sostenibilidad de un esfuerzo de MCP (incluyendo sus variables críticas), existen muy pocos beneficios que la organización puede obtener de una aproximación de mejora tal como ésta (Curry y Kadasah, 2002). En un entorno mundial de negocios tan cambiante y competitivo como el de hoy, es necesario trabajar no sólo en implantar la MCP, sino en mantener lo ganado después de aplicarla, para que la organización simplemente pueda competir y sobrevivir (Van der Wiele y Brown, 2002). De hecho, algunos autores han señalado que la función básica que necesita ejercer una organización (privada o pública) ante un medio ambiente tan turbulento como el actual, es sostener el rendimiento de sus procesos operativos, para posteriormente mejorarlos (de manera incremental o radical) y nuevamente mantenerlos. Sin el mantenimiento y la mejora de los mismos, el rendimiento de los procesos puede estancarse y subsecuentemente declinar, deteriorarse, hasta colapsarse (este esquema teórico se puede observar en la figura 8)<sup>61</sup> (Imai, 1989; Harrington, 1995; Dale, 1996).

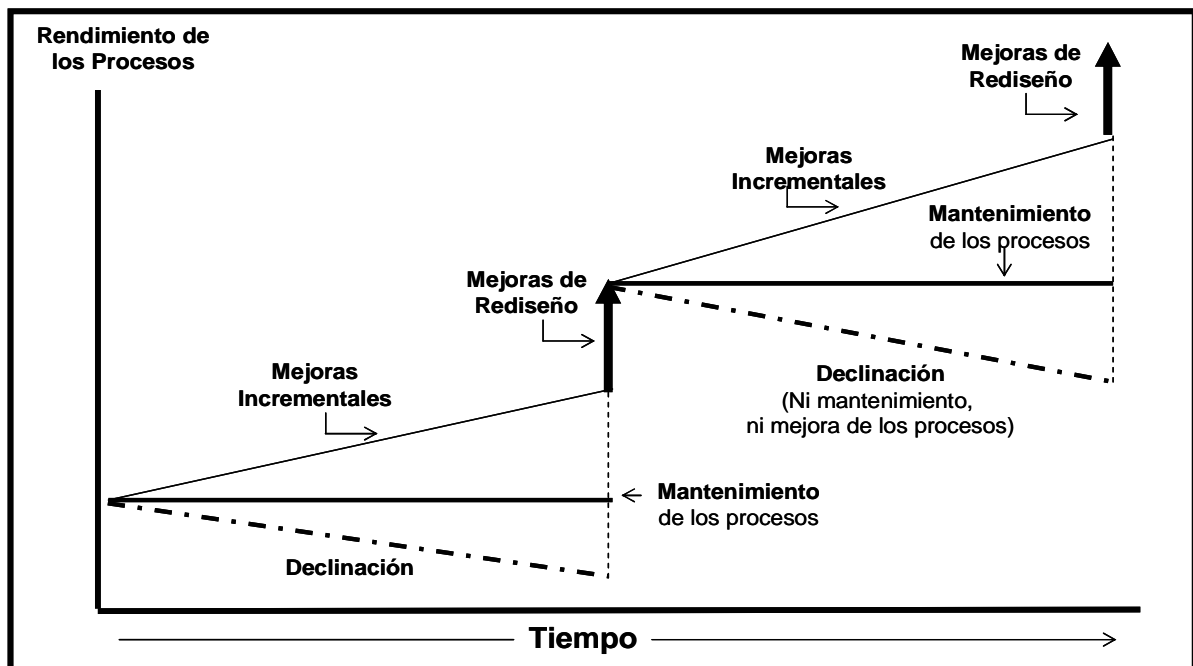
---

<sup>60</sup> Ver subíndice 2.2.3. para una explicación detallada de los modelos.

<sup>61</sup> Para Imai (1989, p. 62), la declinación o deterioro del *status quo* (de los procesos y la organización) comienza desde la puesta en marcha de la estructura organizacional de una empresa. Harrington (1995, p. 41) lo confirma y muestra en su esquema, que al año de declinación, se puede llegar entre un -10% y un -15% de ratio negativo de rendimiento de los procesos de la organización. Por el otro lado, el mismo autor indica que manteniendo y mejorando los procesos de manera sostenida por un año se puede alcanzar un porcentaje de mejora entre el 20% y 25%. Y aún más, combinando ambos tipos de aproximaciones de mejora en los procesos (incremental y radical) se puede alcanzar hasta un 60% de porcentaje de mejora.

Para estos autores esta declinación o deterioro del rendimiento de los procesos a lo largo del tiempo tiene un efecto directo en el rendimiento de la organización, que se puede observar en el gasto de recursos (materiales, financieros, etc.), el incremento de los costes operativos, el incumplimiento de los requisitos de calidad de los productos y servicio (en tiempo y forma), hasta la generación de mayores problemas de comunicación, coordinación, e incluso la disminución de la motivación y el entusiasmo por parte del personal que opera los procesos (Dale, 1996; Harkness *et al.*, 1996).

**Figura 8. Importancia de la sostenibilidad en la Mejora Continua de Procesos**



NOTA: Las líneas continuadas representan la operación de los procesos, las líneas punteadas representan la declinación o hundimiento de los mismos. Fuente: Adaptado de los esquemas teóricos presentados por Imai (1989) y Harrington (1995).

De manera adicional, Curry y Kadasah (2002, p. 208) señalan, que el medio para alcanzar una sostenibilidad del TQM o de la MCP que convenza a los directivos de las organizaciones para seguirse comprometiendo con un esfuerzo de cambio y mejora, es integrar la iniciativa en cada uno de los procesos y operaciones rutinarias de la organización. En esa misma línea, Imai (1998) resalta la importancia de esta integración sostenida a lo largo del tiempo, al señalar que es precisamente ahí, en los procesos, y en las operaciones rutinarias, en dónde realmente se puede agregar valor a los productos y servicios de una organización. Por lo tanto, la sostenibilidad debe formar parte de un esfuerzo integral de Mejora Continua de Procesos (Imai, 1998; Curry y Kadasah, 2002). El argumento anterior, ha sido previamente confirmado en las investigaciones empíricas de los factores de críticos de éxito del TQM realizadas por Powell (1995). Para este autor, la contribución del TQM y la mejora de procesos a una organización se pueden resumir en la

provisión de un esquema conceptual que ayuda adquirir esta aproximación, como parte de un programa integrado de cambio organizacional. Zairi *et al.*, (1994, p. 43) denominan a esta integración de la Mejora Continua de los Procesos en las operaciones cotidianas que fluyen de abajo hacia arriba (bottom-up) como: «*Licencia para Practicar*». En otros términos, la capacidad que tiene la organización, para practicar y sostener mejoras en sus procesos de trabajo a lo largo del tiempo, con el fin de acercarse en cada momento a las necesidades del cliente (Zairi *et al.*, 1994).

Concluyendo, la sostenibilidad de la MCP necesita construirse en la operación de cada uno de los procesos de trabajo de una organización (Svensson, 2006), y debido a esta importancia organizacional, la sostenibilidad es considerada como el criterio primario de éxito para cualquier esfuerzo de Mejora Continua de Procesos proyectado a largo plazo (Edwards y Sohal, 2003). Sin embargo, varios de estos autores también concluyen que este último argumento, no es una tarea sencilla, y definitivamente requiere de una mayor investigación para conocer las variables críticas, las interrelaciones y las complejidades que se presentan dentro del concepto –*Sostenibilidad*– (Ashari-Idris y Zairi, 2006).

### **2.2.2. La Sostenibilidad: Un concepto poco concreto y elusivo en las organizaciones**

El término que se ha venido utilizando desde el apartado anterior ha sido el de «*Sostenibilidad*», el cual no debe confundirse como el de «*Desarrollo Sostenible Medio Ambiental*» (Zairi, 2005; Lozano, 2005)<sup>62</sup>. El concepto utilizado en esta memoria de tesis se circunscribe a la idea acuñada por Jurán (1990) de «*sostener lo ganado (holding the gains)*» o al principio de «*constancia en el propósito*» de Deming (1986). En ese mismo orden de ideas, para Jurán (1990) una vez que se ha planificado la calidad (entender los requerimientos del cliente para adaptar los procesos de producción a los mismos), controlado la calidad del proceso y del producto a través del control estadístico de procesos, y mejorado los defectos de que se encuentren durante este control, es sumamente necesario sostener lo ganado (Jurán y Gryna, 1988; Jurán, 1990). En otras palabras, mantener lo ganado gira entorno a incrementar la eficiencia de los procesos, satisfacer a los clientes, y la generación de ahorros en recursos y costes. Además de fortalecer las habilidades del personal a través de una formación efectiva (Dale, 1996). Adicionalmente Jurán y Gryna (1988) señalan, que sostener lo ganado también se aplica a

---

<sup>62</sup> El desarrollo sostenible de acuerdo a Zairi (2005, p. 176), está basado en una necesidad percibida de valorar el deterioro ambiental del planeta, de tal manera que el mantenimiento y cuidado del sistema medio ambiental representa un compromiso actual para cualquier individuo, organización y nación del mundo con el fin de sostenerlo para las futuras generaciones. Aunque cabe destacar, que algunos autores han comenzado explorar recientemente el uso de perspectivas metodológicas como el TQM y la MCP en el desarrollo y consolidación de modelos para el desarrollo sostenible ambiental (Isaksson, 2006).

algunos elementos de su modelo de TQM (La Trilogía de la Calidad) tales como: el número de equipos de mejora que han venido trabajando, así como el uso en el tiempo de metodologías, técnicas y herramientas de calidad. Para este autor, si todos estos elementos no se mantienen por al menos cinco años, entonces desde su apreciación, el momento para mejorar los procesos comenzará un declive natural (Jurán y Gryna, 1988).

Dentro de estas ideas de *sostener lo ganado y de constancia en el propósito*, la literatura señala cuatro intentos de definir el concepto de *sostenibilidad*, aunque cabe destacar que cada una de las definiciones se encuentra contextualizada y por lo tanto, circunscrita al propósito de cada investigación en la que se presenta. A continuación se describen:

- **«Incrementar el ritmo de la mejora y al mismo tiempo sostener lo ganado. Esto es, el mantenimiento de un proceso de mejoramiento continuo., El énfasis se realiza en la búsqueda de oportunidades de mejora, no sólo en sostener el status quo. El enfoque se encuentra en planificar, prevenir y anticipar la declinación del mismo (Dale, 1996, p. 49)».**
- **«La sostenibilidad en este contexto significa el mantenimiento de un proceso de mejora de la calidad (Dale et al., 1997, p. 372)».**
- **«La habilidad de un organización para adaptarse a los cambios del ambiente de negocios con el fin de obtener y aplicar las mejores prácticas, metodologías y técnicas que aseguren y sostengan un rendimiento superior de los procesos de trabajo (Zairi, 2005, p. 176)».**
- **«Sostenibilidad es percibida como una actividad que tiene que gestionarse para mantener el grado de mejora después de la implementación de una metodología de mejora de procesos.....Sostenibilidad es esencialmente la continuación del proceso “de mejora de procesos” después de que esta metodología ha sido llevada a cabo (Bateman y David, 2002, p. 519)».**

Otros autores, no definen exactamente el concepto, sino que simplemente se limitan a describirlo en términos generales para delimitar su investigación. De esta manera, Harkness *et al.*, (1996, p. 350) argumentan, que el camino de transformación que toma una organización que sólo genera utilidades, hacia una organización global que innova y mejora sus procesos, es un conjunto de etapas evolutivas compuestas por la aplicación de actividades de mejora, técnicas y herramientas que las integran y forman parte de ellas. En ese mismo orden de ideas, otros investigadores han encontrado evidencia empírica a través de sus casos de estudio, que el éxito conseguido por algunas organizaciones en su esfuerzo de mejora está íntimamente relacionado con la evolución histórica del esfuerzo,

es decir, el desarrollo de etapas evolutivas intermedias de una implementación seria y sistémica de la MCP o del TQM (Harkness *et al.*, 1996; Prajogo y Sohal, 2004). Estos estudios proveen una base para indicar que sólo a través de un esfuerzo sostenido de MCP o TQM en el tiempo se pueden alcanzar beneficios tangibles para la organización en términos de efectividad de la actuación organizacional y de una competitividad sostenida (Shin *et al.*, 1998; Zairi, 2005; Isacksson, 2006). Al respecto, Zairi (2005, p. 184) concluye, que el desarrollo de una cultura de mejora continua y aprendizaje sólo se consigue a través de la aplicación sostenida innovaciones en los procesos. Mientras que Ashari-Ildris y Zairi (2006, p. 1255), argumentan que la MCP a través del TQM, no mantiene una posición fija en el tiempo, sino que se presenta a través de diferentes escenarios que son potenciados o inhibidos por diferentes factores o variables.

Por su parte, otros autores han optado por otra forma de analizar el concepto, es decir, en lugar de definir el término han provisto de resultados que ayudan a delimitarlo. Al respecto Dale (1996, p. 49) sostiene, que la sostenibilidad de un proceso de mejora continua se centra en tres elementos básicos, que se encuentran interrelacionados y vinculados, y que además son influidos por la cultura organizacional y el estilo de gestión y dirección de cada organización. Dichos tres elementos son: **1) elementos individuales del TQM**, tales como el liderazgo de los ejecutivos, la infraestructura de la mejora, equipos de mejora, la aplicación de técnicas y herramientas de la mejora de procesos, la medición de la actuación de los procesos, y la comunicación; **2) la mejora de procesos**, sustentada en el rediseño de las tareas que agreguen valor en los procesos, así como, la medición de la actuación de los mismos a través de indicadores; **3) sostener lo ganado**, en términos simples, asegurar que las mejoras obtenidas se mantengan. Para Dale (1996, p. 51), mantener lo ganado no es un elemento separado de la sostenibilidad.

En una línea paralela, otras investigaciones han analizado algunos elementos individuales del TQM para explicar a la sostenibilidad, tal es el caso del rol que juegan los mandos medios (líderes de equipos de mejora, supervisores, etc.) en un esfuerzo de MCP (Jorgensen *et al.*, 2003). El argumento del estudio longitudinal de estos autores, se sustenta en indicar que existe una brecha entre la percepción de los directivos (senior management) y los mandos intermedios (líderes de equipos de mejora) con respecto a los factores que pueden ayudar a potenciar la MCP en las áreas de trabajo. Jorgensen *et al.*, (2003, p. 1274) concluyen al respecto, que los líderes de equipo de mejora señalan que no basta con sólo formar equipos de mejora y entrenarlos en técnicas y herramientas de MCP. Desde la visión de los autores, se trata de ir mucho más allá para que el equipo de mejora encuentre su identidad, y sostenga su responsabilidad de mejorar los procesos a lo largo

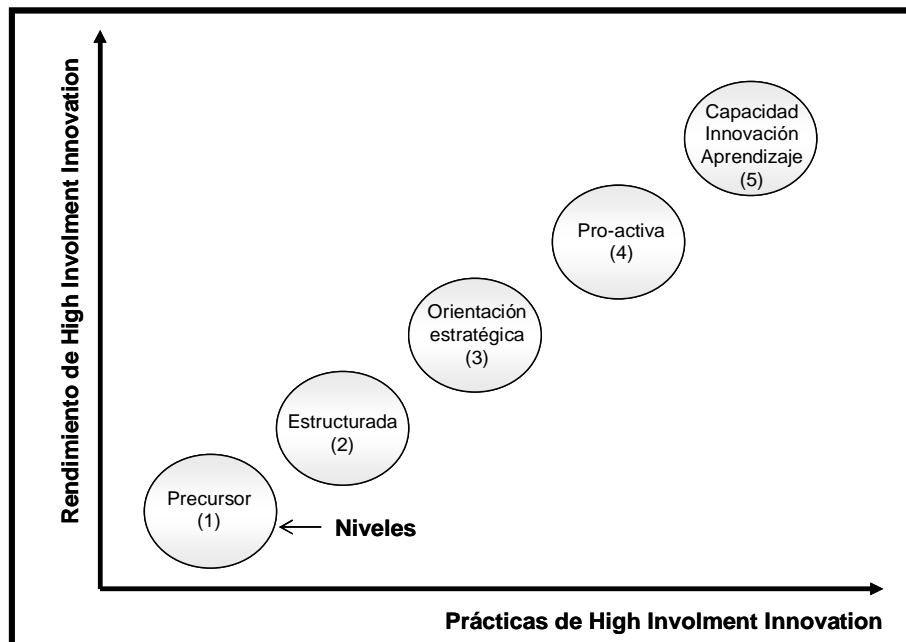
del tiempo. Esta visión del concepto de sostenibilidad a través del uso de equipos autodirigidos también ha sido explorada al igual por otras investigaciones que han concluido que sostener un esfuerzo de mejora continua a través de este tipo de equipos, representa una oportunidad para los empleados de involucrarse en estas actividades (Irani *et al.*, 2002).

## 2.2.3. Modelos Teóricos del Concepto de Sostenibilidad

### 2.2.3.1. Modelos de sostenibilidad para el sector privado

Como se indicó anteriormente, la literatura académica del tema también ha realizado algunos intentos por adentrarse a mayor profundidad en la comprensión del concepto de sostenibilidad. Algunas de estas investigaciones se han dirigido en identificar como se puede sostener la mejora continua en las organizaciones. En este sentido, Bessant y Caffyn (1997, pp. 18-20) y Bessant (2003, p. 57), dentro del proyecto CIRCA<sup>63</sup>, identificaron que existen diferentes elementos asociados con implantar y mantener un esfuerzo de *Innovación* denominado *High Involvement Innovation (HII)*<sup>64</sup>. Este grupo de investigadores argumentan de hecho, que dentro de este proceso sostenibilidad se pueden presentar cinco niveles de desarrollo y evolución del *HII* presentados en un modelo (ver figura 9), los cuales se caracterizan por prácticas de mejora y comportamientos de las personas específicos.

**Figura 9. Modelo de HII para la sostenibilidad de la Mejora Continua**



Fuente: Bessant, J. and S. Caffyn (1997). "High-Involvement innovation through continuous improvement." *International Journal Technology Management* 14(1): 7-28.

<sup>63</sup> Acrónimo en inglés de *Continuous Improvement Research for Competitive Advantage*, que se puede traducir como: "Investigación de la Mejora Continua como ventaja competitiva".

<sup>64</sup> Los autores denominan a su modelo de Innovación como: High Involvement Innovation (HII) que se puede traducir como: "Alto Involucramiento para Innovar Continuamente".

De acuerdo a Bessant y Caffyn (1997), y el equipo de proyecto CIRCA, el modelo de la figura 9, representa una forma de esquematizar las prácticas de *Innovación*, con respecto a su rendimiento en cinco niveles ascendentes. Cada una de estas actividades de mejora también se encuentran vinculadas e interrelacionadas. De esta manera, el primer nivel, el **precursor**, es entendido como el nivel en el cual la organización puede generar de manera «natural» mejoras o tratar de resolver problemas en los procesos, generalmente este nivel está caracterizado por su alcance a corto plazo y por su desarticulación a ningún esfuerzo estructurado de la organización. El segundo nivel, es decir, **la estructurada**, refiere a los intentos más formales para crear y sostener la Innovación en la organización; como consecuencia de este segundo nivel, se presenta el tercer nivel, el de **Orientación estratégica**. En otros términos, el nivel de estructuración creado en la etapa anterior, se formaliza a través del establecimiento de metas y objetivos que dirigen y vinculan el esfuerzo de mejora de manera más sistemática y estratégica. Una vez que se llega al nivel cuarto, la organización a través de sus grupos e individuos pueden generar un auto-esfuerzo sistemático y estructurado de MC del tipo **Pro-activa**, hasta llegar alcanzar un nivel en que la cultura dominante de la organización es la *Innovación*. En otras palabras, consiguiendo un nivel quinto, en el que la propia organización tiene la **capacidad para innovar y aprender en todo momento**. Además, Bessant y Caffyn (1997), dentro de cada etapa, identifican algunos factores o variables asociadas con mantener el momento de la Mejora Continua, desde factores potenciadores (enablers) hasta inhibidores de la sostenibilidad (ver tabla 8).

Por su parte Upton (1996), también analiza el tema de los factores de éxito en las iniciativas de mejora de las organizaciones. De hecho, identifica una serie de elementos básicos, dentro de los cuales se incluyen:

- **Claridad en las metas y entendimiento común de la dirección.** Esto permite generar una visión holística de todo el panorama que hace que se mantenga el programa unido.
- **Enfoque consistente en la mejora.** Con todo el sistema visualizado, es necesario utilizar los anteriores esfuerzos de mejora, para desarrollar y dirigir nuevas actividades.
- **Mantenimiento de la motivación y la energía de las personas.** Upton (1996) identifica, que una de las principales causas de fallos de la sostenibilidad, es la motivación de las personas. Señalando referente a ello, tres mecanismos que pueden ser útiles para mantenerla: 1) una «crisis» que haga que las cosas se muevan; 2) un líder carismático, y 3) un plan creíble a implantar.
- **Una estructura que soporte las caídas.** Esto significa crear métodos que permiten sustituir los «viejos mecanismos de cómo se hacen las cosas».

Esta aproximación más práctica de Upton (1996) de la MCP, puede ser conducida a través del uso dentro de la organización de una figura que el autor denomina: «agentes de cambio». No obstante, también indica, que existen otros elementos que pueden afectar a la



sostenibilidad que están fuera de control de los *agentes de cambio*. Por ejemplo señala, si no existe una «crisis» en la organización para el cambio, es muy difícil cambiar de un dirigente tradicional a un líder carismático que realmente esté interesado por la mejora (Upton, 1996). Otras investigaciones también han confirmado el rol activo que tienen los agentes de cambio en el desarrollo de la MCP. Sin este tipo de empleados, que motivados por su propia voluntad empujan las iniciativas de MCP desde su implementación, es muy difícil incluir en el trabajo cotidiano a la Mejora Continua de Procesos (Berling, 2000)<sup>65</sup>.

La sostenibilidad también ha sido estudiada desde un punto de más estratégico – los esfuerzos o programas estructurados de la MCP repercuten directamente en las capacidades estratégicas de la organización –. En este sentido, Dale *et al.*, (1997, p. 373), clasifican en cinco macro categorías la sostenibilidad a través del uso de su herramienta de Auditoria de Calidad en seis organizaciones de manufactura repartidas entre Alemania, el Reino Unido y España. Las cinco categorías son: **1) Medio ambiente interno/externo, 2) Estilo de gestión, 3) Políticas, 4) Estructura Organizacional, 5) Procesos de Cambio**. En la siguiente tabla se muestran los elementos de cada uno de las categorías:

**Tabla 6. Categorías y elementos de la Sostenibilidad de Dale *et al.*, (1997)**

Medio Ambiente interno/externo	Estilo de Gestión	Políticas	Estructura Organizacional	Procesos de Cambio
<p><u>Externo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amenaza de los competidores.</li> <li>- La habilidad de la organización para seleccionar, desarrollar y retener personal.</li> </ul> <p><u>Interno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Enfoque al cliente</i>, que asegure el cumplimiento de sus necesidades.</li> <li>- <i>El factor miedo</i>, describen la incertidumbre que tienen los empleados por su propio futuro en la organización.</li> </ul>	<p>- <i>Relaciones Industriales:</i> Sustentado en generar una transición de un estilo radical, caracterizado por la lucha de fuerzas políticas en la organización (Sindicatos y Patrón) a un estilo más pluralista enfocada a la participación del personal.</p> <p>- <i>La relación de la gerencia con los trabajadores:</i> Relacionado con la confianza mutua.</p>	<p>Las políticas generan conflictos con sistemas de gestión basados en el TQM. Varias de estas políticas son referidas en las siguientes funciones de la organización:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestión de Recursos Humanos.</li> <li>-Finanzas.</li> <li>-Producción.</li> <li>-Mantenimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La posición y el rol de la función de calidad.</li> <li>- El efecto de las fronteras departamentales y funcionales.</li> <li>- La comunicación de la organización.</li> <li>- La flexibilidad del trabajo en la organización.</li> <li>- El rol del supervisor en la estructura organizacional.</li> </ul>	<p><b>Esta categoría se relaciona directamente con la MCP y sus actividades de mejora.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura de mejora (Comités, coordinadores, etc.).</li> <li>- Formación y entrenamiento del personal.</li> <li>- Equipos de trabajo y confianza en la gestión.</li> <li>- La efectividad del sistema de gestión de calidad.</li> <li>- Documentación de procesos y procedimientos.</li> </ul>

Fuente: Adaptado a partir del artículo de: Dale, B. G., Boaden, R., et al. (1997). "Sustaining total quality management: what are the key issues?" *The TQM Magazine* 9 (2). Pág. 373.

<sup>65</sup> En el trabajo cuantitativo de Berling (2000, p. 487), se concluye que los principales factores que motivan a un "agente de mejora" en orden de importancia son: 1) la seguridad de mantener un trabajo, 2) las recompensas y reconocimientos (económicos y no económicos), y 3) la participación y el facultamiento en proyectos de mejora que permiten hacer el trabajo más fácil para todos los trabajadores.

Estos autores concluyen, que la falta o aplicación inadecuada de las cinco categorías impactan negativamente en la sostenibilidad de esfuerzos como el TQM. Entre los principales fallos encontrados se encuentran: un inadecuado liderazgo, el miedo y la resistencia al cambio, la falta de habilidades para la solución de problemas, la falta de constancia en el programa o esfuerzo de mejora, la desarticulación de los equipos de mejora, la falta de recursos dedicados a la mejora de los procesos, y un inadecuado flujo de información y análisis de la misma (medición y feedback del impacto de la mejora). En el anexo 2 se resumen más específicamente los hallazgos de Dale *et al.* (1997). En una línea similar de investigación, Kaye y Anderson (1999), encuestaron 18 organizaciones (8 industrias de manufactura, 10 de servicios, de las cuales 4 pertenecían al sector público), con el fin de validar un modelo de Mejora Continua sustentado en las metodologías de auto-evaluación. Los resultados encontrados por estos investigadores modificaron su modelo teórico haciendo énfasis en los potenciadores (enablers) que permiten la aplicación de una Mejora Continua a largo plazo. Dichos potenciadores son: a) la generación de un entorno de mejora continua e innovación, b) el fuerte énfasis en los empleados, c) la integración de la Mejora Continua al trabajo cotidiano, d) el enfoque en mejorar y estandarizar los procesos críticos de la organización (Ver tabla 8 para detalles).

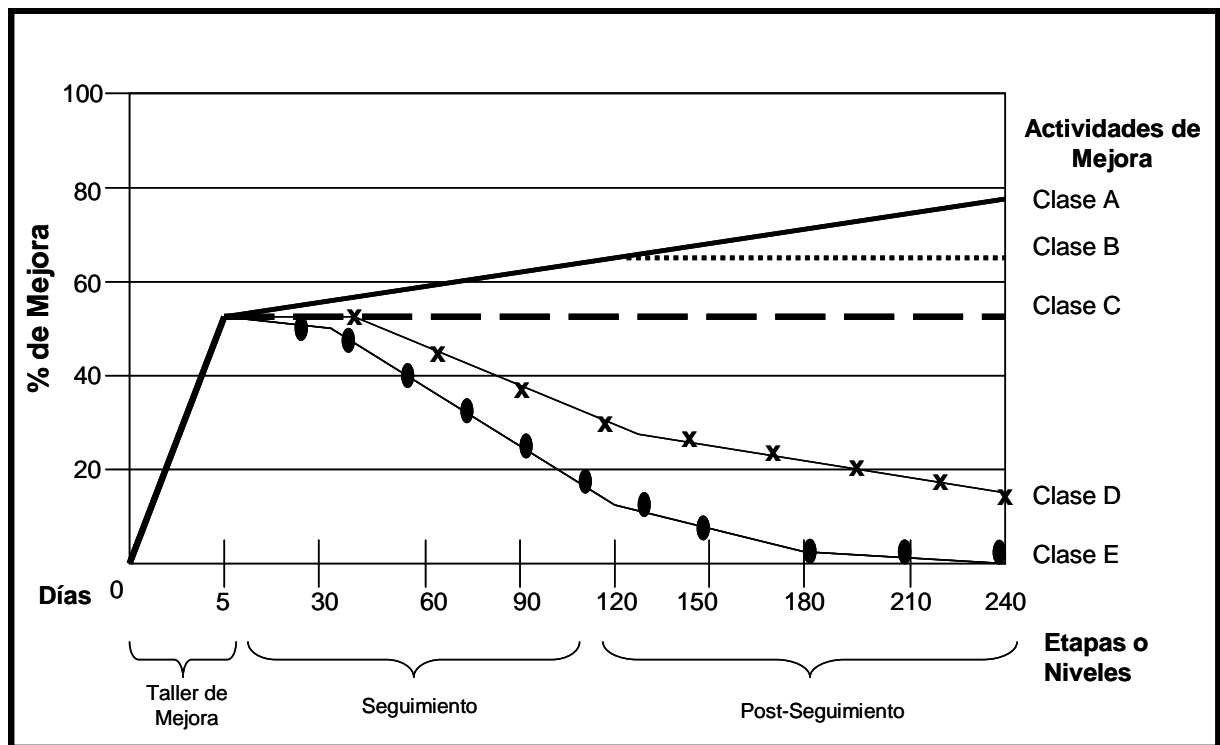
Por otra parte, también han existido algunas exploraciones del tema de la sostenibilidad por el lado del «**el pensamiento Lean**»<sup>66</sup>, aproximación gerencial de la Gestión de Operaciones que tiene como elemento básico o primario a la Mejora Continua de Procesos en su dimensión del Kaizen. Al respecto Lewis (2000), considera en su investigación la implicación de los métodos *Lean*, el aprendizaje y la sostenibilidad de la MCP que genera ventajas competitivas. Desde su propuesta, este autor, indica que una aplicación exitosa de los principios del *Lean* las organizaciones deben enfocarse en mejorar y refinar los procesos existentes más que generar grandes innovaciones de los mismos, ya que esto le permite a la organización un aprendizaje más profundo a lo largo del tiempo (Lewis, 2000). La literatura nos muestra otras investigaciones más recientes y más específicas, que exploran e interrelacionan el concepto de sostenibilidad con la aproximación de la Mejora

---

<sup>66</sup> El pensamiento LEAN (que se puede traducir como esbelto) tiene sus orígenes en los resultados que el Sistema de Producción de Toyota ha generado a lo largo de más de 60 años (desde los años cincuenta) (Monden, 1998). Sin embargo, el término fue acuñado en los años 90 en el libro de *"The machine that changed the world"* (La máquina que cambió al mundo) por Womack (Dahlgaard y Dahlgaard-Park, 2006, p. 264). Dicho autor definió el concepto LEAN como: *"El uso mínimo de todo comparado con los sistemas de producción en masa – la mitad de los esfuerzos humanos en la fábrica, la mitad del espacio de manufactura, la mitad de herramientas invertidas, la mitad de ingenieros para el desarrollo de nuevos productos, también en la mitad del tiempo. También requiere de mantener el inventario mínimo posible en el lugar de trabajo, como resultado se producen mucho menos defectos, y produces una gran y creciente cantidad de variedad de productos"* (Womack et al., 1990, p. 13)". De esta manera, esta aproximación gerencial también ha sido abordada como un sistema de producción enfocado a la reducción del despilfarro o gasto (Dahlgaard y Dahlgaard-Park, 2006, p. 265).

Continua de Procesos (Bateman y David, 2002; Bateman, 2005; Palmberg y Garvare, 2006; Svensson, 2006; Isaksson, 2006). Los primeros dos estudios revisados de esta literatura, fueron los de Bateman y David (2002) y Bateman (2005). Ambos artículos, se enfocan en proponer y refinar un modelo de sostenibilidad el cual se encuentra sustentado en los resultados encontrados en 21 empresas de manufactura que aplican mejora o rediseños de procesos a nivel de las líneas de producción (o «*células de trabajo*» como los autores lo denominan<sup>67</sup>). El modelo de sostenibilidad de la MCP de estos autores, argumenta, que la sostenibilidad de la MCP no es un concepto binario, es decir, que sólo tiene dos presentaciones posibles: *se sostiene o no se sostiene*. Por el contrario, se conforma por una multiplicidad de etapas, que a su vez están conformadas por cinco «*actividades de mejora*»<sup>68</sup> que tienen diferentes etapas de sostenibilidad (Bateman, 2005, p. 264). En la siguiente figura se muestra dicho modelo.

**Figura 10. Modelo de sostenibilidad para mejorar continuamente los procesos de Bateman (2005)**



Fuente: Bateman, N. (2005). "Sustainability: the elusive element of process improvement." *International journal of operations & production management* 25(3): p. 520.

<sup>67</sup> El término célula de trabajo se refiere a las estaciones de trabajo que existen en los procesos de trabajo clasificados como de línea de montaje en una empresa o fábrica de manufactura. En términos generales se puede indicar, que las células de trabajo se ubican en el taller de ensamble (workshop) o en el "gamba" (por su término japonés). Para los autores es precisamente en estas pequeñas áreas donde se llevan a cabo las mejoras a los procesos operativos de la organización (Bateman y David, 2002, p. 519).

<sup>68</sup> Kanawaty (2000, p. 186) y Camisón *et. al.*, (2007, p. 211), indican que una "actividad de mejora" es cualquier unidad de trabajo que puede agrupar múltiples acciones más simples, denominadas tareas y/u operaciones, las cuales tiene como propósito llevar a la práctica los principios y la misión de la organización con el fin de hacer un progreso de la situación actual (del status quo) del rendimiento de los procesos y sub-procesos de trabajo.

Como se puede observar en la figura anterior, el modelo se presenta tres diferentes etapas durante la implementación de la MCP: a) *la etapa del taller de mejora*, que tiene un alcance de cinco días y es dónde se lleva a cabo la aplicación de las metodologías de rediseño utilizando como medio un equipo de mejora de procesos; b) *la etapa de seguimiento*, en este período el equipo de mejora de procesos tiene dos actividades principales de acuerdo a los autores, la primera se centra en mantener los nuevos métodos de trabajo desarrollados durante el taller de mejora y la segunda, es refinar los aspectos técnicos de las tareas del proceso surgidos al igual en la etapa previa. Como se observa en la figura 10 del modelo, el alcance de esta etapa se encuentra entre el quinto y el noveno día. Además, dentro de esta etapa se presentan **actividades de mejora del tipo «A», «B» y «C»**, es decir, aquellas que se generan en el taller de mejora, mantienen los nuevos procesos y estándares de trabajo y cierran los proyectos de mejora. Cabe señalar, que en cada una de ellas, los tres aspectos mencionados se presentan o no, dependiendo del tipo de actividad de mejora de que se esté hablando. Por otra parte, también es factible, que se presenten actividades del tipo «D» (apegadas de manera más cercana a los aspectos técnicos de los proyectos de mejora) o actividades del tipo «E», que son consideradas como actividades que no aportan nada a la sostenibilidad (Ver tabla 7). Finalmente, siguiendo con las etapas, se presenta *la de post-seguimiento* (después de los noventa días). En este período de acuerdo a los autores, es dónde el uso de las metodologías de rediseño de procesos puede llegar a convertirse en un camino más a largo plazo de Mejora Continua de los Procesos de la organización. Para Bateman (2005), esta es la etapa en dónde las actividades de la MCP se integran como parte del trabajo cotidiano. Para lograr este tipo de etapas, sólo se consideran actividades de mejora del tipo «A». En la siguiente tabla, se describe de manera detallada, la definición de cada tipo de las actividades de mejora y la etapa en que se presentan en el modelo de Bateman y David (2002):

**Tabla 7. Etapas y Actividades de Mejora en el modelo de Bateman y David (2002)**

Tipo de Actividad de Mejora	Descripción de la Actividad de Mejora	Etapa del Taller de Mejora	Etapa de Seguimiento		Etapa de Post-Seguimiento
			Mantiene los nuevos procesos de trabajo	Rediseñar los aspectos técnicos del proceso	
«A»	Actividades de mejora que se generan durante el taller de mejora, y que mantienen los estándares. Son la base, para afrontar nuevos problemas que se presentan en los procesos de trabajo durante la fase de post-seguimiento. Se caracterizan por utilizar métodos Kaizen con proyectos técnicos de mejora, así como, la resolución de nuevos problemas.	Presente	Presente	Presente	Presente

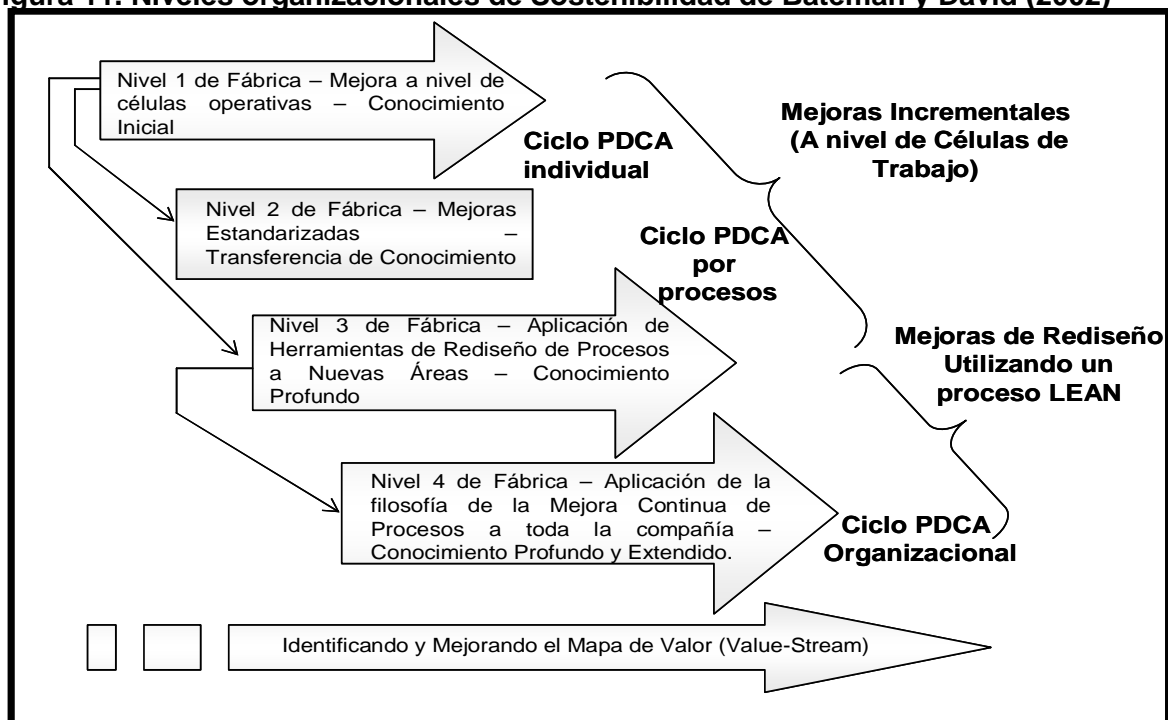
«B»	Actividades de mejora que se generan durante el taller de mejora, y que mantienen los estándares de trabajo. No obstante tienen fallos durante la etapa de post-seguimiento, es decir, a pesar de que mantienen las mejoras realizadas durante y después del taller, y logran cerrar los proyectos técnicos de mejora, no pueden resolver nuevos problemas que surgen con las técnicas y herramientas vigentes.	Presente	Presente	Presente	<b>No se presenta</b>
«C»	Actividades de mejora enfocadas en mantener el nuevo estándar de trabajo y las mejoras realizadas durante el taller de mejora. Cierran los proyectos de mejora técnicos, pero no logran resolver nuevos problemas que surgen. No conllevan la Mejora Continua del esfuerzo.	Presente	Presente	<b>No se presenta</b>	<b>No se presenta</b>
«D»	Actividades de mejora muy centradas en las especificaciones técnicas del proceso, pero no son capaces de mantener los nuevos procesos de trabajo y los estándares operativos establecidos. El enfoque en la mejora continua de procesos no se presenta por lo que se puede generar declinación del rendimiento de los procesos.	Presente	<b>No se presenta</b>	Presente	<b>No se presenta</b>
«E»	Actividades de mejora que prácticamente no aportan nada a la sostenibilidad de la MCP, sólo se presentan durante el taller de mejora.	Presente	<b>No se presenta</b>	<b>No se presenta</b>	<b>No se presenta</b>

Fuente: Adaptado a partir del artículo de: Bateman, N. (2005). "Sustainability: the elusive element of process improvement." *International journal of operations & production management*. 25(3). Pág. 265.

Adicionalmente, Bateman y David (2002, p. 525) indican, que existen cuatro niveles en estas actividades de mejora. El primero de ellos lo denominan: **«Mejoras a nivel de células operativas»**, es decir, aquel nivel en dónde la organización, inicia su descubrimiento en el trabajo de mejorar los procesos (genera sus conocimientos iniciales) o aplicación del ciclo PDCA a nivel individual. El segundo nivel en orden secuencial, es la **«estandarización de las mejoras»**, las mejoras realizadas durante los talleres de mejora en una célula operativa, se pueden replicar en otras células de trabajo dónde la maquinaria o los procesos sean similares. Es importante indicar, que los autores señalan que no se puede estandarizar las mejoras realizadas en el nivel 1, si no se ha establecido un proceso previo de 5'S (Ver apartado 2.1.6.1. de MCP bajo enfoque Kaizen). En este preciso momento, de acuerdo a Bateman y David (2002), se presenta el tercer nivel o del ciclo PDCA por procesos, a estas alturas una vez que la célula de trabajo ha iniciado el esfuerzo de mejora, ha ordenado y limpiado su área de trabajo y ha estandarizado sus métodos de

trabajo, entonces puede comenzar ha «*aplicar las técnicas de eliminación de gastos o despilfarros (Mudas) y las técnicas de rediseño de procesos (diagramas de flujo) para optimizarlos aún más (no sólo en una sola célula de trabajo, sino desplegadas en varias áreas de la organización)*». El último nivel o cuarto, que se puede presentar en la organización, es el «*estado de la obtención de un conocimiento profundo y la comprensión de la filosofía de Mejora Continua*». En estos momentos la MCP se sostiene y se aplica de manera sistemática y continua en todos los procesos de la compañía a lo largo del tiempo –nivel organizacional del ciclo PDCA–. Cada nivel que se presenta en el modelo de Bateman y David (2002) siempre se acompaña por un «*Análisis o Mapa del Flujo de Valor del Proceso*» de manufactura de la organización (Value Stream Mapping), que permite establecer el escenario actual y futuro de la actuación del mismo en términos de flujos, operaciones y tiempos de procesos. En la figura 11 se presenta un esquema del modelo de niveles de estos autores. En un estudio posterior, Bateman (2005) también presenta, una serie de inhibidores y potenciadores (enablers) que bloquean e impulsan la sostenibilidad de la MCP en estos tres niveles (ver para más detalle la tabla 8).

**Figura 11. Niveles organizacionales de Sostenibilidad de Bateman y David (2002)**



Fuente: Adaptado de Bateman, N. and A. David (2002). "Process Improvement programmes: a model for assessing sustainability." International journal of operations & production management 22(5). p. 525.

Para Bateman (2005, p. 274), el progreso y la sostenibilidad de estos tres niveles sólo es posible cuando los tres niveles del ciclo PDCA se han integrado al trabajo cotidiano (dentro de las tareas y actividades de mejora de los procesos) y funcionan con regularidad.

Como se describió anteriormente, además de las investigaciones de Bateman y David (2002) y de Bateman (2005), también se presentan en la literatura otros estudios que analizan a la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos o del TQM, a través de modelos teóricos establecidos desde la perspectiva holística y cíclica de los procesos (Isaksson y Garvare, 2003; Palmberg y Garvare, 2006; Svensson, 2006; Isaksson, 2006). Al respecto, Palmberg y Garvare (2006), desarrollan su propia propuesta de cómo se presenta la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos a partir de un caso de estudio, concluyendo que la aplicación de actividades de mejora relacionadas con la MCP, se presenta en tres niveles de cambio a lo largo del tiempo. De acuerdo a su estudio, cada nivel varía en su grado de sistematización, el cual, se encuentra íntimamente relacionado con el grado de madurez de la organización en referencia a los temas de Calidad y Mejora Continua. A continuación se describen los niveles encontrados por Palmberg y Garvare (2006, p. 56) en el modelo que proponen:

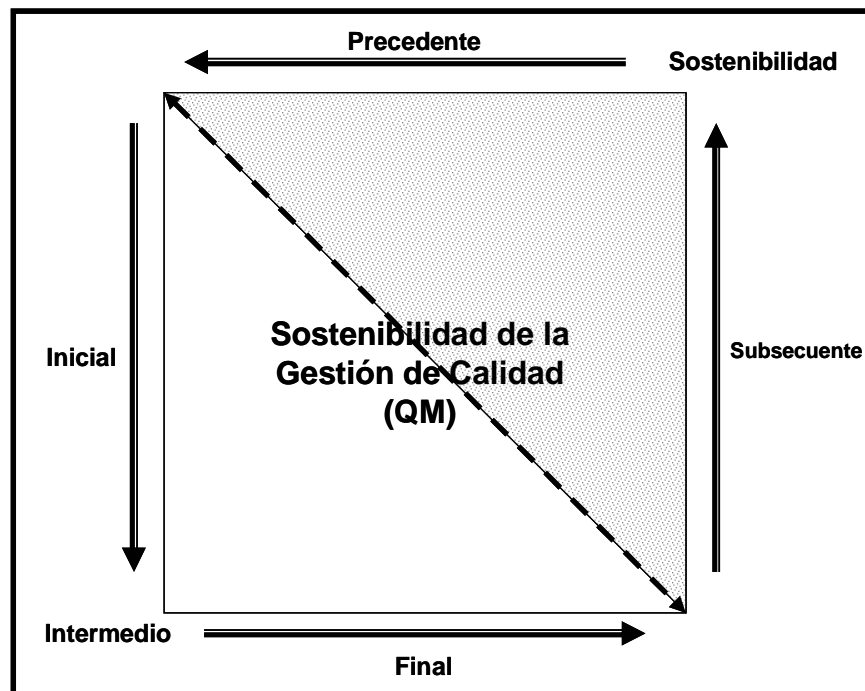
**1) Calibración y Optimización de los procesos.** Se realizan actividades de mejora relacionadas con documentar, analizar y medir los procesos de trabajo. La forma de realizar es a través de equipo de mejora de procesos y el responsable de su coordinación es el dueño de cada proceso. Además durante su aplicación se pueden realizar prácticas de Benchmarking con el fin de encontrar un punto de referencia para optimizar aún mejor los procesos seleccionados.

**2) Mejora Continua.** Relacionado con encontrar nuevas formas de optimizar los procesos ya rediseñados, tomando como referencia el plan de negocios de la compañía. Uso intensivo del ciclo de mejora PDCA.

**3) Desarrollo de nuevos procesos.** Sustentados al igual en el plan de negocios se realizan actividades de corte discontinuo, es decir, proyectos de mejoras de corte radical, utilizando equipos especializados para realizar mejoras de este tipo. La aproximación utilizada es el BPR.

Por otra parte, Isaksson (2006) propone un modelo, que sigue el esquema de la figura 4, es decir, el sistema abierto de un proceso con sus elementos integrados (inputs, outputs, y elemento transformador). El trabajo de Isaksson (2006, p. 643) concluye indicando, que este tipo de modelos teóricos pueden ser de gran utilidad en las organizaciones, ya que pueden ser aplicados como metodologías o guías para describir y mejorar continuamente los procesos y la sostenibilidad de los mismos. Finalmente, el último trabajo de investigación analizado en esta vertiente, es la visión estratégica de la sostenibilidad del TQM y la Mejora Continua de Procesos de Svensson (2006). Para este autor, la sostenibilidad del TQM de una organización, se presenta de forma holística y cíclica, es decir, desde su apreciación, la sostenibilidad del TQM no puede ser un simple proceso lineal que inicia, se desarrolla y luego termina. Por el contrario, de acuerdo a su estudio, la sostenibilidad puede ser vista como una serie de actividades de mejora que no tienen un fin (Svensson, 2006, p. 25). En términos sencillo, una aproximación cíclica (Ver figura 12).

Figura 12. Modelo de la Sostenibilidad Cíclico del TQM de Svensson (2006)



Fuente: Adaptado de Svensson (2006). "Sustainable quality management: a strategic perspective." The TQM Magazine 18(1), p. 25.

Con este modelo el autor hace hincapié en la naturaleza holística de los componentes de la sostenibilidad del TQM (valores, técnicas, herramientas, actores involucrados, actividades de mejora e incluso recursos). Concluye además que esta visión cíclica y holística también se presenta en las interfases funcionales o departamentales de cualquier organización. En este sentido, señala que su modelo cíclico no sólo conecta todas estas interfases y componentes de un esfuerzo de TQM o mejora, sino que también las vincula de forma continua con el modelo (la reconexión de las actividades de mejora, técnicas y herramientas implantadas en las etapas *subsiguiente* y *precedente*). Por lo tanto, desde su apreciación, para asegurar la sostenibilidad del TQM, el modelo de sostenibilidad debe ser un círculo que debe encontrarse cerrado, conectando las etapas iniciales de aplicación, con las intermedias y con las finales, sin descartar, las etapas precedentes y subsiguientes. Ante esta nueva visión holística, el autor propone su propia definición de la sostenibilidad de la gestión por calidad total (TQM) que se acerca a las previamente definidas pero que se encuentra caracterizada por su aproximación particular del tema (Svensson, 2006, p. 26). A continuación se presenta:

**«Una aproximación cíclica que conecta los componentes y las interfases de los valores, técnicas y herramientas de la gestión por calidad aplicadas, desde su etapa inicial hasta su final. También reconecta los componentes y las interfases de los valores, técnicas y herramientas precedentes, anticipándose a la etapa inicial de la implementación, así como, los valores, técnicas y herramientas aplicadas en la etapa subsiguientes, después del final de la implementación. Las sostenibilidad de la gestión por calidad es igual a la circulación total de sus componentes e interfases».**



Finalmente, Ahsari-Ildris y Zairi (2006, p. 1254) indican que para conseguir la sostenibilidad del TQM, se requiere de **Drivers (traducidos como iniciadores)**, es decir, las necesidades elementales o elementos básicos para iniciar un esfuerzo de TQM; **Enablers (traducido como potenciadores o facilitadores)**, entendidos como fuerzas o elementos positivos que facilitan la velocidad del progreso positivo de una aplicación sostenida. Los potenciadores son elementos que no sólo aseguran el correcto funcionamiento de la MCP, sino que además la sostienen en el tiempo, sin éstos elementos, no importa que los *iniciadores* o *drivers* funcionen bien, no será posible lograr la sostenibilidad de la MCP (Kaye y Anderson, 1999). Finalmente, los **inhibitors (traducido como inhibidores)** son fuerzas o elementos negativos que impiden o dificultan la adopción del concepto, causando por lo tanto, el retraso de un progreso positivo, al igual que la disminución del ímpetu del esfuerzo. Tanto los potenciadores (enablers) como los inhibidores se pueden operar positiva o negativamente en el progreso de la implementación y sostenibilidad del esfuerzo de mejora según se presente el fenómeno. Los potenciadores, inhibidores encontrados en la literatura de la sostenibilidad se pueden encontrar de manera detallada en la siguiente tabla:

**Tabla 8. Potenciadores e inhibidores de la Sostenibilidad en la literatura**

Variable	Upton (1996)	Bessant, et al. (1994)	Dale, et al. (1997)	Kaye and Anderson (1999)	Bateman (2005)
<b>Procesos</b>	- Desarrollo de estructuras para detener los fallos.	- Falta de una técnica para la resolución de problemas de manera formal. - Fallos a la hora de implantar cambios sugeridos. -Falta de formación efectiva.	- Fallos a la hora de cumplir proyectos.		- La necesidad de seguir el ciclo de PDCA en todas las actividades de mejora y tareas de los procesos de trabajo.
<b>Estrategia y Objetivos</b>	- Clarificar metas e ideas comunes de la dirección. - Enfoque consistente de las actividades de mejora, para generar un crecimiento integral.	- Cambios en la dirección y estrategia organizacional. - Falta de una estrategia de la Mejora Continua organizacional.		Establecimiento de objetivos a largo plazo. - Establecimiento de objetivos y metas vinculadas a las actividades de Mejora Continua. -Los Gerentes deben cuidar la estrategia a largo plazo y generar objetivos medibles para	- Crear una infraestructura de soporte vinculada a la estrategia de la organización. Por ejemplo: proveer recursos; desplegar políticas; asegurarse que las mejoras sean útiles para la

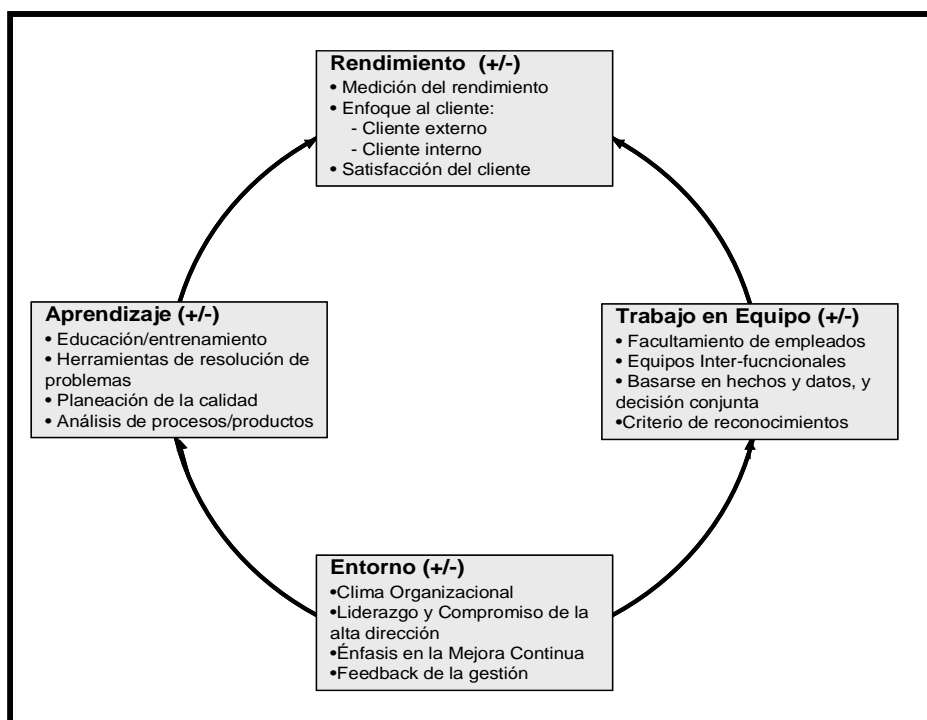
<p><b>CONTINUACIÓN DE LA TABLA 8</b></p> <p><b>Estrategia y Objetivos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campaña de Mejora Continua sustentada en un plan creíble.</li> </ul>			<p>asegurar el rendimiento de los procesos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los objetivos del negocio y los variables claves de las sostenibilidad deben estar vinculados a la visión y a los planes del negocio.</li> </ul>	<p>organización; compromiso, comprensión y apoyo en todo momento de la dirección; alto involucramiento de los mandos intermedios y supervisores.</p>
<p><b>Liderazgo y Motivación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fallos por causa de un vacío en la motivación del porqué mejorar.</li> <li>- Necesidad de un líder carismático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo y compromiso de la dirección.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liderazgo inadecuado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gerentes se encuentran involucrados.</li> <li>- Liderazgo y compromiso demostrado por todos los gerentes.</li> </ul>	<p>La alta dirección y los mandos intermedios trabajan de manera involucrada y comprometida.</p>
<p><b>Cultura de la Organización</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Choque cultural por la exposición al cambio y la práctica de los valores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resistencia al cambio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de una cultura de Mejora Continua (Premios y reconocimientos de MC, comunicación efectiva, equipos multidisciplinario)</li> </ul>	<p>Se aplica el ciclo PDCA en sus tres niveles (organizacional, de procesos e individual), provocando un entorno centrado en la mejora continua.</p>
<p><b>Medición e Información</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de medición de los procesos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de un sistema de gestión de calidad y de técnicas de resolución de problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformar una organización que aprende.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El ciclo PDCA funciona a través de un sistema de medición que permite la medición y mejora de los procesos.</li> </ul>
<p><b>Misceláneo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selección de proyectos basados en la habilidad para mejorar de un área, una meta específica del negocio, o la habilidad de resolver oportunidades de mejora para el futuro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Énfasis en la innovación radical, devaluando la mejora incremental.</li> <li>- Infraestructura inapropiada o poco desarrollada.</li> <li>- Fallos en proveer los vehículos o mecanismos para la mejora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarticulación de los equipos de mejora.</li> <li>- Fallos en la provisión de los recursos que se necesitan proveer para la mejora de la calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque en los grupos de interés.</li> <li>- Enfoque en los empleados (todos los empleados involucrados).</li> <li>- Enfoque en los procesos críticos.</li> <li>- Desarrollo de Sistemas de gestión por calidad.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes investigaciones.

### 2.2.3.2. Modelos de sostenibilidad para el sector público

A pesar de que prácticamente no existen referencias teóricas en la literatura, que estudien el tema de la sostenibilidad de la MCP o incluso del TQM en el sector público de manera específica. Algunos autores como Loomba y Spencer (1997) si hacen referencia del tema, presentando sus propios modelos teóricos para institucionalizar y mantener el TQM en una agencia de gobierno local. Otros por su parte, comentan el tema de manera indirecta, refiriéndose al concepto de sostenibilidad, como el período de tiempo que transcurre después de la implementación sostenida de un esfuerzo de mejora llámese: Mejora Continua de Procesos (MCP), Gestión por Calidad Total (TQM), Reingeniería de Procesos (BPR), ISO 9000, EFQM, u otro tipo de aproximación (Dale 1994; McAdam y Donaghy, 1999; Jones, 2000; McAdam y Saulters, 2000; Robertson y Ball, 2002; McAdam *et al.*, 2002; Vonk, 2005; Moore, 2005; Pollit, 2006). Al respecto, el primer trabajo que la literatura presenta del sector público, y más específicamente de un gobierno local es el de Loomba y Spencer (1997). Basados en diferentes estudios empíricos que han analizado los factores o variables de éxito de la implementación de TQM en el sector público, dichos autores aplicaron una encuesta que contenía 66 preguntas que daban respuesta a 14 factores (*objetivos* como el autor los denomina) para implementar el TQM. Después de recolectar y analizar los resultados de las encuestas (22% de rango de respuesta), Loomba y Spencer (1997, p. 763) propusieron un modelo teórico para la institucionalización del TQM en agencias de gobiernos locales, que se muestra en la siguiente figura:

**Figura 13. Modelo de conceptual de la implementación del TQM en un gobierno local**



Fuente: Loomba, A. and M. Spencer (1997). "A model for institutionalizing TQM in a state government agency." *International journal of Quality & Reliability Management* 14(8). Page 763.

Tal como se observa, el modelo de estos investigadores consta de cuatro elementos básicos (**rendimiento, trabajo en equipo, aprendizaje y entorno**) que enmarcan una serie de actividades de mejora, que son aplicadas para la consecución de estos elementos. En este sentido, los cuatro elementos que conforman el ciclo del modelo, pueden proveer un reforzamiento tanto positivo como negativo al éxito de la implementación del esfuerzo de mejora (TQM para este estudio) (Loomba y Spencer, 1997). Por otra parte, aunque la explicación del modelo no especifica el tema de la sostenibilidad de manera directa, si concluye, que si existen suficientes experiencias positivas derivadas de la aplicación de los elementos y sus correspondiente actividades de mejora que integran el modelo, el rendimiento general de la agencia pública se puede ver impactado positivamente. Probando con ello, con un trabajo cuantitativo, la importancia de sostener las mejoras ganadas en los procesos a lo largo del tiempo.

Dale (1994), propone otro esquema teórico para la mejora de la calidad de los servicios del sector público. Centrado en un estudio Hong Kong. Su esquema teórico, presenta cuatro elementos o principios claves, denominados: «**Organización**», «**Medición y Feedback**», «**Cambio Cultural**» y «**Sistemas y Técnicas**». Dentro de cada uno de ellos el autor, describe diferentes actividades a realizar o aplicación de técnicas para la puesta en marcha del esquema teórico. Finalmente, concluye que estos elementos o principios de su esquema teórico pueden resultar muy útiles en la mejora de los servicios públicos (Dale 1994, p. 35). En otra investigación, McAdam y Saulters (2000, p. 654) concluyen en su trabajo de investigación, que las organizaciones del sector público británico que han aplicado modelos de Excelencia como el EFQM, de gestión de calidad como el ISO 9000 y/o las cartas de servicio, han sostenido el esfuerzo entre tres y cuatro años (el 90% de las instituciones que respondieron para el EFQM, el 63% para el ISO 9000 y el 59% para las cartas de servicio). Pero además, indican que las mejoras en los procesos de trabajo utilizando el EFQM durante ese tiempo han sido significativas en un 27%, y con el ISO 9000 en un 42%. Dos años más tarde, el mismo autor con otro investigador, analizaron específicamente el tema de la sostenibilidad de diferentes aproximaciones de mejora aplicadas en el sector público en el Reino Unido. Uno de los resultados de su investigación, muestra que el 33.8% de las instituciones públicas del Reino Unido ha sostenido un esfuerzo de mejora basado en modelos de Calidad y Excelencia por más de cuatro años – en el cuál, los autores incluyen la práctica de la MCP –, y de manera global, incluyendo prácticas tales como el ISO 9000, el benchmarking y las cartas de servicio, el porcentaje se eleva al 41.7% en el mismo período de tiempo (McAdam *et al.*, 2002, p. 593). Los autores argumentan que aunque la encuesta muestra algunas limitaciones se puede observar que

después de un año se perciben efectos positivos de este tipo de modelos en el rendimiento general de las Administraciones Públicas del Reino Unido. Asimismo, concluyen, que es posible indicar que los modelos de Calidad y Excelencia se han integrado y sostenido en la gestión de las instituciones públicas del Reino Unido estudiadas, por lo menos por más de un año (McAdam *et al.*, 2002, p. 594).

Otro de dos casos que se encontraron en la literatura, cercanos al tema de la sostenibilidad, son los presentados por Jones (2000), y Robertson y Ball (2002). En el primero de ellos, Jones (2000) realizó una investigación cualitativa acerca del mantenimiento de la gestión por calidad en un servicio público de una Administración local del Reino Unido (gestión de parques y jardines). La investigación abarcó nueve años de la gestión del servicio de la institución (1988-1997), analizando todo el período de tiempo en el que la Administración local, pasó de gestionar a través de un modelo tradicional burocrático el servicio de parques y jardines, a uno basado en el TQM. Las conclusiones de este estudio van referidas a que la aplicación de modelos de TQM, ayudan a mejorar y a crear valor en los procesos de gestión, permitiendo así, establecer relaciones a largo plazo con los diferentes actores de interés. Al respecto, Jones (2000, pp. 30-31) señala, con los proveedores de los servicios (cuando éste se subcontrata, como es el caso de la gestión de los jardines), con los ciudadanos que perciben y evalúan el servicio, con los mismos jardineros, con el fin de generar nuevos mecanismos de participación de los empleados dentro del mismo servicio, y finalmente, con las mismas autoridades políticas que buscan responder a sus compromisos establecidos. Para Jones (2000, p. 30), la aplicación sostenida de estos modelos de mejora permiten crear nuevas visiones de trabajo referente a la gestión de un servicio público – como lo es un parque urbanístico –, generando mecanismos de participación de todos los actores involucrados (stakeholders) y la comunidad en esta nueva definición de lo que representa un servicio.

Por otra parte, Robertson y Ball (2002), realizaron un estudio cuantitativo y cualitativo para conocer el impacto del TQM en la mejora de los servicios públicos de un gobierno local de Canadá. Sus conclusiones con respecto al tema de la sostenibilidad, se centraron en indicar que los gobiernos locales de este país, han visualizado a la innovación y a la MCP, como programas, que si se aplican de manera sostenida, entonces ayudan a incrementar con éxito, la calidad de los servicios públicos que ofrecen (Robertson y Ball, 2002, p. 402). Por otra parte se tiene evidencia empírica, de que gran parte de este cambio y mejora en la gestión de las Administraciones Locales se sustenta en el liderazgo y el rol crítico que juegan los gerentes, funcionarios públicos y mandos intermedios de la organización, como

generadores y potenciadores de estos cambios. Desde fungir como monitores, coordinadores y supervisores, hasta verdaderos impulsores del cambio, además de sus funciones establecidas en sus puestos o profesiones (abogados, economistas, etc.) (Ramio-Mata, 1997; Moore, 1998; Hennesey, 1998; Benington, 2000; Borins, 2000; Fernández y Rainey, 2006; Losada, 2007).

En esa misma línea, recientemente otros autores han indicado que los esfuerzos para mejorar continuamente los procesos en el sector público, deben enfocarse en un pensamiento a largo plazo sostenido, en el que los empleados públicos previamente formados y motivados, vayan consiguiendo de manera incremental pequeños cambios en los procesos de trabajo, que mantengan un reto continuo para seguir en el camino de la mejora (Watson, 2002; Vonk, 2005)<sup>69</sup>. Desde ese punto de vista, el énfasis por mejorar de manera sostenida, se centra por lo tanto en los procesos de trabajo, es decir, en la mejora de la gestión operativa de la Administración local (Dewhurst *et al.*, 1999). Al respecto, Moore (2005) indica al respecto que para poder aplicar la mejora de los procesos de trabajo en el sector público de manera eficaz y sostenida deben utilizarse dos métodos u aproximaciones de mejora: **a) Innovación de rompimiento (breakthrough-Rediseño de procesos) y b) Mejora Continua Incremental**, los cuales de acuerdo al autor, pueden aplicarse de manera independiente o complementaria. Bessant (2005) por su parte, concluye en una de sus investigaciones que relaciona su modelo de *Hill (High Involvement Innovation)* con las organizaciones del sector público, que éstas últimas deben aprender como gestionar las aproximaciones de mejora o de innovación tanto a corto, mediano, o ha largo plazo. Su argumento se basa en señalar, que este aprendizaje puede convertirse en un mecanismo de ayuda necesario para afrontar las crecientes presiones que este sector tiene, con respecto a la generación de nuevos servicios, mantener los niveles de calidad de los existentes, y mejorar la eficiencia operativa de sus procesos (Bessant 2005, p. 40).

Adicionalmente, otros autores han encontrado evidencia empírica, al indicar que conseguir que un esfuerzo de mejora llámese MCP, TQM o BPR se sostenga en el tiempo, requiere de una adaptación a las particularidades y necesidades de cada Administración Local, y por lo tanto, desde estos resultados, indican que es fundamental crear los mecanismos, infraestructuras y soportes políticos y técnicos necesarios con el fin de generar una nueva

---

<sup>69</sup> En su artículo Vonk (2005, p. 33) describe como método la realización de talleres de mejora tipo Kaizen, en los que participan los empleados públicos rediseñando los procesos de trabajo a través de encontrar todas aquellas actividades que no agreguen valor, localizar despilfarros (mudas), y problemas que entorpezcan el flujo eficiente del proceso. Concluye indicando, que la aplicación de este método en una agencia pública no sólo impacta de manera directa en la mejora de la eficiencia del proceso, sino también, genera una fuerte motivación y participación de los empleados públicos. Sentimientos que antes del método no experimentaban.

cultura o entorno orientado a la mejora continua, que lentamente sustituya a cualquier entorno previamente establecido, institucionalizando el esfuerzo de mejora (McAdam y Donaghy, 1999; MacIntosh, 2003; Houston y Katavic, 2006).

Por último Pollit (2006), propone vigilar al menos **diez modos o fallos para conseguir que la mejora de la calidad de los servicios públicos no se sostenga en el tiempo:**

- 1) Concebir el esfuerzo de mejora como un proyecto político, lanzado sólo para obtener publicidad que ayude a consolidar posibles victorias en las elecciones. Generalmente el esfuerzo de mejora se identifica con un político o con un partido político específico.
- 2) El esfuerzo de mejora se implementa como una iniciativa política que no considera a los grupos técnicos de la institución, esta razón representa un fallo potencial debido a que el esfuerzo de mejora requiere de decisiones conjuntas para su éxito y sostenibilidad.
- 3) Puede existir una resistencia al cambio de los grupos técnicos y profesionales de la institución pública, que ya vienen trabajando con un método y procedimientos establecidos.
- 4) La elección inicial de la aproximación o técnica de la MCP, es inapropiada para el contexto público dónde se piensa aplicar.
- 5) El esfuerzo de mejora es lanzado e implementado con recursos financieros y humanos adicionales, y cuando estos recursos desaparecen el proyecto se desvanece.
- 6) El esfuerzo de mejora se anuncia como un nuevo método de cambio que abarcará “transformación, facultamiento, calidad en el servicio, etc.”. No obstante, cuando comienzan a llegar a resultados que son más modestos, la gente comienza a desilusionarse y a perder la motivación. Este fallo sucede de manera particular cuando el esfuerzo de mejora es liderado por empresas consultoras poco sensibles y con poca experiencia en el ámbito público.
- 7) Sólo se brinda formación al equipo staff responsable, lo que provoca que cuando los integrantes de este equipo staff, previamente formados son trasladados o cambiados a otras áreas u otros puestos de la institución, se pierde el conocimiento y experiencia adquirida.
- 8) Prácticamente no se gestiona el despliegue de los resultados que se van obteniendo en la institución, la finalidad de hacerlo ayudaría a convencer a las mayorías o minorías que todavía se resisten al cambio.
- 9) La implementación del esfuerzo de mejora se sustenta en alguna nueva reforma de modernización que se encuentra de moda en los gobiernos centrales.
- 10) El propio esfuerzo de mejora se convierte en un esquema burocrático y formalizado, que pierde la esencia de participación de los actores involucrados, funcionando como un mecanismo político que como una verdadera iniciativa de mejora.

## 2.3. La Mejora Continua de Procesos y sus implicaciones en la Gestión Pública<sup>70</sup>

### 2.3.1. Diferentes esfuerzos de modernización y mejora en democracias consolidadas y avanzadas

Explorar la aproximación de la Mejora Continua de Procesos en la extensa literatura de las teorías y corrientes de la gestión pública, ha resultado adentrarse en una evolución histórica rica, y llena de hitos fundamentales para este campo<sup>71</sup>. Desde el ensayo de Thomas Woodrow Wilson de 1887 «*The study of administration – el estudio de la Administración–*», un exponente comprometido que irrumpe con fuerza con la filosofía eficientista –enfoque tayloriano –dentro del contexto público (Rosembloom, 2001). Pasando por los trabajos de Leonard D. White, en donde se generara el verdadero distanciamiento de la Administración Pública como una gestión separada de la dicotomía política-administración (Shafritz *et al.*, 1991), hasta llegar a los estudios de la Administración Pública de Waldo de 1948, caracterizados principalmente por la aplicación de diferentes técnicas de planificación basadas en el modelo de funciones administrativas clásicas conocidas como: POSCOORDB (planificación, organización, coordinación, reporte, dirección y presupuestación) (Rhodes *et al.*, 1997). No obstante, no fue hasta las décadas de los setenta y los ochenta cuando a partir de los problemas que el modelo tradicional de burocracia generaba, se comienza a generar una influencia directa del management en el sector público para intentar mejoras en la misma (Bouckaert, 2006) De hecho, dentro de este período, uno de los principales estímulos que provocó la transformación del Estado en las democracias avanzadas y consolidadas – alterando el papel del management por consiguiente – lo constituyó, «*la crisis del Estado de Bienestar*»<sup>72</sup>, aunado a las

---

<sup>70</sup> Durante la descripción de este apartado de la memoria de tesis, el término: “Gestión Pública se entenderá durante la misma como: “*Al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes y servicios públicos que engloban tanto las actividades desarrolladas por la dirección como por los diferentes niveles administrativos. Gerenciar, por tanto implica actividades distintas como combinar y coordinar recursos, reclutar, seleccionar, formar, e incluso motivar a los empleados, diseñar y operar procesos, establecer y operar procedimientos y normas, planificar y operar metas y objetivos, así como, la búsqueda de los medios para conseguirlos, etc.*” (Olías de Lima, 2001, p. 66).

<sup>71</sup> La descripción de la evolución de la gestión pública aquí descrita, presenta en términos generales, los principales hitos que se relacionan con el tema principal de esta memoria de tesis. En este sentido, pueden existir otros hitos que también pudieron haber sido considerados dentro de este análisis de la literatura de la evolución histórica. Sin embargo, su descripción, no hubiese agregado más valor al contenido de este marco teórico.

<sup>72</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de la década de los setenta del siglo pasado, las mayores economías de Europa Occidental habían alcanzado un nivel de desarrollo económico y social que justificaba la denominación de “Estado de Bienestar-Welfare State”, período conocido como la etapa de despliegue y madurez (1945-1975) (Castiñeira, 2005). Aunque tras estos “*años gloriosos o de oro*”, la “*crisis*” del Estado de Bienestar empezó a manifestarse con gran fuerza a mediados de los años setenta, después de la crisis petrolera mundial en 1973 (Castell y Bosch, 1998). Esto representó que todas las características estructurales que componen al Estado de Bienestar comenzarán a declinar en la mayoría de los Estados europeos, es decir, la capacidad de los gobiernos por mantener su mano reguladora en la economía del estado comenzó a declinar, al mismo tiempo que resultó imposible contrarrestar la subida del desempleo como reducir



transformaciones políticas, sociales y tecnológicas que le han acompañado, tales como la Integración Europea (Echebarría y Lozada, 1993; Castell y Bosch, 1998; Medina-Giopp, 2003; Ysa, 2004). Al respecto, Echebarría y Lozada (1993, p. 105) indican:

*«La recesión económica vino a perturbar la creencia dominante de que la institucionalidad del Estado de Bienestar constituía el estadio definitivo en el perfeccionamiento del régimen democrático».*

La expresión de la ruptura de consensos económicos y políticos en los años sesenta, que ha determinado la llamada crisis del Estado de Bienestar (Prats i Catalá, 2000), siempre es señalada desde una perspectiva económica que la caracteriza (Hecló, 1981; Ojeda, 1993). Por lo tanto, es muy difícil pensar que una sola perspectiva pueda explicar el conjunto total del fenómeno (Castiñeira, 1996, 2005). De esta manera, para Castiñeira (1996, p. 598), existen cinco perspectivas de análisis por los cuales se puede enfocar un fenómeno tan complejo como la crisis del Estado de Bienestar, en la siguiente tabla se relacionan:

**Tabla 9. Perspectivas de Enfoque de la Crisis del Estado de Bienestar**

Dimensión	Enfoque	Objetivo	Modelo en Crisis
Jurídica	Principios legitimadores	Justicia Social	Déficit de legitimización
Político-Social	Servicios y funciones	Bienestar social	Lógica incrementalista
Económica	Modelo Económico	Bienestar económico	Crisis fiscal
<b>Gerencial</b>	<b>Técnicas organizativas</b>	<b>Eficacia/eficiencia</b>	<b>Burocratización, Ingovernabilidad</b>
Participativa	Agentes sociales	Democracia participativa	Pérdida libertad Neocorporativismo

Fuente: Castiñeira, 1996, p. 597.

Sustentados en la tabla anterior, Castiñeira (1996, p. 600) considera que la crisis de la dimensión gerencial surge a raíz de que: *«el Estado de Bienestar está mal administrado, por lo tanto el gasto que genera es muy superior a la calidad y al número de prestaciones que ofrece»*. Por lo tanto, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, toda esta presión de los cambios económicos y políticos expresado en recurrentes crisis fiscales y en el surgimiento de presupuestos crecientemente rígidos, en los cuales se les pedía a las Administraciones Públicas, satisfacer más necesidades sociales, mientras mantenían y reducían los costes en la provisión y prestación de los servicios (Díaz-Méndez y Cuellar-Martín, 2007). Todo ello, trajo como consecuencia, que varias Administraciones Públicas de diferentes países, hayan tenido problemas con la forma de gestionar sus instituciones provocando un déficit en sus resultados fiscales y financieros (Giner-Rodríguez, 1998; Echebarría, 2000).

---

la tasa de inflación a niveles aceptables. Por otro lado la literatura, también nos indica que el término "Estado de Bienestar" es complejo llevándonos a una difícil caracterización. No obstante, existe suficiente consenso para determinar algunos elementos que lo identifican: a) un ambiente macroeconómico y políticas globales que conduzcan a la creación del empleo y la generación de ingresos; b) perseguir la meta del pleno empleo; c) el desarrollo de un sistema de protección social con una amplia cobertura en términos de riesgos y de población (seguridad social y asistencia social) (Hecló, 1981; Ojeda, 1993).

Ante todo este contexto, la literatura actual de la gestión pública desde la óptica de la ciencia política y del management se encuentra inmersa en el análisis de nuevos conceptos como «*gobernanza*»<sup>73</sup>, que han sido consecuencia de la llamada crisis del Estado de Bienestar (Innerarity, 2006). De esta manera, la gobernanza ha sido considerada como un concepto que considera la actuación del gobierno de manera más activa, centrando sus necesidades en desarrollar políticas económicas más coordinadas con otras instituciones y actores sociales, los cuales a través de la planificación del Estado tratan de superar los fallos del mercado, mejorar la organización y gestión de los servicios públicos y asegurar su prestación eficiente (Ysa, 2004)<sup>74</sup>. Otra de las nuevas formas de colaboración gobierno y sociedad que también se han discutido y analizado dentro de este contexto de la crisis del Estado de Bienestar está el llamado: «*Estado Relacional*» (Mendoza 1996, p. 5). Entendido como una nueva forma de concebir al Estado, la cual propone transformar la lógica de actuación y los mecanismos de intervención del Estado de Bienestar manteniendo los principios de universalidad y cohesión social que lo inspiran (Mendoza, 1996). En otros términos, el enfoque de la gestión pública ya no sólo centra sus valores principales en la eficiencia, la orientación al cliente-ciudadano y la calidad de los servicios públicos, por el contrario, va mucho más allá, al desarrollar un modelo organizativo del tipo emprendedor social, el cual es capaz de movilizar los recursos necesarios para la dirección y gestión de asuntos públicos «activando» la creación de complejas redes interorganizativas en las que participan los actores interesados, tanto públicos como privados, situando la relaciones entre ambos en un compromiso y responsabilidad mutua para participar de la gestión (Díaz Méndez, 1993; Mendoza, 1996)<sup>75</sup>.

Ante todas estas sucesivas transformaciones gerenciales y políticas que se han ido dibujando a lo largo de todos estos períodos por los que ha transcurrido la praxis administrativa y gubernamental, se pueden ubicar los diferentes esfuerzos de

---

<sup>73</sup> Del término en inglés “*governance*”, este concepto es más amplio que el de gobierno, pues tiene en cuenta no sólo las instituciones del gobierno, sino también el proceso a través del cual las instituciones interactúan con la sociedad civil y las consecuencias de la influencia mutua entre Estado y sociedad. Para Innerarity (2006, p. 13), el estado activador que sustenta a la “*gobernanza*” comienza a desarrollar a finales de los noventa a partir de la necesidad de oponer una alternativa a la idea de un Estado mínimo, como una reacción frente a la política administrativa managerializada representada por el modelo propuesto del *New Public Management (Nueva Gestión Pública)*.

<sup>74</sup> Otros autores han presentado otro tipo de evolución de la gestión y Administración pública desde una óptica de la Ciencia Política. Al respecto Ysa (2004, p. 13) propone dentro esta evolución tres modelos de estado: a) *el Estado liberal de derecho*, caracterizado por el modelo burocrático que funcionaba en un entorno social de desarrollo de mercado; b) *el Estado del bienestar*, que utiliza el modelo gerencial operando en un entorno de sociedades democráticas en expansión económica, y finalmente, c) *el Estado relacional*, basado en un modelo emprendedor social (redes) que comienza a operar en un entorno de internacionalización de la economía.

<sup>75</sup> Como se puede observar en el Estado Relacional propuesto por Mendoza (1996) la gestión y la mejora de los procesos de una institución pública atraviesa las fronteras organizacionales públicas, así como, la producción de servicios públicos “puramente” públicos, por lo que el establecimiento de los límites de la prestación privada de servicios con fines públicos, y la “capacidad colaborativa” de los actores interesados de ambos sectores se convierten en un aspecto clave en la gestión de los procesos de la institución.

modernización<sup>76</sup> y mejora en los países con democracias consolidadas y avanzadas. De esta manera, la modernización de la gestión pública se ha orientado a la transformación de la «*forma*» y «*estilo*» de gestionar a la Administración para hacer frente a estos nuevos retos que surgieron a raíz del fenómeno –la crisis del Estado de Bienestar–. Desde esa óptica, las políticas modernizadoras han reconocido en las ciencias del management una serie de diferentes alternativas, perspectivas, esfuerzos e incluso teorías que han tratado de brindar «*soluciones*» a los problemas surgidos (Echebarría y Mendoza, 1999). En este contexto, dichas dimensiones (gerencial, económica, social, etc.) derivadas de la crisis del Estado de Bienestar y otros efectos<sup>77</sup>, han puesto de manifiesto las limitaciones de la Administración Pública tradicional (Huber y Stephens, 2000). Por lo tanto, el surgimiento de diferentes alternativas, perspectivas y esfuerzos para mejorar y modernizar la gestión pública, prometía aliviar dichas presiones económicas sobre recursos escasos (presupuestos limitados), atender las demandas insatisfechas de los ciudadanos con respecto a los servicios públicos, y centrarse en mejorar la gestión de las Administraciones, sobre todo de aquellas, que no lo habían hecho tan bien (Metcalf y Richards, 1987; Giner-Rodríguez, 2003; Carrión, 2007).

Estos esfuerzos de modernización y mejora han tenido como propósito central gestionar sobre la base de lograr más y mejores servicios con igual o menor cantidad de recursos involucrados (*Lógica productiva*).<sup>78</sup> De tal manera, que la necesidad de incorporar esta «*lógica productiva*» en los esfuerzos de modernización y mejora, surgida por una parte de la consecuencia de la ampliación de la relación del Estado con el ciudadano al tomar un rol de *cliente y usuario*, y por la otra, el paso al contexto de austeridad presupuestario y el mantenimiento de la dinámica propia del Estado de Bienestar de acumulación de demandas sociales, simplemente ha requerido de la transformación de dicha *lógica productiva* (hacer más con menos), a una «***lógica de productividad***», sustentada en una operación efectiva, sin descuidar la relación, el servicio y la participación del ciudadano-cliente (Mendoza, 1991). En otros términos, la *lógica de productividad* paulatinamente ha ido sustituyendo al enfoque eficientista y productivo, por una orientación gerencial que lo que busca es cumplir con los requerimientos de calidad de los servicios que se brindan al

---

<sup>76</sup> Para Barvadio i Novi (2004, p. 11) podemos entender por «*Modernización de la gestión pública*» al conjunto de políticas e iniciativas desarrolladas por las diferentes Administraciones que tienen como finalidad la mejora de la atención de los ciudadanos (usuarios), la calidad de los servicios que presenta, la mejora de la organización y operación interna (los procesos de trabajo) y la optimización de los recursos disponibles. Los Programas de Modernización de la Administración Pública que fueron promovidos durante la década de los ochenta a través de dos leyes específicas: la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

<sup>77</sup> Desde la óptica de Huber y Stephen (2000) la razón más evidente que ha impulsado la transformación y desmantelamiento del Estado de Bienestar ha sido aparentemente la crisis del desempleo.

<sup>78</sup> Algunas de las prácticas que han tenido efectos negativos en la llamada *lógica productiva* han sido por ejemplo: la reestructuración administrativa y la reducción de funciones y cargos administrativos de la Administración (Medina-Giopp 2003).

ciudadano-cliente y al mismo tiempo, ser eficientes en la gestión de los procesos y servicios públicos, sin producir efectos redistributivos negativos sobre las condiciones laborales de los trabajadores, fortaleciendo la transparencia y responsabilidad de la gestión (Giner-Rodríguez, 1999).

En todos estos esfuerzos de modernización y mejora el rol del management se ha destacado, particularmente la orientación de la gestión hacia el logro de resultados, lo que ha implicado el desarrollo de diferentes iniciativas gerenciales a lo largo del tiempo. Desde el desarrollo de indicadores y sistemas de información orientada al logro de objetivos y a la medición del impacto de los programas y directrices políticas (Mendoza, 2000); la mejora de calidad del servicio entre la Administración y el ciudadano, así como de los procesos y servicios que brinda la Administración (Loreto-Rubio, 2000); hasta la externalización (outsourcing) de servicios, o lo entrega de bonos y la privatización, además de la mejora en gestión de los recursos humanos, materiales y financieros (profesionalización de los cuadros administrativos, informatización y automatización de los sistemas de control financiero y de adquisición), etc (Frieder, 1996). Siguiendo a Frieder (1996), cada una de estas iniciativas puede ser catalogada de manera genérica, para efectos tanto descriptivos y analíticos en tres grandes grupos, que a continuación se relacionan:

- **Grupo 1) Reformas a los sistemas de gestión que permiten mayor flexibilidad** en áreas como la gestión financiera, los recursos humanos, las adquisiciones y los trámites administrativos. Ejemplo de estos cambios son: las aproximaciones de gestión por objetivos, el desarrollo de procesos de evaluación del rendimiento del personal, los nuevos mecanismos de asignación y control presupuestal en base a resultados, y los esfuerzos por rediseñar los procesos de trabajo.
- **Grupo 2) Cambios en la organización institucional de los servicios públicos**, como la creación o fortalecimiento de agencias ejecutivas para la prestación de servicios públicos, y la descentralización administrativa y política.
- **Grupo 3) La introducción de elementos competitivos en la prestación de servicios públicos**, tales como: la introducción de mecanismos de mercado (bonos financieros, constitución de mercados, externalización u *outsourcing*). Privatización, desregulación económica y reorganización de empresas públicas.

Las democracias consolidadas y avanzadas de diferentes países, expresados, en gran parte, a través de los países miembros de la OCDE<sup>79</sup> han experimentado diferentes transformaciones a lo largo de estos años. De hecho, para los países angloamericano tales como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y los Estados Unidos de América, quizás la corriente que más haya impactado en sus esfuerzos de modernización y mejora ha sido la denominada: «**New Public Management (NPM)**»<sup>80</sup>. Esta corriente constituye un

---

<sup>79</sup> Abreviatura de: Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), traducido el término en inglés: Organization for Economics Cooperation and Development (OECD).

<sup>80</sup> Traducido en español se entenderá como *Nueva Gestión Pública*. Una posible definición genérica de esta corriente es la que proporciona Pollit y Bouckaert (2000, p. 8) de la siguiente manera: "La reforma de la gestión

conjunto de doctrinas – sigue el debate sobre la constitución de una teoría – muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en estos países desde finales de los años setenta y principios de los ochenta (Hood, 1991, 1994; Pollit y Bouckaert, 2000). El NPM surge en el Reino Unido a finales de los setenta, impulsado por las reformas y estrategias de eficiencia del gobierno de Margaret Thatcher, con el fin de superar la crisis fiscal de este país y la pérdida de productividad y competitividad de la economía británica de aquella época. Este movimiento se caracterizó por dos grandes etapas: la etapa de la «Unidad de Eficiencia (1979)» y las iniciativas de la gestión financiera (1982), es decir, las primeras de medidas de control administrativo; y por otro lado, el «Programa Next Steps (1988)», que impulsó el desarrollo de agencias en el servicio nacional de salud, las escuelas, las universidades, la administración de justicia y policía, y finalmente los mecanismos dirigidos hacia la generación de estándares de calidad de los servicios públicos (Lynn Jr., 1998). Particularmente caracterizados por dos programas, el primero de ellos enfocado en la calidad de los servicios público «Competing for Quality (1988)», y el segundo, el «Citizen’s Charters (1992)», orientado a la generación de estándares en los servicios que se otorgan a la ciudadanía (Aguilar-Villanueva, 2006). Todos estos programas estuvieron de cierta manera inspirados por las ideas reformadoras de Pollit (1990) y su «gerencialismo», el propio NPM de Hood (1991), y la tesis «Postburocrática» de Barzelay y Armajani (1992), que toma como referentes ciertas prácticas del sector empresarial para intentar superar el lastre burocrático en el funcionamiento de las Administraciones (Hughes, 1994; Aguilar-Villanueva, 2006). De esta manera, para Pollit (1990), el NPM identifica dos fases de desarrollo en esta relación de transición, lo que el denomina el «*Neo-Taylorismo*» temprano, preocupado por el reforzamiento de la disciplina económica y por reducir los costes midiendo el output o resultado económico, además de una fase posterior basada en la *calidad de los servicios*, preocupada por frenar el declive percibido en los estándares del servicio público mediante la especificación y el control de objetivos de funcionamiento. Estas dos fases se enfocan directamente a la mejora de la productividad y a la eficiencia de la gestión (Pollit, 1990; Coates, 2004).

En resumen, de acuerdo a Hood (1991, p. 4) el NPM se sustenta en 7 dogmas principales que a continuación se señalan:

1. **Gestionar con las manos en la masa** (Significa una búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones).
2. **La creación de estándares e indicadores** explícitas de desempeño o actuación.
3. **Mayor énfasis en controlar los outputs** (acentuándose la necesidad de reforzar los resultados más que los procedimientos) y menor en el de insumos y procesos.
4. **El impulso en la desagregación y descentralización** del sector público.

5. **Disminución de los costes** a través de logro de mejores resultados económicos.
6. **Mayor énfasis en estilos gerenciales y prácticas** provenientes del sector privado.
7. **Una mayor disciplina, austeridad y parsimonia en el uso de recursos** (recortar los costes directos y aumentar la disciplina laboral).

Kettl (2000, pp. 1-3) destaca seis características<sup>81</sup> adicionales del NPM: 1) marcado énfasis en la eficiencia, 2) empleo de mercado, 3) orientación al servicio y al usuario, 4) descentralización, 5) distinción entre política y provisión de servicios, y 6) responsabilidad y rendición de cuentas. En resumen, debido a todas estas posibles «virtudes», el NPM se fue expandiendo de manera relativamente rápida en países de la Commonwealth<sup>82</sup>. No obstante, algunas de sus aplicaciones estuvieron marcadas por recortes de personal, privatización, e introducción de mecanismos de mercado, lo que representó que la teoría emergente fuera seriamente criticada (Medina-Giopp, 2003). Dichas críticas se pueden agrupar en tres vertientes principales de acuerdo Hughes (1994). La primera vertiente está sustentada, en la vieja crítica en que la economía es imperfecta como Ciencia Social, ya que el modelo particular de racionalismo económico que presenta, ha tenido una defectuosa aplicación en el análisis del gobierno. La segunda vertiente se refiere a que, a pesar de que las ciencias económicas tienen alguna validez como base explicativa del sistema económico y del sector privado, su aplicación al sector público está mal concebida, es decir, la oferta y la demanda de servicios gubernamentales no siempre se comporta de la misma manera. Pollit (1990) indica en este sentido, que los servicios públicos presentan especificidades muy complejas como las que produce un mercado normal. Remarcando además, que los ciudadanos no son únicamente consumidores de servicios, también tienen derechos que repercute en las transacciones con el gobierno. La tercera crítica, fue la de revivir el *gerencialismo neotaylorista* (Peters y Pierce, 1998). En este sentido, algunos autores indican que el NPM representa la antítesis de los principios del modelo clásico burocrático, por su voluntad explícita en el enfoque económico, pero el modelo olvida de manera específica, los aspectos claves de la nueva sociedad del siglo XXI, tales como: la innovación y el aprendizaje (Papavassiliou *et al.*, 2003). A pesar de este debate, otros autores indican que el NPM, ya en su edad madura de aplicación (*middle aging*), sigue aflorando nuevas paradojas que pueden arrojar todavía cierta luz a las reformas emprendidas en este contexto desde hace ya algunos años (Hood y Peters, 2004).

---

<sup>81</sup> Ferlie *et al.* (1996) distingue cuatro modelos de gobierno dentro del NPM: el de la eficiencia, el del redimensionamiento, el de la descentralización y el de servicios públicos de calidad. Peters (1996) de cierta manera coincide con la propuesta de Ferlie (1996), al indicar que en las reformas del NPM, se ven presentes cuatro “modelos de gobernar” que pueden coexistir: 1) el modelo de mercado, 2) el participativo, 4) el gobierno flexible (descentralizar) y el 4) gobierno desregulado.

<sup>82</sup> Tales como Nueva Zelanda y Australia. El primero de ellos constituye una de las experiencias de cambio más radicales. La aplicación de una orientación de un modelo neoliberal a la prestación de servicios públicos tuvo tal vez el mayor alcance que el resto de los países de la Commonwealth (Comunidad Británica de Naciones). Un buen resumen de las reformas neozelandesas se encuentra en Pollit y Bouckaert (2000, p. 254).

Un enfoque similar surgió durante la década de los noventa en los Estados Unidos de América, el modelo denominado: «*Emprendedor*», impulsado por el Vice-presidente Al Gore durante la Administración del presidente Clinton. Este movimiento tomó gran fuerza en la unión americana, tomando el testigo de los esfuerzos modernizadores de la Comisión Grace de la Administración Reagan en la década de los ochenta. El modelo fue lanzado en septiembre de 1993, con el código oficial de disposición ejecutiva 1286Z (Posner y Rothstein, 1994), inspirado en un influyente libro de Osborne y Gaebler (1992, versión en inglés) denominado: «*Reinventing government*<sup>83</sup>», cuyo subtítulo lo dice todo: «*Cómo el espíritu empresarial transforma al sector público*» (Osborne y Gaebler, 1994; Osborne y Plastrick, 1998). En este libro en el que se establecieron los argumentos básicos, para que el gobierno americano tratara de mejorar el prestigio probablemente perdido después de 12 años de un gobierno neoconservador (Aguilar-Villanueva, 2006). Conocido como el «**NPR National Performance Review (De los trámites a los resultados)**», este movimiento se sustentó en cuatro principios básicos: 1) reducir los obstáculos burocráticos, 2) colocar a los clientes en primer plano, 3) potenciar a los empleados para que obtengan resultados, 4) volver a los servicios públicos básicos (Al Gore, 1994; Ingraham, 1995). Enfocados en las siguientes líneas de acción: la introducción de mecanismos regulatorios, la privatización, el impulso a las agencias públicas autónomas y la implementación algunas técnicas tales como: la Administración por Objetivos (MBO por sus siglas en inglés), la Presupuestación Base Cero (ZBB), la Presupuestación por Programa, y algunos esfuerzos de TQM (Moe, 1994). En términos generales, algunos autores indican que los efectos del NPR fueron pocos y se centraron en el recorte de personal (downsizing), debido a la descentralización y a un mayor control financiero y por ende, la mejora de la eficiencia en las agencias. En esa misma idea, el discurso del NPR dejó una duda pendiente en temas como la calidad del servicio público y la calidad institucional (Aguilar-Villanueva, 2006).

Analizando las iniciativas de modernización y mejora en el resto de los países europeos de la OCDE, se puede indicar que los países escandinavos y Holanda también fueron influidos por el NPM, varias de estas iniciativas se pueden incluir dentro de las tres categorías descritas por Frieder (1991). Además, más allá de las críticas al NPM, en estos países el Estado de Bienestar, ha tenido un efecto positivo en la sociedad por lo que las medidas de

---

<sup>83</sup> La versión en español del libro es de 1994. Asimismo, la definición de “*Reinvención*” del gobierno, conforme a estos autores y a su propósito radical fue la de: “la transformación fundamental de las organizaciones y sistemas públicos a fin de cambiar a fondo su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovación. La transformación se logra al cambiar el propósito, los incentivos, la responsabilidad la estructura de poder y la cultura de las organizaciones públicas (Osborne y Plastrick, 1998, pp. 13-14). En un libro posterior, Osborne que ahora escribe con Plastrick (1998, pp. 38-48) indican que la fórmula para cambiar el ADN del gobierno son cinco estrategias: *core, consequences, customer, control, culture strategies*. Estas cinco “C”, representan la columna vertebral para establecer la necesidad de revisar lo que se hace y reconstruir la claridad del propósito, rol y dirección del gobierno y de la Administración.

modernización y mejora no han llegado a ser tan radicales como en el Reino Unido. Por ejemplo, en Holanda el énfasis se ha enfocado en los procesos de descentralización y en el fortalecimiento de la gestión municipal, sobretodo la introducción de técnicas de gestión por objetivos y de modelos de calidad del servicio (Ferlie *et al.*, 1996). Mientras que en Noruega, Suecia y Finlandia, se ha concentrado enteramente en la modernización interna, con poca privatización y sin utilizar mecanismos de mercado (Karlsen, 2006). Este tipo de iniciativas, han ido desde la introducción de la tecnología de información para mejorar los servicios públicos (bibliotecas inteligentes), hasta mecanismos de servicio social, tales como el sistema de bonos educativos (los padres pueden escoger cualquier escuela para sus hijos) o el médico a domicilio (Komulainen, 2006). Dentro de los países de la OCDE del centro de Europa, los esfuerzos alemanes de desburocratización o desreglamentación normativa han sido fundamentales para fortalecer el aparato público. Cabe destacar, los trabajos realizados por este país en el rediseño de sus procesos generadores de servicios públicos, especialmente en las empresas públicas y gobiernos locales (Senden, 2006). Por su parte, Austria ha centrado su esfuerzo en la introducción de la tecnología de información como estrategia de investigación y desarrollo (e-government) (Makolm, 2006), mientras que Francia, ha llevado a cabo importantes reformas en diversos ámbitos, iniciados en su «*Programa de Renovación del Sector Público*», impulsado a finales de la década de los ochenta, cuyos ejes centrales se enfocaron en la búsqueda de una nueva política de relaciones laborales, el desarrollo de una política de responsabilidades de los funcionarios públicos, la revitalización de la evaluación de las políticas públicas y por último, una política de mejoramiento de la calidad de los servicios dirigidos al ciudadano, que incluye la implementación de la tecnología de información y la implementación de círculos de calidad (más de 3000), que más tarde se convirtieron en agencias públicas y ahora se les conoce como: «Centros de Responsabilidad» (OECD, 1996).

Por último, entre los países mediterráneos destaca el trabajo de Italia, que desde la década de los noventa ha trabajado y liderado diversas reformas en la Administración Pública en diversos campos, que van desde los Recursos Humanos, la informática (e-government), la regulación administrativa, hasta la estandarización de los servicios ofrecidos a los ciudadanos a través de instrumentos como las «*Cartas de Servicio (Carta dei Servizi)*» (Shiavo, 2000). Por su parte, Grecia ha iniciado un impulso hacia la mejora de los servicios ofrecidos por sus municipalidades, generando incluso una red de ciudades europeas hacia la calidad (Apostolidou, 2006). Finalmente, España también ha llevado un proceso de reformas y modernización administrativa desde principios de la década de los noventa del siglo pasado, una de sus iniciativas principales fue el «*El Libro Blanco para la Mejora de los*



*Servicios Públicos*<sup>84</sup>», documento expedido en el año 2000 por el Ministerio de Administraciones Públicas, el cual, se erigió como un intento de sistematizar y ordenar las actuaciones que la Administración General del Estado había venido realizando (Colmenares-Soto, 2001).

Derivado de la revisión de la literatura de los diferentes esfuerzos de modernización y mejora en los países de democracias consolidadas y avanzadas, destaca el hecho de que no son iniciativas homogéneas, ni uniformes. Algunas de ellas se han convertido en verdaderas corrientes filosóficas o mecanismos institucionalizados en las instituciones públicas del respectivo país. Mientras que otras, han sido esfuerzos dispersos, aislados o se encuentran en un estado de desarrollo. Además, diferencias administrativas, políticas y culturales impiden su generalización y dispersión. No obstante, los esfuerzos de los diferentes países están ahí, y de acuerdo a la OCDE, todas y cada una de estas iniciativas para mejorar y modernizar la gestión pública de los países miembros, parece indicar una constante en los últimos años (Gurría, 2006).

### **2.3.2. La modernización de las Administraciones Locales Españolas: El camino de los Ayuntamientos españoles en sus esfuerzos por mejorar su gestión**

Continuando con esta exploración de la literatura acerca de los esfuerzos de modernización y mejora en el sector público, el análisis ahora se enfoca en entender la evolución de dicho tema en la Administración Pública española. No obstante, es importante tener en cuenta que el gobierno español es grande y complejo. Se encuentra profundamente estratificado y cuenta con un gran número de instituciones públicas y jurisdicciones políticas que coinciden parcialmente unas con otras (Ferré-Bargallo, 2007).

---

<sup>84</sup> El documento consta seis políticas y estrategias que a continuación se relacionan: 1) una nueva organización, 2) Unos servicios públicos de calidad, 3) Una Administración sencilla, ágil y accesible, 4) Una Administración de personas, 5) Una Administración para la sociedad de la información y del conocimiento, 6) Una Administración para el desarrollo económico y el proceso social. La Mejora Continua de Procesos se encuentra presente en los ejemplos que se presenta en el documento en los apartados 2 y 3 (Colmenares-Soto, 2001).

Algunas otras referencias en materia de “calidad”, “mejora”, “eficacia” y “eficiencia” se pueden encontrar en otras fuentes legales del gobierno español. Por ejemplo, en la Constitución Española de 1978 se recoge en su artículo 103 los principios básicos que deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas, y estos son los de servicio, objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. También en la Ley 7/85, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, ha incorporado a su texto dichos principios; concretamente su artículo 6.1 dice: *“Las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración, y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo tercero señala: *“Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”*. O la exposición de motivos de la Ley 4/1999 por lo que se modifica la anterior: *“Un procedimiento administrativo que no sea ágil y breve, es difícil que puede ser una institución al verdadero servicio de los ciudadanos”*.

Desde esa apreciación y entendiendo esta amplitud y complejidad del sector público español, se debe partir de comprender sus niveles de competencia. De esta manera, de acuerdo a Gómez (2003) en el gobierno español existen por lo menos tres niveles de competencia administrativa que a continuación se indican: 1) *General del Estado*; 2) *Autonómica*; 3) *Local*. Esta investigación se ha centrado únicamente en el proceso evolutivo del nivel de gobierno local, es decir, en los Ayuntamientos españoles.

La literatura nos indica al respecto, que el ámbito local español tampoco ha estado exento de las modificaciones que ha sufrido su entorno en estos últimos años (Longo, 1993; Prats i Catalá, 2004). De hecho, el modelo clásico burocrático de Ayuntamiento concebido y construido desde la transición democrática hasta la actualidad, paulatinamente se ha ido agotando. Incluso, varios autores han coincidido que en plena primera década del siglo XXI, de poco sirve como respuesta estructural a un mundo cambiante y complejo (Bardavio i Novi, 2004; Martín-Castilla, 2005). Por esta razón, durante estos veintiocho años de Ayuntamientos democráticos, las Administraciones locales han experimentado de acuerdo a Maragall (1992) tres etapas bien diferenciadas que a continuación se indican:

► **1979-1985.** Etapa dedicada a la reorganización de los Ayuntamientos y a resolver las demandas más urgentes de la ciudadanía. Un período caracterizado por la necesidad de poner orden en el Ayuntamiento y en el municipio. En aquellos momentos, según el autor existía una enorme preocupación por intentar conseguir un equilibrio urbanístico y la búsqueda de una respuesta a las deficiencias de los servicios que tenían los municipios, con el fin de poner orden a las actuaciones anteriores. De hecho, muchos Ayuntamientos españoles, asumieron numerosos servicios que incluso no correspondían al ámbito local, lo que provocó que muchos de ellos comenzaran a replantearse su gestión interna, el resultado de esta expansión se caracterizó por los déficit presupuestales y las deudas que muchos Ayuntamientos adquirieron después del tremendo esfuerzo.

► **1986-1991.** Este período se caracterizó por los beneficios del crecimiento económico y el desarrollo de infraestructuras, equipamientos básicos e inversiones, sobretodo sustentado por el crecimiento de la economía española y de las transferencias de la Comunidad Económica Europea. Surgen las primeras iniciativas para mejorar las relaciones con los ciudadanos, aunque éstas carecían de sistemática y eran un poco tímidas (Giner Rodríguez, 2001). Por ello, esta etapa estuvo presidida por la necesidad de los Ayuntamientos fuesen eficaces en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Además, en esta etapa fue el origen del trabajo de dos Ayuntamientos pioneros: Alcobendas y Esplugues de Llobregat (Parrado-Díez y Ruíz-López, 1999). Por último, también fue un

período en que numerosas administraciones se detuvieron en este punto su proceso de modernización debido a la carencia de un contenido ideológico y la carencia de un marco referencial en sus iniciativas de mejora (Giner-Rodríguez, 2001).

► **1991-1995.** Etapa centrada en la preocupación por la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. A diferencia de las etapas anteriores, la acción del gobierno se enmarca en un contexto de crisis de las haciendas locales y de preocupación fundamentalmente por averiguar su grado de eficacia y eficiencia en la prestación de sus servicios públicos. En esta etapa, se empieza a considerar al ciudadano como un posible «cliente» de los servicios que presta el Ayuntamiento.

De manera adicional a estas tres etapas identificadas por Maragall (1992), otros autores han señalado que se puede hablar de una cuarta etapa que inició a partir de 1995, en esta **nueva etapa se empiezan a consolidar esfuerzos y programas de mejora continua y de Gestión por Calidad Total (TQM) en los Ayuntamientos españoles.** En aquellas Administraciones locales que han iniciado dichos esfuerzos, este tipo de modelos no sólo les ha permitido repensar la gestión municipal, sino que además, se ha logrado vincular los objetivos de calidad incluso con todo el proyecto de ciudad (López-Camp y Gadea-Carrera, 1995).

Algunas de estas iniciativas que se identifican en diferentes Ayuntamientos españoles durante esta etapa son por ejemplo: *las iniciativas de calidad en el servicio* – relacionadas con satisfacer las necesidades del ciudadano –, el desarrollo de cuadros de mando para medir el rendimiento de la gestión municipal, mecanismos de control de gestión, de formación y reconocimiento de personal, y las Cartas de Servicio en el Ayuntamiento de Barcelona (Longo, 1993; Ajuntament de Barcelona, 1993); la *Administración por Objetivos*, los equipos de mejora con el fin de resolver problemas operativos, y el sistema de sugerencias y quejas para responder a las necesidades de los ciudadanos de los Ayuntamientos de Esplugues de Llobregat y Alcobendas (Ayuntamiento de Alcobendas, 1993; Giner-Rodríguez, 1998; Parrado-Díez, 2001); los primeros intentos por estandarizar los procesos y procedimientos de trabajo a través de la norma ISO 9000 en el Ayuntamiento de Logroño (Palacín-Saenz, 2000); las propuestas orientadas a introducir la Gestión por Calidad Total en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, así como los esfuerzos para medir la eficiencia y la efectividad de la gestión de la ciudad de Bilbao, en el país vasco. Programa realizado entre el Ayuntamiento de Bilbao y la Universidad de Deusto (Ustaran, 1995; Bilbao Metrópoli 30, 1996), entre otros.

De esta manera, el retraso – relativo a la entrada tarde a este tipo de esfuerzos de modernización y mejora – que se aprecia en la introducción de esfuerzos e iniciativas de mejoras centradas en la calidad de los servicios y en la mejora de los procesos en los Ayuntamientos españoles, claramente difiere de la rápida expansión que en este tema experimentaron otros países miembros de la OCDE (Font, 1997, p. 44). Desde la apreciación de algunos autores, en las Administraciones locales españolas sólo se percibe un genuino interés y compromiso por realmente mejorar la gestión municipal desde aproximadamente el año de 1992 (Font, 1997; Elena, 1998). Aunque por otro lado, la literatura muestra a otros autores, que más allá de validar este tipo esfuerzos, siguen debatiendo acerca de la incompatibilidad de adquirir experiencias del sector privado dentro del ámbito público (Ramió-Matas, 1997; Parrado-Díez y Ruiz-López, 1999).

No obstante, y más allá del debate entre la adaptabilidad de estos esfuerzos de mejora en el ámbito local, algunos autores coinciden, que las Administraciones locales españolas se encuentran hoy, ante diversos retos derivados de las diferentes presiones<sup>85</sup> de corte social, político, cultural, económico y tecnológico que el entorno les impone (Barvadio i Novi, 2004; Martín-Castilla, 2005; Galofré, 2006). En otros términos, el contexto en el cual se desenvuelven los Ayuntamientos españoles en la actualidad, está caracterizada por la evolución de los sistemas políticos y formas de Estado; la concepción de la Administración Pública y sus relaciones con la sociedad; la descentralización administrativa y el recorte presupuestal, y la evolución de las expectativas de los ciudadanos con respecto al servicio que recibe de los Ayuntamientos, generando una mayor exigencia hacia éstos. Generando con ello, la necesidad de participación y el compromiso compartido, en la toma de decisiones y en el rumbo de los servicios que reciben los ciudadanos (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 1999). De acuerdo a la literatura, la modernización de la gestión pública local y la mejora de la gestión constituyen un proceso inacabado que requiere continuidad y sostenibilidad (Fernández-Celada y Merino-Estrada, 2006).

En este sentido, algunos autores han identificado **los principales retos presentes y futuros que afronta o que afrontarán las Administraciones Locales españolas** en los próximos años (Longo, 1993; Martín-Castilla, 2005; Galofré, 2006; Fernández-Celada y Merino-Estrada, 2006; Carrión, 2007). A continuación se describen:

---

<sup>85</sup> Algunas de las presiones que el entorno global influye en las Administraciones se presenta a continuación: el fenómeno mismo de globalización económica, social y geográfica y el surgimiento de los patrones universales de consumo; la consolidación de las sociedades democráticas; la evaluación de la tecnologías de información; el cambio en la producción de bienes y servicios; el mayor nivel educativo de la población en general; la plena incorporación de la mujer en los diferentes espacios sociales; el incremento de la diversidad cultural y de otros factores del entorno; la demanda de un nuevo modelo de gestión para las Administraciones Públicas e incluso el desarrollo de un nuevo sentido de lo local, es decir, el desarrollo de un bienestar social y expansión económica en tú propio espacio regional (Martín-Castilla, 2005).

**Dentro de los retos externos están:**

- El afrontar los cambios de la nueva sociedad de la información, de las nuevas políticas industriales, así como el progreso tecnológico sostenible que busca la integración de la sociedad en una red de información industrial en el que se participa activamente.
- Los cambios sociales que generan nuevas demandas en la intervención municipal (Ejemplo: el fenómeno de la inmigración, el creciente desempleo, o la necesidad de mayor seguridad).
- Las exigencias de una Administración abierta, receptiva, participativa, amable, que de respuesta frente a las necesidades (contempladas de forma dinámica) de los ciudadanos y a los otros actores interesados (Asociaciones, usuarios, empleados, etc.).
- El surgimiento de nuevos mecanismos que podrían dar respuesta a las presiones del entorno competitivo actual. Algunos ejemplos de ellos son la descentralización o el partenariado público y privado.
- Las presiones existentes por mantener un balance presupuestal que se enmarcan entre las limitaciones que existen para no incrementar los impuestos y hacer crecer la deuda pública.

**Dentro de los retos internos están:**

- ***El cambio de cultura y democratización de la Administración Pública:*** Se requiere una búsqueda constante de la mejora y la excelencia en la gestión y un cambio radical de la cultura orientada al servicio público, así como la búsqueda de mecanismos de participación, cooperación y consenso entre las instituciones, los actores interesados, para reforzar su carácter democrático y consideración de su función pública. De manera adicional también se considera las diferencias existentes entre las perspectivas técnicas de la gestión y las prioridades políticas.
- ***La legitimización de la Administración Local:*** En este reto se abarca la mejora de la gobernabilidad, el acercamiento y mayor accesibilidad del ciudadano a los Administraciones locales, la necesidad de promover la eficacia, la eficiencia y la gestión de resultados (efectividad) en un entorno de Mejora Continua, la reducción del déficit fiscal, el mantenimiento de la calidad de los servicios, la transparencia y la accesibilidad de la gestión.
- ***La concepción integral de la Administración Local:*** Desde la mejora y simplificación de los procesos de trabajo y sus correspondientes servicios públicos, el desarrollo de políticas y servicios integrales a través de una gestión por procesos en unidades integrales, que superen la división competencial entre diferentes departamentos e incluso entre diferentes administraciones. Este reto también abarca el desarrollo de sistemas integrales de gestión que aglutinen las funciones de planificación, presupuestación y estrategia vinculados a los planes y proyectos de ciudad.
- ***La potenciación de las políticas de gestión del factor humano,*** enfatizando aspectos tales como responsabilidad y sensibilidad como servidores públicos, la optimización del rendimiento, el involucramiento y la motivación, la cualificación continua y la adaptación al cambio. Además de promover la creación de espacios para el desarrollo de la innovación, la creatividad y el intercambio de conocimiento e información entre todos los actores interesados. Un reto adicional será como gestionar la brecha generacional que se está generando entre los servidores públicos y las plantillas de las Administraciones Locales.

### **2.3.3. Particularidades de las Administraciones Públicas**

La literatura también nos indica algunas particularidades que presentan las Administraciones Públicas, las cuales las caracterizan, y le dan sentido al contexto dónde pueden operar algún esfuerzo de Mejora Continua de Procesos en una Administración local. Siguiendo los trabajos de López Camps y Gadea Correa (2001), de Barvadio i Novi (2004) y de Aguilar Villanueva (2006) a continuación se presentan dichas particularidades:

### **2.3.3.1. La división de la gestión pública**

Longo (2004, p. 208) presenta en su libro acerca de la gestión de las personas en el sector público, tres dimensiones en las cuales un directivo de este ámbito, se desenvuelve en su actuación pública. Siguiendo lo indicado por este autor, una Administración Pública puede estar conformada por tres esferas interrelacionadas que constituyen la totalidad de su sistema de gestión municipal. Y que en su conjunto representan los diferentes niveles de gestión y dirección de una entidad pública. Dichas dimensiones basadas en el trabajo de Moore (1998) son las siguientes: **la gestión estratégica, la gestión del entorno político y la gestión operativa.**

La primera de ellas, la «*gestión estratégica*» se refiere a todo el ápice estratégico que debe gestionar el directivo o gerente público para crear valor dentro de la organización. Esta dimensión señala, Moore (1998, p. 115), es un concepto rudimentario de estrategia organizativa adaptada para el sector público. Sin embargo, permite establecer una misión o propósito general de la institución (construido en base a los valores públicos), establece las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para satisfacer el compromiso con la sociedad en dicho propósito. Y finalmente, explica cómo el propósito (la tarea) se organizará y gestionará para conseguir los objetivos. Todo ello, se cristaliza en un Plan Estratégico Rector (Vinzant y Vinzant, 1996; Lynn y Talbot, 1996). La segunda, la *gestión del entorno político*, se responsabiliza de los mecanismos de relación con la cúpula política para obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios para consolidar la estrategia desarrollada en la primera esfera. Al respecto, Mintzberg (1977) indica, que la política pública debe entenderse como una forma específica de gestión estratégica, en la que los políticos, deben trabajar en el establecimiento de puentes entre una dimensión y otra. Y por último, *la gestión operativa*, o aquella por la cual se hace realidad todo el trabajo planteado en la estrategia, derivado de la gestión política. Por esta razón, es en esta dimensión en la que se debe buscar siempre resultados eficaces y eficientes durante su ejecución, con el fin de ahorrar recursos, cumplir con la legalidad, y satisfacer al ciudadano (Longo, 2004). Gaster (1995) lo resume de la siguiente manera:

*«Es un peligroso error creer que la gestión política y la gestión operativa son opuestas una de la otra, y pueden estar separadas. La gestión pública operativa efectiva de una organización tiene que ser concebida entre las condiciones y particularidades de la organización y en el proceso político que fija los propósitos y objetivos de cada Administración».*

### **2.3.3.2. La estructura organizacional**

Tradicionalmente las organizaciones públicas siguen el modelo organizacional de los primeros años del siglo XX, es decir, este tipo de estructura organizacional<sup>86</sup> combina los

---

<sup>86</sup> Mintzberg (1984, p. 26) define la estructura de la organización como: “el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas consiguiendo luego la coordinación de las mismas”. Por otro lado, para

principios de la teoría burocrática de Weber<sup>87</sup> con los principios de Administración Científica Taylorianos (Taylor, 1911; Weber, 1922). Generando como resultado una nueva arquitectura de organización denominada: «**Burocracia Mecanicista o Burocracia Maquinal**» (Mintzberg, 1984, p. 357). La cual, siguiendo a este autor se caracteriza por:

- Tareas operativas altamente especializadas y rutinarias, y decisiones centralizadas.
- Procedimientos formalizados en el núcleo de las operaciones.
- Proliferación de reglas, normas y comunicación formal en toda la organización.
- Unidades de gran tamaño en el nivel de operaciones agrupadas por funciones.
- Una elaborada estructura administrativa con una clara distinción entre línea y staff.
- La diferenciación remarcada entre las unidades (vertical, jerárquica y de status).

Este tipo de organizaciones trata de eliminar toda la incertidumbre operativa posible, a fin de que el modelo burocrático (la máquina) pueda operar de manera regular sin ningún tipo de interrupción, haciendo de ésta, un «*motor*» eficiente y productivo. Pero que sin embargo, gracias a su diseño, puede albergar numerosas disfunciones o conflictos<sup>88</sup> que tienen que ser contenidos por los mismos sistemas de control que el modelo organizacional genera (Morgan, 1986; Rumelt, 1995; Morrison y Milliken, 2000). La literatura también nos indica, más específicamente, que las Administraciones Públicas y más concretamente una

---

Wilson y Rosenfield (1990) la estructura organizacional puede ser entendida como los patrones establecidos de las relaciones que existen entre varios componentes de la organización tales como: jerarquías, métodos, controles, y líneas de autoridad del trabajo.

<sup>87</sup> La teoría burocrática de Weber (1922, pp. 716-718) se sustenta en seis elementos principales: 1) Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. Es decir, a) Existe una firme distribución de las actividades metódicas (consideradas como deberes oficiales) necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática. b) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados. 2) Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada de apelar a la autoridad inferior a una instancia superior. 3) La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. 4) La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada, presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. 5) En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado en el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes. 6) El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas.

<sup>88</sup> Morgan (1986, p. 25) señala algunas disfunciones que puede generar este tipo de organizaciones burocrático-mecanicistas entre las que están: se pueden crear formas organizacionales que tengan dificultades para adaptarse a los cambios, pueden dar lugar a una burocracia sin límites, pueden tener consecuencias no previstas y no deseables; por ejemplo, los efectos deshumanizadores sobre los empleados de la organización cuando estos no se adaptan o no se vinculan a los objetivos de la empresa, especialmente aquellos que se encuentran en el nivel más bajo de la jerarquía. Rumelt (1995) por su parte indica, que se pueden generar obstáculos en este tipo de estructuras organizacionales que impiden la mejora o el cambio tales como: las barreras inter-departamentales que generan problemas de comunicación, de flujo de información y de calidad del trabajo. U otras como: el fenómeno de “miopía”, es decir, la incapacidad de la propia organización para evaluar el futuro por estar inmersos en el día a día, que no se tiene conciencia de que existen problemas. Así como, las barreras generadas por creencias políticas o por las luchas de poder internas que ven amenazados sus intereses departamentales cuando se acerca la mejora. Mientras que Morrison y Milliken (2000) describen el fenómeno del “silencio organizativo”, es decir, los departamentos aíslan tanto a los empleados que los convierte en personas frustradas, mediocres, que esconden problemas y disfunciones del trabajo.

Administración local puede tomar cuatro modelos diferentes de estructura organizacional que se relaciona directamente con dos variables principales. Con variables de corte jerárquico: verticalidad versus horizontalidad, y por variables de enfoque sectorial: descentralización versus integración. De esta manera, de acuerdo a este autor (Ramio-Matas, 1999, pp. 43-44), existen cuatro modelos de estructuras organizacionales posibles:

► **a) Modelo clásico burocrático (relacionado con la clasificación de Mintzberg):** Este es el modelo clásico y mayoritario de las Administraciones locales. Se caracteriza por una acusada verticalidad (considerado número de niveles jerárquicos) y por una gran fragmentación (elevado número de áreas funcionales). Se considera como un sistema de gestión poco operativo en la actualidad, derivado del distanciamiento entre el centro decisorio y el centro operador (verticalidad), dando como resultado la poca rapidez en la puesta en práctica de las decisiones y por lo tanto, la poca fluidez en la transmisión descendente y ascendente de la información. Por este motivo, este modelo es poco receptivo a los cambios del entorno, tales como nuevas necesidades de la ciudadanía por ejemplo. Además, la segmentación dificulta la elaboración de políticas integrales, facilita la descoordinación política y la rivalidad sectorial y departamental.

► **b) Modelo de Agencias (fragmentado flexible):** Modelo alternativo al clásico burocrático. Su objetivo es tratar de superar la verticalidad por medio de la fragmentación de una complejidad de organizaciones unitarias formalmente independientes (agencias, organismos autónomos, empresas públicas o privadas prestadores de servicios públicos) que se encargan de desarrollar competencias concretas, y en especial la prestación de servicios determinados, de modo ágil y respondiendo más rápidamente a los cambios del entorno.

► **c) Modelo Gerencial<sup>89</sup> (integrado flexible):** Representa otro modelo emergente que ha surgido como alternativa al modelo clásico burocrático. Tiene como objetivo superar la segmentación de diversas áreas integrándolas en una gerencia o en varias gerencias dentro de la estructura organizacional, las cuales son instancias jerárquicas

---

<sup>89</sup> Algunos autores han discutido el tema del modelo gerencial utilizado en los Ayuntamientos españoles (Giner-Rodríguez, 1998; Longo, 1999; Ramio-Matas, 1999). Ramio-Matas (1999, pp. 53-70) por ejemplo, analiza y describe detallada el modelo, indicando por ejemplo que el modelo gerencia también se puede clasificar: en unitario (un solo gerente a cargo de la gestión operativa), fragmentado (diferentes gerentes que reportan a los Tenientes de Alcalde del modelo político jerárquico), o un modelo mixto (que combina el modelo clásico burocrático con el gerencial). También analiza las ventajas y desventajas del modelo basándose sobretodo en la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona y del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, sustentado en los trabajos de Giner Rodríguez (1998, actual gerente del Ayuntamiento de Esplugues). Algunos ejemplos de las ventajas del modelo son la clara diferenciación entre la dimensión política y la dimensión técnica operativa, flexibilizando y agilizando la operación, la mejora del control de la economía, la eficiencia y la eficacia, la mejora de la satisfacción de los usuarios de los servicios municipales y el énfasis en la innovación y la mejora de la organización municipal. Mientras que algunas desventajas son que el gerente puede asumir un rol político más allá de su responsabilidad técnica, exceso de visión empresarial de la gestión municipal y la pérdida de la perspectiva del ciudadano (reducción de la interrelación con el mismo).



profesionalizadas de alto nivel. Algunos ejemplos de este modelo han sido el Ayuntamiento de Barcelona o el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Giner-Rodríguez, 1998) (**en la figura 26** se puede observar un ejemplo del modelo gerencial de Esplugues).

► **d) Modelo Mixto, gerencial de agencias y clásico** (*fuerza integrada y poco jerárquica*):

El modelo mixto es otra aproximación relativamente inédita en el plano teórico pero que se puede presentar en la práctica municipal. Al igual que los dos anteriores intenta superar en parte (no totalmente) los dos problemas presentados: la excesiva jerarquización y la falta de integración. Este modelo rescata los elementos positivos de los tres modelos anteriores sin descartar ninguno, utilizando de cada uno los elementos positivos de los mismos dependiendo de las necesidades específicas de cada Ayuntamiento.

Adicionalmente, Ramió Matas (1999, pp. 45-49) señala, que existe una sub-clasificación del modelo clásico burocrático que lo ordena de la siguiente manera (ilustrados en la figura 14):

► **a) Modelo clásico profesional de habilidades:** Es el sistema de organización más clásico en las Administraciones locales, se encuentra vinculado a la tradicional organización municipal que se caracteriza por el rol prioritario de los puestos en base a habilidades (secretario, para municipios de hasta cinco mil habitantes, y secretario interventor para al resto de municipios) sobre la mayoría de las unidades administrativas. Generalmente, es utilizado en Ayuntamientos pequeños en que el nivel de implicación del Alcalde y los regidores es mínimo, y pueden delegar la responsabilidad operativa a funcionarios con habilidades específicas (ver figura 14a).

► **b) Modelo clásico político unitario:** El modelo político unitario responde a una estructura administrativa dominada por el Alcalde, que asume el rol de gestor estratégico, el cual dirige las diferentes unidades administrativas del Ayuntamiento. El secretario y el regidor tienen responsabilidades menores en la dirección de la institución. Es un modelo que se presenta en Ayuntamientos de tamaño medio, y se caracteriza por la alta implicación del Alcalde en la estrategia y la operación de la institución (ver figura 14b).

► **c) Modelo clásico político fragmentado:** Este modelo representa una estructura administrativa que se articula sectorialmente, de manera similar a los Ministerios y Consejerías de las Administraciones Estatales y Autonómicas. Se utiliza en Ayuntamientos medianos y generalmente los concejales o regidores tienen competencias sobre áreas de

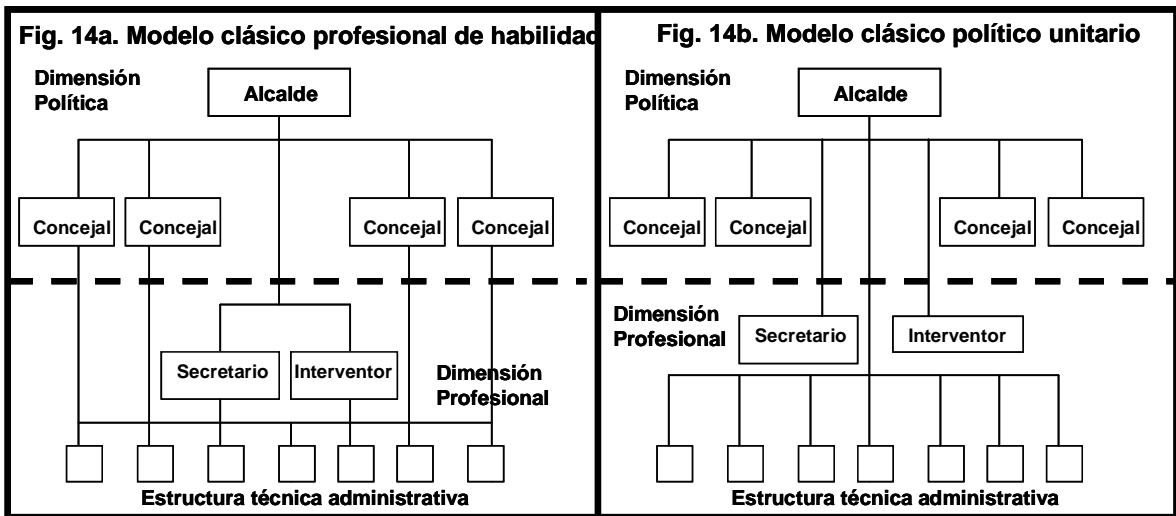
gestión sectoriales; el Alcalde asume las funciones de coordinación de estas áreas sectoriales, generalmente apoyado por un gabinete de Alcaldía (ver figura 14c).

► **d) Modelo clásico político jerarquizado:** Este modelo sigue el mismo diseño sectorial que el político fragmentado, aunque la diferencia radica en que introduce la figura de los Tenientes de Alcalde, los cuales se encargan de la dirección de diferentes macro-áreas de la organización municipal. En otros términos, este modelo tiene como principal característica la introducción de una jerarquía entre los concejales o regidores del equipo de gobierno. De esta forma, los concejales se pueden encargar de la dirección de algunas áreas las cuales son coordinadas por un Teniente de Alcalde. En otras ocasiones, la responsabilidad de los concejales no se vincula a la estructura administrativa por lo que se encargan de programas o proyectos concretos. Generalmente este modelo se asocia a municipios grandes o muy grandes (ver figura 14d).

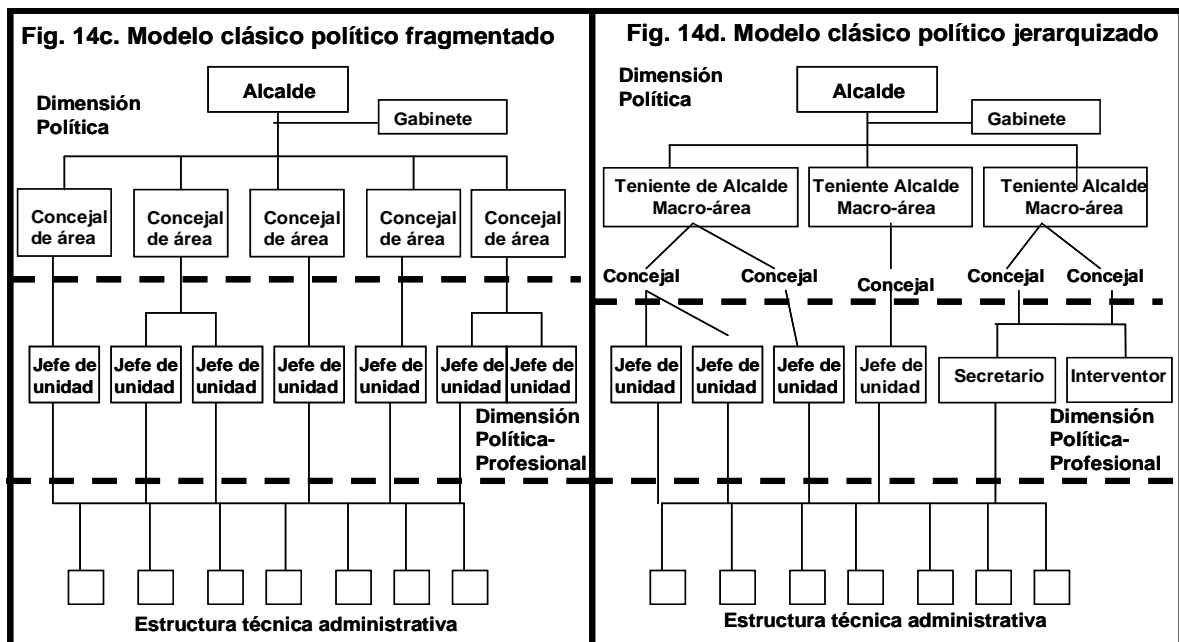
Continuando con el análisis de esta particularidad de la Administración Pública, la influencia de la estructura organizacional caracterizada por el modelo clásico burocrático sustenta algunas disfunciones del modelo tales como: la observación estricta de los procedimientos y normas legales (control administrativo); la excesiva verticalidad y subordinación jerárquica que provoca lentitud en la gestión municipal; la impersonalidad hacia el servicio del ciudadano derivado del exceso de burocratismo; la despreocupación por los resultados; la presencia notable de conflictos y tensiones entre los departamentos; y el énfasis en el continuismo, la pasividad y la estabilidad organizativa (Wilson y Rosendfeld, 1990; Ramió-Matas, 1999; Mendoza, 2000). No obstante, la realidad práctica de algunos Ayuntamientos, demuestra que para determinado tipo de funciones tales como: la recaudación de impuestos, la gestión financiera, o la seguridad y protección ciudadana entre otras, espacios donde se requiere de la jerarquización y de una estructura vertical de la estructura, el modelo clásico burocrático puede ser un mecanismo efectivo desde el punto de vista operativo, además de un generador de información valiosa para la esfera política (Novaes y Zingales, 2004). Resumiendo este subíndice, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (1999, p. 12) indica al respecto:

*«Asistimos al agotamiento del modelo burocrático, en primer lugar porque el desarrollo del Estado social ha comportado también, la proliferación de un hiperburocratismo que estimula la extensión y proliferación de niveles organizativos y un uso desmesurado de recursos públicos. En segundo lugar, la organización burocrática se muestra incapaz de adaptarse a los cambios del entrono económico y social...El modelo burocrático ideal imaginado por Max Weber, útil en otro contexto histórico, hoy es incapaz de responder a las exigencias y a las necesidades siempre en transformación, de la nueva sociedad de la información».*

Figura 14. Estructuras organizacionales en las Administraciones Locales



Fuente: Adaptado de Ramió Mata (1999), p. 46.



Fuente: Adaptado de Ramió Mata (1999). Págs. 47 y 48.

### 2.3.3.3. La división del trabajo por funciones en base a normas, el enfoque de cumplir con los requisitos legales

El modelo clásico burocrático que caracteriza a una Administración local, basa su gestión en el uso o cumplimiento de *funciones departamentales*<sup>90</sup>, que tienen como

<sup>90</sup> La distinción entre “funciones” y “procesos” puede ser visualizada en dos grupos principales: Primero *agrupar por los medios a la organización*, por las funciones (incluyendo procesos de trabajo, destrezas y conocimientos) esta clasificación se utiliza para producir productos y servicios utilizando un fuerte énfasis en el aspecto técnico y la especialización. Mientras que en segundo lugar, *agrupar las actividades por los fines*, es decir, por las características de los mercados a los que sirve la organización o al resultado (los productos y servicios que brinda, los clientes a quienes suministra productos y servicios, y los lugares donde se realiza, entonces estaremos hablando de procesos (Aguilar-Villanueva 2006, p. 387). Los criterios de clasificación que propone Aguilar Villanueva están basados en los que indica Mintzberg (1991, pp. 45-48) al agrupar puestos y tareas en

propósito esencial, la realización de actividades específicas cuyo producto es, o puede ser de utilidad, para otras unidades de la institución y por su medio ser de utilidad para el funcionamiento general de la institución. Esto se realiza a través de instrucciones, objetivos o prioridades proporcionados por la cúpula política, con el fin de ejecutar las responsabilidades establecidas (Waldo, 1967; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 1999). El carácter racionalista de trabajar por funciones departamentales, surgido de los atributos Weberianos, está directamente relacionado con los conceptos de eficiencia que buscaba la Administración Científica de Taylor (1911) y la Administración General de Fayol (1916). Su interés estaba por tanto, en asegurar la identidad y la integración de la organización, bajo el argumento de que sólo una organización cuyas unidades particulares trabajen en función de las demás, puede garantizar la acción colectiva y evitar divisiones que repercutirían negativamente en la eficacia de la acción colectiva (Aguilar-Villanueva, 2006). Este enfoque funcional propicia la especialización en el trabajo, que es un factor clave para la eficacia y eficiencia técnica del trabajo (Waldo, 1967).

Para hacer factible estos valores y hacer atractivo el trabajo por funciones, éste se realiza en las Administraciones, mediante *actos administrativos*. Su desarrollo, modo de proceder o pasos para realizarlo se le denomina: «**procedimiento administrativo**»<sup>91</sup>. En este sentido, pueden existir tantos procedimientos administrativos como actividades operativas se empleen para desarrollar todas las funciones departamentales de gestión y control dentro de la institución (Ministerio de Administraciones Públicas, 2001). La literatura nos indica que un procedimiento administrativo se puede definir como: «*la actividad que lleva a cabo la Administración para aplicar el Derecho en uso pleno de sus facultades, ya sea al dictar normas, declarar o modificar derechos en primera decisión o al revisar sus propios actos, o bien imponer sanciones* (Medina-Giopp, 2003, p. 87)». Otra definición más clásica

---

seis criterios básicos: agrupamiento por conocimiento y destreza, agrupamiento por procesos de trabajo y función, agrupamiento por tiempo, agrupamiento por producción, agrupamiento por clientela y por lugar.

<sup>91</sup> La diferencia entre los conceptos de "procesos" y "procedimiento" es indicada por Harrington (1991) al argumentar que un procedimiento se encuentra dentro de un proceso (subordinado a éste), ya que un procedimiento es la forma en que se realizan actividades y tareas específicas del mismo. Pall (1987) por su parte señala que un proceso es una organización racional de personas, materiales, energía, equipos y procedimientos administrativos en actividades concebidas para producir un resultado final específico. De esta forma, esta autor también coloca a los procedimientos dentro del concepto de procesos. De esta manera, la literatura le otorga a los procesos de trabajo un rango más amplio de actuación, ubicándoles de manera transversal u horizontal en la estructura organizacional funcional departamental, siendo capaces por lo tanto, de englobar procedimientos, normas, programas, servicios, información, materiales, equipos, etc. (Ehrenberg y Stupak, 1994). No obstante, en la práctica ambos vocablos (procesos y procedimientos) han sido utilizados indistintamente al no existir una estricta demarcación o frontera exhaustiva respecto de su competencia administrativa, ya que como se ha venido señalado, ésta depende, del grado de generalidad del proceso bajo análisis (es una cuestión estricta de jerarquía de procesos). Por ejemplo, pueden existir procesos tan complejos como una elección política o la planificación y aprobación presupuestal que pueden ser llamados procesos, pero también procedimientos, mientras que otros pueden ser tan simples como un registro administrativo que también puede ser llamado proceso o procedimiento, siguiendo las definiciones connotadas en la literatura.

señala que un procedimiento administrativo es: «*El medio por el cual es iniciada, llevada a cabo, controlada y detenida toda acción que se repite en una organización, se constituye entonces de una secuencia lógica y detallada de tareas específicas para realizar el trabajo, indicando quién ha de actuar, cuándo y cómo* (Koontz y O'Donell, 1961)».

Ante estas definiciones que se presentan en la literatura, el procedimiento administrativo se conforma como el cauce legal del trabajo de las áreas que conforman a una Administración local, las cuales tienen la responsabilidad de seguir en la realización de sus funciones departamentales dentro de su competencia respectiva para producir actos administrativos. En el modelo clásico burocrático, el flujo de trabajo de estos actos administrativos debe ser normado y regulado. La normativa reguladora constituye el *criterio de la Legalidad* de una Administración, en el sentido que se le da cumplimiento a todos los requisitos formales y normativos establecidos para cumplimiento del Derecho (Waldo, 1967). No obstante, la confianza depositada en el modelo clásico burocrático le ha otorgado a la actividad administrativa, caracterizada por la organización funcional departamental que utiliza procedimientos administrativos para su actuación, un acentuado talante jerarquizador, centralizador y reglamentista, que genera una inercia burocrática que reduce la flexibilidad e inhibe la mejora y la innovación (Cohen y Brand, 1993). El rigor que ejerce el modelo clásico burocrático a través de una organización del trabajo especializado en funciones departamentales y procedimientos administrativos, se ha ido alejando poco a poco del sentido de la Administración y ha hecho de los aspectos formales (el exceso de enfoque en los requisitos-inputs) el centro de atención del trabajo (Saner, 2002; Hsieh *et al.*, 2002). De hecho, algunos autores siguen indicando que el modelo clásico burocrático, como marco de referencia de la gestión de las Administraciones, también está en crisis en España, al igual que ha sucedido en otras democracias avanzadas (Prats, 1989, p. 10).

Por tal motivo, la extraordinaria preocupación que ha generado el modelo clásico burocrático por los requisitos legales y el control, se ha convertido en un pesado lastre que perjudica la gestión municipal y la interrelación con la sociedad (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 1999). Ante ello, se ha hecho necesario una depuración periódica y sistemática de las normas y reglamentos en los cuales opera una Administración local, ya que buena parte de ellos, se vuelven rápidamente obsoletos y disfuncionales ante la dinámica de cambios que ocurren en el entorno externo, en el cual se encuentra inmersa. Al respecto, la literatura nos indica que desde mediados de los años noventa la OCDE ha criticado el exceso de la reglamentación existente en las Administraciones Públicas, argumentando que la existencia de un contexto profusamente

reglamentista en la Administraciones impide a las mismas, actuar con la rapidez que la sociedad actual demanda (OCDE, 1999).

Este aumento desmesurado de reglamentación y el excesivo enfoque en los requerimientos (inputs) legales ha provocado un ambiente cultural en las Administraciones locales, en que la propia inercia de este entorno ha caracterizado las siguientes disfunciones: un bajo rendimiento de los empleados públicos, el sentimiento o percepción de los empleados públicos de no hacer más, de lo que indica su función o puesto de trabajo «*la pasividad burocrática*»; la ineficacia de los procesos de trabajo, la falta de trabajo en equipo, la baja calidad de los servicios públicos y por ende, el incumplimiento de las necesidades del ciudadano; la falta de enfoque en los resultados, la falta de medición de la gestión operativa, el pobre enfoque para crear valor público, la falta de coordinación y comunicación entre los departamentos, y por último, la falta de sostenibilidad de las mejoras emprendidas (Morgan y Murgatroyd, 1994; Schneider *et al.*, 1996; Saner, 2002; Hsieh *et al.*, 2004; Merino-Estrada, 2007). López Camp y Gadea Carrera (2001, p. 39), y Merino Estrada (2007, p. 14) indican respectivamente:

- «*Se trata reducir notablemente el volumen de normas y reglamentos que enmarañan las Administraciones Públicas en general y que repercuten sobre la capacidad de actuación de las Administraciones. Es en el gobierno local donde ello es más evidente. Hay que avanzar hacia un proceso de desreglamentación y aumento de transparencia y claridad en la actuación pública*».
- «*Se trata de poner coto, a la desbordante cascada reglamentista, racionalizando y reduciendo el inmenso conjunto de normas emanadas en los últimos decenios, desregulando y eliminando hasta donde sea preciso aquellos sectores y actividades del trabajo*».

Otro grupo de autores por su parte, también argumentan que la desreglamentación de la Administración es importante, pero no debe ejecutarse por completo, ya que el cumplimiento de la legalidad es necesario y vital, para el buen funcionamiento de las Administraciones locales. Los procedimientos administrativos y las normas de trabajo ayudan a salvaguardar al ciudadano de ilegalidades y abusos, pero éstos, deben enriquecerse en todo momento con la garantía de la eficacia de las funciones administrativas (operaciones), mediante decisiones correctas, en tiempos razonables y con costes mínimos (Echebarría, 1994; Ministerio de Administraciones Públicas, 2001; Aragüetes-Estévez y Díaz Méndez, 2006; Vicen, 2006). Desde esa visión, dichos autores señalan, que debe abandonarse la falsa idea antinómica, que se ha establecido entre la eficacia y la legalidad, mediante la cual se argumenta, que la preocupación de la Administración por hacer cumplir la ley escrupulosamente, desmerita su interés por validar los resultados que producen. Ya desde Crozier (1991), se viene apuntando que el modelo clásico burocrático debe visualizarse a través de una nueva lógica, es decir, no debe ser concebido únicamente como un esquema

de estructuras racionales y rígidas, sino más bien como un sistema en el que, pese a los esfuerzos de control y cumplimiento de la legalidad, los grupos e individuos deben tener margen de maniobra. Por tal motivo, el carácter instrumental y servicial de la Administración queda sometido al ordenamiento jurídico, como garantía de servicio a la sociedad, y no para fomentar el exceso de normatividad y la inoporencia, que son todo lo contrario (Merino-Estrada, 2007). Echebarría (1994, p. 75) indica al respecto:

**«No hay antinomia entre legalidad y gestión; el problema no debe plantearse en términos de conflicto de racionalidades, sino de interrelación entre ellas: la racionalidad jurídica debe ser parcialmente remodelada bajo la influencia de los conceptos del management y, la racionalidad de gestión, por su parte debe aceptar cambios considerables para ser compatible con el orden jurídico de la Administración Pública ».**

#### **2.3.3.4. El enfoque de procesos en la gestión pública local (la orientación a resultados)**

Uno de los principales propósitos que corrobora la razón de ser de una Administración local, además del cumplimiento de la legalidad, es la provisión de servicios públicos a la sociedad (Aguilar-Villanueva, 2006). En este argumento, la literatura nos indica al respecto que es necesario distinguir como señala Vernis-Domènech (2001, p. 3) dos funciones fundamentales dentro de esta misma provisión de servicios públicos: *«la producción y la provisión de los mismos»*. La *provisión*, es una decisión política que involucra una serie de diferentes actividades que van desde la regulación, la planeación hasta la toma de decisiones financieras. Mientras que la *producción*, se relaciona directamente con la gestión (planear, administrar, organizar y operar) y la generación del servicio público. De esta manera, producción y provisión envuelven una serie de diferentes actividades que pueden ser divididas o clasificadas en las siguientes dimensiones de acuerdo a este autor:

- **Provisión y Producción Pública.** Caracterizada por la producción y provisión pura por parte del sector público.
- **Provisión Privada y Producción Pública.** Caracterizada por la venta de los servicios públicos al sector privado.
- **Provisión Pública y Producción Privada.** Sub-contratación de servicios al sector privado, para ser proveídos por el sector público.
- **Provisión Privada y Producción Privada.** Operaciones del sector privado.

Como ya se indicó, la forma tradicional organizacional para producir y proveer servicios públicos *«puros»*, dentro de una Administración local, son las funciones departamentales, la cual, se estructura mediante un organigrama y se encuentran incrustadas en la gestión operativa de la institución, es decir, dónde operan las actividades y procedimientos administrativos (Waldo, 1967). Cabe recordar, que los procedimientos administrativos son concebidos como instrumentos de control racional, que operan bajo normas establecidas en un entorno de alta especialización y funcionalidad y líneas claras de autoridad, más que

cómo productores de servicio. Esta forma de gestión, ha generado a lo largo de los años una serie de disfunciones o problemas en la gestión que aunado a las presiones de un entorno externo cambiante, exige una nueva forma de pensar el trabajo (Longo, 1999; Mora *et al.*, 2006). Para Longo (1999), la respuesta a este tipo de problemas o disfunciones que enfrentan las organizaciones públicas pasa más, por la integración y la coordinación de los programas y funciones existentes que por otro tipo de acciones como la producción de nuevos servicios. Los procesos siguiendo su naturaleza inter-funcional y transversal<sup>92</sup>, han sido una respuesta en la búsqueda de esta integración y coordinación, que busca explícita y directamente la orientación al resultado, sin rodeos y dispersión<sup>93</sup> (Aguilar-Villanueva, 2006). Sin embargo, su efecto en las Administraciones Públicas ha sido poco estudiado (Murkherjee y Braganza, 1994). Una de las razones de los pocos estudios realizados, ha sido porque los procesos de trabajo se han confundido con los procedimientos administrativos establecidos, o simplemente, han sido tratados como un grupo de actividades fraccionadas a lo largo de los departamentos funcionales, en vez de ser visualizados como un todo integral a lo largo de las funciones departamentales (inter-funcional, transversal u horizontal) que producen una salida específica, un output (un servicio público) (de Brujin, 2003).

Derivado de lo anterior, Moore (1998, p. 308) resalta que: **«en la práctica el producto y el proceso de producción están íntimamente relacionados, especialmente en las organizaciones del sector público»**, por tres razones fundamentales. La primera razón está relacionada con el servicio público que se entrega, es decir, no se puede diseñar un proceso operativo sin saber que servicio público (output-producto) se desea entregar (de Brujin, 2003). Esta primera razón, está íntimamente vinculada a la búsqueda de conseguir un resultado *eficaz* (cumplir con el propósito y objetivo del proceso), y a su vez *efectivo*, que genere valor al ciudadano (fin último del proceso o servicio público) y que tenga un verdadero impacto social (Ehrenberg y Stupak, 1994). Ante ello, el servicio público final (output) que se desea entregar, determina el proceso de trabajo que se debe de diseñar para producir realmente valor público (Moore, 1998). La segunda razón está vinculada a la naturaleza de indivisibilidad e intangibilidad del servicio. En otras palabras, el servicio y el

---

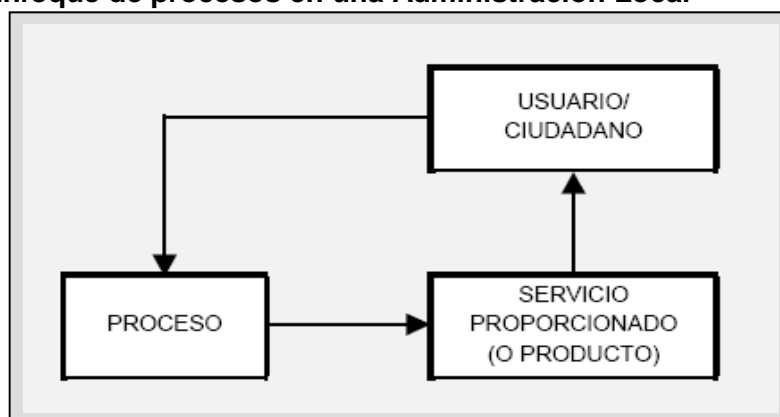
<sup>92</sup> Mora, Moret et al., (2006, p. 87) definen la “transversalidad”: “Como una forma de trabajar complementaria y coherente, efectos múltiples acciones llevadas a cabo por agentes diversos respecto de unos objetivos comunes definidos desde el encargo político, para mejorar procesos y resultados”. De acuerdo a estos autores, el enfoque transversal y horizontal aporta herramientas y métodos para mejorar la eficacia de la acción de la administración pública, rentabilizando al máximo los recursos existentes y sustentándose en la estructura orgánica establecida.

<sup>93</sup> Algunos autores han criticado el enfoque de gestionar por resultados y procesos, al señalar que los gerentes públicos no sólo se encuentran inmersos en la gestión de los resultados (outcomes) y los procesos de trabajo, sino que además deben estar inmersos en la creación, el desarrollo y los cambios necesarios de las estructuras de gobierno que potencien acciones innovadoras (Feldman y Khademian, 2002).



proceso funcionan como un sólo elemento cuando el ciudadano los recibe y los percibe (Moore, 1998). Finalmente la tercera razón, los atributos o características del proceso son importantes en el control del mismo para el funcionario público (Moore, 1998), es decir, si se tiene un compromiso de entregar cierto servicio público a la ciudadanía, éste se traducirá en un objetivo estratégico<sup>94</sup> que a su vez se operará a través de un proceso determinado. Dicho proceso tendrá los atributos o estándares requeridos para su operación y control con el fin de cumplir con el compromiso establecido con la ciudadanía (Ferré-Bargallo, 2006). En este sentido, durante la operación del proceso mismo, la medición y el análisis de sus resultados proporcionarán los *inputs* necesarios de mejoras futuras (Ehrenberg y Stupak, 1994; Vonk, 2005). El concepto de procesos para una Administración local, es entendido entonces por la literatura, como la producción y provisión de un servicio público a un ciudadano (entendido como cliente o usuario) (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2003). Esta definición se ilustra en la siguiente figura:

**Figura 15. Enfoque de procesos en una Administración Local**



Fuente: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2003), p. 17).

La naturaleza de flujo horizontal y transversal que proveen los procesos a una Administración, proporciona un enfoque integrador dentro del modelo clásico burocrático en el que opera (Mora *et al.*, 2006). Este hecho, representa nuevas formas de concebir su propia gestión tales como: mayor coordinación, cooperación y comunicación interdepartamental; orientación de la gestión hacia la obtención de resultados<sup>95</sup> (outcome) (y no

<sup>94</sup> Los objetivos estratégicos son parte de la esfera de la dimensión estratégica de Michael Moore (1998) indicada en el apartado 2.3.3.1. Un ejemplo de los atributos o características que se pueden convertir en objetivo estratégicos y a su vez en estándares de procesos es la *rapidez*: “Dar respuesta en un máximo de 48 horas de a todas las quejas de los ciudadanos”.

<sup>95</sup> Dentro de esta memoria de tesis se emplea el término “*resultado*” como traducción del vocablo en inglés: “*outcome (estrechamente relacionado con performance-actuación)*”, es decir, el impacto que se tiene hacia la sociedad por parte de los servicios que ofrece la Administración. No debe confundirse con los términos de “*outputs o salidas*” (en forma de productos o servicios públicos), las cuales se refieren únicamente a los resultados directos de cada proceso (de Brujin, 2003). Por lo tanto, el resultado que recibe e impacta al

en el clásico enfoque en el cumplimiento de requisitos legales-inputs); la medición de la gestión operativa expresadas en términos de economía, eficacia, efectividad, eficiencia<sup>96</sup>; la identificación de la información relevante para la gestión; facilita la asignación de recursos e incrementa la calidad en el servicio; y por último, se mejora el rendimiento y/o la actuación de los procesos y se incrementa la satisfacción de los ciudadanos – estos dos últimos correlacionados positivamente en un estudio cuantitativo – (Foster Jr. *et al.*, 2002). Incluso se potencian aspectos elementales de la gestión de las personas tales como: formación más efectiva, así como, la visualización de su contribución en los resultados del proceso y del conjunto de la organización, proporcionándoles un mayor sentido a su trabajo (Greasley, 2004). Además, la gestión transversal de los procesos produce un mayor acercamiento de los directivos públicos con sus colaboradores, lo que propicia que los directivos asuman un rol de facilitadores en un proceso de aprendizaje común (Ferré-Bargallo, 2006). El rol de facilitador o coordinador de calidad contribuye también, a generar confianza; siendo éste el principal requisito para lograr el compromiso y la satisfacción de los empleados (Foster Jr. *et al.*, 2002).

El enfoque de procesos en la gestión pública proporciona además, una orientación más directa y específica hacia los resultados (outcomes), que en términos públicos se traducen como el impacto y los beneficios sociales que reciben los ciudadanos. En este sentido, se puede conseguir un mayor valor público cuando la organización se orienta a resultados (ver figura 16) (Giner Rodríguez, 1998). Esta claridad de la orientación horizontal por procesos,

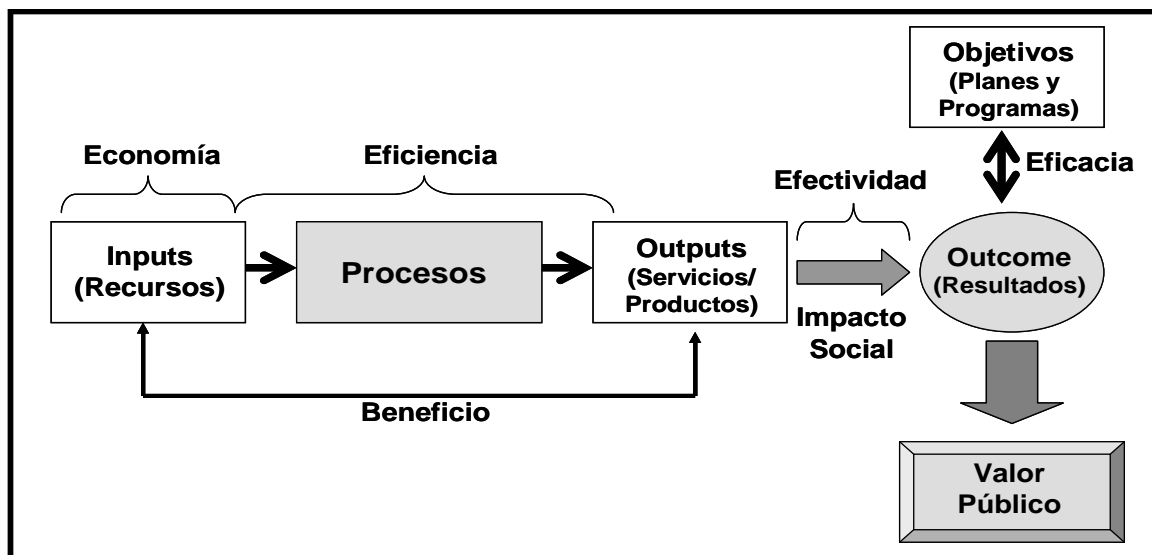
---

ciudadano-cliente brindándole un beneficio social, cuando este recibe su “salida o output”, es lo que llamaremos “outcome o resultado”. De esta manera, el ciudadano al obtenerlo puede evaluar lo satisfecho (o no), o si ha recibido un beneficio social o no del servicio que ha recibido (Ghobadian y Ashworth, 1993) (ver figura 16).

<sup>96</sup> En su libro “*Improving Public Management*”, Metcalfe y Richards (1987) señalan que la eficiencia, la eficacia y la economía son valores subyacentes en el management. Las denominadas “tres E”. Ante ello, “*La economía*”, es entendida como la medida entre lo previsto y lo real que se puede obtener en los recursos (inputs), es decir, generar el mínimo coste posible al momento de las compras de las entradas (inputs), sin descuidar la calidad (Ghobadian and Ashworth 1993). Segundo, la “*eficiencia técnica*” la relación entre las entradas (inputs) recursos, y las salidas (outputs), y la “*eficacia*”, la medida entre lo real y lo previsto de los outputs (las salidas) en términos de productos o servicios que son entregados a un destinatario (ciudadano-cliente) en el cumplimiento de objetivos. Además, Metcalfe y Richards (1987) distinguen del concepto de eficiencia técnica, el concepto de *eficiencia económica*, entendido como la medida que se efectúa una valoración económica. Este término puede clasificarse a su vez en dos ramificaciones: *la eficiencia distributiva*, que busca la óptima distribución de los recursos entre actividades alternativas, y la *eficiencia X* (orientada a optimizar la productividad de los recursos empleados en una actividad concreta). Este último concepto (eficiencia X) según estos autores es la que se utiliza en los programas de modernización, la cual se traduce en la reducción de costes independientemente de los resultados. Al respecto Echebarría y Mendoza (1999, p. 39) señalan: “*Así definida la eficiencia resulta un valor peligroso cuando no existe una medida previa de eficacia. La definición tradicional de eficacia es el grado en el que se alcanzan los objetivos. Sin embargo, es frecuente que en la administración pública los objetivos no estén definidos, sean múltiples y parcialmente contradictorios o estén sujetos a cambios constantes en el tiempo. En estas condiciones, el pensamiento organizativo ha recurrido ha reformular el concepto de eficacia con la búsqueda de condiciones de fiabilidad y flexibilidad, en las que una noción estricta de eficiencia, basada en homogeneidad, la estandarización y la eliminación de solapamientos, choca con demandas de diversidad y duplicidad*”. Para Moore (1998), el concepto de eficiencia operativa sólo puede ser aplicado cuando se formula como la relación entre costes y valor efectivamente producido.

se traduce en la facilidad para identificar la información relevante para la gestión. De hecho, la definición y gestión de los procesos conlleva la definición del sistema de medición e información (Flynn y Talbot, 1996). Para Ghobadian y Ashwort (1993, p. 40), este sistema de medición de la actuación se puede realizar en términos de cumplimiento de objetivos establecidos en los planes y programas de la Administración (*eficacia*), en el cumplimiento del fin último del servicio público o propósito establecido del propósito para la generación de resultados (outcomes) que realmente impacten en la sociedad, es decir, *la efectividad*. Para finalmente, la medición de la *eficiencia* en la ejecución de los procesos y de la *economía* en los recursos o inputs que serán transformadas mediante los procesos establecidos (ver figura 16). Por otro lado, otros autores han criticado este enfoque, al señalar, que el propósito central de la orientación por procesos y resultados se debe centrar únicamente en la mejora de los mismos, y no en el cumplimiento de objetivos o metas establecidas, es decir, caer en un excesivo enfoque en los resultados y mediciones (Cohen y Brand, 1990). Además, de que se pueden ocasionar ineficiencias e irresponsabilidades por la tendencia de los procesos a desarrollarse de manera independiente, así como, la necesidad de contar con empleados multifuncionales, que en muchas ocasiones debido a la naturaleza funcional de las Administraciones no se puede llevar a la práctica (Aguilar-Villanueva, 2006).

**Figura 16. Esquema de mediciones de procesos y resultados en un ámbito público**



Fuente: Esquema tomado del Seminario doctoral "Where Organizational Theory Meets Network Theory. Public Private Partnerships in Action. 4 de mayo de 2007. Proporcionado por la Profesora Tamiko Ysa, ESADE, Barcelona.

### 2.3.3.5. La heterogeneidad de los servicios

La quinta característica de una Administración Pública es, siguiendo los elementos de un proceso, su propia salida (output), que en el sector público, toma la forma de «servicio público». En principio la literatura nos indica que un servicio público tiene las

características de los servicios<sup>97</sup> en organizaciones privadas sustentados en la teoría económica (Speller y Ghobadian, 1993, p. 29; Echebarria y Mendoza, 1999, p. 21; Zeithaml, *et al.*, 2003, pp. 17-18). Principalmente en tres puntos básicos:

- **La intangibilidad.** Los servicios no se pueden almacenar a diferencia de los productos. La rapidez de respuesta, la puntualidad se convierten en elementos fundamentales en el compromiso con los ciudadanos.
- **Heterogeneidad.** Son difíciles de estandarizar y esto dificulta alcanzar un estándar de control para su entrega. Principalmente para aquellos servicios que requieren una alta colaboración humanos, la prestación del servicio puede variar de un empleado a otro, de un usuario a otro, e incluso de un día a otro o de un punto de servicio a otro.
- **Indivisibles.** La producción y el consumo del servicio se producen simultáneamente, es decir, se produce durante su entrega y prestación (usualmente como fruto entre la interacción del ciudadano-cliente y la Administración –proveedor–).

Sin embargo, en una Administración, la naturaleza del servicio público es compleja y particularizada al entorno público (Robertson y Ball, 2002). Por esta razón, de acuerdo a la literatura se tienen que considerar las características que el sector proporciona. Primeramente un servicio público local puede ser entendido de acuerdo a Mora *et al.* (2006, p. 113) como: «*El conjunto de servicios municipales, de iniciativa social o mercantil que, independientemente de su titularidad, tienen efectos en las necesidades y expectativas de bienestar personal y comunitario en el territorio de un municipio*»<sup>98</sup>. Además según el nivel de la Administración que estemos hablando se puede pasar por un amplio abanico en la prestación de los servicios del Estado, desde una escala local, autonómica o regional, hasta la estatal (Echebarria y Mendoza, 1999). Por otro lado, como se indica en la definición, los servicios públicos pueden ser provistos porque la ley los obliga o simplemente es asumida su producción y provisión voluntaria por cada Ayuntamiento. Todos estos aspectos generan un amplio espectro de heterogeneidad de los servicios en un contexto público.

Dentro de estas particularidades a continuación se esquematiza una tabla que agrupa una posible clasificación del servicio público, propuesta por López-Camps y Gadea-Carrera (2001, p. 110):

---

<sup>97</sup> Un servicio en general es definido por Joseph Jurán (1990, p. 15) como: “el trabajo efectuado por alguien que sirve a otros, o es realizado por otros”. En otros términos, para Fitzsimmons y Fitzsimmons (1998, p. 23) un servicio es el conjunto de beneficios explícitos (atributos del servicio) e implícitos (trato del empleado, cuidado de documentos) que se originan del uso de bienes facilitadores en instalaciones de apoyo.

<sup>98</sup> Una definición más global considera a un servicio público como: “*Cualquier prestación dada para satisfacer una combinación de intereses, entre los cuales pueden identificarse los intereses públicos generales, los intereses de los ciudadanos y los intereses de los grupos particulares. Estos servicios pueden estar prescritos por la ley o ser asumidos voluntariamente por el estado* (López-Camps y Gadea-Carrera, 2001, p. 113)”.

**Tabla 10. Tipos de servicios que presta una Administración Pública**

TIPOS DE SERVICIOS	EJEMPLOS
Servicios universales que se usan.	Vía pública, alumbrado público, cuidado del ambiente.
Servicios universales que se demandan y son obligatorios.	Información, vivienda sociales, educación, sanidad.
Servicios disponibles si se tiene derecho.	Prestaciones sociales, prestaciones de paro, permisos de construcción y de comercio.
Servicios disponibles según valoración de necesidades.	Centros de día, atención sanitaria domiciliaria.
Servicios disponibles por ley.	Prisiones, seguridad.
Servicios preventivos.	Desarrollo urbano, protección civil, protección de incendios.
Servicios universales cuyo uso está sujeto a un pago (optativos).	Actividades culturales, bibliotecas, museos, colonias y transporte.

Fuente: Adaptado de López-Camps y Gadea-Carrera, 2001, p. 110.

En este mismo orden de ideas, otros autores han propuesto algunas características específicas de los servicios públicos, que deben ser tomadas en cuenta al momento de la gestión de los mismos (Speller y Ghobadian, 1993; López-Camps y Gadea-Carrera, 2001).

A continuación se relacionan:

- **El objetivo final de un servicio público es maximizar el interés general** (el bien público, el bien común).
- Las Administraciones Públicas han de garantizar **la igualdad y la equidad en los servicios públicos**.
- Las Administraciones Públicas proporcionan **una amplia y gran variedad de servicios**, en el que muchos actores con distintos intereses y expectativas interactúan (usuarios, contribuyentes, empleados, políticos, etc.).
- Frecuentemente los servicios que se ofertan en el ámbito público se realizan **en un régimen de monopolio/oligopolio** (un mercado cautivo).
- La oferta pública, se hace en muchas ocasiones, **sin competencia**.
- **El horizonte** de actuación pública, es algunas ocasiones, fuertemente temporal al **estar sometido a los ciclos electorales**.
- En comparación con el sector privado **los servicios públicos son más difíciles de comprender en su flujo de trabajo** (mapa de un proceso), y por lo tanto, son más difíciles de medir, controlar e incluso de automatizar.
- Los servicios públicos deben prestarse **de forma transparente**.
- Los servicios públicos han **de ser simples y accesibles**, ello conlleva entre muchas cosas, la inteligibilidad de los documentos y la reducción de normas.
- El diseño de los servicios **deben proporcionar confianza y fiabilidad** (seguridad jurídica), además de favorecer la participación de los ciudadanos, sobretodo en los procesos de mejora de los mismos, para el cumplimiento de sus necesidades.
- **Los usuarios de los servicios públicos, no coinciden siempre con los contribuyentes**. De esta manera, los contribuyentes pagan por los servicios en forma de impuestos, pero muchos de estos servicios nunca los reciben (por ejemplo los servicios sociales). Por lo que sus intereses varían en buena medida con respecto de aquellos que lo reciben (los usuarios).

Todas estas características se circunscriben en tres componentes esenciales del servicio:

**1) la esencia del servicio**, lo relativo a la resolución y atención de la solicitud de un

ciudadano-cliente (la dimensión técnica); **2) el entorno del servicio**, en el cual éste tiene lugar; y el inciso **3) las relaciones del servicio**, relativa a los componentes sociales y psicológicos de la relación entre el proveedor del servicio y el ciudadano cliente (Gaster y Squires, 2003). De esta manera, la literatura indica cautelarmente que un «servicio público con calidad», ha de tener una doble referencia o propósito: el cumplimiento de las especificaciones esperadas por el ciudadano-cliente singular para dejarlo razonablemente satisfecho y el cumplimiento de las especificaciones de la comunidad entiendo como interés y beneficio común. Aunque la posición mayoritaria de ambas vertientes tiende a otorgar prioridad al interés/beneficio común (Gaster y Squires, 2003, pp. 55-59). Finalmente, siguiendo esta lógica no se debe dejar atrás, que es necesario comprender que el input (las entradas) para proveer y producir servicios públicos está dada en muchas ocasiones por la gestión política, en forma de directrices, prioridades y objetivos; y que por lo tanto, la gestión operativa a través de su esquema de funciones departamentales y procedimientos administrativos tendrá que producir o proveer los servicios públicos necesarios enmarcados dentro de los compromisos de la Administración Local con sus propios ciudadanos (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 1999).

#### **2.3.3.6. Los diferentes roles que puede adquirir el ciudadano en su relación con la Administración**

La última característica que presenta la literatura, siguiendo el esquema de procesos, es quién recibe los servicios públicos producidos o provistos por los procesos de trabajo, es decir, *el ciudadano*. En este elemento, la literatura nos muestra que desde los primeros intentos de modernización el considerar al ciudadano como un «cliente» de la Administración generó un debate amplio y extenso que hasta la actualidad aún continúa. Referente a ello es oportuno destacar lo que indica Mendoza (1992, p. 38) al respecto:

*«Adoptar una visión demasiado restringida, centrada exclusivamente en la lógica de atención a los ciudadanos individualmente considerados, y que se resume en la fórmula “Administraciones pública = organizaciones prestadores de servicios”. Si bien, esta expresión es un buen lema para poner de relieve la necesidad de introducir una orientación mayor hacia servicios públicos, se revela demasiado simplificadora desde una perspectiva analítica».*

Los partidarios del enfoque más orientado a considerar sólo los aspectos técnicos de la Gestión por Calidad Total (TQM), por ejemplo, enfatizan que los ciudadanos deben ser considerados como «clientes» de la Administración (Gore, 1998). Sin embargo, es necesario distinguir que en el caso de las Administraciones Públicas el concepto de «cliente» es un término ambiguo y difícil de precisar (Swiss, 1992), incluso se agudiza aún más, cuando el mismo término provoca la pérdida de la dimensión política del ciudadano (Mendoza, 1992). En otros términos, en el ámbito público no se puede utilizar el concepto

de «*cliente*» para identificar, sin más, ni más, a todas las personas que, en cualquier situación se relacionan con los servicios públicos (Skelcher, 1992). Algunos autores sostienen al respecto, que los ciudadanos, en sus relaciones con los servicios públicos, no deben ser considerados como clientes<sup>99</sup> (Swiss, 1992; Hinkel, 2005).

De esta manera, cuando el ciudadano se relaciona con su Administración, lo primero que sucede es que se establece una relación política que luego, podrá o no, traducirse en una prestación de servicio (Waldo, 1967). Esta relación política que se traduce en una responsabilidad, exige a los gobernantes definir cuál es el interés común y decidir, ante un número infinito de demandas, cuáles se atienden, qué servicios se prestan, a quién se presta y cómo se prestan los servicios. Por lo tanto, aunque el gobierno tome una decisión política al intentar atender las demandas de los ciudadanos la «**responsabilidad es dual**» (Osborne y Plastrick, 1994), porque su misma responsabilidad política lo obliga a atender y brindar servicios al ciudadano consensuado el interés individual con el interés público (López-Camps y Gadea-Carrera, 2001).

Desde ese otro punto de vista y a pesar de las diferencias o matices que señalan algunos autores, con respecto a establecer diferencias entre usuarios directos de los servicios públicos y sus contribuyentes vía impuestos, resulta útil para los nuevos enfoques de la gestión pública, considerar al menos el rol de cliente, de la amplia gama de relaciones entre el ciudadano y la Administración local. Cuando éste, es el receptor de los servicios públicos (Rago, 1994). Por lo tanto, el *ciudadano-cliente* puede ser entendido como: «*como los receptores inmediatos de los servicios*» (López-Camps y Gadea-Carrera 2001, p. 111). Además, algunos autores han percibido, que el debate de percibir a los ciudadanos como clientes y el conflicto de la identificación directa de quiénes son los clientes y cuáles son sus expectativas se reducen de manera significativa, cuando la institución pública en cuestión gestiona desde un ámbito local (un departamento público, un municipio o un Ayuntamiento) (Wipper, 1994; Bowman y Hellein, 1998). En esta nueva lógica productiva, el nuevo ciudadano además de ser el titular de derechos y garantías que el Estado debe respetar y proteger como tal, comienza a percibirse a sí mismo, como *cliente* de su gobierno derivado a la relación entre ambos (Mendoza, 1991). Así pues, este nuevo cliente comienza a exigir que su gobierno opere en consecuencia a través de una «*buena*

---

<sup>99</sup> Para Ron Hinkel (2005), existen dudas razonables para afirmar que los ciudadanos sean clientes verdaderos de las administraciones, por las siguientes razones: 1.- Los ciudadanos, como usuarios de los servicios públicos no tienen ninguna posibilidad de elección. 2.- Las empresas privadas generalmente recogen informaciones de sus clientes para mejorar los servicios, en el sector público no ocurre lo mismo, ya que a pesar de que muchas Administraciones recogen las opiniones de los ciudadanos existen muchos filtros para que no lleguen las malas noticias. 3.- Aunque sean iguales los conceptos de clientes y ciudadanos se pierde el sentido de la responsabilidad ciudadana y del papel del gobierno. 4.- Únicamente los ciudadanos podrían considerarse clientes, cuando ellos decidan libremente relacionarse con la Administración, paguen los costes del servicio y puedan escoger otras opciones cuando queden insatisfechos por los servicios.

gestión», con el fin de recibir servicios públicos que lo satisfagan (Olías de Lima, 2001). De hecho, también se comienza a exigir no sólo la satisfacción por los servicios recibidos, sino que además, se quiere que el trato que recibe de los empleados públicos también cumpla ciertos requisitos de calidad (Olías de Lima, 2007).

Ante todo ello, la literatura nos indica que en el ámbito público existe una pluralidad de situaciones respecto a la relación que se presenta entre un ciudadano y la propia Administración local. Diferentes tipologías han surgido por diferentes autores para explicar la heterogeneidad de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración (Ingraham, 1995; OCDE, 1997; Mintzberg, 1996; Duivenboden, 2002; Barvadio i Novi, 2004), cada una de las cuales son similares y confluyen en elementos comunes que en la siguiente tabla se resumen:

**Tabla 11. Diferentes roles del ciudadano en su relación con la Administración**

Roles o Posición del Ciudadano	Relación con su Administración
Ciudadano o Sujetos de Estado.	Término utilizado para expresar el rol desde una posición situada desde una perspectiva de una cultura administrativa derivada de la Función Pública. La Administración Pública gestiona y presta servicios como uno de sus propósitos fundamentales hacia un administrado o sujeto que pertenece a un Estado.
Usuario	Es una expresión de tipo más integrador, que aunque se aproxima a la expresión de cliente, es entendida como cualquier persona que recibe un servicio público sobre el cual no tiene alternativa pero no dependen de él y el servicio no es personalizado. Un ejemplo de ello: Los parques públicos.
Cliente o Receptor de Servicios	Término derivado de los cambios y modernizaciones que han sufrido las administraciones públicas, al utilizar el lenguaje que se practica en el sector privado, con el fin de concienciar que al momento de prestar un servicio el ciudadano es el primer receptor que debe ser considerado como un cliente. Por ejemplo: el alta en el padrón de habitantes.
Participante y Productor (socio en suministro).	Los ciudadanos aunque sean receptores de los servicios, participan activamente en su prestación. Generalmente esta participación es voluntaria. Por ejemplo: La participación en grupos de enfoque para determinar el grado de satisfacción de un servicio.
Electores	Término totalmente relacionado con la legitimización política democrática de los poderes locales. Los ciudadanos y electores establecen cada determinado tiempo quienes serán sus nuevos gobernantes a través de elecciones democráticas. Por lo tanto, el ciudadano es todo aquel que recibe un servicio que por derecho le corresponde por haber votado.
Contribuyentes	Los ciudadanos tienen por ley unas obligaciones con el prestador del servicio, aunque esperan recibir una compensación por el cumplimiento de sus obligaciones. Por ejemplo: la recaudación de impuestos municipal.
Consumidor	El ciudadano tiene cierta capacidad de elección entre varias ofertas de servicios públicos y privados, pero, en gran medida, tiene dependencia de ellos. La prestación del servicio es personalizada. Ejemplo: Servicios de ayuda domiciliaria.
Regulado o Administrado.	Los ciudadanos están sujetos a inspecciones, regulaciones, cumplimiento de normativas, etc. que tienen un impacto significativo en su comportamiento social. El ciudadano está legalmente obligado a cumplir estas normas, pero esta del prestador una actuación rápida y atenta. Ejemplo: Normas de seguridad, regulaciones medioambientales, licencias urbanísticas, etc.
Comprador	El ciudadano paga un precio por el servicio público. El prestador del servicio tiene el monopolio de este servicio y el ciudadano depende bastante de él. Ejemplo: servicios de correos.

Fuente: Diseño propio.



Si se observa el rol de «cliente» en esta clasificación, cualquier persona que lo sustente queda circunscrita en ciertas ocasiones a no tener más opciones para recibir servicios que su mismo Ayuntamiento (Parrado-Díez y Ruiz-López, 1999). Por lo tanto, los esfuerzos de modernización y mejora lo que demandan es la mayor participación entre aquel que provee y produce el servicio (el Ayuntamiento) y el que lo recibe (el ciudadano), incorporándole en todo momento la dimensión de ciudadano, para no perder su naturaleza pública (Morgan y Mugatroyd, 1994). Este hecho, hace que cada Administración debe buscar los mecanismos necesarios para mantener el equilibrio de todos los grupos involucrados para el beneficio de cada uno de los actores interesados, sin descuidar tanto el interés público como la personalización de cada ciudadano en su rol de cliente (Prior *et al.*, 2003). Al respecto Prior *et al.*, (1993, p. 31) comentan:

*«Los servicios públicos no son normalmente servicios individuales proveídos sobre una demanda que responde a una necesidad, o a una petición colectiva. Sirva esto no para argumentar contra la mejora del servicio para los clientes, sino para tomar conciencia que el servicio está dentro de un sistema de política pública. En el pasado este sistema ha tendido a descuidar al cliente. Sin embargo, sería igualmente peligroso asumir que el interés público pudiera descuidar el interés por el cliente individual. En el servicio público han de equilibrarse el interés público y las necesidades del usuario o del cliente».*

Una vez analizado los diferentes roles que el ciudadano puede tomar con su relación con la Administración, la literatura también nos indica, que este factor (ciudadano-cliente) por sí mismo, puede tener un impacto significativo en la propia gestión de una Administración. Basta con entender que un ciudadano-cliente insatisfecho, puede considerar que su confianza ha sido defraudada por parte de su Ayuntamiento y con ello, la institución puede ir perdiendo legitimidad (Olías de Lima, 2001). Por lo que este tipo de disconformidades, no se dirigirán únicamente en el servicio público otorgado o hacia los funcionarios que hayan atendido al ciudadano, sus quejas acumuladas pueden alcanzar los niveles políticos, lo que puede provocar graves costes políticos (pérdida de legitimidad, imagen, y por consiguiente votos), repercutiendo incluso en la gobernabilidad (Olías de Lima, 2001). Para López-Camp y Gadea-Carrera (2001, p. 244), esta insatisfacción casi siempre se produce por alguna de las siguientes características:

- Es diferente, lo que quiere el ciudadano de lo que la clase política creen que quieren.
- Hay diferencias entre el pensamiento político y el pensamiento ciudadano a la hora de concebir los servicios públicos.
- Hay diferencia entre lo que se quiere ofrecer a los ciudadanos y lo que se ofrece realmente.
- Hay diferencia entre lo que se dice a los ciudadanos que se ofrece y lo que se ofrece realmente (falta de cumplimiento de compromisos políticos).

Ante esta situación, una gestión orientada en la mejora y en la innovación por parte de las Administraciones, ahora también implica generar mecanismos inspirados en el ciudadano-

cliente y otros actores interesados, que estimulen y potencien la MCP a través de escuchar su «voz», utilizando mecanismos y técnicas que potencien e incrementen la calidad en los servicios públicos (Martin y Boaz, 2000; Tari, 2006). De hecho, ciertos estudios en el ámbito español, se ha comenzado a corroborar el hecho, de que se ha mejorado el trato a los ciudadanos-clientes y se han agilizado los procesos (Arenilla, 2004). Por otro lado, otros autores indican que estos mecanismos inspirados en el ciudadano-cliente derrochan menos, porque igualan la oferta de la demanda, es decir, a pesar de que los presupuestos de las Administraciones Públicas existen para ser gastados por ley, los ahorros en costes operativos por la simplificación los procesos, se pueden re-direccionar a programas sociales u otros que más requiera la sociedad (Olías de Lima, 2001; Yapp, 2005).

#### **2.3.4. Ámbito de aplicación y grado de adecuación de la Mejora Continua de Procesos en el ámbito público**

A partir de todas estas particularidades que se presentan en las Administraciones se hace necesario conocer en el ámbito de aplicación y el grado de adecuación de una aproximación gerencial como la Mejora Continua de Procesos en el ámbito público. Al respecto Mendoza (1991, p. 253) indica que el ámbito de aplicación y el grado de adecuación de las técnicas gerenciales en la gestión pública, puede ser abordado en tres niveles de análisis que a continuación se indican:

- El primer nivel estaría referido al ámbito público visualizado de manera holística, con todas sus interacciones con su entorno (todos los actores que participan en la relación Administración-Sociedad). Este nivel es el que denomina Metcalf (1990) como: **procesos de nivel macro**, en donde se observan la operación de las distintas organizaciones, públicas y privadas y las relaciones entre todos los actores relacionados.
- En el caso del segundo nivel, se encuentra la actuación de las organizaciones públicas individuales operando en sus entornos específicos (sociales, políticos y administrativos).
- Por último se encuentra el tercer nivel, que correspondería como señala Mendoza (1991) al funcionamiento interno de la organización y al rol de los directivos públicos. Los niveles segundo y tercero configuran a la gestión pública como un **proceso de nivel micro** en la clasificación de Metcalfe (1990).

La literatura nos muestra que el camino de enfoque para comprender el ámbito de aplicación y el grado de adecuación de las técnicas gerenciales como la Mejora Continua de Procesos en el sector público, es su ubicación, en el tercer nivel (nivel micro), el cual

centra su énfasis de aplicación a nivel intraorganizativo (Mendoza, 1991), es decir, el nivel en dónde la actuación y funcionamiento de las instituciones públicas es de manera individual. Además, el modelo de decisión racional que se encuentran detrás de las técnicas gerenciales de gestión empresarial, hace que además de aplicarlas en el nivel *micro* de Metcalfe (1990), la ejecución se desarrolle dentro de la dimensión de la gestión operativa que Moore (1998) propone. Cabe destacar, que aunque la aplicación de esta técnica gerencial (la MCP) se presenta en este nivel (micro) y dimensión (gestión operativa), la interrelación que existe con las otras dos dimensiones (política y estratégica) de la gestión pública debe ser fluida y cercana.

Como se describió en los subíndices 2.3.1. y 2.3.2., el camino hacia modernización y mejora de la gestión pública en los países miembros de la OCDE y en algunos Ayuntamientos españoles ha llevado implícito la adecuación de dichos esfuerzos de mejora y modernización a un ámbito de nivel micro (relativo a la gestión operativa), para el logro de mejores resultados (Giner Rodríguez, 2003). Sin embargo, como bien concluye Mendoza (1991, p. 259), la adaptación de estas técnicas gerenciales en el sector público no deben ser objeto de «*modas*» o «*tendencias*» como suceden en el sector privado, por la simple tentación «*de no quedarse de menos*» en la introducción de alguna nueva técnica en nuestra institución. Este tipo de pensamiento corre el riesgo de visualizar a las técnicas gerenciales del sector privado como «*varitas mágicas*» que pueden cambiar nuestra gestión empresarial y nuestros comportamientos organizacionales. En ese mismo orden de ideas, la literatura también nos indica que la efectividad de la aplicación técnicas empresariales, sobre todo aquellas enfocadas a la mejora de los procesos de trabajo, no sólo dependen de su diseño, su adaptación, sino más bien, de cómo se aplican en un determinado contexto organizativo (Mendoza, 1991; Cohen y Eimicke, 1994; Halachmi, 1996; Houston y Katavic, 2006). En otras palabras, como bien señala Halachmi (1996), en la adecuación de este tipo técnicas se deben considerar todo los factores organizacionales de la Administración al momento de su implantación, ya que si la técnica gerencial elegida ha sido probada con éxito en otra institución pública, esto no será garantía de un éxito en la nueva institución.

Por otra parte, la aproximación gerencial conocida como **Mejora Continua de Procesos** se encuentra enmarcada como parte del amplio campo del management, denominado como: **Gestión y Dirección de Operaciones** (Krajewsky y Ritzman, 2002), que siguiendo la clasificación de Mendoza (1991, pp. 254-255) dicho campo de estudio, se encuentra incluido en las «*técnicas específicas de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos organizativos globales (planificación, ejecución y control)*», la cual a su vez se estratifica en una sub-clasificación denominada: «**Técnicas de Dirección de Operaciones (gestión de**



como sistemas cerrados o como recetarios de instrucciones para «*hacer*» y «*no-hacer*», que puede generar un enfoque ortodoxo y burocrático que muchas veces es impuesto por iniciativas gubernamentales de otros niveles de la Administración (Lasierra, 2007). Por el contrario, señalan estos autores, el enfoque de la aplicación debe centrarse en resultados – impacto (outcomes) – que satisfagan las necesidades sociales que tienen los ciudadanos (Ramió-Matas, 1994). Si este propósito no se cumple, lo único que se provoca son incompatibilidades en temas como las relaciones laborales, la función del directivo público, las interrelaciones políticas, el servicio civil de carrera, los salarios y promociones, y otros, que forman parte de sistemas tan complejos y abiertos como son las Administraciones Públicas (Olías de Lima, 1995; Parrado-Díez y Ruiz López, 1999; Lasierra, 2007).

### **2.3.5. Modelos y técnicas gerenciales asociadas con la Mejora Continua de Procesos aplicadas en el sector público**

Una vez analizado el grado de adecuación y el ámbito de aplicación de la Mejora Continua de Procesos en un contexto público, se revisó al igual la literatura acerca de que tipo de modelos y técnicas asociadas con la MCP han sido aplicados en el sector público y en algunos casos específicamente en los Ayuntamientos españoles. Haciendo un esfuerzo por agrupar la información encontrada en la literatura, los dos movimientos más fuertes relacionados con la modernización y la MCP sector público han sido la Gestión por Calidad Total a mediados de los años ochenta y principios de los noventa y la Reingeniería de los Procesos en los años noventa (Medina-Giopp, 2003). Desde los trabajos de William Deming (1986), se ha recalcado la importancia de la **Gestión por Calidad Total (TQM)** en los servicios del gobierno. Al respecto dicho autor comentaba:

*«En la mayoría de los servicios gubernamentales, no hay mercado que conquistar. En lugar de la conquista del mercado, un organismo gubernamental debe suministrar, económicamente, el servicio mandado por la ley o la reglamentación. El objetivo debería ser ofrecer un servicio superior. El progreso continuo del servicio gubernamental se ganaría la estimación del público americano y mantendría los puestos de trabajo en el servicio y ayudaría a la industria a crear más puestos de trabajo (Deming 1986, p. 5)».*

Derivado de estos trabajos y de otros autores, el TQM se ha extendido en prácticamente todos los países industrializados y su popularidad en el ámbito público ha crecido enormemente desde finales de la década de los ochenta (Stringham, 2004). Su tendencia fue consolidando a esta perspectiva hasta llegar a representar la principal alternativa de modernización en sector público debido a su fuerte énfasis en la mejora y en la calidad de los servicios públicos (Milakovich, 1991; Hill y Collins, 2000). Al respecto, dos de los trabajos que contribuyeron a esta divulgación y posible popularidad fueron los de Osborne y Gaebler (1994) y el de Barzelay y Armajani (1992) (Ingraham, 1995).

La literatura nos indica además, que debido a la naturaleza ecléctica y ambigua del TQM, su utilización ha variado dependiendo el contexto del país donde ha sido aplicado. Así por ejemplo, para los países que han utilizado el New Public Management (NPM) como bandera, el Reino Unido, Australia, Canadá, Holanda y Nueva Zelanda, se han enfocado principalmente a las técnicas de planeación y dirección estratégica, control de gestión financiero, la dirección y gestión de recursos humanos (a través del servicio civil de carrera), las cartas de servicio (Citizen's Charters) y las técnicas de trabajo en equipo (Pollit, 1994; Ingraham, 1995). Además, del gran énfasis en el rediseño y la Reingeniería de procesos (BPR), a través de las tecnologías de información (TI) y los cambios radicales (tema a tratarse en la siguiente aproximación) (McAdam y Donahy, 1999).

Mientras tanto, en los Estados Unidos de América (EUA) siguieron el modelo del National Performance Review (NPR) del gobierno federal, previamente descrito, el cual, se extendió a través del Instituto Federal de Calidad (ya desaparecido) a finales de los años ochenta y principios de los noventa hacia los gobiernos y agencias locales (Sensenbrenner, 1991). En este país, se sigue utilizando actualmente los principios del TQM en varios niveles de gobierno (Strigham, 2004). Asimismo, la literatura reporta varios casos de estudio de aplicaciones y técnicas relacionadas con el TQM en las Administraciones locales de los Estados Unidos de América (Milakovich, 1991; Berman y West, 1995). De hecho, en un estudio realizado por Berman y West (1995, p. 64), se concluye que el 11% de las ciudades estadounidenses encuestadas con más de 25,000 habitantes han aplicado algún esfuerzo de TQM.

Algunos ejemplos de otras investigaciones en los EUA, se pueden observar en los mecanismos para medir la actuación de los procesos y servicios públicos en el Departamento de Transportes de Oregón (Wipper, 1994); la introducción de equipos de mejora, metodologías de resolución de problemas, y facultamiento (empowerment) de los empleados en las agencias estatales de Florida y de otros estados de EUA (Klagge, 1997; Bowman y Hellein, 1998). Asimismo, se reportan otros casos de aplicación técnicas para mejorar la eficiencia operativa (ahorro en costes) con presupuestos restringidos en las agencias públicas (Wilson y Durant, 1994; Mani, 1995; Appleby y Clark, 1997), al igual que prácticas de participación e involucramiento de los empleados, comprendidas como parte de la función de Recursos Humanos en gobiernos locales y en agencias gubernamentales (Zeitz, 1996; Connor, 1997). Por otro lado, también se puede observar en la literatura del sector público de los EUA, casos de estudio, relacionados con la implementación de técnicas de Mejora Continua de Procesos utilizadas a través de un esfuerzo de TQM adaptado para el sector público. Ejemplo de ello, son la aplicación de rediseños y modelaje

de procesos, en los casos del Departamento de Parques de New York y el Departamento de Transporte de Pennsylvania (Cohen y Eimicke, 1994; Poister y Harris, 1997).

La segunda aproximación más aplicada en el sector público que la literatura reporta es la **Reingeniería de los Procesos del Negocio (BPR)**. Esta perspectiva caracterizada por sus cambios brutales y radicales (Hammer, 1990), presenta algunos casos relativamente «exitosos» de implementación en el sector público en países como EUA, Irlanda, Reino Unido y Singapur (Linden, 1993; Coulson y Thomas, 1998; McAdam y Donaghy, 1999; Thong *et al.*, 2000). Sin embargo, gran parte de estos casos que han aplicado el BPR, se han enfocado en describir a esta aproximación gerencial, como un esfuerzo de mejora radical y aislado que busca solventar los problemas que genera el modelo clásico burocrático en las organizaciones públicas (McAdam y Mitchell, 1998). En otras investigaciones analizadas, simplemente es presentada como una técnica gerencial que sirve de apoyo a corrientes más desarrolladas como el New Public Management (McNulty y Ferlie, 2004), o el TQM (Hill y Collins, 1999). Por último, algunos autores argumentan que su aplicación en el sector público ha sido y es exitosa, sigue viva y sigue siendo atractiva, para los directivos públicos que la utilizan como un medio para rediseñar sus procesos de trabajo y mejorar la calidad del servicio público (MacIntosh 2003; McNulty y Ferlie, 2004). No obstante, el punto de convergencia de todos estos casos es que el BPR tiene que ser adaptado sensiblemente a las particularidades del ámbito público, sobretudo en los aspectos organizacionales relacionados con la gestión de las personas durante el esfuerzo de cambio (Thong *et al.*, 2000).

Como se puede observar, ambas aproximaciones han sido bastante estudiadas, por lo que en estos últimos años, también han sido fuente de diversas críticas y debates sobre las modalidades de su adaptación en el sector público (Swiss, 1992; Morgan y Murgatroyd, 1994; Loffler, 1996; Barzelay y Lakoff, 1998). Todas las dificultades de su implementación en el ámbito público, tanto del TQM como del BPR son de diversa naturaleza, razón por la cual algunos autores ya empiezan a hablar de la aplicación de un «*TQM reformado*» (Loffler, 1996) o de un «Post-NPM» (McNulty y Ferlie, 2004). En este sentido, en el subíndice 2.3.6.2., abordaré las diferentes críticas que se han originado dentro de una corriente de pensamiento específica del tema (la escuela escéptica).

Siguiendo las conclusiones de los trabajos de Barvadio i Novi (2004, p. 15), Galofré (2003) y del Instituto Vasco de la Administración Pública (2004) que de manera más específica indican **que tipo de aproximaciones, modelos o técnicas de mejora son aplicadas en las Administraciones Locales españolas**, nos muestran al menos **cinco grupos** de aproximaciones de mejora que a continuación se relacionan:

**1) Mecanismos de Calidad en el Servicio y Atención Ciudadana.** Este tipo de mecanismos parten de la base de que la calidad de servicio puede ser asegurada a través de la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos-clientes (Barvadio i Novi, 2004). Generalmente estos mecanismos para valorar los servicios públicos se asocian al modelo SERVQUAL<sup>100</sup> (Donnelly *et al.*, 1995). Dicho modelo se encuentra basado en la fórmula de «*percepciones del servicio menos expectativa*» de Zeithaml, Parasuraman y Berry (1993). A partir de esta idea, se despliegan toda una serie de criterios (elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad y empatía), dimensiones e indicadores que sustentan a cada servicio y los atributos de los mismos, los cuales son valorados y ponderados por los usuarios a través de un instrumento de medición (Zeithaml *et al.*, 2003).

En la práctica, varias Administraciones locales utilizan herramientas y mecanismos como encuestas, cuestionarios, ventanillas únicas o centros de servicios de atención ciudadana, paneles de ciudadanos, grupos focales, buzón de quejas y sugerencias, tanto en documentos como en electrónicos (páginas WEB), tarjetas electrónicas que valoran los servicios del ciudadano, sistemas de atención telefónica, etc. (Comunidad de Madrid, 1999). Todos estos mecanismos están orientados a la descentralización territorial de los servicios, la adaptación de horarios y flexibilidad de los mismos, escuchar la voz del ciudadano para traducirla en atributos y estándares de servicio, el establecimiento de compromisos de servicio en base a las necesidades y expectativas del ciudadano, y claro está, el acercamiento de los Ayuntamientos a los problemas de la vida cotidiana (Wagenhheim y Reurink, 1991). Algunos ejemplos de Ayuntamientos españoles que lo han aplicado son: Barcelona, Esplugues, Sabadell, Irún, Murcia, Mataró, Girona, Alcobendas, Valladolid, Zaragoza, Logroño, Málaga, y varios otros pertenecientes a la diputación de Guipúzcoa (Galofré, 2003, p. 8). Otro ejemplo específico de la aplicación de este mecanismo que presenta la literatura, es la combinación de la mejora y rediseño de procesos para los trámites de licencias de obras con la valoración por parte del ciudadano cliente utilizando el modelo SERVQUAL en el Ayuntamiento de Lleida. Loreto-Rubio (1999, p. 375), concluye en esta investigación, que los proyectos de evaluación y mejora de la calidad de los servicios aplicados en las Administraciones locales, resultan ser novedosos para los funcionarios, pero deben inscribirse como un conjunto de estrategias generales a largo plazo, que se repitan en el tiempo (mantener lo logrado). Por último, el ejemplo más característico de aplicación de estos mecanismos son los esfuerzos que ha realizado el Ayuntamiento de Madrid desde finales de los noventa para medir, valorar y por supuesto,

---

<sup>100</sup> La abreviación de SERVQUAL se refiere al término “*Quality and identification of citizen expectation surveys*”, el cual representa la encuesta o instrumento propuesto por Zeithaml, Parasuraman y Berry (1993), utilizado para medir la percepción de los usuarios (ciudadanos) acerca de la calidad de los servicios.



tomar acciones concernientes a mejorar la satisfacción de los ciudadanos basadas en su modelo CAL-MA (Calidad Madrid). En su libro «*Satisfacción de los Ciudadanos y Ciudadanas*», se recogen todos los instrumentos utilizados fundamentados en el principio que “*el ciudadano-cliente es lo primero*”, el instrumento base de la experiencia madrileña fue el modelo SERVQUAL (Comunidad de Madrid, 1999).

**2) Modelo EFQM de Excelencia (Modelo Europeo de Excelencia).** Creado en 1988 para impulsar la Gestión por Calidad Total y la Excelencia<sup>101</sup> en las empresas europeas se ha extendido dentro del ámbito público con su versión particularizada de 2003 (EFQM and Club de Excelencia de Gestión, 2003). Este modelo ofrece un marco de referencia formado por un conjunto de criterios: 5 *criterios Agentes facilitadores*, que son: Liderazgo (10%), Personas (9%), Alianzas y Recursos (9%), Política y Estrategia (8%) y Procesos (14%); y 4 *criterios de Resultados*, que son: resultados de los clientes 20%, de las personas 9%, en la sociedad 6%, y resultados clave de la organización 15 %. En otras palabras, los primeros (los agentes) son las causas, y los segundos (los resultados) son los efectos (en la figura 18a son las flechas superiores en sentido izquierdo). Asimismo, los resultados aportan información y feedback para orientar las acciones en los agentes facilitadores, mediante el aprendizaje e innovación (en la figura 18a es la flecha inferior de derecha a izquierda) (EFQM, 1999). En su versión para el sector público, se reconoce las características de las organizaciones de este ámbito y aporta algunas recomendaciones para el uso del Modelo. En la práctica, el modelo se aplica mediante una auto-evaluación que cada institución pública realiza con el fin de diagnosticar su nivel de rendimiento en su sistema de gestión, comparándolo con los nueve criterios se obtienen «puntos fuertes» y «áreas de mejora»<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> El concepto de “*Excelencia*” fue introducido en el ámbito organizacional por Peters y Waterman (1982) en su libro: “*In search of Excellence*” de 1982. De acuerdo a estos autores dicho concepto se puede resumir como: “*Aquellas empresas excelentes son las que presentan su fortaleza en la innovación, la habilidad para el cambio y un liderazgo para sobresalir y superar dichos cambios a través de sus valores organizaciones y de sus acciones*”. Por otro lado el modelo EFQM (1999) en su vocabulario lo define como: “*El modo sobresaliente de gestionar la organización y obtener resultados mediante la aplicación de ocho conceptos fundamentales de Excelencia: Orientación hacia los resultados; orientación al cliente; liderazgo y coherencia; gestión por procesos y hechos; desarrollo e implicación de las personas; proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora; desarrollo de alianzas y responsabilidad social de la organización*”. No obstante, a pesar de ambas definiciones, comprender qué se entiende por “*Excelencia*” sigue siendo una pregunta abierta (Hermel and Ramis-Pujol 2003, p. 242). En este sentido, Hermel y Ramis-Pujol (2003) analizan y reflexionan acerca del concepto, a través de mirarlo desde una visión de proceso evolutivo, de tal manera, que dichos autores proponen cinco etapas por la que el concepto de “*Excelencia*” ha ido evolucionando en los últimos 20 años. Estas etapas son: Excelencia 1.0 (enfocarse en el lado suave de las organizaciones es importante), Excelencia 2.0 (el cambio), Excelencia 3.0 (el aprendizaje), Excelencia 4.0 (los modelos de Excelencia), y Excelencia 5.0 (el desarrollo integrado) (Hermel y Ramis-Pujol, 2003).

<sup>102</sup> El modelo EFQM también entrega el Premio a la Excelencia a las diferentes organizaciones que se presenta como candidatas, dicho premio se clasifica en cuatro diferentes niveles de acuerdo al puntaje obtenido en la auto-evaluación. A continuación se relacionan: *Bronce* (250-299 puntos), *plata* (300-349 puntos), *oro* (350-399 puntos), *marca de Excelencia* (400 + puntos) (Rusell, 2000, p. 1052). Por otro lado, también existen los “*Sellos de Excelencia*” que los concede en España el Club Excelencia en Gestión, una labor conjunta con cinco Agencias Certificadoras: AENOR, BVQI, LLOYD’S Register, SGS y TÜV Rheinland Group. Dichas

Ambos elementos le permiten identificar una brecha entre el modelo ideal y su rendimiento actual, y por supuesto la planificación de las acciones de mejora futuras<sup>103</sup> (Instituto Vasco de Administración Pública, 2004). La literatura reporta algunos casos de aplicación en el sector público con éxito en Europa – en el Reino Unido se reporta que del 30% de gobiernos locales que lo han utilizado el 90% ha señalado mejoras significativas de manera directa – (George *et al.*, 2003; Jacobs y Suckling, 2007), y más específicamente, también se pudieron encontrar algunas experiencias en Ayuntamientos españoles –aunque son contadas y no se puede confirmar que la aplicación del EFQM es una práctica generalizada – (Ayuntamiento de Esplugues, 1998; Galofré, 2003; Tari, 2006; Aragüetes-Estévez y Díaz Mendez, 2006). De acuerdo a los reportes de algunos Ayuntamientos españoles (Esplugues, Alcobendas, Getxo) que lo han aplicado, el énfasis de la aplicación del EFQM, ha radicado en la práctica de la mejora y el rediseño de procesos (ya que representa el mayor peso específico como un agente facilitador del modelo –14%–) y, en el vínculo de dichas mejoras a los procesos de trabajo, con la información proveniente de las necesidades y expectativas del ciudadano, que se traducen en entradas (inputs) elementales para seguir mejorando el sistema de gestión de cada Administración Local, desde una perspectiva holística (todo el sistema) (Ferre-Bargalló, 2006; Sacanell, 2006; Díaz-Mendez, 2007).

Algunas de las ventajas descritas de su aplicación, relacionadas con la Mejora Continua de Procesos son: la estandarización y mejora de los procesos; la identificación oportunidades de mejora y aprendizaje a nivel organización; la visualización integral de la mejora a través de un sistema de gestión único, integrado y cohesionado, que integra estrategias, procesos y resultados (aglutina experiencias previas); la potenciación de la medición y el rediseño de procesos vinculado a los resultados y a la satisfacción del ciudadano-cliente; el involucramiento y facultamiento del personal en equipos de mejora; y la creación de valor de no sólo el ciudadano, sino de todos los actores interesados de una Administración local (McFarlane, 2001; George *et al.*, 2003; Greasley, 2004; McAdam *et al.*, 2005; Tari, 2006; Díaz-Mendez y Cuellar-Martin, 2007; Jacobs y Suckling, 2007). Al respecto, Tari (2006, p. 420) concluye, en su investigación realizada acerca de la aplicación del EFQM en la mejora de la calidad de los servicios de una fuerza policial de una ciudad española, que el uso de modelos de auto-evaluación, como el EFQM, permite obtener mejoras de los servicios

---

organizaciones conceden este reconocimiento en tres niveles: 1) *Calidad Europea* (200-400 puntos de la auto-evaluación EFQM); 2) *Excelencia Europea (Nivel de Consolidación)* 401-500 puntos EFQM; 3) *Excelencia Europea (Nivel Excelencia)* mayor a 501 puntos (Club Excelencia de Gestión, 2007).

<sup>103</sup> En los fundamentos del modelo EFQM se sigue el esquema lógico denominado REDER (Resultados, enfoque, despliegue, evaluación y revisión). Cada uno de estos elementos aborda tanto los agentes facilitadores como los resultados de los mismos. Para la EFQM (2003) funciona utilizando una matriz de puntuación al momento de la auto-evaluación, de tal manera que el REDER de acuerdo al modelo puede funcionar como un método de análisis estructurado de problemas.

policiales mediante la obtención de información proveniente de los ciudadanos-clientes, los empleados y los propios procesos de trabajo. Además, señala que el compromiso de la dirección (políticos y técnicos) es fundamental para cualquier proyecto de mejora, ya que el compromiso es que el soporta las acciones de mejora y el seguimiento de la mismas enmarcadas en el modelo (Tari, 2006, p. 421).

Por otra parte, otros autores también han remarcado algunas disfunciones del modelo europeo al momento de implantarlo en un ámbito público, tales como: a) el modelo EFQM representa un modelo no-prescriptivo para cualquier tipo de organización (a pesar de la adaptación de 2003), lo cual, durante su implementación no abarca las particularidades y sensibilidades necesarias para su aplicación en un entorno público (Jones, 1998; McAdam *et al.*, 2005); b) la propia amplitud del modelo, en ocasiones hace difícil saber por dónde empezar, cómo hacer visibles los resultados y un aspecto muy importante, cómo mantener el impulso inicial – la sostenibilidad – (Galofré, 2003); c) puede generar un riesgo de sólo enfocarse al premio y al puntaje de la auto-evaluación y olvidar lo más importante que es la mejora (MacFarlane, 2001); d) implicar a las personas no siempre resulta fácil y requiere de estrategias particulares específicas para los gobiernos locales que el modelo no proporciona (George *et al.*, 2003); y por último, e) en ocasiones se necesita de un conocimiento, entendimiento, aprobación y voluntad por parte de los grupos políticos y de los directivos para su completa integración (Díaz-Mendez y Cuellar-Martín, 2007).

**3) La Norma ISO 9000 (Aseguramiento de Calidad).** Son normas internacionales emitidas por la Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization), organismo creado en 1946 y con sede en Ginebra, encargado de promover el desarrollo de normas internacionales en el ámbito de fabricación, comercio y comunicación (Joubert, 1998). La familia ISO 9000, normas relativas a sistemas de calidad, tiene su antecedente en una norma estándar británica (British Standards - BS 5750) y se extiende a partir de su versión de 1994 (Rusell, 2000). En el año 2000, se produce una revisión en profundidad de estas normas, entrando en vigor las denominadas ISO 9000 del 2000. La principal norma de la familia es la *ISO 9001:2000 – Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos*, y se complementan con la *ISO 9000:2000 – Sistemas de Gestión de la Calidad – Fundamentos y Vocabulario* (ISO 9000, 2000). La norma consta de 8 secciones: 1) Objeto y campo de aplicación, 2) Normas para consulta, 3) Términos y definiciones, 4) Sistema de Gestión de Calidad, 5) Responsabilidad de la dirección, 6) Gestión de recursos, 7) Realización del producto (o servicio), y 8) Medición, análisis y mejora (ISO 9000, 2000) (Ver figura 18b).

La versión 2000 de la norma se centra en un enfoque total de la organización hacia la satisfacción del cliente, y hacia una orientación de la gestión y mejora de los procesos, en lugar de centrarse sólo en asegurar la calidad de los productos o servicios producidos como indicaba la norma ISO 9000 en su versión de 1994 (Van der Wiele *et al.*, 1997). Además, en el nuevo estándar fue incluido el uso del ciclo de mejora de Deming PDCA, con el fin de vincular todos los principios rectores de la norma previamente señalados, en un proceso continuo de mejora de todo el sistema de gestión. (Douglas *et al.*, 1999). En la práctica, la norma ISO 9000 se sustenta en la documentación de una serie de documentos (Manuales de Calidad, Manuales de Procedimientos y Registros, etc.), los cuales son evaluados mediante auditorías internas que comparan a la norma con la gestión cotidiana de la institución (Barvadio i Novi, 2004). Una vez documentado y evaluado por la propia organización, entonces todo el sistema de gestión de calidad se pone a consideración para la certificación – mediante auditoría externa – de un organismo externo. Periódicamente se vuelven a evaluar las certificaciones obtenidas (Singh *et al.*, 2006).

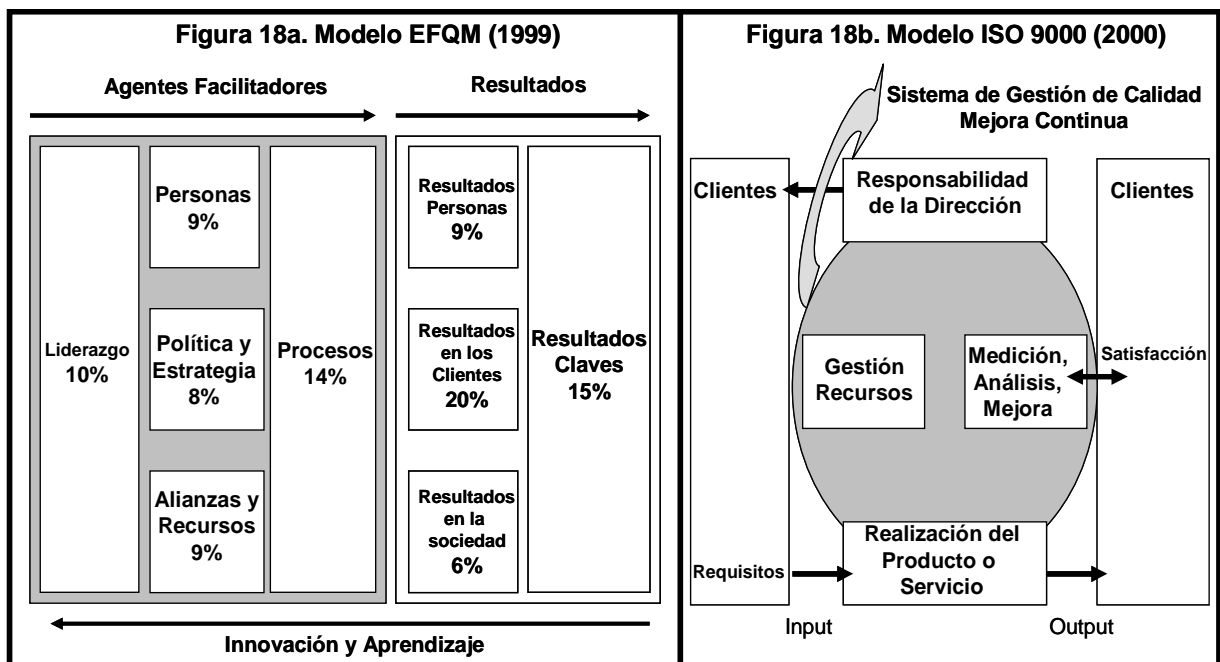
Aunque en el sector público, su aplicación no ha sido muy amplia y ha sido derivada de las experiencias en el sector industrial, la literatura nos reporta algunos beneficios de su implantación, tales como la estructuración, homogenización y documentación del trabajo (procesos y procedimientos), así como, la articulación de un sistema gestión de calidad de la organización, la reducción de defectos o fallos que repercute en los costes operativos y presupuestales de la institución (Chu *et al.*, 2001; Chu y Wang, 2001). Sin olvidar, la capacidad de estandarización y disciplina que la norma puede brindar para algunos procesos de una Administración local, en los que se tiene un gran volumen de servicios que ejecutar y en dónde resulta bastante útil eliminar la variación (ejemplo: los servicios de Hacienda) (Galofré, 2003). Otros autores reportan por su parte, que la aplicación de la norma ISO 9000 en la estandarización y medición de los procesos, asegura de manera más fiable la satisfacción de los ciudadanos-clientes (Palacín-Saenz, 2000; Ruíz-Budría, 2005; Singh y Mansour-Nahra, 2006). Además, de desarrollar un sentimiento de orden en el trabajo de los empleados, lo que reduce notablemente el tiempo de formación para los nuevos empleados (Hsieh *et al.*, 2002).

Por otro lado, también se han reportado disfuncionalidades en su aplicación en el ámbito público. Algunas de ellas son las siguientes: a) la adopción de la norma puede generar burocracia documental en la operación de las instituciones públicas, por el hecho de generar en exceso y en ocasiones de manera innecesaria documentos, procedimientos, papeles, normas, etc.; b) la mejora continua no son promovidas, provocando estancamiento; c)

paradójicamente, la calidad de los productos y servicios de la organización no son potenciados ni soportados, debido a que en ocasiones una vez que se obtiene el certificado todavía se pueden encontrar defectos o errores en los productos o servicios; d) la falta de un motivo claro que en ocasiones sólo se sustenta en un propósito o interés político; e) la falta de adaptación del lenguaje técnico de la norma a las particularidades del sector público; y f) el certificar los procesos con un enfoque de funciones departamentales olvidando la importancia de una visión transversal horizontal de procesos, entre otras (Avery, 1994; Chu *et al.*, 2001; Kanji y Moura, 2007).

En España, la certificación de la norma ISO 9000 se ha disparado en los últimos años, ya que varias organizaciones públicas y privadas lo han considerado como punto de partida para otros modelos más integrales de calidad y excelencia tales como el TQM o el EFQM (Bradley, 1994), o como una aproximación proactiva para establecer un entorno de mejora continua (Terziovski y Power, 2007). Destacan por volumen, las certificaciones obtenidas en la Generalitat de Cataluña y Valenciana, el Gobierno Vasco y la Comunidad de Madrid (Galofré, 2003). Entre los Ayuntamientos españoles se puede resaltar una Administración local, que ha sido la pionera en la aplicación de esta norma el sector público, como es el Ayuntamiento de Logroño (Suárez-Barraza y Ramis-Pujol, 2008<sup>104</sup>). La única, que tiene todos sus procesos certificados en España (Palacín-Saenz, 2000).

**Figura 18. Modelos de Excelencia y Calidad**



Fuente: Diseño propio a partir de los modelos de la EFQM (1999) y de la ISO (9000) versión 2000.

<sup>104</sup> Un análisis detallado del caso del Ayuntamiento de Logroño, se puede observar en el artículo de Suárez-Barraza y Ramis-Pujol (2008) el cual ha sido aceptado para publicarse en el *International Journal of Quality and Standards* (20 de noviembre de 2007).

**4) Las Cartas de Servicio.** Las cartas de servicio tuvieron su origen como ya se indicó, en la corriente del New Public Management a principios de los noventa, por iniciativa del Primer Ministro John Major al Parlamento Británico – fueron conocidas como Citizen's Charters – (Pollit, 1994). Esta iniciativa británica, rápidamente se extendió al continente europeo, desde Francia con sus «*La Charte des Services Publiques*» en 1992, que tenían como objetivo la transparencia, responsabilidad, simplicidad y participación de la de la provisión de los servicios hacia la ciudadanía; en Bélgica «*La Charte des utilisateurs des Services*» en 1992, sustentada en los mismos principios que la francesa, tenía en sus apartados un elemento de principios generales (de los servicios) y otro de medición. Una de sus características básicas, ha sido el incremento de la confianza de todos los actores involucrados (stakeholders). Hasta llegar, al esfuerzo Italiano, con su «*Carta dei Servizi*» lanzada en 1993, la cual tenía como objetivo generar un compromiso estandarizado entre el generador del servicio y el consumidor (el ciudadano). El documento italiano incluía un sistema de compensación que no estaba regulado por ley, cuando el estándar no se cumplía (ejemplo: reembolso de pagos de gas, electricidad, etc.) (Clark, 1998; Schiavo, 2000; Torres, 2005).

En España, se abordan en la reforma administrativa de los años noventa, apareciendo en 1999 la regulación de las Cartas de Servicio en la Administración General del Estado, mediante el Real Decreto 1259/1999, del 16 de julio, como parte del concepto «*primero el ciudadano-cliente*», vinculadas además, a los Premios de Calidad en la Administración General del Estado<sup>105</sup> (Torres, 2005; Administración General del Estado, 2006). Estos instrumentos – no representan un modelo de calidad en sí mismas – son documentos elaborados y difundidos por parte de las Administraciones en los que se establecen derechos, características, condiciones y objetivos de los servicios que se prestan a la ciudadanía, con el fin de generar un compromiso en forma de estándares de calidad entre la institución y el ciudadano (Comunidad de Madrid, 1999; Galofré, 2005; Torres, 2005; Torres, 2006). De acuerdo, a la Administración General del Estado Español (2006), el concepto de ciudadano-cliente necesita ser desarrollado en términos prácticos con la finalidad de mejorar la atención que se brinda al mismo en temas tales como, atención personalizada, respuesta a las quejas y sugerencias, y sobretodo cumplir con los

---

<sup>105</sup> Con la adopción de este concepto de «*primero el ciudadano-cliente*», la Administración General del Estado tenía la siguiente agenda: a) La adopción de las cartas de servicio deberán extenderse progresivamente a todas las unidades de la Administración del gobierno central; b) el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en cada carta de servicio deberá monitorearse; c) se llevará a cabo un evaluación sistemática y periódica de los niveles de satisfacción de los usuarios directos de los servicios a través de encuestas; d) se llevará a cabo competiciones periódicas en los Premios de Calidad por parte de las Administraciones del Gobierno Central con el fin de premiar las buenas prácticas (Torres, 2005, p. 691). El objetivo por tanto de las Cartas de Servicio en España son: Transparencia en la información, participación y consulta a los usuarios, responsabilización de los gestores públicos, traducir las expectativas ciudadanas en mejoras de los servicios, estándares o niveles de prestación y seguimiento y actualización de compromisos (Ollas de Lima, 2002).

compromisos. En este sentido, en una investigación reciente acerca del uso de este instrumento en España, Torres (2005, p. 697) concluye que las Cartas de Servicio muestran la voluntad por transformar a las Administraciones de una cultura burocrática a una orientada al ciudadano, en la cual, se busca mejorar la confianza en el gobierno a través de incorporar mecanismos de escuchar al ciudadano-cliente, monitorear el rendimiento de los servicios y por lo tanto, estandarizar y mejorar los mismos. De acuerdo a este investigador, el uso de este instrumento se está convirtiendo en una práctica común en las Administraciones españolas, porque ha demostrado su utilidad como mecanismo de transparencia y estandarización en la gestión de las instituciones, aunque el tiempo dirá, si realmente es un instrumento necesario para la mejora de los servicios o una simple moda más aplicada en el ámbito público (Torres, 2006, p. 163).

Desde una perspectiva práctica, las Cartas de Servicio proporcionan una guía para la gestión de los servicios públicos, pero además, en la parte «*no visible*» del instrumento, se pone de manifiesto su relación directa con la gestión y la mejora de los procesos que se encuentran detrás del servicio. En este sentido, para implementar las Cartas de Servicio, es necesario estandarizar las actividades de los procesos implicados en la prestación de los servicios públicos para estabilizar los resultados frente al ciudadano-cliente (sólo así, se pueden mantener los compromisos) (Oliás de Lima, 2002; Administración General del Estado, 2006). En ese mismo orden de ideas, varios autores han criticado, que la aplicación de este instrumento sin un vínculo estrecho con los procesos de trabajo, y sin una estrategia de mejora sistémica (falta de continuidad) representa sólo estándares rígidos sin un soporte básico de gestión interna (los procesos de la organización) (Pollit, 2006; Díaz-Mendez y Cuellar-Martín, 2007). Galofré (2003) por su parte indica, que otra disfunción que puede aparecer en este instrumento, es la falta de rendición de cuentas, una vez que las Cartas de Servicio se han documentado y se han publicado.

De acuerdo, a la Administración General del Estado (2006), en España se han publicado cerca de 192 cartas de servicio (a marzo de 2006), y en la actualidad, además de publicarlas, también pueden ser certificadas por organismos especializados (Galofré, 2005). La Comunidad de Madrid, la Generalitat Valenciana, la Xunta de Galicia, y las Administraciones de Castilla La Mancha han trabajado varios años con este instrumento, mientras que en las Administraciones locales estos mecanismos han representado un punto de partida para iniciativas de calidad y mejora. Algunos ejemplos de instituciones locales que lo han aplicado son los Ayuntamientos de Terrasa, Zaragoza, Irún, Alcobendas, Vitoria, Mataró, Lleida, Getxo, etc. (Comunidad de Madrid, 1999; Galofre 2003, 2005).

### 5) Otros modelos, adaptaciones y técnicas aplicadas.

Diferentes modelos y adaptaciones han surgido de las anteriores aplicaciones y de otras perspectivas y filosofías relacionadas con la Gestión por Calidad Total y la Excelencia, al parecer de acuerdo a la literatura estos modelos resultan ser bastantes útiles y competitivos en el ámbito organizacional (Hermel y Ramis-Pujol, 2003). Debido a ello, es probable que sigan surgiendo otros más, tanto para las organizaciones privadas como para las públicas. Una de estas alternativas, es el «**Marco Común de Evaluación (Common Assessment Framework–CAF–)**», este modelo, es el resultado de una cooperación y un apoyo continuo desarrollados por los directos de la Unión Europea. En la primera mitad de 2000, se ultimó la versión final del CAF y se realizaron las pruebas pilotos (CAF Resource Centre, 2006). En la práctica, se presenta como una herramienta para que las Administraciones Públicas europeas comprendan y utilicen técnicas de gestión de la calidad en su ámbito específico, proporcionando un marco referencial fácil de usar, para que las organizaciones del sector público de Europa, puedan llevar a cabo sus propias auto-evaluaciones. Inspirado en el EFQM (1999) y en el modelo de la Universidad de Ciencias de Gestión de Speyer en Alemania, el modelo CAF respeta el los nueve criterios de la EFQM, pero tiene en cuenta las adaptaciones del mismo realizadas en diferentes Estados de la Unión Europea (sobre todo, en el Reino Unido, Dinamarca y Finlandia)<sup>106</sup> (Saner, 2002). Algunas aplicaciones novedosas, es que introduce el Benchmarking y su escala de valoración es del 1 (más bajo) al 5 (más alto) (CAF Resource Centre, 2006). En España, algunas Administraciones locales han tenido cierta experiencia en su aplicación, por ejemplo el Ayuntamiento de Irún. Sin embargo, todavía es muy reciente (la última versión es de 2004) para su difusión (Instituto Vasco de la Administración Pública, 2004). Otras dos adaptaciones similares al modelo CAF son: el «**Modelo de la Ciudadanía**<sup>107</sup>» y el «**Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión**<sup>108</sup>».

Otras dos técnicas que también se han sido utilizadas en las Administraciones locales, de manera más esporádica han sido: los «**Cuadros de Mando Integral**» y las herramientas

---

<sup>106</sup> El Centro de Recursos del CAF forma parte del Instituto Europeo de Administración Pública, se encuentra ubicado en Maastricht, tiene como objetivo la promoción, difusión y formación de funcionarios en el modelo CAF. La página de internet donde se pueden examinar datos más específicos sobre el modelo es: <http://www.eipa.nl/CAF>, (17 de febrero de 2007).

<sup>107</sup> Modelo que propone cinco variables, veinte criterios y cincuenta sub-criterios y más de cien orientadores para evaluar las organizaciones públicas desde la perspectiva de los principios del TQM), desarrollado por desarrollado por un grupo de trabajo constituido por el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (Observatorio CSP) (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2005).

<sup>108</sup> Modelo que sirve de referente al «*Premio Iberoamericano de Calidad*», y está integrado por cinco procesos claves (facilitadores) y cuatro criterios de resultados, siguiendo el esquema de la EFQM, no sólo en referencia teórica, sino al igual en la forma de auto-evaluación y puntaje (FUNDIBEQ, 2006). En España, un Ayuntamiento que ha sobresalido por ser galardonado con este premio, es el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat en Cataluña (Camisón *et al.*, 2007, p. 38).



basadas en la «*filosofía Kaizen y los sistemas Lean*» (McAdam y Saulters, 2000; Yasin *et al.*, 2001). De acuerdo con la literatura, los intentos por medir el rendimiento<sup>109</sup> (del inglés performance) en un contexto público, se han incrementado en los últimos años como mecanismos de medición y de mejora de la eficiencia de la gestión de los recursos públicos (Ghobadian y Ashworth, 1993; McAdam *et al.*, 2005). Esta situación, ha sido el resultado de las medidas de recortes presupuestarios que acompañaron a los gobiernos de la década de los ochenta (Prats i Catalá, 2000). De esta manera, el nuevo enfoque centrado en el management y orientado a los resultados (outcomes-performance) y a los procesos de trabajo, que han acogido las Administraciones locales, se han centrado en los últimos años en la medición de su actuación (performance) y de sus resultados, dejando atrás, el enfoque clásico de la cultura burocrática de observancia en los procedimientos y la despreocupación por los resultados (enfoque en inputs) (Metcalf y Richards, 1987).

**El Cuadro de Mando Integral (Balance ScoreCard – BSC** – por su término y siglas en inglés), ha sido una de las herramientas gerenciales más utilizadas para medir el rendimiento o actuación de los servicios públicos (Elefalk, 2001; McAdam y Walter, 2003). Esta herramienta, fue desarrollada a mediados de los años noventa por Kaplan y Norton, la cual han definido como: «*El BSC proporciona a los ejecutivos un amplio marco que traduce la visión y estrategia de una empresa, en un conjunto coherente de indicadores de gestión*» (Kaplan y Norton, 2002, p. 37)». En otros términos, esta herramienta mide la actuación o rendimiento (performance) de la gestión con un enfoque estratégico-operativo, a través de un conjunto de indicadores, financieros y no financieros, integrados en cuatro perspectivas – financiera, de cliente, de procesos internos, y de aprendizaje y crecimiento – (Fernández-SantaCruz, 2000). Para algunos autores, los objetivos de la herramienta son clarificar y traducir la visión y la estrategia, comunicar y vincular los objetivos e indicadores estratégicos, planificar y vincular la gestión de la operación, y aumentar el feedback y la formación estratégica (McAdam y Saulters, 2000).

Al respecto, la literatura en el contexto de las Administraciones Públicas española nos indica diferentes investigaciones que han evaluado y reflexionado acerca de las técnicas y herramientas para medir la actuación o el rendimiento de la gestión<sup>110</sup> (Fabregat, 1995),

<sup>109</sup> De acuerdo a McAdam *et al.*, (2005, p. 258), la medición de la actuación o el rendimiento (performance measurement) en un contexto público es caracterizado por: a) la racionalización en términos de tamaño, coste y funciones, b) la introducción de sistemas más efectivos de contabilidad, c) la generación de transparencia en las operaciones de las instituciones públicas, d) la modernización de las funciones principales, procedimientos y sistemas, e) el desarrollo de políticas de remuneración.

<sup>110</sup> En España la mayoría de las iniciativas de la medición de la calidad han sido abarcadas por los gobiernos centrales y regionales. En 1991, se lanzó el Plan de Modernización Administrativa que le daba prioridad a la mejora de la calidad de los servicios (Font, 1997). Mientas que a mediados de los noventa se conformó el “Observatorio de la Calidad de los Servicios”, organismo encargo de monitorear la evolución de 74 indicadores que medían el rendimiento de los servicios públicos, los cuales eran periódicamente valorados con respecto a las opiniones de los usuarios (Fabregat, 1995). Otro de los esfuerzos realizados, fue en el seno de algunos

desde la valoración y reflexión acerca del uso de indicadores de medición en la gestión pública (Mendoza, 2000), o más específicamente la aplicación de indicadores específicos que valoren la calidad de los servicios y los procesos (López-Camp y Gadea-Carrera, 1995); hasta otros autores, que se alejan de los conceptos técnicos y presentan casos prácticos centrados en el contexto organizacional (Ayuntamiento de Barcelona, 1993; Font, 1997; Ibáñez y Marcos, 1997; Ferré-Bargallo, 2006). Algunos organismos públicos, incluso, se han auxiliado de técnicas de la MCP como el benchmarking o los mapas de procesos, para desarrollar cuadros de mando o mediciones de la actuación de sus procesos o servicios específicos (Parrado-Díez, 2000; Berges, 2007). Al respecto, existen ejemplos concretos en la literatura, que muestra casos prácticos en el uso del Cuadro de Mando Integral, y de otras herramientas de medición de la actuación y el rendimiento tales como: el caso de los paneles de control utilizados en el Ayuntamiento de Barcelona para la medición y gestión de servicios de tráfico, transporte y seguridad (Ayuntamiento de Barcelona, 1993). El proyecto de rediseño de procesos y medición de su rendimiento de la municipalidad de Mungia, ubicada en el área metropolitana de Bilbao (Ibáñez y Marcos, 1997); la aplicación de la Administración por Objetivos<sup>111</sup> a principios de los años noventa del Ayuntamiento de Alcobendas (Mendoza, 1995), y otros esfuerzos de aplicación de la misma herramienta en municipios catalanes y vascos, que han tenido como objetivo el control y la medición de la gestión de sus procesos y servicios (Fundació Carles Pi i Sunyer, 1998; Instituto Vasco de Administración Pública, 2004).

No obstante, Font (1997, p. 53) concluye acerca de estos instrumentos, que la medición de la actuación de la gestión y de los servicios debe ir integrado a programas o esfuerzos integrales de TQM o de modelos de Excelencia como el EFQM, o simplemente antes de medir, sería necesario de acuerdo al autor, implantar iniciativas de mejora o de rediseño de los procesos, ya que no de ser así, todas las actividades de medición de la actuación de los procesos sólo generaran mayores problemas de calidad en el servicio, desarrollando frustración en las organizaciones municipales. En este sentido, Mendoza (2000, pp. 300-

---

Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el año de 1998 con el fin de unificar los criterios e indicadores de la medición de sus servicios públicos. Toda esta iniciativa fue llevada a cabo a través de la Fundació Carlos Pi i Sunyer. La cual tenía como principal objetivo generar una propuesta de indicadores básicos de la gestión de servicios públicos locales, en términos de toda la gestión pública local. De esta manera, su finalidad era conocer lo que *“quién hace qué”*, para finalmente estandarizar una posible medición conjunta (Ayuntamientos Catalanes agrupados) del rendimiento y actuación de los servicios públicos (Fundació Carles Pi i Sunyer, 1998).

<sup>111</sup> La Administración o Dirección por Objetivos fue planteada por primera vez por Peter Drucker en 1954 en su libro *“The Practice of Management”* y se basa en la formulación de los procesos, en la participación de los empleados y mandos intermedios en el proceso de formulación de objetivos estratégicos, y en el feedback de los resultados (Fernández-SantaCruz, 2000).

311) propone nueve criterios que a ser tomados en cuenta al momento de aplicar estas técnicas o herramientas de medición<sup>112</sup>.

En un ámbito mucho menor, las aplicaciones relacionadas con la MCP tipo Kaizen y las técnicas Lean, son escasas por no decir nulas en el ámbito público. Algunas experiencias encontradas en la literatura son por ejemplo, el trabajo de investigación de Yasin *et al.* (2001) sobre la aplicación de técnicas Lean en algunas organizaciones del sector público de los Estados Unidos de América. Al respecto, algunos resultados de estos autores muestran el potencial de esta aproximación gerencial en el ámbito público, al confirmar que se pueden reducir despilfarros y simplificar actividades que no agregan valor en los procesos de trabajo en una institución pública. Más específicamente, los esfuerzos relacionados con la MCP tipo Kaizen, en Ayuntamientos españoles se han centrado directamente en tres técnicas específicas de la misma: **las 5'S, la eliminación de despilfarros a través de talleres de mejora, y los equipos de mejora que utilizan técnicas de resolución de problemas** (Parrado-Díez, 2001; Imaz, 2006; Suárez-Barraza y Lingham, 2007; Torrubiano-Galante, 2007). Por ejemplo, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, ha sido pionero en experiencias de aplicación de 5'S y la reducción de despilfarros (mudas), demostrando que en ciertos procesos y servicios es posible aplicarlas con éxito. Sin embargo, a nivel de investigaciones académicas, la literatura del sector público que ha explorado la MCP tipo Kaizen es muy reciente. A pesar de ello, algunos estudios comienzan a generar cierta evidencia empírica, que sustenta que la aplicación de técnicas y herramientas de la MCP tipo Kaizen y del Lean, puede generar una alta participación de las personas y se pueden obtener mejoras significativas en los procesos trabajo de manera rápida y eficaz (Suárez-Barraza y Lingham, 2007).

### 2.3.6. Valorando las investigaciones empíricas de la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública

Proveniente de la revisión de la literatura realizada, se pudieron identificar dos escuelas de pensamiento concernientes a la Mejora Continua de Procesos y la Gestión por Calidad Total (TQM) en el sector público, las cuales se sustentan en los trabajos de Hazlett y Hill (2000, p. 519) y de Stringham (2004, pp. 187-188). Estas dos vertientes son: «/a

<sup>112</sup> Los criterios que propone Mendoza (2000, pp. 300-311) son los siguientes: 1) la importancia de realizar un buen diagnóstico de la predisposición organizativa a hacer uso efectivo de los indicadores; 2) tener plena conciencia de los impactos organizativos que comporta una mayor transparencia en la gestión; 3) conseguir el compromiso de nivel político y de los directivos de los servicios centrales; 4) otorgar el protagonismo a los usuarios de los indicadores, y en especial a los responsables directivos de la unidad; 5) simplicidad del sistema y desarrollo progresivo; 6) establecer un marco de presiones e incentivos orientados, primero a implantar los indicadores y, después, a la mejora de la eficiencia; 7) procurar el éxito en las primeras experiencias; 8) la necesidad de una adecuada política de comunicación; 9) plantear la implantación de los indicadores como un proceso de aprendizaje continuo.

escuela de pensamiento Optimista» (adaptado del inglés *Ecstatics*) y «la escuela de pensamiento Escéptica» (traducido del inglés *sceptics*). Basado en estos autores, a continuación se presentan los principales argumentos de cada una de ellas:

### 2.3.6.1. Escuela de Pensamiento Optimista (*Ecstatics*)

Los autores que pertenecen a esta escuela de pensamiento han analizado y argumentado **los beneficios, las ventajas y la capacidad de adaptación positiva** de aproximaciones de mejora tales como: Mejora Continua de Procesos, Gestión por Calidad Total y recientemente, los modelos de Excelencia en la gestión pública. Dichos autores, creen fehacientemente que este tipo de aproximaciones pueden ser aplicadas de manera exitosa, funcionan y continuarán revolucionando la forma de concebir la gestión gubernamental y las relaciones con los ciudadanos (Hazlett y Hill, 2000; Stringham, 2004). Basándome en estos autores, los cuales se presentan en la tabla 12, a continuación se describen los principales beneficios y ventajas que propone esta escuela acerca del tema:

1. *Se producen más y mejores servicios con la misma cantidad o con menos recursos.*
2. *Funciona como mecanismos para motivar y facultar a los empleados.*
3. *Se desarrolla un liderazgo comprometido por parte de los directivos públicos.*
4. *Se compite de manera más efectiva frente a la amenaza de la privatización (Osborne y Gaebler, 1994).*
5. *Se gestionan mejor los recursos financieros y se puede reducir costes operativos.*
6. *Se regenera y se mantiene el principio de legitimidad.*
7. *Se reducen los niveles jerárquicos organizacionales.*
8. *Se reduce el exceso de documentación innecesaria y se minimizan las actividades que no agregan valor.*
9. *Ayuda a las instituciones públicas a cumplir con metas y objetivos.*
10. *Cumplir y satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos-clientes.*

**Tabla 12. Autores y argumentos de la Escuela de Pensamiento Optimista (*Ecstatics*)**

Autor (es)	Título y Revista	Descripción	Resultados que refieren a la Mejora Continua de Procesos
Berman y West (1995)	-Municipal commitment to TQM: A survey of recent progress. - <i>Public Admón. Review</i>	Estudio que analiza la implementación del TQM en gobiernos locales de algunas ciudades de los EUA, entrevistando acerca de 25,000 gerentes.	El estudio encontró que el 11% de las ciudades con más de 25,000 habitantes tenían programas de TQM fuertemente arraigados. Con respecto a los impactos con la MCP existieron correlaciones positivas en: la satisfacción del ciudadano (0.99) y la mejora de la eficiencia operacional (0.98).
Klagge (1997)	-The reinvention trail: An account of one state agency's quality journey. - <i>Public Administration Quarterly</i>	En este artículo se presenta un caso de estudio acerca de una experiencia de una agencia de gobierno de los EUA, la cual se transforma a través del uso de programas de TQM, y de Mejora Continua.	Los resultados están sustentados en la experiencia del caso y presenta 7 reglas o recomendaciones que pueden ser tomadas como factores de éxito para la implementación de este tipo de programas. Tres de ellas están relacionados con la MCP. 1) Haz de la mejora continua de procesos tu pasión, 2) Provee enfoque y simplicidad a tus operaciones 3) Institucionaliza la retroalimentación.

Zeitz (1996)	-Employee attitude toward TQM in an EPA Regional Office <i>-Administration &amp; Society</i>	Estudio empírico que analiza la actitud de los trabajadores en los programas del TQM.	Los resultados obtenidos de la investigación indican que la mayoría de los empleados públicos se resisten a la implementación del TQM, pero valoran sus principios básicos, tales como la formación y la aplicación de proyectos de mejora en grupos de trabajo.
Foster Jr., et al., (2002)	-The role of quality tools in improving satisfaction with government.  <i>-The Quality Management Journal</i>	El artículo presenta los resultados de un estudio empírico en una ciudad del oeste de los EUA, donde se realiza la validación de un modelo teórico con respecto al rol de las técnicas de mejora continua.	Los resultados empíricos de la investigación confirman que existen variables críticas de éxito en un esfuerzo de MCP. Por ejemplo las contextuales (trabajo en equipo y liderazgo), las facilitadoras (la aplicación de las herramientas de calidad, y de gestión del conocimiento), y las de resultados (procesos mejorados, satisfacción de empleados y clientes). Las correlaciones de los mejora de procesos con respecto a la satisfacción de clientes y empleados son de 0.22 y 0.27 respectivamente.
Rago (1996)	-Struggles in transformation: A study in TQM, Leadership in a government agency  <i>-Public Administration Review</i>	Artículo que describe las experiencias extraídas de un caso de estudio de la implementación del TQM en el Departamento de salud mental del estado de Texas de EUA.	Para generar un programa exitoso, el autor describe que es necesario eliminar las barreras iniciales a la implementación del TQM y la MCP. Ejemplo son: la antigua cultura de trabajo, la reacción negativa espontánea de los empleados. No obstante, concluye que la educación, genera motivación y nuevas habilidades en los empleados, que combinado con un liderazgo visible se obtienen dos potentes mecanismos vitales en el proceso de aplicación.
Milakovich (1991)	-Total Quality Management in Public Sector  <i>-National Productivity Review</i>	Este artículo examina desde un punto de vista teórico los orígenes del TQM en el sector público de los EUA, señalando su evolución y aplicación exitosa.	El autor concluye que la implementación de los programas de TQM en el sector público tiene un futuro prometedor. Afirma además, que una transformación exitosa en la cultura de las instituciones pública requiere de una visión de Mejora Continua y de un enfoque de cliente para el ciudadano.
Cohen y Brand (1993)	-Project-Focused Total Quality Management in the New York City Department of Parks  <i>-Public Administration Review</i>	Artículo que describe y valora el caso de estudio de los proyectos de calidad de la ciudad de NY. Resaltando las ventajas de una implementación adaptada, poco ortodoxa y rápida en este tipo de instituciones.	De acuerdo a este caso de estudio el coste de conducir proyectos de mejora de la calidad es relativamente bajo con respecto a los beneficios que genera. Los autores resaltan que se pueden mejorar los procesos operativos haciendo participar y facultando a las personas, es decir, los equipos de mejora son el vehículo para alcanzar resultados reales en la institución. Indican además que es importante no olvidar de que una ventaja es el cumplimiento de metas y objetivos.
Thong et al., (2000)	-BPR in the public sector: The case of Housing development board in Singapore  <i>-Journal of Management Information System</i>	El artículo presenta los primeros pasos de la implementación del BPR en el sector público, basado en un caso de estudio de una oficina federal de Hong Kong.	Los resultados demuestran un éxito acotado de la implementación del BPR a través de comparar el antes y el después de la intervención. Describen 19 lecciones de aprendizaje que pueden ser tomadas como recomendaciones elementales, entre las más importantes relacionadas con el tema están: la observancia de una buena selección de los procesos a mejorar y la importancia de que sea una estrategia global de cambio integrada al sistema de gestión.

Fuente: Elaboración propia.

### 2.3.6.2. Escuela de Pensamiento Escéptica (Sceptics)

Los autores de esta escuela de pensamiento, defienden su perspectiva escéptica argumentando que la Mejora Continua de Procesos, la Gestión por Calidad Total, y los modelos de Excelencia en la gestión de servicios públicos **son poco compatibles, y su implementación efectiva en el ámbito público siempre será bastante problemática debido a sus particularidades** (Hazlett y Hill, 2000, Stringham, 2004). Las principales disfuncionalidades y críticas que defiende la escuela escéptica se presentan a continuación, describiendo los principales autores en la tabla 13:

1. *La dificultad para identificar el rol de «cliente» en el sector público.*
2. *La dificultad de gestionar servicios públicos heterogéneos, indivisibles e intangibles (en lugar de productos o bienes de las empresas de manufactura).*
3. *La dificultad de enfocarse en resultados, debido a la complejidad para medir la actuación y el rendimiento de los procesos, los cuales trabajan bajo un contexto de funciones y de cumplimiento de la legalidad.*
4. *Los problemas generados por la inercia cultural de un contexto público, afectada por diversos factores externos (políticas de gobiernos centrales, economía del país, de la región, etc.) que generan incertidumbre en la gestión.*
5. *La dificultad en introducir un intento de mejora debido a las estructuras organizacionales (puestos y responsabilidades) políticas y técnicas, basadas en el modelo clásico burocrático.*
6. *Existe un dilema relacionado con el control entre inputs (presupuestos, empleados, normas, funciones) y la gestión de los procesos de trabajo.*
7. *Tratar de aplicar de manera ortodoxa y rígida los principios de la MCP y el TQM sin observar las particularidades de la gestión pública, puede desarrollar más percances que beneficios.*
8. *El alcance limitado que se tienen en los períodos y procesos políticos (elecciones), con respecto al enfoque a largo plazo que las aproximaciones como la MCP y el TQM proponen.*
9. *La necesidad de un servicio civil de carrera y de mecanismos de incentivos que sustenten los intentos de mejoras del trabajo cotidiano por parte de los empleados públicos (la falta de un enfoque en el factor humano).*
10. *Confundir técnicas o herramientas aisladas de la MCP y el TQM (equipos de mejora, talleres de mejora, mapas de procesos), con una aplicación integral de las perspectivas.*

**Tabla 13. Autores y argumentos de la Escuela de Pensamiento Escéptica (Sceptics)**

Autor (es)	Título y Revista	Descripción	Resultados que refieren a la Mejora Continua de Procesos
Swiss (1992)	-Adapting Total Quality Management to Government  -Public Administration Review	Artículo básico de la escuela escéptica que describe cuatro argumentos en contra de la adaptación del TQM en el gobierno.	Swiss describe cuatro argumentos en contra de la aplicación del TQM en el sector Público: 1) el problema entre servicio y producto, 2) la dificultad de definir al cliente, y 3) enfocarse a resultados. Y por último, 4) la influencia de la cultura pública. Señala además que es muy difícil la adaptación ortodoxa del TQM, y que, varias instituciones públicas se equivocan al intentar introducir el TQM, con técnicas aisladas de la misma (sin enfoque de sistema), generando sólo falsos intentos.

<p>Scharitzer y Korunka (2000)</p>	<p>-New Public Management NPM: Evaluating the success of Total Quality Management and Change Management interventions in Public Services from employees' and customers' perspectives.</p> <p>-<i>Total Quality Management</i></p>	<p>Estudio empírico que analiza el impacto del TQM y de la gestión del cambio, en la satisfacción de los empleados y la satisfacción de los ciudadanos.</p>	<p>La principal crítica de estos autores se encuentra en relación al problema de valorar la contribución real del TQM en la gestión pública. Argumentan que esto se debe a la falta o escasez de datos confiables. En otras palabras, la falta de instrumentos fiables y de pobres mediciones no ha permitido que se puedan acumular datos históricos que nos lleven a evaluar el impacto de los programas de TQM o de la Mejora Continua de Procesos en el sector Público. Sin embargo, también concluyen, que es factible su adaptación si se desarrollan dichos métodos de medición, que vayan acorde a los dogmas del NPM.</p>
<p>Connor (1997)</p>	<p>-Total Quality Management: A selective commentary on it's human dimensions with special reference to it's downside.</p> <p>-<i>Public Administration Review</i></p>	<p>El artículo investiga una de las dimensiones del TQM, la humana. Discute acerca de los costes asociados por perder la confiabilidad y motivación de los empleados.</p>	<p>Sus conclusiones giran entorno a que los entusiastas del TQM en el sector público sólo consideran las técnicas de control de procesos, calidad en el servicio y satisfacción de los ciudadanos-clientes, mejora de la eficiencia, y olvidan e ignoran por completo a los empleados (aquellos que hacen el trabajo). Señala además, que los empleados son utilizados como "medios para conseguir los fines", y concluye que este tipo de enfoques como el TQM, pueden generar graves problemas de motivación e involucramiento en los empleados públicos.</p>
<p>Sensenbrenner (1995)</p>	<p>-The fourth Revolution in Government Change</p> <p>-<i>Quality &amp; Participation</i></p>	<p>Artículo que particulariza diferentes disfuncionalidades en la naturaleza de las agencias públicas y sus funcionarios.</p>	<p>Este autor identifica tres grandes disfuncionalidades: 1) la falta de una planificación y visión a largo plazo de los planes y programas públicos, debido a los períodos y procesos políticos (elecciones), 2) la falta de una proyección o desarrollo de carrera para los funcionarios públicos, 3) la falta de mecanismos que incentiven un liderazgo y una motivación activa para que los empleados generen mejoras en su actuación cotidiana.</p>
<p>Grant, Shani y Krishnan (1994)</p>	<p>-TQM's challenge to management theory and practice.</p> <p>-<i>Sloan Management Review</i></p>	<p>El artículo de Grant, Shani y Krishnan analiza al TQM con respecto a las teorías de gestión provenientes de la escuela clásica.</p>	<p>Autores que consideran que el TQM es incompatible con las teorías de gestión provenientes de la escuela clásica. Señalan que no se trata simplemente de copiar formatos establecidos de las técnicas del TQM al sector público. Por el contrario, para estos autores se necesita una redefinición de funciones tales como: las responsabilidades y puestos de los directivos técnicos y políticos, de los objetivos de la institución pública y por ende, se requiere rediseñar los procesos de trabajo orientándolos al ciudadano-cliente.</p>

<p>Sinha (1999)</p>	<p>-Gaining perspectives: the future of TQM in public sectors  -<i>The TQM Magazine</i></p>	<p>Artículo que describe un estudio empírico basado en 7 argumentos en contra de la aplicación del TQM en el sector público.</p>	<p>Los resultados de Sinha (1999) en este estudio empírico señalan que la implementación de estas técnicas en el sector público es difícil de alcanzar. Sin embargo, indican que los ciudadanos son concientes del reto que tienen los gobiernos, lo que significa que existe evidencia de esfuerzos de transformación.</p>
<p>Walsh (1991)</p>	<p>-Quality and Public Services  -<i>Public Administration</i></p>	<p>Artículo teórico, sustentado en el argumento que existen problemas de asimetría entre la provisión de servicios y la introducción del TQM.</p>	<p>Realiza una fuerte crítica sobre la implementación del TQM en el sector público para ciertas áreas e indica además, que es necesaria la implementación de estas perspectivas desde un enfoque nada ortodoxo. Para Walsh (1991), sin un amplio esfuerzo de adaptación a las particularidades públicas cualquier esfuerzo de este tipo está condenado al fracaso.</p>
<p>Poister y Harris (1997)</p>	<p>-The impact of TQM on Highway Maintenance: Benefit/Cost implications.  -<i>Public Admon. Review.</i></p>	<p>La investigación de Poister y Harris se enfoca a encontrar el impacto de los programas de Mejora continua de Procesos en la efectividad y la calidad del servicio.</p>	<p>Sus resultados arrojan la dificultad de obtener datos al respecto por 3 razones: 1. Muchos programas de TQM o de MCP están en sus inicios (infancia) para mejorar la calidad de los servicios. 2. La mejora continua requiere de períodos prolongados y no cortos. 3. No se tiene claro las razones o el por qué se quieren implantar este tipo de perspectivas en el sector público.</p>

Fuente: Elaboración propia.



## 2.4. Marcos de Referencia emergentes de la investigación

En este capítulo se ha llevado a cabo la revisión de la literatura de la presente investigación. El análisis se abordó clasificándolo en tres bloques que siguieron la lógica de la pregunta y sub-preguntas de investigación establecidas. Dichos bloques fueron: «*La Mejora Continua de Procesos (MCP) en las organizaciones, la sostenibilidad de esta aproximación tanto en lo privado como en lo público, y por último, la MCP y sus implicaciones en la gestión pública*».

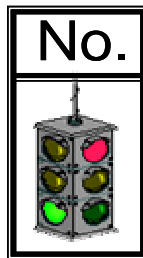
En el **primer bloque del marco conceptual**, se analizó la perspectiva de la Mejora Continua de Procesos desde su vertiente organizacional, partiendo de explorar el concepto de procesos desde las raíces en las diferentes escuelas del pensamiento de la gestión empresarial, continuando con un análisis del término de procesos, sus elementos, características y clasificaciones de los mismos. Además, de estudiar el concepto de procesos y su evolución y entendimiento dentro de la Gestión por Calidad Total (TQM). Desde este marco teórico analizado en esta memoria de tesis, se comprenderá **el concepto de procesos** cómo: «***Un grupo de actividades que sigue una secuencia o flujo lógico, continuo y simple, las cuales transforman elementos de entrada (inputs) en elementos de salida (outputs), y mientras esta transformación se produce, se le debe agregar el máximo valor para el ciudadano-cliente que recibe el resultado***». Asimismo, una vez establecido el marco teórico del concepto de procesos, se realizó una revisión de las tres aproximaciones en los que la MCP puede aplicarse en las organizaciones. Centrando el énfasis en entender las características de cada una de ellas, sus técnicas y herramientas, sus potenciales beneficios, y las críticas que ha recibido durante su implementación en las organizaciones. Desde este apartado del marco teórico analizado, se comprenderá **el concepto de Mejora Continua de Procesos** cómo: «***Una aproximación metodológica sistemática de gestión, que utiliza actividades de mejora para generar un incremento continuo y cuantificable del rendimiento de los procesos de trabajo y la satisfacción del ciudadano-cliente***».

A este primer bloque de revisión de la literatura, corresponde la sub-pregunta de investigación de: **¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales?**, que derivado del análisis del marco conceptual me otorgó como resultado, el primer marco de referencia<sup>113</sup> que fue utilizado en el análisis de los resultados del trabajo empírico. Cabe señalar, que estos marcos de referencia han resultado esenciales para la estructura de la memoria de tesis, ya que fueron utilizados en la descripción de los casos

---

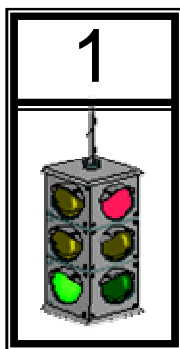
<sup>113</sup> Los marcos de referencias fueron enriquecidos por los propios hallazgos y resultados del trabajo empírico, debido a la naturaleza iterativa del diseño de la investigación.

de estudio, en el análisis cruzado de los casos, así como, en el capítulo de discusiones y conclusiones, como guía esencial para mostrar los resultados del estudio. Por lo tanto, cada vez que se presente un marco de referencia en esta memoria de tesis irá acompañado para facilitar el trabajo de la lectura del documento, de **un símbolo en forma de semáforo, con un número consecutivo**, que indicará, que en ese momento estamos de describiendo un marco de referencia previamente planteado. A continuación se muestra el símbolo:



El primer marco de referencia desarrollado, referido a la sub-pregunta **¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en la Administración local?**, y que sigue un enfoque de contexto y contenido del concepto de la Mejora Continua de Procesos se presenta a continuación en la siguiente figura:

**Figura 19. Marco de referencia de cómo es la Mejora Continua de Procesos**

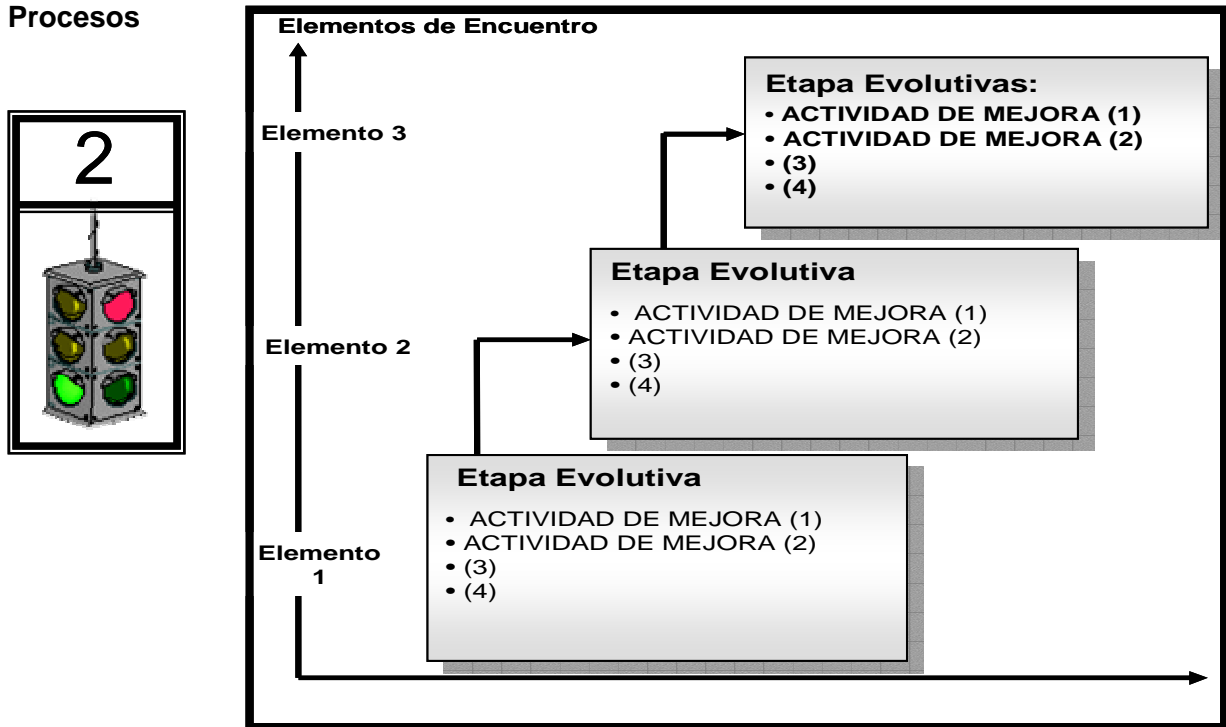


Elementos de la Mejora Continua de Procesos	Resultados
Principios Rectores y Valores	
Modelos de Referencia de Calidad y Excelencia.	
Técnicas Utilizadas	
Herramientas Utilizadas	

Fuente: Diseño propio.

Asimismo, dentro de este primer bloque de la revisión literaria también corresponde la segunda sub-pregunta de investigación: **¿Cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos?**, así como, **los potenciadores (enablers), elementos básicos (drivers), elementos de resultados (outcome) e inhibidores** que se presentan cuando se aplica y evoluciona la MCP. Asimismo, de igual manera también se desarrolló un marco de referencia que sustenta a esta sub-pregunta de investigación, y que sigue la teoría de procesos al mostrar las etapas evolutivas y actividades de mejora que se pueden presentar cuando se aplica la MCP. A continuación se ilustra en la siguiente figura:

Figura 20. Marco de referencia de la aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos

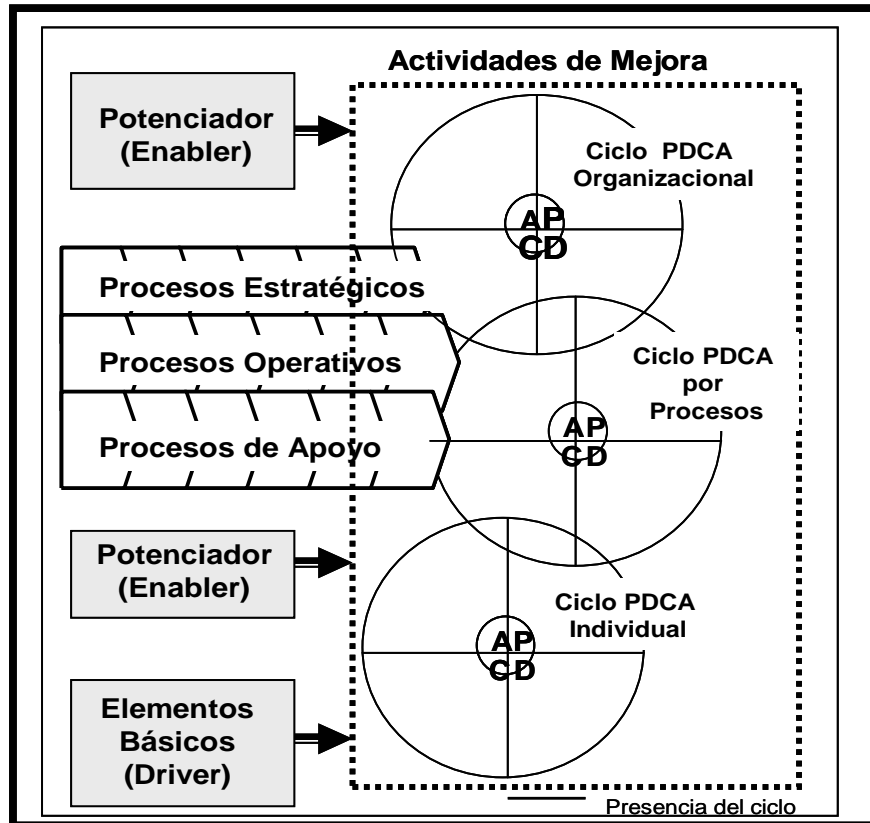
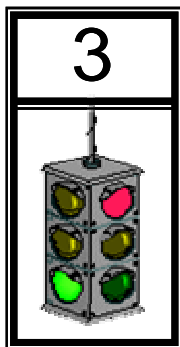


Fuente: Diseño propio.

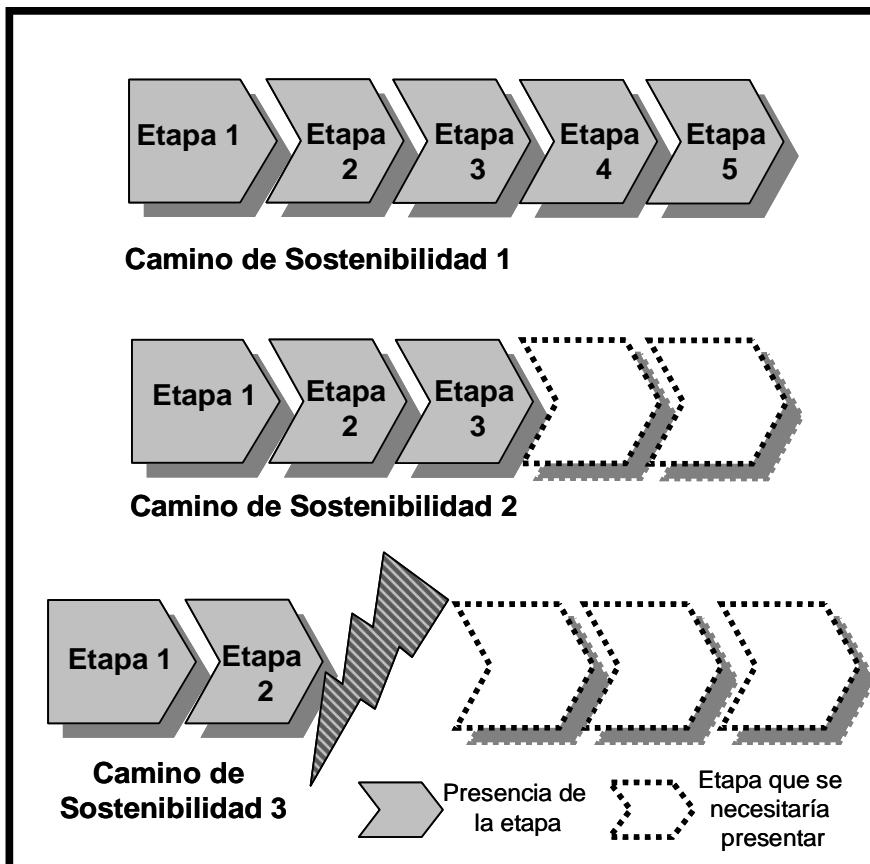
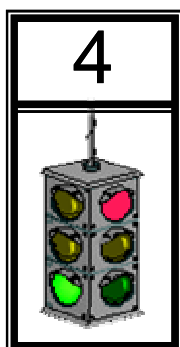
*En el segundo bloque de análisis del marco conceptual*, se describió el concepto de sostenibilidad, abordándose desde la descripción de las posibles definiciones del término, su importancia en el ámbito organizacional, para concluir con los modelos teóricos que explican el concepto tanto en el sector privado, como lo poco que se encontró del sector público. Resaltando que para la literatura de la sostenibilidad del sector público, el concepto de sostenibilidad, siempre es indicado desde un ángulo indirecto y como consecuencia obvia de una implementación de MCP o de TQM que se mantiene en el tiempo (Jones, 2000; Vonk, 2005). Por lo que las referencias de la literatura son pocas, escasas, por no decir casi nulas para este grupo de análisis, teniendo como consecuencia que la descripción de este apartado del marco conceptual resultó ser un poco más corto que los otros dos descritos. A este segundo bloque corresponde por lo tanto, la subpregunta de investigación de: **¿Cómo y por qué se genera un camino sostenible de la Mejora Continua de Procesos?**, así como, **los potenciadores (enablers), elementos básicos (drivers) e inhibidores que se presentan en los mismos**. De esta manera, **el concepto de Sostenibilidad** se debe comprender en esta investigación como: **«Un conjunto de etapas que conforman un camino evolutivo necesario para mantener el nivel de mejora obtenido en los procesos de trabajo, después de que se ha aplicado sistemáticamente una metodología de Mejora Continua de Procesos»**. El resultado del análisis de este segundo bloque del marco conceptual me otorgó como resultado, otros dos

marcos de referencia que de igual manera fueron utilizados en el análisis de los resultados del trabajo empírico. A continuación se ilustran:

**Figura 21. Marcos de referencia de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos**



Fuente: Diseño propio.

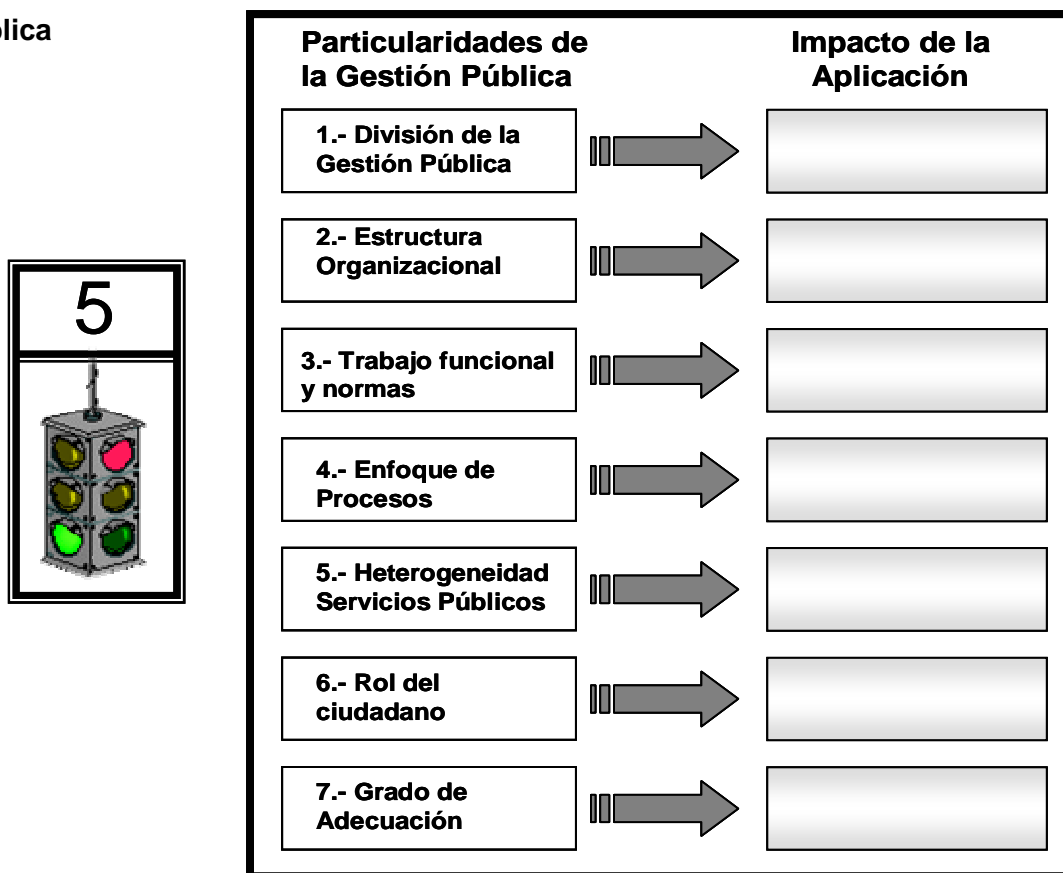


Fuente: Diseño propio.

Explicando *el marco de referencia número 3*, se puede indicar que con el mismo se buscó integrar una fotografía fija, una imagen sintética del contexto, y de los elementos del contexto que influyen en la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos. Así pues, sustentados en este marco de referencia número 3, se identificaron para cada caso de estudio, los elementos básicos (drivers), los potenciadores (enablers), los inhibidores y las actividades de mejora que se aplican utilizando el ciclo PDCA en sus tres niveles, elementos identificados como necesarios para que se genere el espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos. Específicamente para los tipos de procesos de la gestión municipal, estratégicos, operativos y de apoyo. Por otra parte, *el marco de referencia número 4*, presenta una naturaleza más dinámica, que el anterior, ya que se encuentra sustentado en la teoría de procesos. En otros términos, este marco de referencia me permitió construir teoría, por la cual se identificaron los caminos de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos de cada caso de estudio. Además, siguiendo su naturaleza de la teoría de procesos se identificó para cada uno de los caminos de sostenibilidad teorizados, sus etapas de sostenibilidad, así como, sus elementos básicos, potenciadores e inhibidores. Cabe resaltar que siguiendo a Van de Ven y Poole (1995) y a Pettigrew (1997), ambos marcos de referencia están directamente relacionados debido a que la teoría de procesos (el marco de referencia número 4), requiere para su comprensión del contexto o la imagen fija dónde se desarrolla, es decir, el marco de referencia número 3.

Finalmente, se analizó de manera específica, la implicación y el impacto de la Mejora Continua de Procesos en el ámbito público (***tercer bloque del marco conceptual***). Dicho análisis, siguió la misma lógica del primer bloque, es decir, se realizó una revisión general de las raíces del concepto en la literatura clásica de la gestión pública, además de los diferentes esfuerzos de modernización y mejora de la gestión pública en democracias consolidadas y avanzadas, así como, el análisis específico de la evolución de los esfuerzos mejora de las Administraciones locales españolas. Cabe resaltar que además, este apartado de la revisión de la literatura se centró en comprender las características organizacionales que particularizan a las Administraciones Públicas (ver figura 22), su grado de adecuación, y los diferentes modelos y técnicas gerenciales que han sido o son aplicados en los Ayuntamientos españoles. Para finalmente concluir, con una revisión de las dos escuelas de pensamientos en las cuales la literatura de la gestión pública discute acerca de la aplicabilidad de los esfuerzos de mejora en la arena de lo público. A este apartado pertenece la sub-pregunta de investigación de ***¿Cómo impacta la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública?*** A partir del análisis de la literatura se desarrolló el siguiente marco de referencia de contexto y contenido:

Figura 22. Marco de referencia del impacto de la aplicación de la MCP en la gestión pública



Fuente: Diseño propio.

De este último bloque de revisión de la literatura, es importante resaltar, que gran parte de la literatura inicial de las experiencias de la Mejora Continua de Procesos en el campo de lo público, ha sido anecdótica, expositora y descriptiva, la mayoría se presenta como casos desde un punto de vista práctico, los cuales son exitosos y cuentan con lecciones aprendidas de beneficios y fallos, pero sin analizar el significado específico de la evidencia encontrada (Wilson y Durant, 1994; Stringham, 2004). Por último cabe resaltar, que en años recientes se han comenzado a publicar ciertos estudios empíricos que relacionan este tipo aproximaciones gerenciales – la MCP y el TQM – en la literatura del sector público en un contexto español, aún así, se requiere profundizar mucho más para comprender más a fondo el fenómeno. Finalmente, a través de responder la pregunta investigación que guía este estudio – **¿Cómo se genera la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones Públicas?**– se puede contribuir con un pequeño peldaño a solventar dicho vacío teórico. De hecho, el análisis de la literatura realizado ha permitido ubicar cómo serán comprendidos los conceptos teóricos utilizados en la investigación a través de sus marcos de referencia, para sus futuros análisis durante el estudio empírico. En el siguiente capítulo se muestra la metodología utilizada durante la investigación.

## CAPITULO 3

# DISEÑO METODOLÓGICO

### 3.1. Metodología utilizada en el trabajo de campo

#### 3.1.1. Soporte y contexto de la metodología

Una vez que se ha analizado y decidido el marco teórico de la investigación, en dónde se revisan los argumentos de modelos y teorías del tema en cuestión, entonces es el momento de seleccionar el diseño de la investigación. De acuerdo a lo anterior, **para este estudio se utilizó como metodología la investigación interpretativista de base cualitativa.**

La investigación interpretativista de base cualitativa surgida de las Ciencias Sociales<sup>114</sup>, puede ser entendida como un conjunto de interpretaciones de prácticas materiales que llevan a cabo actores sociales en su ámbito natural para lograr dar sentido al fenómeno estudiado. Busca identificar él o los significados que este fenómeno tiene para los propios actores. La investigación interpretativista de base cualitativa utiliza un amplio rango de prácticas o métodos interpretativos, valga la redundancia, para aumentar la comprensión del fenómeno (Denzin y Lincoln, 2000, p. 3). En este sentido, este tipo de investigación es usualmente contrapuesta con la investigación cuantitativa<sup>115</sup>, de tal forma, que generalmente en la literatura aparecen comparaciones entre una y otra, aunque también se puede observar, que cada vez es más frecuente la combinación entre ambos métodos (Bernard, 2000). No obstante, aunque el investigador tenga una postura frente a la investigación social, no se debería determinar *a priori* lo adecuado del uso de una u otra metodología. La razón de dicha selección se debe basar en el fenómeno estudiado, así como en el propósito de la investigación y las consecuentes preguntas asociadas con dicho objetivo (Morgan y Smircich, 1980).

Ahora bien, dentro de la investigación cuantitativa se buscan relaciones causales, vía el análisis de variables y en donde existe un esquema «*libre de valores*» (Denzin y Lincoln,

---

<sup>114</sup> La investigación interpretativista de base cualitativa está asociada a un conjunto de tradiciones y disciplinas, desde la fenomenológica (filosofía), la etnografía (antropología), la etnometodología (sociología), el interaccionismo simbólico (psicología social), la hermeneútica (teología, filosofía, literatura crítica), la heurística (psicología humanista), y la semiótica (lingüística) entre otras (Patton, 2002).

<sup>115</sup> Los autores que utilizan la investigación cuantitativa tienden a sustentar su aproximación metodológica en una orientación filosófica “positivista” de la Ciencia, es decir, los académicos en este línea aceptan que existen un conjunto de leyes y teorías que gobiernan el mundo, dichas teorías necesitan ser probadas y refinadas con el fin de llegar a un mayor entendimiento de la realidad que se vive en el mundo (Patton, 2002; Creswell, 2003).

2000). De esta manera, este tipo de métodos requieren el uso de medidas estandarizadas en los que la variación de perspectivas y experiencias de la gente se limita a las categorías de los números asignados, su validez depende de la elaboración cuidadosa del instrumento y su ventaja es que puede ser aplicado a un gran número de gente y organizaciones facilitando su comparación con el uso de herramientas estadísticas. Los métodos cuantitativos son usualmente los cuestionarios, los experimentos, las estadísticas oficiales, la entrevista estructurada y el análisis de contenidos (Silverman, 2000). Mientras que por otro lado, en la investigación interpretativista de base cualitativa se involucra un punto de vista individual que da la realidad cercana al objeto, el investigador es el «*instrumento*»; estudia un limitado número de personas o casos particulares; y esta basado en ricas descripciones que permiten un análisis a profundidad y detallado y no en generalizaciones (Denzin y Lincoln, 2000; Patton 2002; Ritchie y Lewis, 2003). De hecho, la investigación interpretativista de base cualitativa, permite entregar explicaciones directamente asociadas al fenómeno estudiado y resulta ser muy adecuada cuando el objeto de la investigación es la exploración-descriptiva (a diferencia de objetivos demostrativos) de un hecho nuevo o poco conocido que busca concluir con su descripción, y/o con la construcción de hipótesis que expliquen ciertas relaciones, marcos teóricos o bien teorías bien fundadas en los datos<sup>116</sup> (Glaser y Strauss, 1967; Strauss, 1987; Strauss y Corbin 1990, 1994; Merriam, 1998; Patton, 2002; Bryman y Bell, 2003; Creswell, 2003; Glaser, 2004). Los investigadores que trabajan con datos cualitativos prefieren el análisis de palabras e imágenes más que de números, la observación más que el experimento, la entrevista no estructurada más que la estructurada, los significados más que el comportamiento, y la inducción y generación de hipótesis más que probar hipótesis (Silverman, 2000; Bonet, 2004).

La selección de una estrategia (o técnica) para una investigación interpretativista de base cualitativa depende como mínimo de tres factores elementales: 1) la disciplina en la que se investiga, 2) la pregunta de investigación a resolver, y por último, 3) el resultado que se quiere obtener con el estudio (marco conceptual, teoría, descripción, etc.) (Merriam, 1998; Patton, 2002). Dichas estrategias o técnicas de la investigación interpretativista de base cualitativa, que pueden ser entendidas como procedimientos que proveen dirección a la investigación a un nivel más operativo y aplicado, permiten orientar al investigador a través de todo su trabajo empírico (Creswell, 2003). Aunque dentro del campo de la investigación interpretativista de base cualitativa existen numerosas estrategias o técnicas que varían en número dependiendo del autor que las identifica, todas y cada una de ellas se pueden

---

<sup>116</sup> Conseguir uno u otro resultado de los indicados dependerá en gran medida del fenómeno a estudiar, las preguntas de investigación, y, por supuesto, de la estrategia de investigación interpretativista de base cualitativa que se siga.



sintetizar de acuerdo a características o tradiciones comunes que representan seis estrategias más representativas y/o comunes en la interpretativista de base cualitativa (de acuerdo al análisis de todas las clasificaciones a las que se tuvo acceso): la «investigación genérica», la «etnografía», la «investigación fenomenológica», «*grounded theory*», los «casos de estudio», y finalmente la «investigación narrativa»<sup>117</sup> (ver pie de nota para las referencias de los autores).

Ante estas diferentes estrategias y técnicas para abordar la investigación interpretativista de base cualitativa mostrada por los diferentes autores y corrientes, a continuación se muestran las siguientes características en común que permiten profundizar aún más en el sentido elemental de la investigación cualitativa basado en lo propuesto por Mason (1996):

- Es eminentemente «*interpretativa*». El investigador no puede dejar la responsabilidad de establecer en algún momento de la investigación (generalmente en la etapa de análisis de datos) su visión personal de lo que ocurre, tratando comprender cómo el mundo social es interpretado, entendido, experimentado o producido.
- Se realiza en el mismo lugar de los hechos. El investigador cualitativo debe ir a la zona donde están los individuos y el fenómeno que se quiere observar. La lógica detrás de esto es que los individuos y fenómenos son determinados en gran medida por el contexto donde se desarrollan los hechos (Rossman y Rallis, 1998).
- Está basado en métodos de generación de datos, los cuáles son flexibles y sensibles al contexto social en el que son producidos.
- Está basado en métodos de análisis y explicación que involucran el entendimiento de la complejidad, del detalle y el contexto. Existiendo un énfasis en formas de análisis y explicación *holística*.
- Es emergente. Variados aspectos van siendo negociados, cambian o son refinados en la medida que el investigador se involucra en el campo de estudios, por lo que el resultado final surge como un producto de ese proceso que se basa en las características únicas de los datos.

---

<sup>117</sup> Las seis estrategias propuestas son la conclusión del análisis de la literatura de los diferentes autores que describen los tipos de interpretativista de base cualitativa, el principal criterio de selección ha sido la repetición de los términos de acuerdo al autor estudiado (Miles y Huberman, 1994; Denzin y Lincoln, 1994; Merriam, 1998; Bernard, 2000; Patton, 2002; Morse y Richards, 2002; Creswell, 2003), así como, la repetición de las estrategias aplicadas encontradas en el análisis de la literatura de diferentes investigaciones interpretativista de base cualitativa reales publicadas en revistas académicas relacionadas con la disciplina que se enmarca este estudio. Además cabe resaltar, que no se profundizará en cada una de ellas, ya que su exposición y clasificación de esta forma, sólo ha sido un modo de exponer de manera coherente y lógica las principales estrategias y técnicas de investigación, con el fin de comprender los elementos vitales que justifiquen la selección de la estrategia utilizada en este estudio.

Otro elemento básico a resaltar en una aproximación del estudio que se ha venido indicando, es la función del investigador social. De acuerdo a Schutz (2003), dicha función es justamente la de un observador que no conoce las partes ocultas de la acción del individuo, por lo que debe ser capaz de interpretarlas al ponerse en el lugar del otro (la tradición de «*Verstehen*<sup>118</sup>»), pero el desafío es que debe establecer su interpretación subjetiva de la manera más objetiva posible. Para Schutz (2003) esto es así, porque las ciencias deben construir objetivos de pensamiento propios que reemplacen a los de sentido común, por lo que las ciencias sociales no se deben referir a un individuo en particular, sino a través del uso de metodologías determinadas, el investigador social estudia las interpretaciones de sentido común (que se refieren a sucesos y acontecimientos únicos), creando algún modelo social en el cual se establecen las tipificaciones más significativas del fenómeno estudiado (Schawandt, 1994; Schutz, 2003). De esta manera, el papel del investigador al aplicar investigación interpretativista de base cualitativa es como el de aquél que hace un *montaje* y va uniendo imágenes. Al interpretar las experiencias el investigador debe poner muchas cosas en un mismo sitio, debe alcanzar una unidad psicológica y emocional, y debe en todo momento enfrentarse a un proceso que es iterativo y dinámico (Miles y Huberman, 1994). Además, el investigador debe aplicar múltiples métodos que le permitan una comprensión más profunda del fenómeno, dándole una mayor riqueza, validez y complejidad al estudio (Denzin y Lincoln, 2000).

En esta memoria de tesis se parte del supuesto de que la realidad organizacional de los Ayuntamientos está inmersa en un proceso cambiante. Independientemente que el problema de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en una Administración local puede llegar a ser objetivo y puede ser cuantificado, la interpretación que haga del mismo, y por ende, la concepción que desarrollan los individuos y las instituciones públicas de este problema, no es ajeno a un proceso de construcción social (Berger y Luckman, 1968). Es justamente esta naturaleza que presenta el fenómeno bajo estudio, sumada al hecho, que esta investigación tiene como objetivo explorar un área poco desarrollada en el campo de la Gestión de Operaciones a través del análisis de situaciones reales para así lograr construir un marco conceptual teórico, lo que me ha llevado entonces a elegir una metodología interpretativista de base cualitativa para el desarrollo de esta investigación. En efecto, tal como se pudo comprobar en el Capítulo 2 de esta memoria de tesis (Marco Conceptual), las acciones que han llevado los distintas instituciones públicas (actores

---

<sup>118</sup> El concepto de *Verstehen* acuñado por Max Weber, refiere al hecho en el que se pueden entender las acciones de un individuo sólo si el observador se pone en lugar del actor (Patton, 2002). El aporte que realiza Schutz (2003) a este concepto de Weber, es que éste, recoge esta tradición la reinterpreta y la convierte a conceptos más aplicables en las ciencias sociales (Schawandt, 1994).

sociales) en temas de modernización y mejora han estado determinadas por como se entienden estos conceptos. No obstante, esta forma de comprender a la Mejora Continua de Procesos dentro de las instituciones ha ido cambiando en la medida en que se le han ido asignando nuevos significados al término, producto de su experiencia y aprendizaje a lo largo de los años. La mejor manera de comprender los cambios en una organización es mediante el uso de una metodología interpretativista de base cualitativa que permita explorar y describir dicho proceso de cambio (Pettigrew, 1990). Por otra parte, en el campo de estudio de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en el sector público, existen por lo menos dos características fundamentales que lo hacen un área de estudio susceptible de técnicas cualitativas:

- **Complejidad.** La realidad organizacional de una institución pública es, por su propia naturaleza, altamente compleja (Osborne y Gaebler, 1994), lo que se ve potenciado cuando para comprender a la mejora continua de los procesos de trabajo es necesaria la conjunción de otras áreas del conocimiento (Gestión de Operaciones, Ciencias Políticas, Gestión Pública) (Aguilar-Villanueva, 2006). En situaciones complejas, las metodologías interpretativistas de base cualitativa son las que mejor permiten capturar esa complejidad e incorporarlas en sus resultados, puesto que las preguntas de investigación amplias «*abren*» el fenómeno de estudio al investigador, analizando tanto el contexto global como el detalle (Pettigrew, 1990; Mason, 1996; Merriam, 1998; Creswell, 2003).
- **Novedad (poco analizado).** Si bien los esfuerzos de modernización y mejora ya han estado en algunas Administraciones locales españolas por cerca de quince años (Díaz-Méndez, 2007), es un tema en el cual se ha avanzado poco. De hecho, desde la perspectiva académica-empresarial los primeros cuestionamientos comenzaron a darse desde finales de los noventa. Esto es más evidente, cuando se trata del concepto de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, término que sigue en debate académico en el campo de la Gestión de Operaciones (en el sector privado), y prácticamente incipiente en la arena pública. Cuando poco se sabe de un área del conocimiento, la metodología interpretativista de base cualitativa permitirán interpretar el campo de estudios y de esa forma, se descubrirán patrones y relaciones desconocidas (Eisenhardt, 1989; Morse y Richards, 2002).

### 3.1.2. El método del Caso para la Investigación

La estrategia o técnica investigación seleccionada para este estudio fue el «**Método del Caso**». De acuerdo a Yin (2003), el método del caso es un método complejo de múltiples facetas, el cual envuelve en un análisis integral un pequeño grupo de eventos

o condiciones específicas. Otros autores lo consideran como una herramienta utilizada para analizar e interpretar la realidad, que debe contribuir al conocimiento de un fenómeno individual, organizativo, social o político, en otras palabras, el método del caso es un proceso de investigación de un fenómeno y es el producto de esa investigación (Stake, 1994; Yin, 2003). Estas características hacen que el método del caso tenga una mayor fortaleza frente a otros métodos, aprovechando con ello, el uso de múltiples fuentes de información que permite reducir la posibilidad de pérdida de datos y aumentar la verificación de los mismos (Cooper y Schlinder, 2000). Asimismo, el método del caso es considerado como una observación compleja que involucra muchas unidades de observación a través de instrumentos de investigación, ya sean directos o indirectos (Gomm y Hammersley, 2000), es decir, que en su particularidad, se incluyen diversos contextos, en la que existen una serie de secciones, grupos y ocasiones, lo que permite tener una visión completa y holística del fenómeno (Stake, 1994). Para Yin (2003), el decidir si se debe o no utilizar el método del caso, depende en gran medida de:

*a) del tipo de pregunta que el investigador desea contestar con los resultados de la investigación (el objetivo de la investigación);*

*b) del control que haga el investigador sobre el comportamiento del entorno y,*

*c) si la investigación se refiere a hechos históricos o actuales.*

De esta forma, el método del caso es recomendable cuando el investigador trata de responder el tipo de preguntas: « *¿cómo? y/o ¿por qué?*»; cuando no tiene control sobre el comportamiento del evento y cuando estudia hechos actuales. Es decir, cuando la relación entre el fenómeno estudiado y el contexto no es claro. La elección correcta del caso o los casos a investigar es una parte fundamental para el entendimiento correcto del fenómeno, ésta selección debe ser hecha con criterios que nos permitan saber que el caso elegido es el que nos da mayor oportunidad de aprender sobre el fenómeno a estudiar, por lo que debe tener una relación directa con la pregunta de investigación formulada (Miles y Huberman, 1994; Stake, 1994; Yin, 2003).

Para observar la realidad de un caso, el investigador debe desarrollar habilidades como historiador, sociólogo, experimentador, fotógrafo, médico y economista; una buena actitud por parte del investigador es aquella en la que busca refutar el conocimiento previo como un paso a nuevos descubrimientos (Bonet y Casabury, 1996). Utilizar el método del caso para investigación tiene varios propósitos, la exploración, la construcción de teoría, la comprobación de la teoría y la extensión y el refinamiento de la teoría (Eisenhardt, 1989; Pettigrew, 1990). En este sentido, la metodología del método del caso que ha guiado esta investigación ha ayudado a comprender de una manera más profunda el fenómeno

planteado en la revisión de la literatura (La sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos). Este hecho, ha enfocado la construcción y el desarrollo de teoría de esta investigación, lo que me ha permitido explicar el «cómo» las instituciones públicas seleccionadas aplican, evolucionan y sostienen sus esfuerzos de mejora (Van den Ven y Poole, 1995). En otras palabras, enfocarse a comprender las dinámicas presentes dentro de un sólo marco, que nos permita desarrollar conceptos teóricos de los casos investigados, incluso la construcción de teorías específicas para el campo de la Gestión de Operaciones (Meredith, 1998). En ese mismo orden de ideas, Voss *et al.*, (2002, p. 217) concluyen, que es necesario ampliar las investigaciones que utilizan el método del caso en el campo de la Gestión de Operaciones – área generalmente asociada a las investigaciones cuantitativas – debido a la riqueza que pueden aportar en la solución de los problemas reales de esta arena de las ciencias del management.

Por todo lo anterior, utilizar el método del caso tiene la ventaja de que se pueden hacer comparaciones con otros casos, que se lleva a cabo una asimilación de las descripciones y que nos permite enriquecer el entendimiento del fenómeno (Yin, 2003). De acuerdo a Yin (2003, p. 47), la multiplicación de los casos es comparable con el desarrollo de experimentos múltiples, siguiendo una «lógica de replicación» que puede ser de dos tipos:

- *Replicación Literal*: Qué produce resultados similares para cualquier situación de la investigación que se presente.
- *Replicación Teórica*: Qué produce resultados contrarios por razones predecibles.

En resumen, la lógica de replicación nos lleva a la imperiosa comparación a través de cruce de varios contextos que nos deben generar la construcción de esquema teóricos (Eisenhardt, 1989, 1991; Yin, 2003). Por otra parte, a pesar de que los autores que argumentan a favor de casos múltiples no han dado un número exacto (porque desde esta perspectiva el número final no se sabe *a priori* ya que los casos se van agregando de acuerdo a las necesidades del investigador para estructurar su teoría), Eisenhardt (1989) propone, que su número debería estar entre cuatro o diez casos para facilitar la comparación, y así obtener los patrones que respondan las preguntas planteadas. En esa misma línea, Pettigrew (1997) señala que la importancia no radica en el número de casos, sino en el estudio a profundidad de cada uno de ellos (Pettigrew, 1997, p. 342). Por lo tanto, la selección de casos múltiples nos lleva a crear teorías robustas ya que las proposiciones emergentes están más vinculadas a la gran variedad de evidencia empírica que se recopila (Eisenhardt y Graebner, 2007).

De manera adicional, en el método del caso es fundamental utilizar la triangulación (proceso de múltiples percepciones) que permiten clarificar los significados, verificar las repeticiones encontradas y evitar las malas interpretaciones (Eisenhardt, 1989; Stake, 1994). Al hacer comparaciones, es importante separar las propiedades o atributos específicos del caso en particular de aquellas que pueden ser generalizadas y aplicadas a otras situaciones (Bonet y Casabury, 1996). Por lo tanto, las relaciones entre procesos, factores y patrones son presentadas e interpretadas de manera confiable a través de un análisis histórico del caso (Sekaran, 2000; Stake, 2000). Sin que éste se convierta en sólo un «*un caso histórico*», que sustituya al análisis profundo y detallado del caso de estudio (Pettigrew, 1997)<sup>119</sup>. No obstante, también esta técnica ha estado en discusión por parte de algunos investigadores sociales (Gomm y Hammersley, 2000), ya que como Yin (2003) aclara, ha sido (erróneamente) tipificada como una técnica de menor relevancia, que sólo sirve para las etapas iniciales de una investigación exploratoria, pero no para describir situaciones en detalle, incluso se cree que sólo sirve para presentar los datos en forma de descripción (narrativa), más que una estrategia de investigación cualitativa propiamente estructurada<sup>120</sup>.

Tomando en cuenta todos estos aspectos y características anteriores de esta técnica, podemos decir que **para la presente investigación es adecuado utilizar el método del caso como una estrategia general, sustentado en las posiciones metodológicas<sup>121</sup> de Eisenhardt (1989), Pettigrew (1990; 1997) y Yin (2003)**, y en menor medida lo argumentado por Stake (1994; 2000) y Merriam (1998). La razón de la selección del método del caso se sustenta en que el propósito de esta investigación, como ya se indicó, es aumentar la comprensión de un fenómeno poco estudiado y complejo como lo es la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en el sector público, la cual buscó

---

<sup>119</sup> El método del caso se centra en analizar hechos contemporáneos, independientemente que la problemática pueda venir desde mucho tiempo atrás, deben ser sucesos o desafíos actuales los que se investiga. En este sentido, no se trata de que la historia no sea importante para los casos, sólo que se debe distinguir entre investigar hechos que están en el pasado “vivo” (entendido como hechos del pasado que tienen efectos en el presente o cuyos actores siguen activos), frente a hechos del pasado “muerto” donde el método de casos no es la alternativa porque los eventos ya no tienen relevancia con el fenómeno presente que se estudia (Yin, 2003).

<sup>120</sup> Pareciera que la naturaleza misma de los casos es lo que lleva a esa confusión, puesto que es una técnica de investigación que al mismo tiempo es el propio resultado de esa investigación (Merriam, 1998; Stake, 1994; Yin, 2003). También se confunde muchas veces con otros niveles de utilización de esta técnica como son los usos de “casos” para fines pedagógicos (Merriam, 1998), que el sistema de enseñanza tan común en cursos de escuelas de administración, derecho o medicina. De hecho, Yin (2003) indica que la redacción de este tipo “casos” en este ámbito no son tan acuciosos en la búsqueda de información y patrones, ya que se trata de una redacción sencilla que ilustra una experiencia profesional del algún concepto o algún hecho relevante, con el fin de generar debate entre los estudiantes.

<sup>121</sup> Dentro de los autores que han analizado esta estrategia metodológica se pueden distinguir dos líneas de pensamiento u orientación filosófica. La primera relacionada con la utilización del método de casos desde una perspectiva cualitativa pero orientada a un pensamiento cuantitativo (positivista) tal como se presenta con Yin (2003), y por otro lado, aquellos autores, que tienen una línea de pensamiento más abierta e interpretativa (social constructivista) como es el caso de Stake (1994, 2000) y Merriam (1998). Cabe señalar que otros autores se pueden considerar en un ámbito intermedio entre ambas posiciones tales como Eisenhardt (1989) o Pettigrew (1990), (Folguera, 2006).

responder preguntas del tipo ¿cómo? en dónde no se tenía control sobre el comportamiento del evento (se observó la mejora de los procesos de trabajo en los Ayuntamientos), y porque se estudió hechos actuales de los mismos. Además, durante su aplicación se permitió captar todos los hechos y relaciones con enfoque holístico que se pudieran encontrar de manera que la teoría surgiera de todos los patrones identificados (Eisenhardt, 1989; Stake, 1994; Siggelkow, 2007), sin descuidar la rigurosidad de un metodología estructurada y claramente definida (Eisenhardt, 1989; Yin, 2003; Eisenhardt y Graebner, 2007).

## 3.2. Plan y diseño de la investigación

### 3.2.1. Selección de casos y unidad de análisis

En cualquier proceso de valoración de las iniciativas de Mejora Continua de Procesos en el sector público, es importante tener en cuenta que este ámbito es grande y complejo (Osborne y Gaebler, 1994). Incluso, desde la perspectiva del ámbito español, también existen diferentes niveles de competencias, organismos e instituciones (López-Calvo, 1990; Ferré-Bargallo, 2007). Hasta la misma OCDE ha señalado como fundamental, la necesaria clasificación de cualquier estudio de este tipo en los niveles municipal, regional y/o nacional. Por lo anterior y para alcanzar los propósitos de esta investigación, se seleccionaron **instituciones públicas con un nivel de descentralización y de competencia administrativa a nivel local, lo cual representó el primer criterio de selección de los casos**. Las razones de esta selección están fundamentadas, en que los resultados que se generan cuando se aplica la Mejora Continua de Procesos en una institución local deben impactar directamente en beneficios sociales para los ciudadanos-clientes. En otras palabras, los Ayuntamientos son los entes gubernamentales más cercanos al ciudadano y a la sociedad en general (Gallego-Cuesta, 2007). Al respecto, la OCDE (1991, p. 19) reafirma lo indicado en este primer criterio de selección al señalar que la nueva concepción de la Administración Pública debe ser la de: *«abandonar la noción de la relación entre administrador y administrado para considerar que la Administración local provee servicios de manera directa a un cliente que es el público»*.

El segundo criterio de la selección de los casos de estudios investigados, fue que **el ámbito de aplicación de dicha aproximación gerencial, la Mejora Continua de Procesos tiene un mayor grado de adecuación y se aplica de manera directa en el nivel micro de las Administraciones locales** (Ver figura 10) (Metcalf, 1990; Mendoza,

1991). De manera adicional, el modelo de decisión racional que se encuentra detrás de la aplicación de la MCP en el sector público, hace que además del enfoque *micro* de Metcalfe (1990), se genere un espacio vital de aplicación que sólo se encuentra dentro de la *gestión operativa pública*, es decir, las áreas de trabajo en dónde se producen y se proveen los servicios públicos (puros) (Moore, 1998; Vernis-Domènech, 2001). Sin embargo, en este criterio, no se dejó de observar y analizar en todo momento el vínculo entre las otras dos dimensiones que influyen en la gestión pública de un Ayuntamiento (la esfera política y la estratégica) (Longo, 2004).

**El tercer criterio** utilizado fue el de seleccionar Ayuntamientos españoles que **estén o hayan utilizado iniciativas de TQM, Mejora Continua de Procesos, Modelos de Excelencia (EFQM, ISO 9000, etc.) o cualquier tipo de aproximación que busque la mejora organizacional**. De esta manera, se decidió tomar como base documental, los directorios de grupos de trabajo, documentos y reportes acerca de los programas e iniciativas de mejora, modernización y calidad de las Administraciones Locales españolas realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).<sup>122</sup> El análisis de este apoyo documental, me permitió encontrar desde el punto de vista de la FEMP, que Ayuntamientos españoles son partícipes de iniciativas o programas de mejora y calidad. En este sentido, siguiendo estas pautas se seleccionaron algunos Ayuntamientos que son partícipes en los grupos de trabajos de la FEMP de los siguientes temas de: «*Mejora de Procesos y el gobierno electrónico, Análisis Técnico de las Herramientas, Estrategias de Futuro en Administración y Calidad*» (**ver anexo 2**) (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2006)<sup>123</sup>. Dentro de este tercer criterio, es importante reafirmar que la pregunta de investigación que rige este estudio se centra en comprender el ¿cómo? y el ¿por qué? de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en este tipo de

---

<sup>122</sup> La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una Asociación de Entidades Locales que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total más de 6.900 municipios españoles., se puede consultar esta referencia en: [http://www.femp.es/index.php/femp/qu\\_es\\_la\\_femp](http://www.femp.es/index.php/femp/qu_es_la_femp). (Última consulta 06 de marzo de 2007).

<sup>123</sup> El objetivo del grupo de trabajo de la “*Mejora de Procesos y del e-gobierno*” de la FEMP, es divulgar conceptos y prácticas sobre una nueva manera de gestión que tiene en cuenta las interrelaciones que surgen entre las Unidades, Servicios, Áreas u otras agrupaciones orgánicas, por razón de los procedimientos que comparten; sin olvidar las posibilidades de participación del ciudadano, como interesado en los mismos, a través de Internet. Dicho grupo está conformado por los Coordinadores de los Proyectos de Calidad o de Cambio de los Ayuntamientos que se encuentran aplicando estas técnicas. Se puede consultar a sus participantes en la página:[http://www.femp.es/index.php/femp/areas\\_de\\_gesti\\_n/gobierno\\_local\\_y\\_funcio\\_n\\_publica/modernizacio\\_n\\_y\\_calidad/grupos\\_de\\_trabajo/mejora\\_de\\_procesos\\_y\\_e\\_administracion](http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/gobierno_local_y_funcio_n_publica/modernizacio_n_y_calidad/grupos_de_trabajo/mejora_de_procesos_y_e_administracion) (Última consulta 06 de marzo de 2007). Además se consultaron los documentos referentes a los grupos de trabajo de “*Estrategias de Futuro y Modernización y Calidad*” y el grupo que dialoga, participa y colabora en el tema del “*Análisis Técnico y Herramientas*”, para una descripción detallada consultar: [http://www.femp.es/index.php/femp/areas\\_de\\_gesti\\_n/gobierno\\_local\\_y\\_funcio\\_n\\_publica/modernizacio\\_n\\_y\\_calidad/grupos\\_de\\_trabajo/estrategias\\_de\\_futuro](http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/gobierno_local_y_funcio_n_publica/modernizacio_n_y_calidad/grupos_de_trabajo/estrategias_de_futuro) . Además de la dirección de: [http://www.femp.es/index.php/femp/areas\\_de\\_gesti\\_n/gobierno\\_local\\_y\\_funcio\\_n\\_publica/modernizacio\\_n\\_y\\_calidad/grupos\\_de\\_trabajo/an\\_lisis\\_t\\_cnico\\_de\\_la\\_herramientas](http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/gobierno_local_y_funcio_n_publica/modernizacio_n_y_calidad/grupos_de_trabajo/an_lisis_t_cnico_de_la_herramientas) (Última consulta 06 de marzo de 2007).



instituciones, por lo que además de los apuntes encontrados en la FEMP se confirmó que los Ayuntamientos españoles seleccionados estén o hayan aplicado estas perspectivas de mejora por lo menos durante 5 años, es decir, hayan sostenido el esfuerzo o el beneficio por al menos este período de tiempo o más (Jurán, 1974; Bessant y Caffyn, 1997; Dale, 1996). De manera adicional, se buscó que cada Ayuntamiento seleccionado mantuviera por lo menos algunos registros, reportes o memorias de la experiencia que me permitiera contar con una trazabilidad histórica de la misma.

Por último, la investigación se llevó a cabo en aquellos Ayuntamientos que reunieron las características señaladas, por lo que este estudio deberá ayudar a la ampliación del conocimiento en materia del impacto que tiene la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales españolas. Ante ello, no sólo se buscaron Ayuntamientos que reunieran las características antes mencionadas, sino que además, se seleccionaron **aquellos casos que tuvieran una larga historia demostrada, consolidada y visible, en aplicar perspectivas de Gestión por Calidad Total (TQM), MCP o modelos de Excelencia**. Además, esta **visibilidad tenía que ser demostrada y reconocida por «expertos» en el tema, externos a la institución** (Eriksson y Garvare, 2005), es decir, Ayuntamientos que hayan ganado premios nacionales o internacionales de calidad y excelencia por la aplicación de éstas perspectivas, o que en su gestión diaria utilicen modelos de TQM, MCP o Excelencia, que hayan sido certificados por organismos externos (ISO 9000, Premios tales como: el Iberoamericano de la Calidad, el de la Ciudadanía o las certificaciones que otorga la EFQM).

En esta investigación, dada la naturaleza de la metodología y las preguntas de investigación planteadas, se seleccionaron cuatro casos de estudio correspondiente a cuatro Ayuntamientos españoles, siguiendo el criterio de **«muestreo teórico» (theoretical sample)** (Glaser y Strauss, 1967; Mason, 1996; Seale, 1999; Ritchie y Lewis, 2003), que se refiere – a diferencia del concepto estadístico de muestra – a un tipo de muestreo intencionado (purposeful sampling) en el cual el investigador selecciona un caso, un incidente, personas o unidades, basado en su amplio potencial de contribución en el desarrollo y comprobación de constructos teóricos. Este tipo de muestreo representa un proceso iterativo, en el cual el investigador selecciona una muestra inicial (un caso), analiza los datos, para posteriormente seleccionar otro caso que ayude a refinar los resultados, categorías y patrones previamente encontrados. Este proceso continúa con otros casos hasta que el investigador encuentra **«saturación en los datos»** o simplemente cuando el investigador llega un punto en que no se encontrarán más resultados (insights) aunque se siga el muestreo (más casos) (Glaser y Strauss, 1967; Mason, 1996; Seale, 1999; Ritchie y Lewis, 2003).

Continuando con la lógica del muestreo teórico, el desarrollo y análisis de los casos se realizó siguiendo dos enfoques de investigación, **uno «longitudinal» y otro «retrospectivo»** (Leonard-Barton, 1990; Pettigrew, 1990). De esta manera **el enfoque longitudinal**, permite entender procesos continuos de cambio en su propio contexto y de esa forma interpretar los significados que se hacen a varios niveles de análisis (Pettigrew, 1990). De acuerdo a Pettigrew (1990), la mayor parte de los análisis de cambio organizacional no consideran la historia, el proceso y el contexto de la organización, lo que representa un error ya que asumen que los cambios tienen un claro origen y final, entregando una visión estrecha y no holística del proceso. La forma en que Pettigrew (1990) y Pettigrew et al., (2001) lleva su enfoque longitudinal sustentada en el cambio organizacional en el management – y en específico a la teoría de la organización –, permite realizar un análisis basado en cinco aspectos: 1) un análisis a múltiples niveles interconectados (tanto de la propia organización como de su entorno) que permiten comprender el fenómeno («análisis vertical»); 2) un análisis de la interconexión temporal de los eventos o etapas en la unidad de análisis seleccionada («análisis horizontal o análisis del proceso»); 3) un análisis del contexto global y la acción, en el sentido de cómo el contexto produce la acción o viceversa, incluyendo también, 4) el análisis del contenido y significado de los conceptos del fenómeno de cambio (Pettigrew et al., 2001). Pettigrew (1990, p. 269) finaliza indicando además, que la comprensión y búsqueda del fenómeno debe hacerse de manera holística en lugar de una perspectiva lineal, es decir, 5) el análisis de los procesos se debe vincular a la explicación de cómo impacta en los resultados (outcomes) el cambio (Pettigrew, 1990, 1997; Pettigrew, et al., 2001). Al respecto Pettigrew (1997) indica, que la calidad del proceso de análisis se incrementa cuando se establece un vínculo entre procesos y resultados.

La idea de utilizar el enfoque longitudinal se sustentó en que se buscó determinar los puntos de tensión y contraste que se presentan durante la mejora de los procesos de los Ayuntamientos y la sostenibilidad de las mejoras alcanzadas a lo largo del tiempo, para así, obtener un marco teórico más completo. Esta precisión metodológica del enfoque longitudinal en la estrategia de casos, fue especialmente importante para esta investigación, porque intentó comprender justamente el esfuerzo de mejora (cambio) a lo largo del tiempo, es decir, desde una perspectiva de procesos cómo se sostuvo una aproximación gerencial como la Mejora Continua de Procesos en una Administración local (Poole y Van de Ven, 1989; Van de Ven y Poole, 1995). Por lo tanto, lo estudiado durante esta investigación me ha permitido comprender «prácticas valiosas» relacionadas con la aplicación de actividades de mejora de un Ayuntamiento español que ha sostenido su

esfuerzo de MCP por varios años. Este hecho significa, que se pudieron analizar en mayor o menor medida los episodios de su vida organizacional en los cuales la Mejora Continua de Procesos ha jugado un papel fundamental en los cambios de su realidad organizacional a lo largo del tiempo (Mintzberg y Westley, 1992). Por todos estos motivos, el estudio longitudinal efectuado proveyó un campo fértil para este estudio, ya que el Ayuntamiento español analizado, había sido referenciado en la literatura como un modelo para otras Administraciones locales (Parrado-Díez, 2001, p. 6). Este hecho sugiere que el caso analizado fue más «visible», es decir, que nos generó «altos niveles de experiencia del fenómeno estudiado», a través de un examen microscópico de los detalles del procesos, incrementando con ello la validez interna de la investigación – estudio en tiempo real<sup>124</sup> durante dos años con múltiples fuentes de datos – (Pettigrew, 1990; Leonard- Barton, 1990).

Sin embargo, es importante destacar, que la inmersión del investigador durante el tiempo de análisis del estudio longitudinal (dos años para esta investigación), puede generar sesgos en la objetividad al momento de la recopilación e interpretación de los datos debido a la intensa y prolongada interrelación con los actores y el caso investigado (Leonard-Barton, 1990, p. 255). Otro posible problema, que se presenta en los estudios longitudinales, es la falta de eficiencia que se genera, debido al tiempo atendido o consumido que se necesita (muchas reuniones, gestiones internas, comidas y traslados con los actores de investigación), además de que durante este período se pueden recolectar datos excesivos y poco valiosos para el estudio (Leonard-Barton, 1990, p. 256). Por la anterior problemática, que se puede presentar en los estudios longitudinales, y siguiendo lo indicado por Leonard Barton (1990, p. 248) de utilizar una metodología dual que ayude a incrementar la sinergia entre los casos de estudios analizados, también se seleccionaron tres Ayuntamientos españoles más, en los cuales se utilizó **el enfoque retrospectivo** del mismo objeto de estudio (la sostenibilidad de la MCP). El enfoque retrospectivo en los casos de estudio, tiene la ventaja de que te permite controlar la selección de los casos y recolectar datos históricos del fenómeno en cuestión de una manera más eficiente, porque durante una o dos visitas se pueden recopilar y aplicar diferentes métodos de manera simultánea. Además, de que este enfoque te permite el reconocimiento de patrones desde una visión general del proceso analizado (enfoque macro), en contraste con el enfoque micro del estudio longitudinal (Leonard-Barton, 1990).

---

<sup>124</sup> Otra de las ventajas de un estudio en tiempo real y prolongado como es el longitudinal es que varios datos que son útiles emergen de conversaciones informales con los actores investigados. Por ejemplo, durante la hora de la comida, en los pasillos, en el camino de un edificio al otro, e incluso durante los recesos de las reuniones o de los cursos de formación. Este tipo de recolección de datos permite captar, aclarar, retomar o reflexionar sobre ciertos datos que en las sesiones formales quizás no se consideran o simplemente no se indican a mayor profundidad (Leonard-Barton, 1990, p. 255).

Por otro lado, la selección de los casos retrospectivos también me permitió realizar la selección de un caso (un Ayuntamiento español) que hubiera experimentando una práctica fallida o poco exitosa de la sostenibilidad de la MCP, estrategia que ayudó a comparar los patrones y resultados mediante el proceso iterativo del muestreo teórico con el caso de estudio longitudinal y los otros casos retrospectivos previamente seleccionadas (Ramis-Pujol, 2007).

No obstante, es importante destacar que los estudios retrospectivos también pueden tener ciertos peligros que afecten la credibilidad del estudio. Estos potenciales fallos son determinados por la dificultad en determinar las causas y efectos de los fenómenos, originados por la falta de recuerdos precisos de los eventos históricos por parte de los actores investigados. En otras palabras, los participantes dentro del caso puede que no recuerden con precisión los eventos más importantes, por el largo período de tiempo que sucede entre ellos (Voss *et al.*, 2002). En este sentido, el investigador tiene que trabajar de manera más cuidadosa en los reportes retrospectivos con el fin de evitar percepciones subjetivas (Leonard-Barton, 1990). Por último, Leonard Barton (1990, p. 255) indica, que existen dos grupos de ventajas cuando se combinan estudios longitudinales en tiempo real con casos históricos retrospectivos: 1) se generan fuerzas específicas en el proceso de recolección de datos que fortalecen a cada método y que a la vez, ayuda a compensar los potenciales fallos o debilidades de cada uno de ellos, y 2) se genera una metodología con aproximaciones complementarias uniendo los dos métodos, ya que se desarrolla una sinergia originada por la combinación de los dos, potenciando tres tipos de validez: externa, de constructo e interna. Por todo lo anterior, a continuación se presentan a manera de resumen los criterios de selección de los casos de estudio:

- De todo el especto del sector público, sólo se seleccionaron casos de estudio en **Ayuntamientos o Administraciones Locales**.
- Ayuntamientos que hayan o estén adaptando estas **técnicas en su nivel micro o de tercer nivel del trabajo mismo (funcionamiento interno), es decir, en su gestión operativa**, el lugar donde se operan los procesos y se producen y proveen los servicios públicos.
- Sólo seleccionaron **aquellos Ayuntamientos españoles que hayan realizado un esfuerzo de MCP** y que por lo tanto, cuentan con los recursos financieros y humanos para encaminarlo (Ayuntamientos que atienden una población arriba de 50,000 habitantes atendidos<sup>125</sup>).

---

<sup>125</sup> Algunos autores han indicado que para realizar este tipo de estudios es necesario seleccionar Ayuntamientos que se pueden clasificar entre medianos y grandes, debido a la capacidad económica y técnica con la que cuentan para poder implantar y sostener un esfuerzo de Mejora Continua de Procesos. Ayuntamientos pequeños (entre 20,000 y 50,000 habitantes atendidos) o muy pequeños (menores a 20,000 habitantes) sería difícil que se centraran a esfuerzos de mejora integrales por la posible falta de recursos de humanos y financieros para llevarla a cabo (Ramió-Mata, 1999; Ferre-Bargallo, 2006; Díaz-Méndez, 2006). No obstante, no se descarta su capacidad de logro e iniciativa. Al respecto algunos esfuerzos de Mejora Continua de Procesos se han podido identificar en Ayuntamientos pequeños como parte de su planificación estratégica y política, el Ayuntamiento de Huarte (4,070 habitantes) en el Reino de Navarra es un ejemplo de ello.

- Ayuntamientos **que hayan sostenido el esfuerzo de aplicación de la Mejora Continua de Procesos por al menos cinco años** y que tengan memorias de trazabilidad del mismo.
- Ayuntamientos (en los casos de éxito) **que sean reconocidos por expertos** en los modelos o programas de Mejora Continua, TQM o Excelencia, a través de premios nacionales o internacionales o certificaciones de los mismos.
- Selección de acuerdo a las características **del enfoque metodológico dual** para los casos de estudio (**longitudinal y retrospectivo**).

A manera de resumen, los Ayuntamientos seleccionados con los anteriores criterios fueron los siguientes:

**Tabla 14. Ayuntamientos seleccionados como casos de estudio**

No.	Ayuntamiento	Enfoque Metodológico	Razones de la selección
1	<b>Esplugues Llobregat</b> Ayuntamiento con 273 empleados, ubicado en la zona metropolitana de Barcelona. Ciudad que cuenta con una población de 46,194 habitantes.	<b>Longitudinal</b> (2 años)	Ayuntamiento español que cuenta con una larga experiencia en la implantación y mantenimiento de modelos de calidad, excelencia y Mejora Continua de Procesos (más de 15 años). Durante estos años ha recibido los siguientes premios y reconocimientos por parte de entidades y organismos externos: Reconocimiento de la EFQM 1999 por su puntuación; Premio a las Mejora Prácticas por parte del Club de Gestión 2000 (Equipos de Mejora) y Premio Iberoamericano de la Calidad 2000.
2	<b>Vitoria-Gasteiz</b> Ayuntamiento con 2,200 empleados, que rige y gestiona a la capital de la provincia de Álava en el País Vasco con una población de 227,194 habitantes.	<b>Retrospectivo</b>	Ayuntamiento español que inició la aplicación de un Programa de Calidad y Mejora Continua de Procesos a principios de los años noventa, y que por diferentes razones lo abandonó de manera temporal (prácticamente dos años), para volverlo a retomar con una estrategia totalmente diferente de la original.
3	<b>Zaragoza</b> Ayuntamiento con 4,500 empleados, que rige y gestiona a la capital de la Comunidad Autónoma de Aragón y de la misma ciudad, la cual cuenta una población de 641,581 habitantes.	<b>Retrospectivo</b>	Ayuntamiento español que inició la aplicación de un programa de Gestión por Calidad Total, bajo el modelo de la norma ISO 9000, teniendo como área protagonista del mismo a la <b>Gerencia de Urbanismo</b> , su esfuerzo se encuentra en desarrollo (más de 5 años) y desde sus inicios ha certificado a través de la norma treinta procesos de trabajo, cuenta con 550 empleados aproximadamente.
4	<b>Alcobendas</b> Ayuntamiento con 1,139 empleados, ubicado en la zona metropolitana de Madrid. Ciudad con una población de 107,098 habitantes.	<b>Retrospectivo</b>	Ayuntamiento español que al igual que Esplugues cuenta con larga experiencia en la implantación y mantenimiento de modelos de calidad, excelencia y mejora continua (más de 20 años). Durante estos años ha recibido los siguientes premios y reconocimientos por parte de entidades y organismos externos: Sello de Oro de la EFQM 2006 (considerado como uno de los mejores Ayuntamientos de Europa), el Premio Naciones Unidas al Servicio Público.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez determinado los criterios de selección de los casos, el enfoque de la investigación a utilizar dentro del método del caso (longitudinal y retrospectivo), y los propios casos de estudio, se hace necesario acotar el área de estudio para comprender adecuadamente el fenómeno en cuestión. Para ello se deben considerar los siguientes aspectos:

- **Unidad de Análisis**: los procesos de trabajo (en términos de mejora de los mismos).
- **Aspecto central**: la sostenibilidad de esta aproximación gerencial (MCP) a lo largo del tiempo.
- **Perspectiva de análisis para la unidad escogida**: la relación entre el contexto de la organización y la mejora de los procesos de trabajo por la cual, el Ayuntamiento puede (o no puede) sostener el esfuerzo de mejora a lo largo del tiempo.

Establecer como unidad de análisis a los procesos de trabajo es un aporte que realiza esta investigación, ya que la literatura en este tipo de enfoque metodológico es escasa y poco utilizada (Rohleder y Silver, 1997), esto es, debido a que generalmente las unidades de análisis de los trabajos de investigación se centran en la organización y/o en el individuo. Finalmente, en este mismo orden de ideas los aspectos que se consideraron para una observación adecuada de los procesos de trabajo de los Ayuntamientos seleccionados fueron los siguientes:

- Procesos de trabajo que tengan **una producción y provisión pura** dentro del propio Ayuntamiento, ninguno que se relacione con subcontratación (*external-outsourcing*) (Vernis-Domènech, 2001).
- Procesos de trabajo que **generen como resultado un servicio público que contengan un apartado tangible (output)**, el cual se refleje en un trámite que genere un expediente administrativo<sup>126</sup> o que constate en un sistema informático de control administrativo, o simplemente, que genere un output interno (una reporte previo, una acta administrativa, un programa de trabajo, etc.). Los requerimientos de su ejecución, son definidos por el usuario-ciudadano o por un cliente interno (empleados del Ayuntamiento), siguiendo lo representado en la figura 15 de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2003, p. 13).
- Procesos de trabajo en los cuales se **hayan aplicado o se estén aplicando técnicas y herramientas de la Mejora Continua de Procesos**.
- Procesos de trabajo que siguen la clasificación de: **a) procesos operacionales (claves)** dirigidos al ciudadano-usuario; **b) procesos administrativos (de soporte)** dirigidos a un cliente interno (otro departamento del Ayuntamiento); y **c) procesos estratégicos**, de dirección de la gestión pública desplegados desde la cúpula política y directiva (Childe *et al.*, 1994; Vicen, 2006).

---

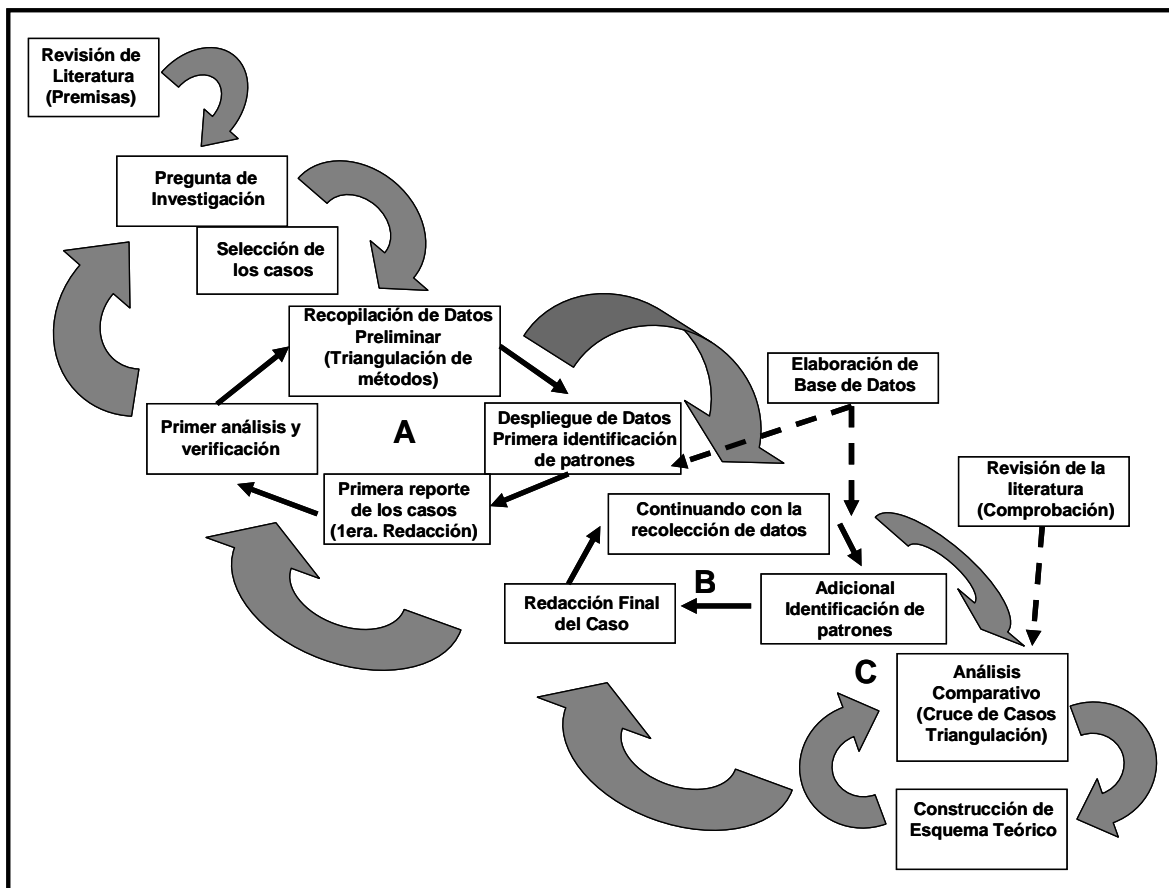
<sup>126</sup> Algunos procesos productores de servicios públicos de este tipo de características son considerados en la Administración Pública como: “*procedimientos administrativos*” (Medina-Giopp, 2003). No obstante, para el enfoque de esta investigación y basado en las características y definiciones de los procesos, así como su diferenciación con el concepto de “*procedimiento*” que se presenta en el capítulo 1, en esta memoria de tesis se les tratará como procesos de trabajo.

- Por último, también se seleccionaron **procesos de trabajo del tipo interfuncional, es decir, aquellos procesos que operan atravesando las fronteras departamentales** del Ayuntamiento (diferentes macro-áreas), y en menor escala de análisis, los procesos de corte funcional que operan en una sola área o departamento (Davenport y Short, 1990; Leth, 1994).

### 3.2.2. Diseño de la investigación: Ciclo iterativo deductivo e inductivo

Este estudio de investigación contempló una serie de etapas que, si bien siguen un esquema estructurado y cronológico, debido a las características de una metodología cualitativa frecuentemente se traslapan y se retroalimentan, haciendo difícil separar algunas de ellas. Lo anterior, es evidente en la recolección y análisis de datos, que prácticamente se fue realizando al mismo tiempo que se iban obteniendo ciertos resultados, que tenían que ser confrontados con cada siguiente caso a analizar (Marshall y Rossman, 1989). Por todo ello, entendiendo que para establecer el diseño de investigación para el trabajo de campo, se tiene que pasar por las acciones previas como lo son la revisión de la literatura y el establecimiento de las preguntas de investigación que guíen el estudio, se decidió optar por un diseño que siguiera la propuesta metodológica del «**ciclo iterativo deductivo e inductivo**» de Pettigrew (1997, p. 344) (ver figura 23).

Figura 23. Diseño de la investigación: ciclo iterativo deductivo e inductivo



Fuente: Elaboración Propia a partir de la propuesta de Pettigrew (1997, p. 344).

De acuerdo a la figura anterior, el modelo de investigación que propone Pettigrew (1997, p. 344) plantea el seguimiento de unas etapas de un estudio a través de una continua iteración de procesos inductivos y deductivos que tienen siempre como guía el resultado final que se desea obtener, el cual debe resultar importante, fundamental e interesante para la investigación. Al respecto Pettigrew (1997, p. 344) indica:

*«Como he indicado, existe una gran virtud en especificar el resultado del proceso de investigación. El resultado es utilizado para crear variabilidad en el diseño de la investigación proveyendo el anclaje del estudio – una simple y constante repetición de la pregunta, la cual mantiene al investigador en el camino a través del ciclo iterativo deductivo e inductivo.....[.....].....Es en este constante ciclo iterativo de deducción e inducción que el proceso creativo y real de investigación toma lugar».*

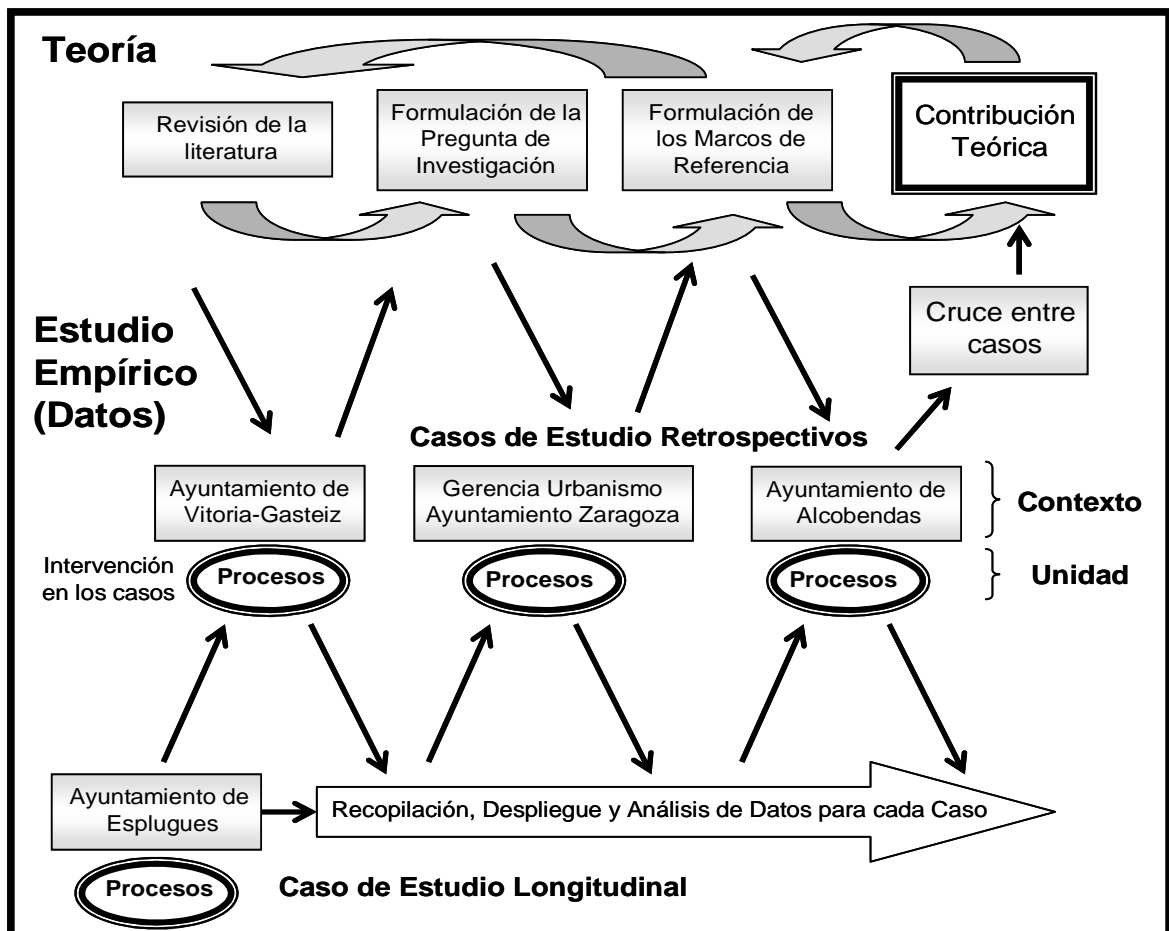
Tomando este ciclo iterativo de inducción y deducción propuesto por este autor, esta investigación siguió las siguientes etapas: definición de las preguntas y objetivos de investigación a través de la revisión de literatura inicial que me permitió el establecimiento de premisas; recopilación de datos preliminar (sección A de la figura 23), en nuestro caso a través de la observación directa, la observación participativa no intrusiva, el análisis documental y las entrevistas en profundidad semiestructuradas. Con esta recopilación de datos preliminar utilizando la triangulación de los mismos se estableció el primer reconocimiento de patrones – en nuestro caso los primeros resultados del análisis comparativo de los casos de la sostenibilidad de la MCP, recolección y análisis al mismo tiempo (ciclo deductivo-inductivo) (Eisenhardt y Graebner, 2007) –, que posteriormente se tradujo en la elaboración de una base de datos, la primera redacción de cada caso, y el análisis de temas y patrones en su primera aproximación. Dicha etapa (sección A de la figura 23), se repitió en un continuo seguimiento de recolección y análisis de datos adicionales, yendo y viniendo entre los casos de estudio seleccionados, es decir, del longitudinal a los retrospectivos respectivamente, manteniendo la lógica del muestreo teórico y del ciclo iterativo deductivo e inductivo de Pettigrew (1997) (sección B de la figura 23). Para que finalmente, se realizara el análisis comparativo final entre los casos (cruce de casos) y de ellos, se obtuvieran los resultados y hallazgos de esta investigación (sección C de la figura 23).

De hecho, el diseño de ciclo iterativo deductivo e inductivo durante el trabajo de campo me permitió establecer nuevamente una comparación con el marco teórico inicial previo, desarrollándome la posibilidad de incorporar nuevos elementos teóricos de comparación y marcos de referencia que no habían sido considerados en el análisis inicial de la literatura. Utilizando este modelo metodológico como referencia, a continuación en la siguiente figura



se muestra el ciclico científico del estudio, que muestra de forma resumida la relación entre el apartado teórico y el estudio empírico, los datos. Permittiendolé al investigador el ir y venir entre los diferentes niveles de abstracción, así como, reforzando el ciclo iterativo deductivo e inductivo entre el marco teórico y el trabajo empírico.

Figura 24. Ciclo Científico de la Investigación



Fuente: Elaboración Propia

### 3.2.3. Planeación y métodos para la obtención de datos

Para recabar toda la información que siguiera con el propósito de la investigación establecido y el diseño metodológico de la misma (ciclo iterativo deductivo e inductivo), se aplicaron múltiples técnicas de recolección de dato para cada uno de los cuatro casos de estudio seleccionados. Básicamente las siguientes cinco:

- **Observación directa y fotografías.**
- **Análisis Documental.**
- **Observación Participativa no intrusiva.**
- **Entrevistas en profundidad semi-estructuradas.**
- **El diario del investigador.**

La siguiente figura muestra como fue realizada la aplicación concreta de la recolección de datos:

Figura 25. Áreas de Información, métodos y justificación de la recolección de datos

Áreas de Información (Fuentes)	Métodos de Recolección de Datos					Justificación
	O.D.-Fot.	O.P.n.i.	A.D.	E	D.I.	
<b>1. Antecedentes de la institución pública</b> 1.a. Contexto político 1.b. Contexto profesional-técnico (estructura organizacional, Planificación estratégica, etc.) 1.c. Entorno cultural 1.d. Historia			<input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	Información necesaria para conocer el contexto político (estabilidad, cambios de gobiernos, partido en el poder), el contexto profesional técnica (estructura gerencial, planificación estratégica, modelo gerencial) y los datos referentes al entorno cultural y su historia como institución que ayuden a ubicar el contexto completo del caso.
<b>2. Procesos de trabajo que son mejorados utilizando la MCP</b> 2.a. Técnicas aplicadas 2.b. Actividades de mejora implantadas 2.c. Herramientas aplicadas	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	Permitió observar cómo se aplicaban técnicas y herramientas para mejorar los procesos, con el fin de establecer cómo mejoraban sus procesos y cómo mantenían las mejoras ya implantadas a lo largo del tiempo.
<b>3. Comprendiendo la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos</b> 3.a. Etapas evolutivas 3.b. Variables de criterios básicos 3.c. Variables potenciadoras (enablers) 3.d. Variables de resultados 3.e. Inhibidores potenciales		<input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	Permitió indagar a mayor profundidad a través de la observación participativa no intrusiva y de las entrevistas a profundidad como se presentaba la sostenibilidad de la MCP a lo largo del tiempo (etapas evolutivas), así como, encontrar y comprender sus variables que sirve como criterio básico, aquellas que la potencian, las variables resultados y aquellas que las inhiben.
Descripción: O.D.-Fot. (Observación Directa y Fotografías); O.P.n.i. (Observación participativa no intrusiva); A.D. (análisis documental); E (entrevistas); D.I. (diario del investigador). <input checked="" type="radio"/> Método Relevante						

Fuente: Elaboración Propia

Siguiendo lo indicado por Yin (2003, p. 67) de establecer un protocolo de investigación (**ver anexo 3**), a continuación se indica los pasos seguidos en el plan y métodos para la recolección de datos:

- *Contacto y primeras visitas a los Ayuntamientos seleccionados.*
- *Durante las visitas observar los lugares específicos dónde ocurre la acción de la Mejora Continua de Procesos de los Ayuntamientos (tomar algunas fotografías y recolectar algunos artefactos).*
- *Adentrarse en el conocimiento de la historia, planificación estratégica, contexto político, contexto técnico y profesional a través del análisis de documentos.*
- *Participar como observador no intrusivo en reuniones de trabajo de los coordinadores de calidad y responsables de los esfuerzos de mejora, cursos de formación, auditorías internas y talleres de mejora y rediseño de procesos.*
- *Llevar a cabo las entrevistas en profundidad y el diario del investigador.*

Cada uno de los pasos de la planificación de la recolección de datos es explicado por separado a continuación.

### **3.2.3.1. Contacto y primeras visitas a los Ayuntamientos seleccionados**

Siguiendo el diseño metodológico del ciclo iterativo deductivo e inductivo, una vez que se concluyó la revisión de la literatura que nos permitió establecer un marco de referencia teórico que nos llevó a establecer la pregunta de investigación, y el diseño metodológico del estudio (ver figura 23), se redactó y se presentó la propuesta de investigación la cual fue defendida en el examen DEA en febrero de 2006. El tribunal de este examen oficial de la legislación española, aprobó la propuesta de investigación presentada – incluyendo la metodología de la investigación – dando además su visto bueno para el inicio del trabajo de campo. Cabe señalar, que durante este proceso de conformación del marco teórico fue crucial el apoyo de diferentes académicos que a través de los cursos del doctorado, tutorías internas y externas (profesores de ESADE y de la Universidad de Barcelona), y conferencias y talleres académicos en las que se participó, proveyeron diferentes elementos que ayudaron a consolidar el diseño del estudio.

El trabajo de campo había estado preparándose unos meses antes a través del apoyo del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE (IDGP), el cual proporcionó la oportunidad de establecer un primer contacto con el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, institución, que se convirtió a la postre en el caso de estudio de corte longitudinal de esta investigación. Siguiendo el protocolo del caso de estudio planteado (ver anexo 3), se contactó vía telefónica y carta de presentación de ESADE (ver ejemplo anexo 4), al Adjunto de Gerencia y Coordinador de Calidad del Ayuntamiento citado. Con el que se programó y realizó una reunión (efectuado el 07 de marzo de 2005) en la que se presentó el objetivo del proyecto investigación, el alcance y los aspectos necesarios para la recolección de los datos, con el fin de tener acceso a esta institución pública. Posteriormente, previo acuerdo y explicación detallada de ambas partes, se procedió a la elaboración y a la firma de un «*Convenio de Colaboración Académica entre ESADE y el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat*» (ver anexo 5) con fecha de 26 de marzo de 2005. En dicho convenio, se estableció de manera formal entre las dos entidades la actividad investigadora que tendría una vigencia de dos años de marzo de 2005 a marzo de 2007.

A partir de la formalización del convenio, se comenzaron a realizar una serie de visitas que originalmente fueron mensuales o en ocasiones cada quince días como mero observador del contexto y el entorno organizacional del Ayuntamiento. En otros términos, durante este tiempo hasta la formalización de la propuesta de investigación (noviembre de 2005), y futura aprobación de la misma durante el examen DEA de febrero de 2006, se tuvo la oportunidad de recolectar documentos, realizar observaciones directas y participativas no

intrusitas y sensibilizarme con el ambiente de la organización, siempre guiado por el propósito del estudio. De manera adicional, durante esta estancia, pude probar a manera de prueba piloto una primera aproximación de guía de entrevista que a partir del feedback recibido de la misma se rediseñó para alcanzar mejores resultados en la obtención de datos de la misma. Pero lo más importante, fue el hecho de que se estableció un vínculo de confianza con los funcionarios del Ayuntamiento, que permitió a la postre, el establecimiento de una buena relación que consolidó una eficaz recolección de datos e intercambio de información para beneficio ambas partes. Elemento necesario en los estudios longitudinales (Pettigrew, 1997; Feldman, 2000).

Desde marzo de 2006 hasta marzo de 2007, se incrementaron las visitas al Ayuntamiento de Esplugues con intervalos de una vez cada semana (sin contar vacaciones y días festivos y de descanso de la institución). Con estancias de 4 horas de duración en promedio por semana, lo que generó que se acumularan un total de 250 horas aproximadas de observación y participación de este estudio longitudinal<sup>127</sup>. Paralelamente y a través de los vínculos establecidos con esta institución y de los datos de la FEMP, se contactó con los otros tres Ayuntamientos que formarían los casos de estudio retrospectivos. Al igual que en el estudio longitudinal, para la recolección de los datos de estos casos, se siguió el protocolo de investigación establecido (ver anexo 3), el diseño de la investigación y la secuencia de intervención que se muestra en la figura 24. En resumen, en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz se realizaron dos visitas de tres días cada una (cuatro horas de estancia por día); a la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza una visita de dos días (misma cantidad de horas); y al Ayuntamiento de Alcobendas una visita de tres días (cinco horas de estancia). En cada visita se contactó con el responsable, coordinador o jefe de servicio de calidad o mejora de cada institución, resaltando que previo al inicio de la recolección de datos (visitas de observación, recolección de documentos y entrevistas en profundidad) se les presentaba a este funcionario y a otros, un bosquejo general del propósito de la investigación, además de hacerle entrega de la carta original de solicitud para la realización de la investigación.

Después de cada visita para recolectar los datos de los Ayuntamientos con enfoque retrospectivo, se analizaba y se comparaba con los resultados que también iban surgiendo

---

<sup>127</sup> En ocasiones fue necesaria mi presencia en más de una vez por semana debido a la oportunidad que se presentaba para la recolección de los datos, previamente establecidos en el protocolo de la investigación (Ver anexo 3). Aunque la participación fue no intrusiva durante la estancia existieron diferentes conversaciones y diálogos formales e informales que ayudaron a comprender más a fondo el fenómeno estudiado. Algunos ejemplos de estas situaciones fueron: una reunión de trabajo de los coordinadores de calidad, el inicio de un curso de formación, reunión de un grupo de cambio o un equipo de mejora, la toma de posesión del nuevo alcalde, un taller de mejora, la presentación de una nueva técnica o instrumento al personal del Ayuntamiento, el inicio de la aplicación de una nueva técnica en los almacenes del Ayuntamiento como las 5'S y otras. Por otro lado, el registro de la visitas de la investigación se llevó cuidadosamente en el diario del investigador, dando como resultado 64 visitas de cuatro horas en promedio (13 en 2005, 39 en 2006 y 12 en 2007).

del estudio longitudinal que continuaba en curso (el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, ver figura 23), lo que me proporcionó este mecanismo de ir y venir en la recolección y el análisis de los datos planteado en el diseño de la investigación (Pettigrew, 1997; Eisenhardt y Graebner, 2007). Además, con los casos retrospectivos seleccionados siempre se mantuvo comunicación vía mail y telefónica para aclaración de dudas, confirmación de hallazgos, y solicitud y envío de información documental adicional.

### **3.2.3.2. Observación directa y fotografías**

La observación directa en el ámbito natural, es la herramienta fundamental, en general, para todas las ciencias sociales (Adler y Adler, 1994), la presente investigación no fue la excepción, y por lo tanto, se cuidó con especial atención los lugares de trabajo dónde los procesos operaban. De manera específica, la observación directa consistió en la realización de recorridos y visitas por parte del autor (investigador) a los lugares o sitios de trabajo donde los procesos se operaban, es decir, donde se llevaba a cabo el trabajo operativo de los Ayuntamiento. Como procedimiento de observación, se hizo en énfasis en la ejecución de los procesos de trabajo, caracterizando sus límites y fronteras del proceso (inicio y fin). En este sentido, se recorrieron los puntos por dónde pasan algunos procesos de trabajo desde sus entradas (Puntos de Atención al Ciudadano, Módulos de servicio, Ventanillas Únicas, Puntos remotos, etc.), su procesamiento (oficinas, áreas de trabajo, talleres, unidades de bombero, almacenes), hasta su salida o entrega del servicio (nuevamente los puntos de Atención al Ciudadano). Además, se recorrieron los lugares físicos en dónde las actividades de mejora necesarias para sostener la MCP ocurren. Ejemplo de estas fueron, puntos de atención ciudadana, salas de juntas, oficinas de los coordinadores de calidad, aulas de formación, y otros lugares. En resumen, en total se visitaron 25 lugares (ver ejemplos en el anexo 6). Este tipo de procedimientos es confirmado por la literatura de la MCP, al considerar a la observación directa y reflexiva como una habilidad crucial al momento que se mejoran los procesos de trabajo de una organización (Takeyuki, 1995; Spear, 2004). Adicionalmente, se realizaron algunas fotografías que sirvieron como suplemento de este método de recolección de datos (Buchanan, 2001). De hecho, la documentación vía fotográfica ayudó a capturar datos que no pudieran ser mostrados mediante las entrevistas o la observación directa. Por ejemplo, resultados de la aplicación de técnicas de la MCP, como las 5'S, o en su caso, la distribución física (layout) de los miembros de los equipos de mejora al momento de una reunión de trabajo. Este método resultó crucial para recordar lugares, momentos, situaciones e incluso distribuciones físicas para el momento de preparar las subsecuentes

entrevistas a profundidad (Bou, 2006). Cada una de las fotografías presentadas en esta memoria de tesis, se sometió a autorización por parte de los Ayuntamientos seleccionados.

### **3.2.3.3. Análisis documental**

Es importante que el investigador antes de observar los procesos de trabajo e iniciar las entrevistas a profundidad, conozca las características, el entorno y la historia de la organización, ya que esto le permitirá establecer un buen *rapport* y una mejor comprensión del fenómeno a investigar (Taylor y Bogdan, 1984; Merriam, 1998). Por tal motivo, se recolectó en cada Ayuntamiento seleccionado el material documental necesario para la integración del caso, después de realizar una observación directa de las instalaciones. La evidencia documental analizada se puede observar en el anexo 7. Se recolectaron para su análisis 28 tipos de documentos internos y 21 tipos de registros en total de los cuatro Ayuntamientos (ver anexo 7). Durante la recolección de los mismos se realizó una especial atención en obtener evidencias de diferentes fuentes, referentes a un conjunto similar de hechos<sup>128</sup> (Ritchie y Lewis, 2003). Este proceso, fue un apoyo esencial para reducir el sesgo retrospectivo que generalmente aparece en las entrevistas en profundidad, ya que al remontarse al menos cinco años hacia atrás, para reconstruir los hechos de la sostenibilidad de la MCP, los funcionarios y trabajadores públicos tenían una alta probabilidad de que la memoria les fallara o pudieran cometer errores (Gilbert, 2005). Asimismo, la recolección de datos me permitió recolectar datos cuantitativos estadísticos de la empresa (tanto del pasado, del presente e incluso del futuro a través de las proyecciones – metas de proyectos de mejora –), lo que me fue muy útil para anclar los casos a través de la combinación con los datos cualitativos de los otros métodos utilizados (Yin, 2003; Ritchie y Lewis, 2003). Además, de funcionar como una fuente de comprensión inicial, también sirvió como fuente de confirmación y validación de los datos después de terminar el proceso de recolección de datos (al momento de redactar los casos). Finalmente, se estableció un acuerdo de confidencialidad con todas las instituciones públicas involucradas.

### **3.2.3.4. Observación Participativa no intrusiva**

Para efectos de esta investigación, se escogió un rol de tratar de intervenir lo menos posible con el objeto de no influir en la normalidad de las actividades del Ayuntamiento (Ritchie y Lewis, 2003). Por lo tanto, la participación se limitó a aspectos de relaciones humanas para permitir una entrada más fácil al campo de estudio (por ejemplo, explicar la

---

<sup>128</sup> De manera adicional, también se recolectaron artefactos físicos tales como: pins o prendedores de la institución o carpetas con logotipos con el fin de mantener la memoria del caso estudiado (Feldman, 2000).

presencia del investigador a los observados), así como también, para preguntar e indagar por aquellas actuaciones relacionadas con el uso de técnicas y herramientas que formen parte de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos (descritas en el esquema conceptual de la investigación), las cuales posteriormente fueran validadas en las entrevistas en profundidad. Con todo, siempre se mantuvo una postura periférica minimizando al máximo la influencia y evitando también en todo lo posible, los prejuicios y percepciones engañosas, lo que pudo limitar la correcta interpretación de los datos (Angrosino y Mays de Pérez, 2000).

En la presente investigación se observaron bajo este método un total aproximado de 52 eventos de campo centrados en reuniones de trabajo de dos tipos principalmente: a) observación de las reuniones de los equipos de mejora de proceso, grupos de trabajo o de cambio, responsables de mejorar sus procesos de trabajo en su ámbito y contexto natural, y b) observación de las reuniones con los coordinadores de calidad o mejora – equipo staff – (centrada específicamente en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat). De manera adicional, se participó dentro del caso de estudio longitudinal (el Ayuntamiento de Esplugues) como observador en sesiones de cursos de formación e implantación de nuevos esfuerzos de Mejora Continua de Procesos como las 5'S y el ISO 9000 (en la tabla 15 se detalla cada uno los eventos de campo observados).

Algunas sesiones de trabajo con los equipos de mejora se grabaron, mientras que en otras no fue posible realizarlo por propia solicitud de los equipos; de las grabadas, en total se obtuvieron 10 horas grabación que fueron transcritas y posteriormente analizadas<sup>129</sup>. Por otro lado, las reuniones con los coordinadores de calidad o mejora sólo se tomaron notas en el diario del investigador debido a la naturaleza confidencial del trabajo de planificación, gestión y coordinación realizado. En este sentido, las notas de la investigación de campo obtenidas en esta observación participativa se separaron en observaciones directas (ideas centrales discutidas en la reunión) y en las reflexiones (análisis) posteriores obtenidas de la misma (Einsenhart, 1989) (ver ejemplos en el anexo 8). En algunas ocasiones después de algunas reuniones observadas, fui invitado a comer junto con los coordinadores de calidad y/o el equipo de mejora, lo cual me permitió llevar a cabo pláticas informales en los que ciertos temas que se tenían dudas se confirmaban, o bien, otro tipo de temas surgían que no se habían tratado durante la reunión o la entrevista formal (Leonard-Barton, 1990; Feldman, 2000) (ver ejemplo en el anexo 8d). Considero que este tipo de acciones metodológicas de corte informal, me permitieron crear una alta sensibilidad acerca de qué sabían y cómo se sentían los empleados de cada Ayuntamiento con respecto al tema

---

<sup>129</sup> Cada reunión de los equipos de mejora y grupos de cambio duraba aproximadamente entre 45 minutos y 1:30 minutos, debido a que las mismas se realizaban en horario de trabajo.

estudiado. Finalmente, a todas las Administraciones locales que me dieron acogida para realizar el estudio, recibieron el apoyo necesario teórico cuando lo solicitaron acerca del tema de la Mejora Continua de Procesos, acción realizada con el fin de retribuir su cortesía y establecer un vínculo de confianza (Coughlan y Coughlan, 2002).

### **3.2.3.5 Entrevistas en Profundidad Semi-Estructuradas**

En las entrevistas en profundidad semi-estructuradas, se buscó entender los significados intenciones o propósitos de los actores con relación al fenómeno estudiado. Las entrevistas en profundidad semi-estructuradas se llevaron a cabo posterior a la observación directa y la observación participativa no intrusiva (fuente de apoyo), este orden tuvo como propósito, validar o indagar a mayor profundidad nuestro tema central del estudio –la sostenibilidad de la MCP–. Las entrevistas en profundidad semi-estructuradas que se realizaron, contaron en todo momento con una guía mínima (ver anexo 9) afinada después de una entrevista piloto<sup>130</sup>, dicha pauta establecida dirigió una serie de preguntas abiertas hacia los objetivos que se perseguían de la investigación (Yin, 2003). No obstante, observando el hilo conductor de la misma, no se limitó en ningún momento a los entrevistados para que pudieran discutir cualquier tema que fuera importante para la investigación (Merriam, 1998).

Los entrevistados seleccionados fueron todos aquellos empleados de los Ayuntamientos involucrados directamente en los procesos de Mejora Continua de Procesos. Desde los coordinadores de calidad o mejora de cada Ayuntamiento, hasta los empleados técnicos del Ayuntamiento que hayan participado en cualquier esfuerzo de este tipo. En este sentido, se entrevistaron desde jefes de áreas, hasta oficinistas y bomberos, así como, algunos directores de áreas y jefes de servicio<sup>131</sup>. De manera adicional, se logró entrevistar a la Alcaldesa del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat para conocer la percepción de los políticos con respecto al tema investigado<sup>132</sup>. En total se realizaron 28 entrevistas en profundidad con un tiempo promedio por entrevista de una hora y treinta minutos, las

---

<sup>130</sup> Entrevista piloto e inicial realizada en junio de 2005 con el coordinador de calidad y adjunto de Gerencia del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, además, siguiendo la naturaleza del estudio longitudinal, al término del estudio (prácticamente un año y medio después en febrero 2007), se le volvió a entrevistar al mismo actor, para confirmar hechos y recabar nuevos temas que se pudieron haber desarrollado en las actividades de mejora implantadas durante el tiempo de estancia del investigador.

<sup>131</sup> También se consideró la posibilidad de entrevistar a otros empleados que no estuvieran involucrados en las iniciativas de Mejora Continua de Procesos o de TQM. Sin embargo, después de analizar la alternativa se rechazó debido a la dificultad que se podría presentar al momento de realizar la entrevista, que en términos generales serían de baja comprensión de algunos términos o conceptos que se utilizan en la aplicación de las técnicas MCP. Esta decisión está soportada en la literatura por Eriksson y Garvare (2005, p. 899), y por mis observaciones realizadas durante los cursos de formación en uno de los Ayuntamientos estudiados.

<sup>132</sup> Dos entrevistas más, que se consideraron de políticos fueron la del Alcalde de Alcobendas y la del Primer Teniente de Alcalde del mismo Ayuntamiento. Ambas recolectadas como fuente de datos secundarios de la Memoria de Excelencia 2006 del Ayuntamiento de Alcobendas y del Periódico del Club de Gestión de febrero de 2006.



cuales fueron transcritas en los dos siguientes días de haber sido realizadas para reducir al máximo la pérdida de información. Cabe señalar, que a estas alturas de la investigación y después de acompañar a los coordinadores de calidad o de mejora de los Ayuntamientos por varios meses (estudio longitudinal) o días (para los casos retrospectivos), los entrevistados sentían la confianza de hablar abiertamente. Este hecho, generó una ventaja al estudio, en el sentido de incrementar la fiabilidad de los datos obtenidos por este método, reafirmando en cada momento a los entrevistados que los datos generados serían confidenciales y sólo serían utilizados en un producto académico.

### **3.2.3.6 Diario del Investigador**

El diario del investigador estuvo conformado por todas las anotaciones que fueron hechas en cada contacto durante proceso de investigación. Este método fue de suma importancia ya que representó una fuente para guiar y ajustar la investigación cuando fue necesario, por ejemplo, durante las participaciones con los equipos de mejora en las cuales no se pudo grabar la reunión, representó un instrumento útil para realizar observaciones y anotar cualquier dato relevante, además, de todo el material grabado de las entrevistas en profundidad y de la observación participativa no intrusiva con los equipos y coordinadores, el diario de investigador sirvió de referencia al momento de las transcripciones y análisis. Por otro lado, su utilidad como método de reflexión resultó elemental al momento de la redacción y el análisis de cada caso, ya que ayudó a instrumentalizar el ciclo iterativo deductivo e inductivo planteado en el diseño de la metodología – el ir y venir con diferentes resultados, ideas y temas – (ver figura 23).

En resumen, el diario del investigador se organizó en cuatro tipos de anotaciones principales que acumuló un total de 196 páginas de registro, las cuales fueron identificadas con símbolos, colores y banderillas de plástico para hacerlas fáciles de ubicar y controlar visualmente durante su uso. Al respecto los cuatro tipos de anotaciones fueron: 1) notas de lo que sucedía en cada reunión de trabajo con los equipos de mejora y coordinadores de mejora, es decir, quién participó, como se distribuyeron, cuándo se reunió el equipo, cuánto tiempo, qué tipo de metodología de la MCP emplearon, cuánto tiempo duraba la reunión, el rol de los participantes, etcétera; 2) notas en forma de guía de las entrevistas en profundidad semi-estructuras; 3) la elaboración de distribuciones físicas (layouts), flujos de procesos e ubicación de oficinas, salas de juntas, aulas de formación, puntos de atención al ciudadano y diferentes lugares donde la mejora continua de procesos se lleva a cabo, producto de la observación directa; y 4) la elaboración de pequeños resúmenes y cuadros sinópticos a manera de reflexión al concluir las observaciones, las entrevistas e incluso la revisión de algunos documentos fuente, todo ello, me permitió guiarme para la

comparación y redacción de los casos (en los anexos de este trabajo se muestran ejemplos de cada una de ellas).

**Tabla 15. Resumen de fuentes y métodos para la obtención de datos**

	<b>Esplugues</b>	<b>Vitoria</b>	<b>Zaragoza</b>	<b>Alcobendas</b>	<b>Total</b>
<b>Fechas de trabajo de campo</b>	Marzo de 2005 a marzo de 2007 (2 años- 250 horas aproximadas).	-Febrero 2006. - Mayo 2006. (6 días- 24 horas).	- Marzo 2006. (2 días- 8 horas).	- Junio 2006. (3 días- 15 horas).	<b>300 (Horas aproximadas)</b>
<b>Observación directa</b>	Recorrido en los puntos de atención ciudadana, talleres, almacenes, oficinas, sala de juntas, centro y aulas de formación. (7 lugares visitados).	Recorrido en los puntos de atención ciudadana, talleres de bomberos, almacenes, residencia de adultos mayores, oficinas, sala de juntas, aulas de formación (7 lugares).	Recorrido en los puntos de atención ciudadana, oficinas, sala de juntas, aulas de formación (4 lugares visitados).	Recorrido en los puntos de atención ciudadana, oficinas, sala de juntas (4 lugares visitados).	<b>25 Lugares Visitados</b>
<b>Observación participativa no intrusiva</b>	-Reuniones con un equipo de mejora y 4 grupos de cambio, de los cuales se observaron 14 sesiones. Grabadas y transcritas 8 horas. -Reuniones con coordinadores de calidad (26 observadas). - Tres (3) sesiones de cursos de formación (12 horas). - Siete (7) jornadas de implantación de las 5'S (21 horas). - Una sesión de auditoría (ISO 9000).	- Reunión con el equipo de mejora del parque de bomberos (2 horas grabadas y transcritas).			<b>52 Eventos</b>
<b>Entrevista a profundidad semi-estructuradas</b>	11 (1,3 hrs. en promedio) Grabadas y transcritas.	7 (1,4 hrs. en promedio) Grabadas y transcritas.	5 (1,3 hrs. en promedio) Grabadas y transcritas.	5 (1,3 hrs. en promedio) grabas y transcritas.	<b>28</b>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.4. Planeación y métodos para el análisis de datos

Pese a que se ha planteado este subtítulo de planeación y métodos para el análisis de los datos se ha establecido como un proceso separado solamente con un fin didáctico, en el trabajo de campo – tal como se muestra en la figura 23 – la recolección y el análisis de los datos siguió el ciclo iterativo deductivo e inductivo propuesto, es decir, la obtención y el análisis datos se llevó a cabo al mismo tiempo (Marshall y Rossman, 1989; Pettigrew 1990, 1997), debido a que los datos se iban reflexionando en la medida que se generaban

con el fin de ir orientando la investigación de acuerdo a lo que los mismos datos me indicaban (Merriam, 1998). En este sentido, debido a que esta investigación siguió la metodología cualitativa previamente indicada (ver figura 23) con carácter exploratorio se utilizaron los métodos y técnicas propuestas para la codificación y el análisis de datos de Miles y Huberman (1994), la construcción de conceptos a través de «*comparación constante*» de datos (Glaser y Strauss, 1967; Strauss y Corbin, 1990, 1994; Glaser, 1992), que es el método básico de análisis que sustenta la estrategia de *grounded theory* para la elaboración teorías<sup>133</sup>, así como algunas sugerencias contenidas en el método del caso de Eisenhardt (1989), Eisenhardt and Graebner (2007), Yin (2003) y Stake (2000).

De tal manera, que siguiendo a Miles y Huberman (1994) y el diseño de investigación establecido (ver figura 23), para el análisis de los datos de manera general llevé a cabo tres actividades principales enmarcadas en **el ciclo iterativo deductivo e inductivo: 1) la reducción de datos, 2) el despliegue de los datos y, 3) el análisis final de los mismos.** La 1) *reducción de datos* consistió en seleccionar, abstraer, enfocar y transformar los datos en notas y transcripciones de campo que me permitieron sentar las bases para el análisis de los datos generados. En segundo término, realicé el 2) *despliegue de los datos*, el cual consistió en organizar y ensamblar la información. Este mecanismo lo llevé a cabo a través de la elaboración de una base de datos electrónica, en la cual se organizaron y se presentaron los datos con el fin de obtener una mayor comprensión de los resultados que se iban obteniendo (se puede ver un ejemplo de su aplicación en el anexo 10). Además, de manera complementaria, se utilizaron los resúmenes y cuadros sinópticos realizados durante las observaciones participativas no intrusivas y las entrevistas en profundidad recogidos en el diario del investigador (en el anexo 8 se puede observar un ejemplo). En este despliegue, también fue incluida la primera codificación de datos la cual fue presentada en uno de los campos de la base de datos elaborada. Por último, 3) *el análisis final* y esquematización de la conclusión y la verificación, consistió en establecer el significado de las cosas, es decir, la elaboración de matrices y la obtención de los patrones y regularidades observadas para probar un grado mínimo de validez. Continuamente llevé a cabo una segunda codificación o segundas o terceras reflexiones, cruzaba los datos de

---

<sup>133</sup> La «*comparación constante*» aplicada a estrategias distintas a la *grounded theory* como método de análisis y procesamiento de datos, no es tan estricta como la presentan sus autores originales (y los autores que siguen esta corriente al pie de la letra) no existiendo una sola manera de estructurar el análisis. Ese es el motivo por el cual la aplicación de esta técnica sólo se utilizó como una forma inductiva de procesar y analizar los datos (Merriam, 1998), manteniendo siempre la guía del objetivo de la investigación para no perderse en una posible excesiva codificación que nos llevará a perder el sentido real de los datos (Miles y Huberman, 1994). En este sentido, no se debe olvidar que la técnica principal aplicada en esta investigación fue el método del caso que tiene un enfoque más holístico de la interpretación de los casos lo que permite en su propia confección darse cuenta de algunos patrones generales que probablemente se pasarían por alto solamente utilizando el proceso de codificación vía «*comparación constante*».

los casos longitudinales y retrospectivos sobre los patrones encontrados, y regresaba entonces a los datos o las primeras redacciones de los casos. Todo ello haciendo una triangulación cruzada entre los múltiples métodos de recolección (Eisenhardt, 1989). En específico y de manera particular para esta investigación, el proceso de análisis puede clasificarse para su explicación didáctica en dos etapas básicas: el análisis efectuado para cada caso y el análisis entre los casos (*cross case analysis*). En los siguientes párrafos se describen cada una de ellas, comenzando con el análisis:

- **PARA CADA CASO:**

- a) Como se explicó, realicé la recopilación de los datos (observación directa, participativa no intrusiva, análisis documental, entrevistas en profundidad) y durante este proceso llevé a cabo la reducción de los mismos a través de las transcripciones, resúmenes y cuadros sinópticos recogidos en el diario del investigador.
- b) Realicé un despliegue de los datos al elaborar una base de datos electrónica que organizó, concentró y presentó los datos obtenidos de cada caso. Al igual se realizó la primera codificación (ver sección A de la figura 23).
- c) Siguiendo el ciclo iterativo deductivo e inductivo utilizado como diseño de esta investigación, se redactó una primera aproximación de cada caso utilizando como fuente la base de datos y el diario del investigador (ver sección A de la figura 23). Todas las primeras redacciones de los casos (la pura narrativa sin el apartado de *Interpretación del Investigador*) se sometió a consideración de los coordinadores del esfuerzo de mejora de cada Ayuntamiento, para confirmar los datos encontrados y recibir nuevo feedback de los mismos. Por otro lado, dos de las primeras redacciones de los casos se presentaron en diferentes foros académicos (conferencias y cursos de Master) para su crítica y comentarios<sup>134</sup>.
- d) Una vez recibido los feedback y los comentarios, se realizó otro proceso de reflexión que me hizo regresar nuevamente a la base de datos y al diario del investigador con el fin de realizar un análisis más detallado, que me permitió establecer esquemas de tipo red organizadas por temas, citas o códigos, al hacer una segunda codificación de la información y al triangular o comparar nuevamente entre toda la fuente de datos utilizando la base de datos, los

---

<sup>134</sup> Los casos presentados fueron el del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat y el de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, en el apartado específico de la descripción de estos casos se describen en una nota de pie las características de la presentación. Al igual se participó en dos ocasiones en mesas redondas de discusión acerca del tema de la Mejora Continua de Procesos aplicada en Ayuntamientos Españoles, específicamente en Mayo de 2006 en Málaga, Andalucía y en Junio 2006 en Amaraoussion, Grecia.

documentos analizados y el diario del investigador, es decir, regresar nuevamente al paso b (ver sección B de la figura 23).

- e) Y finalmente realicé la redacción final del caso en base a todo el proceso iterativo anterior, buscando cumplir con el objetivo de la investigación y el diseño metodológico establecido (ver sección B de la figura 23).

En específico, para la codificación se utilizaron los lineamientos y métodos que propone el *grounded theory* y Miles y Huberman (1994), la razón fue porque la investigación buscó como ya se señaló igualmente, explorar para comprender el fenómeno más que comprobar una teoría preestablecida. Esto me llevó a desarrollar, refinar e interrelacionar los conceptos a través de estos métodos de análisis (Charmaz, 2000), llegando a una integración de los mismos que llevó un proceso evolutivo permitiéndome llegar a un grupo final. En un inicio, enfocándome en los temas que la literatura de la MCP y de la sostenibilidad me enfoqué en cuatro grandes temas que a continuación se muestran:

**Figura 26. Lista preliminar de temas o códigos**

<b>Tema Principal</b>	<b>Sub-Tema</b>	<b>Categoría</b>
<b>1. Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos</b>	1.1 Actividades de mejora relacionados con los procesos	1.1.1 Enfoque al cliente 1.1.2 Formación y entrenamiento 1.1.3 Actividades de grupos 1.1.4 Técnicas de solución de problemas y de mejora de procesos
	1.2 Proceso de cambio	
	1.3 Medición y feedback	
	1.4 Estructura organizacional y modelo gerencial	1.4.1 Tipos de estructura y modelo gerencial
	1.5 Compromiso de la dirección	1.5.1 Provisión de recursos 1.5.2 El tema de liderazgo
	1.6 Involucramiento y participación del personal	1.6.1 Tipos de grupos de mejora 1.6.2 Reconocimiento
<b>2. Aproximaciones metodológicas de la Mejora Continua de Procesos</b>	2.1 Mejora Continua Incremental (Kaizen)	2.1.1 Aplicación (Cómo) 2.1.2 Principios, Técnicas y Herramientas
	2.2 Rediseño de Procesos	
	2.3 Reingeniería de Procesos	2.3.1 Aplicación (Cómo) 2.3.2 Principios, Técnicas y Herramientas
<b>3. Particularidades de la Mejora Continua de Procesos</b>	3.1 Tipos de Procesos	3.1.1 De proyecto, de producto, de servicio....
	3.2 Dueño del proceso	3.2.1 Responsable departamental u transversal
	3.3 Control –Mejora del Proceso	3.3.1 Medición y monitoreo 3.3.2 Metodología de Mejora (Qué) 3.3.3 Enfoque en eficiencia (Recursos), efectividad (Cumplir especificaciones del producto), eficacia (Cumplir con requerimientos del cliente).
	3.4 Técnicas y herramientas aplicadas	3.4.1 Diagrama de flujo, de pareto, de Ishikawa..
<b>4. Organización (Ayuntamiento)</b>	4.1 Historia y datos generales	
	4.2 Tipo de gestión pública	4.2.1 Gestión política, estratégica y operativa 4.2.2 Enfoque a la legalidad, al ciudadano, eficientista, relacional
	4.3 Compromiso Político y Técnico	
	4.4 Estructura Organizacional	4.4.1 Tipo de estructura y modelo de gestión
	4.6 Ambiente Cultural	4.6.1 Influencia de normas, reglas y estructura organizacional (formales e informales) 4.6.2 Influencia sindical 4.6.3 Influencia política

Sin embargo, durante el proceso de análisis la primera codificación es usualmente general, y se va modificando con el análisis de los datos obtenidos, ya sea sobre la base de esta lista inicial o haciendo codificación libre que no limite la posibilidad de nuevos temas. Todo ello a la luz del propósito de la investigación y de la comprensión más profunda del fenómeno estudiado.

La codificación se realizó manualmente en el mismo texto transcrito tanto de las entrevistas en profundidad, así como, de las reuniones observadas (en el anexo 11 se muestra un ejemplo de cada una). Cada tema o código encontrado se señalaba y se escribía bajo un color establecido que seguía los cuatro grandes temas previamente determinados (un ejemplo fue que el color rojo indicaba los temas de sostenibilidad o el azul para las aproximaciones metodológicas de la MCP). Sin embargo, como ya se indicó esto nunca limitó la apertura al surgimiento de más temas o códigos. Posteriormente, se realizó una segunda codificación en un fichero electrónico (en el software word) con el fin de facilitar el análisis subsecuente y para hacerlo más sencillo al momento de elaborar las bases de datos electrónicas de los temas y códigos.

Una vez que se realizó el análisis de los datos a través de esquemas tipo red (ver anexo 12), que me permitió dar claridad a las interrelaciones de cada tema, categoría y subcategoría, ayudando a la triangulación de los datos y a las redacciones preliminares de cada caso, se determinó la lista de temas o códigos finales (ver anexo 13) que constituyó la base para construir los esquemas conceptuales de este proyecto de investigación. Cabe destacar, que cada vez que se completaba la codificación de cada caso de estudio se presentaba la misma a los coordinadores de calidad o mejora y otros empleados involucrados de cada Ayuntamiento. El objetivo de este feedback era presentar los resultados preliminares para verificar los hallazgos bajo el punto de vista de los funcionarios y empleados de las Administraciones locales.

Retomando la clasificación del análisis a continuación se presenta la descripción de la segunda etapa:

- **ENTRE CASOS:**

- a) Siguiendo el diseño de la investigación establecido con el ciclo iterativo de la figura 23, procedí a la comparación entre los casos cruzando contextos (*cross case analysis*) con el fin de encontrar frecuencias y/o coincidencias en los conceptos determinados individualmente o diferencias que se puedan explicar lógicamente<sup>135</sup> (Yin, 2003) (ver sección C de la figura 23).

---

<sup>135</sup> El uso de casos múltiples puede reducir la creación de teorías más complejas y ricas (que se pueden presentar con la presentación de un solo caso de estudio), este se origina debido a que al momento del cruce de datos sólo se analizan las relaciones que se replican en todos los casos estudiados. Por lo tanto, la teoría resultante es generalmente más parsimoniosa, así como más robusta y generalizable (Eisenhardt y Greabner 2007, p. 30).

- b) Dicho cruce entre los casos se realizó fundamentalmente a través de matrices, tablas comparativas y tablas de constructo<sup>136</sup> (ver anexo 14), lo cual me permitió volver nuevamente a la base de datos y al diario del investigador que recogía los múltiples fuentes de información para establecer ciertos patrones que me permitieran comprender el fenómeno y presentarlo de una manera que integrará lo encontrado en los cuatro casos (Eisenhardt, 1989; Pettigrew, 1990; Miles y Huberman, 1994; Eisenhardt y Graebner, 2007), resaltando que siempre se mantuvo la guía del objetivo y las preguntas de investigación.
- c) Como resultado del análisis del cruce entre los casos se obtuvo un esquema conceptual de contenido de cómo es la MCP, además, también afloró una secuencia de etapas evolutivas de la MCP (utilizando de base la teoría de procesos –el análisis horizontal a nivel micro–) (Pettigrew 1990, 1997), un esquema teórico de contexto y contenido del impacto de la aplicación de la MCP en las particularidades de la gestión pública. Continúa con un esquema teórico sintético, en forma de fotografía fija, que describe y explica el fenómeno de la sostenibilidad de la MCP en los Ayuntamientos, resultado del análisis de contexto, es decir, las interrelaciones de los elementos básicos (drivers), potenciadores (enablers), de resultado (outcome), inhibidores, y actividades de mejora (el espacio de sostenibilidad). Finalmente, a un nivel de abstracción de macro procesos, afloró una tipología de caminos de sostenibilidad que se generaron durante los años de aplicación de la MCP. Cabe señalar, que estos productos de la investigación resultado del análisis del cruce de casos fueron nuevamente comparado con la literatura (teorías, modelos y marcos de referencias) existente al respecto, tanto de la perspectiva de la Mejora Continua de Procesos en el sector público, como la de los modelos de sostenibilidad (ver sección C de la figura 23). Lo anterior, fue un paso esencial para aumentar la fiabilidad de la investigación, llevando las conclusiones al límite con el fin de establecer un marco teórico más creativo, que realmente aportará al campo de la gestión de operaciones en el ámbito público.

---

<sup>136</sup> Para Eisenhardt y Graebner (2007, p. 29), la mejor manera de valorar el reto o las críticas de un balance equilibrado entre la redacción del caso de estudio (resultado valioso de la investigación) y la teoría construida a partir del mismo (*better stories vs. better theories*), es a través de utilizar tablas, matrices o cualquier otro dispositivo visual que resuma los constructos y las evidencias encontradas. En otras palabras, el uso de tablas y matrices que resume los constructos y las evidencias encontradas de los casos, funciona como un complemento elemental de la descripción del caso (texto-historia), enfatizando claramente los fuertes vínculos y el rigor del estudio de campo en la construcción de teoría.

- d) Los resultados encontrados se presentaron y discutieron con mi director de tesis y otros investigadores del tema con el objeto incrementar la validez de los mismos<sup>137</sup> (triangulación de investigadores) (Miles y Huberman, 1994).

### 3.3. Validez y Fiabilidad de la Investigación

La fiabilidad significa el grado en que los hallazgos de la investigación son independientes de circunstancias accidentales, mientras que la validez significa el grado en que los hallazgos son interpretados en forma correcta (Ritchie y Lewis, 2003). En la investigación cualitativa, esto significa que los datos dependen en gran medida en las habilidades metodológicas, sensibilidad e integridad del investigador, aunado a que las técnicas de recolección y análisis de los datos sean de alta calidad y se lleven de forma rigurosa. Al respecto Patton (2002, p. 11) indica:

*«La observación sistemática implica más allá de no sólo estar presentes y mirar alrededor. Las habilidades para entrevistar, implica mucho más allá de solamente hacer preguntas. El análisis de los contenidos requiere considerablemente mucho más allá que solamente leer lo que está pasando ahí. Generar un hallazgo cualitativo útil y creíble a través de la observación, las entrevistas y el análisis de contenidos requieren disciplina, conocimiento, entrenamiento, práctica, creatividad y un trabajo arduo».*

Una de las formas de dar validez y fiabilidad a la investigación cualitativa es lo que se indicó en el apartado anterior la comparación entre los patrones detectados entre casos o triangulación de casos (Denzin, 1989; Flick, 1998). La triangulación<sup>138</sup> es una de las formas más sólidas para dar validez y fiabilidad a cualquier estudio (Patton, 2002). De hecho, representó la base para potenciar la validez interna de la investigación, además del diseño mismo (casos longitudinales y retrospectivos). De esta manera, en la presente investigación se trató reducir al máximo las desviaciones que se pudieran presentar al momento de recolectar los datos, especialmente este estudio se centró en cuidar la validez del constructo a través de la triangulación de los datos que se explicaron ampliamente en los subíndices anteriores. Haciendo en todo momento, una iteración de los múltiples métodos de recolección de datos, especialmente reforzando las posibles desviaciones que se pudieron obtener en las entrevistas individuales. Para ello, se realizó una comparación constante con la observación directa de los entrevistados durante sus jornadas laborales

---

<sup>137</sup> Esta memoria de tesis doctoral fue presentada en el foro del grupo de investigación de ESADE para el conocimiento, el aprendizaje y la organización: GRACO. Así como, en el departamento de operaciones e innovación de ESADE.

<sup>138</sup> La triangulación puede ser de cuatro tipos: a) *la triangulación de los datos*, la utilización de diferentes fuentes para obtener los datos; b) *la triangulación del investigador*, el uso de diferentes investigadores o evaluadores; c) *la triangulación de la teoría*, el uso de múltiples perspectivas para interpretar un mismo conjunto de datos, y d) *la triangulación metodológica*, el uso de múltiples métodos de estudio de un mismo problema (Patton, 2002, p. 187).



cotidianas o haciendo una observación participativa no intrusiva en las reuniones de trabajo de los entrevistados, todo ello, en la medida que fue posible hacerlo. Por otro lado, también se realizó una triangulación de investigadores, que aunque no incluyó un grupo numeroso de académicos, se limitó al papel evaluador y crítico del director de tesis, así como, al apoyo y feedback obtenido en las presentaciones de los foros del grupo de investigación GRACO, y del propio Departamento de Operaciones e Innovación de ESADE. Por último, es importante rescatar que este tipo de triangulación también se reforzó como ya se indicó, con las presentaciones que se realizaron a los coordinadores de calidad y mejora de los Ayuntamientos, así como, la validación de las primeras redacciones de los casos por parte de los mismos funcionarios públicos, y por otras personas y foros del sector público como conferencias o clases del Master de Dirección y Gestión Pública (Ayuntamiento de Esplugues y Zaragoza). Por lo tanto, la validez de constructo fue reforzada a través de dichos informantes claves en la revisión de los primeros reportes de los casos (Ramis-Pujol, 2007). La validez de los hallazgos en un estudio cualitativo puede ser mayor si el investigador mantiene durante el análisis una actitud crítica (Silverman, 2000), en el sentido que Popper lo entendía, es decir, una actitud en la que se busca *refutar* una conjetura para llegar a nuevos conocimientos (criterion of falsifiability) (Popper, 1979), o lo que Lakatos y Musgrave describen como la *honestidad del científico* en la búsqueda del núcleo del conocimiento (kernel) (Lakatos y Musgrave, 1970). En este sentido, como investigador he trabajado con una actitud crítica durante todo el proceso, en ello el director de la tesis ha jugado un papel central para motivar y mantener esta actitud, además de que el propio tema de la sostenibilidad de la MCP en el sector público, por su carácter novedoso lo requería.

La fiabilidad del estudio descansa en la documentación de los datos, rigidez y disciplina de los procedimientos que utiliza el investigador durante todo el proceso de estudio (Yin, 2003) (en los anexos de la investigación se muestra por ejemplo, el protocolo de investigación diseñado, además de varios ejemplos de la forma de registrar y analizar los datos obtenidos). De manera adicional, el mismo diseño de la investigación conformada por el ciclo iterativo deductivo e inductivo y la presentación de casos múltiples que siguieron el muestreo teórico y la teoría de replicación aseguraron la validez externa de esta investigación. Por lo tanto, como se ha venido señalando, en la presente investigación se utilizaron múltiples métodos y diversas fuentes de evidencia, se condujo un proceso de comparación constante en el análisis de los datos, se registraron en la medida de lo posible rigurosamente los datos y el proceso a seguir a través de bases de datos, y se mantuvo durante todo el estudio, una actitud crítica y la integridad por parte del investigador.

## CAPITULO 4

# ANÁLISIS DEL TRABAJO DE CAMPO

### 4.1. El caso de estudio longitudinal del Ayuntamiento de ESPLUGUES DE LLOBREGAT: Quince años sosteniendo la mejora<sup>139</sup>

#### 4.1.1. Descripción del Contexto

En el presente apartado se presenta los hechos encontrados en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat. La intervención que se describe fue de corte longitudinal, aproximadamente dos años de intervención a uno de los Ayuntamientos reconocidos en el ámbito público, como exitoso, en su aplicación de modelos de Gestión por Calidad Total, Mejora Continua y Excelencia a lo largo de los años (Parrado-Díez, 2001, p. 6). Teniendo en cuenta estos antecedentes a continuación se relatan los hechos encontrados de este caso de estudio.

Como varias de las ciudades catalanas de los suburbios de Barcelona, Esplugues de Llobregat experimentó un crecimiento demográfico significativo entre las décadas de los cincuenta y de los setenta, lo que la hizo transformarse de una antigua zona de fincas de descanso de la burguesía de Barcelona, a una ciudad industrial de una *alta calidad de vida*. Según algunos de sus ciudadanos en esta última expresión se encuentra el verdadero espíritu de la ciudad<sup>140</sup>. Cuando uno se acerca a los límites de la ciudad, se puede observar un letrero de baldosas dándote la bienvenida con su característico escudo de una mano abierta y la bandera catalana por debajo, además de una expresión que reza: **«Ciudad de apertura y armonía»**. Un mensaje para una ciudad ávida de nuevas expresiones que inyectan y mantienen su espíritu de urbe pujante en todos sus aspectos.

---

<sup>139</sup> La descripción de este caso de estudio, es una versión extendida del artículo Suárez-Barraza, M. F., y Giner-Rodríguez, E. (2006). *Service Commitment to Citizens. A case of Esplugues's Town Council in Spain*. Conference Proceedings of 4th Quality Conference for Public Administration in the EU, Tampere, Finland. Este primer manuscrito me permitió ordenar y organizar los datos observados hasta ese momento. Además el artículo fue revisado y aprobado, por lo que se recibió su correspondiente feedback por parte de dos referes específicos, el Profesor de Public Management Christopher Pollit de la Universidad Erasmus Rotterdam, y por Gerard Bouckaert, Profesor de Public Management de la Universidad de Leuven en Bélgica.

<sup>140</sup> Expresión tomada de los comentarios de los ciudadanos de la Revista interna Pont d' Esplugues editada por el propio Ayuntamiento de manera mensual, sustentada en los resultados que de las encuestas cuatrianuales que realiza la institución. Por ejemplo, en la encuesta del año 2000 a los ciudadanos, el 95.6% se sentía satisfecho de vivir en Esplugues, comparado con otros municipios de la provincia de Barcelona con población similar que respondieron entre 86.1% y en un 82.2%. Memoria del Premio Iberoamericano. Pág. 66.

De hecho, este mensaje de bienvenida coincidentemente expresa de una manera descriptiva la filosofía de cambio y de mejora que se vive en esta Administración local desde finales de los años ochenta. Tras años de arduo trabajo en la **Mejora Continua de Procesos (MCP)**, este espíritu de apertura y cambio, se puede observar en las expresiones de sus líderes técnicos y políticos a lo largo de los años. Por ejemplo, en la edición del Pont d'Esplugues del mes de marzo de 1997 el Gerente del Ayuntamiento afirmaba orgulloso:

*«Nuestra gestión municipal desde hace años se basa en principios de calidad, mejora y servicio, es un modelo reconocido, no sólo en el marco de nuestro entorno más inmediato, sino entre el tejido de municipalismo de todo el territorio español. Hace pocos días recibimos la visita de dos Ayuntamientos, el de Elx (Alicante) y el de Arganda del Rey (Madrid), y de representantes de la Associació Catalana de Municipios (ACM) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que se han interesado por nuestro sistema organizativo y por los buenos resultados obtenidos, fundamentalmente en la calidad de los servicios que ofrecemos. El espíritu de mejora constante está presente en todos y cada uno de los proyectos que va configurando Esplugues, con el objetivo de hacer de la nuestra una ciudad más agradable, saludable, y acogedora.....»*

En una reflexión retrospectiva, el anterior Alcalde de Esplugues de Llobregat el Sr. Palacín señalaba al momento de dejar el cargo:

*«Mi propósito fundamental durante estos ocho años y dos meses ha sido trabajar para hacer de Esplugues una ciudad amable, moderna y plural, donde se pueda trabajar, vivir las actividad cultural preferida o disfrutar de nuestros numerosos parques y entorno natural....siempre quise construir alta calidad de vida que fuera congruente con el interés de los ciudadanos (Revista Pont d' Esplugues, junio-julio 2006, p. 9)».*

Apoiando la forma de percibir los principios que se viven tanto en el Ayuntamiento como en la ciudad, el mensaje de bienvenida de la nueva Alcaldesa de Esplugues Doña Pilar Díaz,<sup>141</sup> sigue en el mismo tenor:

*«Os doy la bienvenida a todos los ciudadanos y ciudadanas a este espacio en el que se presentan aspectos más personales de mi trayectoria política, especialmente de la responsabilidad de alcaldesa de Esplugues que asumo con ilusión y entusiasmo para continuar ofreciendo un servicio público de calidad a la ciudadanía.*

*Mi compromiso es trabajar para garantizar un buen gobierno y aprovechar al máximo las capacidades de futuro de Esplugues, y promover así el bienestar social de los ciudadanos y ciudadanas. Por eso quisiera contar con vuestra participación, porque con las aportaciones de la ciudadanía conseguiremos hacer posible los proyectos de futuro que queremos (Alcaldesa de Esplugues, <http://www.esplugues.cat/alcaldesa/inicio.html>. 10 de julio de 2006)».*

La finalidad central del Ayuntamiento de Esplugues, de acuerdo a las memorias de la organización, es gobernar y administrar a la ciudad de Esplugues. Una ciudad que cuenta con un término municipal que tiene una extensión de tan sólo 4,60 Km<sup>2</sup>., el cual se encuentra integrado histórica y geográficamente en la comarca del Baix Llobregat y colinda

---

<sup>141</sup> De acuerdo a la revista interna del Ayuntamiento "el Pont d' Esplugues" de junio-julio de 2006, el Alcalde en funciones del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat renunció antes del término de su legislatura por motivos personales, sustituyéndole la Primera Teniente de Alcalde, el día 12 de junio de 2006, evento que tuvo lugar en la sala de pleno de la institución. La nueva Alcaldesa se convierte en el tercer edil que ha tenido la ciudad desde la era democrática.

con el área metropolitana de Barcelona. Además, la ciudad de Esplugues de Llobregat tiene una población de 46, 630 habitantes según datos del censo de 2005 del Ayuntamiento, y como se indicó previamente, se ha llegado a esta población actual después de un crecimiento desproporcionado que se originó en los años cincuenta y setentas (de 3,981 a 29,472 habitantes) debido a importantes procesos migratorios. Desde hace ya algunos años (1991 en concreto), la ciudad ha venido experimentado un punto de estabilización. No obstante, dicho crecimiento provocó un importante déficit de infraestructuras y servicios a mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa. Para hacer frente a su gestión municipal, el Ayuntamiento de Esplugues ha dividido su organización en dos grupos principales: *los órganos políticos y los órganos técnico-administrativos*.

#### **4.1.1.1. Contexto Político**

Primeramente dentro del contexto político, estos órganos están conformados por la figura del *Alcalde*, el cual es el presidente y máximo representante del Ayuntamiento, su función es dirigir el gobierno y la administración municipal y convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local. Desde su época democrática han estado en este cargo tres Alcaldes, siendo cada uno de ellos de formación vinculada al Partido Socialista de Cataluña (PSC), por lo tanto, **desde 1979 se ha mantenido estable esta fuerza política en el equipo de gobierno del Ayuntamiento, dándole por más de 15 años mayoría absoluta** (incluyendo lo sucedido en las últimas elecciones del 27 de mayo de 2007 repitiendo los 12 concejales), lo que ha conllevado a un poder de decisión continuo y estable.

Por su parte el *Pleno municipal*, representa el órgano decisorio integrado por todos los concejales que resuelven los asuntos de más trascendencia de la ciudad, dicta normas jurídicas de carácter general y ejerce el control y la fiscalización de los órganos del gobierno. Además del Alcalde, la estructura política cuenta con 4 Tenientes de Alcalde y 20 de concejales elegidos por votación democrática cada 4 años en representación de los grupos políticos que participan en las elecciones municipales. Concluyendo con once regidores delegados para cada una de las otras funciones de la administración<sup>142</sup>. Siguiendo el orden jerárquico político establecido el primer teniente de alcalde tiene la responsabilidad de dirigir y coordinar el servicio correspondiente al área de *Participación, Comunicación y Calidad*; el segundo Teniente de Alcalde es responsable del área de

---

<sup>142</sup> De acuerdo al decreto número 1411 del 14 de junio de 2006, los distritos de la ciudad son: Centro, El Gall, La Plana i Montesa, Can Vidalet, Can Clota, La Miranda, Finestrelles, Ciutat Diagonal, La Mallota. Mientras que las funciones son: Educación, cultura, juventud, deportes, servicios sociales, ocupación, desarrollo económico y comercio, urbanismo y obras, espacio público, participación, y gente mayor.

*Desarrollo Urbano y Medio Ambiente*; mientras que los últimos dos políticos restantes se centran en las áreas de *Desarrollo Socio-Cultural y Cohesión Social*, y el área de los *Recursos Generales y Económicos*. Como se puede observar en las funciones de los Tenientes de Alcalde y regidores en esta institución, su papel se enfoca más en tareas de dirección, de generación de ideas, de toma de decisiones, que redunden en un beneficio para la comunidad. Por lo tanto, dichas funciones los liberan del peso de cargar con la responsabilidad de dirigir la gestión de las áreas técnicas, responsabilidad que caerá en una figura única que caracteriza a este Ayuntamiento de la provincia de Barcelona (La Gerencia). No obstante, es importante resaltar que la vinculación entre la dimensión política con su homóloga técnica (el Director del Departamento), se realiza mediante el concepto de *dirección*, particularizada en un sentido más estratégico de diseñar planes y programas a partir de objetivos y prioridades establecidas dentro de esta esfera política, por su supuesto, acorde a la ideológica política gobernante. La nueva Alcaldesa comenta al respecto del vínculo de ambas esferas lo siguiente:

*«Yo estoy convencida de que existe un vínculo detallado entre el rol político y la gestión, y claro que tiene que existir porque si no, no funcionaría, o funcionaría con déficit.....En nuestro caso, que además es un Ayuntamiento que hace mucho tiempo en el que gobierna un mismo partido, el Partido Socialista de Cataluña, con una misma formación política, pero si no fuese el caso, en cualquier otro Ayuntamiento, nuestro modelo de gestión de calidad debe ser independiente de la formación que en un momento dado debe estar gobernando, por tanto, el modelo debe seguir funcionando. Pero, ¡No las prioridades y los objetivos!, porque las prioridades y objetivos evidentemente las marca una determinada formación política. Pero al papel debe ser eso, de apoyo total y de marcar objetivos, porque de esto se logrará que el modelo sea efectivo o no (E-EL-09, septiembre, 2006)».*

#### **4.1.1.2. Contexto Técnico**

En esa misma línea, encontramos a los órganos técnico-administrativos dentro del contexto de la gestión operativa de esta Administración local. Como ya se indicó, todos estos órganos están integrados en un cuerpo único y central de la institución, es decir, su propia *Gerencia*. Dicha gerencia creada en 1991, tiene como responsabilidad principal la gestión estratégica y operativa de la institución. **Este organismo responde al modelo gerencial de tipo unitario de una Administración local** (Ramió-Matas, 1999). En este sentido, para Esplugues, un Ayuntamiento de tamaño medio, este tipo de modelo le ha proporcionado al menos dos ventajas significativas al gestionar su ciudad. La primera se encuentra en la disminución de las confusiones entre las tres diferentes dimensiones que influyen en la gestión de un Ayuntamiento, es decir, las esferas política, estratégica y operativa (Moore, 1998). Para esta institución, la gerencia refuerza las funciones del Alcalde y los regidores (tenientes de alcalde y concejales), ya que queda en manos de la misma la organización municipal. Por lo tanto, la garantía de una ejecución eficaz de las directrices políticas aumenta la representatividad y la autoridad de los políticos ante los

ciudadanos (Giner-Rodríguez 1998; 2002). De manera adicional, con este modelo se presenta una segunda ventaja de acuerdo a sus protagonistas, es decir, la gerencia proporciona una mejor planificación y control de las finanzas y de la eficacia operativa. Además de proporcionarles la posibilidad de mejorar continuamente desde una visión integral todos los sistemas y procesos de trabajo (Ferré-Bargallo, 2006; Vicen, 2006).

La gestión estratégica y operativa se realiza en el Ayuntamiento de Esplugues a través de cinco figuras organizacionales esenciales para su gestión integral:

- **Junta de Gobierno Local:** Se reúne semanalmente con el propósito de asistir al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones y tomar acuerdos. Lo preside el mismo Alcalde y está compuesto por políticos del equipo de gobierno, el Gerente y otros directivos del Comité Técnico de Dirección.<sup>143</sup>
- **Comité Técnico de Dirección (CTD):** Presidido por el gerente, está integrado por la gerencia y los tres directores de área y la directora del servicio de Recursos Humanos. Dicho comité tiene como misión planificar, coordinar y revisar las actuaciones municipales más trascendentes de la gestión técnica operativa.
- **Comité Técnico de Gestión (CTG):** Enfocado a los procesos transversales de la organización, este comité coordina y dirige el rendimiento horizontal del Ayuntamiento. Está presidido por el Gerente, e integrado por todos los propietarios de procesos.
- **Comité de Dirección Estratégica (CDE):** Integrado por el alcalde, varios concejales del equipo de gobierno y el gerente de la corporación a través de sus reuniones de cada quince días, este comité tiene el propósito de concretar las políticas, estrategias y prioridades que definen el mandato de los políticos.
- **Coordinadores de Calidad:** Adjunto a Gerencia Coordinador y Director del área de Servicios Económicos.<sup>144</sup> Tienen como función desarrollar, impulsar y monitorear los sistemas de calidad y mejora continua establecidos en el ayuntamiento, orientado según los principios del modelo EFQM europeo.

Las características administrativas que presenta este Ayuntamiento se sustentan en su propia naturaleza pública, es decir, por un lado se encuentra la búsqueda del cumplimiento de la legalidad a través de una gestión regulada por normas jurídicas y directrices políticas. Mientras que en su otra vertiente funcional se encuentra la entrega de servicios públicos al ciudadano, los cuales se caracterizan por su multiplicidad y heterogeneidad ya descrita en

---

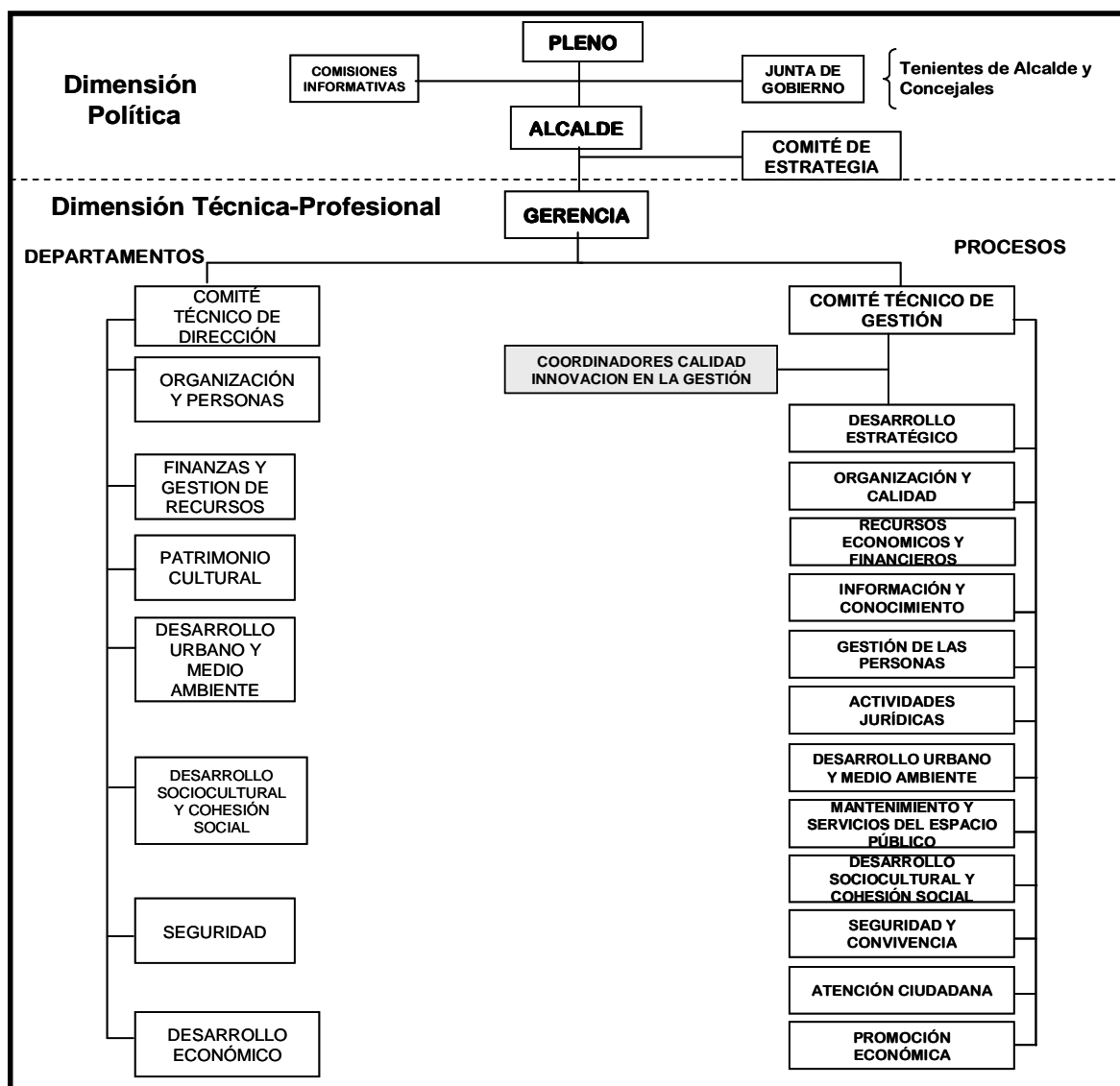
<sup>143</sup> Estos directivos asisten con voz pero sin voto.

<sup>144</sup> Se considera como un equipo staff que realiza una función de doble, es decir, sus actividades funcionales de la gestión del Ayuntamiento, así como, la coordinación y dirección del esfuerzo de Calidad y Mejora Continua en Esplugues.

el apartado de particularidades de la gestión pública del marco teórico. Este hecho, le otorga una gran complejidad a la gestión operativa de la institución.

Continuando con su contexto técnico operativo, el Ayuntamiento de Esplugues cuenta con una plantilla de 295 empleados organizados en un **organigrama estructural de tipo matricial (combinación de una gestión departamental-funcional y una gestión procesos, ver figura de la parte inferior)**. Su presupuesto municipal gira entorno a €. 37.7 millones de acuerdo a datos proporcionados por la institución en julio de 2006.

**Figura 27. Organigrama del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat**



Fuente: Adaptado del organigrama de la estructura organizacional presentado por el Ayuntamiento de Esplugues. Noviembre 2006.

#### 4.1.1.3. Contexto Estratégico

Por otro lado dentro de su contexto estratégico, este **Ayuntamiento cuenta con un Modelo Gerencial** que ha sido el fruto del trabajo constante y disciplinado por más de 15 años por parte de sus directivos (ver tabla 16) (Giner-Rodríguez, 2002). Desde 1991, a raíz de la implantación de la gerencia, dicho modelo gerencial ha seguido un proceso de aprendizaje que los ha llevado a sostener su modelo hasta la actualidad. Por lo tanto, este modelo gerencial funciona a través de un **«Sistema Integral de Gestión del Ayuntamiento»** (ver figura 28), el cual se encuentra integrado por tres elementos esenciales: **los ciudadanos, los procesos y los empleados**<sup>145</sup> (Ferré-Bargallo, 2006). Con la aplicación del Sistema Gerencial, el Ayuntamiento de Esplugues ha pretendido hacer frente al difícil reto de proveer a los ciudadanos más y mejores bienes y servicios sin incrementar los costes de su gestión, manteniendo en cada momento los principios de legalidad que lo rigen como Administración local.

Desde su aprobación en junio 1996 por el equipo de gobierno, el sistema gerencial del Ayuntamiento de Esplugues ha seguido la lógica de ciclo PDCA de mejora continua (Ferré-Bargallo, 2006). De esta manera, la fase de planificación del mismo inicia sus actuaciones a partir de cinco fuentes principales de información externa (inputs) que entran a su proceso estratégico:

- 1) *los compromisos que los representantes políticos han contraído con la ciudadanía,*
- 2) *las necesidades y expectativas de los ciudadanos*<sup>146</sup>,
- 3) *los cambios del entorno (políticos, sociales, tecnológicos, legales, etc.),*
- 4) *los resultados de la actuación (auto-evaluación EFQM),*
- 5) *la actuación de otras administraciones (Benchmarking), y finalmente,*
- 6) *el volumen de recursos.*

---

<sup>145</sup> Más adelante, en la descripción de la etapa del Enfoque de Sistema y/o Modelo Gestión por Procesos, se desarrollan más ampliamente estos tres principios del sistema de gestión. Por otro lado, es importante diferenciar el uso de ambos conceptos (Sistema y Modelo) en su aplicación en el Ayuntamiento de Esplugues. Por ejemplo, el Modelo de gestión para Esplugues se entiende como la expresión de los valores y principios que orientan el modo de pensar y hacer las cosas para cumplir con la misión y alcanzar la visión del Ayuntamiento. Mientras que el Sistema de Gestión es el conjunto de estructuras, procedimientos, técnicas y recursos que utiliza esta organización para llevar a cabo sus fines. Ambos se encuentran relacionados, el modelo se refiere al nivel filosófico gerencial y el segundo al modo de hacer operativo la visión, la misión y los valores de la organización. En la figura 28 se puede observar el Sistema de Gestión Integral en su modelo filosófico.

<sup>146</sup> Los instrumentos de participación con los ciudadanos que utiliza Esplugues de acuerdo a la ponencia de Ferré Bargallo (2006) *“Aplicación de ciclos de mejora en la Planificación Estratégica de una Administración Local”*, en la conferencia del CLAD de Guatemala noviembre 2006, p. 4 son: El consejo de ciudad, los consejos sectoriales, los estudios de opinión (encuestas generales de satisfacción ciudadana y encuestas específicas a usuarios de servicios específicos domiciliarias), las quejas y sugerencias recibidas por el Ayuntamiento.



Todo ello desemboca en el centro de su filosofía misma, su misión, visión, valores y principios como institución, es decir, su propio **Modelo Gerencial** (ver tabla 16), las cuales fueron determinados basados en los conceptos fundamentales de la Gestión por Calidad Total y de las propias particularidades de esta Administración local<sup>147</sup>.

**Tabla 16. Elementos del Modelo Gerencial del Ayuntamiento de Esplugues**

Misión	Visión
<p>Estamos para mejorar la calidad de los ciudadanos de Esplugues, para satisfacer las necesidades y expectativas de los distintos grupos de usuarios de los servicios que ofrecemos y para construir una ciudad acogedora, vertebrada física y socialmente, y atractiva a nuevos proyectos e iniciativas. Y todo ello de una manera constante y con el menor coste posible para los ciudadanos.</p>	<p>Queremos ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El mejor Ayuntamiento para el ciudadano que satisface sus necesidades y supera sus expectativas.</li> <li>• Una corporación unida a través de los valores compartidos de servicio público.</li> <li>• Una corporación reconocida por la calidad en la prestación de los servicios.</li> <li>•</li> <li>• Una corporación que obtiene resultados deseados al menor coste posible y de conformidad con la legislación.</li> <li>• Una corporación dónde todos los empleados tienen oportunidad de realización personal y profesional.</li> </ul>
Principios Estratégicos	Valores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servir con Compromiso.</li> <li>• Gestionar por Procesos.</li> <li>• Gestionar a los empleados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntad de Servicios.</li> <li>• Profesionalidad.</li> <li>• Mejora Continua.</li> <li>• Trabajo en Equipo.</li> <li>• Confianza.</li> <li>• Eficiencia.</li> <li>• Respeto medio ambiental.</li> <li>• Aprendizaje e innovación.</li> </ul>

Fuente: Informe de la Memoria de la Auto-evaluación de la EFQM. 1998. Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat. Pág. 17.

Partiendo de estos elementos del **Modelo de Gestión (misión, visión, principios y valores)**, el Ayuntamiento de Esplugues define y desarrolla sus objetivos corporativos, que incluye los objetivos de procesos. Además de definir sus políticas generales, que enmarca los valores, los principios estratégicos y el estilo de dirección. El estilo de dirección al igual que el resto de los elementos del Modelo permite la claridad y la congruencia que de acuerdo a los funcionarios del Ayuntamiento de Esplugues deben tener cada uno de ellos. Es definido de acuerdo a las siguientes características:

- a) *Debe ser un estilo comprometido con la organización,*
- b) *abierto,*
- c) *orientado al ciudadano,*

<sup>147</sup> La misión, la visión y los valores forman parte del documento denominado: Plan Estratégico 1996-1999, derivado del Plan Estratégico de ciudad de 1993-2003 del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat.

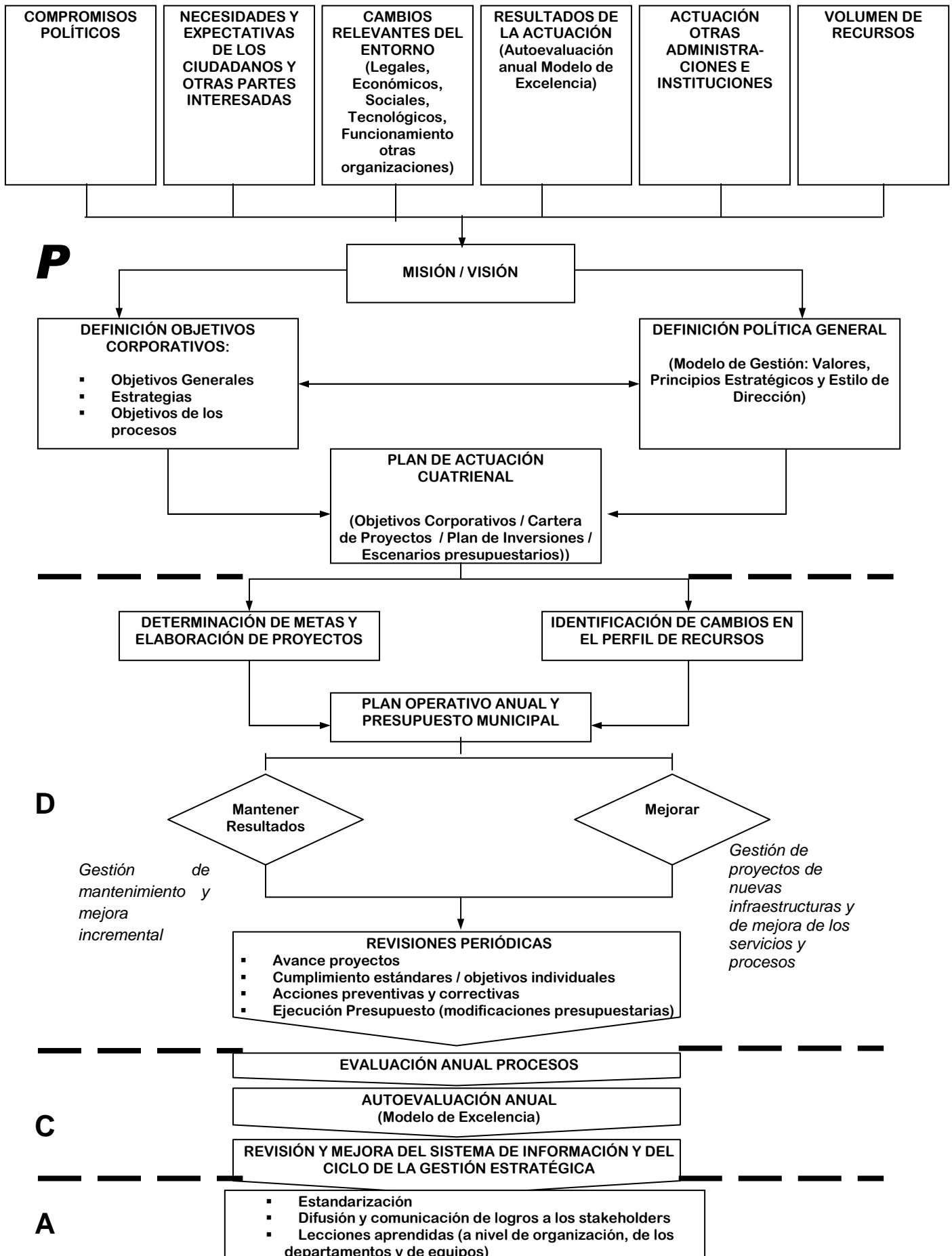
- d) responsable de sus objetivos,
- e) eficiente con los recursos,
- f) comunicativo (en todas sus direcciones),
- g) formador,
- h) cooperador (gestión transversal),
- i) innovador, y por último,
- j) generador de confianza.

Los instrumentos que hacen tangible la planificación y filosofía a largo plazo del modelo indicada, es el **Plan Estratégico de Ciudad**, él cual es elaborado con la participación de los ciudadanos y los agentes sociales y económicos de la ciudad. Para este Ayuntamiento este Plan Estratégico les permite mantener un marco de referencia común (un modelo de ciudad) para todos los grupos políticos que interactúan en la institución, propiciando un «mayor» consenso a la hora de actuar, además, les brinda un horizonte temporal superior al de los mandatos políticos (cuatro años) que resulta más acorde a los objetivos corporativos a largo plazo que se establecen. El otro instrumento de planificación a largo plazo es el propio *modelo gerencial* previamente señalado. Cabe destacar, con respecto al mismo, que este modelo es revisado y evaluado cada ciclo cuatrianual atendiendo los principios de excelencia de la EFQM (sus autoevaluaciones internas).

En este mismo orden de ideas, el documento que recoge de una manera operativa todo este desarrollo estratégico a largo plazo, es el «**Plan de Actuación Municipal Cuatrianual (PAM)**». El PAM es un instrumento de planificación estratégica que tiene un ámbito temporal de 4 años, coincidente con los mandatos políticos. De manera sencilla se desarrolla a través de la propuesta que realiza el **Comité Técnico de Dirección (CTD)** tomando en cuenta tanto el Plan Estratégico de Ciudad, como el modelo de gestión, así como información política dictada (por ejemplo, el programa electoral del equipo de gobierno). Una vez elaborada la propuesta se presenta al Comité de Dirección Estratégica (CDE), quién es el órgano que lo analiza lo ajusta y lo somete a aprobación de la Junta de Gobierno Local. Es importante destacar que dentro del PAM se incluyen los objetivos prioritarios y las estrategias para alcanzarlos, la cartera de proyectos con su correspondiente planificación financiera, y el escenario presupuestario, previsto para los próximos cuatro años.

Con toda la planeación estratégica desplegada hasta esta etapa teniendo como principio rector el PAM, el CTD define un **Plan Operativo Anual y un Presupuesto Municipal** en la etapa de *Hacer (DO)* del ciclo de mejora PDCA (ver figura 28, sección de la D (de hacer). En otros términos, realiza la planificación y ejecución operativa.

Figura 28. Sistema Gerencial del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat



Este **Plan Operativo Anual** tiene la función de aglutinar en actuaciones operativas, las estrategias establecidas desde el *Plan Estratégico de la Ciudad* hasta el PAM, ya que se encuentra constituido por un conjunto de proyectos que pretenden producir cambios en la ciudad o en el sistema de gestión municipal. Esta aplicación se lleva a cabo mediante dos vertientes principales: **el mantenimiento y la mejora de los resultados**. El significado de **mantener resultados** en este Ayuntamiento, se refiere al hecho de sostener las mejoras ganadas y mejorar el rendimiento de los procesos de trabajo de manera incremental. De hecho, al trabajar para el cumplimiento normalizado de las actividades ordinarias, el Ayuntamiento de Esplugues asegura que las necesidades y expectativas de los ciudadanos y los compromisos políticos, se mantengan y se mejoren directamente en los procesos que forman parte de este trabajo cotidiano. Por el otro lado, el **mejorar resultados** se refiere a la incorporación de todas aquellas actuaciones que no se pueden gestionar a través de procesos de servicio. En otras palabras, se integran dentro su planeación operativa aquellas actuaciones prioritarias que siguen el carácter de un **proyecto** (con un enfoque de mejora). Por ejemplo, proyectos de desarrollo y equipamiento públicos – construcción de una piscina, un polideportivo–, la integración de nuevas tecnologías, e incluso los propios proyectos de mejora de sus procesos de trabajo (rediseño de procesos o solución de problemas específicos de sus procesos de trabajo). Por último, todavía dentro de la fase de *hacer* del ciclo PDCA, la revisión de los avances de los proyectos, del cumplimiento de objetivos, y de la propia ejecución del presupuesto es responsabilidad de cada responsable de proceso (figura que se explica más adelante en el caso) y director de departamento, que de manera mensual evalúan su propia actuación.

Dentro de la fase de verificar (Check), el CTD y el CDE revisan y evalúan trimestral y anualmente la efectividad del modelo gerencial, basándose en criterios como el grado aproximación de la institución hacia su visión organizacional, el progreso alcanzado según **los criterios EFQM (auto-evaluaciones)**, el nivel de cumplimiento del PAM y los proyectos operativos, y en los resultados de rendimiento del cumplimiento de los estándares<sup>148</sup> (ver figura 28, sección de la C (de verificar). Además de la evaluación referente al propio modelo gerencial y su desarrollo estratégico, el CTG presidido por el Gerente y los responsables de los procesos revisa bimensualmente el avance de los proyectos de mejora, así como el la efectividad de las metodologías y técnicas relacionadas con la Mejora Continua de Procesos. Las desviaciones encontradas en todas las evaluaciones se corrigen con actuaciones específicas que se incorporan en los planes operativos. Mientras las que han supuesto una mejora, se adoptan como nuevos

---

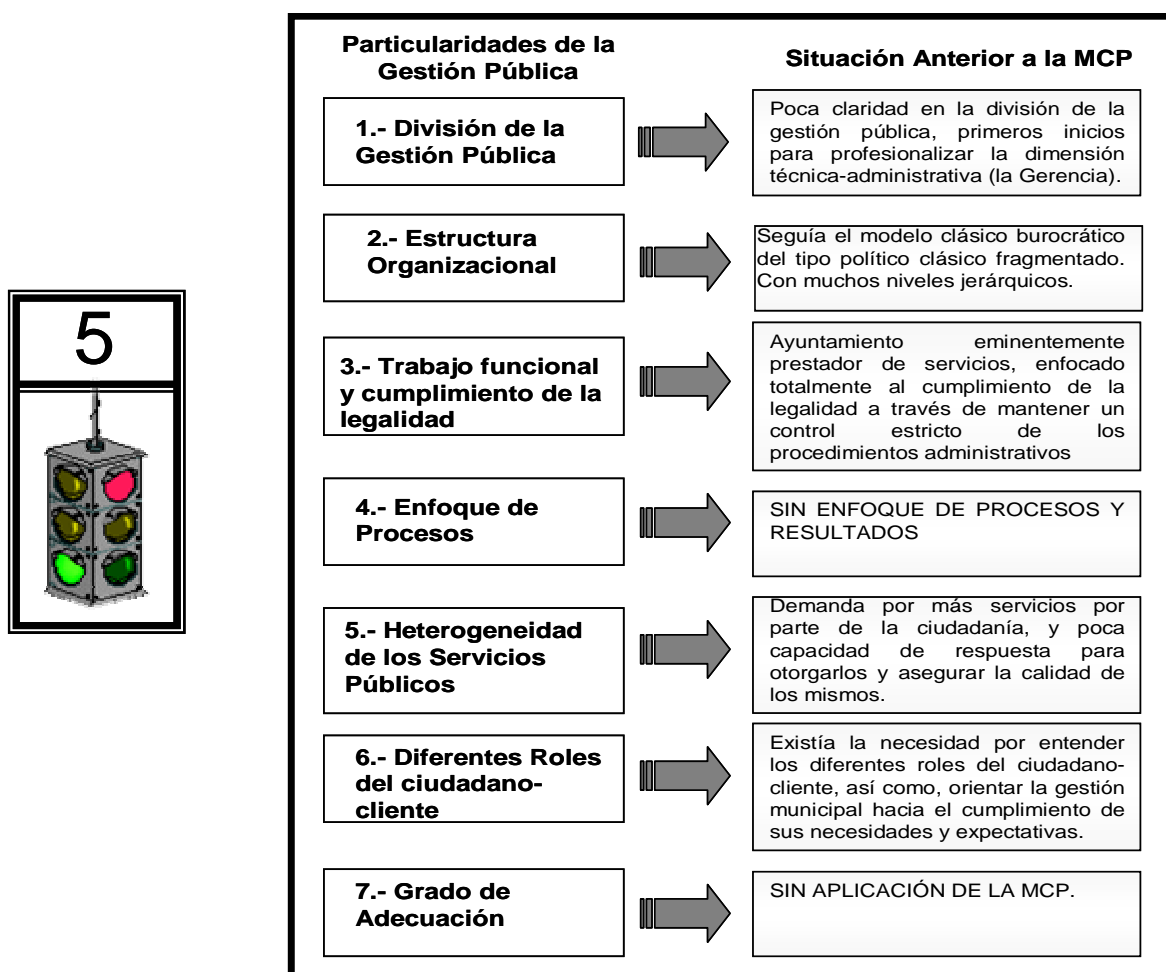
<sup>148</sup> Para Esplugues, un estándar es un parámetro operativo del proceso en cuestión que representa un compromiso de servicio que se ha establecido con los ciudadanos.

estándares de operación. La estandarización para el Ayuntamiento de Esplugues es responsabilidad de los equipos y grupos de mejora, los cuales buscan mantener y prevenir las mejoras que eviten la reaparición de los problemas. Cada una de estas revisiones trimestrales y anuales se han convertido en importantes lecciones aprendidas que son difundidas y comunicadas a empleados y ciudadanos (stakeholders). Y que por ende, le ha permitido a Esplugues sostener la aplicación de su modelo y sistema gerencial. Al respecto, el Adjunto de Gerencia y Coordinador de Calidad Josep María, la aplicación del modelo de gestión a través de su proceso estratégico les ha otorgado lo siguiente:

**«El modelo de gestión nos ha orientado respecto a las actuaciones que debemos llevar a cabo para mejorar nuestros procesos, para hacer las cosas que nos conduzcan a cumplir con mayor eficacia y eficiencia los fines de la organización, incluso, te diría que nos ha llevado a cambiar nuestra forma de pensar como funcionarios públicos (E-EL-01a, junio, 2005)».**

Concluyendo la explicación de los tres contextos de este Ayuntamiento, a continuación se presenta cómo se encontraba la gestión municipal antes de aplicar la MCP:

Figura 29. Particularidades de la gestión pública de Esplugues antes de la MCP<sup>149</sup>



Fuente: Diseño propio

<sup>149</sup> Se presenta el marco de referencia No. 5 (el del impacto de la MCP en la gestión pública) en este orden, ya que se tiene que representar el punto de partida antes de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos.

#### 4.1.2. ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues?

La forma en que se concibe a la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues, que responde a la sub-pregunta: **¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues?**, ha sido un proceso que ha tomado varios años, para construir lo que es en la actualidad esta aproximación gerencial en este Ayuntamiento. De hecho, el Ayuntamiento de Esplugues partió en su camino hacia la MCP, desde sus conceptos más básicos de la misma, es decir, utilizando una metodología de solución de problemas a través de equipos de mejora (una aproximación de la MCP tipo Kaizen de mejoras incrementales), hasta llegar a conformar un *Sistema Gerencial basado en la Mejora Continua de Procesos* (en el subíndice posterior del caso se describe más a detalle cada etapa). Al respecto, el Adjunto de la Gerencia y Coordinador de Calidad comentó:

*« En aquellos años entendíamos que necesitábamos hacer algo y dijimos oye tenemos que mejorar el funcionamiento de la organización de alguna manera, y fue cuando empezamos, primero a detectar que los problemas eran inter-departamentales y luego buscar como solución, los equipos de mejora, con una metodología de resolución de problemas, fuimos aprendiendo en cada período hasta llegar a lo que tenemos ahora, que ya te mostré el sistema gerencial (E-EL-01a, junio, 2005)».*

Después de que el Ayuntamiento de Esplugues aplicara por algunos años la aproximación del tipo Kaizen de la MCP (de solución de problemas), se dieron cuenta que no era suficiente, ya que a pesar de que el personal involucrado se motivaba, no se alcanzaba un impacto real de las mejoras en un proceso de trabajo completo. En otros términos, la MCP concebida como metodología de resolución de problemas a través de equipos de mejora, les quedaba corta en su alcance de mejora, debido a que los procesos dónde se encontraban los problemas departamentales eran de corte horizontal, y la mejora de los mismos, no se circunscribía a las fronteras de los departamentos funcionales. Por tal motivo, el Ayuntamiento de Esplugues pasó de visualizar a la MCP de una metodología de solución de problemas a una que rediseñaba los procesos de trabajo bajo un enfoque horizontal (inter-departamental). Este salto de cómo era la Mejora Continua de Procesos, se dio en gran medida, por el descubrimiento del modelo de excelencia EFQM por parte de la institución. Veamos lo que indica uno de los coordinadores de calidad al respecto:

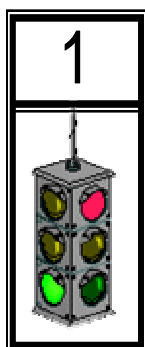
*« El tema de la gestión de los procesos fue un gran hallazgo. De hecho, nos permitió el tener un modelo que integrase de forma ordenada y sistemática todas estas herramientas y técnicas de solución de problemas, que hasta ahora en un poco en función de la necesidad que identificamos como más apremiante realizábamos, por lo tanto la mejora de los procesos con el EFQM, nos permitió hacerlo de forma ordenada (E-EL-02, septiembre, 2005)».*

En años posteriores, debido a los resultados positivos obtenidos con este nuevo enfoque de la MCP operada como una aproximación de rediseño de procesos, se vinculó a la misma, las técnicas de calidad en el servicio para captar y escuchar la «voz» del ciudadano, la cual establecía una serie de acuerdos o compromisos de servicios con la ciudadanía. De esta manera, la MCP fue integrada en la gestión operativa del Ayuntamiento, en aspectos tales como el Plan de Actuación Municipal (el PAM) y el presupuesto operativo. En este sentido, la Mejora Continua de Procesos comenzó a vislumbrarse en el Ayuntamiento de Esplugues como parte de su sistema de gestión, desde un enfoque más holístico y estratégico. Incluso se podría decir, que no sólo formaba parte del sistema de gestión, sino que dicha aproximación gerencial comenzaba a representar el corazón del propio sistema. En la actualidad, el Ayuntamiento de Esplugues gestiona su organización a través de un **Sistema Gerencial por Procesos**, que parte de las necesidades del ciudadano y de otros actores interesados, continúa con la ejecución de los procesos, se mide y se mejora a través de objetivos de procesos e individuales, y nuevamente se vuelve mejorar en ciclos de cuatro años (ver figura 28). En resumen, esta es la forma en cómo se concibe la Mejora Continua de Procesos en la actualidad en el Ayuntamiento de Esplugues. Al respecto uno de los coordinadores de calidad indica:

**« El Sistema de Gestión por Procesos del Ayuntamiento ha sido el eje central yo creo, del proceso de modernización y mejora de esta organización, porque ha servido para que las personas participen, para que las personas sepan lo que se espera de ellas, para que las personas sepan como se les va a medir y por otra parte, ha permitido que el ciudadano sepa que es lo que el Ayuntamiento les va a ofrecer y lo que pueden esperar del Ayuntamiento y una buena parte de la planificación nuestra se ha basado en la gestión por procesos, el presupuesto, el PAM, los objetivos de procesos, hasta los objetivos individuales (E-EL-02, septiembre, 2005)».**

Toda esta evolución de cómo ha sido la Mejora Continua de Procesos, ha sido acumulativa en términos de aprendizaje de esta organización pública (la Gerencia, los coordinadores de calidad, mandos intermedios y empleados). En otros términos, las técnicas y herramientas de la MCP que les funcionaron de acuerdo a su criterio, en cada período de tiempo, se quedaron y se integraron a su sistema de gestión. Cabe resaltar, que durante todo este recorrido, el proceso de aplicación y evolución fue poco planificado, debido a que cuando se inició el esfuerzo de mejora por parte del Ayuntamiento, prácticamente no existía ningún tipo de experiencia previa en el sector público español. A continuación se muestra cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4. de esta memoria de tesis.

Tabla 17. Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues



Elementos de la MCP	Resultados
Principios Rectores y Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Integración:</b> <u>La Mejora Continua de Procesos representa el elemento central de su Sistema de Gestión.</u></li> <li>• <b>Enfoque de Procesos:</b> Les ha permitido la combinación de la especialización departamental con el enfoque de transversal de los procesos a través de una organización matricial.</li> <li>• <b>Visión Holística:</b> Para Esplugues, sólo se puede tener continuidad en las mejoras, si se integra en un sistema de gestión que alcance el conjunto de la organización.</li> <li>• <b>Énfasis en el factor humano:</b> Representa un elemento clave para conducir y dirigir el Sistema de Gestión por Procesos.</li> <li>• <b>Compromiso con la ciudadanía:</b> Se ha arraigado una cultura de medición, rendición de cuentas y estandarización de los procesos y servicios (Compromisos de Servicio) a lo largo de los años.</li> </ul>
Modelos de Referencia de Calidad y Excelencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión por Calidad Total (TQM) y el modelo EFQM.</li> <li>• Mejora Continua de Procesos (MCP) del tipo incremental Kaizen y del tipo de rediseño (por sí solas y combinadas).</li> </ul>
Técnicas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Historia de la Calidad (QC Story) y Mapas de Procesos.</li> <li>• Metodología de Rediseño de procesos.</li> <li>• Responsables y dueños del proceso.</li> <li>• Equipos de mejora y grupos de cambio (de procesos).</li> <li>• Cuadros de Mando y autoevaluaciones de Premios.</li> <li>• Técnicas de Calidad en el Servicio (encuestas, paneles, etc.).</li> </ul>
Herramientas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siete herramientas básicas (centradas en los diagramas de Pareto, de Causa-Efecto y la lluvia de ideas).</li> <li>• Diagrama de contexto.</li> <li>• Matriz de servicios-procesos-tareas-claves.</li> <li>• Cuadros RECI.</li> <li>• Matriz de actividades que agregan valor (en la situación actual).</li> <li>• Plan de acción de mejora (Diagrama de Gantt).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1.3. Descripción de la aplicación y evolución de la MCP

La aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues, se pueden enmarcar como una serie de cinco de etapas evolutivas identificadas durante la investigación, las cuales representa la respuesta a la sub-pregunta de investigación planteada de: **¿Cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues?** Dichas etapas evolutivas son las siguientes:

1. **Etapa de Enfoque Gerencial-Trabajo por Funciones Departamentales (1989-1992).**



2. ***Etapa de Elementos Básicos de la Mejora Continua (1993-1996).***
3. ***Etapa Clásica<sup>150</sup> de Gestión por Calidad Total, Excelencia y Mejora (1997-1998).***
4. ***Etapa de Enfoque de Sistema y/o Modelo Gestión por Procesos (1999-2001).***
5. ***Etapa de Enfoque de Vinculación Estratégica a la Mejora Continua de Procesos (2002-Hasta ahora).***

Por cada etapa evolutiva que afloró en el Ayuntamiento de Esplugues, también se lograron identificar las actividades de mejora que se realizaron durante este mismo periodo de tiempo (ver figura 30 dentro de la caja que representa a cada etapa evolutiva). Las actividades de mejora identificadas han estado orientadas a mejorar los procesos del Ayuntamiento a lo largo de los años, y han sido sustentadas, potenciadas o inhibidas por una serie de elementos que se lograron identificar en el análisis de este caso. De hecho, esta cadena de etapas evolutivas, actividades de mejora, elementos básicos, potenciadores y de resultados sentaron las bases necesarias para aplicar, y en el futuro sostener la Mejora Continua de Procesos, dentro de la gestión del Ayuntamiento de Esplugues. Partiendo de este análisis se responde la sub-pregunta de investigación planteada de: ***¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en la Mejora Continua de Procesos?***

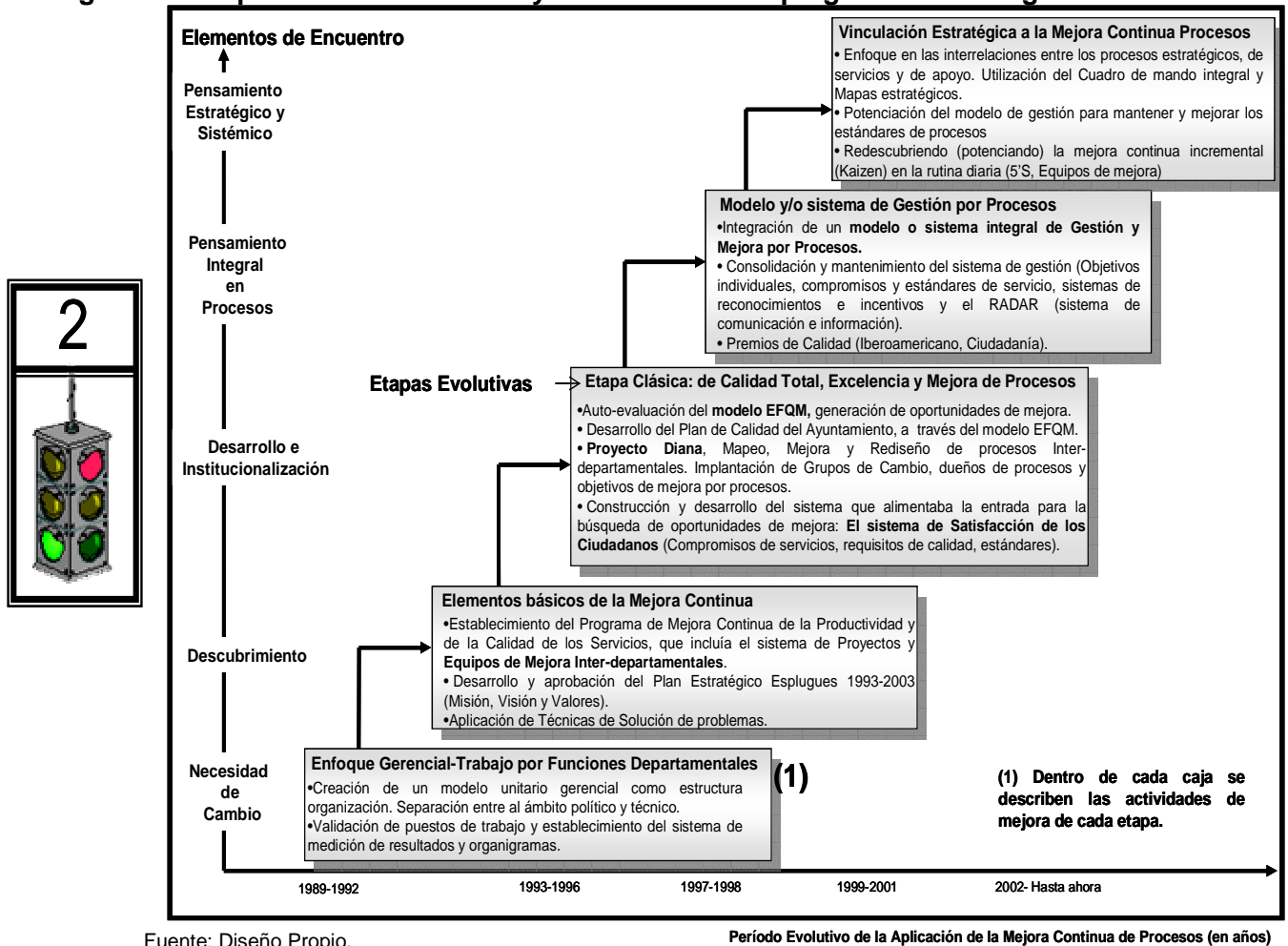
Siguiendo la lógica establecida en el apartado 2.4., para seguir con una lectura fluida y visual de esta memoria de tesis, a continuación se muestra el marco de referencia establecido para la sub-pregunta de investigación planteada en este apartado. Asimismo, este marco de referencia servirá de base para describir cada una de las etapas evolutivas identificadas con sus correspondientes actividades de mejoras, así como, las características de cada una de ellas, y las metodologías, técnicas y herramientas específicas que fueron utilizadas durante el proceso evolutivo.

A continuación se muestran las etapas evolutivas y las actividades de mejora de las Mejora Continua de Procesos:

---

<sup>150</sup> Nombre dado por uno de los entrevistados del Ayuntamiento.

Figura 30. Etapas Evolutivas en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat



#### 4.1.3.1. Etapa Enfoque Gerencial-Trabajo por Funciones Departamentales (1989-1992)

Desde que la ciudad de Esplugues vivió sus primeras elecciones democráticas en el año de 1979, el partido que tomó el gobierno y que hasta la fecha lo mantiene en diferentes reelecciones ha sido el Partido Socialista de Cataluña. Dicho partido político desde sus inicios en el gobierno afrontó la necesidad de solucionar la gran cantidad de demandas básicas de servicios, principalmente infraestructuras que tenía la ciudadanía después del período franquista. De tal manera, que el gobierno del Ayuntamiento de Esplugues de aquella época centró todos sus esfuerzos en solventar todas estas necesidades nacientes, que los llevó como consecuencia a generar un déficit presupuestario. Como bien señala el Director del Departamento de Finanzas y Gestión de Recursos:

**«Además, había un déficit fiscal significativo, por una parte acumulado de años anteriores, pero el problema fundamental era que año tras año había un desajuste entre los ingresos y los gastos. La parte de los ingresos había una multitud de figuras impositivas poco rentables, poco flexibles y mal gestionadas y difícilmente con una escasa eficiencia, es decir, eran su gestión era muy costosa y al mismo tiempo requería una complejidad técnica importante. Por otra parte, el nivel de los costes había una necesidad muy importante de reducir los costes, a la hora de reducir se hacía difícil cual eran los problemas en los que había que reducir (E-EL-02, septiembre, 2005)».**

La necesidad de cambio se agudizaba para finales de los años ochenta, se seguían demandando servicios y al mismo tiempo el Ayuntamiento se veía imposibilitado de obtener más recursos, problema derivado del déficit fiscal acumulado en varios años. Por lo tanto, de acuerdo a sus funcionarios era imposible realizar más inversiones que ayudarían a afrontar la demanda. Además, **Esplugues es un término municipal muy pequeño, que urbanísticamente está muy consolidado** por lo tanto, su capacidad para crecer o expandirse más allá de lo realizado era prácticamente nula. Sin inversión en proyectos urbanos, con déficit fiscal (pocos ingresos) derivado de las grandes inversiones realizadas para hacer frente a los servicios demandados en los primeros años del Ayuntamiento, y además, con una continua demanda creciente de servicios, el Ayuntamiento de Esplugues no tuvo más remedio que buscar mecanismos de gestión en el sector privado que, con las adaptaciones necesarias, le permitiesen hacer frente a las demandas subyacentes y al mismo tiempo pudieran mejorar el rendimiento y la capacidad tanto técnica como financiera de la organización. Al respecto el Coordinador de Calidad señalaba:

*«Una ciudad como Esplugues enclavada en un área metropolitana como la de Barcelona, pues a nivel de infraestructura, de equipamientos, de servicios a los ciudadanos, estaba prácticamente todo por hacer, eso requirió unas inversiones muy importantes de fondos públicos, que lógicamente repercutió en la recaudación de estos fondos por parte de los ciudadanos, y entonces claro, el ayuntamiento de Esplugues estaba en una situación bastante crítica desde el punto de vista presupuestario, es decir, de los ingresos. Y por otra parte los ciudadanos, en la década de los ochenta se habían creado muchas infraestructuras, se les había dado muchos servicios, eran los primeros ayuntamientos democráticos, estaba casi todo por hacer, pues los ciudadanos confiaron en el ayuntamiento y seguían pidiendo al ayuntamiento soluciones en sus problemas. Por lo tanto, el Ayuntamiento tenía que dar una respuesta, pero por otro lado, está respuesta no podía basarse en inversiones, no podía basarse en más gastos dinero, teníamos que buscar una fórmula en la que pudiéramos continuar satisfaciendo a los ciudadanos cada más exigentes, pero con el mismo dinero, teníamos que buscar un mecanismo eficaz para hacer esto. En aquel momento pensábamos, que una manera de mirarlo para lograr lo que buscábamos, ser más eficiente, era ver que hacían en el sector privado e intentar adaptar de alguna manera, algunas veces de forma muy creativa, todas las técnicas que se estaban implantando o aplicando en el sector privado (E-EL-01a, junio, 2005)».*

En ese mismo tenor de ideas nuevamente los dos coordinadores de calidad comentaron:

*«...se hicieron acciones para construir la infraestructura del municipio, no olvides de que estamos hablando del área metropolitana, de un municipio densamente poblado, muy pequeño, por lo cual lo que era el espacio para crecer del territorio estaba totalmente agotado, por lo que lo único que nos permitía seguir avanzando era mejorar la gestión de los servicios que estaba prestando el Ayuntamiento. Y que con los modelos y los sistemas que disponíamos claramente burocráticos, bastante obsoletos, no podíamos continuar, con la cual se había la necesidad de aprovechar al máximo los recursos, que teníamos que ya empezaban a verse que no habría posibilidad de crecer, pues se vio que la necesidad más viable era mejorar en la gestión (E-EL-03, octubre, 2005)».*

*«Esplugues es un municipio urbanísticamente muy consolidado y las haciendas locales están basados en gran medida en el crecimiento de los municipios, si el municipio crece, hay recursos para gestionar, si el municipio no crece, está difícil. En el caso de Esplugues 4 kilómetros y medio, un municipio que no crece, y que no tiene tantos recursos, tiene que buscar la fórmula más con lo mismo, de orientar mejor los servicios, de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, hacer más eficientes la producción de esos servicios, nosotros empezamos antes (E-EL-01b, febrero, 2007)».*

De esta manera, entendiendo la magnitud del problema y la situación, **los responsables de la Administración local decidieron adoptar un modelo gerencial, representado por la figura de una Gerencia como órgano único responsable de la gestión**, este hecho les permitiría, organizar todo el trabajo establecido con el fin de reducir la presión fiscal y al mismo tiempo, desarrollar una gestión más profesional y sensible a las exigencias y necesidades cambiantes de los ciudadanos.<sup>151</sup> Con esa visión en mente y ante las limitaciones que tenían (imposibilidad de seguir creciendo), enfocaron sus esfuerzos en el activo más importante para su organización (su gente). En otras palabras, utilizar el talento de su gente para organizar y mejorar el trabajo existente.

Una de las primeras tareas fue una extensa campaña de profesionalización de su personal directivo a través de un programa específico de Desarrollo de Directivos<sup>152</sup>, que luego en etapas posteriores se trasladó a su personal técnico más operativo. A través de estas primeras acciones, esta Administración local entró de lleno en un proceso de mejora y modernización para cambiar la manera en que se venía trabajando hasta esos momentos. No obstante, cabe resaltar que este proceso de cambio, tenía que hacerse sin aumentar los costes y sin descuidar la atención al ciudadano que sería el valuarte de su modelo gerencial. De hecho, en palabras del Gerente de la institución, el Ayuntamiento de Esplugues realmente requería un cambio para finales de los ochenta y principio de los noventa, veamos lo que indica:

**«Teníamos una organización bastante obsoleta. No servía para cumplir con eficacia nuestras funciones. Nos habíamos convertido en una organización eminentemente prestadora de servicios y teníamos puesta la atención de una manera casi exclusiva, en los servicios y procedimientos administrativos. Era fundamental conciliar el principio de legalidad con el de eficacia y eficiencia. Y nuestro reto ha sido intentar conseguir conciliar éstos con los de economía, equidad y excelencia (Giner Rodríguez 2002, p. 1)».**

En esencia, en esta primera fase en que el elemento común era la necesidad de cambio, la voluntad y el apoyo por parte de la cúpula política de la institución fue fundamental. De hecho, el primer Alcalde de la era democrática de Esplugues expresaba un verdadero compromiso político, representado por ejemplo en sus acciones dirigidas a reorganizar los roles políticos y los roles técnicos-administrativos a través de la creación de la figura de la Gerencia (ver figura 26 del organigrama) con el fin de mejorar la gestión y reducir el déficit

---

<sup>151</sup> También se reorganizó el departamento de Atención Ciudadana de manera que se crearon los primeros PAC'S (Puntos de Atención al Ciudadano). Además se elaboró el primer reglamento de Atención Ciudadana. Tomado del esquema evolutivo del Ayuntamiento de Esplugues presentado por el Gerente del Ayuntamiento en el Club de Gestión. Documento Interno de 1997.

<sup>152</sup> Algunos de sus directivos del Ayuntamiento se prepararon en las primeras ediciones del Master de Dirección y Gestión Pública de ESADE o Función Gerencial para la Administración Pública (FGAP).

fiscal. Esta voluntad y apoyo por parte del intrépido Hidalgo<sup>153</sup> se refleja en las palabras del Director del Departamento de Finanzas y Gestión de Recursos:

**«Fundamentalmente el impulso al proceso de cambio surge de una voluntad expresada por el propio Alcalde, es decir, aquí el tema del liderazgo estuvo muy claro, desde el primer momento, porque es el propio alcalde Antonio Pérez, él puso de manifiesto la necesidad de transformar la gestión (E-EL-02, septiembre, 2005)».**

La colaboración y el compromiso inicial por parte del Alcalde Pérez y la cúpula política, le permitió al Ayuntamiento de Esplugues organizar su estructura organizacional a través de establecer las funciones departamentales y desarrollar la descripción de los puestos de trabajo. Al mismo tiempo, la *Gerencia* recién creada comenzó a realizar los preparativos para la implantación del sistema gerencial del Ayuntamiento. Por lo tanto, el objetivo fundamental de este órgano único era **consolidar un sistema de Gestión por Calidad Total, que incluyera las voces de los ciudadanos en la gestión diaria del Ayuntamiento**. En otras palabras, reestructurar la relación que ya se tenía con el ciudadano con el fin de mejorar tanto la gestión interna como la calidad de los servicios que se ofrecían. De acuerdo a la experiencia de las personas (Los coordinadores de calidad) que vivieron esta etapa inicial de *«Enfoque Gerencia-Trabajo por funciones departamentales»*, y a los documentos analizados, las principales actividades de mejora que fueron claves en esta etapa fueron:

- 1) **La voluntad y el apoyo político**, liderada por el Alcalde del momento a través de acciones específicas de apoyo por parte del Equipo de Gobierno.
- 2) **Establecimiento de un nuevo modelo de relación entre representantes políticos y técnicos** (Creación de la Gerencia enfocada a resultados-Modelo Gerencial unitario).
- 3) **Recomposición y adelgazamiento del organigrama técnico-administrativo** (menos niveles y menos unidades), ver en la figura 27 el actual.
- 4) **Énfasis en la comunicación interna y en la formación** para el desarrollo de habilidades directivas del personal técnico de la gerencia (Seminarios, Masters para los directivos y el Gerente).
- 5) **Comenzar a orientar a la organización hacia los resultados**, por ejemplo a través de comenzar a medir el trabajo cotidiano y a escuchar de una forma más sistemática al ciudadano-cliente (generar reportes del funcionamiento de los servicios o establecer las primeras encuestas de servicio al ciudadano).

---

<sup>153</sup> Frase tomada del Caso de Docencia del Adjuntament d' Esplugues. Elaborado por el Departamento de la Dirección de Operaciones e Innovación de ESADE. Específicamente realizado por Miguel Ángel Heras y Jaime Hugas para el curso académico 1996-1997.

#### 4.1.3.2. *Etapa de Elementos Básicos de la Mejora Continua (1993-1996)*

Como se indicó, cuando apareció la figura de la Gerencia en el Ayuntamiento, y por consiguiente el nombramiento de un profesional en el más alto nivel del organigrama técnico-administrativo, el Ayuntamiento de Esplugues, comenzó a transitar por una nueva etapa, que dejaba atrás la clásica visión del cumplimiento de la legalidad y normatividad del gobierno hacia los ciudadanos. Sin embargo, durante este nuevo camino caracterizado por un **período de descubrimiento**, la misma Gerencia comenzó a vislumbrar que el trabajo por funciones departamentales estructurado en un modelo organizacional burocrático-mecanicista «*no todo marchaba bien*». En otros términos, la misma Gerencia observó que en cada departamento el trabajo fluía y se realizaba siempre de manera aislada, lo que repercutía en claros problemas de coordinación entre los mismos, y por supuesto en el servicio que se brindaba al ciudadano. Por tal motivo, para el año de 1994 como parte de su Plan Estratégico de Ciudad (Esplugues 1993-2003), previamente elaborado y aprobado, se consolidó una estrategia de acción denominada: «**Programa de Mejora Continua de la Productividad y Calidad de los Servicios (PMCPCS)**»<sup>154</sup>. Dicho programa recogía los principios estratégicos y filosóficos de calidad y mejora continua plasmados en la misión y la visión de la institución (ver tabla 16).

Estando concientes de los problemas que ocurrían entre los departamentos, y definitivamente inmersos en un cambio que ya había iniciado desde la fase anterior, el Ayuntamiento de Esplugues comenzó a buscar respuestas (descubrir) en las técnicas gerenciales de la calidad para tratar de resolver los problemas en los métodos de trabajo que surgían entre los departamentos. Un día de primavera de 1993 recibieron la visita de un profesor de la Universidad Politécnica de Cataluña que se había desarrollado en el Instituto Jurán de la Calidad en los Estados Unidos de América. Dicho profesor había «escuchado» en el ambiente que rodea a las Administraciones públicas, que ésta Administración local había comenzado a realizar esfuerzos en materia de calidad, lo que lo motivó a acercarse para observar su experiencia. A partir de este acercamiento, el profesor de la Universidad Politécnica de Cataluña le aconsejó el Ayuntamiento, la creación de equipos de mejora inter-departamentales que utilizara una metodología de solución de problemas basada en las ideas de Jurán (1974), la cual, haría frente, a los problemas de métodos de trabajo que se presentaban. De tal manera, que los coordinadores de calidad del Ayuntamiento siempre abiertos a seguir explorando nueva alternativas aceptaron la

---

<sup>154</sup> Específicamente se plantearon en el Plan Estratégico 1993-2003 dos objetivos específicos que fueron definidos para el período 1993-1999, los cuáles eran: 1) “Implantar mecanismos adecuados para oportunidades de mejora y llevarlas a cabo a través del trabajo en grupo”, y 2) “Facilitar la formación necesaria para aumentar los conocimientos y habilidades para el trabajo en grupo”.

propuesta, después de su respectivo análisis de conveniencia y adaptabilidad, emprendieron las siguientes acciones enmarcadas en su llamado Programa (PMCPSCS):

- *Constituir **Equipos de Mejora** para llevar a cabo acciones respecto a problemas comunes a varios departamentos.*
- *Realizar una **formación formal en metodologías de solución de problemas** y herramientas de gestión de calidad.*
- *Formalización de las relaciones «cliente-proveedor» internas a través de los denominados «**contratos internos**», que otorgaba acuerdos con respecto a los procesos de trabajo entre departamentos.*
- *Definir un **catálogo de servicios públicos** tanto externos como internos, con su correspondiente diseño de indicadores para conocer el nivel de calidad de los mismos.*

Cabe señalar, que de acuerdo al equipo responsable del PMCPSCS en aquel momento, estas iniciativas tenían como objetivos resolver los problemas crónicos inter-departamentales que se estaban generando en el funcionamiento ordinario de la institución. Por lo tanto, se buscaba con la aplicación de este Programa (PMCPSCS) además de resolver los problemas que surgían entre los departamentos, mejorar la comunicación interna, sensibilizar a los empleados hacia una cultura de calidad, reducir los costes operativos y por supuesto, prevenir futuros problemas similares. La siguiente cita explica el fundamento de las acciones del Ayuntamiento:

*«Y bien después de esta fase en la que se fue implantando el sistema gerencial, se fue encaminando la organización hacia los resultados, pues vimos que la mayoría de los problemas y la mayoría de las oportunidades estaban precisamente entre departamentos, es decir, eran oportunidades en las que estaban afectados diversos departamentos, las oportunidades estaban entre los departamentos. Teníamos que ver cómo mejorábamos estas relaciones entre los departamentos, decíamos por ejemplo en aquel entonces: el organigrama está muy bien dentro de las cajas las cosas funcionan más o menos bien o razonablemente bien. **Ahora por dónde perdemos el aceite es entre las cajas, entre una y otra, es decir, el problema estaba entre las cajas, pero ahí fue cuando pensábamos que las oportunidades eran inter-departamentales y buscábamos alguna fórmula para implicar a diferentes departamentos en la solución de los problemas. Y está fórmula fue precisamente la de los equipos de mejora.** Todos los equipos de mejora que en aquel entonces se constituyeron fueron equipos inter-departamentales. Nosotros les aconsejamos que no hubiera sólo gente de diferentes departamentos, sino de diferentes niveles jerárquicos de la organización. Lo que queríamos es que se pudiese abordar un mismo problema, desde todas las perspectivas posibles, y esto, nos lo dio los equipos de mejora (E-EL-01b, febrero, 2007)».*

Es importante destacar, que nuevamente el apoyo político fue sustancial durante esta etapa de descubrimiento, este compromiso se reflejó a través de los mensajes de impulso para que los empleados voluntariamente se anotaran en los listados que formarían los equipos de mejora. Cada plática de sensibilización realizada por el Alcalde y el Gerente fortalecía el espíritu de mejora que se empezaba a sembrar en esta Administración local. De tal manera, que como expresa el Adjunto de gerencia y Coordinador de Calidad....

*«Aquí lo que hicimos en esta etapa, fue identificar, que todos los departamentos nos dijeran cuáles eran los problemas más importantes para mejorar el funcionamiento de sus propios departamentos.*

*Cuando tuvimos la relación de todos los problemas, fue cuando realmente intuimos, se puso relevante los problemas en que estaban implicados todos los departamentos. A partir de aquí lo que hicimos fue una formación-acción, utilizando las herramientas básicas de resolución de problemas. En esta formación-acción se constituían los equipos de mejora, al empezar la acción formativa e iban trabajando ya sobre los problemas reales que se habían detectado con anterioridad. De forma que cuando acababa la acción formativa, tenían ya planificada la solución del problema. La planificación de la solución del problema se presentaban en el salón de plenos del Ayuntamiento y a los representantes políticos, en todas asistió el Alcalde, de forma de visualizar la importancia que merecía el Ayuntamiento esta nueva manera de trabajar. A partir de aquí, se aprobaban los proyectos de mejora y el mismo equipo era el responsable de implantar esas mejoras (E-EL-01a, junio, 2005)».*

...el Ayuntamiento de Esplugues a través del Comité Técnico de Gestión aprovechó la reacción que provocaron las pláticas y la presencia del Alcalde, para identificar los principales problemas de métodos de trabajo que aquejaban a la institución.<sup>155</sup> Con cada problema identificado se comenzaron a formar los equipos de mejora inter-departamentales<sup>156</sup> en base a los perfiles del personal que voluntariamente se había registrado, es decir, se seleccionaba al personal en función del contenido del problema que se deseaba atacar. Así que durante la **formación-acción** que se brindaba a los equipos de mejora, éstos eran constituidos<sup>157</sup>, se les asignaba el problema en cuestión, y desde ese momento se compatibilizaba tanto la adquisición de técnicas y habilidades necesarias (la parte de formación) con la aplicación de la metodología de mejora. Dicha metodología didáctica consistía en elaborar un Proyecto de Mejora, de forma que cuando terminaba el curso, el Proyecto de Mejora estaba prácticamente finalizado, es decir, listo para su implantación. El resultado de todo este mecanismo fue que durante esta etapa llegaron a existir hasta 31 equipos de mejora trabajando en problemas específicos. Se involucraron cerca de 119 personas, que representaba el 63% de la plantilla, una verdadera «movida» en la institución.

---

<sup>155</sup> Los problemas estaban orientados a encontrar anomalías que mejoraran la relación cliente-proveedor interno entre departamentos, anomalías que ayudasen a reducir costes operativos, y claro está la mejora de la comunicación interna que contribuyera a eliminar las barreras inter-departamentales. La forma en que se realizó fue a través de dinámicas de tormentas de ideas en los departamentos en las cuáles se planteaban los objetivos previamente mencionados para encontrar los problemas más crónicos de los mismos (Memoria de los Equipos de Mejora del Ayuntamiento de Esplugues, 1997, p. 7, 15)

<sup>156</sup> Para el Ayuntamiento de Esplugues un equipo de mejora se define como: “Un equipo de personas de diferentes departamentos y de distintos niveles jerárquicos, que ha tiempo parcial se reúnen y trabajan para eliminar un problema crónico inter-departamental que afecta, al menos, a todas las personas del equipo. Y lo hace siguiendo un método y aplicando unas técnicas determinadas” (Memoria de los Equipos de Mejora del Ayuntamiento de Esplugues, 1997, p. 7)”.

<sup>157</sup> De acuerdo a la Memoria de los Equipos de Mejora del Ayuntamiento de Esplugues (1997), p. 11, cada equipo de mejora era constituido por el Gerente a propuesta del Comité Técnico de Dirección que se basaba en los listados de personal voluntario, y en la relación de problemas previamente definidos. Cada equipo de mejora estaba constituido por unas 15 personas en promedio cada uno, y estaban organizados a través de un *coordinador del equipo* (de carácter obligatorio su participación) y sus *componentes* (integrantes de forma voluntaria). También se asignó la figura del *facilitador*, persona elegida por la Gerencia para dinamizar y dar soporte técnico a un equipo de mejora. Cada facilitador sólo podría conducir máximo dos equipos de mejora. Se integraron en el proceso 18 facilitadores.



En este sentido, durante el trabajo de implantación de los Proyectos de Mejora, gran parte de los equipos trataron cuestiones muy relacionados con los procesos de trabajo del Ayuntamiento. Sin embargo, el enfoque de mejora sólo se limitaba a partes de todo el proceso completo, especialmente con lo que el Ayuntamiento denominaba **«las interfases»**, es decir, **las secciones (grupo de tareas) del proceso horizontal que atravesaban de un departamento a otro**. Esta primera reflexión permitió a los coordinadores de calidad del Ayuntamiento, entender que la sola aplicación de una técnica de solución de problemas, no era suficiente, si realmente se querían mejorar los procesos de la institución. Al respecto el Adjunto de Gerencia y Coordinador de Calidad indica:

*«De entrada con los equipos de mejora, con las técnicas de solución de problemas, esas técnicas nos funcionaban para resolver pequeños problemas, nos funcionaban, nos funcionaban bien, pero lo cierto es que las mejoras que hacíamos eran muy incrementales, y necesitábamos de mejoras más drásticas, esta fue una de las conclusiones a las que llegamos a finales del noventa y cinco y principios del noventa seis, cuando ya teníamos en marcha treinta y tantos equipos. Para esto funcionaba bien, la gente estaba muy motivada para aplicar estas técnicas, de verdad. Se conseguían mejoras, pero no eran el tipo de mejoras que necesitaba la organización, y ahí fue cuando descubrimos el modelo de la EFQM (E-EL-01b, febrero, 2007)».*

Con toda esta experiencia que se empezaba a acumular, los coordinadores de calidad se dieron a la tarea de establecer un proceso estructurado que guiara la integración de los equipos de mejora y coordinara las actividades subsecuentes relacionadas con la resolución de los problemas definidos. Dicha metodología de mejora continua representaba para el Ayuntamiento de Esplugues *«el cómo mejorar o los pasos a seguir para mejorar a través de sus equipos de mejora»*. En sus inicios, la metodología fue proporcionada por una compañía consultora encargada de la formación (OPS Factoria de Serveis). No obstante, la conceptualización teórica final que se utilizó fue desarrollada e institucionalizada por la misma Administración local. En su diseño, esta metodología estaba constituida en dos etapas básicas. La primera orientada a la constitución del equipo de mejora y la definición del problema, y la segunda orientada, a la obtención del consenso del equipo de mejora para solucionarlo, hasta la presentación del Proyecto de Mejora.

A esta metodología de seis (6) pasos el Ayuntamiento, la denominó simplemente: **«Metodología de Equipos de Mejora»**. En la siguiente tabla, se describe cada uno de los seis pasos de dicha metodología:

**Tabla 18. Metodología de los Equipos de Mejora del Ayuntamiento de Esplugues**

Metodología	Descripción	Herramientas
Paso 1. Constitución del equipo de mejora.	El equipo de mejora se constituía una vez que se había identificado y seleccionado un problema. El Comité Técnico de Dirección y la Gerencia autorizaban su creación. Todo ello era apoyado por el informe técnico del problema mismo realizado por los Coordinadores de Calidad (un estudio de la petición).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo de Constitución</li> <li>• Programa de Formación (De ser necesario).</li> </ul>
Paso 2. Definir y medir los problemas en cuestión y sus causas.	Los problemas u oportunidades de mejora se definían a través de las evaluaciones departamentales o situaciones que se observaban en el trabajo cotidiano. Una vez que se seleccionaba se delimitaba de forma cuantificable, se medía y se identificaban y enumeraban todas las causas posibles del mismo. Finalmente, las causas eran priorizadas para evitar la reaparición del problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuadro de Responsabilidades</li> <li>• Hojas de verificación y de recolección de datos.</li> <li>• Tormenta de ideas</li> <li>• Selección ponderada</li> <li>• Diagrama de Pareto.</li> <li>• Diagrama de Ishikawa o Causa-Efecto.</li> </ul>
Paso 3. Elaborar y consensuar propuestas de mejora.	En este punto el equipo de mejora tenía que profundizar en la búsqueda de todas las soluciones viables, cuantificadas en coste, en tiempo y recursos, hasta lograr que el problema desapareciera. Además era imprescindible que existiera consenso entre todos los integrantes para que se estableciera en conjunto soluciones eficaces a los problemas determinados. Finalmente se establecía un objetivo de mejora que tenía que ser medible y cuantificable.	
Paso 4. Planificar.	La planificación contemplaba todas aquellas actividades que llevarán a resolver el problema y cumplir con el objetivo de mejora. En ella, se debería de especificar a través de un plan, los responsables, recursos, y fechas de seguimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagrama de Gantt</li> </ul>
Paso 5. Implantar y seguimiento.	En este punto el equipo de mejora implantaba su plan determinado y se le brindaba un seguimiento por parte del facilitador del equipo del avance del mismo. Cualquier cambio en el plan original tenía que ser autorizado por el Director del equipo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de Implantación</li> <li>• Cuadro de Responsabilidades después de la mejora</li> </ul>
Paso 6. Evaluar y mantener.	Si se encontraban desviaciones el equipo de mejora junto con el facilitador llevaba a cabo las acciones correctoras y preventivas oportunas. Una vez concluida la evaluación de los efectos de las mejoras implantadas, el equipo de mejora elaboraba y presentaba un informe de resultados a través de su director al Comité Técnico de Dirección. En esta etapa también se les otorgaba reconocimientos por los resultados logrados. Finalmente si el equipo solucionaba el problema el equipo de mejora se disolvía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de Evolución.</li> <li>• Guía para presentación de resultados.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia tomada de los soportes documentales del Ayuntamiento de Esplugues.

Los resultados de los Proyectos de Mejora con el uso de la metodología fueron variados (ver anexo 15). Diecisiete (17) de los treinta y uno equipos de mejora conformados documentaron y resolvieron con éxito los problemas que se plantearon, al grado que presentaron su proyecto ante el resto de los empleados del Ayuntamiento (un 54,83%, más de la mitad), y por sus resultados se les brindó un reconocimiento aprobado por la Comisión de Gobierno<sup>158</sup>. Otros equipos de mejora no lograron su cometido y se disolvieron sin resultados (6 en específico, el 19.35%), mientras que el resto se quedó en un intento parcial de conseguirlo, tratando de implantarlo (8 en específico, 25.80%) hasta que se desvaneció (**ver anexo 15**). Dentro de los equipos que si lograron resultados, hubo uno que sobresalió sobre resto, el grupo denominado: «*Espluinver*». La experiencia de este equipo de mejora fue expuesta por parte de los mismos integrantes del mismo en un foro de Gestión por Calidad Total en la Universidad Carlos III de Madrid, es decir, más allá de las fronteras del Ayuntamiento.<sup>159</sup> Una de sus integrantes comenta su experiencia durante su estancia en el equipo:

*«Y claro compartir esto con el día a día de tu trabajo, que ya es bastante muy lleno, pero cuando ves lo positivo que es que te den un curso, y se implanta lo que viste, y eso, me hizo sentir muy bien. Los métodos fueron bien porque los íbamos aplicando conforma lo íbamos obteniendo y no tuvimos ningún problema, solamente el problemas que teníamos era tener poco tiempo, porque como el día a día de algunas personas era muy lleno, entonces tuvimos que encontrar un tiempo para reunirnos tal día tal hora y en ocasiones hasta las tardes y las noches..... Luego fuimos a Madrid a la Universidad Carlos III, que también hicimos intercambio de experiencias con ellos. Esto también fue muy positivo y bueno, y vimos que la gente ahí también se preocupaba de estos temas, ellos se asombraban porque no teníamos incentivos, y claro nosotros no teníamos ningún tipo de remuneración, y se quedaban un poco sorprendidos, y claro, esto lo hacíamos porque queríamos, y luego ¿cómo le explicas esto a ellos? Ahí estaba supongo muy bien explicado. Y se preguntaban como le hicieron al principio nuestros jefes para convencernos de hacer una cosa de este tipo, yo creo que fue con ilusión de mejorar, nada más (E-EL-06, junio, 2006)».*

Para finalizar, después de prácticamente dos años y medio de recorrido, el Ayuntamiento de Esplugues empezó a vislumbrar que lo conseguido hasta ahora no era suficiente, y que de acuerdo a lo que habían observado con los resultados de los equipos de mejora que se habían quedado en el camino (logros parciales) y con aquellos que se habían disuelto sin conseguir resultados, los problemas que fueron trabajados bajo esta técnica de solución de problemas no resolvía las anomalías del proceso completo que se presentaban en las *interfases* entre los departamentos. En otras palabras, no se mejoraba el proceso en su totalidad. Este hecho dio pie, a que el Ayuntamiento en su conjunto comenzará a

---

<sup>158</sup> En un estudio comparativo de los Equipos de Mejora entre la Universidad Carlos III y el Ayuntamiento de Esplugues se reporta como experiencia de éxito al 60.7%. No obstante, este estudio incluyó a los equipos con logros parciales como éxito. Parrado Díez, S. (2001). *“El enfoque participativo de la gestión de la calidad y los objetivos organizativos: ¿Convergencia o divergencia? Un análisis empírico.* V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Pág. 10.

<sup>159</sup> Datos obtenidos del sistema de información de control y seguimiento RADAR del Ayuntamiento, así como de la Revista interna del sistema de calidad denominada: “El Quadern de la Qualitat”. Número especial de la semana de la calidad, Noviembre de 1999.

vislumbrar una nueva forma de entender la mejora del trabajo, la cual se desarrolla en la siguiente etapa evolutiva.

Finalmente, los coordinadores de calidad y algunos trabajadores que participaron activamente en esta fase, hicieron su propia reflexión de lo que se había sucedido durante esta segunda etapa evolutiva los elementos básicos de la Mejora Continua. A continuación se presentan algunas pautas encontradas que resumen esta segunda etapa:

**Tabla 19. Pautas encontradas de la segunda etapa evolutiva**

Pautas Encontradas	Evidencias
<p>La metodología y las herramientas utilizadas fueron adecuadas, eficaces y sencillas, lo que permitió que se utilizaran con todo su potencial, tanto por personal con un alto nivel de formación, como por el personal menos cualificado de la institución.</p>	<p>«Al menos en mi equipo se respetaba de manera rigurosa los pasos a seguir y se utilizaban en todo momento las herramientas que se aprendieron en la formación, quiero decir, con la ayuda de los facilitadores. Además te aseguro que yo recuerde nunca tuvimos problema en utilizarlas durante las reuniones de trabajo (E-EL-04, octubre, 2005)».</p>
<p>Los cursos de formación fueron una actuación fundamental para consolidar el arranque de esta etapa.</p>	<p>«Una conclusión a la que llegamos de aquellos primeros intentos, fue que sin formación, nuestros empleados no hubiesen tenido los conocimientos teóricos necesarios para aplicar la metodología de los equipos de mejora (E-EL-01a, junio, 2005)».</p> <p>«Sobre el tema de la formación, creo que se debe rescatar y mantener. Antes de entrar en este departamento lo veían un poco como ¿formación?, pero ahora, creo que es un instrumento imprescindible dentro de la organización, y sobretodo, la formación en calidad y la formación adecuada al puesto de trabajo, esto nos ayuda a mejorar nuestro rendimiento (E-EL-03, octubre, 2005)».</p>
<p>La participación y el trabajo en equipo empezaron a sentar las bases de un pensamiento más integral (de proceso) y participativo. Se iniciaron además los primeros esfuerzos para romper las barreras departamentales (forma de trabajo de varios años), hecho que fortaleció el involucramiento y la motivación del personal, así como la comunicación inter-personal.</p>	<p>«En esta etapa la aplicación de las técnicas se enfocaron un poco más hacia los procesos y un poco más hacia aquello que sirvió para romper las barreras. Cuando veías que sobre un mismo proceso podrían participar cualquier persona, desde un conserje hasta un directivo, aquello rompió bastantes esquemas, y veías que con una técnica como esa, pues permitía que todo el mundo participara; motivaba la participación de cualquier tipo de persona, sin ningún complejo (E-EL-03, octubre, 2005)».</p> <p>«Me acuerdo de la pared llenas de post it amarillos con muchas ideas pegadas, era la primera vez que aportaba buenas ideas, porque yo soy una persona que me gusta aportar lo que sé, y además cómo entendía lo que había afuera cuando se servía al ciudadano. Yo me acuerdo que me la pase y me sentí bien. Te puedo decir que me divertí, tanto dando mis ideas como escuchando las ideas de mis compañeros. Creo que lo de la calidad, nos sirvió para que hubiera un muy buen ambiente en el grupo, lo que antes no existía (E-EL-05, noviembre, 2005)».</p>
<p>Los problemas a resolver seleccionados no fueron lo suficientemente importantes, desde el punto de vista del impacto para la institución. Además, muchas de las soluciones eran poco creativas y prácticamente no fortalecían el flujo</p>	<p>«Y lo que me pidió fue que yo siguiera a los equipos de mejora, que los impulsará, que los pudiera dinamizar, a eso ya era difícil para mí, lo que me hacía salir de mi casita, de mi departamento, en mi lugar de trabajo y salir hacia el Ayuntamiento, moverme por todo el departamento conocer cosas que ni sabía que existían, y trabajar y empujar a personas que nunca había trabajado en equipo. Porque además todos los equipos de</p>

del proceso.	<i>mejora eran equipos interdisciplinarios y además trabajaban por problemas que tenían entre ellos, que algunos que no eran ni problemas, ni mucho menos disputas, eran cosas de que no estaban bien elaboradas, pero que no eran ni problemas (E-EL-03, octubre, 2005)».</i>
Transcurso de un tiempo excesivo entre la realización del plan de mejora y la presentación de resultados del mismo, esto provocó que algunos esfuerzos de mejora no se concluyeran (equipos disueltos sin llegar al resultado) o sólo se quedaran en resultados parciales.	<i>«Es verdad que hubo algunos equipos que no fueron lo suficientemente eficientes a la hora de conseguir las mejoras que tenían planteadas. Creo que no faltó ser más eficiente en la aplicación tanto de la metodología como de las herramientas. Los equipos de mejora tardaban mucho en llegar a lo que se quería. Viéndolo ahora después de algunos años, yo creo que el falló estuvo en que no comprendimos el fondo filosófico de la metodología de mejora continua, con respecto a lo que queríamos, que era mejorar los procesos (E-EL-01a, junio, 2005)».</i>
Faltó ir más al fondo de los problemas, algunos de ellos atravesaban las fronteras departamentales o simplemente no eran bien definidos.	<i>«Creo que la definición de los problemas fue algo que también pudimos haberlo mejorado, en aquel momento seleccionábamos los problemas en base a lo que más se percibía a sus efectos, pero en realidad, teníamos pocos datos de qué los causaba, si eran problemas compartidos (dos departamentos), o simplemente no lo visualizábamos completo (E-EL-01a, junio, 2005)».</i>
El trabajo cotidiano generaba dificultades para generar tiempo al trabajo de los equipos de mejora.	<i>«Luego se vio, que a lo mejor no acabamos de liderar es que esas personas que trabajaban en conjunto para un departamento luego volvían a su departamento y el jefe y el responsable inmediato les decía que estaba muy bien que trabajarás en esas tareas que trataran de resolver este problema, pero que aquí, había mucho más trabajo (E-EL-03, octubre, 2005)».</i>

Fuente: Elaboración propia

#### **4.1.3.3. Etapa Clásica de Gestión de Calidad Total, Excelencia y Mejora de Procesos (1997-1998)**

Con todas estas reflexiones en la mente de los coordinadores de calidad y el gerente, el Ayuntamiento de Esplugues comenzó a vislumbrar que no bastaba con solucionar los problemas que se detectaban entre los departamentos de la institución, se necesitaban mejoras más profundas e integrales que realmente llegaran a impactar a los procesos de trabajo. De esta manera, entre los años de 1996 y 1997, se deciden adoptar como estrategia de gestión, el **Modelo Europeo de Excelencia y Calidad (EFQM)**, que de acuerdo a sus funcionarios armonizaba con el modelo del Ayuntamiento (Valores, misión y visión) que se habían establecido en el **Plan Estratégico del Ayuntamiento (1993-2003)**. Cabe destacar, que dicho esfuerzo, fue generado con el fin de sumar, no de eliminar, para reforzar la inercia de mejora continua previamente establecidas en las etapas anteriores. Por lo tanto, el EFQM brindaba una respuesta global, holística, que les permitía situar las actividades de mejora que tenían en marcha<sup>160</sup> y reforzarlas unas con otras. En la siguiente

<sup>160</sup> Estas iniciativas se centran en equipos de mejora, técnicas y herramientas de solución de problemas, formación-acción y los contratos cliente-proveedor internos, todas establecidas en la etapa de los elementos básicos de la Mejora Continua.

cita se observa lo señalado como propósito inicial de la entrada del modelo EFQM en esta etapa:

«De entrada con los equipos de mejora, con las técnicas de solución de problemas, esas técnicas nos funcionaban para resolver pequeños problemas, nos funcionaban, nos funcionaban bien, pero lo cierto es que las mejoras que hacíamos eran muy incrementales, y necesitábamos de mejoras más drásticas, esta fue una de las conclusiones a las que llegamos a finales del noventa y cinco y principios del noventa seis, cuando ya teníamos en marcha treinta y tantos equipos. Para esto funcionaba bien, la gente estaba muy motivada para aplicar estas técnicas, de verdad. Se conseguían mejoras, pero no eran el tipo de mejoras que necesitaba la organización, y ahí fue cuando descubrimos el modelo de la EFQM. Y ahí pensamos que esas mejoras que habíamos empezado a realizar la organización de tipo incremental con los equipos, las podíamos reforzar con otro tipo de mejoras con un modelo mucho más amplio que es el que te proporcionaba el modelo de la EFQM (E-EL-01b, febrero, 2007)».

Previa conceptualización de un **Plan de Calidad (1996)**<sup>161</sup>, que guiaría el camino ya emprendido, el primer paso realizado durante de esta etapa que buscaba *el desarrollo y la institucionalización* fue la aplicación de la primera auto-evaluación al sistema de gestión del Ayuntamiento utilizando los principios del EFQM. De tal manera, que esta primera auto-evaluación aportó nuevas áreas de oportunidad que vinieron a reafirmar las ideas que circundaban en la institución acerca de gestionar sus procesos de manera integral y holística. En otros términos, si realmente se querían cumplir con las necesidades y expectativas que los ciudadanos tenían de los servicios que el Ayuntamiento de Esplugues brindaba, entonces, se tendría que cambiar del enfoque tradicional establecido en etapa inicial de gestionar el trabajo por *Funciones Departamentales*, a una gestión más enfocada a resultados totales (gestión por procesos). Así que el Ayuntamiento de Esplugues, comprendió que tenía que concebir un proyecto que les ayudara a mejorar dicha situación. **Este proyecto se denominó DIANA**<sup>162</sup>.

El proyecto Diana comenzó a finales de 1996 y principios de 1997, y para su implantación se dividió en dos fases principales: la primera que se desarrolló entre 1996 a 1997, consistió en la definición y optimización de los procesos de trabajo (procesos críticos<sup>163</sup>).

---

<sup>161</sup> El Plan de Calidad de 1996 constaba de una serie de acciones prioritarias que buscaban elevar el la calificación de la primera auto-evaluación del modelo EFQM en sus nueve variables. En este sentido, sus principales acciones prioritarias eran: 1) Definir e implantar los procesos fundamentales de la organización poniendo a los ciudadanos como el centro de mira de los mismos; 2) Crear un sistema integrado gerencial teniendo como base los mismos procesos; 3) Redefinir un sistema de comunicación interna, con el fin de motivar la acción coordinada de las personas; 4) Redefinir e implantar un sistema de reconocimientos y recompensas al personal que incremente la motivación y refuerce la orientación a procesos y resultados.

<sup>162</sup> Las siglas de DIANA, corresponden a letra inicial de sus objetivos básicos: (D) de definir procesos, (I) de implantar el modelo de gestión, (A) asegurar la satisfacción del ciudadano, (N) negociar compromisos de servicio, (A) automatizar procesos operativos. El Comité Técnico de Dirección decidió que para hacer operativo el Plan de Calidad de 1996, se diseñaría un proyecto operativo denominado: DIANA.

<sup>163</sup> "Un proceso crítico" para Esplugues, es aquel en los cuales se deben centrar las prioridades de mejora por tener mayor impacto en orden jerárquico de: la satisfacción del ciudadano, el enfoque económico, y el beneficio a los empleados. Vicen, J. (2001). "Las administraciones locales y la calidad: Un sistema de indicadores integrado con un modelo de excelencia en la gestión". Ponencia realizada en la Junta de Castilla y León, p. 78.

Mientras que la segunda fase, consistió en el establecimiento de «compromisos de servicio» o estándares de servicio que los procesos rediseñados tenían que cumplir, dicha fase del Proyecto DIANA abarcó desde 1997 hasta principios de 1999. Con estas dos fases del Proyecto DIANA en movimiento, el Ayuntamiento de Esplugues se embarcó en una verdadera etapa de auge de la calidad en la institución. Para sus funcionarios esta etapa, fue el período «clásico» de la implementación de la Mejora Continua de Procesos en su Administración, y representó un verdadero cambio radical en la forma de trabajar para todos los que colaboraban en él. Dos citas sustentan lo descrito:

**«En el tema de la mejora de procesos, es decir, aquí ha habido evoluciones, pero si en algún momento ha habido un salto significativo ha sido con el Proyecto Diana, ese fue el momento que quizás se dio un salto cualitativo para mí más importante, el período clásico. Porque implicó la movilización prácticamente de toda la organización, la toma en conciencia de lo que era un proceso, porque ya empezábamos a hablar de procesos, la optimización de los procesos claves de la organización, la aceleración de los equipos de mejora vinculados con un equipo de proceso o grupo de cambio en concreto, no tanto su enfoque era en necesidades puntuales, se hacía de una forma sistemática y para mí fue el momento clave, el salto cualitativo fue ese (E-EL-02, septiembre, 2005)».**

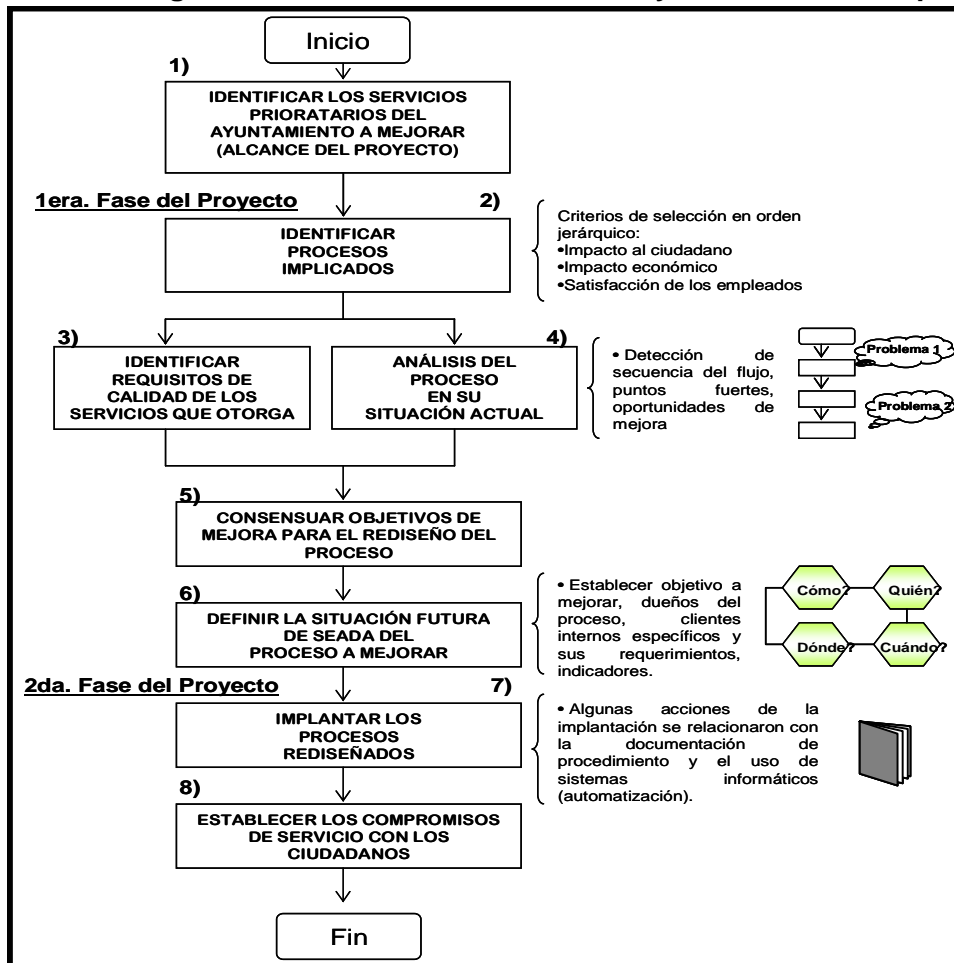
*«Mi opinión personal es que cuando empezamos este tema con Cap-Géminis, fue una revolución brutal en no sólo en el departamento si no en la organización, eso creo una euforia impresionante nuevas metodologías, nuevos indicadores, eso generó una cantidad de motivación para mejorar de manera brutal (E-EL-04, octubre, 2005)».*

Como ya se indicó, el principal propósito de la primera fase de implantación del Proyecto DIANA era la definición exhaustiva y detallada de los procesos de la organización. Sin embargo, más allá de contratar una compañía consultora que los documentará, el Ayuntamiento de Esplugues apostó por realizarlo a través de la participación de sus propios empleados, aprovechando el impulso de los equipos de mejora de la etapa anterior. Por esta razón, los medios de participación que utilizó el Ayuntamiento de Esplugues para aplicar esta primera fase del proyecto, además del Comité Técnico de Dirección que validaría los resultados que arrojará el proyecto, y del Comité de Seguimiento del Proyecto (encargado de coordinar el proyecto), fueron los grupos de trabajo, que se clasificaron en dos grandes entidades:

- **Los Grupos de Cambio:** compuestos por empleados de diferentes departamentos implicados en el mismo proceso, su función es llevar a cabo el rediseño del proceso y la correspondiente implantación de las mejores definidas del proceso mismo.
- **Los Grupos de trabajo:** compuestos por técnicos con un nivel alto de especialización, con la misión de identificar, en cada área de servicio, los requisitos de calidad de los procesos, los indicadores para medirlos para elaborar posteriormente los Compromisos de Servicio con los Ciudadanos.

A través de estos vehículos de participación el Ayuntamiento de Esplugues inició **la aplicación de una metodología de ocho (8) pasos para mejorar continuamente sus procesos** (ver figura 31), no sin antes, realizar un programa de una formación intensivo que abarcó entrenamiento a todos los integrantes de ambos tipos de equipos. En ambas actividades de mejora – grupos de trabajo y formación – participaron alrededor de 194 empleados, prácticamente el 90% de los empleados del Ayuntamiento.

Figura 31. Metodología de Rediseño de Procesos del Ayuntamiento de Esplugues



Fuente: Interpretado de la Memoria a las Mejoras Prácticas (Proyecto Diana). (2000). Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat. Pág. 12.

Con la aplicación de esta metodología, el Ayuntamiento de Esplugues pasó de un enfoque específico y puntual mejorar por resolución de problemas, a un enfoque más integral que consideraba a la gestión y mejora de los procesos y a la satisfacción de los requerimientos de los ciudadanos como elementos fundamentales. Explicando de manera breve la metodología de rediseño de procesos del Ayuntamiento, el Comité Técnico de Dirección (CTD) partió del análisis del catálogo de servicios existente de la institución (**Paso 1**), para posteriormente establecer qué procesos de dichos servicios tendrían que ser rediseñados. Este primer paso de la metodología se realizaba en base a un análisis de las funciones



departamentales y los servicios más críticos, que a ojos (experiencia por supuesto) del CTD tenían un impacto directo en la satisfacción del ciudadano (**Paso 2**). Cada proceso seleccionado se asignaba a un grupo de trabajo que iniciaba el análisis detallado del mismo. Para el Ayuntamiento de Esplugues era imprescindible la participación de todos los empleados involucrados en los procesos seleccionados para el análisis de los mismos, no importando a que departamento pertenecían. Cada grupo de trabajo comenzaba determinando la situación actual del proceso («AS IS» por sus siglas en inglés –Cómo se encuentra el proceso–), detectando con ello, las fronteras del proceso, sus puntos fuertes, el flujo del proceso, los roles y responsabilidades de los actores del procesos, sus posibles indicadores de medición, y sus oportunidades de mejora (**Paso 3 de la figura 31**). Las herramientas que se utilizaba para llevar a cabo esta tarea fueron tres básicamente: El diagrama de flujo, el Mapa de Procesos (Brown Paper)<sup>164</sup> y el Cuadro RECI (Responsable, Ejecutor, Consulta e Informante). En este paso de la metodología, cada grupo de trabajo apoyados por el Equipo de Seguimiento del Proyecto se respondía tres preguntas básicas durante sus sesiones de trabajo de rediseño del proceso: *¿Qué es lo que desencadena la tarea?, ¿Qué actividades se realizan en orden secuencial?, ¿Cuál es el producto/servicio final de todas las tareas y cuáles son sus entradas al inicio del mismo?*

Una vez que se construía el mapa completo del proceso de manera secuencial (ver un ejemplo en el anexo 16), se procedía a detectar las áreas de oportunidad del mismo. Teniendo completada esta tarea entonces se procedía a elaborar el cuadro RECI de cada proceso, por ejemplo, se preguntaba cuestiones tales como: *¿Quién es el responsable del proceso?, ¿Quiénes son los ejecutores y los que consultan la información del mismo?, y finalmente, ¿Quiénes informan los resultados del proceso?* Paralelamente, cada grupo de trabajo identificaba los requisitos de calidad que tenían que cumplirse con el proceso (**Paso 3 de la figura 31**), información que provenía de la propia voz de los ciudadanos la cual era convertida en requisitos de calidad específicos del servicio que se otorgaba. Cerca de 2,500 ciudadanos participaron a la convocatoria para determinar los requisitos de servicio de esta fase del proyecto DIANA, dicho evento se realizó primero a través de grupos focales y posteriormente con paneles de ciudadanos<sup>165</sup>. La información era proporcionada

---

<sup>164</sup> De acuerdo a lo observado el uso que se le da, a esta herramienta para Mapear los procesos en el Ayuntamiento de Esplugues es la tradicional, es decir, se coloca una cartulina de color marrón en la pared, sobre la cual se dibujan el diagrama de flujo del proceso, en forma de diagrama de bloques o cajas. Los trabajadores utilizan post-its de distintos colores para pegarlos poniendo ideas que representen distintas categorías de oportunidades (Ver fotografía No. 1).

<sup>165</sup> Durante sus etapas evolutivas el Ayuntamiento de Esplugues ha ido modificando su Sistema de Gestión de la Satisfacción de los ciudadanos, de acuerdo a los hallazgos encontrados en la última etapa, este sistema comenzó con los grupos focales, y ha terminado en este tercer ciclo de revisión de los compromisos de servicio, en la técnica de los paneles de ciudadanos, mecanismo que les ha permitido a los ciudadanos dar opiniones sin necesidad de reunirse (la encuesta y la información soporte de los compromisos de servicio se entrega en su domicilio); conocer, antes de dar una opinión, toda la información disponible sobre el tema, y conocer las

por los ciudadanos en forma de necesidades e incluso de expectativas del servicio analizado, además, cada evento de recolección de datos con la ciudadanía se realizaba bajo la supervisión del Equipo de Seguimiento del Proyecto y el Director del Departamento a donde correspondía el servicio. Una vez obtenidos los datos (la voz del cliente), los grupos de trabajo completaban y precisaban la información cualitativa recogida en los grupos focales o en los paneles con los ciudadanos. Tarea nada sencilla que se minimizaba con el conocimiento profundo que tenían los integrantes de cada grupo de trabajo de los servicios y procesos analizados. Además de los datos de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, cada grupo de trabajo contaba con la información de quejas y sugerencias del ciudadano que se había comenzado a recoger durante la primera etapa evolutiva.

Con toda esta información, los grupos de trabajo transformaban las necesidades del ciudadano-cliente en características del servicio e indicadores que funcionaban como *estándares o parámetros específicos de comparación*. Cada estándar definido se reafirmaba aún más su definición con un análisis comparativo (Benchmarking) con otras Administraciones locales que gestionaban con el modelo EFQM. Para ser más específico pongamos como ejemplo el proceso de *Atención a la Ciudadanía*, el tiempo máximo (estándar) que se estableció para dar respuesta a una queja y una sugerencia de los ciudadanos, fue de 10 días, en comparación con otras Administraciones locales que lo habían fijado en 15<sup>166</sup>. Finalmente la jerarquización para mejorar de dichos requisitos de servicio (convertidos en estándares) se realizó mediante la Encuesta General de Servicios efectuada en 1997 a 800 ciudadanos los cuáles puntuaron, cuáles eran los servicios y los requisitos prioritarios que el Ayuntamiento tendría que enfocarse para su mejora<sup>167</sup>.

Ambos resultados de los anteriores pasos 3 y 4 convergen en el **paso 5**, es decir, la tarea de consensuar los objetivos de rediseño del proceso con los jefes de departamento. En ella se establecían los criterios para realizar, aplicar y evaluar las mejoras que se tendría que

---

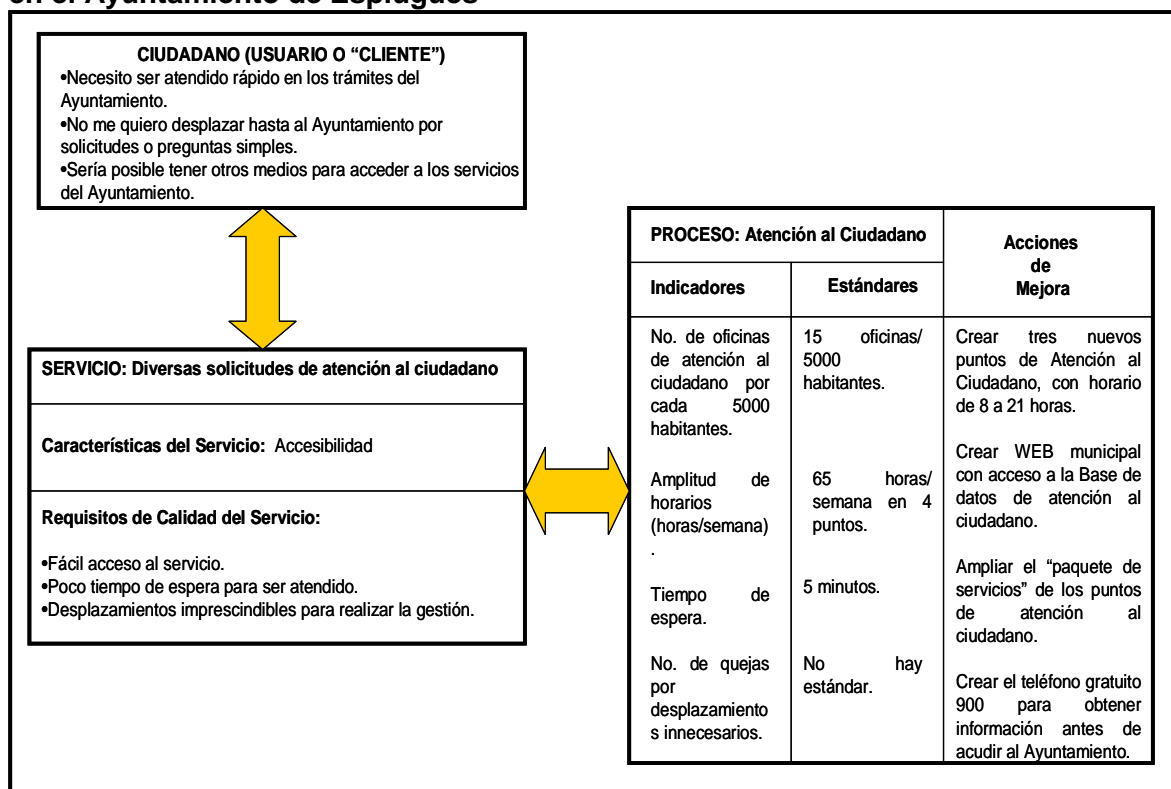
opiniones y comentarios de los demás integrantes en el Panel para poder dar su última opinión sobre los distintos aspectos tratados. Por lo tanto, esta técnica se realiza a través de dos cuestionarios, en el primero se remite toda la información de los compromisos de servicios (dossier informativo) de los 10 paneles de servicios integrados que son: atención al ciudadano, trámites administrativos, seguridad diaria, vía pública, parques y jardines, servicios sociales, y culturales, tráfico, medio ambiente y deportes. Cada uno de ellos es revisado por el ciudadano remitido al Ayuntamiento para su análisis. Una vez analizado se remite nuevamente un segundo cuestionario al ciudadano que integra los reportes del primero, ayudando así, a centrar las necesidades y expectativas de los participantes de los paneles.

<sup>166</sup> Las Administraciones Locales que se compararon con el Ayuntamiento de Esplugues fueron: Ayuntamientos de la Provincia de Barcelona, incluido el de la ciudad condal, además de algunos gobiernos locales de los USA a través incluidas en el banco de datos de la American Society for Quality. Esta búsqueda se realizó a través de un Benchmarking informático de los estándares que tenían fijados cada institución.

<sup>167</sup> Las encuestas generales se realizan cada 2 años a 800 ciudadanos mediante entrevistas domiciliarias, dichas encuestas tienen un error máximo de muestreo de +- 3%, en ellas se verifica los resultados obtenidos durante la implantación del Proyecto DIANA.

implantar, lo que dio pie al **paso 6**, en el cual se estableció la situación futura deseada de cada proceso (El «*TO BE*» a dónde llegar). En términos sencillos, hasta este punto cada proceso analizado por el grupo de cambio ya contaba con una descripción detallada de cómo se debería de realizar el proceso (su diagrama de flujo en su situación actual) y se le asignaba un dueño o responsable del proceso responsable de coordinar el mismo. Contaba al igual con sus acciones de mejora, así como, el beneficio esperado por las mismas. Completado el análisis documental por parte de los grupos de trabajo, se pasaba a la acción, es decir, la implantación de las mejoras (**el paso 7 de la figura 31**). A continuación en la figura siguiente se muestra un ejemplo del vínculo entre la voz del ciudadano y la metodología de mejora:

**Figura 32. Ejemplo del vínculo entre la voz del ciudadano y el rediseño de procesos en el Ayuntamiento de Esplugues**



Fuente: Diseño Propio.

El paso 7 representó el inicio de la segunda fase del proyecto DIANA, en la cual tomó el relevo de la participación de los empleados los grupos de cambio (empleados más cerca de la operación del trabajo). Cada grupo de cambio bajo un plan de implantación que ellos mismos realizaban llevaba a cabo la aplicación de las mejoras planteadas. Cabe señalar que gran parte de los grupos de cambio hicieron uso de las Tecnologías de Información (aplicaciones informáticas), para reducir las brechas entre la situación actual y la situación futura deseada de los procesos que se buscaban rediseñar. Además todas las mejoras a

los procesos de trabajo que tenían una ingerencia directa con el ciudadano se comunicaban con antelación por los medios oficiales de comunicación que el Ayuntamiento de Esplugues tenía y tiene fijados (boletines, la Revista Municipal y la página WEB).

El último paso de la metodología, **el paso 8 de la figura 31**, es el establecimiento de los «**Compromisos de Servicio**», tarea esencial que ha ayudado a la institucionalización y posiblemente a la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos. Para el Ayuntamiento de Esplugues un *Compromiso de Servicio*, se puede entender como:

**«El punto de encuentro entre las necesidades y expectativas de los ciudadanos con respecto a la capacidad de la organización para satisfacerlas».**

En este sentido en términos de procesos, los Compromisos de Servicio representan los mismos estándares de operación de los procesos (Giner-Rodríguez, 2002, p. 5).

A este punto, el proyecto DIANA concluía pero daba paso a la integración de un mecanismo que sería parte de las actividades cotidianas del sistema de gestión del Ayuntamiento de Esplugues. En este sentido, todos los Compromisos de Servicio establecidos durante aquellos años son revisados cada 2 años a través de una encuesta general con la ciudadanía, y cada 4 años a través de los paneles con los ciudadanos. Además el avance del cumplimiento de los mismos (rendición de cuentas) es abanderada por los políticos de la institución que publican el resultado de los mismos cada 4 años en los medios informativos del Ayuntamiento (la Revista Municipal – Pont d' Esplugues – y la página WEB). La forma de en la que se expresan los resultados de cumplimiento de los compromisos de servicio van desde el rendimiento de los procesos, en términos de cumplir con el estándar o compromiso de servicio, hasta el grado de satisfacción que tienen los ciudadanos con respecto al servicio que reciben. Al respecto el Adjunto de la Gerencia y Coordinador de Calidad señalaba:

**«Yo creo que la mejora de procesos vinculada a estándares o compromisos de servicios ha sido una de las más estrategias potentes que hemos tenido, porque cómo son los políticos los que publican los compromisos con los ciudadanos, de alguna manera implicamos a ellos en la gestión del día a día. De alguna manera, estos compromisos de servicio son estándares que hay que cumplir en el día a día y esto en una organización política es muy importante, por que el político tiende más a respaldar no tanto del día a día de la organización, sino en aquellas actuaciones que tiene comprometidas en sus programas electorales, de manera que este era un tema que nos pareció muy interesante desde ese punto de vista (E-EL-01b, febrero, 2007)»**

Un ejemplo visual de la aplicación de la metodología de los grupos de cambio y los grupos de trabajo realizado durante las etapas se puede observar en las siguientes fotografías:



**Fotografía No. 1. Grupo de Cambio trabajando en su Paper Brown, en el rediseño del proceso de atención a la ciudadanía (Mayo 1998)**



**Fotografía No. 2. Sesiones de trabajo de los grupos de cambio y los grupos de trabajo durante el desarrollo del Proyecto DIANA (Mayo 1998)**

Es importante destacar, que durante esta etapa «*clásica de la calidad y la mejora continua*» se consolidó una metodología de rediseño de procesos que no sólo resolvía problemas específicos de la operación de los mismos, sino que además mejoraba y rediseñaba todas las áreas de oportunidad encontradas en todo el proceso integrado (no importando si la operación del mismo se encontraba en varios departamentos funcionales). De esta manera, el enfoque de Excelencia integral proporcionado por el modelo EFQM, consolidó aún más a la Mejora Continua de Procesos como parte del quehacer diario del Ayuntamiento. Con esta consolidación, se generó una energía motivacional entre todos los participantes (coordinadores, ciudadanos, empleados e incluso políticos) que sentían que se cambiaba a pasos agigantados. Al respecto el técnico de Innovación y gestión señalaba:

**«La aplicación de esta metodología yo sentía que a la gente la regeneraba, deberás la gente llegaba a decir que podían “tocar la calidad”. Ahora sí que hemos tocado la calidad, la gente estaba muy animada, y estaban con muchas ganas de aportar cosas, se veían como liberados trabajo (E-EL-03, octubre, 2005)».**

O por otro lado, el dueño del proceso de Atención a la Ciudadanía indicaba:

**«No se vio como algo que representaba irse a trabajar a la calle norte, era parte de nuestro día a día, cualquier situación que podía afectar al proceso, se llamaba al grupo de cambio, y decíamos, oye tú cómo ves esta propuesta de mejora...., recuerda que antes del proyecto DIANA éramos funcionarios de diferentes departamentos, te digo al menos en mi experiencia personal llegó a formar parte del día a día (E-EL-04, octubre, 2005)».**

Y finalmente, el Adjunto de la Gerencia y Coordinador de Calidad afirmaba:

*«...esto es una metodología, que no es la misma metodología como la de los equipos de mejora que trataban problemas mucho más concretos de un proceso, en este caso estábamos abordando todas las posibles mejoras de un proceso, o al menos las que se identificaban como posible. Esto produjo la optimización a todos los niveles, tanto en el sentido de que el resultado del proceso se ajustaba a unos estándares exigentes, y sabemos que son exigentes por qué eran unos estándares muchos mejores a los que había anteriormente, en el caso de que hubiesen estándares, si que además teníamos datos comparativos de lo que hacían otras organizaciones y entendíamos que los que poníamos aquí eran exigentes. Y por otro lado se consiguió una eficiencia importante, una reducción de recursos en la prestación de éstos servicios y está el segundo principio con el que fuimos definiendo nuestro sistema de gestión (E-EL-01b, febrero, 2007)».*

Para finales de esta etapa evolutiva (finales de 1998), la metodología de rediseño de procesos vinculada al establecimiento de Compromisos de Servicios evolucionó a un sistema de gestión que el Ayuntamiento de Esplugues denominó: *«El Sistema de Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos»*. Dicho sistema que combinaba técnicas de calidad en el servicio y el rediseño de procesos representó la plataforma de un futuro sistema de gestión y mejora de procesos. No obstante, hasta ese momento, la información que suministraba el *Sistema de Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos* representaba la principal referencia para mejorar los procesos del Ayuntamiento. Por esta razón, para el Ayuntamiento de Esplugues, el rediseño y la mejora de procesos vividos durante esta etapa *«clásica»* tenían como finalidad conseguir estándares de servicio que fueran acorde a las necesidades y expectativas del ciudadano-cliente y, desde su óptica particular, siempre que fuera posible, que fueran lo más exigente en relación a otras Administraciones locales con las cuales se pudieran comparar.

Además de este sistema de gestión de la satisfacción de los ciudadanos, que alimentaba la mejora de los procesos, el cual se encontraba sustentado en la inercia de fervor hacia la calidad y la mejora que se había generado durante esta etapa *«clásica»*, el Ayuntamiento de Esplugues aplicó dos auto-evaluaciones más del modelo de la EFQM, elevando su puntaje de los 200,01 de la primera auto-evaluación a 392,6 de la segunda, y a 438 en la tercera. Lo que prácticamente le otorgaba niveles de una organización de Excelencia Europea de acuerdo al modelo EFQM<sup>168</sup>. Finalmente como resultado cuantitativo<sup>169</sup> de esta etapa *«clásica»*, que consolidaba todo el esfuerzo de MCP a través del proyecto DIANA, el Ayuntamiento de Esplugues desarrolló su primer mapa de procesos compuesto por 22 de

---

<sup>168</sup> De acuerdo a la Guía Práctica para desarrollar, implantar y revisar la Auto-evaluación de mi organización. EFQM. 1999-2003. p. 15.

<sup>169</sup> La compañía consultora que guió el Proyecto Diana reportó en su informe final de resultados del 05 de enero de 1998, que el Ayuntamiento de Esplugues obtuvo un ahorro de más de 20 millones de pesetas por el rediseño de 9 procesos principales analizados. Los cuales fueron 1) Gestión de quejas y sugerencias, 2) Gestión del mantenimiento y vía pública, 3) Gestión de organización de actividades públicas, 4) Gestión de la comunicación, 5) Gestión de proveedores, 6) Gestión de atención al ciudadano, 7) Gestión del mantenimiento y custodia de equipos, 8) Gestión de solicitudes y 9) Planificación estratégica.

los mismos, los cuales se clasificaron en tres grandes grupos: *Los procesos estratégicos*, los cuales sustentaban la planificación y el desarrollo estratégico de la institución; *los procesos de servicio*, o aquellos procesos que transforman las necesidades y expectativas de los ciudadanos en resultados que van acorde al compromiso de servicio generado con ellos mismos, y *los procesos de apoyo*, o aquellos procesos que apoyaban la ejecución del resto de los procesos de la institución. A continuación se muestra este primer mapa de procesos:

**Tabla 20. Primer Mapa de Procesos de Esplugues**

Procesos de Servicio		Procesos de Apoyo	
1	Quejas y sugerencias.	13	Calidad.
2	Atención al Ciudadano.	14	Gestión de Sistemas de Información.
3	Participación y Comunicación.	15	Recursos Humanos
4	Solicitudes.	16	Proveedores y Relación con asociaciones.
5	Información Demográfica y procesos electorales.	17	Mantenimiento de equipos.
6	Actos públicos.	18	Proyectos de obra.
7	Archivo y gestión documental.	19	Planificación y Desarrollo estratégico.
8	Servicios Personales.	20	Gestión Presupuestaria y finanzas.
9	Planteamiento y Gestión urbanística.	21	Desarrollo de nuevos servicios.
10	Medio Ambiente y Vía Pública.	22	Actividades jurídicas administrativas.
11	Seguridad Ciudadana y Vigilancia.		
12	Gestión Tributaria y Recaudación.		

Fuente: Diseño Propio a partir de la memoria del Ayuntamiento de Esplugues denominada: "Experiencia del Ayuntamiento en la Mejora de Procesos". (1998). Empresa Cap Gemini.

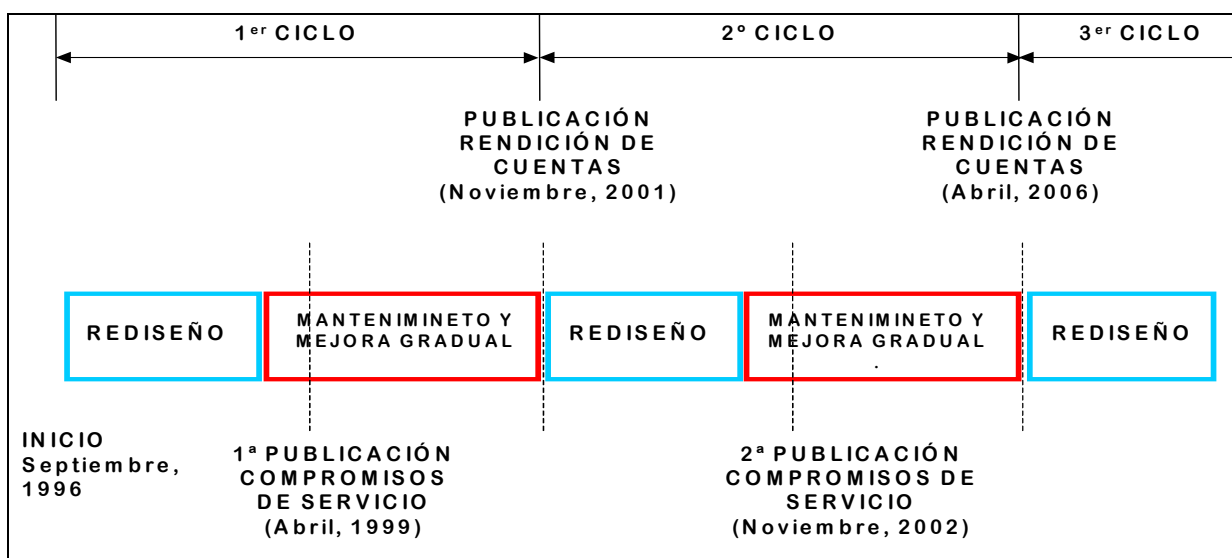
Cabe señalar, que durante la aplicación del proyecto DIANA no todos los procesos (los 22) se rediseñaron. Sin embargo, el gran avance de esta etapa de acuerdo al Ayuntamiento de Esplugues fue el establecimiento de las bases de un pensamiento integral más transversal, enfocado a los propósitos o resultados últimos de los procesos, alejándose cada vez de un pensamiento funcional departamental, orientado al cumplimiento de requisitos legales (inputs) de los procesos y servicios de la institución (Vicen, 2001). En términos simples, el Ayuntamiento de Esplugues fue pasando de un modelo clásico burocrático a una organización más matricial y horizontal<sup>170</sup>.

<sup>170</sup> No quiere decir que los departamentos del Ayuntamiento de Esplugues hayan desaparecido, el trabajo de funciones departamentales continúan actualmente en la gestión del Ayuntamiento, y están íntimamente relacionada con la gestión por procesos del mismo, haciendo de la gestión operativa y de la estructura organizacional del Ayuntamiento una organización de tipo matricial (Ver figura 21 organigrama). Esta organización matricial es entendida en Esplugues como la integración de la gestión por procesos a las funciones departamentales para obtener una mayor coordinación, comunicación y coherencia de la actividad y responsabilidades de los distintos departamentos. De acuerdo a sus funcionarios, la característica sustancial de la gestión por procesos y de la gestión por funciones departamentales estriba en que los resultados finales de los departamentos están en función de los procesos en los que están implicados todos los departamentos (Vicen, 2001, p. 77).

#### 4.1.3.4. Etapa de Enfoque de Sistema y/o Modelo Gestión por Procesos (1999-2001)

Para abril de 99, en pleno desarrollo y auge de la etapa de *la Calidad Total, la Excelencia y la Mejora de Procesos*, el Ayuntamiento de Esplugues publicó en su revista interna el Pont d' Esplugues los compromisos de servicio con los ciudadanos (ver ejemplo en el anexo 17)<sup>171</sup>, generando así, **un ciclo cuatri-anual de establecimiento de compromisos de servicio, rediseño de proceso, y rendiciones de cuenta con el ciudadano-cliente que se repite hasta nuestros días**. En el siguiente esquema se pueden observar los ciclos que se han seguido hasta la actualidad.

**Figura 33. Esquema de ciclos de Revisiones de los Compromisos de Servicio**



Fuente: Adaptada de la presentación del caso de Esplugues denominada: "SERVICE COMMITMENT TO CITIZENS" en las Segundas Jornadas de Innovación de la Administración Local en de ciudades Europeas en Amaroussion Grecia, 15, 16 y 17 de junio de 2006.

En las siguientes tablas se muestran a detalle **los resultados de estos ciclos, desde el año 2000 que comenzaron a medirse de manera sistemática**. Este dato es importante, ya que antes de los resultados que se muestran en las siguientes tablas, el Ayuntamiento de Esplugues se encontraba por igual o por debajo del 50 o 60% de cumplimiento, de acuerdo a estimaciones de los coordinadores de calidad. Además, en las siguientes tablas se muestra específicamente el cumplimiento de los Compromisos de Servicio con respecto a la operación de los procesos (cumplimiento de los estándares de servicio), aunado a la satisfacción que el ciudadano ha percibido con respecto a cada servicio recibido, y su correspondiente proceso, todo ello medido a lo largo de los años que se han tomado mediciones. A continuación se muestran dichos resultados:

<sup>171</sup> La primera publicación comprendió 68 compromisos de servicio de los cuales ha participado una gran cantidad de gente tanto de la ciudad como empleados públicos. Por ejemplo, en el primer rediseño participaron directamente 53 ciudadanos en grupos focales y un 64% de los empleados del ayuntamiento. En el segundo rediseño participaron 139 ciudadanos en Paneles y un 12% de los empleados. Para agosto de 2007, ya en pleno tercer ciclo Esplugues publicó 132 Compromisos de Servicio. Ver ejemplo en anexo 17.



**Tabla 21. Resultados de la Mejora Continua de Procesos del Ayuntamiento de Esplugues**

Aplicación de la Mejora Continua de Procesos			Resultados de Rendimiento del Proceso (R2) y/o Cumplimiento del Estándar de Servicio (R-3) <sup>1</sup>						Resultados de Satisfacción del Ciudadano (R1) <sup>2</sup>			
Grupo de Cambio	Proceso Rediseñado	Compromisos de Servicio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2001	2003	2005
Vía Pública 2	Desarrollo urbano y medio ambiente (No. 7). <sup>3</sup>	Redactar todos los proyectos de obra pública atendiendo los criterios más exigentes de accesibilidad (sin barreras arquitectónicas).				100	100	100	6,22	5,48	5,73	6,57
		Recoger las basuras todos los días del año a la misma hora, con una desviación máxima de 20 minutos.	100	100	100	74	94,9	96,1	7,4	7,06	7,43	7,35
		Limpiar el interior de los contenedores de basuras con una frecuencia semanal de mayo a octubre y quincenal de noviembre a abril.	92,5		100	93,8	94,4	100				
		Limpiar la ciudad mediante un barrido diario de lunes a sábado y un baldeo tres veces al mes. No se efectuarán baldeos las semanas con un nivel de precipitación de lluvia elevado.			100							
		Vaciar todas las papeleras diariamente, de lunes a sábado.	100	100	100	100	100	100				
		Limpiar los jardines diariamente y pipicanes, de lunes a domingo.	100	100	100	100	100	100				
		Cambiar las tapas rotas de las arquetas de registro de la red semafórica y del alumbrado público de forma inmediata (en el mismo día de su detección).	100	100	100	100	100	100				
		Eliminar todas las pintadas y papeles enganchados a fachadas o mobiliario urbano que se detecten, en un plazo máximo de 48 horas.				61,5	55,9	49,2				
		Llevar un control de los plazos de ejecución de las obras en la vía pública de forma que no se produzcan demoras.				68,8	52,9	37,6				
		Efectuar las reparaciones o reposiciones de señales de tráfico, baches en la calzada y papeleras y bancos en un plazo máximo de 48 horas.				69,0	41,8	52,6	6,59	6,28	6,39	6,62
		Efectuar las reparaciones de alumbrado público y de la red semafórica en un plazo máximo de 24 horas.	94,6	81,2	76,2	86,0	80,0	80,7	7,25	6,95	6,85	7,1

Aplicación de la Mejora Continua de Procesos			Resultados de Rendimiento del Proceso (R2) y/o Cumplimiento del Estándar de Servicio (R-3)						Resultados de Satisfacción del Ciudadano (R1)			
Grupo de Cambio	Proceso Rediseñado	Compromisos de Servicio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2001	2003	2005
Equipamiento 2	Mantenimiento y servicio del espacio público (No. 8).	Reparar las averías o desperfectos de las instalaciones en un plazo máximo de 72 horas cuando éstos alteren el normal desarrollo de los servicios o actividades que se realizan.	65,0	82,9	94,7	91,9	94,1	93,1		7,51	7,5	7,17
Actividades Públicas 2	Desarrollo Socio Cultural y Cohesión Social (No. 9).	Realizar la primera entrevista de acogida al servicio de asistencia a drogodependientes en un plazo máximo de espera de 7 días.				100	100	100		6,96	6,39	6,09
		Garantizar una adecuada presencia policial en todos los actos con una concurrencia masiva de personas.				100	100	100	6,45	5,78	5,65	5,94
		Dar respuesta a las entidades o ciudadanos que soliciten la utilización de un espacio deportivo o cultural para realizar actividades puntuales, en un plazo máximo de 4 días, excepto cuando se requiera un proyecto de la actividad.				100	100	100				
Servicios Sociales	Desarrollo Socio Cultural y Cohesión Social (No. 9).	Realizar la primera atención en los servicios sociales de atención primaria en un plazo no superior a 48 horas.				73,3	94,4	76,5			6,52	7,05
		Tramitar las solicitudes de ayudas económicas para emergencias sociales en un plazo no superior a 7 días.				86,1	95,3	96,4				
		Tramitar las solicitudes de ayudas económicas para emergencias sociales en un plazo no superior a 7 días.				100	100	100				
		Tramitar las solicitudes de Servicio de Ayuda a Domicilio en un plazo máximo de 15 días.				100	100	98,2		7,19	6,89	6,84
	Seguridad y Convivencia (No. 10).	Efectuar, en coordinación con la Policía Nacional y otras fuerzas de seguridad, una vigilancia diaria en las zonas con mayor riesgo de actos delictivos.				94,3	96,2	98,4	5,78	5,27	5,11	5,35
		Efectuar una intervención inmediata, acudiendo al lugar de los hechos en un tiempo inferior a 5 minutos cuando el requerimiento sea urgente (que afecte la integridad a un ciudadano).	96,5	96,0	95,8	93,5	94,4	90,8	5,95	6,11	5,66	5,73

Aplicación de la Mejora Continua de Procesos			Resultados de Rendimiento del Proceso (R2) y/o Cumplimiento del Estándar de Servicio (R-3)						Resultados de Satisfacción del Ciudadano (R1)			
Grupo de Cambio	Proceso Rediseñado	Compromisos de Servicio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2001	2003	2005
	Seguridad y Convivencia (No. 10).4	Regular el tráfico, con presencia de agentes, en los puntos habituales de retención y en aquellos en que puedan producirse retenciones puntuales.	79,3	79,7	87,3	93,8	94,6	94,5				
		Regular el tráfico, con presencia de agentes, en los principales cruces, en caso de avería de los semáforos.	79,3	79,7	87,3	93,8	94,6	94,5				
		Retirar de forma gratuita los vehículos cuyos propietarios deseen dar de baja para el desguace, en un plazo máximo de 7 días. El Ayuntamiento asumirá la tramitación administrativa de la baja.	100	100	100	100	100	100	5,43	5,8	4,87	6,25
		Ofrecer una atención personal a todos los ciudadanos de Esplugues que hayan sufrido una lesión en su integridad personal o en su patrimonio (robos, agresiones, mordeduras de animales, incendios, etc.).	100	100	100	100	100	100	6,24	5,75	5,38	5,4
		Ofrecer a los conductores de ciclomotores, menores de 25 años, que no hayan sido sancionados por infracciones de tráfico más de dos veces, la posibilidad de acogerse al programa de alternativa a la sanción, que consiste en conmutar la sanción por la asistencia.	100	100	100	100	100	100	6,07	6,26	5,72	6,02
		Atender al ciudadano en las dependencias de la Policía Local en un tiempo máximo de espera de 5 minutos.	100	100	100	100	100	100				
		Facilitar la información o documentación solicitada (informes de actuaciones policiales, datos de accidentes, estado de tramitación denuncias, etc.) de forma inmediata o en un plazo máximo de 48 horas.				100	100	100				
		Solicitar a la Jefatura Provincial de Tráfico la baja de los vehículos renunciados por sus titulares en el mes siguiente a la fecha de renuncia.				100	100	100				

Aplicación de la Mejora Continua de Procesos			Resultados de Rendimiento del Proceso (R2) y/o Cumplimiento del Estándar de Servicio (R-3)						Resultados de Satisfacción del Ciudadano (R1)			
Grupo de Cambio	Proceso Rediseñado	Compromisos de Servicio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2001	2003	2005
Vía Pública 2	Seguridad y Convivencia (No. 10).	Establecer de forma inmediata una adecuada protección y señalización de las deficiencias que se produzcan en la vía pública que impliquen riesgo para las personas instalaciones o bienes.				97,1	100	98,9				
	Atención Ciudadana (No. 11).	Atender en los Puntos de Atención al Ciudadano en un tiempo máximo de espera de 5 minutos, salvo en situaciones excepcionales.	94,3	91,9	96,4	96,8	99,1	96,9	7,1	6,98	7,2	7,1
		Contestar al momento todas las peticiones de información sobre la ciudad y el Ayuntamiento, solicitadas a través del teléfono 900 30 00 82 o en cualquiera de los Puntos de Atención al Ciudadano.	97,5	97,0	96,5	96,8	99,8	99,8				
		Los ciudadanos que no se consideren suficientemente informados de alguna actuación municipal podrán llamar al teléfono 900 30 00 82 y en un plazo máximo de 10 días recibirán la información correspondiente.				81,8		84,2				
		Dar respuesta a todas las quejas y sugerencias en un plazo máximo de 10 días.	82,2	81,8	85,1		83,7	89,3				
		Contactar por teléfono con los ciudadanos que hayan presentado una queja o sugerencia en un plazo máximo de 48 horas de su recepción, para comunicarles la fecha y hora en que ha sido registrada y el traslado al correspondiente técnico responsable.	84,7	97,0	92,5	92,1	96,9	96,6				
Actividades Públicas 2	Atención Ciudadana (No. 11).	Comunicar los programas de los actos culturales, deportivos, sociales y de ocio con una antelación suficiente. Las actividades de participación masiva se comunicarán con una antelación mínima de 8 días y de 4 días en las demás actividades.				87,5	66,7	77,8				
Servicios a la persona	Atención Ciudadana (No. 11).	Informar a toda la población sobre los periodos de inscripción a los distintos servicios deportivos, culturales y educativos, con una antelación mínima de 10 días.				92,3	97,6	94,9				

Aplicación de la Mejora Continua de Procesos			Resultados de Rendimiento del Proceso (R2) y/o Cumplimiento del Estándar de Servicio (R-3)						Resultados de Satisfacción del Ciudadano (R1)			
Grupo de Cambio	Proceso Rediseñado	Compromisos de Servicio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2001	2003	2005
Vía Pública 2	Atención Ciudadana (No. 11).	Resolver en el mismo momento de su petición los trámites que se relacionan: - Registro de documentación dirigida al Ayuntamiento - Certificado de residencia. - Certificado de convivencia. - Certificado de residencia histórico. - Altas, cambios de domicilio.	99,8	98,3	98,5	99,8	99,3	99,3	7,1	6,98	7,2	7,1
Solicitudes	Atención Ciudadana (No. 11).	Resolver en un plazo máximo de 48 horas los trámites de petición más frecuente por los ciudadanos que se relacionan: - Certificado de bienes. - Certificado de pago de impuestos. - Certificado de deudas. - Licencias de obras menores. - Inspecciones en sitio.	89,8	94,8	99,4	95,6	99,6	94,4				

Fuente: Diseño propio a partir de los datos proporcionados del sistema de información RADAR del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat. 21 de julio de 2006.

NOTAS: 1) Los resultados de rendimiento, son calculados en base al cumplimiento del estándar de servicio establecido para cada proceso en particular (de manera interna). La escala es de 100 (Cumplimiento total) a 0 (Nulo cumplimiento).

2) Los resultados de satisfacción, fueron tomadas de las encuestas generales de satisfacción de ciudadanos que se realizan de manera bi-anual por el Ayuntamiento de Esplugues. En ellas se les pregunta específicamente por la "satisfacción" del proceso/servicio, así como la valoración global (Ver tabla en la parte inferior). La escala es de 10 (Satisfacción total) a 0 (No Cumplimiento).

3) Los procesos rediseñados con sus números correspondientes (No. 7, 8, 9, 10, 11), corresponden a los procesos de servicio del Mapa de Procesos de Esplugues (Ver figura 34). Los procesos estratégicos y de soporte no fueron abordados para su análisis y mejora en su totalidad durante la etapa del Proyecto DIANA. Actualmente durante la etapa evolutiva de vinculación estratégica a la MCP se ha comenzado con el análisis de los mismos.

4) Algunos compromisos de servicio que no tienen grupos de cambio, nacieron a petición directa del ciudadano, por lo que no fueron analizados bajo el contexto del proyecto DIANA y sus grupos de cambio. Actualmente su rediseño (si es que es necesario) corre a cargo de grupos de de trabajo o equipos de mejora específicos y designados para realizarlo.

	1990	1991	1992	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2005	2007
<b>Valoración de la Gestión del Ayuntamiento a nivel global por parte del ciudadano (R1 y R3)</b>	5,66	5,9	5,78	6,38	6,99	7,21	6,79	6,79	6,88	6,58	6,90

Fuente: Datos tomados del Sistema de Información RADAR, provenientes de la Encuesta General de Satisfacción del Ciudadano (EGSC). Jueves 03 de mayo de 2007. El dato de 2007, no había sido publicado de manera oficial al momento de elaborar la tesis, por lo que se tomó directamente de los datos de la EGSC recién obtenida y antes de publicarse.

Como se puede observar en el conjunto de tablas número 21 de resultados<sup>172</sup>, el Ayuntamiento de Esplugues ha sostenido con calificaciones arriba del 80%, el cumplimiento de los estándares de servicio en todos estos años, así como, la percepción de satisfacción que tienen los ciudadanos con respecto a cada servicio medido y referente a la valoración global de la gestión del Ayuntamiento. En este último, en promedio, se han obtenido desde 1995 hasta 2007 una calificación promedio de 6,81 (cercano a 7) en todos estos años, dos puntos arriba de la media.

De esta manera, el Ayuntamiento de Esplugues ha sentido la necesidad de fortalecer lo ganado hasta esta etapa, por lo que utilizando la información provista por su mismo Sistema de Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos, los resultados de la 4ª Evaluación del Premio EFQM<sup>173</sup>, y lo observado hasta esos momentos con los resultados e información generada por los equipos de mejora y los grupos de cambio, decidieron que era el momento de crear un «**Sistema Gerencial por Procesos**» basado en su modelo gerencial (ver tabla 16). Dicho sistema gerencial que aportaba un enfoque sistémico e integral de la institución tenía como objetivo principal mantener los resultados obtenidos hasta ese momento. Para su diseño e implantación, el Ayuntamiento de Esplugues tomó como referencia el modelo de excelencia de la EFQM, lo que les permitió durante el desarrollo del mismo, el orden y la claridad teórica necesaria para satisfacer sus necesidades como organización. En otros términos, el modelo EFQM representó el marco conceptual que necesitaban para organizar tanto los esfuerzos con los equipos de mejora (mejoras incrementales), como los esfuerzos de rediseño de procesos con los grupos de cambio.

De esta manera, el enfoque inter-departamental que les había proporcionado la gestión por procesos trabajada en la etapa anterior mediante el proyecto DIANA, los llevó a evolucionar mediante la experiencia de la aplicación de los mismos, de 22 procesos definidos a sólo 12 macro-procesos de la institución, las cuales se clasificaron de igual manera en estratégicos, de servicio, y de soporte. El motivo de esta reducción fue la nueva visión sistémica y holística que empezaba a prevalecer en el Ayuntamiento durante esta etapa, es decir, se había superado el hecho de buscar mejoras incrementales entre departamentos, además de que tampoco ya era suficiente rediseñar procesos en base a lo que los

---

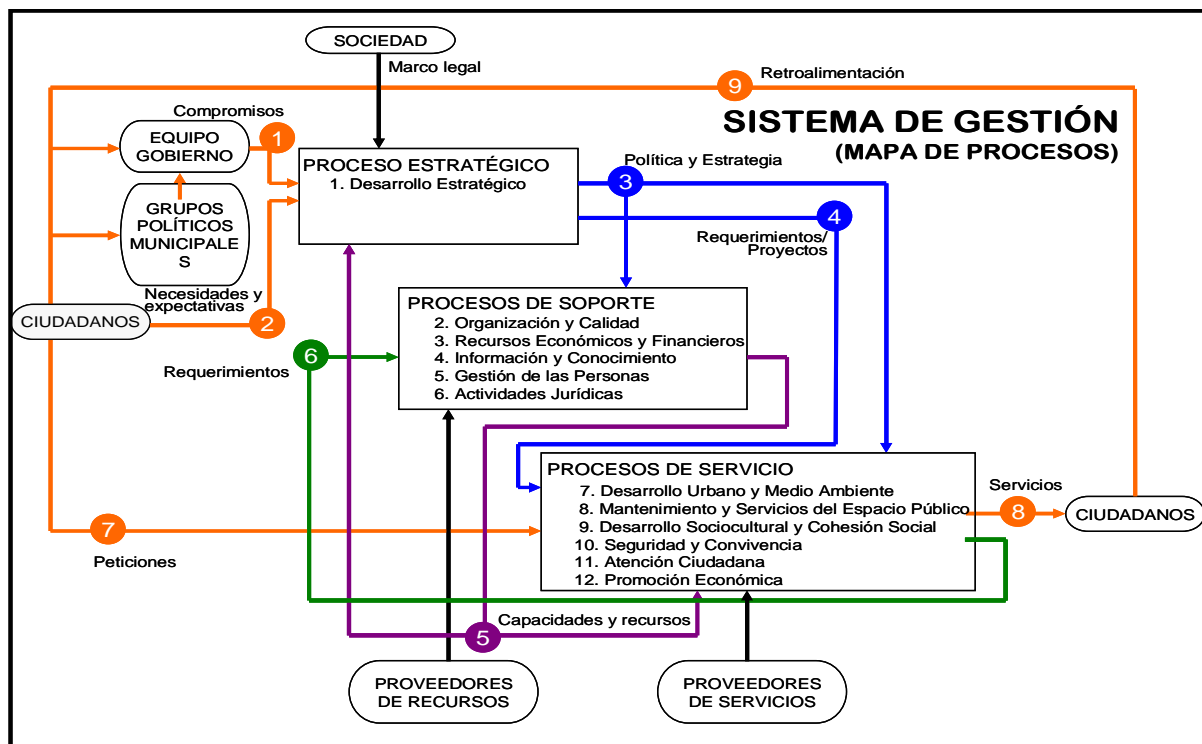
<sup>172</sup> Otros datos adicionales de resultados que tienen que ver con la efectividad del servicio público (R-3) son por ejemplo: en el tema ambiental, que el Ayuntamiento de Esplugues ha venido reduciendo el 2% del coste anual de consumo de gas, agua, electricidad. Además, el coste de consumo anual de luz con respecto a los puntos de luz ha venido disminuyendo cada año. De 98 euros en 1998 a 54 euros en 2005. En cuanto a la recogida de basura se ha venido disminuyendo el volumen de residuos no utilizables desde el máximo tomado en 1992 (base 100), en un 4% aproximado anual. Por último, en el tema social, un ejemplo fue que el servicio de atención a personas ha pasado de 60 en 1997 a aproximadamente 140 en 2005.

<sup>173</sup> En este año recibieron una mención honorífica especial por parte del jurado de la EFQM por haber obtenido 502,7 puntos (Nivel sello de oro). Además recibieron el Premio a la Ciudadanía a la Calidad del Servicio.

ciudadanos necesitaban o esperaban. Se requería potenciar las interrelaciones entre los procesos mismos que realmente agregaran valor a toda la gestión de la institución, con el fin de alcanzar resultados más eficaces y eficientes de manera global como organización. En otras palabras, si el Ayuntamiento de Esplugues buscaba mejorar agregando valor a los procesos, entonces lo debía de hacer sobre aquellas coyunturas de los procesos que les permitiera cumplir las finalidades de todos los procesos del sistema. De esta manera nació el nuevo mapa procesos de Esplugues, compuesto por 12 macro-procesos. En este nuevo mapa de procesos no se indicaba una simple lista de los mismos, sino que se esquematizaba de forma sistémica e interrelacionada, los 12 macro-procesos que sustentan la gestión operativa del Ayuntamiento de Esplugues. Esta reflexión es expresada en las palabras del Adjunto de Gerencia y Coordinador de Calidad de la siguiente manera y se muestran en la figura 34:

«Luego cuando ya habíamos más o menos optimizado los procesos, más o menos consolidado, más o menos porque estás cosas ya sabes, pues. **Claro, ya habíamos consolidado está estructura matricial de departamentos y procesos, tenemos todo esto**, y ahora lo importante es gestionar bien, **las interrelaciones entre los procesos, que los procesos de apoyo realmente sean de apoyo a los procesos de servicio y qué los procesos estratégico sean estratégico**, es decir, **dé prioridades claras a los procesos de servicio y a los procesos de apoyo**. [...]..Pudiéramos medir mejor su cumplimiento, porque no hay que mejorar cualquier cosa, sino hay que mejorar lo que hay que mejorar, aquello que es realmente es prioritario, **aquello que ayude al sistema de gestión, aquello que pueda producir sinergias con otros procesos**, sus coyunturas, para conseguir un mayor progreso en la mejora E-EL-01b, febrero, 2007)».

Figura 34. Mapa de Procesos Actual en el Sistema de Gestión de Esplugues



Fuente: Adaptada de la presentación del caso de Esplugues denominado: "Control de gestión". Presentación en el Master de Gestión Pública de ESADE de Josep María Ferré. Noviembre 2005.

El nuevo de mapa de procesos reforzó aún más el **Sistema de Gestión por Procesos** del Ayuntamiento. De hecho, le proveyó las bases para gestionar su operación bajo tres principios rectores (o tres grandes patas de acuerdo a los términos que utilizan los Coordinadores de Calidad) que lo componen y lo caracterizan:

El primero de ellos se entiende como: **«Poner al ciudadano en el centro de la mejora continua, conocido como el Elemento de COMPROMISOS DE SERVICIO»**. El Ayuntamiento de Esplugues tiene como objetivos básicos en este primer principio rector de su sistema gerencial los siguientes puntos:

- Ampliar y potenciar en todo momento el *Sistema de Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos* (encuestas, paneles, grupos focales), para mantener de manera constante los inputs necesarios del sentir de los ciudadanos y de la sociedad en general acerca de lo que se necesita y o se requiere en la ciudad de Esplugues.
- Mantener la transparencia en la gestión por el hecho de hacer públicos los niveles de servicio que los ciudadanos pueden esperar y por rendir cuentas del cumplimiento de los Compromisos de Servicio.
- Dar la vuelta a la organización administrativa, muy introvertida (enfocada a la legalidad), y exponerla a los requerimientos de los ciudadanos orientándola en todo momento a los resultados (los propósitos de cada proceso). De esta manera, es posible conseguir una mayor responsabilización de los gestores públicos.

El segundo principio rector del sistema gerencial de los procesos es: **«Gestionar las actividades en términos de procesos, conocido como el Elemento de la ORGANIZACIÓN - PROCESOS»**. Este principio como se ha venido describiendo en el transcurso del caso, ha supuesto el paso de una gestión departamental, y por consiguiente fragmentada, hacia una gestión integral por procesos multi-departamentales, que les ha facilitado la gestión de las mejoras a lo largo del tiempo, y que para el Ayuntamiento de Esplugues constituye la principal característica distintiva del sistema de gestión de la institución. Finalmente, el tercer principio rector es comprendido por esta institución como el **«Desarrollar todo el potencial de las personas que integran la organización, es decir, el Elemento de los EMPLEADOS»**. Para el Ayuntamiento de Esplugues, para que las dos «patas» anteriores funcionen de manera eficaz, es necesario conseguir y mantener el compromiso de todos los empleados de la institución. Por lo que para esta Administración local, los empleados que operan los procesos han sido y son piezas necesarias para mantener las mejoras. Algunas actividades de mejora al respecto, que se



pueden destacar de su experiencia a lo largo de la evolución de las etapas del Ayuntamiento, y que representan elementos necesarios para conformar estos caminos de sostenibilidad son: **la formación y sensibilización activa, el sistema de participación y los mecanismos de incentivos.**

La formación activa ha influido notablemente en la institucionalización y sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues. Solamente, durante la etapa *Clásica de Gestión por Calidad Total, Excelencia y Mejora (1997-1998)*, se abarcó prácticamente a la totalidad de los empleados del Ayuntamiento, en un programa intensivo de formación, que explicaba el uso de la metodología de rediseño de procesos, aproximadamente 1,173 horas de formación sin impartieron. Cada curso de formación, siempre se ha caracterizado por tener un corte práctico, es decir, durante el desarrollo del mismo, se explican los conceptos teóricos, los cuales se practican y se experimentan con situaciones reales, hasta concluir con una propuesta de mejora. Este tipo de mecanismo ha facilitado el aprendizaje y el involucramiento de los empleados hacia las dos metodologías de la Mejora Continua de Procesos que ha implantado el Ayuntamiento a lo largo de los años (la de corte incremental – los equipos de mejora –, y la de rediseño –los grupos de cambio–).

Y este empeño por formar a su personal, no sólo se pudo observar en las memorias documentales, sino que además durante los cursos de Herramientas de Mejora Continua de Procesos del tipo Incremental que se dieron en la última etapa se pudo constatar el mecanismo. Cada grupo de formación estuvo conformado por tres o cuatro equipos de mejora, integrados por 4 o 5 integrantes, al término del curso de 20 horas, cada equipo había aplicado la metodología de solución de problemas (ver tabla 18 y fotografías 3 y 4) y había llegado hasta la propuesta de un plan de acción para mejorar un problema de sus procesos abordado. Por lo tanto, el Ayuntamiento de Esplugues siempre ha apostado por una formación en la que se planteen problemas de los procesos de trabajo, se generen soluciones a los mismos y se puedan implantar después. En total, durante esta última etapa se impartieron 12 cursos de este tipo en los que participaron alrededor de 150 personas, entre responsables de procesos y empleados, por lo que se generaron en este período aproximadamente 28 planes de acción de mejora a implantarse. De acuerdo a las encuestas internas del Ayuntamiento el 92% de los empleados tiene una opinión positiva respecto a la formación. A continuación se observan algunas citas al respecto:

- *«Después de las pláticas, nos dieron información con manuales y nos fuimos formando y luego ya con el tiempo nos fuimos reuniendo ya teníamos el problema en cuestión que teníamos. Y claro compartir esto con el día a día de tu trabajo que ya es bastante muy lleno, y entonces que cuando ves que positivo te dan un curso y se implanta y eso. Los métodos fueron bien porque los íbamos aplicando conforme lo íbamos obteniendo y no tuvimos ningún problema (E-EL-06, junio, 2006)».*

- «Por ello el desarrollo de las personas, para nosotros es muy importante, y ahí lo enfocamos, desde tres puntos de vista: las personas tienen que saber hacer y ahí potenciamos la formación, mucho la formación. Aquí no había semana que no hubiese cursos de formación en marcha, **hicimos una ofensiva muy intensiva en la formación, primero los directivos para dar ejemplo, para desarrollar habilidades directivas que en ese momento no existían. Por tanto, el tema saber hacer era muy importante mejora** (E-EL-01a, junio, 2005)».

Asimismo, tal como se describió en las etapas evolutivas anteriores, el uso de equipos de trabajo en forma de equipos de mejora, grupos de cambio y grupos de trabajo ha sido común denominador en la aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues. Dichos equipos representan la forma en que los directivos les dicen a los empleados de la institución: «nos interesa que valor le puedes aportar a los procesos de trabajo». De acuerdo a lo observado prácticamente todos los empleados del Ayuntamiento de Esplugues – hasta los conserjes – tienen o han tenido alguna experiencia con un equipo de trabajo (ver por ejemplo la experiencia de las 5'S en la Unidad Operativa de Instalaciones). De hecho, en un estudio comparativo realizado entre el Ayuntamiento de Esplugues y la Universidad Carlos III de Madrid acerca de los equipos de mejora, el 91,8 % de los empleados del Ayuntamiento expresó que su experiencia en este tipo de esquemas participativos le había permitido desarrollar plenamente el trabajo en equipo con sus compañeros. Algunas expresiones de los participantes en equipos de trabajo en el Ayuntamiento de Esplugues también lo confirman:

- «**Lo que se comentaba era la participación de todo el mundo, y en casi todos los equipos eso funciona bien**, y el que no participó era por que su día a día, no se lo permitía, es decir es que en su momento tuvo la voluntad de asistir a grupos de cambio, y a su vez si día a día no le permitía ha seguir con suficiente confianza, los resultados del equipo eso también paso en algunas ocasiones (E-EL-04, octubre, 2005)».
- «Pues ha sido muy positiva, pues me sentí bien, porque además es una cosa que pues al principio, a nivel de equipo nos llevábamos muy bien y eso es muy importante. Y también estuve en el equipo de grupo de cambio que también no tuve ningún problema en ese aspecto pero es muy importante, las personas entonces, cada cual exponía su manera de ver las cosas, y por supuesto se aceptaba y otro día nos volvíamos a reunir y si la cambiábamos no había ningún tipo de problemas no, el equipo estaba bien compuesto es muy importante tener un equipo bien compuesto es básico para que llegue haber un proceso positivo y llegue a su fin (E-EL-06, junio, 2006)».
- «**Creo con el equipo de mejora mis compañeros colaboraron, no fue difícil tengo muy buena experiencia. Me acuerdo que me divertí dando unas ideas, escuchando las ideas de los demás compañeros**, no se pero yo me la pase bien, además no sólo era el hecho de quedar y hacer ese trabajo, si no a lo mejor quedar en casa de alguien, y cenar vamos había buen ambiente de grupo, me acuerdo que hubo muy buen ambiente de trabajo (E-EL-05, noviembre, 2005)».
- «**Cuando veías que sobre un mismo proceso podrían participar cualquier persona, desde un conserje hasta un directivo, aquello rompió bastantes esquemas**, y veías que con una técnica como esa, pues permitía que todo el mundo participara, motivaba la participación de cualquier tipo de persona, sin ningún complejo. La verdad es que lo veías sin complejos, desde un conserje, hasta un operario y tal todos participaron (E-EL-03, octubre, 2005)».

Para mediados de esta etapa evolutiva, la del *Enfoque de Sistema y/o Modelo Gestión por Procesos (1999-2001)*, se comenzó reforzar una nueva estrategia al sistema de gerencial por procesos de la institución, es decir, se buscaba consolidar una cultura en el Ayuntamiento sustentada en una «**Gestión basada en Hechos y Datos**». Para el Ayuntamiento de Esplugues, el tener información fiable que ayudará a los empleados, directivos y políticos, siempre ha representado una actividad esencial en su sistema de gestión. **El sistema de Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos** es uno de las principales fuentes de entrada de esta información, desde los inputs que entran por el sistema de participación ciudadana como los consejos sectoriales, entidades, y asociaciones territoriales<sup>174</sup>, hasta la información que se recoge por parte del personal que tiene contacto directo con los ciudadanos<sup>175</sup>. No se debe olvidar, que también forman parte de este sistema la realización de los grupos focales, las encuestas generales y específicas, y el análisis de quejas y sugerencias hechas por los ciudadanos.

La información que arroja el Sistema de Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos se clasifica y se registra en una base de datos informática que el Ayuntamiento denomina: «**RADAR**». El Radar en términos simples, es una aplicación informática instalada en la red corporativa, que recoge la información más relevante necesaria para la gestión estratégica y operativa de la institución, en términos generales, muestra desde la visión, la misión y los valores (el modelo gerencial), hasta toda la información relevante de cada proceso, de cada grupo de cambio o equipo de mejora, de los servicios, y por supuesto de los objetivos departamentales, de proceso e individuales, e incluso noticias relevantes para la institución.

Cada responsable de proceso, con su grupo de cambio, debe analizar semestralmente y anualmente la información registrada con el fin de buscar desviaciones o áreas de oportunidad en los procesos bajo su responsabilidad. En este sentido, cada área de oportunidad de mejora relevante que se encuentra en el seno de los grupos de cambio se presenta al Comité Técnico de Dirección (CTD) para su aprobación, asegurando así, la alineación de las mejoras con la estrategia y políticas de la institución. Con esta acción, se busca consolidar la localización de áreas de oportunidad de mejora de los procesos de

---

<sup>174</sup> Los Consejos sectoriales y Avocaciones son órganos de participación ciudadana de carácter permanente. Actualmente Esplugues cuenta con 8 consejos, el económico y social, el de cultura, el de la juventud, el de la 3era. Edad, el de solidaridad, el de consejo de la mujer, el de seguridad ciudadana, el escolar municipal. Además de siete asociaciones de vecinos. En las regiones periódicas con el Ayuntamiento asiste un representante político y un directivo. De acuerdo a lo observado esto último se recoge en un acta que enmarca todas las sugerencias y opiniones presentadas.

<sup>175</sup> De acuerdo a lo observado (observación directa) en los Puntos de Atención al Ciudadano (PAC's) de Esplugues, la herramienta que utilizan los empleados de estos centros, es lo que ellos denominan el "cuaderno diario", en el cual recogen opiniones y comentarios más relevantes de los ciudadanos cuando son atendidos.

trabajo, de acuerdo a los datos que se reflejan en el sistema informático. Toda esta información que se genera y se analiza también sirve de base para definir sus futuros objetivos de proceso, los cuales se incorporan de manera regular en los ciclos de planificación estratégica, es decir, en el Plan de Actuación Municipal (PAM) y en el presupuesto municipal. Observemos lo referido en el párrafo anterior en las siguientes citas:

**«Posteriormente, primero andábamos con estos tres principios, y luego añadimos un cuarto, cuando ya la organización estaba un poco más madura, ya había resultados, ya se estaban haciendo cosas, estos resultados se medían y eran fiables, fue cuando empezamos ha desarrollar el cuarto principio, realizar una gestión realizada en hechos y datos. Lo desarrollamos a través de esa herramienta conocida como el RADAR, que es una herramienta o instrumento de información que está en la Intranet corporativo, y que está al alcance y que tiene acceso todos los empleados de la organización. La finalidad es hacer más accesible la información a las personas, para facilitarles el análisis de esa información, que pudieran sacar conclusiones, identificarán oportunidades de mejora, nos fuimos centrando en los resultados y en el análisis de esos resultados para identificar las mejoras. Al principio identificábamos las mejoras pues en función de los que los que nos hacía sufrir, por decirlo de alguna manera, esto no funciona, va mal, bien queríamos traducir esta preocupación o la manera de identificar las mejoras basándonos ya en el análisis de los resultados (E-EL-01b, febrero, 2007)».**

**«Pienso que el RADAR nos ha sido fundamental, en el fondo sería nuestro instrumento para tener un sistema de información integral en ese sentido. Un poco lo que pretender es que a partir de los distintos procesos del ayuntamiento y del análisis de los mismos, que tenga la información relevante sobre los datos que son importantes para la gestión de los procesos. Tanto en cuanto ha resultados a como estándares que son importantes. Por otra parte, también contiene el conjunto de instrucciones que son útiles para la delegación de las tareas, contiene los objetivos individuales, la actuación de las personas, contiene el programa de actuación municipal el PAM, contiene el modelo de gestión, en fin hay una serie de información que sería y hay que tener en cuenta de que está disponible para el conjunto de los trabajadores y yo pienso que un instrumento muy potente (E-EL-02, septiembre, 2005)».**

Por otra parte, para alcanzar que todo este sistema gerencial por procesos se mantuviera en el día a día operativo a lo largo de los años, el Ayuntamiento de Esplugues pensó que una forma de lograrlo sería a través de vincular el quehacer de las personas (sus tareas y actividades), con los objetivos que tienen establecidos los procesos de trabajo. El detonador que los llevó a esta reflexión fue el hecho de que un porcentaje de equipos de mejora e incluso algunos grupos de cambio, no habían llegado a solucionar los problemas o a rediseñar los procesos por completo. En otros casos, las mejoras ya sea del tipo incremental o de rediseño que se habían conseguido se comenzaban a diluir. Ante esta situación, la decisión que tomaron los coordinadores de calidad fue crear un mecanismo que les ayudará mantener todo el esfuerzo conseguido en las tres etapas anteriores. Este mecanismo fue el establecimiento de **«objetivos individuales» vinculados a los objetivos de proceso**<sup>176</sup> y a los compromisos de servicio.

---

<sup>176</sup> Cada objetivo de proceso está vinculado además con los puntos de control de los resultados del proceso (verificación del cumplimiento de los Compromisos) y, sobre todo, con los puntos de comprobación de las

El sistema de medición de los objetivos individuales vinculado al sistema de incentivos, ha sido un mecanismo también elemental en la aplicación y evolución de la MCP. Este mecanismo del sistema de gestión por procesos ha conllevado que todos los empleados del Ayuntamiento de Esplugues dispongan de una «*tarjeta de objetivos*». Esta tarjeta les permite saber qué se espera de ellos y comprender cómo están contribuyendo, con su trabajo diario, a la consecución de los objetivos de la organización. Además, de que funciona como un medio que permite evaluar el rendimiento individual y vincularlo a una retribución variable. Al respecto uno de los Coordinadores de Calidad expresa lo siguiente

**«Por otro lado el sistema de incentivos, el definir unos objetivos individuales, el nivel de cumplimiento está vinculado con una respuesta económica, lo que yo tengo clarísimo es que orienta conductas, es decir, las personas si que los tienen presentes y tanto, por eso es muy importante trabajar en la definición de los objetivos individuales de las personas. Yo creo es un activo muy importante, es como consecuencia del despliegue de la gestión por procesos, el tema de que todos y cada uno de los trabajadores de esta casa tengan una tarjeta con objetivos individuales que se revisan dos veces al año y se evalúan al igual. Yo creo que este un elemento muy potente y es una gran oportunidad porque la revisión de este sistema te puede permitir cosas importantes. Pero yo creo que las personas si que los tienen muy en cuenta (E-EL-02, septiembre, 2005)».**

De manera adicional un ejemplo de cómo se vincula un compromiso de servicio con un objetivo individual se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 22. Ejemplo de despliegue de objetivos individuales del proceso de atención ciudadana**

<b>COMPROMISO DE SERVICIO:</b>	
<b><u>Dar respuesta a todas las quejas y sugerencias en un plazo máximo de 10 días.</u></b>	
<b>Empleado</b>	<b>Objetivo Individual</b>
Responsable del servicio de Atención Ciudadana	Realizar un análisis semestral (junio y diciembre) de las quejas y sugerencias de los ciudadanos y proponer en su caso, acciones preventivas y/o correctivas.
Técnicos y Responsables de los servicios	Responder las quejas y sugerencias de los ciudadanos en un plazo máximo de 8 días, en un 95% de los casos.
Informadores/as de los Puntos de Atención a Ciudadano	Transmitir al ciudadano la respuesta de las quejas y sugerencias en un plazo máximo de 8 días en el 95% de los casos.

Fuente: Adaptada del informe del "Despliegue de objetivos a través de los procesos" Ayuntamiento de Esplugues. 2002. p. 7

Otro dato que refleja los resultados sostenidos del mecanismo de los objetivos individuales, fue la evaluación que se hizo del mismo al presentarse como *Mejor Práctica* al Club de Gestión de la Calidad en el año 2003, el resultado fue que el porcentaje de cumplimiento de los objetivos individuales para los años 2001 y 2002 fueron del 96,2% y el 95,3% respectivamente. Por último, un ejemplo detallado que vincula los tres principios rectores del sistema gerencial por procesos se puede observar en el anexo 18.

---

tareas de los mismos (verificación de medidas del proceso) que les permite anticipar los resultados y actuar de forma preventiva.

Cada objetivo individual establecido ha tratado de asegurar desde la perspectiva del día a día de los empleados, los estándares de los procesos, y a su vez el cumplimiento de los *Compromisos de Servicio* establecidos con los ciudadanos. No obstante, esta tarea no ha sido sencilla para el Ayuntamiento de Esplugues, incluso contando con el involucramiento y la voluntariedad por parte de los empleados, elementos previamente ganados en etapas anteriores. Por ello, para cada objetivo individual que tiene establecido el Ayuntamiento de Esplugues, éste tiene relacionado de manera directa un incentivo de rendimiento (monetario). Este incentivo de rendimiento tiene dos componentes: la evaluación de resultados globales de la organización, y el resultado de los propios objetivos individuales<sup>177</sup>. Hasta la fecha este mecanismo que va desde la información que generan los ciudadanos, que es traducida en estándares de proceso, y publicada como compromisos de servicio, y mantenida a través de objetivos de procesos y objetivos individuales sigue siendo el corazón del sistema de gestión del Ayuntamiento de Esplugues. Lo anterior es confirmado por uno de los Coordinadores de Calidad en la siguiente cita:

*«...el tema de las mejoras, la dificultad que teníamos después para mantener esas mejoras los logros conseguidos por los equipos de mejora veíamos que se perdían esas mejoras, que se habían logrado con tanta ilusión por los equipos con tanto esfuerzo, cómo todas la mejoras. Pensábamos que esto era así, contratamos una auditoria para ver que había ocurrido con los resultados de esos equipos de mejora, vimos que un porcentaje tal, no recuerdo cuánto y vimos que los equipos de mejora que los resultados que habíamos conseguido, ya los habíamos perdido. Y ahí fue cuando pensamos que también debías hacer algo para mantener el nivel, que mejorarlo. Y cuando implementamos todo un tema de los compromisos de servicios. **Porque vimos oye esto lo tenemos que mantener, porque tenemos que además rendir cuenta desde el nivel de cumplimiento con los ciudadanos. Y ahí hicimos todo un despliegue de los objetivos individuales**, que nos llevó por esta vía, nos llevo a que todos los empleados tengan los objetivos individuales, que tengamos una base objetiva para asegurar un objetivo por rendimiento, y nos llevó por este camino (E-EL-01b, febrero, 2007)».*

De esta manera, transformar las necesidades y expectativas del ciudadano-cliente, convertirlas en requerimientos de calidad, y luego en estándares de proceso, los cuales se acuerdan con el ciudadano-cliente en forma de compromisos de servicio, representa la manera en que el Ayuntamiento de Esplugues realiza su aproximación a la calidad en el servicio. Una vez establecidos y rediseñados los procesos de trabajo de cada servicio en base a los compromisos establecidos, el trabajo de los empleados es mantenerlo a lo largo de su rutina diaria, en un período de cuatro años que se vuelve a valorar (ver figura 33). El medio para lograr dicho mantenimiento de acuerdo al Ayuntamiento de Esplugues, son los *objetivos individuales* de las personas, que además de ejecutar su trabajo para alcanzar sus objetivos también buscan mejoras graduales de los problemas que surgen en sus

---

<sup>177</sup> Este incentivo de rendimiento puede suponer un 3, un 6, o un 9% de la retribución para los directivos, y un 2, un 3, o un 4% para los colaboradores. Datos tomados del sistema de información RADAR, 17 de julio de 2006.

propios procesos. **Todo este proceso integrado representa la arteria principal en dónde se unen todos los actores interesados que mantienen vivo el sistema de gestión del Ayuntamiento de Esplugues. Desde los políticos que ven cristalizado una parte de sus compromisos electorales con los ciudadanos, los propios ciudadanos en su perfil de cliente, los directivos técnicos al hacer funcionar y coordinar el sistema, hasta llegar finalmente a los empleados que lo mantienen y lo mejoran gradualmente.** Un ejemplo de este mantenimiento y mejoramiento gradual por parte de los empleados se refleja en las siguientes citas, que afloraron durante las observaciones participativas (ObP) con los grupos de cambio y equipos de mejora:

- «*Ayer pensé en una cosa nueva, por ejemplo nuevas hojas con un modelo, un impreso o alguna cosa que el personal afectado del PAC (Punto de Atención Ciudadano) sea dirigida al departamento que le debe facilitar la información, un poco para decir me falta esto, como si fuera una hoja de reclamaciones o algo así, si tuviéramos la oportunidad de plasmar el problema que surge en algún lado, es bueno, y claro que vayan directo al que le tenían que haber pasado la información (ObP-EL-1)*».
- «*El tener un plan fue importante antes de empezar, porque si no te puedes quemar, el querer hacer todo el mismo momento, yo creo que hay que seguir el plan y te ahorras tiempo.... Había muchas cosas que siguiendo el plan se veían, se podían poner las tarjetas rojas más fácil..... El plan nos ayudó a saber que tocaba hoy esto, mañana otro paso, y así. Seguro que lo hubiéramos llevado peor..... Sin un plan te puedes desviar, te puedes quemar (ObP-EL-4)* ».
- «*¿Pilar revisaste los posibles horarios de atención a los técnicos?, porque yo he propuesto esto de los horarios de los técnicos, cogí los datos de un e-mail que me enviaron el jueves pasado, lo analicé y me pareció bueno (ObP-EL-3)*».
- «*Vale, de hecho yo decía lo mismo, fijaos yo decía revisar el circuito administrativo para ver que podemos mejorar, porque de hecho el circuito está, ya se diseñó en estos momentos, claro lo que ha pasado es que no se ha revisado (ObP-EL-5)*».
- «*Están de acuerdo conmigo que después de ver el esquema (Diagrama de flujo del proceso) hay tareas que se pueden eliminar, y sobre este esquema podemos añadir variaciones, para mejorar. También podemos analizar que nos ayuda o no, para eliminar un poco de trabajo (ObP-EL-2)*».

Con toda la inercia de participaciones por parte del personal de Esplugues, que todavía se lograba mantener hasta esta etapa, y aprovechando el nuevo impulso que el nuevo Plan de Acción Municipal 1999-2003 fijaba, el Ayuntamiento de Esplugues auto-evaluó su sistema de gestión con un modelo de calidad y excelencia similar al de la EFQM, es decir, el modelo y Premio Iberoamericano de la Calidad. Obteniendo como resultado de la misma, 605,4 puntos en una escala de 0-1000, esta puntuación le otorgó a la institución ser galardonados con el **Premio Iberoamericano de la Calidad** recibido en la ciudad de Panamá, Panamá de las manos del Rey Juan Carlos II en el año 2000. Para finales de esta etapa, cuando el Ayuntamiento obtuvo el Premio Iberoamericano de Calidad, muchos empleados expresaron que se sintieron como que se había «llegado a la cima de la montaña». En otros términos para estos empleados la «calidad», «los equipos de mejora» o como lo hubieran entendido había terminado y sólo quedaba seguir con su trabajo diario.

Al respecto de lo señalado observemos las citas de algunos empleados y funcionarios públicos que han vivido el proceso activamente en las etapas anteriores y que expresan dichos sentimientos:

- *«Yo creo que ha pasado entre otras circunstancias porque trabajamos con un objetivo muy concreto era presentarnos al premio de la EFQM o el otro, ¿creo que era? Eh, había una sensación después de lo logrado de satisfechos, hemos terminado, y esto, anteriormente nos había dado el tiraje, esa motivación e involucramiento para lograr ese objetivo..... Incluso yo creo que hasta ellos mismos se desencantaron, fíjate lo que te digo, esto fue recientemente, creo que desde el 2001 o 2001, ya no se habla, al menos con la gente de los procesos, de la mejora, hasta ahora con este nuevo impulso....[.....]. A veces me da tristeza por todo aquello, porque había, yo no se si tú sabes, pero había más de la mitad de la gente del ayuntamiento estaba en un grupo de mejora u otro, y la faena salía..[.....]. Bueno, regresando a los objetivos individuales que para mí son un problema actualmente, yo cada seis meses que se evalúan estos objetivos, bueno te digo...Los objetivos se han convertido, muy duro pero lo siento, se han convertido "pan para todos", todo mundo cobra, la mayoría se encuentra en grado 2 (intermedio del sistema de incentivos), y así estamos (E-EL-07, abril, 2006)».*
- *«Ahora la calidad esta un poco como estancada, yo siento eso, quizás se quedo ahí, que hicimos muchas cosas en un momento determinado, o por lo menos yo no la noto en mi día a día. No se nota continuar un poco mejorando no, bueno ahora estamos haciendo los cursos que va desempolvando un poco, si que nos hace falta, actualizarnos y recordar, ya han pasado casi 10 años. Pero yo creo que nunca es demasiado....[.....]. Pero a nivel general el ambiente no es el mismo que cuando se implantó, la cosa bajo bastante, pero claro en aquel entonces estaban los grupos de cambio en marcha, y una vez terminados todos esos procesos ya no hubo un boom, como en aquel entonces, ya no hubo una continuación ¿por qué?, no lo se, tampoco se habla entre nosotros ese tema, supongo que porque el día a día te ocupa tanto, que no te deja pensar (E-EL-06, junio, 2006)».*
- *«La experiencia fue buenísima, lo que pasa es que todo sobreesfuerzo, mira la sensación que me da, no es que se nos exigiera demasiado como trabajadores, porque eran voluntarias, es decir, no recuerdo a nadie que fuera en contra de su voluntad, pero todo sobreesfuerzo después viene la consecuencia, he, y me consta porque después he seguido viendo evoluciones laborales de la gente que participó en grupos de cambio, que han dado un bajón, gente que en su momento dio mucho a la organización, no se porque motivo o consideran que la organización no les ha devuelto la parte proporcional, no estoy hablando de prestación económica o hubo demasiadas expectativas, de según quién y eso con el tiempo he, eso ha dado paso con alguien no es mi caso, pero me consta que eso ha sido así, fueron dos años muy intensos... [.....]. En general a nivel de trabajador de a pie mi sensación es que hay, no es que haya habido un cierto descontento, pero estamos en una situación de retroceso, porque hubo un proceso de euforia de adoptar un modelo de EFQM, se ganó un premio, nos presentamos a otro, eso quieras o no, al conjunto de trabajadores eso aunque nos este relacionado le impregna pero llega un momento que esto es un bajón entiendes (E-EL-04, octubre, 2005)».*
- *«Bien ahí, seguramente, en algunos empleados han perdido credibilidad inicial, con este sistema de gestión. Precisamente porque no supimos satisfacer esas expectativas de cambio, que habíamos generado durante la etapa en que movilizamos a todo los empleados, que puede también por otro lado, una expectativas de cambio exageradas. Las cosas hemos aprendido con la experiencia que cuesta mucho trabajo cambiarlas en la realidad. No es lo mismo cambiar un proceso, un procedimiento, que haya una implantación plena de este proceso y procedimiento, que se haya integrado de verdad, con hábitos de trabajo, lo hayan integrado las personas, los protagonistas de este proceso (E-EL-01a, junio, 2005)».*

Otro ejemplo de lo indicado, se ha presentado con algunos mandos intermedios (jefes de departamento o jefes de servicio) a los cuales les cuesta seguir gestionando sus tareas con un enfoque de procesos, y centran su trabajo cotidiano en sus funciones departamentales.



Dichas acciones por parte de estos mandos intermedios, confunden a los empleados que no saben cuál es el camino a seguir cuando se tienen que hacer tareas que traspasan las fronteras departamentales provocando nuevamente problemas de coordinación y comunicación entre los diferentes departamentos. Una cita que corrobora lo anterior es la siguiente:

*«Seguimos teniendo problemas de comunicación y coordinación con los departamentos con eventos puntuales como la cabalgata de Reyes, la entrega de flores y otras cosas. Mi jefe me da una instrucción, yo la sigo, pero las otras áreas ya sea cultura, deportes envían retrasados sus partes, y aunque en ocasiones nos reunimos a la hora del evento improvisamos esto y el otro, o nos falta esto y el otro, y así vamos, cada año que se siguen repitiendo los mismos problemas (Diario del investigador, observación transcrita de la expresión de un empleado durante el curso de formación de Herramientas de Mejora Continua observado, 20 de octubre de 2006)».*

Con estos primeros indicios de cierto estancamiento o posible incertidumbre que se muestran en estos ejemplos, el Ayuntamiento de Esplugues se ha ido dando cuenta, de que las etapas de «gloria y triunfo» ya habían pasado, y que ahora se encontraban quizás, frente al mayor reto de su esfuerzo, es decir, **sostener las mejoras ganadas hasta ahora**.

#### **4.1.3.5. Etapa de Enfoque de Vinculación Estratégica a la Mejora Continua de Procesos (2002-Hasta la fecha)**

Cuando has adquirido experiencia en sistemas y modelos de Calidad y Mejora Continua de Procesos, y cuando otros – expertos en el tema –, reconocen que tú modelo o sistema de gestión «es muy bueno», se comienza a bajar el ritmo de trabajo hacia la mejora. Esto fue lo que muchos de los trabajadores del Ayuntamiento de Esplugues, sintieron, es decir, quitaron el «pie del acelerador», y comenzaron a dejar que la propia inercia de su día-día labora los llevara. De acuerdo a lo observado, los Coordinadores de Calidad han estado concientes de esta situación que se ha comenzado a presentar. De hecho han tratado de seguir manteniendo «la guardia en alto», es decir, manteniendo su impulso tradicional. Ante este reto en puerta, la pregunta que ha surgido a los inicios de esta última etapa evolutiva en el seno del trabajo de los Coordinadores de Calidad ha sido: **¿Por dónde continuar para que se pueda sostener lo ganado hasta ahora y no se pierda?** Una reflexión necesaria en vísperas de un nuevo mandato y por consiguiente nuevas ideas políticas y nuevas estrategias. Por tal motivo, durante estos últimos años, ellos mismos, han tenido la necesidad de irse contestando esta interrogante a través múltiples reuniones de análisis, reflexión y evaluación, que lentamente les ha ido dando les pautas para encontrar posibles respuestas a esta compleja pregunta. Un ejemplo de lo

señalado, se puede observar<sup>178</sup> en una conversación que se dio en una de esas múltiples reuniones realizada el día 14 de julio de 2006:

*-Adjunto de Gerencia (Coordinador de Calidad 1):* Partiendo del cuadro de mando corporativo, yo creo que tenemos que enfocarnos en lo relevante de la organización ¡no! Això me refiero (muestra un ejemplo de un cuadro de mando de un proceso), a focalizar todo aquello que nos pueda ayudar a encontrar las interrelaciones entre los procesos estratégicos, de servicio y de soporte, que logremos sinergias entre ellos, para que el sistema de gestión se fortalezca. De manera que encontrando esas áreas de oportunidad en el sistema centraremos los esfuerzos de mejora, tanto incremental, como de rediseño, en ellas. ....[.....]

*-Técnico de Innovación en la gestión:* Pero xxx –nombre del coordinador de calidad–, ¿nos ha costado mucho trabajo nuevamente movilizar al personal que participa en los procesos para que puedan rellenar los ficheros de los cuadros de mando?

*-Adjunto de Gerencia (Coordinador de Calidad 1):* Es cierto lo que comentas, y por eso yo creo, que tenemos que diseñar instrumentos sencillos para que los dueños de los procesos lo puedan entender y realizarlo. He pensado en el diagrama de Ishikawa utilizarlo, ¿recuerdas?, para utilizarlo como instrumento para el diseño de un producto o servicio. Se escribe en la caja el requisito de servicio, y de ahí en cada espina, se describen todos aquellos aspectos del proceso que condicionan más la consecución del requisito. Con este tipo de instrumentos centramos, centramos nuestros esfuerzos en sólo aquellos aspectos que son prioritarios para el proceso. ¿Qué opinas xxxx –nombre del Director de Finanzas–?)

*-Director de Servicios Financieros (Coordinador de Calidad 2):* Me parece bien, pero xxxxxx –nombre del coordinador de calidad–, yo creo que además de los instrumentos, hay que potenciar, la figura del grupo de proceso, es fundamental, si hay un solo propietario de proceso, yo creo que en ocasiones están tan ocupados con su día a día, que toda la cultura que tratamos de desplegar en nuestro modelo gerencial no llega a ser tan permeable en el conjunto de la organización. ¿Sabes lo que quiero decir?

*-Adjunto de Gerencia (Coordinador de Calidad 1):* Por esta razón, siguiendo nuestro modelo gerencial estratégico, tenemos que centrarnos en el ciclo PDCA. Ahí está la clave, creo yo. Y lo señalo así porque creo que ya hemos conseguido que la gestión de los procesos ya forme parte de la manera de trabajar de la organización. Nuestra organización trabaja sobre el proceso para conseguir resultados finales. Todo ello centrado en nuestro principio de compromisos de servicio al ciudadano, que por cierto, como recordarás estamos entrando en el tercer ciclo. El ejemplo más claro del PDCA, es como gestionamos el presupuesto. La fase de los escenarios presupuestarios lo hacemos en la fase de planificación, pero mientras el presupuesto se ejerce podemos evaluar y modificar las desviaciones. Dentro de la misma fase de hacer, hay otro PDCA más pequeño que nos permite ver los avances de proyectos, realizar revisiones periódicas, ahí mismo vamos corrigiendo y previniendo, no tenemos que esperar todo el año para llegar a la fase de planificación.

*-Director de Servicios Financieros (Coordinador de Calidad 2):* Parece que pensamos igual (RISA), es exactamente lo que estoy preparando para la propuesta del CLAD en Guatemala, mi tesis principal es explicar que el sistema presupuestal de Esplugues no es el modelo tradicional realizado por programas y partidas, nosotros lo gestionamos por procesos. Pero, detrás de la gestión del presupuesto está todo el sistema gerencial basado en el PDCA que hemos construido en estos años. Sin él, tendríamos las luchas de los departamentos cuando se realiza la presupuestación. Quiero explicar el ¿por qué? lo hemos descentralizado, y cómo la información presupuestal llega a través del responsable de proceso, y no de los jefes de departamento, rompiendo así los problemas de coordinación.

*-Adjunto de Gerencia (Coordinador de Calidad 1):* Desde ese punto de vista, tenemos que dejar bien claro, que el camino que rige la organización es sin duda, el mantener los resultados, y ahí, es dónde interviene todo este tema de la mejora incremental. Y el tema de la mejora de los resultados, a través de gestionar por proyectos, todo el tema de nuevas infraestructuras para la ciudad. Con estas dos patas, podemos seguir haciendo girar el ciclo.

*-Técnico de Innovación en la gestión:* A ver, el tema de los equipos de mejora si que es importante, tenemos que reforzarlo para que no se pierda la motivación de la gente, por participar en esto.

---

<sup>178</sup> Conversación transcrita en el diario del investigador, ya que debido a solicitud de los coordinadores de calidad del Ayuntamiento de Esplugues, estas sesiones no se pudieron grabar. Se trató de mantener en la medida de lo posible el diálogo original. Cabe señalar, que se han suprimido los nombres de las participantes para mantener la confidencialidad de la misma.

-Adjunto de Gerencia (Coordinador de Calidad 1): En este Ayuntamiento siempre nos hemos enfocado a dos estrategias principales de cara al ciudadano, la vía pública, y sin lugar a dudas la atención al ciudadano a través de nuestros compromisos de servicio. El problema en los últimos años es que hemos tenido un bajón por varias razones. Por eso yo creo que tenemos que mantener el equilibrio entre ambas estrategia, pero por otro lado, redescubrir la mejora continua. Quiero decir, como podemos conseguir interiorizar el espíritu de la mejora continua, incorporarla nuevamente en el día a día, sabemos que se trabaja ya en mejora continua, pero como conseguir que sin grandes movilizaciones podamos adecuarnos a los retos que nos plantea a la ciudad. Yo creo que sería los tres nuevos retos, comprender los retos estratégicos, el ajuste de los ciclos PDCA y esa mejora continua incremental, su redescubrimiento, será el camino que tendremos que seguir.

-Técnico de Innovación en la gestión: Con los cursos de formación de actualización de las herramientas y técnicas de Mejora Continua, y la aplicación de las 5'S en la Unidad Operativa, nos ha servido, en lo que comentáis. Incluso lo podemos extender a los PACs (Puntos de Atención al Ciudadano) y la otra brigada de edificaciones.

-Adjunto de Gerencia (Coordinador de Calidad 1): El tema de los PACs ya lo hablé con el jefe del área, y creo que lo podemos empezar en noviembre. Ahora xxxxx –nombre del técnico de innovación–, tenemos que esperar si la nueva Alcaldesa tiene en mente los proyectos de desarrollo informático, para combinarlo con la técnica de las 5'S...Recuerdas este tema que te comenté....[.....].....

-Director de Servicios Financieros (Coordinador de Calidad 2): Con el tema de la ponencia, tampoco debemos dejar que se piense que somos una organización inmersa en esto de la Nueva Gestión Pública (NPM). Somos una organización matricial que aseguramos el cumplimiento de los compromisos de servicio a través de la gestión y mejora de los procesos, pero al mismo tiempo cumplimos con la legalidad....[.....]

-Adjunto de Gerencia (Coordinador de Calidad 1): Sí creo que tenemos que dejar claro eso, nosotros con nuestros ciclos cuatri-anales, buscamos mantener y normalizar los resultados. Con pocos recursos, aquí ha sido como recordarais más ilusión y empuje personal. Por tanto, mientras mantenemos los resultados, hacemos mejoras de tipo incremental, y cada vez, que el ciudadano expresa sus necesidades y expectativas que son trasladadas en los compromisos de servicio, trabajamos en el rediseño de los procesos. Por tanto yo creo que nosotros no exponemos el tema de la Nueva Gestión Pública, más bien yo la llamaría la mejora a través de un Sistema de Gestión por Procesos. Yo creo que es lo que debemos reafirmar en la ponencia de Guatemala...[.....]

La discusión continuó así, en el mismo tenor de ideas, por lo que los Coordinadores de Calidad del Ayuntamiento de Esplugues, siguiendo los principios rectores de su modelo gerencial, iban abordando la posibilidad de explorar nuevas técnicas y/o herramientas relacionadas con la MCP. Su exposición en este diálogo acerca del ciclo de mejora PDCA, y de las ventajas de la su sistema gerencial por procesos tanto para la gestión del presupuesto, como para el cumplimiento de los compromisos de servicio con los ciudadanos, refuerzan la idea que perciben. En resumen, los Coordinadores de Calidad buscaban seguir sosteniendo el esfuerzo de mejora logrado hasta el momento, integrando cada vez más estas técnicas y herramientas de la MCP en el día a día de los empleados. Por otro lado, los Coordinadores de Calidad también reflejan su intención de seguir manteniendo la participación de los empleados, el hecho de seguir experimentando, combinando y/o reforzando las metodologías, técnicas y herramientas que ya tienen en funcionamiento.

Ante lo anterior, desde principios del año 2004, los Coordinadores de Calidad han venido trabajando en una acción muy específica que intentara ayudar a vincular las estrategias establecidas en el último Plan de Actuación Municipal (PAM) 2003-2007, con su sistema

gerencial procesos. La primera acción realizada para establecer este vínculo de la estrategia con la operación de los procesos fue la elaboración del cuadro de mando corporativo para que posteriormente se pudieran desarrollar los cuadros de mando específicos de los 12 procesos que se tienen establecidos en el mapa de procesos (ver figura 34). Para cada uno de ellos se ha descrito en cada cuadro de mando de los procesos, las perspectivas de los actores interesados (políticos, asociaciones, ciudadanos, etc.), la perspectiva interna (dentro del departamento y del proceso), los recursos utilizados, y las personas involucradas. El fin último de esta nueva actividad de mejora de acuerdo a los Coordinadores de Calidad, ha sido fortalecer las interrelaciones entre todos los procesos del sistema de gestión, que vincule las estrategias provenientes del equipo, de gobierno (de todos los aspectos externos considerados en el sistema de gestión del Ayuntamiento que se puede observar en la figura 28), con los resultados de la gestión por procesos del día a día de la institución. Al respecto el Adjunto de Gerencia y coordinador de calidad explica esta nueva actividad de mejora en la siguiente cita:

**«Ahí en la gestión del sistema, en la gestión de las interrelaciones de los procesos estratégicos, de servicio, y de soporte, ahí es dónde tenemos ahora mayores oportunidades de mejora. Y dónde estamos apostando una mayor interrelación, unas mayores sinergias entre estos procesos.** *Lo estamos gestionando, lo estamos empezando a gestionar los cuadros de mando. Tenemos definido un cuadro de mando corporativo, estamos definiendo todos los cuadros de mando de todos los procesos. De manera que aseguramos esa interacción, esa alineación de todos los procesos con la estrategia de la corporación. Y que además en esos cuadros de mando de los procesos llegamos en el despliegue hasta los objetivos que deberían de satisfacer los procesos de soporte....[.....].*

*De manera que interrelacionaríamos, alinearíamos, los procesos de servicio, con los procesos de soporte, y éstos a la vez, por un lado los de servicio con las necesidades y expectativas de los ciudadanos, y con las directrices, las prioridades del equipo de gobierno, que son las que figuran en el cuadro de mando corporativo. Esta es la manera, es el instrumento, de los cuadros de mando, en el que queremos mejorar estas interrelaciones entre los procesos. Lo que sería la gestión del sistema completo. Y ahí es donde estamos ahora trabajando más, en la etapa anterior hicimos más énfasis en la optimización de los procesos, y ahora estamos haciendo énfasis en las interacciones estratégicas y en vínculo de todo el sistema. ....[.....]. Queríamos un enfoque más orientado a los resultados, y ahí te repito, es dónde tienen su papel los cuadros de mando, queremos que tengan una orientación mucho más estratégica, desde el punto de vista de los resultados, los procesos, y tenemos el reto este, de gestionar más las interrelaciones, gestionar mejor el sistema, de aquí el tema del cuadro de mando integral y los mapas estratégicos (E-EL-01b, febrero, 2007)».*

No obstante, hasta la fecha que se terminó mi intervención en el Ayuntamiento de Esplugues, los logros de esta nueva actividad de mejora no habían sido del todo satisfactorios. De acuerdo a los datos que se analizaron, los Coordinadores de Calidad habían logrado que muy pocos responsables de procesos elaboraran sus propios cuadros de mando (3 o 4 de 12 posibles). Resaltando que los mandos intermedios (responsables de procesos) que lo habían realizado se habían llevado prácticamente ocho meses en desarrollarlo. Una posible razón de esta situación, la atribuyen los Coordinadores de Calidad del Ayuntamiento, al bache (estancamiento) que se viene sintiendo en los últimos años en

la institución y/o a una posible visión estratégica inadecuada que han establecido, es decir, irse por un camino demasiado complejo en cuanto a la aplicación de la técnica, además de que como ya se señaló, los mismos dueños de procesos y empleados se encuentran **saturados de cargas de trabajo y un poco cansados por un «sentimiento de todo logrado»** con respecto al tema de la mejora y la calidad en el Ayuntamiento.

Ante esta nueva realidad, de esta última etapa evolutiva, en la cual no se ha conseguido movilizar y motivar del todo a los mandos intermedios y a los empleados del Ayuntamiento como se logró en la *etapa clásica de la Calidad Total, Excelencia y Mejora de Procesos*, los Coordinadores de Calidad han sentido la preocupación por no consolidar el sistema de medición del Ayuntamiento a nivel estratégico (indicadores y cuadros de mando) no se pierda (falta de mediciones) o simplemente llegue a mediciones excesivas y sin valor para la Gerencia. Por lo tanto, han tenido la necesidad de **«retomar y redescubrir»** (utilizando sus propios términos), una iniciativa que diez años atrás les había abierto el camino para la participación y motivación de personal, es decir, la mejora continua del trabajo diario, del tipo incremental. En otros términos, el volver a los principios del *¿por qué mejorar?* «Quizás» sea la más simple y mejor estrategia a seguir para revertir la recesión percibida.

El técnico de gestión de la innovación lo expresa de la siguiente manera:

*«Después de las auto-evaluaciones vinieron los premios, con respecto a lo señalado fue la parte más alta dónde al máximo rendía el Ayuntamiento, porque no sólo llevábamos la parte de los premios, sino que además algunos equipos de cambio están todavía trabajando, estábamos a la vez generando los primeros compromisos servicios y fue la época de máxima producción de nuestro equipo staff. A partir de ahí, yo creo que es natural como una montaña rusa, de que viene el bajón, o de que viene la relajación por parte de todos. Y digamos que el ritmo ese ya no lo hemos vuelto a coger, yo tengo la sensación de que vamos bajando, y de que no acabamos de tener lo que teníamos plasmado en los informes futuro de qué se podía ver....[.....]. Ahora nos encontramos en la etapa, en que hay muchas cosas que queremos aportar, muchos proyectos que queremos implantar, pero que no acaban de salir, a lo mejor estamos intentando cosas muy complejas y no volvemos a lo básico. Por ejemplo, cuando queremos hablar del PAM (Programa de Actuación Municipal) y tener técnicas y herramientas de medición a nivel estratégico, como el cuadro de mando integral y los mapas estratégicos. Y no hay manera de que eso se pueda implantar, hacemos proyectos llegan hasta la dirección o con los dueños del proceso y de ahí no salen o la mejor la gente ya no está tan motivada como antes, no sé, pero seguro de que Josep Ma., y nosotros, estábamos preocupados por no lograr este tipo de mediciones (E-EL-03, octubre, 2005)».*

Adicionalmente a lo percibido, es importante resaltar que durante esta última etapa evolutiva que esta viviendo el Ayuntamiento de Esplugues, les ha resultado difícil encontrar el equilibrio adecuado entre seguir avanzando hacia la mejora e innovación con la implantación de nuevas técnicas gerenciales, versus, el mantenimiento de la rutina operacional (el trabajo cotidiano), el cual es realizado por la participación y motivación de sus propios trabajadores, que cómo se ha venido indicado en algunos casos han comenzado a experimentar cierta apatía hacia estos temas. Por tal motivo, sus acciones de

mejora se han centrado durante esta nueva etapa en una nueva ofensiva de cursos de formación del tema de herramientas de Mejora Continua de Procesos de corte incremental tipo Kaizen, dirigido a los responsables de los procesos y a todos aquellos empleados que están directamente relacionados con procesos de servicio, con el fin de actualizar sus conocimientos y generar nuevos retos que nuevamente les motiven a generar nuevas mejoras de su trabajo cotidiano («retomar y redescubrir»).

Durante los ejercicios prácticos de este curso se pudo observar varias expresiones y comentarios del sentir de los empleados durante esta etapa. Algunas de ellas reflejan las ganas por seguir mejorando, mientras que otras muestran algunas situaciones de dudas y críticas que podrían explicar una posible situación de estancamiento que vive el Ayuntamiento. A continuación se muestran:

**Tabla 23. Ejemplo de expresiones de los empleados del Ayuntamiento que asistieron a los cursos de formación de las Herramientas de Mejora Continua**

Expresión	Pauta encontrada
«Una de las cosas que se pueden rescatar de este curso es que con pequeños cambios que se pueden realizar en nuestro día a día laboral podemos acumular varios granos de arena para el final del mes».	Personal Sensibilizado
«Esto del Kaizen es de sentido común y nos da la posibilidad de aplicarlo durante el curso en una práctica real que relaciona la teoría del curso con nuestra jornada. Es más de hecho con los equipos de mejora hacíamos algo así, es bueno que la organización nos siga actualizando en estos métodos».	Personal Sensibilizado
«Después que estuvimos en los equipos de mejora, yo creo que ya nunca volvimos a usar las herramientas, bueno al menos en mi área. Yo pienso que nunca entendimos bien el uso de la misma, y también pienso que nos faltó práctica, pero creo que al final todo esto es bueno para nuestro trabajo».	Personal con dudas. Poca comprensión de las herramientas
«Este curso ha representado una oportunidad excelente, para hacernos reflexionar cómo hacemos nuestro trabajo, que a través de mecanismos sencillos y de sentido común nos permiten buscar soluciones a los pequeños problemas que a veces no resolvemos. Creo que nos ayuda a utilizar el sentido común y la lógica».	Personal sensibilizado
«Yo creo que uno de los grandes fallos cuando estábamos en los equipos de mejora es que no entendimos muy bien ¿el por qué? utilizar las herramientas, ya sabes... el pareto y las otras. Yo creo que por eso las dejamos de usar».	Personal con dudas. Poca comprensión de las herramientas
«Creo que nos falta ver nuestro trabajo (faena) cotidiano más como procesos, como se indica en el curso. Yo creo que nos convendría analizar más a fondo cómo estamos trabajando ahora, porque en verdad os digo que siguen habiendo varios problemas de comunicación y coordinación, ¿recuerdas lo que pasó con el regalo de las rosas a los ciudadanos?..... ».	Personal con dudas. Problemas en los procesos de trabajo.
«Es muy interesante la idea de incorporar pequeñas y continuas mejoras que añaden valor al trabajo que se realiza, pero no entendiendo este concepto desde un punto de vista únicamente material, sino que representa una sumatoria de mejoras, que reitero, tiene en consideración aspectos que afectan a las personas (motivación, auto-estima, satisfacción.....)».	Personal sensibilizado
«No se, creo que en ocasiones con la gran cantidad de trabajo que tenemos, no tenemos tiempo, en verdad, os comento, al menos en el área de atención social, somos pocos y hay mucha faena, y todavía tenemos que venir al curso, yo creo que 'los de calidad no ven eso'».	Personal con dudas. Exceso de carga laboral

Fuente: Citas transcritas directamente de las observaciones registradas en el Diario de Investigación, grabaciones, y otras fuentes secundarias como las opiniones realizadas en la revista interna del Ayuntamiento de Esplugues, Quadern Qualitat No. 122. Marzo de 2006 (Fuente secundaria).

Dos ilustraciones que reflejan el trabajo de los equipos de mejora durante los cursos de formación se muestran a continuación:



Por último, otro ejemplo de estas nuevas actividades de mejora que han buscado hacer frente a un posible estancamiento, ha sido la implantación de la técnica de mejora continua incremental conocida como **las 5'S, la cual comenzó a desarrollarse en la Unidad Operativa de Instalaciones** (los almacenes de eléctricos, pintura y fontanería), que como se observa en la presentación de la iniciativa realizada en el mes de febrero de 2006 por parte del Coordinador de Calidad se sigue mostrando el empuje de mantener lo ganado por parte de los responsables del sistema gerencial por procesos. Observemos la cita:

*«....No venimos a decirles que su almacén está desordenado o sucio, incluso yo les diría que lo tiene muy bien ordenado, Joan siempre lo ha demostrado a lo largo de los años. Nuestro mensaje va más enfocado a intentar seguir una filosofía de mejora continua de nuestro trabajo diario, el Kaizen japonés, aquí en el almacén, separando las cosas que no son necesarias, ordenando y gestionando el control visual de los materiales y refacciones. Además de limpiar y mantener todo lo que se haga. Los invito a que implantemos esta herramienta que nos dará grandes beneficios en corto tiempo, tres o cuatro meses, ¿verdad?.. [.....]. (Notas transcritas del diario del investigador, 24 de febrero de 2006)».*

Después de los cuatro meses de implantación de las 5'S en esta Unidad (de marzo a junio de 2006), parece que el mensaje del Adjunto de Gerencia y Coordinador de Calidad del Ayuntamiento ha sensibilizó a los empleados del almacén, que aunque «cansados», se encontraban totalmente motivados por haber logrado por su propio esfuerzo una mejora realmente «espectacular»<sup>179</sup> en su propio proceso de organización y gestión de su

<sup>179</sup> De hecho de acuerdo a la literatura de los casos descritos acerca del tema de las 5'S, se señala que la implementación de un esfuerzo de mejora de este tipo en una organización del sector privado se realiza



almacén. El proceso de implantación y mantenimiento de esta actividad de mejora de corte incremental se puede observar en las siguientes fotografías:



**Fotografía 5. Participación en la reunión de conformación del Plan de Acción para la implantación de las 5'S, tomada en mayo de 2006**



**Fotografía 6. Identificación de materiales innecesarios mediante tarjetas (Paso 1 SEIRI de las 5'S), tomada en marzo de 2006**



**Fotografía 7. El coordinador de la Unidad Operativa de Instalaciones registrando el avance en el plan de implantación de las 5'S, tomada en abril de 2006**



**Fotografía 8. Participación en la reunión de seguimiento del mantenimiento de las 5'S en la Unidad Operativa de Instalaciones, tomada en febrero de 2007**

Considerando que el Ayuntamiento de Esplugues, podría estar experimentando una etapa de estancamiento observemos lo que los empleados de la Unidad Operativa de Instalaciones (almacén), expresaban con respecto a su experiencia con las 5'S:

---

generalmente en un período entre 6 meses y un año, dependiendo del tamaño de la organización y los recursos disponibles (Hirano, 1995; Ho y Fung, 1994). En el caso de la Unidad Operativa de Instalaciones del Ayuntamiento de Esplugues, la implementación realizada por su propia gente con la guía de un plan de acción, fue de 4 meses, eliminando 1400 kg. de materiales innecesarios, desde cartones, lámparas, estantería vieja, hasta cortinas, equipo inservible, etc., etc.



«-Coordinador de la Unidad: De hecho, hay dos convicciones, una la voluntad de la empresa por hacerlo, pero quizás una muy importante también es el implicarse, los trabajadores, crear, un estado positivo y de colaboración.....Pero quizás ese era el objetivo del taller de las 5'S darse cuenta que las cosas pueden mejorar con voluntad y con recursos.

-Técnico 1: Claro esto fue lo que planteamos desde el principio con respecto a los apoyos, imagínate antes si hubiéramos tenido los medios todas las lámparas, las estanterías, pero al final lo íbamos replegando. Yo pienso que este método tiene que ser voluntario por parte de los trabajadores.

- Coordinador de la Unidad: Porque si no, no lo hubiésemos podido conseguir.

-Técnico 2: Está clarísimo, voluntario, y que la empresa se haya involucrado.

Porque si no lo tienes claro como trabajador, mejor no empezar, porque aún teniéndolo claro, te cansa y llegas a decir, ¡madre mía! Si no lo tienes claro, mejor ni empezar.....Empiezo yo. Yo he aprendido, yo soy muy amigo del orden, pero lo que si que he aprendido es que con el tiempo te dejas, una cantidad cacharros que no valían para nada. Espero que me sirva, para no dejarme más, y para no dejarnos más. Y qué esto siga como ha quedado después de las 5'S. Sobretudo he aprendido eso. Otra cosa es el trabajo en equipo, aunque siempre hemos trabajado bien nosotros.

-Técnico 1: A mi me ha servido para hacer equipo, y como la gente tiraba para adelante, he me han demostrado que hemos tirado para adelante, que ha sido un grupo. Y después de mejoras, bueno todo está más...

- Coordinador de la Unidad: Yo pienso que se juntaron las dos voluntades, como decía Paco, tanto la empresa, empezó por aquí, quizás porqué nos conocía, y nosotros ya con un empujoncito de la empresa, nos fue bien. Pues ya con la línea nuestra es esta. De hecho, trabajamos con miles de materiales, si no estuviera ordenado, limpio, sería un caos. Esto nos ha ido bien.

-Técnico 2: El hacerlo nosotros mismos, nos ha ayudado muchísimo en la faena, y yo creo que todos hemos cambiado un poco el chip. Ahora después de terminar, tenemos que adaptarnos a cómo está el nuevo orden, sobre todo de los materiales pequeñitos, pero claro una vez que te sitúas dónde está todo, ya todo fluye. De todas maneras aún nos queda mantenerlo, ahí hay que apretar.

- Coordinador de la Unidad: Creo que al final ha sido muy positivo, nos ha dado un gran resultado, quizás falte ahora, el tratar de mantenerlo, el tener un poco de control, hacer unas inspecciones rutinarias, quizás aquí es el punto, dónde estamos en este momento. O sea mantenerlo, está disciplina, pero que de momento, no está inculcada, no la tenemos, lo vamos a haciendo, pero cuesta un poco (E-EL-08, septiembre, 2006)».

Por lo tanto, como se puede observar en la respuestas de la entrevista presentada en forma de diálogo, de los tres protagonistas de la experiencia de las 5'S en la Unidad Operativa de Instalaciones de Esplugues, sigue existiendo motivación, interés y ganas por mejorar el trabajo cotidiano por parte del personal del Ayuntamiento. A tal grado, que se pudo percibir durante el recorrido por el almacén (datos obtenidos de la entrevista formal y pláticas informales), que la semilla sembrada por parte de los Coordinadores de Calidad del Ayuntamiento en etapas anteriores, sigue ahí, pero se tiene que seguir alimentando con nuevas iniciativas de este tipo para que continúe esa voluntad ganada. Por lo tanto, los Coordinadores de Calidad del Ayuntamiento de Esplugues están concientes de que no queda otro rumbo que seguir que la búsqueda constante de nuevas actividades de mejora, que repercuta en el día a día del trabajo de los empleados, como fue el caso de las 5'S. Y cómo ha sido el caso de otra actividad de mejora que arrancó en su diseño en octubre de 2006 y que continuó unos seis meses más durante el 2007. Específicamente, me estoy refiriendo a la búsqueda de la certificación del macro proceso seguridad ciudadana, incluyendo todos los micro procesos, procedimientos y protocolos de la policía a través de la norma ISO 9000 versión 2000 (al momento del cierre de la tesis habían conseguido el

certificado). Algunos resultados de los logros físicos de este tipo de esfuerzos de mejora de procesos (las 5'S) se pueden observar en las siguientes fotografías:



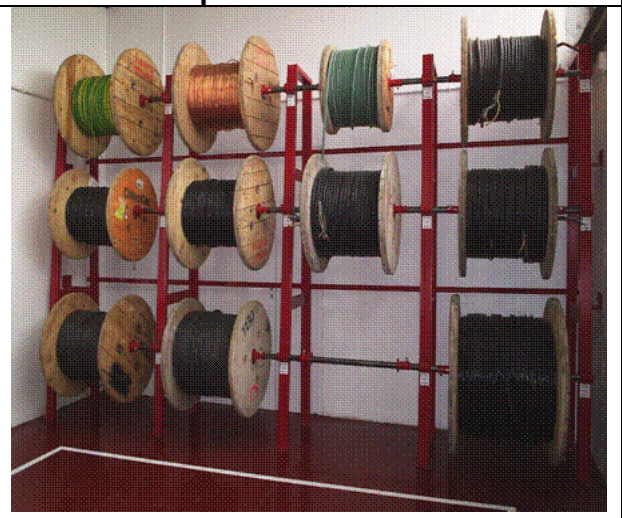
Fotografía 9. Almacén de materiales eléctricos antes de aplicar las 5'S, tomada en febrero de 2006



Fotografía 10. Almacén de materiales eléctricos después de aplicar las 5'S, tomada en septiembre de 2006



Fotografía 11. Almacén de equipo pesado y cables eléctricos antes de aplicar las 5'S, tomada en febrero de 2006



Fotografía 12. Almacén de equipo pesado y cables eléctricos después de aplicar las 5'S, tomada en febrero de 2007

Una parte fundamental de esta última etapa evolutiva, y de todo el proceso de aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos ha sido la **estabilidad política**. De hecho, se ha mantenido en el gobierno el mismo partido desde sus inicios como Ayuntamiento democrático (el Partido Socialista de Cataluña), el cual ha venido trabajando con mayoría absoluta durante todos estos años (ver apartado 4.1.1.1. del contexto político). Dicha

estabilidad política, incluso se ha mantenido ante cambios de Alcaldes y presiones por parte del de las políticas del gobierno central. Una cita que hace referencia a este hecho es la siguiente expresada por la actual Alcaldesa del Ayuntamiento:

«Creo que en ese sentido, **es bueno, que estemos más implicados y que hagamos más nuestro este modelo, este sistema, y en el que nosotros (los políticos) no estemos únicamente para recoger premios, ni mucho menos**, yo creo que nosotros debemos implicarnos mucho más, pero cada uno en su papel, esto es muy importante, tampoco no debemos pretender hacer uno el papel del otro y viceversa, por eso te digo que quizás es una de las cosas que debemos cambiar (E-EL-09, septiembre, 2006)».

Como se muestra en la última cita de la nueva Alcaldesa del Ayuntamiento de Esplugues, la cúpula política de la institución presenta un rol indirecto en el sistema gerencial por procesos del Ayuntamiento. Sin embargo, su apoyo siempre se ha mantenido ahí, a lo largo de los años. Para el equipo de gobierno el sistema de gestión por procesos se ha convertido.....

« .....**Es una máquina que permite hacer funcionar bien la gestión operativa del Ayuntamiento** Evidentemente yo creo, que por un lado esta el programa electoral, los objetivos y prioridades políticas del mandato a largo plazo, entonces el modelo te debe permitir que pase lo que pase, no se debe resentir la gestión, porque mientras la discusión política se pueda mantener, tensiones, debates, etc. **El sistema de gestión te debe permitir que el engranaje no pare nunca que continúe funcionando. Este no tengo duda, actúa, como un aislante entre la dirección política y la gestión....**» (Diario del Investigador, expresión realizada por el Gerente del Ayuntamiento en una junta con los Coordinadores de Calidad, Esplugues, Provincia de Barcelona, 28, septiembre de 2006)».

Como se puede observar en la última cita, el compromiso adquirido a lo largo de los años por la cúpula política en el Ayuntamiento de Esplugues fue más allá de una posible «*moda de gestión*» o por intereses de un grupo político o directivo en particular. Este **compromiso y soporte político**, se pudo observar durante la estancia de investigación en la forma de mensajes de apertura de cursos de formación, visitas a las áreas de trabajo para ver los progresos de las mejoras, la comunicación de logros y resultados por parte de la Alcaldesa o concejales. Incluso la participación en Conferencias relacionadas con el tema, así como, el establecimiento de un sistema de incentivos para aquellos empleados y equipos de mejora, que hayan logrado resultados en este campo. Dos citas que reflejan ese apoyo por parte de funcionarios del Ayuntamiento son:

- «Por una parte de los responsables políticos que durante todos estos años ha habido una continuidad. **Creo que en estos años ha existido un periodo político muy estable**, muy considerable de apoyo y confianza entre nosotros y ellos (E-EL-02, septiembre, 2005)».
- «Creo que tenemos una organización muy manejable en el sentido de tamaño y luego ha habido una estabilidad política, aunque hayan cambiado los políticos desde que emprendimos esto, siempre ha habido el mismo partido en el equipo de gobierno, siempre hemos tenido su confianza de los políticos, e incluso su participación con acciones concretas, te hablo de apertura de cursos, de la semana de la calidad, de difusión de resultados y otras..... (E-EL-01a, junio, 2005)».

De hecho, la confianza se ha mantenido entre políticos y directivos técnicos de manera recíproca (Gerente, Coordinadores de Calidad y Directores de Departamento) por continuar y sostener un sistema que les ha funcionado en todo este tiempo. **Los directivos y mandos intermedios (jefes de departamento, de servicio y de área), personal técnico-administrativo que permanece en el Ayuntamiento independientemente de los cambios políticos, también ha brindado su apoyo**, su disposición a participar e incluso su voluntad por mantener el sistema gerencial por procesos a lo largo de los años. En otros términos, dicha capacidad por parte de los mandos intermedios de «*hacer propia*» la gestión y la mejora de los procesos, y no sólo difundirla o instruirla, se ha convertido en otro elemento importante de la sostenibilidad del sistema de gestión por procesos del Ayuntamiento. En este sentido, destaca el **rol activo, de empuje, coordinación y mantenimiento de los Coordinadores de Calidad** y su equipo staff, que continuamente siguen aprendiendo de cada actividad de mejora, metodología, técnica o herramienta que se aplica. Su propio proceso de reflexión los ha llevado a ir aprendiendo en cada etapa que han pasado. Al respecto uno de los Coordinadores de Calidad indicaba:

**«Yo creo que cada una de estas fases han ido sucediendo de esta manera, yo creo que una fase nos ha llevado a la otra, de alguna manera ha sido un proceso de aprendizaje porque, de alguna manera las insuficiencias que detectábamos en una fase nos llevaba a la otra, de forma que, la fase siguiente respondía a las necesidades que habíamos detectado en la fase anterior. Y así hemos recorrido este itinerario (E-EL-01b, febrero, 2007)».**

Ahora bien, los Coordinadores de Calidad también son conscientes que durante este trayecto tendrán que continuar enfrentándose con los obstáculos que se les han ido presentando en estos últimos años, caracterizados principalmente por: el **«cansancio del personal»** hacia estos temas<sup>180</sup>, el cambio de Alcalde en junio de 2006, las elecciones de mayo de 2007, las altas expectativas generadas en los ciudadanos de Esplugues con respecto a lo que esperan de los servicios de su Ayuntamiento, el desgaste de los mismos coordinadores como impulsores de la mejora, la falta de una vinculación entre la estrategia y la operación que permita medir con cuadros de mando tanto los procesos estratégicos como los procesos de servicio, e incluso los cambios en la normativa de la Función Pública y las reducciones del presupuesto por parte del gobierno central y de la Generalitat. A pesar de todas estas posibles amenazas al sistema de gerencial por procesos del Ayuntamiento, un hecho que se logra observar y que

---

<sup>180</sup> Todos los estudios que ha realizado el Ayuntamiento de Esplugues acerca de la satisfacción laboral (encuestas de clima laboral de 1999 a 2003), los resultados que siempre arrojan es están arriba del 90% de satisfacción laboral y orgullo de trabajar en esta institución. Mientras que el promedio en España en esa misma época el promedio era de 73%. Incluso algunos datos reflejan un 80% de vivencia de los valores organizacionales. Memorias del Premio Iberoamericano 2000, Memoria de la Auto-Evaluación EFQM 1998. No obstante estos datos que se presentan son hasta el 2001, y no existen estudios recientes de la motivación laboral.

afloró durante la recolección de los datos, es que sigue existiendo la convicción de continuar trabajando con su sistema de gestión, que les ha llevado a alcanzar y sostener los niveles de satisfacción del ciudadano previamente descritos (ver tabla 21). Por tal motivo, la propia dirección (La gerencia y sus coordinadores de calidad) expresan rotundamente que este sistema y modelo de gestión<sup>181</sup> bajo el apoyo y compromiso político sigue siendo el camino que los llevó a salir de esta fase provisional de recesión en la que se encuentran en esta nueva etapa. Confirmando lo señalado observemos las expresiones de sus directivos:

- *«Como se puede imaginar, el camino no ha sido de hecho no es, recto y sencillo como esta ponencia. Pero siempre hemos contado con un liderazgo claro y firme del equipo de gobierno, a lo largo del tiempo, así como con la involucración de una mayoría amplia de colaboradores. Es un proceso que necesita vivirse como un aprendizaje permanente. Con paciencia y perseverancia acaba dando sus frutos (Giner-Rodríguez 2002, p. 10)».*
- **«La calidad y la mejora continua, es lo que hacemos todos los días en el Ayuntamiento, pero tiene que impactar en los procesos, porque para que estos cambios sean efectivos, que se produzcan realmente, entendemos que es imprescindible llegar al cambio cultura a nivel personal. Primero fue sacar a la organización de los carriles burocráticos por los que tranquilamente se deslizaba y orientarla a procesos y resultados, y después fue llevar que las técnicas de mejora continua crecieran en un sustrato cultura de las personas, sólo hemos intentado en estos años disciplinar el sentido común (Ferré, Josep Ma. Tomada de la Memoria de Investigación Final del Master de Gestión Pública (2000). Rego Vilar, S., Universidad Autónoma de Barcelona, p. 27)».**
- **«Hemos entrado en una recesión que es natural en este tipo de procesos. Sin embargo, pienso que la semilla se ha sembrado y por todos lados se muestran evidencias de ello. Nuestra gente a pesar de estar cansada, sigue teniendo un gran potencial, sólo es cuestión de redescubrir nuevas rutas para retomar esa motivación que tomamos en la época del Proyecto DIANA....[.....]...Todavía tenemos impulso y ganas de seguir aprendiendo (E-EL-01b, febrero, 2007)».**

La mencionada motivación e impulso por parte del Gerente, los Coordinadores de Calidad, y el equipo staff técnico de calidad (que se le conoce oficialmente como innovación en la gestión), se ha mantenido con un trabajo en el día a día para mantener y mejorar el sistema. Incluso, dicho impulso constante de estas personas se ha visto soportado por el compromiso político, que aunque haya habido una sucesión en la Alcaldía, también muestra evidencias positivas de continuidad en el soporte al sistema gerencial existente. Estas evidencias positivas de apoyo se pueden observar en lo expresado por la nueva Alcaldesa de Esplugues en la entrevista que se le realizó:

*«Está claro que hay mantener lo ganado, e incluso te diría que hay que potenciarlo aún más. Pero bueno, esto como todo hay que ir paso a paso. Yo hasta hace muy poco era una persona que desconocía totalmente todo lo que eran los modelos de calidad, la gestión de excelencia. Ahora por lo menos, no te digo que soy una experta, pero algo me suena. Y entonces lo que he podido comprobar durante los tres años, un poquito más que hace que estoy en este Ayuntamiento, lo he podido comprobar, es que vamos no se podría vivir sin ellos, me refiero a estos modelos. Es una cosa que la tengo clarísima, además debería ser algo que debería extenderse a todos los niveles de*

---

<sup>181</sup> En junio de 2006, Esplugues entró a su tercer ciclo de rediseño de sus procesos, y su revisión correspondiente para actualizar los compromisos de servicio establecidos, modificarlos, actualizarlos, para lo que así, continuamente se revisan y se actualizan los estándares establecidos de cada proceso.

*administración...[.....]....Sin duda alguna, aunque no te lo expresé directamente, seguro que éste será la base para todo. Pero también hay que marcar los objetivos claros. El modelo funciona, también hay que marcar objetivos e impulsarlos, lo demás ya funciona. Yo siempre entiendo que la maquinaria funciona eficientemente porque el sistema te lo permite. Pero a esta maquinaria hay que dirigirla adecuadamente a través de objetivos y prioridades políticas (E-EL-09, septiembre, 2006)».*

A manera de resumen, en la siguiente tabla se muestran las etapas evolutivas, las actividades de mejora, los potenciadores e inhibidores de la Mejora Continua de Procesos identificados en este apartado:

**Tabla 24. Etapas evolutivas y actividades de mejora del Ayuntamiento de Esplugues**

<b>Etapas Identificadas</b>	<b>Etapas Descritas</b>	<b>Actividades de Mejora</b>	<b>Potenciadores</b>	<b>Inhibidores</b>
<b>Precedente (anterior a la MCP)</b>	Etapa de Enfoque Gerencial-Trabajo por Funciones Departamentales (1989-1992).	- Descripción de puestos. - Técnicas de calidad en el servicio. - Creación de la Gerencia.	- Voluntad por cambiar por una insatisfacción del desempeño actual. - Creación de la infraestructura básica.	-Disfuncionalidades atribuidas al modelo clásico-burocrático, tales como: barreras inter-departamentales (falta de comunicación, luchas de poder interna, etc.).
<b>Inicial de Comprensión y Descubrimiento de la MCP</b>	Etapa de Elementos Básicos de la Mejora Continua (1993-1996).	-Historia de la Calidad (Metodología de solución de problemas). - Formación tipo taller. -Equipos de Mejora.	- Claridad en el propósito y compromiso técnico y político - Sistema de participación de empleados (equipos). - Formación activa.	-Pobre y bajo entendimiento de las técnicas y herramientas de la MCP. -Solución de problemas poco relevantes.
<b>Intermedia de Despliegue de la MCP</b>	Etapa Clásica de Gestión por Calidad Total, Excelencia y Mejora (1997-1998).	-Metodología de Rediseño. - Formación tipo taller. -Grupos de cambio. -Aplicación de Mapas de Proceso. - Auto-evaluación EFQM. - Creación del Sistema de Información.	- Estabilidad política (elemento básico). - El apoyo de los mandos intermedios. - Compromiso político y técnico. - El rol de empuje de los coordinadores de calidad.	- Fallos a la hora de llevar a cabo los planes de mejora. - Consultoría poco sensible a las particularidades. -Bajo entendimiento del concepto transversal que provoca resistencias a la mejora.
<b>Intermedia de Institucionalización de la MCP</b>	Etapa de Enfoque de Sistema y/o Modelo Gestión por Procesos (1999-2001).	- Calidad en el servicio (Compromisos de servicio). - Autoevaluación EFQM e Iberoamericano. - Mapas de procesos e interrelaciones en los mismos.	- El apoyo de los mandos intermedios. - Sistema de participación. - Compromiso político y técnico. - El rol de empuje de los coordinadores. - Mecanismos de reconocimientos.	- Estancamiento del esfuerzo debido al cansancio y conformismo del personal. - Desgaste y cansancio de los Coordinadores de Calidad que provoca críticas a su trabajo y gestión.



<p><b>Subsecuente de enfoque estratégico e inicios de mejora del sistema</b></p>	<p>Etapa de Enfoque de Vinculación de Estratégica a la Mejora Continua de Procesos (2002-Hasta ahora).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación de las 5'S.</li> <li>- Reinicio con aplicación y formación en metodologías de rediseño y solución de problemas.</li> <li>- Cuadros de Mando.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad política.</li> <li>- El apoyo de los mandos intermedios.</li> <li>- Compromiso político y técnico.</li> <li>- El rol de empuje de los coordinadores de calidad.</li> <li>- Sistemas de medición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de consolidación de un vínculo estrecho entre las esferas estratégicas, operativas y políticas.</li> <li>- La falta de equilibrio entre la operación y la mejora.</li> <li>- La falta de mecanismos para mejorar el sistema.</li> <li>- La falta o exceso de medición.</li> </ul>
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1.4. La Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos

Para responder a la sub-pregunta de **¿Cómo y por qué se genera un camino sostenible de la Mejora Continua de Procesos?** y, **¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en el camino de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos?**, se pudo identificar que para sostener los ciclos de operación y revisión del sistema gerencial por procesos del Ayuntamiento de Esplugues, siempre se requería el uso sistemático del «Ciclo de Mejora de Deming de Planificar, Hacer, Verificar y Actuar (PDCA)» (ver figuras 28 y 33). La aplicación del ciclo de mejora PDCA se ha venido presentando en el Ayuntamiento de Esplugues en tres niveles de la organización. Un nivel de aplicación del **ciclo PDCA organizacional**, que enmarca todo la dirección y la estrategia de la institución (ver figura 28), un nivel inferior centrado en la gestión operativa que se presenta en los procesos de trabajo (**PDCA a nivel de procesos**), su propio *Sistema Gerencial por Procesos*. Y finalmente, un nivel del **ciclo PDCA individual**, que también es operativo, pero que se encuentra enmarcado en las actividades y/o tareas que operan los empleados del Ayuntamiento. En sí mismos, los tres ciclos PDCA en sus diferentes niveles se interrelacionan unos con otros, haciendo funcionar a todo el sistema gerencial por procesos del Ayuntamiento de manera constante y sostenida por cada ciclo de Compromisos de Servicios que atraviesan como se muestra en la figura 33.

De esta manera, la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos afloró cuando se generaban estos niveles del ciclo PDCA en la operación del *Sistema Gerencial por Procesos*. Esto es así, cuando el Ayuntamiento de Esplugues opera de manera sistemática su sistema gerencial basado en procesos aplicando el **ciclo de PDCA a nivel organizacional**, un ejemplo de cómo se realiza se observa en la descripción del contexto estratégico del caso (subíndice 4.1.1.3.) y en la figura 28 del sistema gerencial en dónde se muestra de manera detallada. Este nivel del ciclo aparece de manera «*constante*», es

decir, se presenta cada cuatro años con cada legislatura y con la elaboración del Plan de Actuación Municipal (PAM) para este período, además, de las revisiones y modificaciones trimestrales y anuales del mismo.

Por otra parte, la misma aplicación del sistema gerencial por procesos también se presenta a nivel de la gestión operativa de la institución. En términos específicos, **el ciclo PDCA a nivel de procesos** se presenta desde la identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, la conversión de estas necesidades y expectativas en atributos de servicio y posteriormente en Compromisos de Servicio y/o estándares de servicio, los cuales son la fuente del análisis y la revisión de los procesos para su rediseño, y su futura ejecución, mantenimiento y monitoreo. Durante la descripción de la cuarta fase evolutiva del Ayuntamiento de Esplugues – *Etapas de Enfoque de Sistema y/o Modelo Gestión por Procesos (1999-2001)* –, se muestran ejemplos detallados de cómo se presenta este nivel de la gestión operativa del ciclo PDCA. Este nivel del ciclo (de procesos), al igual que el organizacional aparece de manera «*constante*», ya que se encuentra estrechamente vinculado al anterior nivel, al PAM y al Plan Operativo Anual, instrumento de planificación más a corto plazo. Por tal motivo, la ejecución y evaluación se lleva a cabo en términos anuales y bimensuales. Finalmente, en la tabla 21, se pueden observar los resultados (resultados de rendimiento de procesos y satisfacción del ciudadano a nivel de procesos) obtenidos por varios años, de la ejecución de ambos ciclos combinados – el organizacional y el de procesos –. Estos resultados cuantitativos refuerzan aún más esta concepción.

Por último, el **ciclo PDCA a nivel individual** fue más limitado de observar. De hecho, su presencia fue «*temporal*» e incluso «*esporádica*». Detallando lo indicado, aunque el Ayuntamiento de Esplugues trató de implantar una acción de mejora conocida como: «*Ideas de Mejora*», durante la etapa evolutiva de los *Elementos básicos de la Mejora Continua (1993-1996)*, similar a un sistema de sugerencias para proponer mejoras, ésta actividad de mejora no prosperó y tampoco se consolidó, de acuerdo a los datos encontrados. No obstante esta limitación, se logró identificar ciertos patrones que caracterizan a este nivel de ciclo PDCA, durante las observaciones realizadas en las reuniones de los equipos de mejora y los grupos de cambio a los que se le dio seguimiento y que se describen en el caso – ver citas en la experiencias de las 5'S y del rediseño de procesos en la etapa clásica del Proyecto Diana–. De esta manera, operar bajo este nivel del ciclo PDCA (el individual) cuando se genera, le ha permitido a algunos empleados del Ayuntamiento de Esplugues visualizar la contribución que éste tiene, a los resultados del proceso y al conjunto de la organización, destacando su importancia como trabajador y proporcionando un mayor sentido a su trabajo.



Un ejemplo de lo indicado, se pudo observar en el trabajo del *Equipo de Mejora del proceso de Atención al Ciudadano* durante su trabajo cotidiano. De hecho, en la operación de dicho proceso, cada uno de los empleados involucrados en el mismo, sabe como contestar las quejas con rapidez, el cual, es uno de los atributos que los ciudadanos tienen más en cuenta a la hora de valorar el servicio. El estándar de resultado establecido por el Ayuntamiento de Esplugues es: «*contestar todas las quejas en un máximo de 10 días*». Dicho estándar, ha sido el fruto del rediseño del proceso de atención al ciudadano en los ciclos anteriores, por parte de los grupos de cambio que lo realizaron. De tal manera, que en el seno del equipo de mejora de Atención al Ciudadano, todos los empleados involucrados al momento de ejecutar nuevamente la metodología de rediseño de procesos (ver figura 31), proponen varias ideas de mejora para lograr conseguir el estándar de manera viable, con los recursos que disponen, y para hacer factible su medición y consecución – *fase de planear del ciclo PDCA a nivel individual* –. Ya que como se describe en el caso, cada uno de ellos tiene en su tarjeta de objetivos individuales, el objetivo de responder todas las quejas de su unidad en un plazo máximo de 8 días (ver ejemplo en la tabla 22). La ejecución cotidiana de las tareas de este proceso representa la *fase de Hacer del ciclo PDCA a nivel individual*, la medición de sus objetivos individuales representa la *fase de Verificar del ciclo PDCA a nivel individual*. Si los empleados no observan desviaciones, entonces fijan el estándar. Sin embargo, cada vez, que a un empleado perteneciente al equipo de mejora de Atención Ciudadano, se le ocurre alguna idea para mejorar u optimizar el estándar, éste nuevamente la propone al seno del equipo de mejora (ver fotografía 4). En este momento está operando *la fase de Actuar del ciclo PDCA a nivel individual*, y con ello, se está iniciando nuevamente la fase de planear del ciclo PDCA.

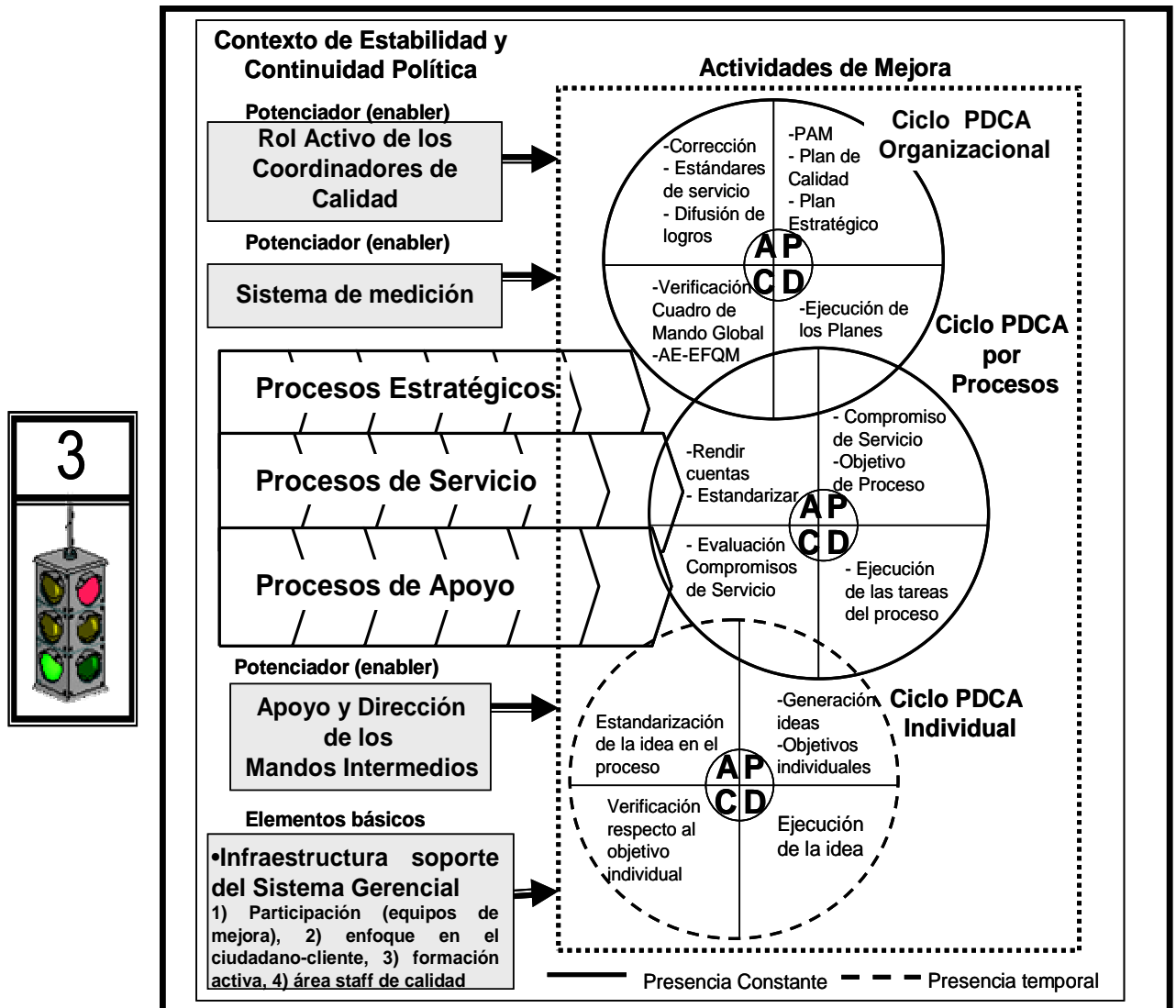
De acuerdo a lo observado y a pesar de presentarse de manera temporal, les permite a ciertos empleados de la organización y sus equipos de mejora correspondientes, no sólo cumplir con el estándar, sino buscar continuamente una forma de hacer mejor su trabajo. Por lo tanto, la presencia de este nivel del ciclo PDCA (el individual) en el Ayuntamiento de Esplugues, permite aunque de manera temporal, la generación de ideas de mejora en sus procesos de trabajo no sólo a nivel de procesos del ciclo PDCA (nivel grupal), sino también a nivel individual, lo cual, le ha retribuido a la organización en forma de un compromiso responsable por seguir sosteniendo y mejorando el sistema de gestión por parte de los empleados que lo aplican. Toda esta operación de los tres niveles del ciclo PDCA se soporta y se potencia a través de cuatro elementos que afloraron durante el análisis del caso, que a continuación se señalan:

- 1) El rol activo de los Coordinadores de Calidad.**
- 2) El apoyo y dirección de los directivos y mandos intermedios.**
- 3) El desarrollo e institucionalización de una infraestructura soporte.**
- 4) El sistema de medición de los procesos.**

El primero de ellos, corresponde: **1) al rol activo de los Coordinadores de Calidad** (Josep María y Javier) y su equipo staff que planifican, desarrollan, coordinan, dirigen y mantienen todo el sistema gerencial por procesos. En ocasiones este rol activo por parte de ellos, también realiza funciones de experimentación e innovación en la aplicación de nuevas técnicas o herramientas que les ayudan a fortalecer aún más el sistema gerencial establecido. Un ejemplo de lo indicado se presenta en el diálogo realizado entre ellos, que se describe en la última etapa evolutiva del caso. Además, su soporte se extiende con aquellos **2) directivos y mandos intermedios** (responsables de procesos, directores de departamento y jefes de servicio) que apoyan la ejecución del sistema gerencial. Un ejemplo de ello que aparece en el caso fue el del Coordinador de la Unidad Operativa que aplicó las 5'S. Sin dejar de observar, que el cansancio de los coordinadores de calidad y de algunos mandos intermedios y empleados, ha comenzado sentirse en la institución, por lo que a pesar de dicho sentir y de algunos comentarios y críticas, los coordinadores de calidad han seguido su trabajo de seguir redescubriendo cómo sostener su esfuerzo.

En tercer término, se encuentran todos los otros mecanismos que conforman toda **3) la infraestructura de soporte del sistema gerencial de procesos**. Entre ellos, se encuentran: *el Sistema de Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos* –el mecanismo que les permite obtener la voz del ciudadano-cliente –, así como, el *sistema de participación* de los empleados caracterizado por los grupos de cambio, los equipos de mejora y la formación activa. Ambos sub-sistemas, en conjunto con las prioridades políticas, recogen las necesidades y expectativas de los actores interesados del Ayuntamiento. Para finalizar con **4) el mecanismo de medición del sistema gerencial**, particularizado por el sistema de información RADAR, y por todo el conjunto de indicadores de procesos en los dos niveles mostrados en la descripción del caso, también funciona como otros potenciadores de la sostenibilidad. Cada uno de estos cuatro elementos que soportan y potencian la aplicación continua de los tres niveles del ciclo PDCA en Esplugues, se encuentran enmarcados en un contexto de compromiso y apoyo político, que se ha mantenido así, debido a una estabilidad política que ha experimentado este Ayuntamiento a lo largo de los años. En la siguiente figura, que sigue el marco de referencia indicado en el apartado 2.4., se muestra un esquema que sintetiza lo analizado:

Figura 35. El espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en Esplugues



Fuente: Diseño propio.

Por otra parte, a un nivel teórico de macro proceso, también afloró un **camino de sostenibilidad** que se ha generado en la aplicación y evolución sostenida de la MCP. Dicho camino de sostenibilidad está compuesto por las siguientes cinco etapas:

- 1) Etapa de insatisfacción del modelo actual:** Etapa en que se percibe que el modelo clásico burocrático no responde a las presiones tanto internas como externas del Ayuntamiento, por lo que se busca una alternativa de cambio en el modelo de gestión.
- 2) Etapa de generar ideas de mejora:** Se inicia con pequeñas pruebas o experimentos con técnicas de la MCP de enfoque Kaizen, como por ejemplo, generación de proyectos de mejora por parte de algunos equipos de este tipo.
- 3) Etapa de institucionalización:** Se institucionaliza la mejora a través de la creación y el desarrollo de una infraestructura soporte, así como, la implementación de mejoras más

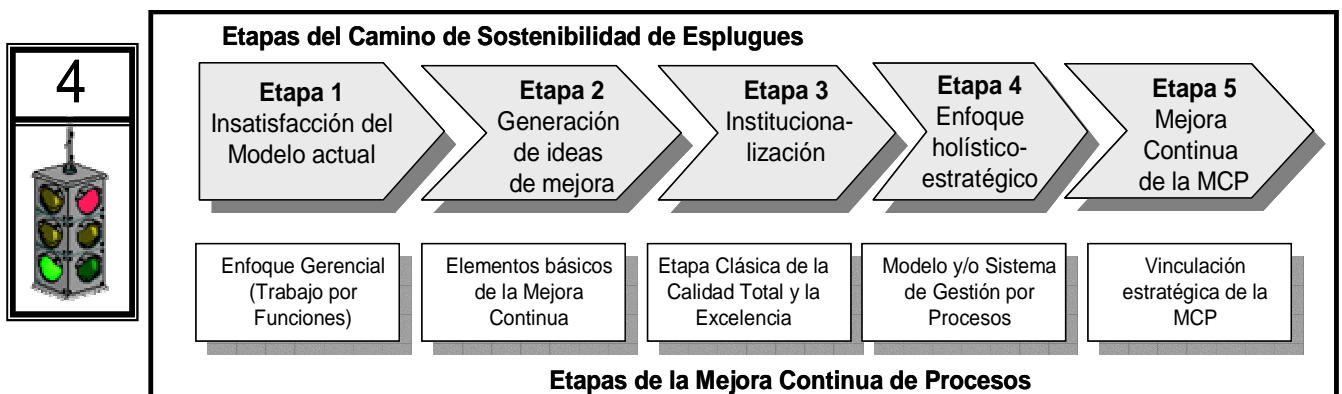
holísticas del tipo de la MCP de rediseño de procesos, que se combinan con las mejoras de tipo incremental previamente establecidas.

**4) Etapa de enfoque holístico-estratégico:** Caracterizada por la consolidación del Sistema de Gestión basado en la MCP, en el cual, se ejecutan las tres dimensiones de su gestión (política, estratégica y operativa).

**5) Etapa de Mejora Continua de la MCP:** Caracterizada por el desarrollo de mecanismos para mejorar continuamente el *Sistema de Gestión basado en Procesos*, dichos mecanismos se realimentan de lo aplicado en etapas anteriores.

El camino de sostenibilidad que afloró en este Ayuntamiento fluye de manera continua, pasando de una etapa a otra, solventado cualquier inhibidor que se presenta. Además, presenta una naturaleza cíclica que se realimenta de etapas anteriores que son básicas para mantener un flujo continuo. Por tal motivo, este camino de sostenibilidad se sustenta en unos elementos básicos tales como: la voluntad por mejorar, el enfoque en el ciudadano, su infraestructura soporte, la formación activa y la estabilidad política. Mientras que se potencia mediante: el rol activo de los coordinadores de calidad, el sistema de participación (los equipos), el apoyo de los mandos intermedios, la aplicación de metodologías combinadas de la MCP, y el compromiso político. Por otra parte, algunos inhibidores que se han presentado también son: fallos a la hora implantar los proyectos de mejora, el pobre entendimiento y la incorrecta aplicación de las técnicas y herramientas de la MCP en las etapas 1 y 2. Mientras que en etapas más avanzadas, en la 3 y 4, «*el sentimiento de todo logrado*», el cansancio y desgaste de los actores involucrados (coordinadores y mandos intermedios), así como, la falta de consolidación de un vínculo estrecho entre las dimensiones estratégicas, operativas y políticas. La siguiente figura muestra el camino de sostenibilidad identificado, de acuerdo al marco de referencia del apartado 2.4.

**Figura 36. Camino de Sostenibilidad del Ayuntamiento de Esplugues**



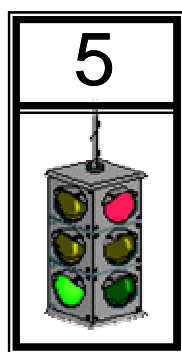
Fuente: Diseño propio

#### 4.1.5. Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública

Finalmente, para responder a la sub-pregunta de investigación de *¿Cómo impacta la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública del Ayuntamiento de Esplugues?* Partiendo de ello, se puede indicar que la gestión sistémica y/o holística de los procesos de trabajo, que el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat ha mantenido a lo largo de estos quince años, le ha permitido pasar de un Ayuntamiento con problemas financieros y déficit fiscales, a una Administración local con un superávit histórico en 2007 de aproximadamente 4 millones de Euros, un 12% por encima de los gastos ordinarios. Llevando a esta Administración local a mantener una plena solvencia económica y financiera por varios años. Y que además, satisface de manera constante a los ciudadanos en los servicios que ofrece, cumpliendo con sus estándares y/o compromisos de servicios (ver tabla 21).

De tal manera, que tal como se describe en la *etapa de enfoque gerencial-trabajo por funciones departamentales de 1989 a 1992*, el Ayuntamiento de Esplugues partió como una Administración local que además de sus problemas financieros, experimentaba una demanda creciente de servicios derivada de la misma expansión de la ciudad. Así que en plena disyuntiva, entre lo que exigían los ciudadanos y la imposibilidad de obtener más recursos para atender dicha demanda, el Ayuntamiento de Esplugues tuvo que buscar en el sector privado fórmulas de gestión, que, con las adaptaciones necesarias, le permitieran mejorar su capacidad de gestión como organización. De esta manera, de acuerdo a sus protagonistas, el modelo clásico burocrático les confería una estructura organizacional por funciones departamentales, que no les servía de mucho, para cumplir con eficacia y eficiencia las funciones y responsabilidades establecidas. Dicho modelo clásico burocrático llevó al Ayuntamiento de Esplugues, en aquella época, a convertirse en una institución eminentemente prestadora de servicios enfocada totalmente al cumplimiento de la legalidad a través de mantener un control estricto de los procedimientos administrativos, que agregaban poco a casi nada de valor público a sus ciudadanos (ver figura 29). Por tal motivo, y tal como se describió en el apartado de aplicación y evolución de la MCP (4.1.3.), el Ayuntamiento de Esplugues inició un camino por revertir todos los efectos que su propio modelo clásico burocrático les estaba generando. Dicho camino compuesto por cinco etapas evolutivas (ver figuras 30 y 36) que llega hasta la actualidad, ha mantenido como eje central de este esfuerzo de mejora un **Sistema Gerencial basado en Procesos**. De hecho, este *Sistema Gerencial basado en Procesos* ha tenido un impacto positivo, en prácticamente todas las particularidades de su gestión municipal (ver figura 37). A continuación se describe dicho impacto en sus particularidades:

Figura 37. Impacto de la MCP en las particularidades de la Gestión Pública de Esplugues



Particularidades de la Gestión Pública	Impacto de la Aplicación	
1.- División de la Gestión Pública	Dimensiones divididas (política, operativa y estratégica) vinculadas a través de su Sistema Gerencial basado en procesos.	N
2.- Estructura Organizacional	Modificada a una estructura organizacional que sigue un modelo Gerencial Único, combinada con una estructura matricial de procesos y funciones.	+
3.- Trabajo funcional y cumplimiento de la legalidad	Se mantiene el trabajo por departamentos funcional, debido a la importancia de sostener el cumplimiento a la legalidad.	+ N
4.- Enfoque de Procesos	Fuerte presencia de la MCP. Los tipos de procesos que se gestionan y se mejoran son a nivel estratégico, de servicio y de apoyo.	+
5.- Heterogeneidad de los Servicios Públicos	A pesar de la heterogeneidad, los servicios públicos se han vinculado al Mapa de Procesos y al Sistema de Gestión por procesos para su mantenimiento y mejora.	+
6.- Diferentes Roles del ciudadano-cliente	Existe una fuerte orientación a resultados y a entender al ciudadano como cliente. Pero, integrando a los otros actores interesados.	+
7.- Grado de Adecuación	Aplicación directa, como modificaciones particularizadas en lenguaje y de diseño de sus propias metodologías y técnicas.	+

Fuente: Diseño propio

Nota: El símbolo (+) se debe entender como un impacto positivo de la MCP en la particularidad, para el símbolo (-), un impacto negativo. Y para la letra (N), sin ningún impacto, un efecto Neutro.

Un resultado indicativo adicional, del impacto positivo del Sistema de Gestión basado en Procesos del Ayuntamiento de Esplugues (la MCP), ha sido la evolución de la presión fiscal consolidada por habitante de Esplugues. De partir de un déficit fiscal a finales de los ochenta, actualmente tienen la menor carga fiscal entre los municipios de la provincia de Barcelona con una población similar (de 20,000 a 100,000 habitantes), siendo los ingresos fiscales de la media de estos municipios, un 40% superior a la que soportan los ciudadanos de Esplugues, al año 2005. Después de los déficits presupuestales iniciales de la institución, el Ayuntamiento de Esplugues se puso como objetivo (de manera anual) la inexistencia de endeudamiento a corto y mediano plazo en su evolución de gastos e ingresos. Hecho que a cumplido desde 1994 hasta el dato de 2005, manteniendo un coste de 0 (números negros) e incluso obteniendo en el año 2005 un remanente líquido de tesorería conforme a su objetivo planteado de 4,900.52 miles de €.

#### 4.1.6. Interpretación del investigador

Por la propia naturaleza longitudinal del estudio llevada a cabo en el Ayuntamiento de Esplugues, se logró identificar que las etapas evolutivas de la MCP que aflorarán, han estado integradas por una serie de actividades de mejora que comparadas con el modelo de Bateman y David (2002, p. 521), se asemejan a las *Actividades de Mejora del tipo A, B y C*<sup>182</sup> de dicho modelo. En otros términos, en el Ayuntamiento de Esplugues aflorarán el tipo de actividades de mejora que de acuerdo a este modelo, conducen hacia la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos (ver figuras 30 y 36). Esto afloró, cuando el Ayuntamiento de Esplugues practicó y combinó durante cada etapa evolutiva, tanto una formación activa (tipo talleres de mejora), como una experimentación continua de nuevas formas para gestionar y mejorar los procesos de trabajo (ver la etapa evolutiva clásica de la Gestión por Calidad Total, dónde se implantó el Proyecto DIANA o en la reutilización de técnicas Kaizen, en la última etapa evolutiva). Incluso en ocasiones, se pudo observar algunas innovaciones en la aplicación de las mismas, generando actividades de mejora, particularizadas y diferentes al modelo que Bateman y David (2002). Así pues, y tal como se describe en el caso, prácticamente todas las metodologías, técnicas y herramientas que utilizó el Ayuntamiento de Esplugues, fueron aplicadas de acuerdo a sus particularidades y necesidades de esta Administración local. Dentro del caso se describen varios ejemplos. No obstante se pueden destacar, la aplicación de la metodología de resolución de problemas, de rediseño de procesos, las implementación de las 5'S, e incluso, el uso de indicadores y la formación. Cada una de ellas fue modificada e institucionalizada como suyas propias y como parte del sistema de gestión. Por lo que de acuerdo a lo interpretado, se confirma que en el Ayuntamiento de Esplugues aparecieron otro tipo de actividades de mejora diferentes al modelo de Bateman y David (2002), aflorando con ello, un marco de referencia emergente<sup>183</sup>.

Esta aplicación evolutiva de la MCP, realizado a lo largo de los años, representó para el Ayuntamiento de Esplugues que el uso de la Mejora Continua de Procesos, no sólo impactara su gestión, sino que además, afectara de manera definitiva ciertas particularidades de la gestión pública de esta Administración local a lo largo de los años. De hecho, la aplicación sostenida de la MCP a lo largo de los años generó por si misma, la integración de esta aproximación gerencial al sistema de gestión. Ejemplo de ello fue la

---

<sup>182</sup> Dentro de *la etapa de vinculación estratégica a la MCP* (la última), período en el que se ha observado una recesión y posible estancamiento, algunas actividades de mejora que se realizan corresponden más a la clase "C" de Bateman and David (2002), es decir, aquellas dónde muchas de las acciones emprendidas son sistemáticas pero ya no se aplican nuevas herramientas para resolver los problemas. Esto tiene como consecuencia, que existan pocas mejoras y sólo se siga el trabajo cotidiano. Un ejemplo de lo señalado fue el poco impacto que tuvo la aplicación de la técnica de los Cuadros de Mando de procesos a lo largo de la etapa.

<sup>183</sup> Se observa una descripción más amplia y detallada en el apartado de *Discusión y Conclusiones*.

modificación de la estructura organizacional, pasando de un modelo clásico burocrático a un modelo gerencial único. Más tarde, dicho modelo gerencial único se integró en forma de estructura matricial y se crearon de diferentes roles dentro de la misma (el Comité Técnico de Dirección, de Gestión, de Dirección Estratégica, los responsables de procesos y los coordinadores de calidad), para su ejecución. Todo ello, con el fin de enfocar la gestión a resultados, y gestionar el Ayuntamiento en base a procesos. Este mismo proceso, también les permitió una integración holística de las tres esferas que Moore (1998) y Gaster (1995) argumentan como necesarias para la dirección de la gestión pública. En otros términos, el Sistema Gerencial por Procesos del Ayuntamiento de Esplugues representa el elemento integrador entre su modelo de gestión (la estrategia), las directrices políticas y la operación del trabajo cotidiano, y esto ha sido así, por más de 15 años de manera sostenida. Impactando y reflejándose en los resultados de su gestión a lo largo de los años (ver tabla 31 y figura 37). En resumen, se lograron identificar ocho elementos característicos durante el análisis de este caso de estudio longitudinal, que han influido en la sostenibilidad de la MCP, a continuación se describen:

1. **La Mejora Continua de Procesos representa el elemento central de su Sistema de Gestión.** Se ha sustentado en el modelo de Excelencia EFQM, la MCP del tipo de rediseño y del enfoque Kaizen, así como, algunos principios de la Gestión por Calidad Total (TQM). Diferentes técnicas y herramientas han sido utilizadas durante todos estos años, todas ellas, con prácticamente una aplicación directa en la gestión operativa del Ayuntamiento.
2. **La aplicación de la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Esplugues ha requerido de la identificación de los procesos claves de la organización** (el Mapa de Procesos es la técnica para realizarlo se puede observar en la figura 34, en el cual los divide en: estratégicos, de servicio y de apoyo, los cuales han sido gestionados de manera integrada en un sistema único del tipo gerencial, debido a su naturaleza inter-funcional. Sin perder de su gestión el trabajo funcional especializado de los departamentos (Estructura Matricial, ver figura 27).
3. El Sistema Gerencial por Procesos del Ayuntamiento representa el camino por el cual, los objetivos corporativos de la organización son ejecutados y desplegados con el fin de **cumplir con los estándares de calidad de los servicios establecidos, siempre enfocados en el ciudadano-cliente, en forma de Compromisos de Servicio.** En otros términos, **el ciclo de mejora PDCA a nivel organizacional.**
4. El Sistema Gerencial por Procesos es planificado, operado y evaluado a través de **la medición de la actuación de los procesos (Indicadores de Procesos) y las**



**autoevaluaciones de la EFQM**, con el fin de establecer objetivos y metas de mejora en términos de cumplimiento interno (Objetivos de Procesos e Individuales), y de impacto externo (Indicadores de Satisfacción de los Ciudadanos, ver tabla 21). En otros términos, **el ciclo de mejora PDCA a nivel de procesos**.

5. Los equipos de mejora y los grupos de cambio son los responsables de aplicar las metodologías de rediseño de procesos y de solución de problemas, que provienen de los Compromisos de Servicios o de la gestión cotidiana. Además, ambos tipos de equipo representan un espacio para el dialogo, y la experimentación de sus integrantes que buscan la mejora de los problemas operativos cotidianos<sup>184</sup>. En otros términos, **el ciclo de mejora PDCA a nivel individual**.
6. **La Gerencia del Ayuntamiento es el responsable del Sistema Gerencial por Procesos, manteniendo una lógica integradora** de todas las funciones departamentales a través de establecer una interacción eficaz entre la esfera política y la esfera técnica-administrativa.
7. El Sistema Gerencial por Procesos se ha operado a través de **dos de las dimensiones combinadas de la Mejora Continua de Procesos**: la mejora continua incremental o Kaizen (pequeñas mejoras graduales de los procesos), y el rediseño de procesos (mejoras de mayor impacto en los micro y macro procesos).
8. **El camino de sostenibilidad que ha presentado el Ayuntamiento de Esplugues se puede denominar: de flujo continuo cíclico**. Ya que de acuerdo a la evidencia encontrada, este camino de sostenibilidad ha fluído de manera continua, pasando de una etapa a otra, solventado los inhibidores que se han presentado. Su naturaleza cíclica se sustenta en la propia reflexión del Ayuntamiento, de volver a las técnicas y herramientas de la MCP tipo Kaizen, cuando se encuentran en una etapa vinculación estratégica, representa un ejemplo, de seguir mejorando continuamente al Sistema Gerencial por Procesos.

Para finalizar, se evaluó de manera cualitativa la generación de un camino de sostenibilidad de la MCP, sustentado en sus resultados previamente descritos en el caso, por lo que se puede indicar que el **Ayuntamiento de Esplugues se encuentra con una calificación de 4,5**. En una escala en el que 5 (Alta presencia de la sostenibilidad), 4 (presencia institucionalizada), 3 (presencia en desarrollo), 2 (presencia débil inicial), 1 (presencia aislada), 0 (nula presencia).

---

<sup>184</sup> Este resultado fue analizado y ratificado más detalladamente en el paper denominado: “*Kaizen within Kaizen Teams: Continuous and Process Improvements in a Spanish municipality*” (Suárez-Barraza and Lingham 200/), presentado en el Quality Management and Organizational Development (QMOD 2007), el cual obtuvo el *Best PhD Paper Award de la conferencia*.

## 4.2. El caso retrospectivo del Ayuntamiento de VITORIA-GASTEIZ: El reinicio de una oportunidad fallida

### 4.2.1. Descripción del Contexto

Continuando con la descripción del análisis del trabajo de campo, se presentan los hechos encontrados en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. El caso de este Ayuntamiento de la provincia de Álava, es particularmente importante para el diseño metodológico de la investigación, debido a que esta Administración local tuvo la experiencia de iniciar su camino hacia la Mejora Continua de Procesos y a la Gestión por Calidad Total a mediados de los años noventa, dicha experiencia se truncó durante un año, y se volvió retomar con un nuevo aire y una nueva estrategia de aplicación. Teniendo en cuenta este antecedente, a continuación se describe este caso de estudio desde una perspectiva retrospectiva.

Cuando caminas por la ciudad amurallada de Vitoria-Gasteiz, se respira un ambiente de tranquilidad y armonía, se puede pasear por sus calles empedradas sintiendo en cada momento su historia legendaria, desde aquella antigua aldea de Gasteiz del siglo X, pasando por su intervención Castellana y Navarra, hasta convertirse la actual capital administrativa de la provincia de Álava y de la Comunidad Autónoma de Euskadi (País Vasco) desde 1980. Su reputación de ciudad armónica a través de su famoso anillo verde, sus espacios de ocio, cultura, sus calles limpias, se perciben de manera habitual para cualquier persona ajena que la recorre<sup>185</sup>. La capital administrativa de Euskadi cuenta actualmente con una población de 229, 080 habitantes de acuerdo al censo de 2006.

#### 4.2.1.1. Contexto Político

En su contexto político, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz fue gobernado desde 1979 hasta casi finales de la década de los años noventa (1999) por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), con algunas pequeñas alternancias a mediados de los noventa por el partido Eusko Alkartasuna (EA). Cabe resaltar, que este pequeño cambio sólo fue de partido, pero de no de Alcalde, conservándose la misma figura gubernamental desde 1979. Actualmente, la fuerza política que gobierna en esta Administración local en su segunda legislatura es el Partido Popular (aunque en las elecciones del 27 de mayo de 2007 el Partido Popular tendrá que pactar ya que compartió el número de concejales con el PNV con 9, el PSOE logró 7 e Izquierda Unida sólo 2).

---

<sup>185</sup> De acuerdo al Plan Estratégico del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 2010 "Mirando al futuro" (2006), esta ciudad tiene una alta calidad de vida de sus habitantes, superior a la media española y en muchos casos, por encima de la media de las principales ciudades europeas. Dato obtenido de la "Urban Audit" de la Comisión Europea.

No obstante, la característica propia de esta institución, de mantener una figura emblemática en la Alcaldía desde el principio de los Ayuntamientos democráticos ha marcado en gran medida el devenir de los esfuerzos de Mejora Continua de Procesos y Gestión por Calidad Total en esta institución. Al respecto el jefe de servicios de calidad comenta:

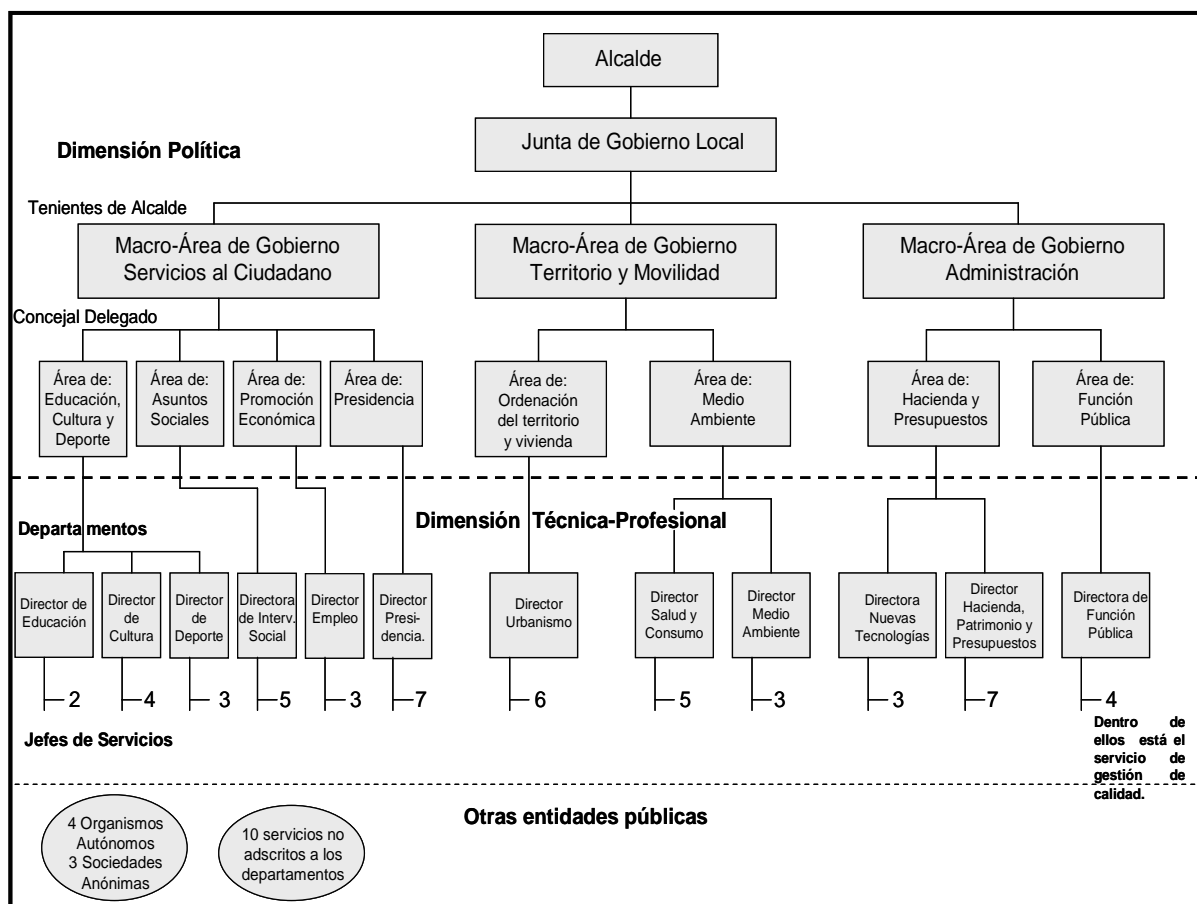
*«Creo que nuestro antiguo alcalde del PNV siempre fue innovador, el carisma personal era tan grande que cuando cambio a EA (Eusko alkartasuna) otro partido político, en un momento de ruptura política, el siguió siendo alcalde, y luego volvió al PNV, y siguió siendo alcalde, pues bueno aquel tío tenía un tirón fuerte. Era el primer alcalde que se mantenía desde la era democrática, se mantuvo hasta el año 99. Por eso te digo, que a nivel de España, era un alcalde emblemático, arrastraba una imagen, hasta en sus últimos años siguió con esas ideas de cambiar...Pues bueno este alcalde fue muy innovador en temas de intervención social en lo que Vitoria es muy emblemática, en temas de urbanismo, medio ambiente, porque siempre procuró trabajar detalladamente a favor de la ciudad (E-VG-01, febrero, 2006)».*

#### **4.2.1.2. Contexto Técnico**

El órgano de gobierno y de Administración de esta antigua ciudad está representado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Actualmente, esta Administración local cuenta con una estructura organizacional del tipo clásico burocrático, caracterizada por un modelo clásico político jerarquizado (Ramió-Matas, 1999). En términos específicos, esta Administración local está conformada por tres macro-áreas de gobierno dirigidas y coordinadas por Tenientes de Alcaldes – Servicios al Ciudadano, Territorio y Movilidad, y Administración–; cada una de éstas a su vez se componen por 8 áreas políticas, coordinadas por concejales, que siguiendo la lógica jerárquica agrupa a 12 departamentos funcionales con 52 servicios respectivos. Además de la estructura departamental, se encuentran 10 servicios no adscritos a los mismos, entre los que se encuentran la policía local y los bomberos. La Administración local cuenta además con 4 organismos autónomos municipales y 3 sociedades anónimas.

En esta estructura organizacional que se puede observar en la figura 38, trabajan cerca de 2,696 empleados, con un presupuesto anual para la operación del Ayuntamiento de unos 475 millones de Euros. De acuerdo a este contexto técnico-administrativo, se puede observar que esta Administración local es medianamente grande, comparada con el caso descrito anteriormente, el Ayuntamiento de Esplugues.

Figura 38. Organigrama del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz



Fuente: Adaptado del organigrama de la estructura organizacional presentado por el Departamento de Función Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. 28 de mayo 2006.

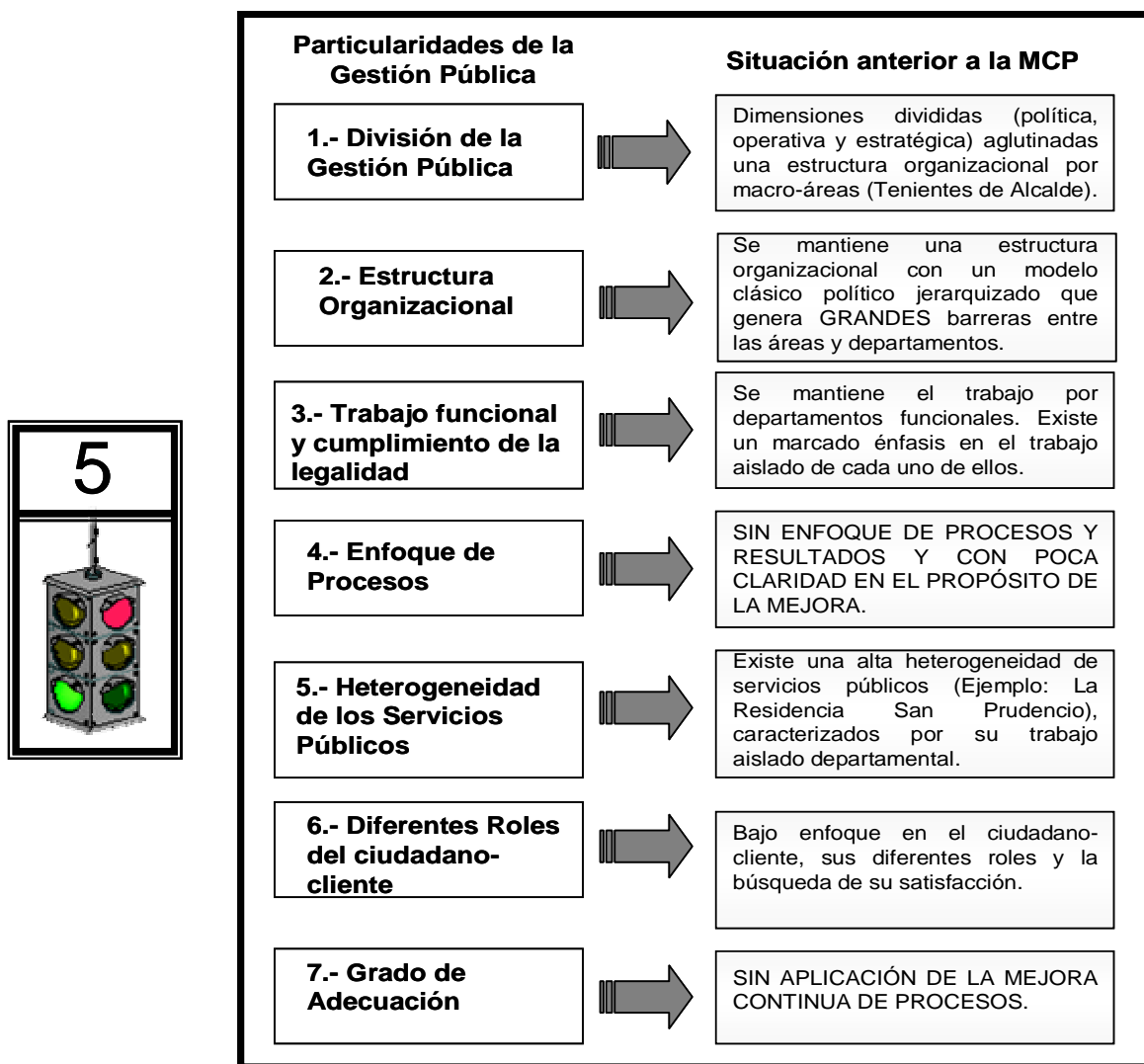
#### 4.2.1.3. Contexto Estratégico

En cuanto a la esfera estratégica, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz completó su Plan Estratégico en el año 2002 por parte de su Servicio de Planificación Estratégica. Dicho plan está conformado por cuatro ejes estratégicos que van desde el desarrollo ambiental, hasta la potenciación económica de la ciudad. Sin embargo, ninguno de ellos vincula los esfuerzos de Mejora Continua de Procesos o de Gestión por Calidad Total que esta Administración local ha venido realizando, por lo que se pudo observar, al menos de una manera documental, cierta desvinculación entre ambas iniciativas<sup>186</sup>. Sin embargo, cabe señalar que dentro del eje 1 estratégico denominado: «Convivencia y servicio de las personas», se contempla el proyecto de modernización del Ayuntamiento, en el cual se describe que se desea una institución moderna, eficaz, transparente y ágil. No obstante, su enfoque está más orientado a las tecnologías de información.

<sup>186</sup> Desde que realizó su primer esfuerzo en materia de Gestión por Calidad Total, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no cuenta con un Plan Integral de Calidad. Además, la coordinación del esfuerzo responsabilidad del Servicio de Gestión de Calidad se encuentra ubicado dentro del Departamento de Función Pública, específicamente en el apartado de la gestión de Recursos Humanos (ver figura 38 del lado derecho del organigrama).

Finalmente, la gestión municipal del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz dentro de todo este contexto se caracterizaba antes de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos de la siguiente manera:

Figura 39. Particularidades de la gestión pública de Vitoria Gasteiz antes de la MCP



Fuente: Diseño propio

#### 4.2.2. ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz?

Para responder a la sub-pregunta de *¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en este Ayuntamiento?*, hay que remontarse al primer intento por acercarse a la mejora del trabajo operativo de esta Administración local. Dicho intento buscó, que a través de la aplicación de una aproximación de Gestión por Calidad Total (TQM), abanderada bajo el modelo de Excelencia EFQM, se diera un giro en su cultura laboral, hacia un enfoque de

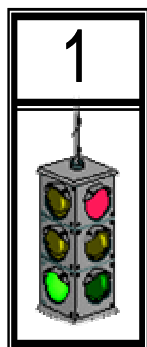
resultados orientado al ciudadano-cliente (Ustaran, 1995). Sin embargo, y tal como se describirá a detalle en el proceso evolutivo de esta aplicación (apartado siguiente), en dicho intento, la Mejora Continua de Procesos (MCP) al momento de su aplicación, fue erróneamente concebida. Ya que de acuerdo al jefe de servicios de calidad del Ayuntamiento, la MCP bajo la sombrilla del TQM y del EFQM, fue confundida como un mecanismo capaz de documentar todo el trabajo de la institución. En otras palabras, la MCP se concibió **como una técnica de documentación de procedimientos de trabajo**, en el que el entorno orientado al cumplimiento de la reglamentación y normatividad del modelo clásico burocrático facilitó el proceso. Al respecto, el jefe de servicios de calidad comentaba:

*«Daba la sensación de que nosotros, el equipo técnico del PMCCT (Plan de Mejora Continua y Calidad Total), cojíamos el estandarte de la calidad y pedíamos al resto que nos siguieran, que sabíamos lo que había que hacer, con la idea de que todos cambiáramos a la vez y al mismo ritmo,... un imposible. Creo que nos faltó humildad para adecuarlo a la realidad, tratar de documentar todos los procedimientos de un Ayuntamiento es prácticamente imposible, por eso yo creo que quizás la estrategia adecuada hubiese sido el hacer algo más atomizado, línea experiencia piloto (E-VG-01, febrero, 2006)».*

Este primero intento de toda la institución, concluyó con el esfuerzo detenido por cerca de un año de cualquier iniciativa que se llamara «calidad-TQM», «MCP», o «EFQM» en el Ayuntamiento. No obstante, después de esta etapa de recesión, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz aprendió de dicha lección. Por lo que después de su reinicio, la Mejora Continua de Procesos se centró específicamente como una metodología, que aunque documentara los procesos de trabajo, sólo lo hiciera con el fin de encontrar áreas de mejora, que ayudara al proceso mismo a mejorar su rendimiento con respecto al resultado que entregaba a un cliente interno (los propios empleados del Ayuntamiento) o al propio ciudadano. Esta nueva visión de la Mejora Continua de Procesos del Ayuntamiento, que se mantiene hasta la fecha, centra a esta aproximación como un medio para la mejora y no como un fin en sí mismo. Por lo tanto, **la MCP en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz es una metodología para mejorar los procesos y los servicios de esta organización pública.**

Asimismo en los últimos años, el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz ha incorporado otras técnicas y herramientas de la Mejora Continua de Procesos del tipo de mejoras incrementales (Kaizen), tales como: las 5'S y la técnica de los talleres *gemba-Kaizen*. Incluso metodologías de rediseño y cartas de servicio, a su forma de concebir a la Mejora Continua de Procesos. Finalmente, a continuación se muestra cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., de la revisión literaria:

Tabla 25. Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz



Elementos de la MCP	Resultados
Principios Rectores y Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sistematización de la Mejora: La MCP es un conjunto de metodologías (5'S, rediseño, gemba-Kaizen) que ayudan a mejorar los procesos y no sólo a documentarlos.</b></li> <li>• <b>Énfasis en el factor humano y enfoque participativo:</b> Existe un fuerte enfoque humanista de calidad individual y de participación activa de los empleados.</li> </ul>
Modelos y Perspectivas de Referencia de Calidad y Excelencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión por Calidad Total (TQM).</li> <li>• Mejora Continua de Procesos incremental Kaizen (5'S, Programa ideas en acción, y talleres gemba-Kaizen).</li> </ul>
Técnicas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodología de Rediseño de procesos.</li> <li>• 5'S y Talleres Gemba-Kaizen.</li> <li>• Cartas de Servicio.</li> <li>• Grupos de Mejora.</li> </ul>
Herramientas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagramas de flujo.</li> <li>• Matriz de problemas y soluciones.</li> <li>• Matriz de desperdicios (mudas).</li> <li>• Lluvia de ideas.</li> <li>• Plan de acción de mejora (Diagrama de Gantt).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2.3. Descripción de la aplicación y evolución de la MCP

William Edward Deming (1986) señalaba en uno de sus principios de calidad, que uno de los requisitos para empezar a implantar un enfoque de calidad y de mejora de la organización era necesario instaurar «una nueva filosofía», es decir, una nueva forma de pensar en toda la organización, liderada por la alta dirección (Deming, 1986). Precisamente este fue el camino que intentó emprender a mediados de los noventa el ex Alcalde de la ciudad de Vitoria-Gasteiz. Su espíritu innovador, lo impulsó a comprender que para poder servir con calidad en su Ayuntamiento, habría que empezar a organizar la casa desde su interior.

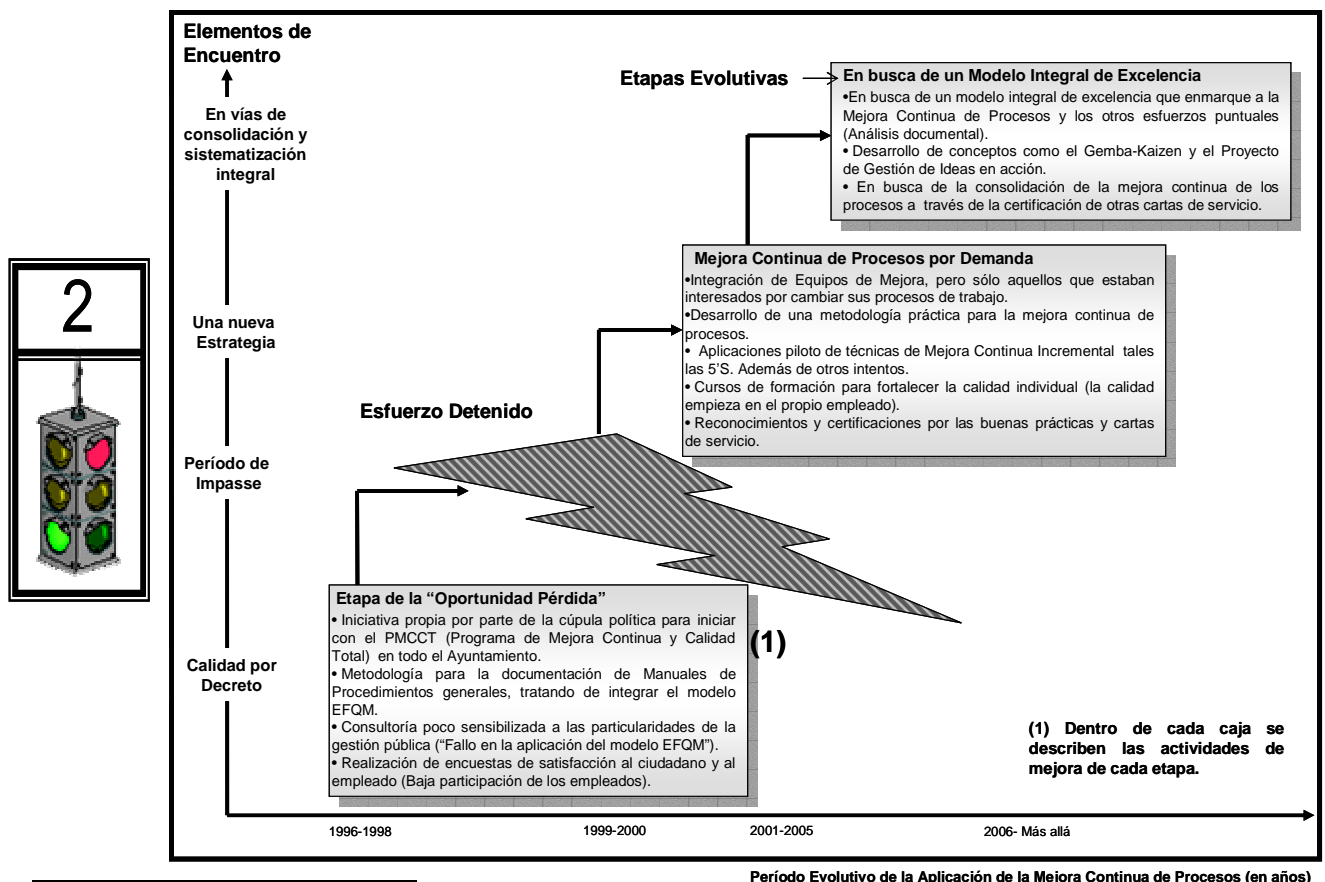
En otras palabras, se buscaba «adoptar una nueva filosofía de trabajo» que en aquellos años circulaban en varios foros, seminarios, libros y revistas del mundo industrial y empresarial español. Esta nueva filosofía que deambulaba en el medio era conocida como: «Gestión por Calidad Total» (Cuatrecasas, 2005). No obstante, el llegar a consolidar o a institucionalizar una nueva filosofía de trabajo en una Administración local, no es un reto nada sencillo, y requiere de no sólo conocer las características de la institución pública en la que trabajas, sino que además, se tiene que comprender de manera profunda los diferentes principios filosóficos, valores, técnicas y herramientas que la Gestión por Calidad Total traen consigo (Hellsten y Klefsjö, 2000). Por lo tanto, no bastaba con pensar que la Gestión por Calidad Total se implantaría por «el deseo» o por «el decreto» de un líder, se

requería mucho más. Ante este antecedente, y con el fin de responder a la sub-pregunta de **¿cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz?** se logró identificar cuatro etapas evolutivas de esta aproximación<sup>187</sup>, que el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, ha experimentando desde la iniciativa de su ex-Alcalde innovador, hasta sus últimos esfuerzos por integrar un modelo integral de Excelencia y Calidad. A continuación se enlistan y se describen cada una de ellas:

1. **Etapa de la «Oportunidad Pérdida» (1996-1998).**
2. **Período de impasse o esfuerzo detenido (1999-2000).**
3. **Etapa de Mejora Continua de Procesos por Demanda (2001-2005).**
4. **Etapa de búsqueda de un Modelo Integral de Excelencia (2006- en adelante).**

Asimismo, cada una de ellas se pueden observar de manera esquemática siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., de la revisión de la literatur

**Figura 40. Etapas Evolutivas en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**



<sup>187</sup> Las etapas evolutivas de Mejora Continua de Procesos presentadas en este caso, fueron corroboradas en la presentación que realizó el jefe del servicio de gestión de calidad en el 1er. Congreso de Excelencia en la Gestión en las Administraciones Públicas realizado en Bilbao los días 18 y 19 de mayo de 2006, la cual se denominó: "Desarrollo de la Excelencia en Ayuntamientos Grandes: La experiencia de Vitoria-Gasteiz".



#### 4.2.3.1. Etapa de la «Oportunidad Pérdida» (1996-1998)

Al igual que ha sucedido en muchas organizaciones (tanto públicos como privadas), la personalidad innovadora de un líder es la que en muchas ocasiones empieza a generar los cambios en las mismas. Desde que el jefe de servicios de gestión de calidad del Ayuntamiento – que en aquel momento era técnico del área de Recursos Humanos – se levantó una mañana de sábado de 1995 y leyó en la prensa local que una de las líneas de acción del entonces nuevo programa electoral del ex-alcalde de aquella época denominado «40 ideas para mejorar Vitoria», indicaba: «*Implantación del Programa de Calidad Total en la Administración Municipal (Prensa El Correo del viernes, 26 de mayo de 1995)*», desde dicho hito las cosas en su trabajo ya no fueron las mismas. A partir de aquel momento, esta Administración local, y por supuesto su jefe de servicios de calidad, se embarcaron en un camino difícil y complejo en busca de «la Calidad y la Mejora Continua de Procesos» de su gestión. De hecho, desde el inicio del mismo, no fue nada fácil, según lo expresa el mismo jefe de servicios:

*«Aunque yo trabajaba en el Ayuntamiento, y estaba en el ámbito de selección, reclutamiento, de recursos humanos, y organización... el lunes llamé al grupo político para interesarme por este anuncio electoral que se publicó el último día de campaña electoral.....para no hacerte la historia larga, lo que me dijeron fue que estas eran ideas de Cuerda, pero que allí de momento no había nada (E-VG-01, febrero, 2006)».*

A partir de ese momento, comenzó un gran reto para la institución. Después de que el jefe del servicio de gestión de calidad, fuera invitado a participar en un curso de formación en materia de Gestión por Calidad Total, se le fue asignada la responsabilidad de ser el enlace técnico interno para implantar lo que se denominó el «**Programa de Mejora Continua de la Calidad Total (PMCCT)**». El objetivo teórico de aquel programa, era lograr la plena satisfacción de los empleados, ciudadanos y de la comunidad, para lograr resultados económicos excelentes, es decir, cumplir con las demandas de los ciudadanos al menor coste posible para la sociedad (Ustaran, 1995). Este objetivo teórico buscaba inspirarse en el modelo de excelencia europea EFQM. No obstante, a pesar del apoyo por parte de la más alta autoridad de la institución (el Alcalde del momento), que incluso se reflejaba en acciones concretas, como la presentación del programa a todos los directivos municipales por él mismo, el PMCCT sufrió grandes reticencias por parte de los empleados para su consolidación.

De acuerdo al jefe del servicio de gestión de la calidad, desde que se conformó el Equipo de Proyecto que iba a dirigir y coordinar el PMCCT, empezaron a generarse anomalías que le auguraban un futuro incierto. Por ejemplo, teóricamente se había pensado que dicho equipo estuviera conformado la mitad por concejales y la otra mitad por directores. Sin

embargo, esta idea por parte de la consultoría externa nunca cuajó. Al final, sólo la concejala de esa área y la dirección del Departamento de Función Pública, más un grupo de técnicos y jefes de servicio, aquellos que no se quejaban por **«la falta de tiempo para trabajar en lo de calidad»**, fueron, los que continuaban trabajando en un programa moribundo. Otro de los aspectos que afectó la aplicación del PMCCT, que trataba de orientarse en el EFQM, fue que la consultoría externa tenía más experiencia en el sector industrial, y jamás había enfrentado la implantación de sistemas de calidad en el sector público. Este hecho, se reflejó en la estrategia inicial que se intentó abordar al aplicar el PMCCT. Veamos la siguiente cita en ese mismo orden de ideas:

*« El consultor externo había desarrollado diferentes programas de calidad, pero no en el ámbito de la administración. Yo creo que fue esto una cuestión importante, no conocía la gestión pública, venía más del ámbito industrial, y le costó entender nuestra realidad interna. Lo que intentábamos nosotros era elaborar desde la mesa Manuales de Procedimientos genéricos para todo el ayuntamiento. En ocasiones nos quedábamos en cosas tan peregrinas como debatir durante largo rato dónde debía ir el escudo del Ayuntamiento en la hoja del procedimiento. Había una sensación de que estos trabajos no aportaban nada, que eran bobadas... (E-VG-01, febrero, 2006)».*

Como se indica en la cita del jefe de servicios de gestión de calidad, el intentar llevar a toda la organización a documentar Manuales de Procedimientos de carácter genérico operativo<sup>188</sup> para un Ayuntamiento de tamaño medio con tintes de grande, en el que pueden existir cientos o quizás miles de procedimientos, sólo provocó mayores resistencias por parte del personal, que verdaderas ganas de impulsarlo. Durante los dos años siguientes, de la etapa de la *«oportunidad pérdida»*, en los que el equipo de proyectos del PMCCT se mantuvo trabajando en procedimientos tan generales y poco realistas (ver pie de nota de esta página), la gente empezó a cansarse, frustrarse y apartarse lentamente por completo del tema. Sin embargo, el apoyo por parte de la alcaldía y la consultoría se mantenía con su planteamiento inicial, este hecho generó un sentir dentro del Ayuntamiento de escepticismo generalizado y la sensación de pérdida de tiempo en aquellos que participaban directamente en el equipo del proyecto. En este sentido, de acuerdo a la Directora del Departamento de Intervención Social, la poca sensibilidad por parte de la consultoría hacia el ámbito público, el querer creer que un impulso de Calidad y/o MCP puede ser aplicada y sostenida por decreto de un directivo o un político, y la

---

<sup>188</sup> De acuerdo al Programa de Trabajo del PMCCT de junio de 1999, elaborado por el asesor técnico del programa de aquel momento, se trataron de elaborar procedimientos tales como: gestión de la documentación, gestión eficaz del tiempo, procedimiento de participación, procedimiento de análisis y mejora de situaciones, procedimiento de análisis y mejora de procesos, procedimiento de formación, de comunicación, de control de calidad de procesos, de los procesos de trabajo, y de la metodología operativa de los equipos de mejora. De acuerdo al reporte presentado por Ustarán (1995), la documentación de estos procedimientos permitiría además de cumplir con las necesidades y expectativas de los ciudadanos y de la sociedad en general, asegurar las necesidades de los empleados, e incrementar la eficiencia en la provisión de servicios del Ayuntamiento.

imposición de arriba hacia abajo, para que todos documentaran procedimientos que nadie iba a utilizar, fueron las razones de la caída de este primer programa. Describiendo sus comentarios:

*«En el año 95 fue por primera vez que oímos el tema de la calidad, aquello fue un sonoro fracaso, primero porque igual estábamos muy poco sensibilizados, y segundo porque se pretendió que el ayuntamiento en bloque, cuando somos 2,600 trabajadores y tenemos 14 departamentos íbamos entrar en el tema de calidad, y digamos que se nos quiso “imponer” entre comillas, no de una forma militarizada, pero de todas maneras fue una imposición, al final todo fracasó de una forma estrepitosa, se quiso ir muy desde arriba hacia abajo y no funcionó (E-VG-03, febrero, 2006)».*

Además, el contexto administrativo y organizacional que influía directamente en los métodos de trabajo de la institución, generaba **una fuerte departamentalización (Reinos de Taifás), es decir, un marcado enfoque funcional departamental que fraccionaba la operación y coordinación entre los procesos de trabajo.** Así que, de acuerdo a los técnicos de calidad, esta estrategia de querer llevar a «todos», a la documentación de «todo el trabajo» a través de un decreto, sólo afloró una mayor resistencia por parte de los empleados. Por ejemplo, había empleados que expresaban que este proyecto era difícil que prosperará por su carácter de «imposible», de «impuesto», y que incluso había «machacado» a otros intentos de mejora que ya existían. En ese mismo orden de ideas, otros protagonistas señalaron que esta Administración local no estaba preparada para un cambio como el que se había planteado con el PMCCT, debido a que **el Ayuntamiento se había caracterizado en aquella época por una lucha interna de «Reinos de Taifás»,** donde cada quién realizaba el trabajo de acuerdo a la cultura prevaleciente en su departamento. Esta misma forma de trabajo (Reinos de Taifás o departamentalización), se reforzaba aún más con la práctica de una «medio ambiente de rumorología», es decir, un entorno de comentarios positivos o negativos de corte informales en torno a cualquier tema o persona.

Al respecto, una de las empleadas que funge como técnica del Servicio de Calidad del Ayuntamiento señalaba, que las fronteras y barreras que se habían construido en la institución a lo largo de los años, representaban verdaderos obstáculos para un esfuerzo de mejora de corte transversal o inter-funcional como lo era Programa de Mejora Continua de la Calidad Total (PMCCT) de aquella época. Para esta empleada, sus efectos se sentían en todas partes, tal como se describe en el caso, desde los problemas de comunicación interna, la falta de trabajo en equipo, y por supuesto, la falta de un enfoque más transversal de los servicios que se prestaban.

Las siguientes citas reflejan esta situación de la cual partía el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz según la perspectiva de esta empleada y de otros trabajadores:

- **«El problema de la residencia de San Prudencio al igual que la del Ayuntamiento es que hay un entramado muy complicado que genera mucha “mala leche”, la misma forma en que está organizado el trabajo en la residencia y del Ayuntamiento, son como “pequeñas fábricas”, “pequeños reinos “, que estoy convencida que generan esta forma de pensar. La gente dice: “Este es mi reino y a mí no mueves de ahí” o “Esto es lo mío, y no encajas”..... (E-VG-04, mayo, 2006)».**
- **«Eran temas de la posición que cada servicio podría tener, y la potencia y la fuerza, y la imposición que se habían hecho en aquella de sus criterios, sobre sus procedimientos, sobre otros, y que no había puntos de encuentro. Y también había incidencia en personalidades que llevan muchos años, siendo los Reinos de Taifás, y te comento, mi propio departamento era un Reino de Taifás cuando yo empecé en el 1983.....Después de mi inicio, comencé a trabajar con todo el departamento, desde la antigua directora, se veía que este departamento tenía unas luchas intestinas, ¿por qué? Porque cómo cada servicio es tan distinto, el de infancias, el de tal, y el del cual. Pues digamos cada uno, llevaba sus propios criterios, procedimientos, y su tal. Pero como visión global del departamento nada. (E-VG-03, febrero, 2006)».**
- **«Se escuchaba por la oficina, hay que subirse al “carro de la calidad”, ¿pero qué esto de la calidad nos preguntábamos como empleados?.... al final se empezó con todo esto, pero falló..... a pesar de que el Alcalde Cuerda lo intentó, les llamó, les dijo que había que ir por aquí, que había que seguir, pero al final no se fue por ningún lado....los políticos y los directores de departamento no se le creían, y decían porque este señor que viene de la calle y es amigo del alcalde nos va a decir cómo hacer nuestro trabajo.[...]. Yo me sentía sola, nadie me sensibilizó, sólo iba aquel Comité a participar en elaborar procedimientos grandes de comunicación...[...] y salía de ahí y seguía igual (E-VG-02, febrero, 2006)».**

El Programa PMCCT se visualizaba entonces, como un proceso de Mejora Continua de Procesos de corte cambio transversal, que pretendía atravesar para su aplicación, la clásica estructura organizacional funcional-departamental del modelo clásico político jerarquizado del Ayuntamiento. Por lo tanto, al presentarse esta disyunción, surgieron de manera inevitable conflictos y problemas entre las unidades verticales (los departamentos) versus el propio Programa, de corte horizontal transversal. Así que, el Ayuntamiento de Vitoria de Gasteiz se vio envuelto durante aquella primera etapa evolutiva, en una serie de situaciones que provocaron **la falta de credibilidad y compromiso por parte de los mandos intermedios de la institución, la dispersión de la responsabilidad (quién estaba a cargo del Programa a nivel técnico), rivalidades entre los departamentos internos y con el sindicato de los trabajadores, y por supuesto, la pérdida de interés por una verdadera mejora de los procesos de trabajo.** Desembocando todo, en el paro total del Programa PMCCT.

Dos citas que muestran lo indicado se señalan a continuación:

- **«Yo creo que fracaso fue porque nadie se lo creyó, y te digo que existían varios problemas entre departamentos, yo recuerdo que cuando estaba como jefa de Atención a la ciudadana no había forma que otra área me diera información, vale. Se dio el caso en aquella época, que algún alto jefe se le relevó de su puesto porque con el político de turno no se llevaba y entonces esta persona se entero por la prensa, no por la empresa y entonces mucha gente que se entero de esto dijo “y esto es trabajar en calidad”.....Si funcionábamos así, a niveles de relación, como vas a decir tú que trabajas en calidad, y entonces yo creo que no nos lo creímos nadie a si de claro, y ese es mi sentir (E-VG-02, febrero, 2006)».**
- **«El sindicato está totalmente politizado. Y yo por ahí no pasó, lo siento, no pasó. Porque consideró que la política que se dedican los políticos no es para mí, yo me dedicó a trabajar. Entonces son posturas innegociables, totalmente políticas, yo me he sentado a negociar con ellos, cualquier cambio era no. Siempre no. Y todos los cambios que hemos hecho, siempre iban pum, pum, pum. Por ejemplo, con el tema de la cocina, nos sacaron un artículo en el periódico que se llamaba: “Una cocina con muchos humos (E-VG-04, mayo, 2006)».**

Un termómetro importante para observar lo sucedido en esta primera *etapa de la oportunidad de pérdida*, fue la realización de cuatro encuestas de satisfacción, dos externas dirigidas a los ciudadanos y dos internas hacia los empleados. La participación de las encuestas en la perspectiva interna (empleados) no fue muy satisfactoria, obteniendo sólo un 42% de participación en la primera realizada en abril de 1996. Mientras que en la segunda la de abril de 1999 tan sólo se obtuvo un 18%. Los resultados de ambas, de acuerdo a los datos de los informes documentales analizados, reflejaron que se sentía en aquellos momentos en el Ayuntamiento una clara desmotivación del personal. La calificación de dicha encuesta en promedio por parte de los empleados fue de 3,8, en una escala en que 0 (es lo peor) y 9 (es el mejor grado de satisfacción). Incluso algunos comunicados de prensa resaltaban el sentimiento de aquellos momentos en el Ayuntamiento: **«El 58% de los empleados municipales elude responder a una encuesta sobre su trabajo** (Diario El correo, sábado, 27 de abril de 1996); **Los operarios municipales creen que su plan de calidad no mejora su trabajo. Sólo el 20% rellenó una encuesta de satisfacción interna** (Diario El correo, jueves 29 de abril de 1999)».

Finalmente, como colofón a todo lo sucedido durante esta etapa, el PMCCT se fue quedando como un programa más del Ayuntamiento, y para finales de 1998 y principios de 1999 estaba prácticamente languidecido. La siguiente cita refleja lo descrito:

**«A finales del año 1998 el desencanto era total. Había risotadas e ironías generalizadas,...y empecé a ver que esto de la calidad era bastante desagradecido y difícil de aplicar (E-VG-01, febrero, 2006)».**

#### **4.2.3.2. Período de esfuerzo detenido o bloqueado (1999-2000)**

En pleno 1999 el programa PMCCT se detuvo, y se generó dentro de la institución como un período de bloqueo del esfuerzo de mejora, en el que hablar del tema de «*la calidad*», prácticamente era sinónimo de fallo. El coste de oportunidad generado, así como en el desarrollo de creencias equivocadas con respecto al tema por parte de los trabajadores fue alto. No obstante, se obtuvieron lecciones aprendidas que un grupo de empleados coordinados por el jefe de servicios de gestión de calidad pensó en aprovecharlas para continuar el esfuerzo iniciado en esta materia en cuanto las condiciones políticas y organizacionales se volvieran a presentar. Estas condiciones se comenzaron a engendrar cuando se dio una estabilidad en ese período de tiempo, dónde un concejal y un Director del área de Función Pública, entraron en escena en esa área administrativa. Este binomio con el apoyo del personal técnico sensibilizado en el tema, decidieron retomar lo conseguido, pero con un enfoque totalmente diferente al que se venía realizando. En otras palabras, pensaron que se podía establecer una estrategia diferente más particularizada para intentarlo de nuevo. Y así, estuvieron durante prácticamente dos años con el tema latente, ante una incertidumbre en cuanto a continuar con impulso renovado o en definitiva abandonarlo por completo.

#### **4.2.3.3. Etapa de Mejora Continua de Procesos por Demanda (2001-2005)**

Este nuevo renacer comienza a partir del año 2001, en el que Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz pasó de intentar aplicar por decreto un programa de Gestión por Calidad Total pobremente enfocado en el modelo EFQM, a una estrategia más específica que generará resultados tangibles para todo el personal. Así que, la nueva estrategia que se planteaba estaba basada en mejorar los procesos de trabajo, pero en base a una demanda. ¿Pero que significaba el término de «***Demanda***» en esta nueva estrategia? Pues bien, **lo que se buscaba con este nuevo intento era sólo realizar esfuerzos de mejoramiento de los procesos de trabajo, en aquellos departamentos y/o áreas que realmente quisieran intentarlo («aquellos que levantarán la mano»), apoyado siempre y en todo momento por el responsable directo del departamento o área en cuestión (este apoyo fue denominado bucle de autorización).** De tal manera que con este nuevo enfoque se pretendía llegar a comprender «*el cómo*» hacían los empleados el trabajo en el día a día, para intentar mejorarlos, y al mismo tiempo, involucrarnos y hacerlos partícipes, dejando atrás la imposición por decreto de la mejora continua.

Otra de las iniciativas tomadas fue conformar un Comité Técnico que le diera un seguimiento más operativo y menos político al esfuerzo de mejora, por lo que dicho Comité

se integró sólo por el concejal, y el director del Departamento de Función Pública, y el jefe del servicio de gestión de calidad que venían trabajando en conjunto desde el período de impasse (la etapa anterior). Este hecho, es decir, la unión de estas tres fuerzas organizacionales<sup>189</sup>, permitió afrontar una aplicación más eficaz del nuevo esfuerzo calidad y mejora continua. Por otro lado, además de la integración de este nuevo Comité técnico, se buscó y se encontró un nuevo apoyo por parte de una consultoría diferente a la establecida en la etapa de la oportunidad pérdida (Primera etapa evolutiva de este Ayuntamiento). Esta consultoría a diferencia de la anterior estaba más sensibilizada, y había tenido experiencia probada en el ámbito de las Administraciones locales. El responsable de esta consultoría era Eugenio, un profesional bien empapado del ámbito público. De hecho, la figura de este consultor de acuerdo a los empleados del Ayuntamiento, representó una pieza clave para esta nueva etapa de calidad y mejora continua de la institución. Algunos comentarios en este sentido por parte de los actores:

- *«De las consultoras que analizamos la que realmente nos convenció fue la de Eugenio, había trabajado con estos temas tanto en el ámbito de empresa como en el de servicios y de educación. Pero sobre todo, nos atrajo que había trabajado en algunos ayuntamientos de Guipúzcoa, su enfoque nos pareció más realista...]. Con Eugenio he aprendido mucho, tanto ha nivel profesional como personal, ha sido mi maestro (E-VG-01, febrero, 2006)».*
- *«En aquellos momentos estuvimos trabajando con un asesor externo, Eugenio, que nos ayudó muchísimo a entender, que sabía respetar muchísimo los ritmos del equipo, que sabía entender, las dificultades y problemáticas añadidas que teníamos, y que podían estar incidiendo en que no saliera el trabajo adelante, para mí su presencia fue un tema vital (E-VG-03, febrero, 2006)».*
- *«Eugenio es un gran sabio, entiende muy bien a las personas, sabe dar las dosis necesarias a cada uno, y darle la importancia a cada uno, yo me he sentido muy bien, y que además, muy apoyados, muy apoyados por su parte (E-VG-04, mayo, 2006)».*

De esta manera, a través de este nuevo apoyo, el jefe del servicio de gestión de calidad (que jugaba un rol de facilitador), junto con este nuevo consultor, que resultó un elemento elemental en esta nueva etapa, iniciaron el peregrinar por aquellos departamentos que requerían trabajar en los temas de la Mejora Continua de Procesos. Cuando se encontraban con algún departamento o servicio que realmente aceptaba intentar un cambio en sus procesos, se conformaba un equipo de mejora con sus propios trabajadores, en la cual a través de reuniones se intentaba estandarizar y/o mejorar los procesos de trabajo. **La metodología empleada por los equipos de mejora del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, tenía un claro enfoque práctico**, que permitía el acercamiento con los empleados participantes.

---

<sup>189</sup> El área política de Función Pública es la única en la estructura organizacional del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que sólo tiene un departamento funcional adscrito a la misma.

De acuerdo a las minutas y reportes de las reuniones realizadas por los equipos de mejora esta metodología seguía cinco pasos esencialmente que se pueden observar en la siguiente tabla:

**Tabla 26. Metodología de Mejora de Procesos del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz**

- **Paso 1 = Definir ¿qué es lo que hace el área?**
  - Un equipo de mejora conformado por los integrantes del área cuestión analiza y determina las grandes funciones del área (las perchas grandes como ellos lo denominan), es decir, los macro procesos del área.
- **Paso 2 = Determinar ¿Cómo se lleva a cabo?**
  - Mediante un diagrama de flujo (de sólo símbolos de caja) determinar la secuencia del proceso en su situación actual.
- **Paso 3 = Determinar ¿Dónde te la juegas para lograr que esto que haces, salga bien?**
  - Indagar las áreas de oportunidad para mejorar el proceso.
  - Establecer objetivos de mejora.
- **Paso 4 = Determinar si tienes margen de maniobra para lograrlo (En sus términos ¿Puedes chocolatearlo?)**
  - Determinar el alcance de la mejora, los recursos necesarios y el apoyo técnico por parte del Jefe de Servicios de Calidad.
- **Paso 5 = Establecer un Plan de Mejora e Implantarlo.**
- **Paso 6 = Darle seguimiento al plan implantado.**

El primer paso de esta metodología, consistía en conocer que hacía el departamento o área de trabajo en términos generales, es decir, conocer sus grandes funciones del trabajo (sus macro procesos). En este momento, el equipo de mejora a través de la guía del consultor y el facilitador, realizaban una pregunta detonadora tal como se muestra en el **paso 1 de la tabla 26**, y a partir de ahí, se debatía para acordar **«las grandes perchas», es decir, la denominación de los macro-procesos del departamento o área en cuestión**. Una vez acordados y definidos, se establecía la secuencia o el orden de cómo se realizaba cada macro-proceso establecido. En sus propios términos: *«coger una foto de su trabajo cotidiano»*. La estrategia fundamental de este nuevo enfoque y de esta nueva metodología, era enviar un mensaje de sencillez y aplicabilidad de conceptos como calidad y mejora de procesos hacia los empleados que lo intentaban. Se buscaba en todo momento, sensibilizar durante estas reuniones a cada participante, indicando como tema central para qué estaban, cuál era el objeto de su trabajo, y lo más importante, se les explicaba a los participantes que no se reunían para elaborar «grandes y complejos» procedimientos que nadie utilizaría después, secuela de la etapa anterior. Sino por el contrario, se les indicaba que se reunían para mejorar su trabajo cotidiano (sus propios procesos). Al respecto dos funcionarias del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz indican:



- «El gestor de calidad ha ido intentando meternos a todos al tema de la calidad, lo que no ha sido nada fácil, es más pienso que ha sido muy difícil, por ejemplo creer que todo el ayuntamiento se mueva a la vez, al unísono. Ahora con este nuevo enfoque se quiere que lo hagamos según nuestras necesidades, según nuestros propios momentos..... Después de una etapa que tuvo un planteamiento poco definido que nos generó cierta desilusión y frustración, fue necesario dar una vuelta en el planteamiento, se ha intentado mejorar según nuestras necesidades, lo que ha generado un mayor interés por estos temas, con esta metodología lo que queríamos era avanzar, queríamos ver si podíamos aprender algo, si nos aportaba algo al modo en qué hacemos las cosas (E-VG-05, mayo, 2006)».
- «Dentro del servicio de infancia y persona, llegamos a colaborar 17 o 18 personas en esta nueva etapa, nos integramos en cuatro equipos, por un lado el equipo de valoración, por otro lado el equipo de residencia, otro el equipo de acogimiento familiar, y otro de equipo de programas, que aglutinaba diferentes equipos. Entonces realmente Eugenio nos lo decía el servicio de infancia, lo que estuvimos trabajando para poder “procedimentar”<sup>190</sup> de arriba abajo cada una de las actuaciones que nosotros teníamos. Lo que ocurre es que la procedimentación que tiene el equipo de hogares, o que tiene el equipo de acogida, son temas totalmente distintos. Entonces ha sido un trabajo fuerte. Tratamos de comprender ¿qué hacemos?, ¿cómo hacemos?, ¿qué sucede si no hacemos esto? ¿En dónde fallamos?, ¿Cómo podemos mejorarlo?, y eso con (E-VG-03, febrero, 2006)».

Una vez que se tenía la foto actual del macro-proceso, entonces se realizaban nuevamente preguntas coloquiales tales como: **¿Dónde te la juegas para hacerlo mejor?, ¿Puedes chocolatearlo (tienes margen de maniobra)?** (ver tabla 26). Los integrantes del equipo de mejora expresaban su sentir, su experiencia, reflexionando sobre el «cómo» se podría mejorar los procesos establecidos. Cuando concluían esta mecánica, entonces se ponían manos a la obra, para implantar las mejoras encontradas. Por último, el objetivo principal de estas mejoras se enfocó en protocolizar o estandariza los procesos de trabajo. Este proceso reflexivo les ayudaba a comprender sus procesos, encontrar oportunidades de mejora, y ordenar y documentar su propio trabajo, veamos las siguientes citas:

- «Nuestro proceso de calidad se ha entendido como procedimentar nuestro departamento, por ejemplo: ¿cómo se da una ayuda económica que se llama AE?, ¿cómo damos la renta básica?, ¿qué hace quién?, ¿cuándo lo hace?, ¿de qué manera?.....En mi Plan Estratégico<sup>191</sup> está crear protocolos unificados de todo el departamento, porque teníamos disfunciones tales como las atenciones urgentes, cada servicio las entendía de una manera, entonces nosotros teníamos problemas de este tipo, cada quién hacía su proceso-servicio como lo entendía (E-VG-03, febrero, 2006)».
- «En el año 2002 a través de el jefe de servicios de gestión de calidad, con él cual he tenido una relación estupenda con ese departamento llevar un cursos de formación en EUSKALIT, para comprender los modelos de calidad.....Para nosotros en la residencia de San Prudencio el tema de la calidad, cuando nos reuníamos en los equipos de mejora, te la podría resumir diciéndotelo de manera clara, la calidad para nosotros no es más que ordenar. Es ordenar lo que tú tienes, me da igual que modelo, todos van enfocados a ordenar, sobretudo los procesos, o los no se que.....Ordenar lo que haces, escribirlo y

<sup>190</sup> De acuerdo al gestor del servicio de calidad en el Ayuntamiento los términos de procesos y procedimientos fueron tratados indistintamente, con el fin de no confundir a los trabajadores que intentaban mejorar su trabajo.

<sup>191</sup> El departamento de Intervención Social desarrolló su propio Plan Estratégico independiente del realizado por el Ayuntamiento, en el cual incluyó, su visión, misión, y objetivos estratégicos tanto de lo servicios específicos como horizontales. Uno de éstos objetivos consiste en: “Procedimentar la gestión interna de cada servicio y reglamentar los centros y residencias”. Datos tomados del Plan Estratégico del Departamento de Intervención Social 2003-2007.

*trabajar para mejorar sobre eso. Con lo cual claro guiados por saber lo que piensa el cliente, y sobre eso nos dirigimos. Esto me pareció un mundo divertidísimo, que me dije por ahí, es donde tenemos que ir, para vencer la realidad de pequeños reinos de taifás, pequeños fábricas, que tengo que mejorar, y que tengo que ordenar (E-VG-04, mayo, 2006)».*

Imaz (2005), jefe de servicios de calidad del Ayuntamiento señala una reflexión sobre la experiencia obtenida con su propia metodología de mejora de procesos, indicando:

*«Tenemos que hacer un trabajo reflexivo en nuestras Administraciones locales, lo podemos hacer de forma individual, pero puede potenciarse enormemente al hacerlo en equipo.....Se requiere también aprender desde el trabajo, desde la práctica, desde la acción. Necesitamos interrogarnos por nuestros resultados y los resultados de los demás para determinar que funcionó y lo que no funcionó, lo que debe ser conservado y lo que necesita ser cambiado, lo que debe mejorarse y lo que llama a la innovación. (Imaz, 2005, pp. 35-36)».*

Paralelamente a las reuniones de los equipos de mejora se potenció una serie de cursos de formación para aquellos departamentos o áreas que intentarían mejorar sus procesos. Este tipo de eventos de formación fue coordinado por el jefe del servicio de gestión de calidad y por el consultor Eugenio. El discurso que se enviaba, giraba entorno al término de «**Calidad Individual**» (Zairi, 1991). Para el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, el concepto de «*Calidad Individual*», simplemente buscaba ayudar a mejorar el trabajo de aquellos empleados que realmente quisieran mejorar, con el fin de crear un ambiente de trabajo, en el que cada trabajador de la Administración local, pueda crecer, colaborar y sentir satisfacción personal por el sólo hecho de trabajar en dicha institución. Este enfoque humanista de la calidad y de la mejora continua, es explicado por Imaz en su artículo de 2005 y por el consultor Eugenio en su Manual de Formación:

*«Toda acción que sirve a otro define su valor no sólo a través del juicio de quien la ejecuta, sino especialmente a través del juicio de la persona a quien esta acción sirve.....La calidad es sobretodo un juicio. Es el juicio de plena satisfacción que el usuario hace de un servicio, independientemente de sus características del mismo, y de los juicios que sobre ellos tengan quienes los producen (Imaz 2005, p. 38)».*

*«Desde el comienzo de nuestra trayectoria como consultoría, hemos considerado que la auténtica dificultad a la hora del cambio estaba en el componente humano, en el despliegue. El cambio a mejor, es decir la mejora, no es un problema técnico. Es algo que se incrusta en lo más recóndito del misterio humano. Este curso es nuestra aportación a este idea (Ibarzabal & Asociados 2001, p. 2)».*

Para el jefe de servicios de gestión de la calidad y para el consultor, el llegar a transmitir el mensaje de que cada gente puede influir y mejorar su pequeño espacio laboral que les rodea, era fundamental para eliminar los clásicos pensamientos de reticencia que circulaban en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz. Este tipo de resistencias estaban caracterizadas por dos constantes principales, determinadas en base a la experiencia de dichas personas (Imaz 2005, p.34):

- **La falta de tiempo** («es que estamos muy ocupados», «¿cómo y además del trabajo habitual tenemos que hacer esto de calidad?», «si....ya....., hacer esto y ¿cuándo trabajamos?»).
- **La particularidad de cada uno** («es que yo soy así, a mi edad yo ya no voy cambiar», «Yo ya estoy dispuesto a colaborar, pero ¿y mi jefe qué?», «Entraré en este tema cuando lo hagan los otros», «Me parece muy bien, pero ¿qué gano yo con todo esto?», «Es que acaso nuestro trabajo lo hacemos mal». A lo que se añade, «.....esto en la empresa privada puede que salga, pero en la administración, no creo»).

En medio de esta nueva aventura, el Departamento de Función Pública era consciente que tenía que seguir generando «ofertas» en estos temas con el fin de evitar la disolución de todo lo logrado hasta ese momento en esta nueva etapa de la Mejora Continua de Procesos por demanda. Así que para principios de 2004, optó por apoyarse documentalmente en las experiencias que había venido desarrollando en el sector privado la Fundación Vasca para la Calidad (EUSKALIT). **Una de estas técnicas seleccionadas por su sencillez y fácil aplicabilidad fue las 5'S<sup>192</sup>** (ver subíndice 2.1.6.1. del Marco teórico). El principal objetivo que perseguía el Ayuntamiento era validar la bondad de esta técnica en su organización (ver anexo 19 para más detalle), con el fin de mejorar y mantener los procesos internos de cada área referentes a la organización, orden y limpieza de las áreas que serían seleccionadas. Así que por lo tanto, para llevar a cabo esta experiencia el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz contrató la colaboración de la empresa de consultoría Bekaert Consulting. Quien los formó en su propia metodología de la técnica, centrada principalmente en las tres primeras fases operativas de las 5'S (Separar, Ordenar, y Limpiar). Las dos áreas seleccionadas iniciales para probar la metodología fueron: la Unidad de Parques y Jardines del Departamento de Medio Ambiente (Entorno de taller), y el Departamento de Intervención Social en sus oficinas centrales (Entorno de oficinas).

Para cada experiencia piloto se designó un equipo de Proyecto, representativo de cada área. Cada participante recibió una formación de una jornada por parte de la consultoría, y se designó un facilitador de entre los mismos trabajadores, él cual, jugaría el rol de motivador y coordinador del proyecto. Una vez formados, se inició la implantación simultáneamente en ambas áreas, la duración de la misma fue de 14 sesiones de ½ jornada, resultando en total 4 meses aproximadamente. Durante la misma, se tomaron fotos y videos de la situación actual, y de la situación mejorada después de la aplicación de las 5'S. Los resultados cuantitativos que se pudieron constatar son significativos, desde el punto de vista de cambio de los lugares físicos de trabajo y de los procesos operativos

---

<sup>192</sup> De acuerdo a los registros de la FEMP y EUSKALIT el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz fue la primera Administración Local en España en implantar esta técnica de la Mejora Continua Incremental (Kaizen).

involucrados (organización y orden de las áreas de trabajo). Algunos de estos datos se muestran a continuación:

**Tabla 27. Resultados de la aplicación de la técnica de las 5'S en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz**

**Intervención Social**

- 7.500 Kg. de papel enviados a reciclar.
- 172 metros lineales de estanterías liberados, lo que supone el 44% del total inicial.
- 11.000 carpetas colgantes enviadas a reciclar, lo que supone el 78,50% del total inicial.
- 475 archivadores A-Z y variados a reutilizar, lo que supone el 39,58% del total inicial.
- Ahorro de tiempo estimado en labores de archivo: 600 horas/año.

**Parques y Jardines**

- 25% de espacio liberado en estanterías.
- 50% de reducción en el combustible almacenado.
- 600 Kg. de chatarra eliminada.

Fuente: Memoria de trabajo del departamento de Función Pública. Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.

Ilustrativamente también es factible observar los resultados de los cambios físicos en las siguientes fotografías:



Por último, además de las dos áreas mencionadas, también participaron en esta iniciativa, el Departamento de Deportes (almacén de materiales de oficina), el servicio de extinción de incendios y salvamento (talleres y cuartos de equipos de bomberos), el Departamento de Nuevas Tecnologías (en la unidad de padrón), y el Departamento de Presidencia (en su almacén-archivo). Tres en oficinas y un en taller (los bomberos). Un ejemplo ilustrativo de

estas otras aplicaciones de las 5'S en oficinas se puede observar en las siguientes fotografías:



**Fotografía 15. Estante ordenado de la oficina de intervención social después de la implantación de las 5'S, tomada en febrero de 2006**



**Fotografía 16. Oficina de presidencia después de la implantación de las 5'S, tomada en febrero de 2006**

Ahora bien, desde un enfoque retrospectivo, durante la aplicación de esta metodología en aquellos departamentos que lo «demandaron», se logró identificar tanto aspectos positivos, como aspectos negativos. Los aspectos positivos son remarcados en la memoria de trabajo del Departamento de Función Pública de 2004, algunos tales como: mayor comodidad para trabajar, facilidad para encontrar el material y documentos, facilidad para limpiar las áreas físicas, mayor control de materiales y documentos, y control visual de los mismos. Incluso se señala que se ha mejorado en la imagen de las áreas y en la racionalización de recursos tales como: espacio, materiales y tiempo. Por otro lado, en las entrevistas en profundidad de algunos de los participantes que lo vivieron de cerca, alcanzar dichos beneficios supuso una serie de complicaciones durante la aplicación de la metodología transmitida por parte de la consultora (aspectos negativos). Al respecto el Subjefe del Servicio de Extinción de Incendios señala:

*«Las 5'S nos han ayudado a ordenar y a organizar nuestro trabajo, a pesar, de que como bomberos tenemos una actividad operativa fuerte. Por lo menos, el cuarto de equipos está más ordenado y limpio, y la gente puede encontrar las botellas con el oxígeno requerido y las máscaras.... También te puedo decir, que nosotros no hicimos toda la parte burocrática de la metodología, llenar formatos y más formatos, de cuánto tiramos de nuestro parque, cómo lo ordenábamos, etc...[.....].Creo que el exceso de documentación de la metodología representó un gran problema al aplicarlo (E-VG-06, mayo, 2006)».*

Por otro lado la Directora del Departamento de Intervención Social indicaba al respecto:

*«Con el tema de las 5'S este departamento está en lugares inadecuados, uno de los temas que teníamos era: 'No cabemos, 'quiero más armarios, 'necesito más armarios. Yo tenía la sensación de que aquí sobrebeba mucho papel, y como yo soy muy ordenada, esto nos vino al pelo.....Así que vino Txus y nos propuso la metodología...[.....]. Aunque no abordamos todo el departamento, porque en algunos lugares dentro del departamento había resistencia, y porque tampoco podríamos cubrirlo todo. Creamos un equipo con administrativos, técnicos y algunas jefaturas, y bueno seguimos a pie y juntillas la metodología 5'S. A pesar de que nos parecía que sin seguir a pie y juntillas, lo hubiéramos podido hacer parecido. De este asunto que se sacó toneladas de papel, criterios para poder trabajar, además de que nos han sobrado armarios, y una sensación del departamento de la zona donde la hicimos, de más limpia, más espacio...[.....]. Costó mucho, la gente tenía ganas de organizar, pero pocas ganas de seguir la metodología, tuvimos que hacer una llave de judo con la gente, se tenía que rellenar muchas listas, cada que te ponías a limpiar tenías que decir que tirabas, cuántos papeles, ¡para tirar papeles! Pudimos hacer más listas que nos generaban más papel (E-VG-03, febrero, 2006)».*

Esta sensación de exceso de documentación al aplicar la técnica, ha venido afectando la motivación del personal para sostenerlo, a pesar de los beneficios cuantitativos y tangibles, y cualitativos observados. En una auditoria cruzada practicada por el club de facilitadores de las 5'S de EUSKALIT (organismo externo) en el año 2006, los resultados encontrados en ambas áreas, arrojaron que a pesar de que existe una alta implicación del personal por participar en la técnica, poco se ha hecho por sostener la iniciativa. De hecho, la fase de las 5'S que corresponde a la disciplina y hábito (Shitsuke) no se ha implantado, lo que ha dado como resultado que en ambas áreas ha sido de 0% de avance. Esto ha provocado una lenta expansión de la técnica en otros departamentos del Ayuntamiento. Observemos la siguiente cita con respecto a lo anterior:

*«Es un tema que creí que iba a rodar más rápido, pero ha tenido unos parones, ¿porque que ha sido eso?, creo que los departamentos involucrados lo sienten importante pero les falta continuidad, quizás por sus cargas de trabajo u otros factores. Pero creo que no sólo es implantarlo, porque luego después de dos o tres meses se cae, si no hay hábito sobre lo mismo, es difícil que mantenerlo. Aunque siempre se puede dar una vuelta, buscar que mejorar, y seguir intentándolo...[.....]...(E-VG-01, febrero, 2006)».*

La última iniciativa que se ha ido consolidando en **el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, ha sido el uso de las Cartas de Servicio**. Las cartas de servicios al igual que las 5'S han servido como instrumento esencial para diseñar y modificar los procesos de trabajo para mejorar el servicio ofrecido, ya que de acuerdo a los empleados que las han utilizado, este tipo de herramientas además de establecer compromisos con los ciudadanos, les han otorgado la oportunidad de establecer estándares de cumplimiento e indicadores de seguimiento y control de sus procesos mismos. Al respecto dos de las personas que lo lideraron en sus respectivos ámbitos comentan:

- *«Este centro de atención tiene una cocina, este centro funciona no sólo para preparar alimentos para este centro, sino funciona como nuestra propia cocina para el departamento, está cocina hace cerca mil y pico menús y los distribuye. Unos son para la residencia donde está ubicada físicamente la cocina, y otros son para los servicios de ayuda a domicilio en*

*toda la ciudad, enviamos comida para los comederos de mayores...[.....]. .Entonces esa cocina se tenía que adecuarse a una normativa nueva que era de establecer controles en los puntos críticos de su proceso, y sabes por el tema de sanidad, etc., y a la vez que hacíamos esto, entendió la directora del centro y su equipo, que tenían que hacer un trabajo de calidad. Que ha dado fruto en una carta de calidad que está certificado por AENOR, por lo que es la primera carta de calidad de una cocina pública y privada que se certifica por esta entidad en España (E-VG-03, febrero, 2006)».*

- *«No se puede hacer un castillo y empezar por el tejado, hay que empezar desde la base, por lo tanto, partiendo de esto, teníamos que establecer un protocolo por ley, que era una APCC (Análisis de Puntos Críticos de Control) en la cocina. Pues bueno, dándole vuelta y hablando con Txus, ya que tengo que tener que montar un sistema de seguridad alimentaria, que es además obligatorio por ley, a la vez, pues montó un sistema de calidad, vamos a conectar un poco con el otro, porque además me interesa ver, qué es lo que opinan los ciudadanos. Bueno empezamos a ver que proyecto sacábamos adelante, hablamos de la ISO, hablamos de una certificación con una Q, al final Txus que es un muy hábil, me indicó que te parece una carta de servicio. Vale una carta de servicio, que nos encajaba muy bien con la APCC, ya que íbamos a ordenar, a proceder a nuestro trabajo, a establecer puntos de control para nuestros procesos, y te digo, buscar la forma de organizarlo y hacerlo mejor (E-VG-04, mayo, 2006)».*

La iniciativa se utilizó principalmente en tres áreas del Ayuntamiento, en el Departamento de Intervención Social, dentro del servicio de infancia y familia; en la Cocina Central del Centro Integral de Atención a Mayores (CIAM) Residencia «San Prudencio». Y en el Servicio de Policía Local. De los tres esfuerzos, la Cocina Central de San Prudencio recibió el certificado de calidad referida al apartado de cartas de servicio por AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), el pasado 12 de diciembre de 2005, coronando un esfuerzo de prácticamente dos años, en organizar y ordenar los procesos de trabajo de este centro (Revista de Información interna del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, La Máquina del Café. Enero de 2006, p. 3). Un ejemplo de los compromisos, que se establecen en la misma, y que vincula las necesidades y expectativas de los ciudadanos-clientes con los procesos de trabajo y los servicios que se ofrecen son:

**Tabla 28. Ejemplo de Compromisos de Servicio establecidos en las Cartas de Servicio del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz**

**Cocina Central del Centro Integral de Atención a Mayores, CIAM “San Prudencio” (CARTA CERTIFICADA)**

- Garantizar un índice de satisfacción igual o superior a 7 en una escala de 0-10 en los siguientes conceptos: gusto, variedad, cantidad, puntualidad.
- Contestar todas las solicitudes de sugerencias, quejas y reclamaciones de los usuarios en un plazo máximo de 30 días naturales.
- Se asegura la variedad de los menús semanales mediante la no repetición de los mismos en ciclos de cinco semanas.

**Servicio de Infancia y Familia**

- La valoración de las solicitudes para los programas de mediación familiar y terapia familiar se efectuarán en el plazo máximo de una semana, una vez recibida en el Servicio de Infancia y Familia. Su puesta en marcha se llevará a cabo en el plazo máximo de ocho días.
- El 100% de las notificaciones de desprotección infantil recibidas en el servicio de infancia y familia se someterán a investigación y valoración psicosocioeducativa, y concluirán con una propuesta de intervención.



#### Servicio de Policía Local

- Intervención inmediata ante una intervención de carácter urgente, con llegada al lugar de los hechos en un tiempo máximo de ocho minutos (de 8:00 a 23:00 horas) y máximo de cinco minutos (de 23:00 a 8:00 horas), en cualquier punto del caso urbano.
- El 90% de las diligencias o informes por accidentes de tráfico y por infracciones penales estará confeccionado antes de ocho días.

Fuente: Adaptado de las tres cartas de servicio correspondientes del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Finalmente, después de cuatro años de trabajo, el esfuerzo por parte del Servicio de Gestión de Calidad del Departamento de Función Pública de seguir generando «*ofertas de iniciativas de calidad y mejora continua de procesos*» de diferentes tipos (mejora de procesos, calidad individual, 5'S, cartas de servicio, etc.), a los departamentos del Ayuntamiento que lo deseaban, se ha empezado a olvidar la «mala» experiencia anterior, que generó el *período de bloqueo*. Aún así, el propio esfuerzo por parte del jefe de servicio de calidad y su equipo, ha provocado en esta nueva etapa un desgaste en su motivación, debido al empuje que han mantenido. Al respecto dos protagonistas de dicho equipo comentan:

- «*Además de promover la calidad, la mejora continua de los procesos, la excelencia como la queramos denominar, es cómo convences, como seduces para que se puede llevar a cabo y que se mantenga en el tiempo. Una clave para su mantenimiento y mejora continua, es la de contar con un fuerte y estable impulso interno, contando con el apoyo de consultoras que entran y salen. Creo y estoy convencido que tiene que ser un equipo interno quien lo impulse. Ahora encuentro una cierta ascendencia para llegar a ciertos departamentos y servicios, me muevo por toda la organización, conozco personas, y sigo ahí, planteando nuevas cosas que a veces las llegan a llamar: 'Las cosas de Txus'.....(E-VG-01, febrero, 2006)*».
- «*Porque nos hemos convertido en una organización rígida. Es decir, cualquier cambio supone la auto-evaluación y el examen, por parte de Función Pública, el examen de los sindicatos. Entonces el tema de la calidad y la mejora es muy difícil, es muy complejo, yo se le he dicho a Txus mil veces. Tendrá gente como yo aislada, que seguiremos trabajando, que trabajemos, porque para mí es el modelo, para mí es dónde por donde hay que ir. Porque es donde tenemos que trabajar, pero gente aislada. Para mí sí, yo lo tengo claro, en mi experiencia personal (E-VG-04, mayo, 2006)*».

No obstante, sus preocupaciones, también reconocen, que desde una perspectiva retrospectiva, que a pesar de que se ha llegado a este sentimiento de «*cansancio*», también se ha avanzado en el despliegue de una filosofía diferente de trabajo en la organización, aún después, de haber «*parado*» y reiniciado. Ambos funcionarios, se sienten convencidos de qué un componente esencial que los ha ayudado a sostener este nuevo esfuerzo de calidad y Mejora Continua de Procesos, durante estos prácticamente 5 años, ha sido la aplicación por demanda de una metodología práctica y sencilla, para mejorar los procesos que ha llegado ha ser utilizada por la gente en su día a día – también se incluye iniciativas en la Mejora Continua de los Procesos a las técnicas de las 5'S y las cartas de servicio –. En sus propios términos:



*«También creo que nuestra metodología, nos ha llevado a sostenerlo, porque es fácil de aplicar, y es entendida por toda la gente. Creo que la clave ha estado, en cómo haces el discurso para que todos la entiendan y la compren, yo creo que el discurso de la calidad personal, llega a la gente, cala bien y penetra de manera profunda. Creo que este enfoque humanista es una de nuestras características claves como Ayuntamiento (E-VG-01, febrero, 2006)».*

#### **4.2.3.4. Etapa de búsqueda de un Modelo Integral de Excelencia (2006 en adelante)**

En pleno 2006, la reflexión que de manera continua se hace el jefe de servicio de gestión de calidad del Ayuntamiento y su equipo después de sentir que la etapa anterior empieza a ser superada gira en torno a una pregunta básica: **¿hacia dónde será el siguiente paso?** Desde su propia apreciación, la respuesta a esta interrogante siempre va dirigida a alcanzar un rumbo coordinado e integral de todas las iniciativas que en materia de calidad y Mejora Continua de Procesos se han realizado en este Ayuntamiento. A esta nueva fase de exploración en la que la Administración local se empieza adentrar, la denominaremos: **«La etapa de búsqueda de un Modelo Integral de Excelencia»**. Su propósito no explícito desde su apreciación es consolidar un modelo integral que aglutinara todas las iniciativas de mejora que se habían llevado a cabo durante estos cuatro años.

En este sentido, durante las tres etapas anteriores todas las iniciativas por demanda han despertado la preocupación por parte del Servicio de Gestión de Calidad y de la Dirección del Departamento de Función Pública (organismo que lo enmarca), por expandir a todo el Ayuntamiento aquellas técnicas y herramientas de calidad y Mejora Continua de Procesos que hayan obtenido y sostenido resultados *«exitosos»* a lo largo estos años en sus ámbitos correspondientes (en la tabla 29 se pueden observar dichos resultados). La razón de esta preocupación ha sido que hasta ahora, cada una de estas iniciativas de la MCP por demanda había sido sólo el resultado de esfuerzos puntuales, en toda la magnitud de la gestión de esta Administración local, por lo que la necesidad de un modelo integral es más que evidente. Hasta el momento de la recolección de los datos, en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz no se había decidido por cual de los modelos de Excelencia y Calidad optarían. No obstante, en comentarios informales uno de las posibilidades más viables que se podría tener contemplada sería el modelo europeo de Excelencia, el EFQM, por su capacidad de aglutinar elementos dispersos en un modelo sistémico. La reflexión del Departamento de Función Pública de todo lo anterior se refleja en la siguiente cita:

*«Yo lo que vislumbro ahora, es que la Dirección de Función Pública quiere emigrar a un plan o modelo global e integral, que sea un paraguas que cubra todo. Entonces yo creo que se le tiene que dar el impulso total para conseguirlo, claro está, esto lo tendrá que aprobar la junta de gobierno local, y darle, contenido el contenido técnico necesario para que se soporte. Porque como he te he venido comentando, lo que hemos ido haciendo hasta ahora, son acciones piloto por demanda, pero están aisladas, entonces cuando decimos 5'S, Cartas de Servicio, Mejora de Procesos, son para aquellas áreas que lo intentan.....Necesitamos algo más integral y coherente (E-VG-01, febrero, 2006)».*

Dos ejemplos puntuales que se lograron observar durante esta última, y que han buscado continuar con el esfuerzo de aplicar la MCP, desde un enfoque más integral han sido: **Un programa de propuesta de ideas de mejora y la aplicación de la técnica de Gemba Kaizen-workshop** (ver subíndice 2.1.6.1. del Marco Teórico).

La primera de ellas, es una iniciativa que va naciendo en la institución y que se le ha denominado en particular: **«Ideas en Acción»**. Este programa, se ha conformado como una actividad de mejora, totalmente enfocada en entender a la Mejora Continua de Procesos desde el punto de vista de la Calidad Individual o de la aplicación del ciclo PDCA a nivel individual. Por lo que el programa de ideas en acción, potenció aún más la inclinación filosófica que el Ayuntamiento había venido practicando desde la etapa anterior, es decir, la visión humanista de la Gestión por Calidad Total y de la MCP. Observemos por ejemplo, las siguientes referencias al respecto en sus publicaciones institucionales:

- *«El programa nació el 20 de diciembre de 2004 desde la premisa de que las personas-nosotros/as-somos el principal valor de cualquier organización o empresa (Revista de Información interna, La Máquina del Café. Enero de 2006, p. 16) ».*
- *«El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha sido consciente de que son las personas creativas quienes, desde el conocimiento, el talento y la innovación, tienen la oportunidad de aportar una visión plural, que impulse su política de mejora continua y la generación de nuevas oportunidades.... Personas que promueven la eficacia, tanto en la actual gestión, como en la capacidad de respuesta ante los nuevos retos que, día a día, se presentan...y con criterios de calidad para lograr una nueva perspectiva en la manera de gestionar la administración pública del siglo XXI (Informe para Memoria 2005. Programa Ideas en Acción, mayo 2006)».*

De acuerdo a estos informes documentales, se presentaron durante el 2005, 40 *ideas en acción*, de las cuales 34 han sido individuales y 6 grupales. De las mismas, sólo 6 se han aceptado y 20 se han rechazado, quedando pendiente de análisis 24 por parte del Departamento de Función Pública, responsable del programa. Cabe resaltar, que las ideas rechazadas se han desechado de acuerdo a los criterios establecidos por el propio Departamento de Función Pública en torno a los temas de utilidad e impacto que las ideas tienen, en los procesos de trabajo y en la satisfacción del ciudadano. La responsable del programa (técnica del servicio de gestión de calidad) indicaba, en el informe preparado para la memoria del programa *Ideas en Acción*, que a pesar de que 40 propuestas, son pocas ideas en un año para una plantilla de aproximadamente 2,200 trabajadores, existe una clara necesidad por parte de los empleados «de decir cosas», a manifestar sus inquietudes y a que dichas ideas o inquietudes se escuchen (Revista de Información interna, La Máquina del Café. Enero de 2006, p. 17).

En este sentido, veamos lo que comenta uno de los empleados (Un bombero) al cual se le aceptó la idea denominada:

*«Toma de agua en punta de lanza para camión guía grúa de extinción de incendios, mediante la instalación de una boca de incendio equipada en la cesta».*

A continuación describe la cita de su entrevista:

*«Cuando ves como se maneja la cesta, y ves lo peligros, pues como se te enciende algo, y dices ¡va! Esto se puede solucionar, pero ahí lo dejas...Al cabo del tiempo ves imágenes en donde los bomberos tienen que trabajar en situaciones difíciles, entonces coges ideas, y dices con mi idea puedo evitar peligro para los bomberos, tiempo perdido para las instalaciones....Después lo guarde, hasta que decides hasta ponerlo a la práctica, cuando apareció esto de Función Pública y me decidí a sacar a toda la idea completa, la patenté, ahora ya está hecha, faltan algunos detalles, pero ya está.....Una de las cosas que he aprendido con esto, es que las cosas se mueven van lenta, pero se mueven, y que esto funciona (E-VG-07, mayo, 2006)».*

A pesar que a primera vista, este programa parece muy rígido en su diseño por la evaluación de las ideas por parte de un Departamento del Ayuntamiento (Función Pública), y no por los mismos protagonistas (los propios empleados o departamentos generadores de ideas), todavía se encuentra en sus inicios y está abierto a un rediseño. Por otro lado, los beneficios que ha ido aportando y que puede aportar en el futuro en la mejora de los procesos del Ayuntamiento, con la acumulación de pequeñas mejoras incrementales, puede ser un valioso detonador para vencer las reticencias presentadas en las diferentes etapas por parte del personal del Ayuntamiento. Al igual, todavía es muy pronto para observar si esta iniciativa se extiende y se sostiene en toda la Administración local y cobra esta posible fuerza impulsora, hasta ahora –en el momento de la recolección de datos– sólo se logró observar que la iniciativa ha llegado a penetrar en tan sólo el 50% de los departamentos que han aportado alguna idea (Dato obtenido en el Informe de la Memoria 2005. Mayo 2006).

Siguiendo esta forma de pensar del Ayuntamiento, de encontrar mejoras incrementales a los procesos de trabajo, esta organización ha experimentado al igual con la técnica japonesa denominada *Gemba Kaizen-workshop*. Siguiendo la metodología de una empresa consultora del grupo Galgano denominada: **«la semana del gemba Kaizen»** (Galgano, 2004). El Departamento de Hacienda, Patrimonio y Presupuesto del Ayuntamiento conformó un equipo de mejora de cinco personas para su ejecución, así que una vez establecido, el equipo de mejora participó durante cinco días laborables en la aplicación de la técnica del *gemba Kaizen-workshop*. El objetivo de los cinco días era simplemente conseguir mejoras específicas, rápidas y medibles tanto de su espacio físico, como de los procesos de trabajo de este departamento. El servicio de gestión de tributos del citado departamento, fue el seleccionado para que se mejorase su proceso de trabajo. Por lo tanto, el equipo de mejora se centró en mejorar la gestión de los expedientes de transmisiones de bienes, los cuales sirven para tramitar los impuestos sobre bienes

inmuebles (IBI) y sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y la tasa de basuras. Aunque en específico, el equipo de mejora centró su atención en el segundo tipo de impuestos, el cual es conocido en la jerga técnica del área como «plusvalías». Cabe destacar, que esta metodología se enfoca a la mejora de un sólo proceso seleccionado, que como se indicó en este caso, fue el de plusvalías. De esta manera, una vez seleccionado el proceso (plusvalía) se identificaron los despilfarros o gastos (o *mudas*<sup>193</sup>) que se presentaban en el mismo. Al final de este análisis, el equipo de mejora del servicio de gestión de tributos encontró 17 *mudas*, de los cuales el 90% estaban relacionados con los métodos de trabajo y el resto (el 10% de los mismos) se ubicaban en el espacio físico de las oficinas. El responsable del servicio comenta al respecto:

*«En la última semana de marzo, más o menos del 20 al 24 de marzo, vino Txus Imáz con el representante de la empresa, nos explicaron en que consistía. En dónde básicamente se trata de 4 días de trabajo de una forma rápida que pudiera tener una traducción rápida hacia la acción. Eh, la necesidad de participación de un grupo de trabajo, este grupo metido inmerso en lo que es el proceso en sí, dicho equipo debería estar implicado en ello. Este proyecto buscaba eliminar los mudas o los desperdicios del proceso de trabajo, y se pone uno a analizar que medidas se necesitan para eliminarlos. Los últimos dos días se fueron analizando los resultados y se empezaron a implantar las actuaciones (E-VG-05, mayo, 2006)».*

Con el fin de observar más detalladamente el resultado de la implantación de la técnica del gamba Kaizen-workshop, a continuación se describe la mejora del proceso de plusvalía a través del comentario de una de las técnicas del departamento de tributos e integrante del equipo de mejora:

*«La persona encargada para ello recogía y sellaba las escrituras, archivándolas por orden de caída (registro de entrada). No se hacía ninguna separación ni catalogación de dichas escrituras en el momento del registro. Posteriormente otra persona del departamento separaba y catalogaba las escrituras según la dificultad y conocimientos técnicos que se requerían para gestionarla o según el tiempo que costaba su procesamiento a través de un Expediente de Transmisiones. Aunque en el Servicio de Gestión de Tributos se tiende a la polivalencia, es evidente que no todo el mundo dispone de tiempo ni la preparación técnica necesaria para poder realizar todo tipo de escrituras. Por ejemplo: hay una parte del personal que alterna labores de gestión de Expedientes de Transmisiones con atención al público (en persona o por teléfono); también contamos con personal nuevo, recién llegado al departamento, que está en proceso de formación y por tanto aún no tiene conocimientos para tramitar cualquier de escrituras, etc. Estos dos tipos de personal se encargan de gestionar los Expedientes de Transmisiones de escrituras sencillas y que no llevan mucho tiempo, mientras que las que son más completas las tramitan el personal destinado a labores internas. Observando el método de funcionamiento que estábamos llevando, resultó evidente que había una duplicidad del trabajo y una pérdida de tiempo, ya que dos personas diferentes debían revisar las escrituras antes de poder procesarlas.....»*

---

<sup>193</sup> Como se indicó en el subíndice 2.1.6.1. referente al apartado de la Mejora Continua de Procesos de corte incremental o Kaizen, un *muda* o despilfarro se puede definir como cualquier actividad que se encuentran en el proceso que consume recursos y que no agrega valor.

### Como lo solucionamos:

*Establecimos una clasificación de escrituras en tres categorías, según el tiempo o los conocimientos técnicos que se requerían para gestionarlas.*

- *Sencillas: compra-ventas, donaciones, permutas, etc.*
- *Medio: herencias, disoluciones gananciales, etc.*
- *Difíciles: extinción de comunidad de bienes, disolución de sociedad, segregaciones y agrupaciones, etc.*

*Acordamos que la persona que estaba encargada del registro de escrituras debía, en el momento de hacer el registro, realizar también la clasificación de las mismas en base a las tres categorías ya determinadas. Además, se habilitó un lugar específico para dejar las escrituras que entraban separadas en esos grupos que se habían establecido, y no en un solo bloque como estaban antes (Correo electrónico de confirmación remitido el día 06 de junio de 2006)».*

De acuerdo a la cita, diferentes mejoras se aplicaron a los 17 despilfarros desplegados en el proceso. Lo que generó la mejora inmediata del proceso de plusvalía. Por otro lado, más allá de si las mejoras a las mismas habían sido las adecuadas o no técnicamente hablando, esta técnica acercó de manera directa a cada uno de los integrantes de este servicio a la mejora de sus procesos de trabajo, con sus propios recursos, experiencias y tiempos. Consiguiendo con ello, una participación, involucramiento y responsabilidad de cada integrante del servicio hacia las mejoras conseguidas. Además, otra ventaja percibida fue que esta iniciativa les brindó resultados rápidos, es decir, se lograron identificar *mudas* o despilfarros y sus correspondientes mejoras en tan sólo cinco días. Este hecho, fue un aspecto esencial en la gestión del día a día de esta Administración local, de acuerdo a lo indicado en sus experiencias anteriores. Al respecto, la Directora del Servicio comenta al respecto:

*«A mi lo que me gusta porque es real, es inmediato, es bastante transparente. Es analizar lo que haces, y poder implantar inmediatamente todo aquello que tú decides que se puede cambiar, me gusta esa inmediatez, es sencillo, se basa en la participación de todos los miembros. Esos factores le dan bastantes ventajas, mientras que con otras técnicas, lo analizamos en papel, y lo vemos más de un punto de vista teórico, y a veces igual no se trata de un cambio real. Por lo contrario, a mi lo que me gusta de esta es que existen cambios inmediatos, para que se vean resultados rápidos, y ayude a la gente a avanzar y a reflexionar sobre lo que hacemos (E-VG-05, mayo, 2006)».*

De todas estas iniciativas de la MCP que el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz ha venido aplicando después del reinicio de su esfuerzo, algunas de ellas han comenzado a brindar los primeros resultados cuantitativos en la gestión municipal del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz. Con el fin de hacerlo más explícito, a continuación en la siguiente tabla, se describen los resultados obtenidos en cada uno de los procesos de trabajo específicos, en los cuales se ha aplicado alguna técnica de la Mejora Continua de Procesos:

**Tabla 29. Resultados de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz**

No.	Proceso Analizado	Equipo de Mejora	Técnica Empleada	Resultados
1	Organizar y distribuir el trabajo	Intervención Social	5'S (Mejora Continua Incremental)	<b>En implantación de la mejora (50% de avance).</b>
2	Archivar documentación		5'S y Control Visual	<b>Proceso Mejorado 95%</b>
3	Organizar y distribuir el trabajo	Parques y jardines	5'S (Mejora Continua Incremental)	<b>Proceso Mejorado 95%</b>
4	Organizar y distribuir el trabajo	Presidencia	5'S (Mejora Continua Incremental)	<b>Proceso Mejorado 95%</b>
5	Organizar y distribuir el trabajo	Padrón	5'S (Mejora Continua Incremental)	<b>En implantación de la mejora (50% de avance).</b>
6	Organizar y distribuir el trabajo	Deportes	5'S (Mejora Continua Incremental)	<b>Proceso Mejorado 95%</b>
7	Organizar y distribuir el trabajo	Bomberos	5'S (Mejora Continua Incremental)	<b>Proceso Mejorado 85%</b>
8	Gestión de la información.		Taller de Mejora (Mejora de Procesos-Analizar procedimientos)	<b>En implantación de la mejora (50% de avance).</b>
9	Producción y distribución de comida.	Residencia San Prudencio	Taller de Mejora (Mejora de Procesos) utilizando la carta de servicio	<b>Proceso Mejorado 100%. Carta de Servicio Certificada por AENOR.</b>
10	Proporcionar servicios de infancia y familia	Servicio de Infancia y Familia	Taller de Mejora (Mejora de Procesos-Analizar procedimientos)	<b>En implantación de la mejora (70% de avance).</b>
11	Proporcionar el servicio del idioma Euskera	Servicio de Euskera	Taller de Mejora (Mejora de Procesos-Analizar procedimientos)	<b>Proceso Mejorado 85%</b>
12	Proporcionar el servicio de educación	Servicio de Educación	Taller de Mejora (Mejora de Procesos-Analizar procedimientos)	<b>Proceso sin mejora (Avance de un 20%)</b>
13	Organizar y distribuir el trabajo	Función Pública	5'S (Mejora Continua Incremental)	<b>Proceso sin mejora (Avance de un 20%)</b>
14	Proporcionar servicios de mantenimiento	Mantenimiento	Taller de Mejora (Mejora de Procesos-Analizar procedimientos)	<b>Proceso sin mejora</b>
15	Proporcionar servicios culturales	Servicio de Actividades Culturales	Taller de Mejora (Mejora de Procesos-Analizar procedimientos)	<b>Proceso sin mejora</b>
16	Gestión de Plusvalía	Servicio de Hacienda	Gemba-Kaizen	<b>Proceso Mejorado 95% Eliminación de 17 mudas del proceso de plusvalía</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la memoria del Departamento de Función Pública y de la información proporcionada por el Jefe de Servicios de Calidad. 22 de mayo de 2006.

Es importante destacar, que el Jefe de Servicios de Gestión de Calidad del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz es consciente de que todos estos resultados no representan por si mismos, un antes y un después, en la sistema de gestión de la institución, ya que los

esfuerzos de aplicación de la Mejora Continua de Procesos no se han logrado institucionalizar en toda la organización. Han sido por tanto, iniciativas puntuales y aisladas que se han realizado en aquellos departamentos o servicios que han demandado por voluntad mejorar. No obstante, cada una de las mejoras obtenidas en estos procesos de los diferentes departamentos y servicios, ha representado los primeros pasos de un nuevo empieza después del esfuerzo detenido. Observemos sus comentarios:

- *«Creo que con este nuevo impulso interno, estamos manteniendo una continuidad, y lentamente estamos aprovechando el saber hacer de la gente, para que luego se logre compartir dentro de la organización y luego, también creo que ahora existe un apoyo político que nos ha permitido avanzar más....Ahora, también creo que nuestra metodología, nos ha llevado a sostener estas iniciativas, recuerda las 5'S, la mejora del trabajo (los procesos), el gemba Kaizen, etc., porque es fácil de aplicar, y es entendida por toda la gente. Ahora la clave está en cómo haces el discurso para que todos la entiendan y la compren, yo creo que el discurso de la calidad personal, llega a la gente, cala bien y llega profunda. Creo que esa es una de nuestras características como Ayuntamiento (E-VG-01, febrero, 2006)».*
- *«Sabíamos y sabemos el potencial que tenemos, sentía que si tocas está tecla produces cambios y mejoras, y decía esto tiene cuajar, y decía al final esto terminará cogiendo más cuerpo y más fuerza. Entre mi optimismo mío, y la perseverancia, pero también la inocencia, acabas chocando con la misma puerta, al final seguía pensando que esto llámese calidad, mejora continua, excelencia, deberá ocurrir en nuestra institución, tarde o temprano (E-VG-01, febrero, 2006)».*

Por último, a pesar de tener esta necesidad en puerta, es decir, la búsqueda de un modelo de Excelencia, el trabajo de todos estos años con este tipo de iniciativas de mejora de procesos puntuales por demanda ha ido penetrando lentamente en los métodos de trabajo y en la gestión del Ayuntamiento. No obstante, como bien señalaba su responsable del Servicio de Gestión de Calidad en el 1er. Congreso de Excelencia en la Gestión en las Administraciones Públicas en Bilbao (mayo de 2006):

*«Pareciera como si el mismo viento de la continuidad y la regularidad en las Administraciones locales, empujan a nuestra nave a continuar y a mantenerse frente a las exigencias de nuestros ciudadanos. Sin embargo, a veces sentimos que vamos sin un rumbo claro, y aún más, creemos que avanzamos cuando realmente el problema es que no llevamos a todos los que vamos en el barco. Tenemos que conseguir que este tipo de programas realmente mejoren el trabajo cotidiano de cada uno de nosotros, para que la gente le vea un motivo que implique beneficios para ellos mismos. Quiero decir, existe una tendencia a sólo intentar mejorar si vemos un beneficio (Notas de la presentación del jefe de servicios de gestión de calidad denominada "La Calidad y la Excelencia en Ayuntamientos Grandes. Caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz". 28 de mayo de 2006)».*

En esta última cita, se puede resumir el reto que afronta el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz en esta última etapa. Para ellos, esta etapa evolutiva afronta de manera directa un futuro que se presenta con nuevos retos. En otros términos, el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz tendrá que pensar en cómo gestionar y mantener las nuevas presiones que en la ciudad de Vitoria-Gasteiz comienzan a surgir, fenómenos tales como: la migración, los cambios en la

forma de vida de los Vitorianos, la necesidad de más viviendas y mejores servicios, e incluso algunas protestas sindicales por parte de empleados de la misma institución local<sup>194</sup>. Su trabajo esta ahí y seguirá mientras existan personas como los funcionarios que han impulsado este esfuerzo, después del esfuerzo detenido o el período de impasse. Observemos sus comentarios:

- **«Yo creo que Txuz a ayudado a los equipos de mejora que estaban de alguna manera sensibilizados, les ha ayudado y mucho porque siempre está dispuesto a ir dónde ellos, ahora yo creo que aquí toda la gente es sensibilizada. También Txuz a sensibilizado a otros que no estaban sensibilizados.[.....]. Yo creo que es una persona íntegra, muy colaboradora, ayuda, es líder, lo veo como una imagen de apoyo de impulso, de orientador, y de facilitador (E-VG-02, febrero, 2006)».**
- *«Soy muy inquieta, a mi yo creo que lo peor que me puede pasar, es lo que me pasó en una época de la anterior, que ya hacíamos más de lo mismo, es que ya no hay más motivación. Y personalmente, ya no vienes de la misma manera a trabajar, a mi no me asusta trabajar, y para mí trabajar es creando cosas nuevas o mejorando. Las que existen. Igual hay gente que dicen, yo me puedo pasar toda la vida así, pues mucho mejor. Pues ese es su problema, yo no se pondrá la lívido, yo para mi la pongo en el trabajo. Porque para mí, mejorar e innovar en el trabajo es muy importante (E-VG-03, febrero, 2006)».*
- *«Yo me tendré que sentar, y cómo Ulises atarme al palo mayor, que no caigamos agua, aguantemos el chaparrón, pero de aquí vamos a salir. Vamos a saber cuál es nuestro rumbo. En los otros años, que sólo hacíamos más de lo mismo, y no teníamos ni idea, de qué hacíamos, si íbamos o veníamos. No sabíamos, porque no conocimos el objetivo de nuestro departamento, les puedo o no gustar, lo pueden o no compartir, pero sabemos a dónde vamos. Y entonces ese el tema, el otro día me reía, y les decía, esta semana tengo tres jefes de servicio de baja, y uno de mi unidad técnica, tengo a una que va a tener a un bebe en mayo. Y a otro, que es un sociólogo muy joven que se me casa en marzo, y además se me ha roto un brazo. Y ya no lo voy a volver a ver hasta de regreso. Y yo les comenté: “Nos dais cuenta que los oficiales se están empezando a caer por la borda, el otro se cae, el otro tira, y el no se que, yo se que uno se ha caído por la borda, y se ha ido a tierra durante cuatro meses, otra se me va por otros cuantos meses, y hay otros que los tengo medio mareados no sabemos cómo reaccionar (E-VG-03, febrero, 2006)».*

Recapitulando y con el fin de responder a las sub-preguntas de investigación planteadas en este apartado: ***¿cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz?, y ¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en la Mejora Continua de Procesos?*** Se puede indicar que el proceso de aplicación y evolución de la MCP en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, se ha caracterizado por este trabajo aislado y departamentalizado hasta nuestros días, pero que sin embargo, continúa en la búsqueda de lograr consolidar e institucionalizar su esfuerzo en toda la Administración local. Ante estas razones, las etapas evolutivas que se pudieron identificar en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz presentaron las siguientes características:

---

<sup>194</sup> Observación realizada durante la visita a la ciudad para la recolección de datos, efectuada los días 28 y 29 de mayo de 2006.



**Tabla 30. Etapas evolutivas y actividades de mejora del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz**

<b>Etapa Identificada</b>	<b>Etapa Descrita</b>	<b>Actividades de Mejora</b>	<b>Potenciadores</b>	<b>Inhibidores</b>
<b>Precedente (anterior a la MCP)</b>	-Etapa de la Oportunidad Pérdida (1996-1998). -El período de impasse (1999-2000).	- Descripción y documentación de procedimientos.	- Apoyo y compromiso político. - Estabilidad política (como elemento inicial de soporte).	- Falta de claridad en el propósito del esfuerzo y de involucramiento por parte de los directivos y mandos intermedios. - Consultoría poco sensible al sector público. - La falta de una infraestructura de soporte (responsable directo, equipo de personas, y recursos).
<b>Inicial de Comprensión y Descubrimiento de la MCP</b>	Etapa de Mejora Continua de Procesos por Demanda (2001-2005).	-Equipos de Mejora. - Formación enfocada a la calidad individual. - Historia de la Calidad (combinado con técnicas de rediseño). - Aplicación de las 5'S. - Aplicación de las Cartas de Servicio.	- Rol activo y de empuje del jefe de servicios de calidad. - Apoyo e involucramiento por parte de algunos directivos y mandos intermedios. - Formación y Participación de algunos empleados.	-El jefe de servicio de calidad se encuentra adscrito dentro de un Departamento Técnico que comparte múltiples funciones restándole autoridad y autonomía. - Poco compromiso político y liderazgo técnico (mandos intermedios). - Los jefes de departamento vieron el esfuerzo de mejora como una amenaza a su poder organizacional. - La falta de medición de la satisfacción al ciudadano y la actuación de los servicios.
<b>Intermedia de Despliegue de la MCP</b>	Etapa de búsqueda de un Modelo Integral de Excelencia en adelante).	- Aplicación del Gemba-Kaizen workshop. - Sistema de sugerencias en acción).	- Realización de pequeñas pruebas piloto (experimentación de nuevas técnicas).	- Falta de un modelo integral de referencia y la falta de integración de las iniciativas de MCP al sistema de gestión. -Poco compromiso e involucramiento político.

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.2.4. La Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos**

Después del esfuerzo detenido, en forma del Programa de Mejora (PMCT) del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, el Jefe de Servicios de Calidad y su equipo, es consciente de que es difícil hablar de que se logre sostener un esfuerzo de Mejora Continua de Procesos, si apenas, se está volviendo a comenzar. De acuerdo a su perspectiva, y de algunos otros mandos intermedios que han participado de manera activa en este nuevo intento por mejorar los procesos, tales como la Directora del Departamento de Intervención Social, el Sub jefe del Servicio de Extinción de Incendios y la Antigua Directora de la Residencia San Prudencio, existen al menos siete razones por las cuales el primer intento de aplicar la MCP no se logró sostener en el Ayuntamiento. A continuación se presentan:

**Tabla 31. Razones de la no- sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**

No.	Razones	Evidencias
1	Pensar que se puede llegar a trabajar en una <i>cultura</i> de Calidad y Mejora Continua sólo por un deseo o un interés de la más alta autoridad. Tratando de institucionalizar por decreto el programa o el esfuerzo.	<p>--«Nosotros somos pioneros, somos pioneros en intervención social somos el numero uno en España en temas de bienestar, de medio ambiente, como no vamos a mejorar pues bueno nos cogen y dicen venga al carro de la calidad. Él que se sube al carro de la calidad es el alcalde, entonces dice ¿a que de qué chicos? ¡Vamos a trabajar en calidad! lo dice de alguna manera que no se lo cree nadie, su oposición no se lo creyó, los políticos no se lo creyeron.....».</p> <p>--«Aquello fue un sonoro fracaso, primero porque igual estábamos muy poco sensibilizados, y segundo porque se pretendió que el ayuntamiento en bloque, cuando somos 2,600 trabajadores y tenemos 14 departamentos íbamos entrar en el tema de calidad, y digamos que se nos quiso “imponer” entre comillas...».</p>
2	La falta de un propósito claro del esfuerzo, que no ayudó a comprender las razones del ¿por qué? de su aplicación por parte de los políticos, directivos, mandos medios y empleados de la institución.	<p>--«Entonces el lunes llamé al grupo político para interesarme por este anuncio electoral que se publicó el último día de campaña electoral.....para no hacerte la historia larga, lo que me dijeron fue ‘que estas eran ideas de Cuerda, pero que allí de momento no había nada’.... ».</p> <p>--«En los años que estuve yo en el Comité de Calidad, a mí no me decía nadie lo que tenía que hacer, yo no sabía porque estaba en el comité pero a mí nadie me decía.....».</p>
3	Comprender erróneamente que la Mejora Continua de los Procesos de trabajo, sólo es cuestión de documentar « <i>todos</i> » los procedimientos de la institución.	«Lo que intentábamos nosotros era elaborar desde la mesa Manuales de Procedimientos genéricos para todo el ayuntamiento. En ocasiones nos quedábamos en cosas tan peregrinas como debatir durante largo rato dónde debía ir el escudo del ayuntamiento en la hoja del procedimiento. Había una sensación de que estos trabajos no aportaban nada, que eran bobadas...».
4	La falta de un equipo técnico autónomo y totalmente involucrado que soportará la iniciativa.	«Iba a ver un Comité técnico a cargo del programa, incluso se habían elegido personas de un nivel bueno, es decir, yo creo que se habían seleccionados personas competentes y buenas, pero ya algunos me habían apuntado que venía sobre cargados de trabajo, y que decían que llevar esto que les iba a suponer, más tiempo del requerido...».
5	La falta de un apoyo externo (consultoría) sensible a las particularidades de la institución pública en cuestión.	«El consultor externo había desarrollado diferentes programas de calidad, pero no en el ámbito de la administración. Yo creo que fue esto una cuestión importante, no conocía la gestión pública, venía más del ámbito industrial, y le costó entender nuestra realidad interna...».
6	La falta de enfoque a las necesidades del ciudadano para realizar las mejoras en los procesos (Sólo enfoque interno).	«Que empezó a trabajar ese grupo, ese grupo trabajó un poco fuera de la realidad, era un grupo más de elaborar cosas sobre la mesa, y se nos planteó el modelo EFQM, que luego que lo fui viendo, no lo aplicamos como tal, nos faltó por ejemplo conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, entender los compromisos políticos, nos quedamos yo creo en cosas muy puntuales....».

7	<p><b>La falta de sensibilización e involucramiento y apoyo decidido por parte de los mandos intermedios y de los empleados, que generó cinismo e incredulidad al programa. Y en este sentido, la falta de designación de un claro responsable con autoridad y poder de gestión de la iniciativa de mejora.</b></p>	<p>«Porque nos hemos convertido en una organización rígida. Es decir, cualquier cambio supone la auto-evaluación y el examen, por parte de Función Pública, el examen de los sindicatos. Entonces el tema de la calidad y la mejora es muy difícil, es muy complejo, yo se le he dicho a Txus mil veces. Tendrá gente como yo aislada, que seguiremos trabajando, que trabajemos, porque para mí es el modelo, para mí es dónde por donde hay que ir...».</p> <p>«Yo creo que fracasó porque nadie se lo creyó, los políticos no se lo creyeron, y los directores tampoco, y los empleados tampoco durante este tiempo, yo he oído a compañeros míos, ante distintas intervenciones de un directivo hacia un colaborador, intervenciones mal hechas, decir al compañero “¡ja! y dicen que trabajamos Calidad’...”».</p>
---	---	---

Fuente: Elaboración propia.

Ante todas estas razones del primer fallo, y con el fin de responder a la sub-pregunta de **¿cómo y por qué se genera un camino sostenible de la MCP en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz?** Se tiene que partir desde la *etapa de la Mejora Continua de Procesos por demanda (2001- 2005)*, es decir, el período en el que en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, se han aplicado diferentes técnicas de la MCP en aquellos departamentos que han querido intentarlo. Además, para indicar **¿qué tipos de elementos básicos, potenciadores e inhibidores se han presentado en este camino de sostenibilidad?**, es necesario describirlo a partir del reinicio del esfuerzo de aplicación de la MCP, ya que antes de esta etapa, el camino de sostenibilidad se truncó, tal como ya se describió.

Partiendo de lo anterior, se puede indicar que la falta de **claridad en el propósito del esfuerzo de mejora** durante la primera etapa evolutiva, representó un verdadero obstáculo organizacional para lograr sostener la Mejora Continua de Procesos, como punto de partida. De hecho, como se puede observar en la descripción del apartado anterior, en *la etapa de la oportunidad perdida*, prácticamente ninguno de los actores implicados (directivos técnicos, mandos intermedios y empleados en menor escala) del Ayuntamiento, conocían claramente las motivaciones del *¿por qué?* se quería mejorar la gestión municipal en aquel momento. Y a pesar del compromiso, y empuje político por parte del Alcalde del momento, para los directivos y mandos intermedios se les hizo difícil percibir, que el Programa de PMCCT fuera un esfuerzo creíble y realista que se pudiera operar y llevar a cabo en la institución. Por lo tanto, la comprensión del propósito para mejorar los procesos de la institución por parte de los directivos y los mandos intermedios, aunado a su apoyo e involucramiento por aplicar y sostener la MCP, representan un elemento un básico necesario y un potenciador necesario para la sostenibilidad.

Aunado a esto, después del reinicio del esfuerzo de aplicación de la MCP, en la etapa que el Ayuntamiento denominó: «*Mejorar por Demanda*», esta Administración local se centró en dos acciones elementales para generar la sostenibilidad: **1) la simplicidad en la aplicación de las técnicas y herramientas de la MCP a través de la participación y apoyo de los mandos medios y los empleados, y 2) la aplicación continua del ciclo de mejora PDCA a nivel de procesos e individual.** El enfoque del primer elemento de la sostenibilidad encontrado, se centró principalmente, en la simplicidad que se tenía al momento de aplicar las técnicas y herramientas de la Mejora Continua de Procesos. Y tal como se describe en el caso, tanto el Jefe de Servicios de Calidad (Txus), como los Directores de Departamento que participaron, no fueron en busca de documentar todos los procedimientos de la institución – que representó un gran fallo en *la etapa de la oportunidad perdida* – o establecer un Mapa de Procesos de la organización a un nivel macro para luego desprender su análisis y mejora de los mismos. Por el contrario, se centraron en establecer una metodología práctica y sencilla, que les ayudara a entender el trabajo cotidiano de los mandos intermedios y de los empleados en forma de *procesos de trabajo*, con el fin de encontrar las disfunciones o problemas que se presentaban en los mismos (ver tabla 26- enfoque de Micro-procesos). Este trabajo de mejora a nivel de micro procesos, ayudó a utilizar con mayor facilidad cualquier técnica y herramienta vinculadas a la dimensión de la mejora continua incremental-Kaizen de la MCP tales como: las 5'S y el *gemba-Kaizen*, así como las *Cartas de Servicio*.

Resumiendo, este enfoque sencillo y práctico, aunado a otros elementos identificados como: **el uso de equipos de mejora y la puesta en práctica de una formación centrada, en los aspectos humanos del TQM**, ha generado en ciertas áreas del Ayuntamiento una renovada capacidad de participación, involucramiento, y motivación de los mandos intermedios y los empleados por documentar y mejorar sus procesos de trabajo de manera voluntaria. Por lo tanto, este primer elemento encontrado nos brinda un indicio para indicar, que las técnicas y herramientas de la MCP que se aplican de manera sencilla y práctica, no representan un obstáculo que impida la participación y el involucramiento de los mandos intermedios y empleados públicos en el esfuerzo de mejora. Por el contrario, pueden potenciar de manera paulatina la sostenibilidad de las mejoras realizadas en los procesos. Esto se presenta, si realmente se logran vencer los inhibidores encontrados, dentro del entorno cultural que presentaba este Ayuntamiento, descritos en la tabla 31.

La segunda acción que sigue esta misma línea, es **la aplicación continua del ciclo de Mejora PDCA a nivel de procesos o individual, aunque de manera esporádica y no consolidada**. En este sentido, todas y cada una de las técnicas y herramientas aplicadas durante *la etapa de la Mejora Continua de Procesos por Demanda* le han permitido a ciertas áreas de la institución, implementarlas hasta conseguir pequeñas y rápidas mejoras en sus procesos (ver algunos resultados en la tabla 29). **La participación, el involucramiento y las ganas de ciertos mandos intermedios y de algunos empleados por mejorar los procesos de su trabajo cotidiano**, ya sea a través de los equipos de mejora (ciclo de mejora PDCA a nivel de Procesos) o de manera PDCA a nivel individual (Ideas de Mejora, Gemba-Kaizen o 5'S al igual) me permite indicar que los primeros indicios de establecer un camino de sostenibilidad comienzan a presentarse. Esta situación se pudo observar en aquellas áreas que estuvieron dispuestas e intentaron alguna mejora de sus procesos de trabajo. Un ejemplo de lo indicado, fue lo que ha sucedido en el Parque de Bomberos, dónde paulatinamente han visto un beneficio por implantar mejoras en sus procesos de trabajo para posteriormente sostenerlas, porque saben que obtienen un beneficio propio en factores como seguridad y rapidez en el trabajo. Observemos la cita de uno de los bomberos que indica al respecto:

*«Luego ha raíz de eso, vez imágenes dónde los bomberos tienen que trabajar para hacer esa instalación, y luego es una instalación inadecuada, la manguera se cae pierde potencia el agua que va por dentro pierde caudal, y entonces coges ideas, vas uniendo ideas con las otras, y dices va, yo puedo llevar una instalación fija, y evitas todo este peligro para los bomberos, tiempo perdido para las intervenciones fundamentalmente este tiempo perdido, y bueno además es mas vistoso, es mas seguro, mas rápido, y así fue como lo escribí, hasta que vino Carmen (la técnica de calidad) y se la comenté junto con mi jefe (E-VG-07, mayo, 2006)».*

En el seno del equipo de mejora del parque de bomberos, también se reflejó este sentir por parte de algunos de ellos de ser tomados en cuenta para mejorar su trabajo:

*«-Bombero 1: A ver por ejemplo en un incendio, dónde no se ve absolutamente nada, hay unos mecanismos de defensa, y tú jefe por mucho que te de clases de cómo es un incendio, dónde no ves nada, y hay mucho humo, el jefe por más que de clases, si no se ha puesto en intervención, no tiene mecanismos de defensa para decir como hay que actuar en ese incendio.*

*-Bombero 2: Es cierto, la formación ayuda, pero ayuda poco, cuando estás frente al humo o al fuego, yo creo que nos ayuda, y ahí, nada más.*

*Jefe de área: Pero, joder, si que los hemos formado. Hemos invertido mucho en ello.*

*-Bombero 1. No jefe, yo digo, que cuando estás ahí, si que sacas conclusiones, y si que sacas tus defensas, y si que sacas tus lecciones, cosa que en el curso no se ve, si uno no se pone el equipo, y no entra en esta tensión dónde hay humo, dónde hay un herido, como que te pierdes no, no tienes soluciones para salir de esto.*

*-Bombero 3. Es cierto, estando ahí, si que sientes, no hay de otra, actuamos, podemos equivocarnos, pero te toca tantas veces, que al final sacas un mecanismo de decir esto es así, y así, dentro de este trabajo el estar enredando, y además equivocarte te ayuda a solucionar un problema, esto lo hacemos así.*

*-Jefe de área: Ahora yo creo que ahora hablamos más, podemos decirnos las cosas que pueden ayudarnos. Haber decís como se sienten ahora.*

*-Bombero 1: Es cierto ahora, lo hablamos entre nosotros y muchas veces lo que hablamos, esta por encima del protocolo (el estándar) que está escrito hace años por gente que lo ha pensado lo ha dicho cómo es, pero nosotros tenemos como 15 años de experiencia de nuestro punto de vista particular.*

*-Jefe de área: Esto hay que rescatarlo, por ejemplo con la idea de Félix cambiamos el mecanismo para subir la manguera, y cambiamos el protocolo. Ahora tiene en mente la idea de un vibrador, ¿Por qué no lo comentas, Félix?*

*-Bombero 1: Si, si se te ocurren muchas cosas pero simplemente las dejas pasar, pero por ejemplo si estuviéramos en un incendio te tienes que poner el equipo el equipo autónomo y entramos varios de nosotros y el incendio es muy largo. Para llegar era un incendio subterráneo de un coche en una tercera planta y entonces el equipo autónomo claro tiene su tiempo es limitado, llega el momento que nos pita el equipo autónomo porque un equipo cuando entras en la reserva pita para decirte que ya estas en la reserva, que te tienes que salir, y el problema que tiene es oír a cual le pita, estamos todos muy pegados, hay muchos sonidos dentro de un incendio, nosotros lo podemos identificar no por los ruidos que emiten pero dentro de todo ese mare-mágnum, tú botella no sabes, si es la tuya o la de cualquiera de nosotros, y entonces dices se va aquí, estamos perdiendo el tiempo quien tiene que salir, tiene que salir el que le pita y otro compañero porque siente que trabaja en equipo, pero cualquiera de nosotros se puede quedar entonces diciendo que se pierde un tiempo valioso que se va. Entonces a cual le pita vas a mirar tu manómetro pero no vez por que hay mucho humo y no llegas a ver, vas a ver la luz roja pues no ves bien, no sabes si es la tuya. Entonces a mi se me ocurrió en ese momento, que si a mí, me ponen un vibrador en el manómetro, me vibra, y sé que soy yo él que no tengo aire, y entonces soy yo y no de ustedes el que se sale, y claro ustedes pueden seguir, claro es una idea momentánea he ahorrado tiempo, y si encima tengo que sacar a una persona prácticamente a aquel que le pita no puede darle aire le podrá dar otro, y ese tiempo ese minuto esa indecisión en decir quien es atlética no a mi me vibra soy yo, automáticamente sale esa es la norma tienes que salir cuando te pita, y ustedes aún tienen un tiempo para hacer ese trabajo, cosa que lo pierdes, es que lo pierdes en saber quién es y eso es muy peligroso.*

*-Bombero 3. Es cierto, lo que dice Félix, a mi me parece buena, podemos intentarlo.*

*-Bombero 2: Jefe, podemos pensar en comprar un mecanismo vibrador que Félix propone para el manómetro, porque a mi me ha pasado igual que él, me he confundido, y yo me he salido.*

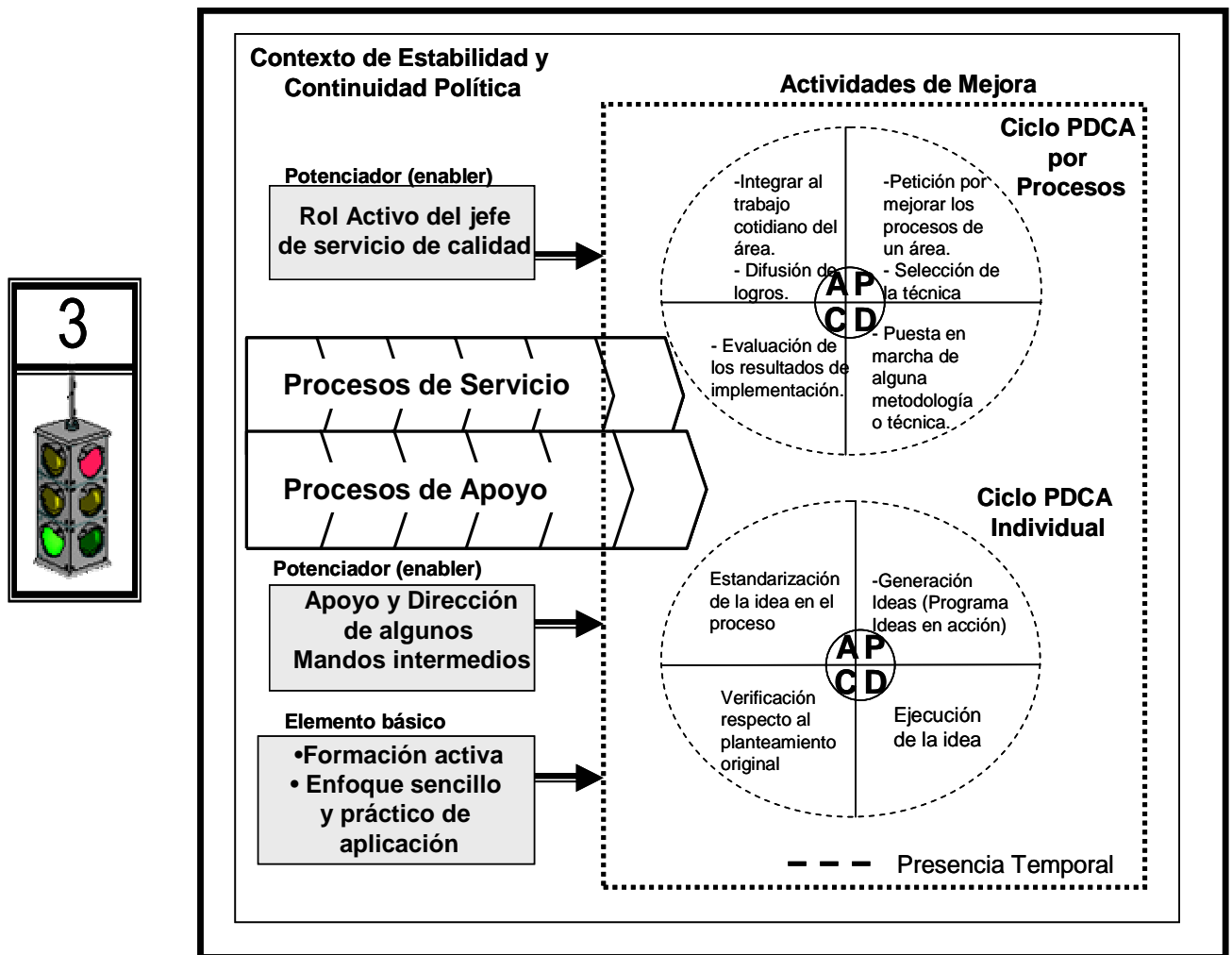
*-Jefe de área: De hecho, ya lo comenté con Eduardo (el sub-jefe del servicio) y me comentó que lo una vez que lo analicemos en conjunto con ustedes, tramitaremos la compra, para aplicarlo lo más pronto posible (ObP-VG-01)».*

El diálogo continuó en el equipo de mejora, pero prácticamente cada uno de ellos expresó a su manera, la importancia de incorporar ideas de mejora en sus procesos de trabajo, para posteriormente cambiar el estándar de trabajo (el protocolo) y se pueda mantener como algo fijo de su operación. Finalmente, la posibilidad de experimentar con nuevas técnicas en áreas pilotos del Ayuntamiento, como ha sido el caso de la aplicación del gembu-Kaizen en el Departamento de Hacienda, ha permitido, que los empleados observen resultados rápidos que impactan directamente en su trabajo cotidiano, lo que hay generado una rápida integración y mantenimiento del esfuerzo de mejora por voluntad propia.

Finalmente, la presencia del ciclo PDCA en sus dos niveles, de procesos e individual, son reforzados y potenciados siempre y en cada momento, por **el empuje particularizado del Jefe de Servicios de Calidad del Ayuntamiento** (otro elemento encontrado), que aunque limitado por su ubicación en la estructura organizacional de la institución, mantiene, su propia auto-motivación por seguir proponiendo alternativas que ayuden a consolidar la

sostenibilidad de la MCP del Ayuntamiento. El siguiente esquema conceptual enmarcado en el marco de referencia del apartado 2.4. de la revisión de la literatura, resume este primer análisis de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos:

**Figura 41. El espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos de Vitoria Gasteiz**



Fuente: Diseño propio.

Desde una perspectiva teórica de macro procesos, el **camino de la sostenibilidad** de la MCP que se ha generado en este Ayuntamiento, ha presentado etapas, que no han fluido de manera continua, se han bloqueado y parado, para posteriormente, desbloquearse y volverse a iniciar. El camino de sostenibilidad de estas características, que afloró en este Ayuntamiento está compuesto por tres etapas:

**1) Etapa de intento inicial:** Caracterizada por un primer intento por mejorar la gestión del Ayuntamiento, sin poco conocimiento y sensibilidad de cómo aplicar la MCP, lo que les llevó a descubrir, lo complicado y difícil que es conseguirlo sin ciertos elementos necesarios para realizarlo.

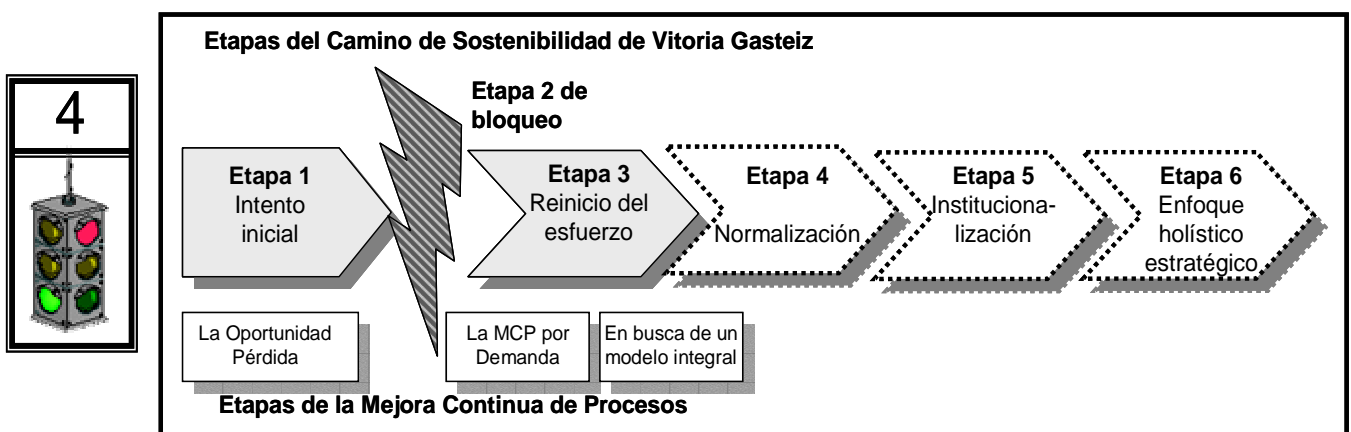
**2) Etapa de bloqueo o recesión:** El camino de sostenibilidad se bloqueo o se detuvo, debido al efecto de los inhibidores que actuaron sobre la generación del mismo.

**3) Etapa de reinicio:** El camino de la sostenibilidad se desbloqueó y continúa su flujo a través de un nuevo enfoque y una nueva estrategia de aplicación y soporte.

Ante todo ello, se vislumbra un escenario complicado para el desarrollo y la institucionalización de este camino de sostenibilidad de la MCP. Y aunque han desarrollado algunos elementos básicos después de la etapa de reinicio, tales como la formación activa y los primeros indicios del enfoque al ciudadano-cliente. También es cierto, que de acuerdo a lo observado, el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz se encuentra en una verdadera encrucijada de su propio camino de la sostenibilidad. Dicha encrucijada, les indica dos vertientes principales, que parecen poner a prueba la motivación y el empuje de todos los actores interesados en mantener su intento de mejora (algunos mandos intermedios y el jefe de servicios de calidad), elementos potenciadores de este camino de sostenibilidad. La primera de estas vertientes, es por obvias razones, el seguir avanzando con sus esfuerzos puntuales por demanda en aquellos departamentos que ya lo han iniciado, o en algunas nuevas áreas que lo quieran intentar. Y la segunda, es simplemente, volverse a detener para esperar nuevamente un nuevo momento de liderazgo político y técnico para empezar a consolidar su propio camino de sostenibilidad de la MCP, desde una visión más integral que vaya acorde o sea parte del sistema de gestión de toda la institución.

Siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., de la revisión de la literatura a continuación se presenta el camino de sostenibilidad de este Ayuntamiento:

**Figura 42. Camino de Sostenibilidad del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz**



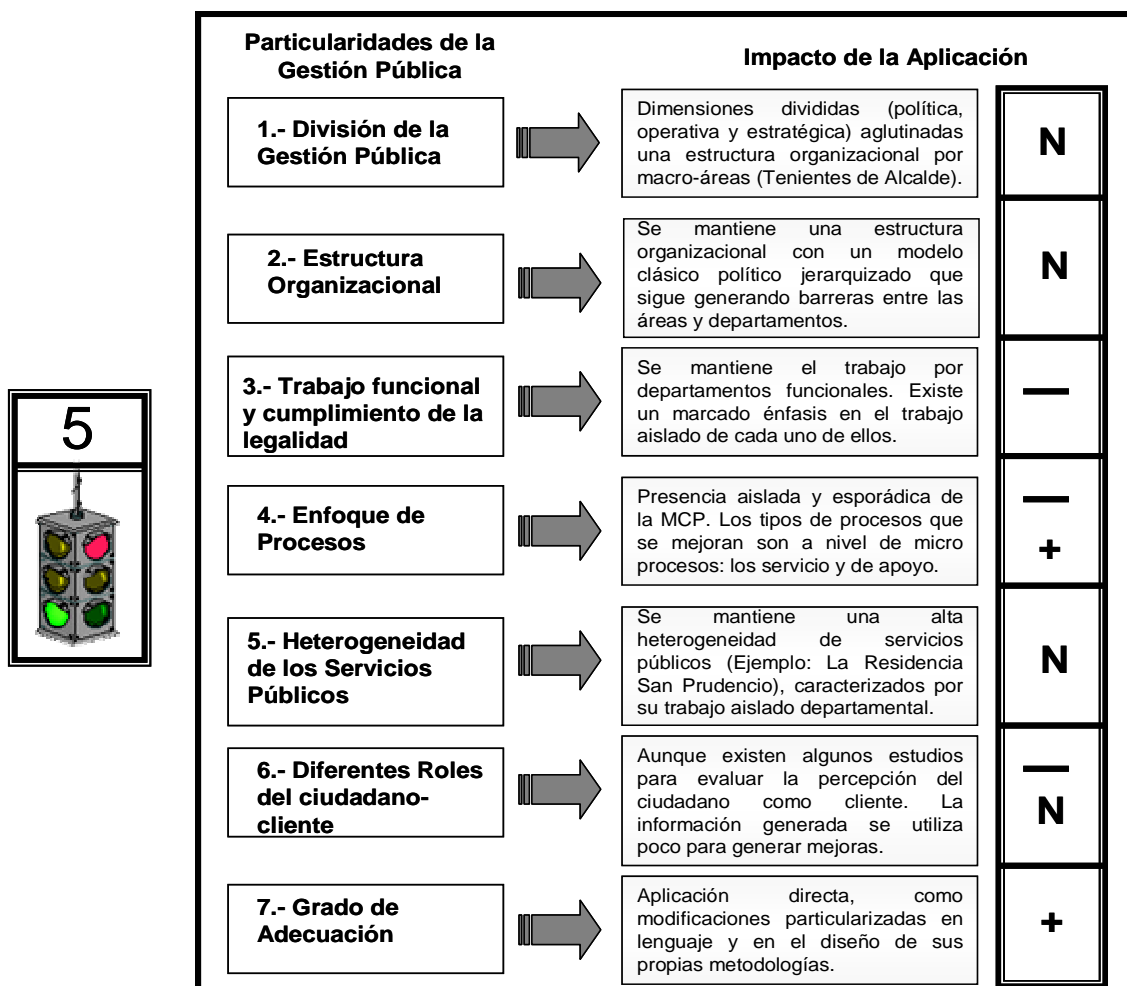
Fuente: Diseño propio



#### 4.2.5. Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública

Tal como se ha descrito, la aplicación y la evolución de la MCP en este Ayuntamiento, ha estado influenciada por el trabajo aislado y departamentalizado que rige el entorno laboral de esta organización pública. Además, del efecto que ha producido el esfuerzo fallido en su primera etapa evolutiva. Por ambas razones, es posible indicar que ha existido un impacto neutro (pocos cambios) y en ocasiones negativo de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la gestión de esta Administración local. De hecho, si se compara la figura 39, dónde se muestra las particularidades de la gestión pública antes de la MCP, con el marco de referencia que se mostrará a continuación, se puede observar que existen muy pocos cambios en sus particularidades (impacto neutro). Y los impactos negativos que se observan, se presentan como la resaca de su esfuerzo fallido. Finalmente, también existen algunos impactos positivos, en el enfoque de procesos de ciertas áreas del Ayuntamiento, resultado del trabajo en la etapa de la MCP por demanda. Sin embargo, este impacto positivo sólo es, en algunas áreas, por ello, esta particularidad se comparte con un impacto negativo. Todo lo anterior se resume en la siguiente figura:

Figura 43. Impacto de la aplicación de la MCP en las particularidades de la Gestión Pública de Vitoria Gasteiz



Fuente: Diseño propio

Nota: El símbolo (+) se debe entender como un impacto positivo de la MCP en la particularidad, para el símbolo (-), un impacto negativo. Y para la letra (N), sin ningún impacto, un efecto Neutro.

#### 4.2.6. Interpretación del investigador

Los resultados encontrados en el caso del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz confirman lo indicado por la literatura, al señalar lo difícil y complejo, que es sostener el momento de la Mejora Continua de Procesos (Kaye y Anderson, 1999). Para esta Administración local, no bastó el entusiasmo y liderazgo político inicial por parte del Alcalde de aquel momento, y ni siquiera la contratación de una consultoría que auguraba «*buenos resultados*». Condiciones necesarias, que según la literatura se consideran como elementos de «éxito» para que un programa de MCP o de TQM, funcione (Jones, 2000). Sin embargo, tal como se describió en el caso, el primer intento por aplicar la MCP – el Programa PMCCT – no fue posible llevarlo a un buen término, y por lo tanto, el camino de la sostenibilidad se truncó.

Múltiples razones se encontraron para provocar este bloqueo o esfuerzo detenido (ver tabla 31). De entre ellas, una de las que más sobresalió durante el análisis, fue que no se logró el involucramiento y la credibilidad por parte de los directivos técnicos, los mandos intermedios, y los empleados de todo del Ayuntamiento, hacia el Programa de Mejora PMCCT. En otros términos, con el Programa PMCCT sólo se buscó documentar los procedimientos sin más ni más, sin ningún enfoque de mejora de los mismos. Generando un sentimiento de poca o nula aplicabilidad de dicho programa en el trabajo cotidiano de los empleados. Incluso, después del reinicio del esfuerzo, el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz sigue resintiendo la «*resaca*» de este esfuerzo fallido.

Aunado a ello, un buen número de iniciativas para mejorar la gestión de la institución no se encuentran integradas en un modelo o sistema de gestión único del Ayuntamiento, – sustentados ya sea en una perspectiva como la Gestión por Calidad Total o el EFQM –. Son un ejemplo de lo señalado, el Plan Estratégico de Vitoria Gasteiz 2010 (ver contexto estratégico del Ayuntamiento, subíndice 4.2.1.3.), las actuaciones en materia de encuestas muestrales y otras técnicas cualitativas para conocer las necesidades y expectativas del ciudadano, por parte del Departamento de Nuevas Tecnologías. En este sentido, el propio modelo clásico político jerarquizado (ver figura 38) que caracteriza la estructura organizacional del Ayuntamiento, ha potenciado que cada macro-área política, área técnica municipal, y que cada departamento del Ayuntamiento realice funciones, iniciativas o proyectos de mejora, por separado, de manera aislada y desconectados, sin tener una visión holística de la gestión estratégica y operativa municipal. Expresiones encontradas durante las entrevistas en profundidad tales como: «*las cosas de Txus*», «*vino la gente de Función Pública a mostrarnos esto de las 5'S*», «*este grupo de empleados que protestaban con el sindicato pertenecen a este grupo político*» o, «*yo le he dicho Txus, que requerimos más apoyo de Función Pública*», corroboran lo indicado.

No obstante, a partir de la etapa de *la Mejora Continua de Procesos por Demanda*, el Ayuntamiento entró en un nuevo período en el cual se pudieran observar ciertos indicios por reiniciar y posteriormente mantener la mejora de sus procesos de trabajo. Ejemplos de ellos fueron las iniciativas de aplicación de las 5'S, los talleres Gemba-Kaizen, las Cartas de Servicio, y en algunos casos el uso de metodologías de rediseño. Aún así, la falta de un modelo integral y de una estrategia única de mejora, la falta de credibilidad de los mandos intermedios y empleados por la experiencia anterior, el trabajo aislado y desconectado, las barreras inter-departamentales, y la falta de una infraestructura que aglutine y soporte la aplicación de todas las actividades de mejora, genera un escenario en el que la aplicación de la MCP se percibe como una «función» más, del trabajo de un departamento. De hecho, su impacto ha modificando poco o casi nada la gestión pública del Ayuntamiento.

A pesar de ello y de acuerdo a lo observado, algunos de los servicios públicos que proporciona el Ayuntamiento, son percibidos por la ciudadanía como efectivos. Así tenemos por ejemplo, los servicios del área de medio ambiente, debido al trabajo realizado con el «asombroso» cinturón verde de esta ciudad. Además, de ser pioneros en la aplicación de técnicas relacionadas con la MCP del tipo Kaizen y los principios *Lean*, tales como: las 5'S y los talleres Gemba-Kaizen. Sin embargo, el trabajo de cada área y departamento del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, sigue siendo de esfuerzos aislados, restándole oportunidad de mejora a todos los procesos de la institución que pueden ser concebidos como un sistema de gestión integral con una visión más estratégica. Tres elementos encontrados son característicos de este caso, los cuales pueden llegar a influir en la sostenibilidad de la MCP. A continuación se indican:

1. El enfoque humanista de **participación de los empleados**, orientado a la calidad individual del trabajador y al trabajo en equipo.
2. **La aplicación de manera práctica y sencilla de técnicas de la MCP tipo Kaizen** que facilita la mejora de los procesos y el involucramiento del personal.
3. **El impulso y empuje de algunos mandos intermedios y empleados (incluido el jefe de servicios de calidad)**, que siguen siendo optimistas y que mantienen vivo el impulso después del período de recesión.

Finalmente, evaluando de manera cualitativa la generación de un camino de sostenibilidad de la MCP, se puede indicar que el **Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz se encuentra con una calificación de 2**. En una escala en el que 5 (Alta presencia de la sostenibilidad), 4 (presencia institucionalizada), 3 (presencia en desarrollo), 2 (presencia débil inicial), 1 (presencia aislada y esporádica), 0 (nula presencia).

### **4.3. El caso retrospectivo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de ZARAGOZA: Un esfuerzo particular con un modelo ISO 9000<sup>195</sup>**

#### **4.3.1. Descripción del contexto**

En el presente subíndice del capítulo 4, se presenta otro de los casos estudiados en el que se describen los hechos encontrados en la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza. Destacando, que aunque no se estudió la totalidad de las iniciativas de la MCP del Ayuntamiento del Zaragoza – las otras centradas únicamente en Cartas de Servicio –, como sucedió en los dos anteriores casos de estudio. Se decidió mantener la experiencia de la Gerencia de Urbanismo, siguiendo el criterio señalado por el muestreo teórico, es decir, cuando el análisis del mismo, podría resultar útil para la investigación, por su amplio potencial de contribución en desarrollo de la teoría, y por la riqueza y calidad de los conceptos que puede brindar. En este sentido, la experiencia de la Gerencia de Urbanismo que ha venido aplicando la Mejora Continua de Procesos (MCP) utilizando como plataforma el modelo ISO 9000 por más de cinco años, representó una valiosa fuente de datos para comprender aún más la sostenibilidad de la MCP. A continuación se describe desde una perspectiva retrospectiva este caso de estudio.

El Ayuntamiento de Zaragoza es una Administración Local, adscrita a la Provincia de Zaragoza de la Comunidad Autónoma de Aragón. La finalidad central de acuerdo a sus memorias de la organización, es gobernar y administrar la capital del río Ebro. Zaragoza es por lo tanto, una ciudad que tiene una población de 650,592 habitantes según datos del censo de finales de 2005. Su posición de capitalidad en la Comunidad Autónoma de Aragón y su localización central entre las grandes ciudades del Estado contribuye a un desarrollo económico razonablemente satisfactorio, incluso también es reconocida por ser la ciudad de España más propicia para la realización de estudios de mercado (Berges, 2007). El horizonte hacia el año 2008 de la ciudad, en la que se espera celebrar la Exposición Internacional dedicada al Agua y al Desarrollo sostenible supone un esfuerzo

---

<sup>195</sup> La presentación de este caso de estudio es una versión modificada de un caso de estudio con perfil de docencia, el cual se presentó en los meses de abril y junio de 2006 y de 2007, en el Módulo 04 del Programa de la Maestría de Administración Pública de ESADE, tanto para los grupos de Barcelona como de Madrid. Con este primer manuscrito se ordenó y se organizó los datos obtenidos y observados hasta ese momento en la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza. El objetivo de la presentación del manuscrito fue recibir feedback por parte de los funcionarios públicos participantes, así como, de los profesores Alfredo Berges (Coordinador del señalado módulo de la maestría y coordinador de calidad del Ayuntamiento de Zaragoza) y de Francisco Longo, Director del Instituto de Gestión Pública de ESADE.

de transformación de las infraestructuras urbanas en las que se van a invertir importantes cantidades económicas en la misma.

#### **4.3.1.1. Contexto Político**

En su esfera política, este Ayuntamiento ha estado gobernado en los últimos años por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en coalición con la Chunta Aragonesista (CHA-Partido Político Local). Habiendo recuperado el gobierno de la ciudad después de haberlo alternado por dos períodos con el Partido Popular quién gobernó de 1996 a 2003. Durante la etapa gubernamental del Partido Popular, el Ayuntamiento de Zaragoza empezó a formular sus primeros intentos de mejora en su sistema de gestión. Esta «estabilidad» parcial que se ha presentado, ha permitido un espacio, para comenzar a aplicar algunos esfuerzos piloto de Gestión por Calidad Total y de Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento, el ejemplo más constituido de dichas experiencias, ha sido la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento. Para las elecciones del 27 de mayo de 2007 no se sucedieron cambios importantes, el PSOE obtuvo la mayoría de concejales nuevamente con 13, de 12 que tenía, y seguramente pactará para mantener mayoría absoluta.

#### **4.3.1.2. Contexto Técnico**

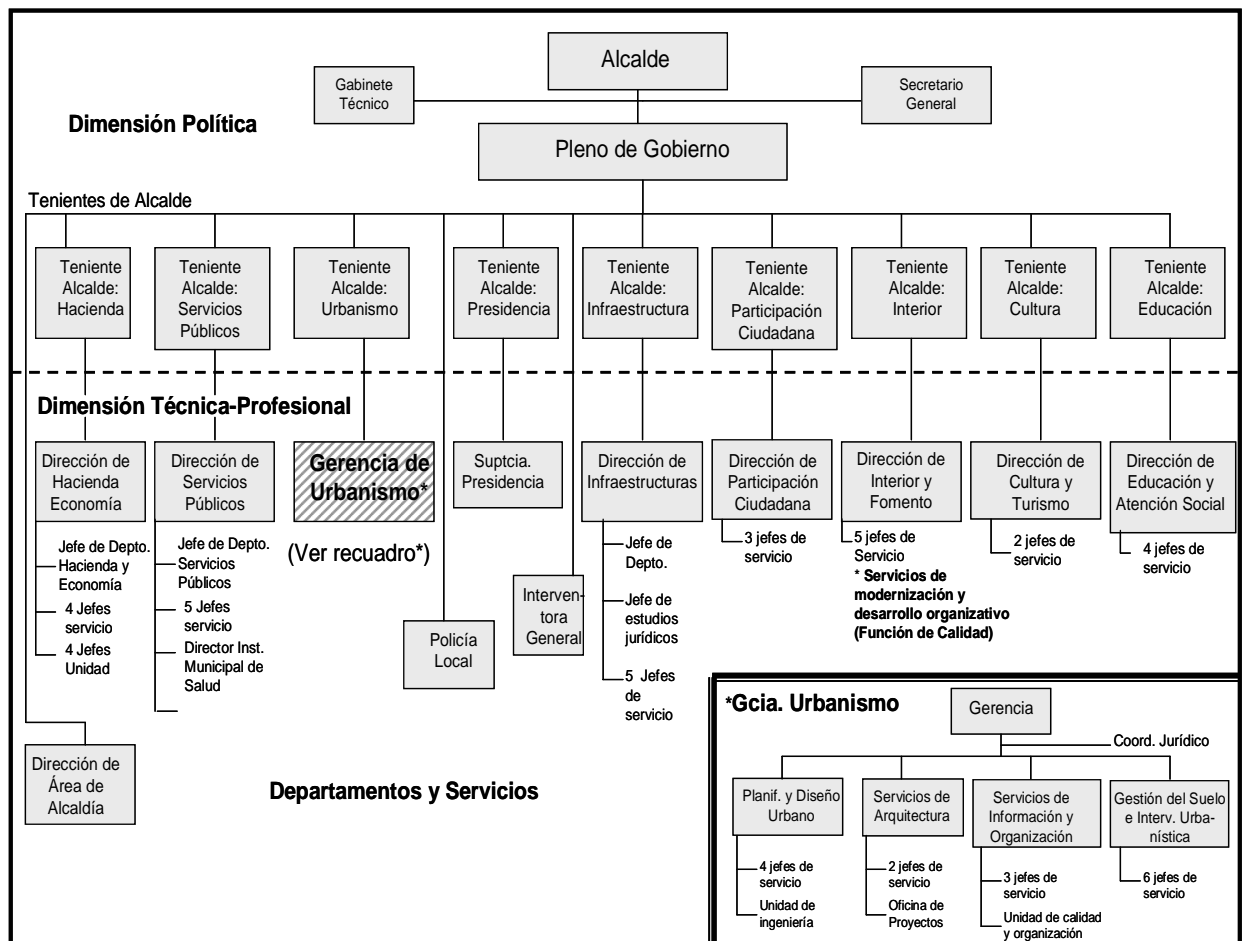
Dentro del contexto técnico-operativo, el Ayuntamiento de Zaragoza cuenta con algo más de 5,000 empleados y tiene un presupuesto cercano a los 723 millones de euros, para realizar la gestión de esta ciudad. Para su ejecución operativa este Ayuntamiento cuenta con una estructura organizativa municipal dividida en ocho Direcciones de Área, una Gerencia de Urbanismo y varios organismos autónomos. A su vez, la propia Gerencia de Urbanismo está constituida por cuatro direcciones que dependen de una Gerencia rectora, las cuatro direcciones son: Servicios de Información y Organización, Servicios de Planificación y Diseño Urbano, Gestión del Suelo e Intervención Urbanística y Arquitectura. Cada una de estas direcciones está compuesta por un número variable de servicios, en la cual trabajan unos 550 empleados. Como se puede observar en la figura 44, la estructura organizacional tanto del Ayuntamiento de Zaragoza como la de la **Gerencia de Urbanismo, siguen la tipología de un modelo clásico político fragmentado** (Ramió-Matas, 1999).

Las características que tiene este modelo de estructura organizacional, que presenta el Ayuntamiento de Zaragoza, es que cuenta con Tenientes de Alcalde que tienen competencias de manera sectorial-funcional en cada una de sus áreas en cuestión. Por lo tanto, la figura del Alcalde con su equipo de staff técnico, actúa como coordinador de todas las áreas sectoriales (ver figura 44). De manera específica, la Gerencia de Urbanismo está

representada por un Teniente de Alcalde de Urbanismo, y un Gerente Directivo que rigen la gestión política y operativa de la misma. De esta manera, la Gerencia de Urbanismo tiene como finalidad instrumental de carácter técnico, el estudio, asesoramiento y elaboración del planeamiento urbanístico para su desarrollo y ejecución y la gestión de la intervención urbanística en la concesión de licencias. Aunque su propio modelo gerencial, le permite solventar algunos efectos negativos del modelo político fragmentado, manteniendo en su estructura organizacional, una organización híbrida entre ambas. No obstante, para el Adjunto de la Jefatura de Servicios de Calidad, este tipo de modelo clásico político fragmentado, que se presenta tanto en el Ayuntamiento como en la Gerencia de Urbanismo (a menor escala), mantiene una influencia directa en la gestión municipal, y sobretodo genera un impacto directo en los esfuerzos y programas de Gestión por Calidad Total y/o Mejora Continua de Procesos de la institución. Observemos lo descrito en la siguiente cita:

«.....no se han reestructurado bien las estructuras administrativas, no se han adecuado a la realidad actual, que quiero decir con eso, yo creo que tiene que haber una lógica de unidades estructurales mucho más orientadas a resultados no tanto funcionales, sino más orientadas a procesos; que tiene que haber una lógica de contrato agente-proveedor, un poco en esa línea...creo que ese trabajo está por hacer, por lo que se ha trabajado muy poco la estructura administrativa, se ha puesto por encima, este baño de la calidad, de la mejora continua, pero manteniendo estructuras organizativas obsoletas (E-Z-03, marzo, 2006)».

**Figura 44. Organigrama del Ayuntamiento Zaragoza y la Gerencia de Urbanismo**



Fuente: Adaptado de la estructura organizacional del Ayuntamiento de Zaragoza obtenida de la página WEB: <http://cmisapp.ayto-zaragoza.es/ciudad/organización/cargos-organigrama>. 04 de junio de 2006.

#### 4.3.1.3. Contexto Estratégico

El contexto estratégico del Ayuntamiento de Zaragoza, camina aislado de los esfuerzos de Gestión por Calidad Total y/o Mejora Continua de Procesos de la Administración, desde que inició con su programa de **«El Ayuntamiento en Casa (1996-1997)»**<sup>196</sup>, prácticamente, sólo en la Gerencia de Urbanismo, es dónde se ha logrado un avance significativo en esta materia. Gran parte de los logros de la Gerencia se han debido a la formalización de una estructura estratégica que opera a través de un **Consejo de Gerencia**, conformado por el Teniente de Alcalde, el Gerente de Urbanismo y sus respectivos directores de área. Dicho consejo, establece un Plan Estratégico Anual vinculado a las políticas del Ayuntamiento, en el cual, se evalúan los objetivos de los proyectos estratégicos y operativos que tiene la Gerencia. Dentro de estos objetivos se han considerado la implementación, mantenimiento y expansión del modelo de calidad de la Gerencia a través de la norma ISO 9000.

Por otra parte, es importante indicar, que dentro del Ayuntamiento de Zaragoza también existe una infraestructura de calidad, que dirige cualquier iniciativa y esfuerzo de este tipo. De acuerdo a los datos analizados, existen dos organismos que realizan esta función: **1) «el Comité de Dirección de la Calidad»** que se componen por los Directores de área que tienen una función estratégica, su enfoque por lo tanto es estratégico y funciona como el órgano rector que coordina los programas de Gestión por Calidad Total del Ayuntamiento. En segundo término, se tiene también a: **2) «la Comisión de Gestión de Calidad»**, la cual, tiene como responsabilidad un enfoque más operativo y funciona como el gestor directo de este tipo de iniciativas. Dicha comisión, está conformada por el Coordinador de Calidad y algunos técnicos (mandos intermedios) de los diferentes departamentos del Ayuntamiento. Sin embargo, a pesar de que existe esta estructura técnica estratégica orientada a la dirección de los programas y esfuerzos de Gestión por Calidad Total y de Mejora Continua de Procesos del Ayuntamiento, su funcionamiento ha sido lento y difícil de consolidar. Sobre todo, en el rubro de implementar y sostener estrategias integrales que abarquen a toda la institución. Pareciera tal como describe uno de sus funcionarios, que lo conseguido hasta ahora en la Gerencia de Urbanismo, es suficiente para decir, *«se ha cumplido con los esfuerzos de mejora en el Ayuntamiento»*. A continuación se presenta una cita que amplía lo indicado:

*«Hombre yo creo que el tiempo va poniendo las cosas en su sitio no si como no, me gustaría contarte que tenemos una estructura de soporte de la calidad una estructura de soporte que es un*

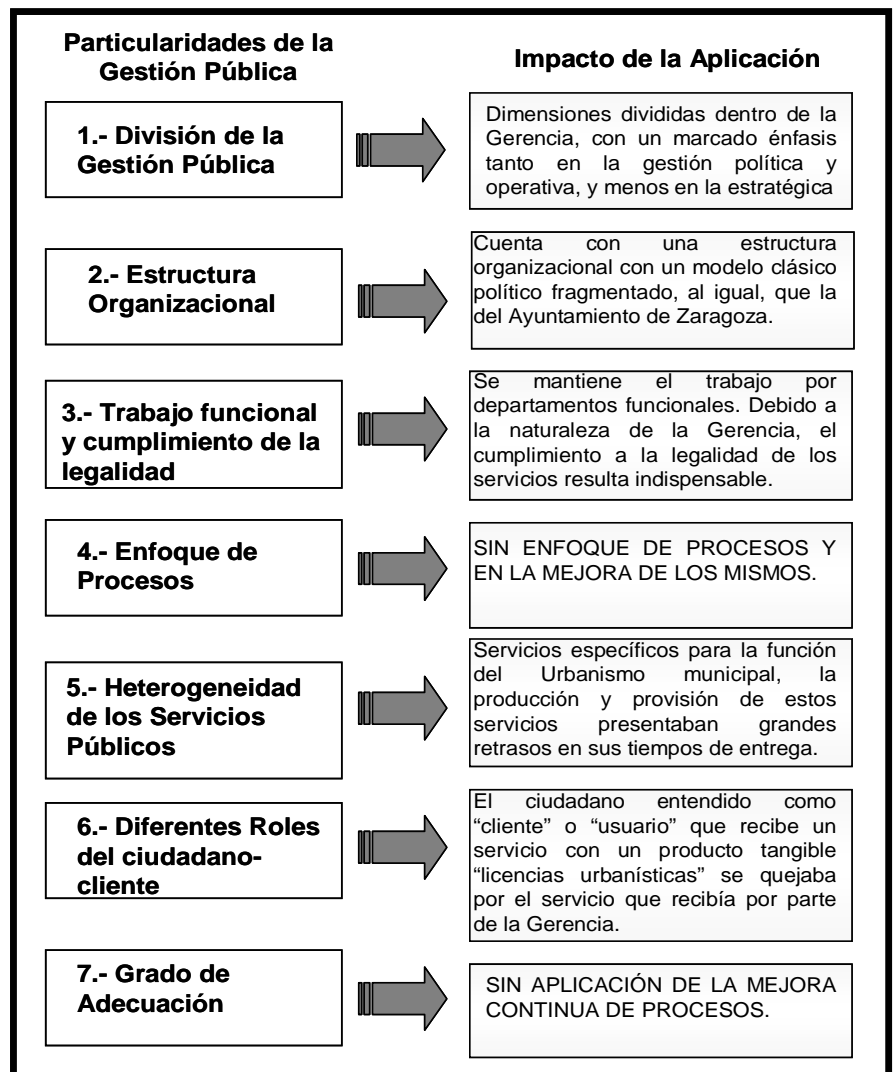
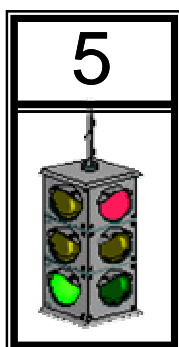
---

<sup>196</sup> Programa que consideró algunas líneas completas orientadas a la Mejora de la Atención al Ciudadano, tales como: teléfono 010, Cartas del Servicio (50 no certificadas) en dónde se establecían compromisos claros y transparentes con la ciudadanía de Zaragoza, hasta la creación de un organismo propio para la atención de los ciudadanos denominado: Nueva Oficina del Contribuyente.

**Comité Director de la Calidad** que esta formado por todos los directores de área con una función estratégica, etc. Y una estructura por debajo que es la **Comisión de Gestión de la Calidad** y que esta formada por técnicos responsables etc. De todas las áreas municipales que nos reunimos yo diría trimestralmente etc. Y esto es mañana tenemos una reunión y entonces ahí que hacemos digamos el foro de puesta en común de los distintos proyectos la toma de tratado de algunas iniciativas.....El avance del Comité de Dirección de la Calidad, es difícil, difícil, o sea esto si quieres es un poco paradójico yo te decía no había lo de Urbanismo y no había representado para nosotros mucha dificultad o que digamos que se estaba soportando en las espaldas de los técnicos de Urbanismo. Sin embargo si que para nosotros es difícil tener muchas iniciativas en marcha que en términos generales ahí que forzar bastante, ahí que convencer y bueno hacer una labor de convencimiento de persuasión etc..[.....]... (E-Z-03, marzo, 2006)».

A manera de resumen del contexto del Ayuntamiento, y siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., de la revisión de la literatura, la gestión de la propia Gerencia de Urbanismo antes de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos se concebía de la siguiente forma:

**Figura 45. Particularidades de la gestión pública de la Gerencia de Urbanismo antes de la MCP**





#### 4.3.2. ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismo?

Mejorar, se había convertido en el único camino que tenía la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, después de los problemas de retrasos que presentaba en la tramitación de sus principales servicios de cara al ciudadano, es decir, el trámite de las licencias urbanísticas. Diferentes presiones por parte de la ciudadanía y de otros grupos políticos acompañaron estos primeros años, hasta que debido a un cambio político y técnico en la Gerencia y el Ayuntamiento en sí, decidieron comenzar a mejorar la gestión operativa del área (la explicación más a detallada de esta situación, se describe en el proceso evolutivo del siguiente subíndice). La Gerencia de Urbanismo comprendía que el primer paso para salir de esta situación, que por cierto era un paso más que obvio, era documentar como se hacía el trabajo, para entender en dónde y en qué actividades se encontraban los problemas. Para ello, creyeron conveniente que la norma ISO 9000 podría darles la rigidez necesaria para conseguir esta actividad de mejora. Al respecto el responsable del proyecto de calidad comentaba:

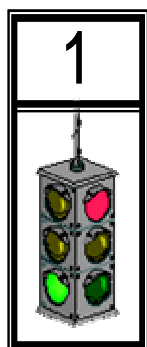
*«Te lo repito fíjate, desde que empezamos hacer algunos esfuerzos para mejorar la gestión de la Gerencia de Urbanismo, con un diagnóstico del 94 y 95, porque los problemas ya nos abrumaban en el cumplimiento de los plazos, la prensa también empezaba a señalarlo, e incluso comenzaba a hacerlo más constante, junto con reclamaciones de la oposición. Cuando vas viendo los pasos que hacíamos, en primero me llamó mucha la atención en el informe urbanístico, cosa tan sencilla, como eso, les costaba 45 días coger el expediente, al técnico ¿cómo ves? Le podría costar 2 semanas, 3 semanas, no eran 45 días antes de empezar. Su expediente estaba ahí en su servicio, que por orden cola, que por otra cosa, lo que se necesitaba era rebajar eso. ¿Cómo los quitas?, ¿cómo puedes tener 45 días? son los temas que empezamos a reflexionar. No lo puedes borrar, pero ese fue el primer esfuerzo, y comenzamos a observar que se había hecho en otros Ayuntamientos, de entrada, ISO 9000, EFQM, equipos de mejora y otros (E-Z-01, febrero, 2006)».*

La decisión de certificar los procesos con el ISO 9000 pudo representar la generación de un exceso de documentación, de los de por sí, procesos lentos y complejos de los trámites de licencia existentes. Sin embargo, tanto el responsable del proyecto de calidad, como el Gerente del área y su equipo de trabajo comprendieron que la norma ISO 9000 no se debe de aplicar, sin antes, no mejorar los procesos bajo una aproximación del MCP, ya que certificar, sin mejorar, sólo representaría certificar lo que se venía haciendo «lento y mal operado». La técnica responsable de la Unidad de Calidad señalaba al respecto:

**«Antes de certificarnos con las normas ISO 9000 hicimos un análisis siguiendo una sistemática que proporciona el MAP, entonces antes de lo que es la certificación del sistema ISO, hicimos un análisis con grupos de trabajo de estos treinta procedimientos siguiendo esta sistemática de rediseño, la sistemática es del Ministerio de Administraciones Públicas nos orientó para mejorar el sistema de mejora de los procedimientos administrativos, entonces este sistema de análisis lo hemos hecho en todos, en los treinta procedimientos para mejorar internamente lo que es el proceso interno y efectivamente se ha notado una mejora enorme (E-Z-02, febrero, 2006)».**

De esta manera, la Gerencia de Urbanismo ha comprendido que la Mejora Continua de Procesos bajo la sombrilla de la norma ISO 9000, no se debe limitar a la documentación y registro de los procesos de trabajo. Por el contrario, se debe concebir como una metodología más activa que permita el rediseño, la certificación, y nuevamente la verificación de la actuación del proceso certificado, para seguirlo rediseñando en el transcurso de los años. Concebida así, la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismo, me ayuda a responder a la sub-pregunta de investigación planteada de: **¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismo?** A continuación se muestra el marco de referencia indicado en el apartado 2.4.:

**Tabla 32. Cómo es la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismo**



Elementos de la MCP	Resultados
Principios Rectores y Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sistematización de la Mejora:</b> <u>La Mejora Continua de Procesos es una metodología para el rediseño de procesos antes de la certificación de los mismos con la norma ISO 9000.</u></li> <li>• <b>Énfasis en la medición y la mejora:</b> La MCP comienza a generar un fuerte énfasis en la <b>medición del trabajo</b>, tanto en el rendimiento de los procesos, como en la satisfacción de los ciudadanos y los empleados.</li> </ul>
Modelos y Perspectivas de referencia de Calidad y Excelencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ISO 9000 versión 2000.</li> <li>• La MCP en su dimensión de rediseño de procesos.</li> </ul>
Técnicas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodología de Rediseño de procesos.</li> <li>• Responsables y dueños del proceso.</li> <li>• Grupos de mejora.</li> <li>• Cuadros de Mando.</li> <li>• Indicadores de servicio.</li> <li>• Técnicas de Calidad en el Servicio (encuestas, paneles, etc.).</li> </ul>
Herramientas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagramas de flujo.</li> <li>• Matriz de tiempos de procesos y documentos.</li> <li>• Matriz de servicios ofrecidos (Catálogo de servicios).</li> <li>• Matriz de actividades que agregan valor.</li> <li>• Plan de acción de mejora (Diagrama de Gantt).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 4.3.3. Descripción de la aplicación y evolución de la MCP

José (Pepe) es el Director de Servicios de Organización e Información de la Gerencia de Urbanismo y el Coordinador del Proyecto de Calidad en dicha gerencia. Desde el primer contacto que se tiene con él, se descubre su energía vital desbordante y su entusiasmo. Esta figura ha sido uno de los principales artífices de la experiencia de Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismo. Una de sus colaboradoras directas lo describe como:

*«...un líder nato...es un terremoto que va siempre por delante,...trasmite una pasión que es contagiosa, te hace ver las cosas en conjunto, relacionadas unas con otras y así consigues una visión global que da sentido a lo que estamos haciendo.... Incluso podríamos decir que el es alma detrás del sistema ISO (E-Z-02, febrero, 2006)».*

Durante este mencionado primer contacto con el Director de Servicios de Organización e Información de la Gerencia de Urbanismo, realizado a finales de febrero de 2006, durante la entrevista a profundidad se le preguntó un cuestionamiento exploratorio inicial que señalaba:

*«Pepe, después de todo lo que se ha hablado acerca de la dificultad de implantar modelos de calidad y/o mejora continua en el sector público, ¿tú qué opinas acerca de los beneficios que te ha brindado el modelo ISO 9000 a lo largo de estos años que llevas trabajando con él o definitivamente no te ha brindado ningún beneficio?».*

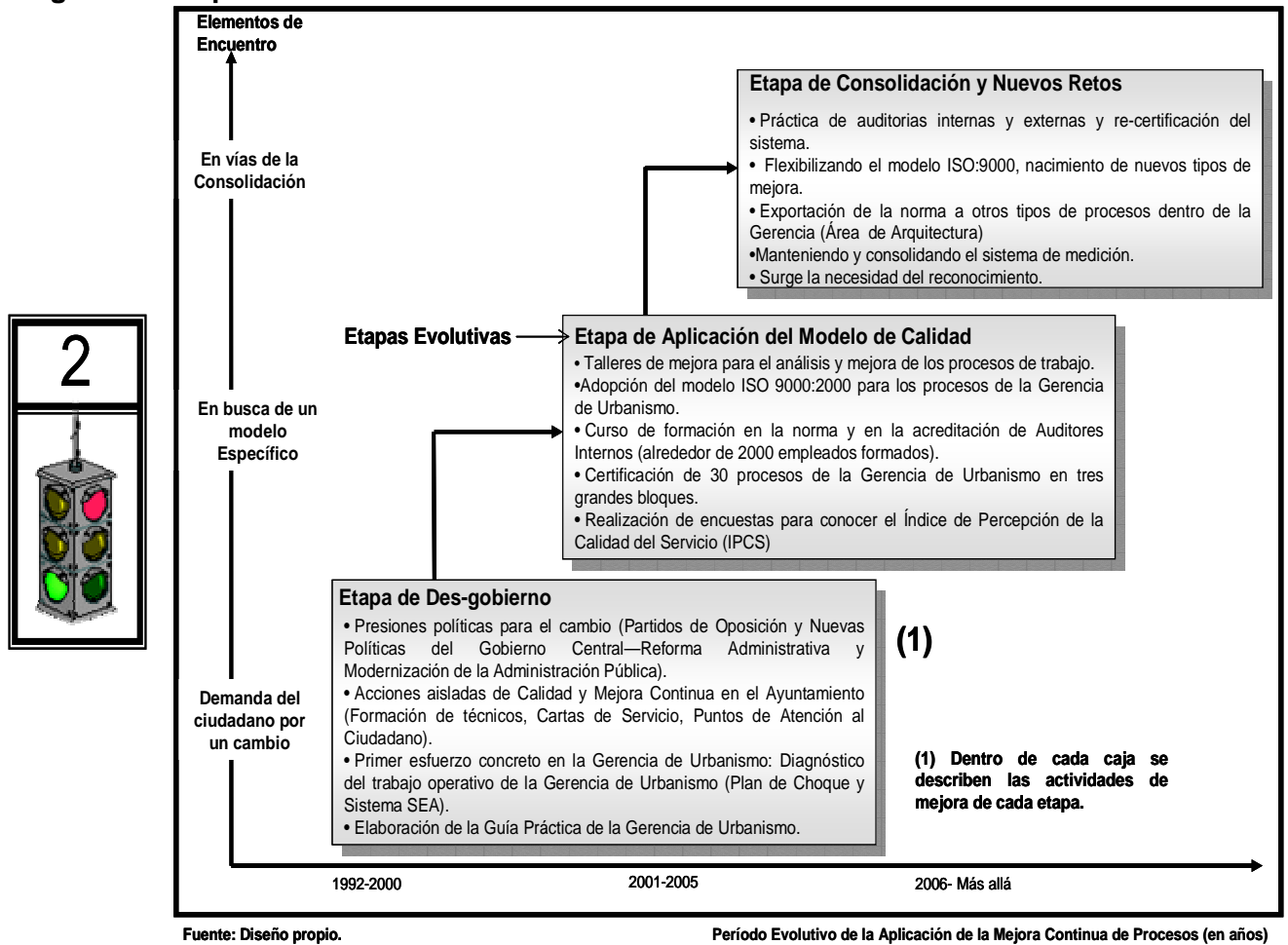
A lo que respondió:

*«Pues, ahora es fácil hablar del pasado, pero para nosotros representó un verdadero reto avanzar hasta donde estamos, precisamente en este momento, vaya, el próximo mes, quiero decir, vamos a recibir nuestra tercera auditoria de revisión para la certificación de la norma, que mantenemos desde hace tres años.. [.....]. ... (E-Z-01, febrero, 2006)».*

Siguiendo la entrevista con él, sientes el torbellino de palabras que en ocasiones hace difícil seguirlo. Sin embargo, su discurso es coherente, y su narración ha sido muy útil, porque permitido reflexionarla con la distancia que proporciona el paso del tiempo. Ante este antecedente y con el fin de responder a la sub-pregunta de investigación planteada de: **¿Cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública de la Gerencia de Urbanismo?, y ¿que tipo de potenciadores, elementos básicos e inhibidores afloran en la MCP?** Se lograron identificar tres etapas evolutivas por los que la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza ha transitado en su viaje hacia la Mejora Continua de Procesos. Dichas etapas son las siguientes y se describen en la figura 45:

- 1. Etapa Inicial de desgobierno (1992-2000).**
- 2. Etapa de aplicación del Modelo de Calidad y Mejora Continua (2001-2005).**
- 3. Etapa de Consolidación y Nuevos Retos (2006- en adelante).**

Figura 46. Etapas Evolutivas de la Gerencia de Urbanismo



#### 4.3.3.1. Etapa inicial de desgobierno (1992-2000)

Desde a principios de la década de los noventa (1992), el Ayuntamiento de Zaragoza comenzó a sensibilizarse de la necesidad de un cambio en su sistema de gestión. Gran parte de esta sensibilización, vino derivada de los primeros impulsos por parte del gobierno central, es decir, se comenzaba a hablar de cómo aplicar dentro del Ayuntamiento los Programas de Modernización y de Reforma Administrativa desarrollados en el gobierno central español. No obstante, y a pesar de algunos esfuerzos puntuales en las áreas de Hacienda del Ayuntamiento con Pepe como responsable, fue hasta a mediados de la década de los noventa cuando esta sensibilización, empezó a convertirse en necesidad. Específicamente para el año de 1996, y tras casi dos décadas de gobierno municipal del Partido Socialista Obrero Español, el Partido Popular se hace cargo de la Alcaldía. Tras el reparto de las responsabilidades de los electos, se fueron produciendo los nombramientos de los cargos directivos al frente de las distintas áreas de gestión. Sin embargo, los meses pasaban y la Gerencia de Urbanismo continuaba en manos de quien

la ostentaba antes de las elecciones. De acuerdo a Pepe, esta situación provocaba extrañeza dentro y fuera del Ayuntamiento. La situación del Urbanismo en la ciudad en ese momento, era, por decirlo con suavidad, caótica. **Los retrasos en la tramitación de los expedientes eran enormes y lo más frecuente es que muchas de las licencias de instalación y de obras menores solicitadas, no se llegaron a otorgar nunca. La pérdida impositiva para las arcas municipales era significativa.** La prensa local recogía en aquellos días la situación con tintes de alarma. Las fotografías de las montañas de expedientes hablaban por si mismas. Los titulares que se observaron durante el análisis documental eran elocuentes: «*Parálisis total en Urbanismo*» (El Periódico de Aragón, abril de 1992), «*Atasco de expedientes en Urbanismo*» (Heraldo de Aragón, junio de 1992). Por otra parte, los incumplimientos legales de plazos eran manifiestos. De acuerdo a comentarios del Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia durante el recorrido que se hacía por sus oficinas, señalaba, que un promotor inmobiliario acostumbrado a visitar Urbanismo con frecuencia desde hace muchos años comentaba aquella época con estas palabras:

**«...la situación había llegado a un nivel de deterioro insostenible. Era una especie de sálvese quien pueda con una inoperatividad absoluta. Los retrasos te obligaban a estar continuamente encima con el ánimo de presionar, el consabido ‘¿cómo va lo mío?’ era lo habitual (Notas del Diario del Investigador, tomados en una plática informal con dos funcionarios del Ayuntamiento de Zaragoza, 28 de febrero de 2006)».**

Hasta que seis meses después de las elecciones, se nombró a un Gerente de Urbanismo. Con esta decisión, la anterior Gerencia de Urbanismo se transformó, esta fue la primera medida de carácter político, en una dirección de área más con la finalidad de someterla a un control más directo. Tras estos primeros meses de falta de acción, el impulso fue frenético. Se adoptaron algunas medidas de reestructuración pilotadas desde la Dirección de Área de Régimen Interior. La primera, crear una Dirección de Servicios de Organización e Información que pilotase las transformaciones necesarias.

Cuando al Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia (Pepe), le ofrecieron la posibilidad de hacerse cargo de esa Dirección, experimentó sentimientos contradictorios señaló de manera informal durante nuestra comida juntos. Indicaba que: «*le atraía el reto, pero ¿lo calibraba adecuadamente?*». Más que un reto para él, ¿se trataba de un imposible que le arrastraría como si se tratase de una ola gigante? A pesar de aquellas dudas, que estaban consigo, seguramente su talante optimista prevaleció, por lo que tomo la decisión, y aceptó el encargo. La parte positiva para el Ayuntamiento de Zaragoza y la Gerencia de Urbanismo, era la oportunidad de poder poner en práctica todas las ideas modernizadoras

que desde hacía varios años él, y otros responsables técnicos, habían compartido más desde el discurso de la formación y el intercambio informal, que de la propia intervención real (la Experiencia en Hacienda centrada en mejorar la calidad de los servicios al ciudadano). En ese momento, según sus comentarios se sintió arropado por toda una generación de jóvenes emprendedores internos «*que estaban empezando a hacer cosas por mejorar el trabajo*» en el propio Ayuntamiento.

El primer diagnóstico de la situación realizado durante esta etapa fue desalentador. Un inventario de expedientes puso de manifiesto que la carga pendiente que había que resolver ascendía a 63.000 expedientes<sup>197</sup>. Por aquel entonces en Urbanismo entraban en el registro unas 12.000 solicitudes al año<sup>198</sup>. Se resolvían menos de esa cifra por lo que la carga pendiente aumentaba de forma incesante. Para ellos, **el paso más difícil al que se tuvieron que enfrentar recayó en el «cómo» y «por dónde empezar»**. En este sentido, en la Gerencia de Urbanismo este proceso de comprensión y descubrimiento fue vivido de forma bastante agitada y traumática durante esta primera fase, ya que como bien señalaba Pepe, tuvieron que: «*Cambiar la llanta mientras el auto se movía (E-Z-01, febrero, 2006)*». Pero además sumergidos en la incredulidad, de si iba a funcionar o no.

*«Tan importante era analizar el seguimiento de la gestión, ya que el gran problema que creo había era el de no disponer de un sistema de información interna, e iniciamos con reflexiones de qué esto no va a servir, si va a servir, pero aún así comentándolo con Carmelo (El Gerente de Urbanismo), lo iniciamos, el punto de partida fue un inventario de expedientes, hacerlo todos los meses de noviembre. Entonces vale, teníamos el primer paso, y pensamos semanalmente, mensualmente, tomamos una radiografía de la evolución de los expedientes de los servicios y anualmente nos está diciendo en dónde estamos. Y estamos hablando ya de la planificación de dónde queremos ir como Gerencia (E-Z-01, febrero, 2006)».*

Para hacer frente a la carga pendiente de expedientes, la medida que adoptó la Gerencia de Urbanismo fue simplemente un Plan de Choque. Se establecieron unos equipos de tramitación para intervenir sobre los expedientes pendientes de resolución. Los equipos trabajaban fuera de la jornada de trabajo y percibían por ello una gratificación económica representativa. De acuerdo a la descripción del Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia, las medidas tomadas debían de mejorar los procesos y los métodos de trabajo en un horizonte de medio plazo. Para responder a esta necesidad, el primer paso de la Gerencia fue la comprensión de la *operación (el trabajo cotidiano)*, es decir, realizaron una tipología (un Mapa referido al término técnico) de los procesos de gestión interna en

---

<sup>197</sup> Dato obtenido durante la entrevista con el Coordinador del Proyecto de Calidad, 28 de febrero de 2006.

<sup>198</sup> Cuando se inició el problema de retrasos de expediente entraban a la Gerencia de Urbanismo alrededor de 17,000 expedientes de acuerdo a los datos recopilados durante la entrevista con el Coordinador del Proyecto de Calidad, 28 de febrero de 2006.

Urbanismo. Para ello, utilizaron el sistema de Seguimiento de Expedientes y Acuerdos (SEA), sistema de información que explotaba datos del registro General. Tenían que entender y medir los resultados de los procesos, para empezar a hacer frente a las presiones existentes. Al respecto el Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia señalaba:

*«Un aspecto que con perspectiva resultó esencial es que aprovechamos desde el principio las reuniones previas del Consejo de Urbanismo, donde nos veíamos semanalmente todos los responsables de los servicios gestores, para transmitir información de gestión. Al principio concretado en 'cuánto' estábamos tramitando, solamente eso, cuántos expedientes se llevaban al Consejo para su resolución. Fue complicado porque la medida siempre se vive como una amenaza. Vencer esa primera resistencia fue decisivo. Naturalmente lo que pretendíamos era someter a los servicios a una cierta presión. Y la respuesta era 'no tengo recursos suficientes'. Pero claro nuestra idea era que había que 'hacer más con menos'. Poco a poco todos nos acostumbramos, generamos confianza mutua. Hoy todos necesitamos los datos, si no están los echamos a faltar. Hoy nos creemos eso de que lo que no se mide no mejora (E-Z-01, febrero, 2006)».*

El segundo paso que dio la Gerencia, fue poner en funcionamiento una oficina integral de Atención al Ciudadano en materia de Urbanismo, replicando su experiencia en el área de Hacienda. Se trataba por tanto, crear un modelo alternativo de producción y prestación de servicios. Más accesible en horarios, con infraestructuras adecuadas (zonas de espera, sistema de regulación de filas, etc.) y sobre todo capaz de liberar a los servicios de tramitación de la presión directa de los ciudadanos y profesionales. En 1998, una vez concluido y sistematizado el análisis de la tipología de expedientes y después de muchas reuniones de trabajo con todos los especialistas encargados de las áreas involucradas en la gestión de las licencias y planes urbanísticos, se comenzó a comprender, **«Quién hacía qué» en los procesos de trabajo de Urbanismo**. El resultado de un año de trabajo se consolidó en un documento que se denominó: **«Guía Práctica de Urbanismo. Procedimientos Administrativos»**, publicada en formato de libro y en la página WEB del Ayuntamiento en 1999. La integración fue mucho más allá que la simple documentación del trabajo de Urbanismo (los procedimientos como ellos los denominaban), representó un verdadero esfuerzo por ir rompiendo las barreras inter-departamentales (Reinos de Taifas) establecidas por la cultura laboral existente de muchos años. Para los responsables de Urbanismo este fue un paso que ayudó a aflorar los procesos y los métodos de trabajo por encima de dichas barreras.

Por otra parte, a partir de la Guía, el nuevo modelo de Atención al Ciudadano iba tomando cuerpo. Los requisitos para la concesión de las licencias se iban normalizando. La incertidumbre de los ciudadanos y profesionales, que se verbalizaba en expresiones como: *«... a ver que me piden esta vez...»* se reducía muy considerablemente. En la Oficina se podía realmente asesorar y ayudar en la tramitación. La primera actividad, cuando un

ciudadano o un profesional accedía a la oficina era el «*chequeo o verificación*» de la documentación. Una vez validados los requisitos y la propia documentación, comenzaba la tramitación (el proceso). De acuerdo a las estadísticas observadas en los cuadernos de análisis y mejoras de procesos, se logró una disminución de diligencias de subsanación bastante radical, lo que repercutió directamente en la disminución de tiempos muertos de tramitación. Un ejemplo del mismo fue el proceso de Licencia de Apertura que pasó de 482 días a tan sólo 40 días (dato promedio en los últimos reportes del Cuadro de Mando Integral de la Gerencia)<sup>199</sup>. En otras palabras, la experiencia que estaba en el «*saber hacer*» de los técnicos y del personal jurídico, el cual se fue haciendo un conocimiento explícito y se plasmó en soportes de bases de datos que se podían consultar<sup>200</sup>. Al final de esta etapa y principios de la siguiente, Urbanismo había comenzado a vencer la inercia de un trabajo en que los procesos se encontraban fragmentados, invisibles (no se podía observar su secuencia, ni sus resultados), y por supuesto, disminuían las barreras y conflictos que se generaban entre el personal de los servicios. El Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia sintetiza lo conseguido en esta etapa:

**«Después de tres años habíamos conseguido una cierta 'normalización administrativa'. Sabíamos un poco mejor a lo que nos enfrentábamos, teníamos una sensación de control mayor que al principio. Las medidas que fuimos tomando no respondían a un plan diseñado al detalle...ni mucho menos, eran trazos gruesos. Yo diría que habíamos tomado la iniciativa y señalábamos el camino pensando en corregir nuestra gran deficiencia y en mejorarla...Decíamos por aquí hay que ir y no sabíamos lo que nos encontrábamos dos pasos más allá. Y la gente nos seguía, bueno en realidad nos seguían algunos. No por un tema de autoridad. No, se trataba más bien de una necesidad de vislumbrar un poco de orden en ese caos del que veníamos (E-Z-01, febrero, 2006)».**

#### **4.3.3.2. Etapa de aplicación del Modelo de Calidad y Mejora Continua (2001-2005)**

Una vez en vías de superación de la etapa de desgobierno, la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento Zaragoza decidió **seleccionar el modelo de la norma ISO 9000** para que sirviera como referencia en su esfuerzo de Mejora Continua de Procesos. A la pregunta de por qué ISO y no otro modelo de Gestión por Calidad Total, Excelencia y Mejora Continua, las razones que se presentaron fueron las siguientes:

- **Proporcionaba un modelo de documentación disciplinado que se vinculaba estrechamente con los tipos de procesos de trabajo que se gestionaban en Urbanismo**, es decir, los procesos eran del tipo «línea de producción» con claras entradas *inputs* (solicitudes de licencias) y claras salidas *outputs* (Por ejemplo: Licencias Otorgadas).

---

<sup>199</sup> Datos obtenidos del Manual de Procedimiento de Licencia de Apertura del 29 de diciembre de 2000.

<sup>200</sup> En la actualidad se ha implementado un sistema de ayuda a la tramitación en la WEB que se denomina PASURBAN.



- Al observar entre todas las posibilidades de modelos de calidad y excelencia, que pudieran ser adecuados a las particularidades de la gestión pública, **seleccionaron la ISO 9000, después de conocer la experiencia positiva que había conseguido el Ayuntamiento de Logroño.**

Aprovechando la inercia de la etapa anterior y con un camino perfilado, se comenzó con un **proceso de formación para la sensibilización y conocimiento de la norma**, que en su primera etapa abarcó a 80 empleados de los Servicios de Urbanismo. Las sesiones de formación se realizaban mensualmente (20 horas) y entre sesiones los asistentes realizaban tareas de análisis y descripción de procesos y avanzaban algunas ideas de mejora. De acuerdo al Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia, el ambiente que se respiraba en los grupos era en general, estimulante. El contexto generado a través de la norma comenzaba a romper las barreras jerárquicas y departamentales, y las ideas fluían con más facilidad. Paralelamente a la actividad de formación, el equipo directivo de Urbanismo (el gerente y sus cuatro directores), decidieron qué procesos seleccionar para ser certificados en la norma. La selección se sustentó en la **Política de Calidad** previamente redactada y aprobada:

- **Garantizar una óptima atención al Ciudadano, así como a la entrega de los servicios que le proporcionamos.**
- **Asegurar la Satisfacción total del Usuario de Urbanismo a través de todas nuestras acciones.**

En consecuencia con lo anterior, se mostraba un firme y decidido convencimiento por enfocar la certificación de los procesos a aquellos que ayudaran a mejorar la satisfacción de los usuarios-ciudadanos. En definitiva su enfoque contribuía a mejorar la gestión operativa de sus procesos, al analizar, documentar y mejorar los mismos, recibir la certificación con la norma y al mismo tiempo liberar las presiones derivadas de los ciudadanos y de los grupos políticos de la oposición.

Cabe destacar, que para la esfera política, la función de Urbanismo siempre ha sido un arma arrojadiza de primer orden en un Ayuntamiento. Los frecuentes retrasos en la tramitación se utilizan como motivo de crítica y se responsabiliza de los mismos al equipo de gobierno de turno, sea cual sea su color. El proceso de certificación, no contribuyó del todo ha amortiguar la discusión sobre el «gran Urbanismo», pero sí al menos, lo que se refería a la gestión administrativa de las solicitudes de licencias y de los planes parciales, estudios de detalle, etc. Como resultado del proceso de formación, se constituyeron

equipos de trabajo, denominados: «**Grupos de Procesos**»<sup>201</sup>. Cada grupo de procesos estaba conformado por técnicos que participaban en los diferentes procesos de trabajo de Urbanismo, que tendrían como responsabilidad realizar las siguientes tareas:

1. **Análisis y Mejora de los procesos.**
2. **Elaboración de la documentación de los mismos.**
3. **Planificación de objetivos.**
4. **Establecimiento de un sistema de indicadores de medición de los procesos.**
5. **Evaluación periódica (Medición Sistemática).**

En este punto cabe destacar, que una de las tareas esenciales que realizaron estos grupos de trabajo fue el comprender y mejorar sus procesos antes de la documentación y certificación del sistema de Calidad (ISO 9000)<sup>202</sup>. La razón principal de la realización de esta tarea de carácter *ad-hoc*, fue la de entender cómo se encontraba la situación actual de los procesos, desde la secuencia del trabajo hasta los tiempos implicados para su realización. Las herramientas utilizadas para conseguirlo fueron los diagramas de flujo e indicadores que medían el ciclo de tiempo del proceso, es decir, el período de tiempo necesario que transcurría entre el inicio del trámite (el proceso) y la entrega del servicio. Durante esta fase de análisis, también se consideraron los tiempos de retrasos, y finalmente, se determinaron aquellas acciones que podían mejorar o rediseñar cada una de las tareas que no añadían valor dentro del proceso. A título de ejemplo de estas tareas que no agregaban valor se pueden señalar, los documentos de control innecesarios, las firmas de autorización excesivas, las supervisiones innecesarias, la información inexistente, los pocos controles de medición, etc. El resultado fue la obtención de un diagrama de flujo del proceso mejorado que estaba listo para entrar en el proceso de certificación<sup>203</sup>.

De hecho, la aplicación de una metodología de rediseño de procesos denominada: **Técnicas de Simplificación del Trabajo Administrativo. La elaboración de manuales de procedimientos** propuesta por Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de 1999, fue su guía durante todos estos primeros pasos (ver anexo 20 para más detalle). Para el Jefe de Proyectos de Calidad de la Gerencia de Urbanismo, y para los Técnicos

---

<sup>201</sup> La Gerencia de Urbanismos los denomina en ocasiones Grupos de Procedimientos.

<sup>202</sup> La Metodología empleada es la proporcionada por el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de 1999, denominada: "Técnicas de Simplificación del Trabajo Administrativo. La elaboración de manuales de procedimientos".

<sup>203</sup> Algunas acciones de mejora de los procesos incluyeron el uso de la tecnología de información a través de la sistematización de los mismos. La TI es una ayuda fundamental en la mejora y el re-diseño de los procesos siempre que se acompañe por un análisis profundo de la secuencia de los mismos.

involucrados se buscó en todo momento la mejora de los procesos de la Gerencia antes de la certificación de los mismos. Esta situación se observa en sus comentarios:

- «Seguro antes de certificar, aplicando esa sistemática de documentación y rediseño nos dimos cuenta que era necesario analizar y entender qué hacíamos para luego pensar en la ISO 9000 (E-Z-05, febrero, 2006)».
- «Y a raíz de eso comenzamos a meternos pues en eso de la calidad vimos la parte teórica del asunto, pues ya nos empezaron a involucrar las personas que nos dieron ese cursillo la consultora o la persona que nos dio ese curso y se empezó a introducir y bueno hay que hacer esto claro requiere primero fijar los procedimientos los formatos todo lo que es el soporte el documental y todo lo que requiere una norma ISO, y además hay que hacer un estudio de tiempos para ver que elementos o que factores para hacer el cuadro de mando y para hacer en definitiva el seguimiento del proceso.....Precisamente porque la demanda es negada no, entonces hicimos primero con el MAP las técnicas de simplificación de la administración hicimos un estudio persiguiendo esas pautas que indican esas técnicas de simplificación. Tengo el libro teórico y el manual que existen lo que hicimos es siguiendo las pautas de esta MAP hicimos un estudio de los tiempos haciendo una serie de procedimientos de lo que era tramitación todo el tramite administrativo las personas que intervienen tiempos de la intervención cual fue la valoración de cada uno de ellos documentos que intervienen para formalizar u homologar los formatos esa fue la primera labor que terminó en este documento (MUESTRA EL DOCUMENTO), ésta es la primera parte (E-Z-04, febrero, 2006)».

Después del análisis y mejora de los procesos detallados, y una vez, que se había implantado y evaluado internamente el Sistema de Gestión de la Calidad (Auditoria interna)<sup>204</sup>, se solicitó a la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) la verificación del Sistema de Calidad (referido a dichos procesos). El resultado fue la Certificación que evidencia la conformidad de dicho Sistema con la Norma UNE-EN ISO 9001:2000 con fecha 28 de marzo de 2003, con nº ER-0423/2003 (Certificado de Registro de Empresa y Certificado IQNet).

Para junio de 2003, tras las elecciones municipales, el contexto político cambia y vuelve a influir, es decir, el Partido Popular pierde la Alcaldía que pasa a ser ocupada por el Partido Socialista Obrero Español en coalición con la Chunta Aragonesista. La responsabilidad sobre el Urbanismo del Ayuntamiento, recae en el partido minoritario de la coalición. Que dicho sea de paso, vuelve a convertir el Área de Urbanismo en Gerencia de Urbanismo. En otras palabras, su estructura organizacional técnica administrativa se mantuvo. Por lo que al caso respecta, el titular de la Teniente de Alcaldía de Urbanismo, respalda y apoya desde el principio y con entusiasmo el proceso de Calidad y Mejora Continua de Procesos, que conocía desde su inicio en la etapa de gobierno anterior, en su calidad de concejal de la oposición miembro del Consejo de Urbanismo. Además, lo menciona con cierta frecuencia en sus comparecencias públicas. Recientemente en el Debate sobre el Estado

---

<sup>204</sup> Estas auditorias internas se practican por personal interno certificado (Auditor Interno) del Ayuntamiento de Zaragoza, de manera inter-disciplinaria, es decir, personal que trabaja en otras áreas del Ayuntamiento.

de la Ciudad, presentó una moción solicitando que «*por parte de todas las Áreas de Gobierno Municipal se adoptasen Sistemas de Gestión de la Calidad y Mejora Continua de una manera decidida, con el objetivo de profundizar en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos*» (<http://www.zaragoza.es/urbanismo/> (13 de marzo de 2006)). Para el Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia, lo que se había conseguido con este apoyo por parte de los políticos fue el hecho de que el proyecto continuará y se siguiera manteniendo, a pesar del cambio político. En sus propios términos: «**Vimos la cresta de la ola y aprovechamos la oportunidad de subirnos a ella, hicimos surfing para obtener su fuerza (E-Z-01, febrero, 2006)**».

Durante esta misma etapa, en un segundo período de continuidad en la implantación de la norma ISO 9000 (octubre 2003- mayo 2004), la Gerencia de Urbanismo continuó con su esfuerzo de mejora para ampliar los procesos certificados, los cuales integraban a 80 personas, (diez más que al principio que igual que en el período anterior se formaron y trabajaron en grupos de procedimientos para analizarlos y mejorarlos), en total se formaron 180 empleados. El resultado fue que en mayo de 2004 la 1ª Auditoria anual de seguimiento del Sistema de Gestión de la Calidad por AENOR, incorporó tres nuevos procesos, tras evidenciar el cumplimiento de los requisitos, quedando conformado por 15 en total.

Para los responsables del proyecto en la Gerencia de Urbanismo, los logros comenzaron a reflejarse cuando se valoró la satisfacción de los usuarios de los servicios de la Gerencia de Urbanismo, después de su esfuerzo de prácticamente 5 años. Esta valoración cristalizaba el segundo aspecto de la Política de Calidad de la Gerencia, que se indicó al principio de esta etapa, es decir, «*asegurar la satisfacción total del cliente de la Gerencia*». Por lo tanto, la segunda meta elemental del Servicio de Información y Atención al Ciudadano (SIAC) de la Gerencia de Urbanismo durante esta etapa, era medir la calidad del servicio que otorgaba la unidad. Para ello formularon un indicador que mide la percepción de la calidad del servicio denominado: **Índice de Percepción de Calidad de los Servicios (IPCS)**<sup>205</sup>, el cual se ha mantenido con un promedio de 85 puntos en los cuatro años que se ha medido este indicador con la ciudadanía (de 2002 a 2005). En este mismo orden de ideas, la Gerencia de Urbanismo continuó con su política medición de su calidad del servicio, que además del índice IPCS realizó una serie de encuestas de

---

<sup>205</sup> El Índice de Percepción de Calidad de los Servicios (IPCS), se calcula de acuerdo a la fórmula que se describe a continuación:  $IPCS = (Media\ de\ las\ percepciones\ de\ los\ elementos\ ponderados\ por\ su\ expectativa / Media\ aritmética\ de\ las\ expectativas\ de\ los\ elementos) \times 100$ . Para el análisis del índice hay que tener en cuenta que el valor óptimo es el 100%.

satisfacción a la ciudadanía, en los cuales medía aspectos tales como: frecuencia y motivos de uso del servicio, mejoras en caja, facilidad y acceso en la Web de Urbanismo, importancia y valoración de los atributos de los que se compone el servicio, así como aspectos cualitativos del cuestionario en los que se consideran específicamente los aspectos a mejorar. Su promedio en estos cuatro años se ha mantenido en 3,39, es decir, en la valoración intermedia del puntaje máximo (1 más bajo – 5 más alto).

Otros datos cuantitativos que reflejaban los resultados del esfuerzo de la Mejora Continua de Procesos en esta etapa, eran por ejemplo que la carga pendiente de expedientes sin resolver se había reducido un 86%, o que el tiempo medio de tramitación de una licencia típica había pasado de ¡472 días! a 36 días (como ya se indicó en un ejemplo en particular de la etapa anterior). Por otro lado, durante esta penúltima etapa evolutiva, la Gerencia de Urbanismo ha comenzado a medir también la satisfacción que tiene los usuarios internos (cliente-interno) con los procesos certificados. Entre los años 2004 y 2005, se efectuaron 1050 encuestas telefónicas, que consideró no sólo a los empleados, sino también algunos actores interesados involucrados en los procesos, tales como Colegios de Profesionales de Arquitectura. Además el estudio se completó con 6 entrevistas a profundidad con los técnicos y profesionales usuarios habituales de los servicios de la Gerencia. Concretamente los resultados cuantitativos obtenidos por la Gerencia en este rubro, señalan que en ambos años se obtuvo como media de satisfacción un promedio de 3,32 puntos en una escala de 1 a 5<sup>206</sup>. No obstante, más allá de lo que los funcionarios y empleados observan de manera cuantitativa también señalan que la Gerencia ha obtenido con su trabajo en la Mejora Continua de Procesos los siguientes puntos fuertes:

- **Intención de mejora:** que se ha percibido en los últimos años en el trabajo cotidiano, traducido en una mejora en la agilidad de las gestiones administrativas (especialmente en algunas áreas). Aunque también indican que siguen faltando mucho por mejorar los procesos de trabajo.
- **Trato cercano y flexible:** que se observa por parte del personal.

Ya para el final de la etapa, esta inercia de cambio se mantuvo con el análisis, documentación y mejora de nuevos procesos de trabajo, lo que le permitió a la Gerencia de

---

<sup>206</sup> La escala utilizada en las encuestas fue de 1 (muy deficiente) a 5 (Excelente). En el año 2004 se realizaron 304 encuestas con los usuarios-ciudadanos de los servicios de la Gerencia de Urbanismo, y en el año 2005, 303. En el año 2004 algunos resultados reflejaron que más de 7 de cada 10 usuarios encuestados se encontraban satisfechos con el servicio de la Gerencia para dicho año. Otro dato rescatable fue que más de 2 de cada 10 usuarios mencionó que el servicio proporcionado por la Gerencia Municipal de Urbanismo había mejorado bastante en los últimos dos años, lo que comenzaba a brindar frutos después por el trabajo realizado en la MCP.

Urbanismo presentarse a la 2ª Auditoria de Seguimiento, en el mes de mayo de 2005 con los 15 nuevos procesos determinados. El resultado de dicha auditoria fue satisfactorio y contó además, con la expansión del alcance del sistema de procesos certificados a treinta (30). El esfuerzo de esta etapa se puede condensar los siguientes comentarios del personal técnico de la Gerencia de Urbanismo:

- *«**Después de la implantación de la calidad, yo creo que nuestra lógica de trabajo ha cambiado, se ha reducido una gran cantidad de burocracia**, han desaparecido muchos papeles inútiles, documentos innecesarios, y todo ello evidentemente ha sido apoyado mediante la informática, en gran medida, ya que Pepe es muy impulsor de la informática, sin su apoyo y su empuje como líder nato, no habiéramos podido llegar hasta dónde hemos llegado (E-Z-02, febrero, 2006)».*
- *“Un tema que creo que ha contribuido de manera muy concreta al resultado ha sido el de las auditorias. Periódicamente realizamos auditorias internas. Nos obligamos a revisar cómo estamos haciendo las cosas, es como pasar una especie de examen. Y además luego viene la auditoria externa. No se trata de que desde afuera nos digan lo que tenemos que hacer. Lo que tenemos que poner de manifiesto es que **‘hacemos realmente lo que decimos que hacemos’**. En realidad esa es la clave del sistema. **Necesariamente eso te ‘pone las pilas’...te obliga a pensar más en términos de objetivos y de resultados**. Yo llevo toda la vida en la Administración y nunca me había planteado seriamente todo esto, te centrabas en lo que tenías en la mesa y a correr...(E-Z-04, marzo, 2006)».*

Ahora bien, después de haber mejorado y certificado treinta procesos de la Gerencia, su principal preocupación gira entorno en mantener las mejoras realizadas, y no volver a recaer a la situación de partida. Por ello, el énfasis en la medición se ha vuelto parte del quehacer cotidiano de la Gerencia, tanto desde la perspectiva de la medición de los procesos a través de indicadores, como con la aplicación constante y sistemática de auditorías internas al Sistema de Calidad de la Gerencia. Finalmente, ambos elementos de gestión han supuesto importantes mejoras en los resultados de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que partieron de la ya señalada situación inicial tan problemática y caótica. Este hecho se ha reflejado tanto en la reducción de expedientes pendientes, como en los plazos de resolución, que se sitúan mayoritariamente dentro de los plazos legales. Así como, en el incremento de la satisfacción de los ciudadanos (visto como usuarios-clientes) de los servicios prestados y los mismos funcionarios públicos (usuario o cliente interno). En la tabla siguiente, se muestran los resultados de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismos a partir de la medición en el año 2003:

**Tabla 33. Resultados de la Mejora Continua de Procesos de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza**

Aplicación de la Mejora Continua de Procesos		Resultados de Rendimiento del Proceso (Cumplimiento de los tiempos-días- de resolución del proceso) (R-2) <sup>1</sup>						Resultados de Satisfacción Usuarios (Ciudadano) (R-1) <sup>2</sup>			Resultados de Satisfacción Empleado (R-1) <sup>3</sup>	
		2003		2004		2005		2003	2004	2005	2004	2005
		Total	IA <sup>4</sup>	Total	IA	Total	IA					
URB-P-01	Licencias Urbanísticas de Obras Menores, Vallas y Andamios.	12	12	10	10	9	9	3,13	3,86	3,65	3,76	4,04
URB-P-02	Licencia de Apertura.	267	61	269	59	225	60	-	3,71	3,50	-	3,20
URB-P-03	Información urbanística (x103). <sup>5</sup>	58	35	43	21	37	28	-	3,23	3,28	3,80	3,80
URB-P-04	Licencia urbanística y de apertura, resolución única (x414).	57	57	57	57	80	80	-	3,29	3,40	2,60	3,02
URB-P-05	Resolución de solicitudes de estudios de detalle (x135).	118	118	134	134	128	128	-	2,75	3,07	3,85	3,89
URB-P-06	Plan Especial Reforma del Interior (De oficio) (X132). <sup>6</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
URB-P-07	Señalamiento de alineaciones y rasantes (x141).	23	23	14	14	17	17	4,08	3,21	3,33	4,07	3,72
URB-P-08	Licencias de parcelación (x121).	67	67	75	75	72	72	2,42	3,06	3,00	2,00	2,60
URB-P-09	Identificación de fincas.	48	48	53	53	19	19	-	3,34	3,24	-	-
URB-P-10	Licencia de actividad clasificada sujeta al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas) (x417-x448).	361	113	337	169	265	197	-	3,38	3,20	-	3,29
URB-P-12	Aprobación proyectos urbanización iniciativa particular (x306).	544	166	500	255	616	219	-	-	3,00	-	-
URB-P-13	Licencia del reglamento de policía de espectáculos (x415).	214	156	250	199	333	213	-	3,26	2,79	2,80	2,60

Aplicación de la Mejora Continua de Procesos		Resultados de Rendimiento del Proceso (Cumplimiento de los tiempos-días- de resolución del proceso) (R-2) 1						Resultados de Satisfacción Usuarios (Ciudadano) (R-1) 2			Resultados de Satisfacción Empleado (R-1)3	
Código de Certificación	Proceso Rediseñado y Certificado con la norma ISO 9000	2003		2004		2005		2004	2004	2005	2004	2005
		Total	IA4	Total	IA	Total	IA					
URB-P-14	Licencia de derribo (x234).	-	-	153	86	135	74	-	2,72	2,95	-	2,90
URB-P-15	DEVOLUCIÓN DE AVAL (Condenas de acometidas de agua y vertido) (X231).	-	-	283	158	357	127	-	3,03	2,94	-	2,86
URB-P-16	Licencias de tomas de agua y vertido y otras actuaciones menores en la vía pública.	-	-	10	10	17	17	-	3,53	3,46	-	3,33
URB-P-17	Cesiones gratuitas de viales (x209).	-	-	16	16	12	12	-	-	3,05	3,96	3,96
URB-P-18	Enajenación por colindancia (x213).	-	-	87	87	0	0	-	-	3,50	-	-
URB-P-19	Ordenes de ejecución para conservación de solares (x237).	-	-	212	139	325	138	-	-	2,83	-	-
URB-P-20	Licencia de ocupación (x461).	-	-	607	158	740	149	-	-	3,33	-	3,26
URB-P-21	Licencia de acometida e instalación receptora de gas (x326).	-	-	72	68	77	65	-	-	-	-	3,50
URB-P-22	Licencia de Apertura de actividades sujetas al Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas	-	-	2698	210	1579	178	-	-	2,74	-	-
URB-P-23	Licencia de nueva edificación y obra mayor en edificios existentes (x404 y otros).	-	-	203	116	132	109	-	-	3,28	2,89	-
URB-P-24	Fondo mínimo (x104).	-	-	204	180	181	154	-	-	2,63	3,39	4,00
URB-P-25	Mantenimiento correctivo de equipamientos escolares.	-	-	-	-	-	-	-	-	3,60	-	-
URB-P-26	Mantenimiento preventivo de equipamientos escolares.	-	-	-	-	-	-	-	-	3,80	-	-



Aplicación de la Mejora Continua de Procesos		Resultados de Rendimiento del Proceso (Cumplimiento de los tiempos-días- de resolución del proceso) <sup>1</sup>						Resultados de Satisfacción Usuarios (Ciudadano) (R-1) <sup>2</sup>			Resultados de Satisfacción Empleado (R-1) <sup>3</sup>	
Código de Certificación	Proceso Rediseñado y Certificado con la norma ISO 9000	2003		2004		2004		2003	2004	2005	2004	2005
		Total	IA <sup>4</sup>	Total	IA	Total	IA					
URB-P-27	Licencia urbanística de instalación de grúas (x445).	-	-	31	31	24	24	-	-	2,80	2,98	-
URB-P-28	Mantenimiento de cartografía: carga de licencias urbanísticas.	-	-	14	14	22	22	-	-	4,60	-	-
URB-P-29	Autorización puesta en funcionamiento actividad clasificada el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP).	-	-	1398	163	2146	175	-	-	3,38	-	3,12
URB-P-30	Devoluciones Avaes para garantizar la conservación de infraestructura Urbanística (x324).	-	-	166	130	188	124	-	-	2,90	3,24	2,93
URB-P-31	Contratación de obras (x726).	-	-	134	134	158	158	-	-	3,44	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos documentales obtenidos del sistema de Seguimientos de Expedientes y Acuerdos (SEA) y las bases datos propias de la Dirección de Servicios de Información y Organización en la Gerencia de Urbanismo. 3 de noviembre de 2006.

Notas: 1) La medición del rendimiento de los procesos se realiza a través del monitoreo del cumplimiento de los tiempos de ciclo del proceso, que se traduce en los días en los cuales se cumple con los tiempos establecidos para la resolución del servicio, es decir, desde que entra una solicitud, hasta que se brinda el servicio (una licencia de obra por ejemplo).

2) La escala de medición de las encuestas es de 1 (muy deficiente) a 5 (Excelente).

3) También se mide la satisfacción del usuario interno, es decir, un enfoque de cliente interno, en el cual, se encuesta al personal de la Gerencia para conocer su satisfacción con los procesos rediseñados y certificados. La escala de medición de las encuestas es de 1 (muy deficiente) a 5 (Excelente).

4) Siglas de Tiempos **Inter Anuales (IA)**, es decir, solicitudes de un servicio con entrada en los 12 meses anteriores.

5) Tiempo promedio (en días) señalado por la normatividad vigente en cada proceso.

El trabajo en la medición y monitoreo constante de los procesos ya certificados, de la Gerencia de Urbanismo, demuestran la disminución de los retrasos de entrega de los expedientes de licencias pendientes de la Gerencia de la Urbanismo<sup>207</sup>. Además, tal como se refleja en los datos cuantitativos de la tabla anterior, la aplicación de la Mejora Continua de Procesos ha impactado positivamente en el cumplimiento de los tiempos de resolución de procesos, es decir, en la gestión operativa pública de la Gerencia. Aunque como se indica en la tabla, sólo se observa una ligera disminución en el cumplimiento de los tiempos totales por año. Sin embargo, **en la medición interanual (IA), los tiempos han disminuido significativamente y se han estabilizado, indicativo de que el trabajo cotidiano en los procesos que operan en la Gerencia se ha normalizado.** En otros términos, los nuevos trámites que entran a la Gerencia son ejecutados y resueltos a través del proceso rediseñado, asegurando el cumplimiento de los estándares de tiempo legales que se encuentran fijados para cada proceso y servicio.

Por otro lado, la percepción de satisfacción tanto de los ciudadanos (usuarios externos), como de los usuarios internos se ha mantenido en un nivel intermedio de tres en promedio (3), lo que refleja que la evolución que ha presentado la Gerencia de Urbanismo desde la *etapa de desgobierno (la primera)*, hasta la *etapa de consolidación y nuevos retos (la última)*, es significativa, en materia de satisfacción de los ciudadanos. En otros términos, en la etapa actual *de consolidación y nuevos retos*, los ciudadanos, ya no perciben tan drásticamente, un aletargamiento interminable en los tiempos de cumplimiento de los servicios. Otro dato cuantitativo representativo, que va en esta misma línea, se presenta en los procesos de trámites de licencias de obras menores. Por ejemplo de los 4,939 trámites realizados en 2005 para este tipo de procesos (*Plazo legal de 30 días*), se han comunicado 2,335 trámites, el 47,28 % de los mismos, y se han entregado con una resolución expresa 2,604 trámites, es decir, el 52,72% a la ciudadanía. Esta situación ha hecho que en promedio, se tenga una media anual de tiempo de entrega de este tipo de licencias de 13 días, y una media mensual de 9 respectivamente<sup>208</sup>. Muy atrás, han quedado los tiempos de entrega para este tipo de procesos que circundaban entre los 200 o 300 días, descritos en el apartado del caso del proceso evolutivo durante la *etapa de desgobierno 1992-2000*).

---

<sup>207</sup> Un ejemplo de lo anterior es que para junio de 1996 existían en 63,685 licencias pendientes, y para diciembre de 2003 sólo encontraban 1,584 (Un 86% de reducción). Datos proporcionados por la técnica de calidad de la Gerencia obtenidos del Departamento de Información y Organización en su Unidad Técnica de Sistemas. La fuente es el Sistema de Seguimiento de Expedientes y Acuerdos (SEA). Noviembre de 2006.

<sup>208</sup> Estos datos fueron obtenidos del Informe Anual de la Gerencia de Urbanismo en su gestión administrativa. Septiembre de 2006.

#### **4.3.3.3. Etapa de Consolidación y Nuevos Retos (2006 en adelante)**

La Gerencia de Urbanismo ha entrado en una etapa, en la cual necesita consolidar el esfuerzo que ha venido realizando desde finales de la década de los noventa de manera organizada. Por ello, durante esta última etapa en la que se encuentran, han comenzado a realizar acciones tendientes al mantenimiento y mejora del sistema actual y las encaminadas a su ampliación. Un ejemplo de lo anterior, es que los grupos de procesos señalados están llevando a cabo sesiones de trabajo y coordinación periódicas al objeto de revisar los procesos documentados y certificados, con el fin de que dicha acción, les permita descubrir nuevas mejoras necesarias para el mantenimiento de los niveles de rendimiento de los procesos, principalmente enfocados al cumplimiento de los tiempos de los mismos. Además paralelamente han comenzado a vislumbrar los beneficios del sistema de medición que la Norma ISO 9000 les exige. El monitoreo constante de la operación de los procesos generadores de servicios específicos de la Gerencia a través de sus cuadros de mando, reuniones mensuales y auditorías internas les ha llevado a consolidar la normalización del trabajo cotidiano.

Mientras tanto, siguen avanzando en la posibilidad de ampliar este modelo a toda la Gerencia. En este sentido, la experiencia obtenida por algunas áreas de la Gerencia comienza a funcionar como una fuente de aprendizaje, que ayuda a difundir lo logrado a otras áreas y procesos, por ejemplo, en el entorno de la Dirección de Servicios de Arquitectura (Oficina de Proyectos, Conservación y mantenimientos, Talleres y Brigadas). Lo interesante de esta extensión es la implantación de sistemas de calidad en procesos de producción 'por proyecto' más que 'por proceso' como es el caso de los ámbitos sometidos hasta ahora al sistema de gestión. Se están preparando seis procesos del área de Arquitectura que involucran a 30 personas los cuales podrán estar en condiciones de presentarse a la Auditoria de Seguimiento en la primavera del 2007. Además, los contactos con Colegios Profesionales<sup>209</sup> (*Actores Interesados* muy notables en el ámbito de Urbanismo) se han formalizado en algunos proyectos piloto de *e-administración*, y en grupos focales, que una vez al año debaten en torno al análisis y seguimiento de la satisfacción con los procesos certificados de Urbanismo. El Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia comentaba al respecto:

---

<sup>209</sup> Los colegios profesionales involucrados con la Gerencia de Urbanismo son: el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Aragón, el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Aragón y La Rioja, el Colegio Oficial de Administradores de Fincas, y la Oficina del Justicia de Aragón.

**«Para nosotros la Mejora Continua es casi una obsesión, es la manera de asegurar la continuidad, de seguir avanzando.»** La clave es abrir muchos cauces, muchas vías para identificar oportunidades de mejora; muchas provienen de los errores que se cometen. Estamos acostumbrados a que los errores se tratan de solucionar y ya está... nos enfadamos, nos quejamos le echamos la culpa a alguien...[.....]. ...pero seguimos, igual. La filosofía es utilizar eso para poner en marcha acciones correctivas y acciones preventivas. Otras vías para la identificación de mejoras, tienen que ver con la propia creatividad de los grupos de proceso. Para eso hay que mantenerlos vivos. Los usuarios, sus opiniones, sus quejas son otra fuente de oportunidades para mejorar. Por eso hay que mantener abiertos cauces estables para que nos digan cosa (E-Z-01, febrero, 2006)».

Sin embargo, la Gerencia de Urbanismo también ha comenzado a vislumbrar, que llevar el peso del movimiento de la calidad y la mejora del Ayuntamiento en los hombros, metafóricamente hablando, no es nada sencillo, sino existe un reconocimiento por parte de los directivos de la cúpula técnica-administrativa o por parte de los políticos de la institución. Tanto el Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia, como la percepción del coordinador del Plan Integral de Calidad del Ayuntamiento de Zaragoza, coinciden en esta necesidad, después de prácticamente seis años de trabajo en el análisis, mejora y certificación de sus procesos. De acuerdo a ellos, este aspecto, será uno de los grandes retos que tendrá que afrontar la Gerencia de Urbanismo y el Ayuntamiento de Zaragoza a futuro. A continuación se presentan dos citas que indican esta necesidad:

- «Ahí, es donde viene la gran oportunidad de estímulo y de reconocimiento.... ¿qué cómo se tiene que hacer?, no lo sé....aunque no me lo den semanal, pero que se haga...dos vinicos, o veinte mil pelas al año y porque ¿no?.. [.....].... para medirlo, podemos montar un sistema de medición de los costes de los procesos....que te estoy ahorrando tanto.., te estoy reduciendo tanto [.....]..., el ciudadano está satisfecho en tanto....de acuerdo al IPC, si usted aguanta tres años con estos índices, no se hay que recibir algo....pues vale ya se tiene la puerta abierta de intentarlo (E-Z-01, febrero, 2006)».
- «Nosotros entendemos que el despliegue de la calidad en el Ayuntamiento debe ser relativamente homogéneo y nuestro ideal es que en todos los sitios tengamos algún proyecto algo y eso es difícil en algunos sitios la base es lo que yo me atrevería decir que es espectaculares si lo comparamos con el tiempo que llevamos yo creo que nos ha ido muy bien en lugares como Urbanismo, ha sido espectacular, y en otros sitios ni siquiera han podido avanzar con una carta de servicio, me explico. Por lo tanto esa es la preocupación y eso nos ha generado una tensión interna yo diría que en el sentido del que oye no podemos poner todos los huevos en la misma cesta, es decir que urbanismo oyes ya tiene bastante, entonces claro cual es la estrategia dejar de apoyar porque “yo no hablo así”, sabes mi opinión no es esa, no al contrario yo creo que el buque insignia siempre es el buque insignia eh. Entre otras cosas porque yo creo que la base de la calidad, la mejora como quieras decirlo tiene que ver con la existencia de recursos, no con la existencia de un Plan Estratégico, y de grandes palabras, pasa por que haya alguien que tenga la voluntad de llevarlo adelante y si no encuentras un aliado ilusionado con la idea de poner en marcha el proyecto no consigues y por decreto esto no se hace que por que tu contrates a un consultor o lo que sea sabes esto no se hace se hace sin voluntad sin ilusión si uno lo ve claro si tiene necesidad también, etc. (E-Z-05, febrero, 2006)».
- «Hombre es difícil, sabemos que es un trabajo añadido, pero hombre al final lo que se ve es el resultado de lo logrado, a pesar de los días malos que se han tenido, de llevarse el trabajo a casa, pero al final se ha logrado, y ha tenido beneficios, la verdad es que el reconocimiento de la norma es importante (la certificación), pero siempre hace falta que te den una ‘medalla’ aparte, cosa aparte..... para no bajar de ánimo por lo logrado (E-Z-04, marzo, 2006)».

La siguiente tabla recoge lo observado en las tres etapas evolutivas anteriores:

**Tabla 34. Etapas evolutivas y actividades de mejora de la Gerencia de Urbanismo**

Etapa Identificada	Etapa Descrita	Actividades de Mejora	Potenciadores	Inhibidores
<b>Precedente (anterior a la MCP)</b>	- Etapa Inicial de desgobierno (1992-2000).	- Descripción y documentación de servicios y procedimientos de trabajo. - Diagnóstico de la situación actual de los servicios.	Disconformidad del desempeño de actual. - Voluntad por el cambio y formación activa (elementos básicos).	- Presiones y quejas por parte de la ciudadanía. - Presiones por parte de otros grupos políticos. - Falta de estabilidad y pobre apoyo político. - Poca claridad en el rumbo debido al exceso de presión.
<b>Inicial de Comprensión y Descubrimiento de la MCP</b>	-Etapa de aplicación del Modelo de Calidad y Mejora Continua (2001-2005).  <u><b>En su fase de Documentación y Rediseño de los procesos de trabajo.</b></u>	-Grupos de Procesos. - Metodología de Rediseño de Procesos. - Técnicas de Calidad en el servicio (Modelo SERVQUAL). -Formación. - Benchmarking para la selección de la norma ISO	- Sistema de participación (grupos de procesos y formación). - Aplicación de técnicas de rediseño. - Rol activo del jefe de proyectos de calidad. - Apoyo de mandos intermedios.	- Poca apoyo político institucional. - Esfuerzo puntual y aislado al Sistema de Gestión del Ayuntamiento. - Riesgo de generar una excesiva documentación debido a los requisitos que exige la norma. - Poca adaptabilidad con algunos criterios de la norma.
<b>Intermedia de Despliegue de la MCP</b>	-Etapa de aplicación del Modelo de Calidad y Mejora Continua (2001-2005).  <u><b>En su fase de Seguimiento y Monitoreo de los procesos de trabajo.</b></u>	-Grupos de proceso. - Sistema de medición. - Auditorías Internas y Externas. - Formación tipo taller.	- Sistema de participación (grupos de procesos). - Sistema de medición del rendimiento de procesos y de la satisfacción de los ciudadanos. - Estandarización.	- Falta de reconocimiento a nivel institucional. - Cansancio y quejas del personal debido al trabajo «extra» que puede representar todo el Sistema de Calidad en su conjunto. - Riesgo de generar un exceso de mediciones (estricto enfoque de la Norma) que agregue poco valor a la gestión operativa de la Gerencia.
<b>Intermedia de Institucionalización de la MCP</b>	-Etapa de Consolidación y Nuevos Retos en adelante). (2006-)	-Sistema de Calidad basado en la Norma ISO 9000	- Rol activo y de empuje del jefe de proyectos de calidad. - Apoyo de mandos intermedios. - Aprovechar el momento político	- Falta de un modelo integral de referencia. - Necesidad de institucionalización al Sistema de Gestión del Ayuntamiento. - Poca énfasis en una Mejora incremental más de nivel individual. - En espera del momento político adecuado.

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.3.4. La Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos

Con la finalidad de respondernos a las sub-preguntas de: ***¿cómo y por qué se genera un camino sostenible de la Mejora Continua de Procesos?, y ¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en el camino de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos?*** Se lograron identificar una serie de elementos que sustentan y potencian un camino de sostenibilidad, que de acuerdo a la evidencia encontrada, todavía se encuentran en desarrollo, por lo que es necesaria su institucionalización en la gestión pública cotidiana de la Gerencia. En otras palabras, las tres re-certificaciones que ha obtenido la Gerencia durante estos primeros seis años han preparado los primeros pasos para que se genere dicho camino de sostenibilidad de manera sistematizada. En este sentido, algunos elementos que se presentaron durante el análisis del caso, y que vienen potenciando a la consolidación de la sostenibilidad en la Gerencia de Urbanismo son:

- **El impulso continuo, y liderazgo técnico que el Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia (Pepe)**, ha venido dando desde la concepción del proyecto.
- **El apoyo político por parte del concejal de Urbanismo, y el involucramiento directivo por parte del Gerente del área**, han resultado fundamentales en estos cinco años. Además de que junto con el Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia, han aprovechado la continuidad y oportunidades ocurridas en la esfera política del Ayuntamiento de Zaragoza para conseguir los apoyos y soportes necesarios (*Aprovechar la cresta de las olas altas*).
- **El énfasis en el rediseño de los procesos antes de certificarlos**. Así como, de su **sistema de medición** a través de indicadores, cuadro de mandos y auditorías internas comienzan a generar una cultura de medición entre los empleados.
- **La documentación y estandarización de los procesos de trabajo ha sentado las bases para poder mejorarlos**, sobretodo, en este tipo de procesos en que sus principales tareas funcionan como trámites de servicios públicos específicos (las licencias urbanísticas).
- El fuerte énfasis en los programas de **formación y entrenamiento continuo**.

A manera de evidenciar uno de los elementos potenciadores centrales de la sostenibilidad de la MCP en la Gerencia de Urbanismo, y desde la perspectiva de los involucrados los funcionarios y los empleados que han estado trabajando con la norma ISO 9000, durante estos prácticamente seis años de trabajo, indican que el Coordinador del Proyecto de Calidad, de la Gerencia, es el principal motor de empuje de cada día y de estos seis años, para sostener el esfuerzo de mejora. «Pepe», indican, es la persona que mantiene el

impulso por seguir mejorando los procesos y los servicios de la Gerencia. De hecho, señalan que incluso, ha impregnado con su entusiasmo, motivación y voluntad por seguir mejorando a todos los responsables de procesos de la Gerencia, que lentamente se han ido involucrando en la consecución de esta tarea. Un ejemplo de sus comentarios se presenta a continuación:

- «Pepe es un líder involucrado, que siempre brinda el ejemplo, la constante de él, es estar encima del asunto. Nos ha mantenido con reuniones y controles periódicos, reclamar los informes trimestrales...oye te falta el informe trimestral, el cuadro de mando, oye en qué te ayudo....si no hay esta presión en el bueno sentido de la palabra, tendría seguro un momento de bajón...**Pepe nos ayuda a decirnos 'venga para arriba, para arriba'**.....(E-Z-04, marzo, 2006)».
- «Entre otras cosas porque yo creo que la base de la calidad, la mejora como quieras decirlo tiene que ver no con la existencias de recursos, no con la existencia de un plan estratégico, y de grandes palabras, **pasa por que haya alguien que tenga la voluntad de llevarlo adelante**, y si no encuentras un aliado ilusionado con la idea de poner en marcha el proyecto no consigues y por decreto esto no se hace que por que tu contrates a un consultor o lo que sea sabes esto no se hace se hace sin voluntad sin ilusión si uno lo ve claro si tiene necesidad también etc. Es un poco la historia que ya viste ayer en Urbanismo, con Pepe, él ha sido la clave, y yo creo que ha contagiado a todos en el área. Pero claro, no ha pasado lo mismo en otras áreas del Ayuntamiento, que no existe una figura con esa voluntad como él (E-Z-03, febrero, 2006)».

Asimismo, dos elementos encontrados que comienzan aflorar durante las etapas evolutivas fueron la aplicación del *ciclo de mejora PDCA a nivel organizacional (dentro del contexto de la Gerencia)*, y a *nivel de procesos*. Ambos elementos, se presentan dentro de la Gerencia muy relacionados, pero son aplicados dentro del contexto de su Sistema de Calidad basado en la norma ISO 9000. En primer término, se encuentra el uso del **ciclo PDCA a nivel organizacional**, el cual ha aflorado dentro del seno del Consejo de la Gerencia de Urbanismo. Ya que a partir de la designación de la política de calidad, se han establecido una serie de *Objetivos de Calidad*, para mantener las mejoras obtenidas (Fase Planear del ciclo). De hecho, utilizando esta serie de objetivos, los grupos de procesos se reúnen en sesiones de trabajo, periódicas – generalmente mensuales – con el objeto de revisar la documentación del proceso, encontrar brechas entre los objetivos planteados y la operación actual del proceso, y así, establecer un grupo de acciones de mejora que evidencian el cumplimiento de las normas. Lo anterior se refleja en la siguiente cita:

«Claro que a partir de 2001, **los objetivos generales de la calidad** os están diciendo hacemos hincapié, claro el que el primero es relativo al sistema, el siguiente es número, tercero plazo, el siguiente formación, relaciones externas, etc., etc. Por lo tanto, por alguien dice, tienes que traer 325, tú tienes lo que traes, entonces haces la evaluación, etc. etc., Pero esto comienza desde el 96, de manera que teníamos de 60,000 expedientes, y había que bajar a 40,000 expedientes, has bajado, cuidado con las aperturas. Se hace una comparación del año al propio consejo gerencial y Comisión de Urbanismo, el propio teniente de alcalde desde el principio asume el compromiso de los objetivos que se establecen, y da cuenta de esa gestión y de la situación, de cómo vamos, y

vamos bajando, yo quiero bajar hasta ahí. Y de hecho en las presentaciones **una palabra que utilizamos es la Normalización de la Vida Administrativa. Estamos hablando de una lógica de medición, para nosotros es analizar y seguimiento, cómo estamos, qué hacemos, para luego cómo podemos mejorar.** Este tipo de juntas, en un contexto de grupos, en el cual repartes las fotocopias, es un escenario propicio, estamos hablando de 12 a 15 personas (E-Z-01, febrero, 2006)».

Una vez ejecutados cada uno de estos objetivos en todas las áreas (Fase de Hacer), son validados de manera mensual y anual (Fase de verificar) tanto por los grupos de procesos, como el Consejo de Gerencia, permitiendo con ello, su corrección si se encuentran desviaciones o su estandarización y difusión si todo está correcto (Fase de actuar).

En segundo lugar, a partir de este nivel, cada responsable de proceso, junto con los empleados que forman parte de los mismos, aplican a **nivel de procesos su propio ciclo PDCA**. En otras palabras, establecen sus objetivos de calidad – de rendimiento de proceso contrastado con la satisfacción del ciudadano – (Fase de Planear). Una vez ejecutados, el control y seguimiento se realiza mediante sus propios cuadros de mando (un ejemplo se muestra en la tabla 35 y en el anexo 20) (Fases de Hacer y Verificar). Todas las actividades de mejora se centran en corregir las brechas (*las No Conformidades*) entre los objetivos o requerimientos de calidad y su ejecución actual (Fase de Actuar). Un ejemplo de los cuadros de mando utilizados se muestra a continuación:

**Tabla 35. Cuadro de Mando del Proceso de Licencias de Apertura**

Año 2005	Carga Pendiente (1)		Tiempo de Resolución (2)		Tiempo medio de un año (3)		Satisfacción del Ciudadano (4)	
	Carga	Objetivo	Real	Objetivo	Real	Objetivo	Real	Objetivo
Diciembre	257	220	320	90	63	80		
Enero	220		206	90	59	80		
Febrero	204		238	90	56	80		
Marzo	184		207	90	50	80		
Abril	168		266	90	78	80		
Mayo	215		224	90	55	80		
Junio	167	150	189	90	48	80		
Julio	188		538	90	73	80		
Agosto	-	-	-	-	-	-	-	-
Septiembre	226	220	83	90	80	80		
Octubre	224		60	90	60	80		
Noviembre	171	220	384	90	62	80	3,2	3

(1) Carga Pendiente. Refiere al número de expedientes mensuales, indicados al último día del mes.

(2) Tiempo de Resolución. Refiere al tiempo medio de resolución de cada expediente, el transcurrido desde la entrada en Registro (Punto de Atención al Ciudadano) hasta la fecha de resolución. El dato refleja la sumatoria de días de tramitación de cada expediente entre el número de expediente. (3) Tiempo medio de resolución interanual, es decir, el tiempo medio de expedientes con entrada de fecha inferior al año. (4) Grado de satisfacción, se evalúa mediante encuestas realizada a lo largo del año, en la Ventanilla del Servicio de Disciplina Urbanística y de entre los ciudadanos que vengán a recoger la licencia. La escala de 0 (poco satisfecho) a 5 (muy satisfecho).

Fuente: El Cuadro de Mando de la Licencias de Apertura es una copia proporcionada por el Jefe de Servicio Concepción Rincón del año de 2005.



Ambos niveles del ciclo de mejora PDCA (de procesos e individual), se presentan de manera constante debido a que forman parte integral del funcionamiento del Sistema de Calidad, requerido para mantener las certificaciones de la norma ISO 9000.

Por otra parte, también se logró observar, algunos indicios temporales y esporádicos de la **aplicación del ciclo de mejora PDCA a nivel individual**, los cuales comienzan aflorar en la Gerencia. De hecho, Pepe, el Coordinador del Proyecto de Calidad ha señalado que durante estos últimos años, un elemento adicional que ha comenzado aflorar y que les ayudado a llegar de manera sostenida con el Sistema de Gestión de Calidad hasta dónde están (ver tabla 33 de resultados), son las **ideas para mejorar**. Cabe destacar, que aunque la norma ISO 9000, en su apartado 8.5 de *Mejora*, le pide a la organización certificada que se establezcan una serie de acciones correctivas y preventivas para cualquier actividad del proceso que no cumpla con los requerimientos de calidad, la denominada: «No Conformidad». La Gerencia de Urbanismo ha comenzado a vislumbrar, que más allá del procedimiento requerido por parte de la Norma, en el cual, todas las *No Conformidades* de cada proceso de trabajo, detectadas de manera mensual son valoradas en conjunto por parte del responsable del proceso y el Coordinador del Proyecto de Calidad, comienzan a surgir ideas, que no sólo cumplen con el procedimiento establecido en la Gerencia, sino que además, se comienzan a proponer ideas de mejora que pueden ayudar a las tareas de los funcionarios y empleados involucrados en el proceso. Un ejemplo de lo señalado se describe en las siguientes citas:

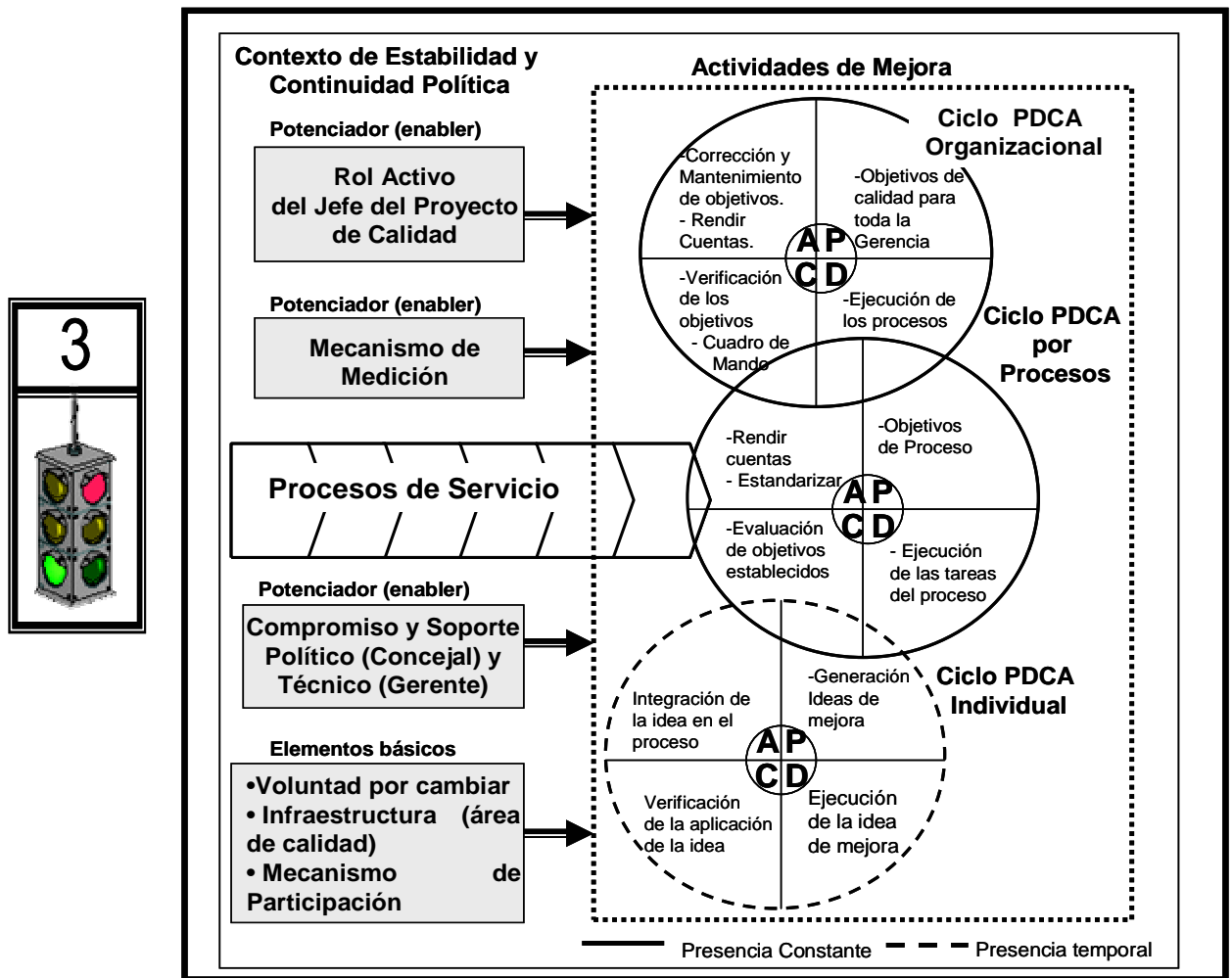
- «*Ideas generadas por el empleado que lleva los expedientes porque pesan mucho, tales como unos carritos, quizás no sea importante para otros, pero para ellos si lo era, porque les dolía las espaldas, es decir, que falta establecer un criterio informativo, que nos falta una aplicación al sistema informático, etc....de las ciento y pico (154 aproximadamente) acciones correctivas y preventivas ( ideas de mejora) del año pasado, varias de ellas, no he medido cuántas, han llegado de este tipo de ideas, más allá de las auditorias internas.....[.....]....Además, después de esta última auditoria interna, te hablo de la de este año, han empezado a surgir acciones de mejora tales como reuniones una vez al mes.....vamos a tener estas reuniones con todos los componentes del proceso, escúchame tú, al menos para ver como va el proceso....[.....]. ... **Porque todavía no nos damos cuenta en esa palanca de cambio que hay en esas pequeñas cosas**, por ejemplo, que podemos hacer mejor un registro, o que hombre me dejas mal los estos que no folias, o Tomás Ibáñez no me deja hacer esto, y no se cuanto, o que las citaciones....Esas cositas son las que pueden dar fuerza, pero que sumadas, sumadas, sumadas, son poderosas (E-Z-01, febrero, 2006)».*
- «Yo creo que las cosas seguirán en esta línea y se mantendrán pero no le auguro un crecimiento espectacular, **yo creo que tenemos durante mucho tiempo que seguir en esta lógica, digamos de lluvia fina ¡no! Cómo vista ayer en Urbanismo**, ideas para mejorar comienza a surgir, cuando ya tienes el sistema de calidad andando y funcionando, y yo creo que se esto se puede conseguir en otras áreas (E-Z-03, febrero, 2006)».

Finalmente, existen otros potenciales riesgos que pueden inhibir la consolidación de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismo. Varios de ellos se presentan en la tabla 34. Resaltando de los mismos, la falta de reconocimiento por parte de las autoridades políticas del Ayuntamiento de Zaragoza, que sólo dejan hacer, pero no apoyan por completo el esfuerzo de mejora. Además, de que todo el Sistema de Calidad de la Gerencia de Urbanismo funciona de una manera muy diferente – enfoque por procesos e indicadores de medición –, al resto de la gestión de la organización que utiliza un modelo político fragmentado, lo que provoca problemas y disfunciones en el trabajo cotidiano de la Gerencia con otras áreas del Ayuntamiento. De esta forma, se pudo observar que existe una fuerte necesidad por parte de la Gerencia, que su esfuerzo de mejora se integre a un modelo o sistema institucional que funcione en toda la gestión del Ayuntamiento de Zaragoza. Para evitar, que el mismo modelo organizacional (clásico burocrático) del Ayuntamiento de Zaragoza, y el entorno cultural que se genera a raíz trabajar bajo este contexto, inhiba el camino de sostenibilidad de la MCP que la Gerencia de Urbanismo, ha comenzado a cursar. Tres citas que lo reflejan son:

- «Yo creo que los políticos trabajan fundamentalmente en una Lógica política en una lógica corto-placista, en una lógica de resultados inmediatos en una lógica de medios de comunicación en una logia de atender a la presión etc. Y lo que siempre decimos, la maquinaria administrativa la maquinaria de producción de los servicios no forma parte de la gestión operativa, no la ven como algo que capture el entorno. Yo creo que con todo esto necesitamos más impulso político a nivel central, claramente eso yo creo que muy importante es decir, que por decirlo de alguna manera la calidad, no **nosotros no es un tema de personalismo ni mucho menos la calidad o la mejora o como quieras llamarle necesita ocupar un lugar más importante dentro de la agenda política, esto es a nivel central, ya lo es en Urbanismo pero esto es una rareza** (E-Z-03, febrero, 2006)».
- «Es decir, que el apoyo del equipo, el apoyo del Teniente de Alcalde que varias veces me ha dicho, “Antonio (él Teniente de Alcalde), baja y diles y tal” a estado ahí, Carmelo (el Gerente), los jefes de servicio han estado ahí, a pesar de la estructura o del sistema de medición, sin ellos, es complicado vale, muy difícil (E-Z-01, febrero, 2006)».
- «O sea la vieja lógica burocrática esta ahí entonces digamos que lo que hemos tratado con éxito no digo que no ¡no!, es de poner por encima este baño de la calidad no, atención al ciudadano del compromiso con el ciudadano a través de las cartas de servicio, la mejora de procesos etc. Una lógica también de paso de un poco de medición de buscar indicadores no, pues para en definitiva gestionar de alguna manera y tener unos procesos, medir saber por donde vamos etc. **Pero sin una producción con modelo teórico estructural determinado es difícil, etc.** (E-Z-03, febrero, 2006)».

La combinación de todos elementos comienza a generar un espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismos. Por tal motivo, a continuación se ilustra de manera esquemática este resultado, siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., de la revisión de la literatura:

Figura 47. El espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos de la Gerencia de Urbanismo



Fuente: Diseño propio.

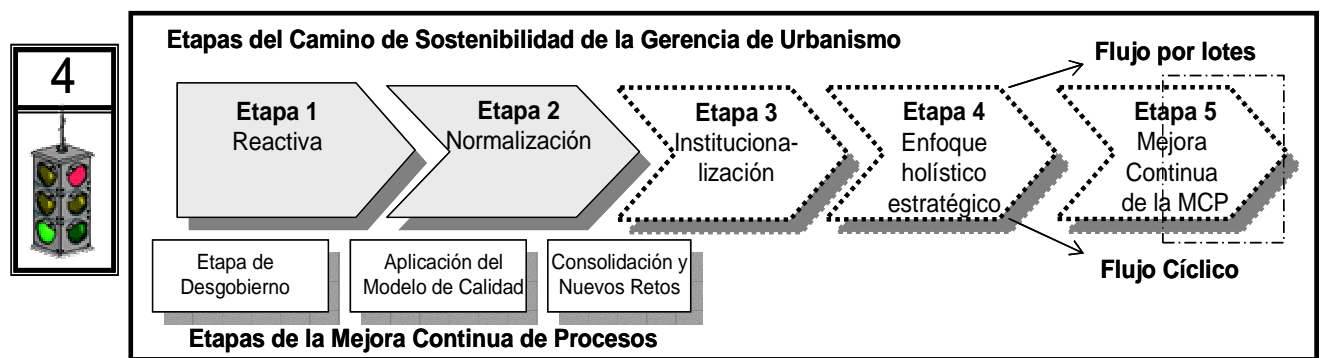
Desde una perspectiva más amplia, es decir, desde un análisis teórico de macro proceso, se logró identificar un **camino de sostenibilidad** que la Gerencia viene encaminando desde que detuvo la crisis operativa. Dicho camino de sostenibilidad está compuesto por dos etapas principales:

- 1) **Etapla reactiva:** Caracterizada por una reacción de cambio necesaria para responder a una crisis, del trabajo operativa del área de Urbanismo.
- 2) **Etapla de normalización:** Caracterizada por la normalización del trabajo de la Gerencia, a través de la mejora, el aseguramiento y la certificación de los procesos de la misma.

Y aunque se alcanza a vislumbrar una tercera etapa de institucionalización en este camino, todavía no cobra la suficiente fuerza para ser un eslabón constante del mismo (ver figura 48). Cabe señalar, que tanto la infraestructura soporte, la formación, así como, el trabajo de impulso del Coordinador del Proyecto (Pepe), como el sistema de medición y de

participación de la Gerencia (grupos de procesos), son elementos básicos y potenciadores del camino. Pero, también existen potenciales inhibidores que pueden bloquear el camino. Entre ellos están la falta de reconocimiento institucional y la falta de integración del esfuerzo a la gestión de todo el Ayuntamiento. A continuación se muestra el camino de sostenibilidad de la Gerencia de Urbanismo siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4.:

**Figura 48. Camino de Sostenibilidad de la Gerencia de Urbanismo**



Fuente: Diseño propio

#### 4.3.5. Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública

Esta nueva forma de pensar y de trabajar en la Gerencia de Urbanismo, aplicando la Mejora Continua de Procesos trajo consigo impactos directos positivos, y por ende, cambios en las particularidades de la gestión pública de la Gerencia, los cuales fueron necesarios para poder gestionar el nuevo Sistema de Calidad aplicado. A continuación se indican los observados:

- Creación de un **Comité de Calidad y un área staff de calidad** (integrada a la estructura organizacional de la Gerencia), los cuales son responsables de la implantación del proyecto y del mantenimiento del Sistema de Calidad.
- Conformación de **grupos de procesos ex-ante**, para el análisis y mejora de los procesos que iban a certificarse. Algunos de estos equipos han continuado con sus reuniones de trabajo.
- Creación de un **sistema de medición y monitoreo de los procesos**, basado en indicadores y cuadros de mando.
- **Cada uno de los servicios de la Gerencia se han vinculado a los procesos seleccionados para certificarse**, con el fin de potenciar el principio que indica, que al asegurar y controlar el proceso, el resultado (el servicio público) incrementa su fiabilidad.

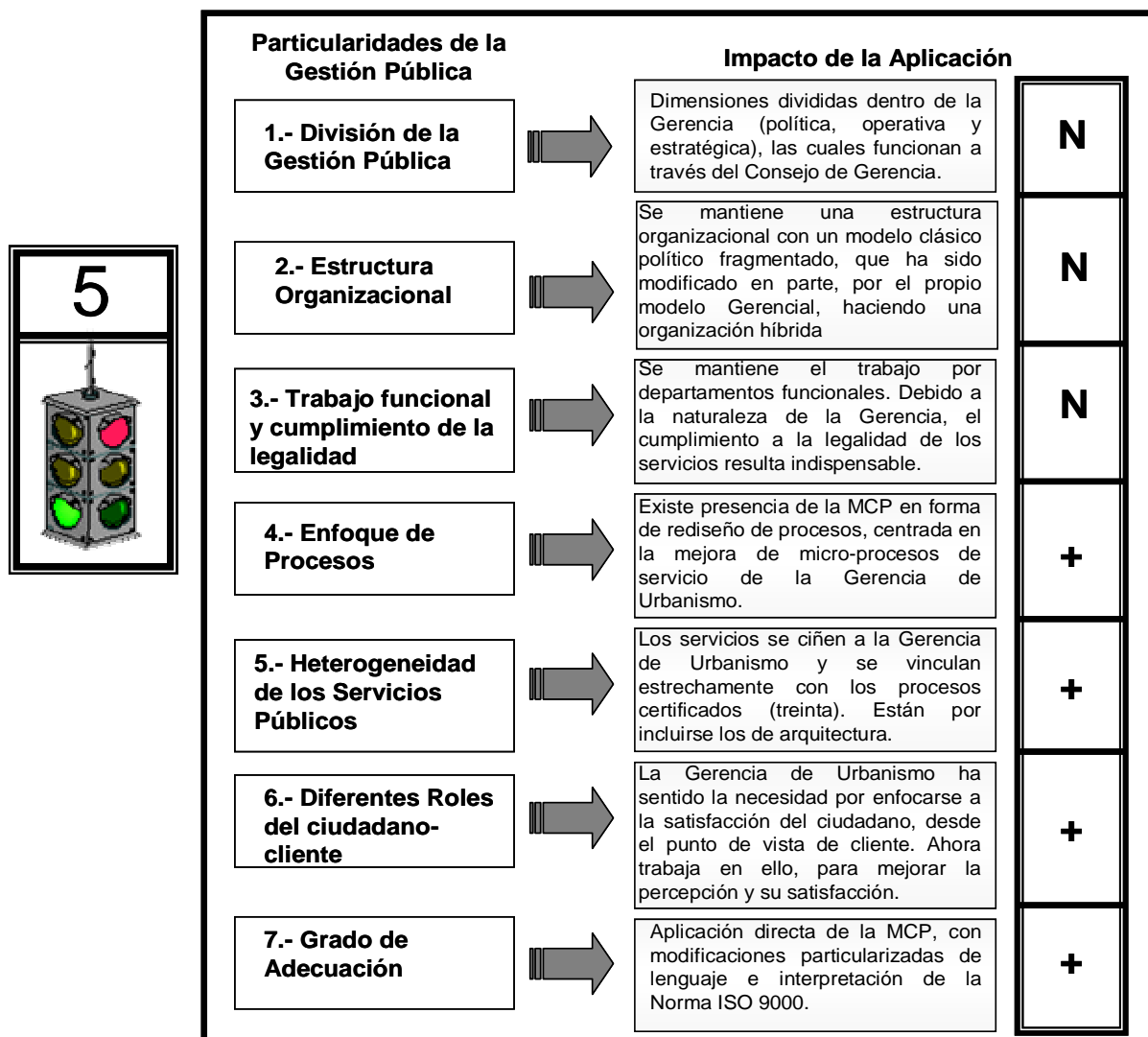
- **Diseño e implantación de un mecanismo de medición de la satisfacción del ciudadano.** Aspecto necesario para cumplir con el requisito de enfoque al cliente que la norma ISO 9000 les indica. Esto incluye la creación de una nueva área física y organizacional denominada: el *Punto de Atención al Ciudadano* propio de la Gerencia.
- Designación de **un responsable de proceso o procedimiento certificado.**

Todos estos mecanismos, han sido el soporte de la nueva forma de concebir las particularidades de la gestión pública de la Gerencia. Además, han cristalizado a nivel operativo, el Sistema de Gestión de la Calidad basado en la norma ISO 9000 que rige actualmente al área Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza. Dicho énfasis por la mejora, ha sido resultado del cambio tan reactivo que tuvo que realizar la Gerencia, ya que se tenía la necesidad de corregir la gran cantidad de problemas que se venían acumulando, antes de empezar cualquier otra tarea. Para el Coordinador del Proyecto de Calidad de la Gerencia (Pepe) y sus técnicos, esta necesidad de mejora se traducía en: **1) Primero en entender lo que se estaba haciendo (comprender los procesos) y 2) segundo, documentarlos para poder homogenizarlos y estandarizarlos.** Sin estos dos principios, desde su apreciación, hubiese sido muy difícil comenzar agregar valor social a cada servicio que se prestaba en la Gerencia de Urbanismo. Veamos lo que comentan cada uno de ellos al respecto:

- **«Entendíamos que ISO si que era muy congruente con el tipo de trabajo que se necesitaba en la Gerencia, requeríamos algo que nos ayudará a trabajar de manera muy procedimental, muy reglado, yo creo que esto influyó se trataba de poner el flujo de trabajo en orden.** Entonces entendíamos que ISO funcionaba bien. Esta fue la decantación, y aquí, por los problemas iniciales que teníamos con los retrasos, porque eran procedimientos, que no estaban normalizados, que no estaban reflejados, que no estaban documentados, pues mira hombre, esto nos puede venir bien, ahí fue no (E-Z-01, febrero, 2006)».
- «Entonces esta sistemática tiene cuatro puntales uno es la obtención de la información o sea recoger toda la información en la materia o en el procedimiento de todo lo que estamos estudiando, después se analizaba el procedimiento para comprenderlo mejor, se diagnosticaba que errores, que problemática hay si se detectaba y se rediseñaba. ....Otras de las cosas que se resolvieron fueron por ejemplo los lazos o vueltas en los circuitos, ya sea en un circuito que terminaba por dar vueltas y vueltas en todo el proceso. Fundamentalmente las grandes mejoras fue en estos circuitos, se eliminaban firmas que no aportan valor y luego también a nivel de información o de normativa pues tan bien aclararlas y llegar a acuerdos de interpretación de la legislación (E-Z-02, febrero, 2006)».
- «Creo que en buena medida algo en lo que a ayudado mucho la ISO a lo largo de estos años ha sido proporcionar un orden, una homologación en la forma de hacer el trabajo. Antes no sabíamos que hacía cada una de las áreas de la Gerencia, bueno, lo pensábamos, vale. Pero, no lo entendíamos (E-Z-05, febrero, 2006)».

Con el fin de ilustrarlo más específicamente, lo anteriormente señalado, a continuación se muestra dicho marco de referencia del apartado 2.4.:

**Figura 49. Impacto de la aplicación de la MCP en las particularidades de la Gestión Pública de la Gerencia de Urbanismo**



Fuente: Diseño propio  
 Nota: El símbolo (+) se debe entender como un impacto positivo de la MCP en la particularidad, para el símbolo (-), un impacto negativo. Y para la letra (N), sin ningún impacto, un efecto Neutro.

#### 4.3.6. Interpretación del Investigador

El análisis de este caso en particular (la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza) me ha permitido profundizar aún más sobre la pregunta de investigación que rige este estudio: **¿Cómo se genera la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones Públicas?** La razón de la riqueza de los datos obtenidos con este caso, es que se ha podido comprender con el análisis de los patrones encontrados, cómo puede mejorar de manera sostenida una unidad organizacional de una Administración local, ante una situación tan crítica y caótica de la cual partían. Por tal

motivo y tal como se describió durante el caso, la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza ha demostrado desde su *etapa evolutiva de desgobierno* su constancia y compromiso por responder a las presiones que en materia de calidad del servicio (de Urbanismo) los ciudadanos de Zaragoza habían generado. Esta razón fue uno de sus principales motivadores para adquirir y utilizar un modelo guía de Calidad y Mejora Continua de Procesos como el ISO 9000. Su aplicación y mantenimiento por más de seis años efectivos se ha enfocado en la documentación, rediseño, certificación y monitoreo del 90% de sus procesos de servicio (ver tabla 33). Además, este esfuerzo por mejorar continuamente sus procesos, ha brindado algunos resultados que han conducido a la Gerencia de Urbanismo, por lo menos, a normalizar la operación de sus servicios frente a los plazos de tiempo que tiene establecido por ley y que ha puesto a disposición del ciudadano. Cabe resaltar en este rubro, que un hallazgo sobresaliente encontrado fue la fuerte tendencia de la Gerencia de Urbanismo por **documentar y medir sus procesos de manera constante y sistematizada en toda la gestión de la unidad organizacional**.

De acuerdo a la evidencia encontrada, todo el sistema de medición de los procesos de servicio, basado en cuadros de mando, auditorías internas e indicadores de calidad, les ha representado el medio por el cual, la Gerencia de Urbanismo, mantiene un enfoque horizontal de procesos. Y aunque este tipo de mecanismos de medición, representan requisitos necesarios que la misma norma ISO 9000 les ha exigido para la certificación de sus procesos (Terziovski y Power, 2007), la Gerencia de Urbanismo, ha ido más allá, que simplemente cumplir con ellos. De hecho, esta área del Ayuntamiento de Zaragoza, tal como se describe en el caso, ha comenzado a descubrir el potencial que puede tener su Sistema de Calidad a través de la MCP, no sólo como un mecanismo de documentación y certificación de los procesos de trabajo, sino como, un instrumento central que les ayuda a mejorar, normalizar, para nuevamente mejorar los procesos y los servicios públicos de manera sostenida a lo largo de los años. Evitando así, regresar a los niveles iniciales de retrasos en los trámites, tiempos muertos, bajo control operativo, y por supuesto, quejas e insatisfacción del ciudadano-cliente de los servicios que recibía, los cuales fueron descritos durante la *etapa evolutiva de desgobierno*.

Los resultados aquí encontrados, me indican que **este proceso de rediseño-certificación y medición constante, para nuevamente rediseñar (mejorar)** que la Gerencia de Urbanismo llevó acabo durante las etapas evolutivas difiere de lo indicado por la literatura académica del tema, referente a las críticas que se han hecho, que indican que la aplicación de la norma ISO 9000 en un entorno privado y público provoca más «burocracia,

entendida como exceso de documentación» , de la que ya se tiene (Avery, 1994; Chu *et al.*, 2001; Kanji y Moura, 2007). De hecho, de acuerdo a las evidencias encontradas, la Gerencia de Urbanismo ha centrado como fin último al implantar la norma ISO 9000 en su gestión, la mejora de sus procesos de servicio y no la certificación de los mismos.

Por todo lo anterior, y de acuerdo a las evidencias encontradas se lograron determinar siete elementos característicos que influyen en la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en la Gerencia de Urbanismo. A continuación se relacionan:

1. **La aplicación adaptada de la norma ISO 9000 a la realidad de su gestión operativa**, la cual, les sirva de referencia y guía para documentar y mejorar los procesos de trabajo.
2. **La aplicación de la MCP del tipo de rediseño de procesos antes de certificar los procesos de trabajo**, asegura procesos eficaces y eficientes que son congruentes con la garantía de calidad que califica la norma ISO 9000.
3. La implantación y mantenimiento del Sistema de Calidad a través de la norma ISO 9000 por partes o en bloques, **permite crear espacios de reflexión y feedback**, que sirven como inputs para planificar y actuar cada etapa en base a hechos y datos (**aprendiendo de cada etapa evolutiva**).
4. Contar con **un responsable o agente de mejora que ejerza un liderazgo técnico** para sostener el impulso del esfuerzo de la MCP, pieza bastante característica a través de la figura del Director del Proyecto (Pepe).
5. **Aprovechar la continuidad y oportunidades ocurridas en la esfera política** para conseguir los apoyos y soportes necesarios que inicien y mantengan el modelo requerido (**Surfear en la cresta de olas altas**).
6. Énfasis en programas de **formación y entrenamiento continuos y actualizados**, en el que se combine teoría con práctica.
7. El **sistema de medición del rendimiento de los procesos**, aunado al feedback de las auditorias, son elementos básicos para el funcionamiento y la sostenibilidad de la MCP.

Finalmente y de igual manera, se evaluó de forma cualitativa la generación del camino de sostenibilidad, por lo que se puede indicar que **la Gerencia de Urbanismo se encuentra con una calificación de 3**. En una escala en el que 5 (Alta presencia de la sostenibilidad), 4 (presencia institucionalizada), 3 (presencia en desarrollo), 2 (presencia débil inicial), 1 (presencia aislada y esporádica), 0 (nula presencia).



## 4.4. El caso retrospectivo del Ayuntamiento de ALCOBENDAS: El sello de oro, el premio a la continuidad.

### 4.4.1. Descripción del contexto

El último de los casos estudiados fue el del Ayuntamiento de Alcobendas, municipio ubicado en el área metropolitana de Madrid. Al igual que el Ayuntamiento de Esplugues, la Administración local de Alcobendas es considerada en el ámbito público español, como uno de los pioneros en temas de Gestión por Calidad Total y Excelencia en los gobiernos locales (Palacios *et al.*, 2001). Teniendo en cuenta este antecedente, se describe a continuación este caso de estudio desde una perspectiva retrospectiva.

Alcobendas, es una ciudad situada en el norte de la corona metropolitana de Madrid, en el punto kilométrico 16 de la N-1. Su término municipal ocupa una superficie de 45 km<sup>2</sup>. En este territorio municipal, predominan las actividades industriales y de servicios, y en su seno, la ciudad alberga una población de 107,098 habitantes de acuerdo a datos del Ayuntamiento de enero de 2006. Desde las primeras elecciones democráticas en 1979, este Ayuntamiento de tamaño medio, ha tenido que enfrentarse a situación de cambio muy importantes en su entorno y en las demandas de los ciudadanos, desde un crecimiento demográfico espectacular (casi 20,000 habitantes en 12 años), hasta una fuerte carencia de infraestructuras y equipamientos vinculados con la mejora de la calidad de vida de la población (Mendoza, 1995). Por esta razón, durante este período de tiempo, la acción municipal de la institución se ha caracterizado en un marcado énfasis en los servicios socioculturales, el desarrollo de nuevos mecanismos de modernización e innovación en su gestión (Metodologías participativas, Proyectos tecnológicos), y por la capacidad para gestionar el planeamiento urbano de gran envergadura.

Este planeamiento urbano ha sido proyectado desde los años ochenta, por el equipo de gobierno de Alcobendas, con el fin de gestionar y propiciar el desarrollo de una infraestructura industrial y de servicio, que paulatinamente ha hecho posible que esta ciudad, se convierta en un foco de atracción de inversiones de empresas privadas, las cuales han visualizado en Alcobendas un potencial de desarrollo de sus negocios que como ciudad activa y pujante les presenta. Su cercanía al aeropuerto de Barajas (sólo 5 Km.), a la ciudad de Madrid (a 17 Km., de la Puerta del Sol), y la coyuntura de crecimiento económica generada en la segunda de la mitad de la década de los ochenta (Con los polos de desarrollos del norte- Parque tecnológico del Arroyo de la Vega-), son factores esenciales que han hecho posible la *gestión de esas potencialidades*.

Esta misma gestión de sus propias potencialidades, ha llevado al Ayuntamiento de Alcobendas a una verdadera transformación durante todos estos años. Así por ejemplo, cabe citar en el rubro del desarrollo sociocultural la creación de escuelas, de la Universidad Popular, de bibliotecas públicas, de casas de cultura, juventud y mujer, de un polideportivo cubierto que cubre una gran cantidad de servicio, etc. Por otro lado, en cuanto al desarrollo industrial y de servicios se han generado más de 60,000 empleos tan sólo en el año 2006 en sus parques empresariales, además de presentar datos de desempleo muy bajos comparables con el resto de España y la propia Comunidad de Madrid (con una tasa de 6,41 en el año 2004). Por último en cuanto a la dimensión urbanística, destaca el notable aumento de las zonas verdes que llegan alcanzar hasta los 607,000 m<sup>2</sup>, además de las grandes operaciones de remodelación urbana, entre los que destacan el Museo de Ciencia, el edificio del nuevo Ayuntamiento en su momento, y la creación de las zonas industriales (Ayuntamiento de Alcobendas, 2006).

Por todos estos motivos, la ciudad de Alcobendas, se presenta como una zona urbana con amplios potenciales de desarrollo industrial y de servicio, en dónde la manera de enfocar la gestión pública se convierte en un tema sumamente prioritario. Incluso se puede indicar, que su modelo de gestión, no sólo ha sido prioritario para el Ayuntamiento, sino que ha sido un elemento de transformación y mejora continua por varios años. Hecho que tanto los ciudadanos, los políticos, las asociaciones del municipio, los empleados, y otros actores interesados han apoyado claramente. Resaltando además, que su sistema y modelo de gestión ha sido avalado en varias ocasiones a través de reconocimientos y premios obtenidos en diferentes ámbitos nacionales e internacionales. Entre ellos se encuentran: el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público, buena práctica española en la conferencia de Róterdam, y más recientemente, el Sello de Oro de Excelencia Europea en 2005 y el Premio en la excelencia en la gestión pública del MAP en 2006 (Díaz-Méndez y Cuellar-Martin, 2007).

#### **4.4.1.1. Contexto Político**

*«En 1979, después de las elecciones a los primeros Ayuntamientos democráticos. Los que nos hicimos cargo de la gestión, veníamos de la empresa privada y teníamos la visión de excelencia. Soy alcalde desde 1983 y primer teniente de alcalde desde 1979. Prácticamente desde entonces, nuestro empeño ha estado en hacer funcionar nuestra Administración como el Corte Inglés que en aquella época era la empresa que suponía el prestigio y la calidad de los servicios... (Entrevista realizada al Alcalde de Alcobendas publicada en el periódico VISION del Club de Gestión, enero de 2006, año IV, No. 36, p.12)».*

Tal como se observa en la cita anterior, el Ayuntamiento de Alcobendas se ha venido presentando desde su conformación como Ayuntamiento democrático en 1979, con una continuidad en la figura de su Alcalde, Don José Caballero, por lo que su estabilidad

política en el gobierno de la ciudad, ha sido sustentada en la mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que ha conseguido todas las elecciones realizadas desde aquella época. Aunque en las elecciones sucedidas el día 27 de mayo de 2007, se generó un cambio de importancia al ganar el mayor número de concejales el Partido Popular, con 14 de los 11 que tenía, rompiendo la hegemonía de tres ciclos que el PSOE tenía – se indica esta situación al momento de escribir esta memoria de tesis, pero se desconoce el efecto que tendrá en la sostenibilidad de la MCP de la institución –.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Alcobendas gobierna y gestiona a través de un Pleno Municipal formado por 25 Concejales electos, entre los que eligen al Alcalde, que preside a la institución. El Alcalde y la *Junta de Gobierno Local*, compuesta además del edil, por los Tenientes de Alcalde, son los órganos que mantienen el funcionamiento de la institución pública. Ocho Tenientes Alcaldes presiden y coordinan cada una de las Áreas de actuación municipal prioritarias para la institución, además de dichos funcionarios, se encuentran también en el organigrama político el resto de los Concejales Delegado<sup>210</sup> que dirigen y coordinan los siguientes niveles de responsabilidades de las tareas gubernamentales. A este nivel de responsabilidad se conforma el *Equipo de Gobierno*, junto con el Alcalde Presidente, los cuales conforman el entorno o dimensión política de la institución (ver figura 50).

Una de las Áreas Municipales, dirigida por el 1er. Teniente de Alcalde, el Sr. Manuel Aragüete, es decir, la Delegación de Planificación y Calidad, Organización e Informática, Estudios y Evaluación, Asesoría Jurídica, Contratación y Patrimonio, ha jugado un papel muy activo en el esfuerzo de Gestión por Calidad Total y MCP del Ayuntamiento a lo largo de los años. Su responsabilidad municipal ha sido funcionar como staff de Alcaldía y del Equipo de Gobierno para desarrollar, impulsar y comunicar la modernización de la Administración del Ayuntamiento de Alcobendas, además, de operar como el vínculo de apoyo y coordinación entre la estrategia (la planificación) y la gestión política. Observemos la siguiente cita que al respecto señala un funcionario de la Administración local:

*«En todos esos años yo me ocupado de dirigir todo eso en relación con el Teniente de Alcalde, él lo tenía claro, y yo también lo tenía claro, y lo fuimos diseñando. Este hombre el Primer Teniente de Alcalde tiene mucho peso político en el equipo de gobierno, portavoz, concejal de hacienda en su momento, por tanto, el Alcalde siempre lo ha apoyado, ha representado una pieza clave en cada fase que hemos intentado y yo creo que su aporte ha sido vital y necesario (E-A-01, junio, 2006)».*

---

<sup>210</sup> Los concejales delegados se dividen en doce delegaciones dentro de su contexto político que a continuación se mencionan: 1) la Delegación de Planificación y Calidad, Organización e Informática, Estudios y Evaluación, Asesoría Jurídica, Contratación, Patrimonio y Servicios Generales; 2) la Delegación de Urbanismo y Vivienda; 3) la Delegación de Economía, Hacienda y Recursos Humanos; 4) la Delegación de Servicios Públicos, Mantenimiento, Transportes y Obras; 6) la Delegación de Cultura, Juventud, Educación e Infancia; 7) la Delegación de Deportes; 8) la Delegación de Salud, Consumo, Mayores, Servicios Sociales y Mujer; 9) la Delegación de Seguridad Ciudadana, Tráfico y Protección Civil, 10) la Delegación de Alcobendas Ensanche; 11) la Delegación de Alcobendas Norte; 12) La Delegación de Alcobendas Urbanizaciones. Dato obtenido de la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006), p. 27.

#### 4.4.1.2. Contexto Técnico

Para la gestión directa de toda la operación técnica de carácter municipal, el Ayuntamiento de Alcobendas dispone en la actualidad de 1,139 empleados públicos (dato octubre de 2006) y un presupuesto anual de 180,5 millones de euros (dato de 2005)<sup>211</sup>, gestionados a través de una estructura que reúne por sí mismo, la organización del Ayuntamiento, tres Patronatos y cuatro empresas públicas (estructura organizacional descentralizada con modelos gerenciales)<sup>212</sup>. Dejando atrás, su esquema de descentralización (patronatos y empresas públicas), **la estructura organizacional que presenta sólo el Ayuntamiento de Alcobendas, es del tipo clásico político fragmentado**, el cual, utiliza las figuras de los Tenientes de Alcalde y Concejales como regidores de diferentes áreas técnicas del Ayuntamiento (Ramió-Matas, 1999) (ver figura 50). De esta manera, el modelo de Alcobendas se estructura de forma vertical y jerárquica, partiendo de la dimensión política (Tenientes de Alcalde y Concejales), pasando por las esferas directivas hasta llegar al nivel operativo (mandos intermedios y empleados), en dónde se encuentran las unidades, las oficinas y los servicios.

Por tal motivo, como se puede observar en la figura 50, el Ayuntamiento de Alcobendas presenta 7 Áreas de actuación municipal sectoriales en su dimensión política, las cuales, en su dimensión técnica profesional son operadas por 10 direcciones y una coordinación general, con sus respectivos servicios, unidades y oficinas. Sin embargo, entendiendo que este tipo modelo estructural (Político fragmentado) les ha generado durante un período histórico de su gestión una serie de disfunciones y problemas tanto de comunicación, como de fragmentación y coordinación de procesos y tareas municipales (Díaz Méndez 2001, p. 2), el Ayuntamiento de Alcobendas ha generado una serie de figuras organizacionales que han ayudado a minimizar o eliminar este tipo disfunciones o problemas que el modelo les presenta. A continuación se describen cada una de ellas:

---

<sup>211</sup> En el período comprendido entre 1982 y 2005, el presupuesto total de Alcobendas pasó de 1,64 a más de 180, 5 millones de euros, mientras que su plantilla pasó de 220 a 1134 empleados. Además de este crecimiento, la plantilla experimentó cambios en su composición, es decir, un porcentaje importante de los nuevos empleados estaban compuestos por técnicos medios y superiores, posibilitando un elevado grado de profesionalidad de los equipos de trabajo y de los gestores. Actualmente el 45% tiene estudios de licenciatura, diplomado o nivel secundaria. Datos obtenidos de Mendoza, X., (1995). La programación por Objetivos en el Ayuntamiento de Alcobendas (A). Caso de Estudio del Instituto de Dirección y Gestión Pública. ESADE. p. 2 y la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006), p. 200.

<sup>212</sup> En este sentido, el Ayuntamiento de Alcobendas utiliza parte del modelo de agencias, además del modelo clásico burocrático caracterizado por el político fragmentado. De esta manera, los tres patronatos indicados en la descripción del caso son el Socio-Cultural (con 300 empleados), el de Deportes con 130 empleados, y el de Salud e Integración social, con 114 empleados. Además de los patronatos que se indican también se conformaron tres empresas públicas como parte de su proceso de descentralización puesto en marcha desde 1984, dichas organizaciones son SEROMA, S.A., dedicada al mantenimiento urbano y obras (328 empleados); SOGEPRIMA, S.A. con 9 empleados dedicada a la gestión del patrimonio inmobiliario municipal; y finalmente las organizaciones de EMARSA (con 16 empleados), dedicada a la recaudación municipal; y EMVIALSA (8 empleados), la cual tiene como objetivo la promoción de vivienda en Alcobendas.

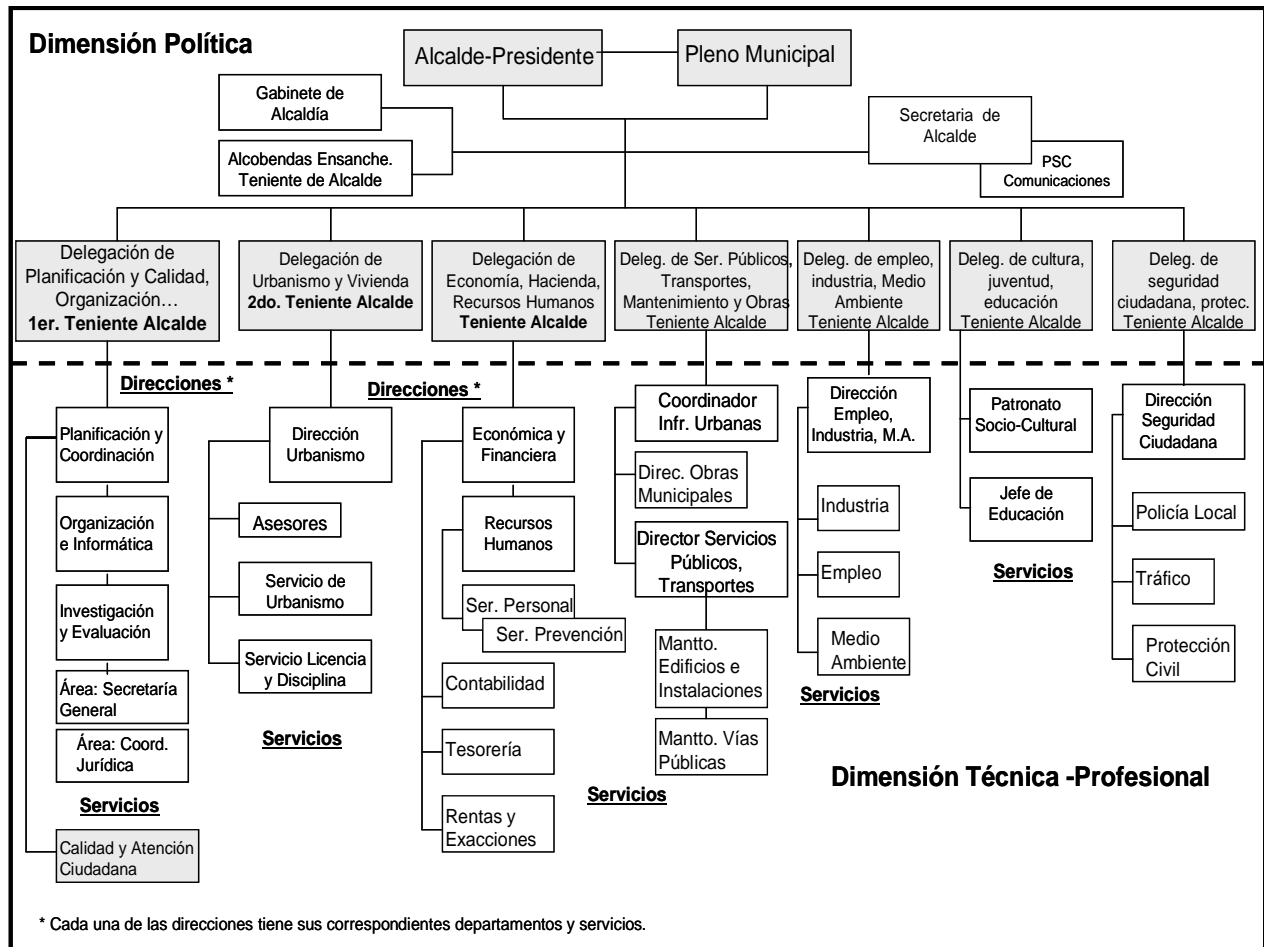
- **Junta de Gobierno Local:** Se reúne semanalmente con el propósito de asistir al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones y tomar acuerdos. Lo preside el mismo Alcalde y los Tenientes de Alcalde.
- **Equipo de Gobierno:** Conformado por el Alcalde y los concejales se reúne semanalmente para aportar su visión que va en consonancia con los resultados electorales y las demandas ciudadanas.
- **La Comisión Directiva:** Para Alcobendas, es el principal órgano colegiado facilitador de la gestión operativa y administrativa. Está integrada por todos los Directores de área y gerentes de la institución y presidida por el Alcalde y el Primer Teniente de Alcalde. Además es la propietaria del Plan de Calidad Corporativo, y la responsable de impulsar y realizar el seguimiento de la implantación y valoración de las herramientas y resultados de los Planes de Calidad.
- **El Comité de Coordinación:** El último órgano que presenta esta institución creado en su presenta legislatura, es el mencionado Comité de Coordinación. Su finalidad es facilitar la coordinación y el enlace entre la gestión política y técnica operativa. Está conformado por cuatro directores de las principales áreas de actuación del Ayuntamiento, cada uno de ellos realiza un rol de coordinador (y no de ejecutivos), y son los encargados de coordinar los principales ámbitos de la gestión<sup>213</sup>. Por otro lado, además de dar seguimiento al PAM y a las iniciativas de tipo transversal (enfoque de procesos), otras las funciones del Comité es la de diseñar estrategias corporativas que ayuden a mejorar el rendimiento operativo de la institución<sup>214</sup>.
- **Comités Impulsores de la Calidad.** En las diferentes unidades del Ayuntamiento, se han conformado este tipo de Comités. El funcionamiento y composición de los mismos tiende a ser semejantes entre ellos. Sin embargo, se les solicita algunos requisitos básicos tales como la invitación al comité de empresa a participar con el fin de implicar a los líderes sindicales, además de que la presidencia debe hacerse cargo por parte del directivo del área.

---

<sup>213</sup> En particular se hace referencia a iniciativas de corte transversal u horizontal enfocadas a mejorar los procesos estratégicos, de apoyo, de Servicio de la ciudad, de servicio al ciudadano, y a los procesos jurídicos y de Fiscalización.

<sup>214</sup> Además del Comité de Coordinación como cabeza, también existen el *Comité de Resultados*, conformado por 11 directores de área, se reúne trimestralmente para analizar los avances del plan de inversiones, criterios del presupuesto, etc.; *El Comité de Recursos Humanos*, integrado por los directores de planificación y de Recursos Humanos y organización, se reúne de manera mensual y bimensual, y analiza temas como el desarrollo de las personas, la mejora de procesos orientadas a las personas, y la comunicación interna; y finalmente el *Comité de Marketing*, formado por el Alcalde, el Director de Planificación, y el área de Comunicación, se reúnen trimestralmente, y busca mantener un seguimiento de la imagen Institucional de la ciudad.

Figura 50. Organigrama del Ayuntamiento de Alcobendas



Fuente: Adaptado del organigrama de la estructura reportada por el Departamento de Organización del Ayuntamiento de Alcobendas. 05 de junio 2006.

Tal como se describe, el **Comité de Coordinación Institucional**, además de servir de enlace entre la esfera política y la operativa, funciona, como el principal instrumento que ayuda a minimizar la estructuración vertical y jerárquica del modelo de estructura organizacional vigente en el Ayuntamiento (Clásico Político Fragmentado). En este sentido, el Director de Planificación, Coordinación y Calidad, Antonio Díaz indica al respecto:

**«La tercera es que debemos crear un modelo de liderazgo y coordinación, cuando digo un modelo de liderazgo, me refiero al liderazgo político que siempre lo marcan, me refiero sobretodo al modelo de liderazgo es algo que se construye, tiene que ver transparencia, por una parte existe la línea jerárquica, Alcalde, Concejales, Directivos, pero en paralelo, tienes que crear un sistema de coordinación, este tiene que soportar en el día a día de la operación. Este sistema de coordinación está conformado por varios comités de coordinación, directivo, de resultados, de recursos humanos, de marketing. En ellos, no existe ninguna jerarquía, pero si capacidad de coordinar el ámbito de responsabilidad, todos se apoyan generando un equipo de trabajo, esto provoca una transversalidad, una transparencia, un desarrollo y sentido en el trabajo en equipo, en definitiva, aquí se juegan los valores establecidos en nuestra filosofía, aquí están verdaderamente los valores de la organización, la participación, el trabajo en equipo, se los digo, estos son nuestros valores (E-A-01, junio, 2006)».**

#### 4.4.1.3. Contexto Estratégico

Desde que se elaboró e implantó el primer Plan Estratégico de esta Administración local (1995-2005), el Ayuntamiento de Alcobendas mantiene como principal instrumento de planificación de la institución al **Plan de Actuación Municipal –PAM** (actualmente rige la legislatura 2004-2007). Así que el PAM 2004-2007, es el mecanismo estratégico interno que refleja las prioridades políticas del gobierno municipal. Una de las mencionadas directrices políticas, la quinta en específico, es la que se refiere al tema de la «**Calidad de servicio y atención al ciudadano**», de la cual emanan objetivos específicos que contribuyen a la planificación del esfuerzo de calidad y mejora continua.

El funcionamiento del PAM de Alcobendas, se sustenta en una serie de principios estratégicos que conforman su filosofía como institución. Entre estos principios se encuentran **la Misión, la Visión y los Valores** que fueron elaborados y aprobados como resultado del 2do. Plan de Calidad de la institución en los años 2000 y 2002. De acuerdo a su Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006, p. 48), la Misión del Ayuntamiento se contempla desde una doble perspectiva: la de *gobierno* (ejercicio de competencias) y la de *gestión*, es decir, por la prestación de los servicios y calidad de vida. Por otro lado, la visión contempla las aspiraciones de esta institución pública orientada al cumplimiento de la Misión. Finalmente, los valores y principios éticos que forman parte de la coherencia que busca el Ayuntamiento en cada una de las personas de su institución. En la siguiente tabla se describen cada uno de dichos elementos:

**Tabla 36. Elementos del contexto estratégico del Ayuntamiento de Alcobendas**

Misión	Visión
Gobernar y gestionar la ciudad prestando servicios a sus ciudadanos. Esto se traduce en mantener y potenciar: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad de Vida.</li> <li>• Bienestar Social.</li> <li>• Equilibrio Social.</li> <li>• Desarrollo Sostenible.</li> </ul>	Mejorar Continuamente el servicio a los vecinos, siendo a la vez referencia de excelencia entre los Ayuntamientos de España y Europa. Esto implica: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia y tratamiento óptimo de recursos.</li> <li>• Excelencia de servicio al ciudadano.</li> <li>• La participación y diversidad cultural de los ciudadanos como elementos de identidad de la ciudad.</li> <li>• Máxima implicación y participación de los empleados públicos.</li> </ul>
Valores y Principios Éticos	
1. Orientación al ciudadano. <ul style="list-style-type: none"> <li>• El ciudadano es la Razón de Ser de la institución.</li> <li>• La mejora constante del servicio al Ciudadano es nuestro distintivo principal.</li> </ul> 2. Participación de los ciudadanos. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento de sus necesidades y expectativas.</li> <li>• Implicación y participación de los ciudadanos y las asociaciones.</li> </ul>	

3. Orientación a Objetivos y Resultados.
  - Compromiso con los objetivos de la institución.
  - Responsabilidad en los resultados.
4. Cultura de Transparencia y Participación.
  - Conocimiento de la Misión, Visión y Valores.
  - Intervención en la definición de los objetivos.
  - Participación en la mejora del trabajo.
5. Cultura de Colaboración y Coordinación.
  - Sentido de pertenencia a la institución.
  - Trabajar coordinadamente hacia la consecución de objetivos compartidos: Trabajo en equipo.
6. Responsabilidad y Conciencia de Costes.
  - Conciencia de gestión de recursos de los ciudadanos.
  - Gestión responsable y eficiente de los recursos.

Fuente: Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas. 2006. Pág. 48

Para el año 2003, el Ayuntamiento de Alcobendas inició la revisión final del estado de implantación de los proyectos que conformaban el **1er. Plan Estratégico del Ayuntamiento**. De esta manera, se dieron a la tarea de conformar un foro, en el cual, se les ofreció a los ciudadanos, la posibilidad de participar en un balance de los resultados de este primer esfuerzo estratégico calidad y Mejora Continua de Procesos. Al tiempo que permitiría formular la nueva visión y propuesta estratégica a un horizonte de 10 años. El resultado de este foro participativo fue el **2do. Plan Estratégico de la Ciudad (2005-2015)**<sup>215</sup> que tuvo como lema: «*Alcobendas la Ciudad que queremos*». De acuerdo al Director de Planificación, Coordinación y Calidad (Antonio), este nuevo Plan Estratégico de Ciudad tiene que fomentar la interacción entre los agentes económicos y sociales de la ciudad (actores interesados), abriendo desde su perspectiva, un autentico *proceso de aprendizaje*, entre la institución y la ciudad. Entonces se busca como principal estrategia según Antonio: «***un Ayuntamiento Inteligente que tenga un Modelo de Gestión Integrador***». En sus propios términos:

*«Retomando la etapa que estamos ahora, que le estamos llamando la etapa de innovación, hacia un Ayuntamiento inteligente. Aquí estamos ahora, en mejorar el nivel de integración, tenemos que llegar a un nivel más alto en el nivel de integración y de coordinación. **Tenemos que integrar los sistemas, el modelo, los procesos, la atención, todo orientado al ciudadano, subir cada vez en ese proceso de integración. Estamos llevando a avanzar hacia un Ayuntamiento Inteligente**, que es esto de un Ayuntamiento Inteligente. Pues es el que tiene proyectos sobre si mismos, es el que capaz de tener todos los procesos orientados al ciudadano, y los está mejorando constantemente (E-A-01, junio, 2006)».*

<sup>215</sup> El Plan Estratégico de Ciudad de Alcobendas (2005-2015) tiene como objetivo general: "Alcobendas como proyecto colectivo, basado en la sostenibilidad del desarrollo, la cohesión social y la competitividad económica, que afirma su identidad y valores en unos ciudadanos, asociaciones y empresas comprometidos con la calidad de vida en su ciudad". Las cuatro estrategias que rigen el Plan son: 1) la sostenibilidad (ambiental) como motor de desarrollo. 2) los servicios a las personas como garantía de igualdad. 3) la competitividad económica, empleo e innovación. 4) la identidad y valores de ciudad como fundamento de convivencia.



En consonancia con la cita, en ella se indica, que la gestión y la mejora de los procesos resulta un elemento vital para consolidar la visión a 10 años del Plan de Ciudad y del Plan de Actuación Municipal de la presente legislatura. La forma en que el Ayuntamiento de Alcobendas ha clasificado los niveles de análisis y realización de esta actividad de mejora dentro del contexto estratégico se describen a continuación:

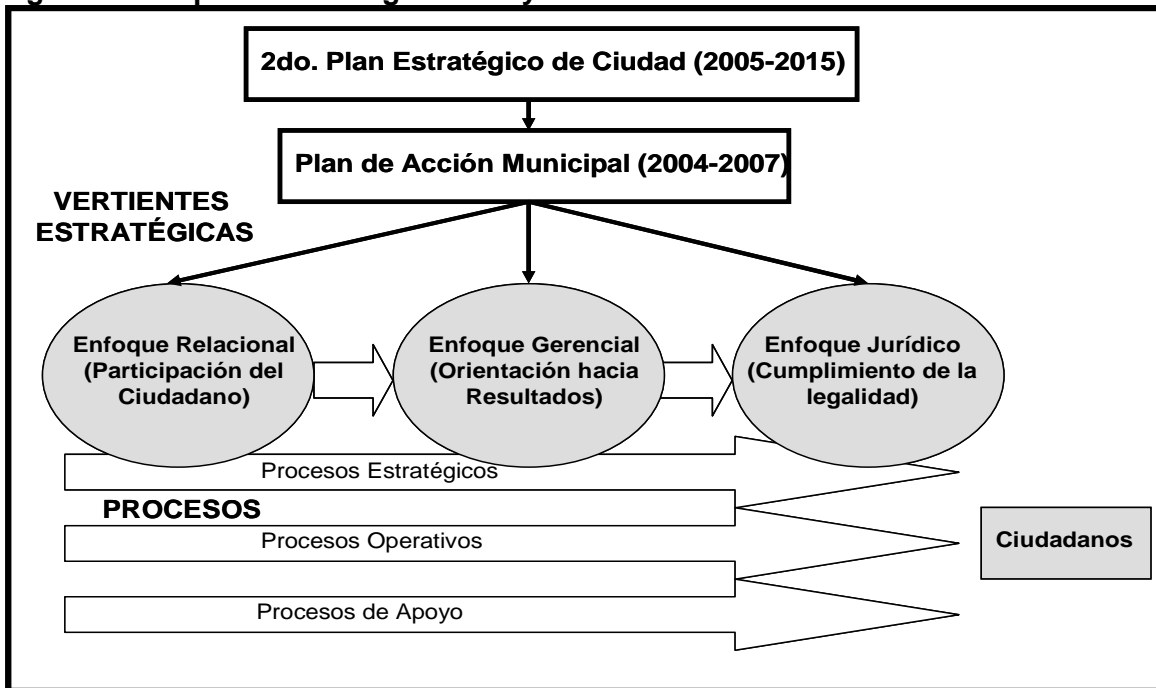
- **Estratégico:** Elaborar los mapas e inventarios de procesos del Ayuntamiento y sus respectivos patronatos, alineados a la Misión, Visión y Valores.
- **Funcional:** Mediante la implantación de procesos piloto, sobre todo aquellos de corte transversal.
- **Operativo:** A través de conseguir resultados específicos en procesos del tipo operativos, tales como certificaciones de ISO 9000, cartas de servicio, o rediseños de procesos a través de Talleres de Mejora.

Por último, se puede indicar, que el contexto estratégico del Ayuntamiento de Alcobendas se orienta en tres vertientes principales: la primera relacionada con un mecanismo de participación ciudadana, basado en los enfoques teóricos del Estado Relacional (Mendoza, 1996), en la cual, su instrumento operativo es el **Plan Estratégico de Ciudad**; la segunda vertiente, se encuentra en su enfoque a los resultados en la gestión, la cual, se encuentra sustentada en una visión gerencial de la actuación municipal, en esta vertiente su mecanismo fundamental es el **Plan de Actuación Municipal**. Por último, la tercera vertiente o la vertiente pública innata del Ayuntamiento, es decir, cuidar del cumplimiento del orden legal y jurídico. Con este modelo estratégico, integrador y coordinativo, que el Ayuntamiento de Alcobendas denomina como la búsqueda de un «*Ayuntamiento Inteligente*», la gestión y la mejora de los procesos, representa el elemento que integra las tres vertientes, ya que su naturaleza horizontal y transversal permite que atraviesen cada esfera hacia la consecución de los requerimientos de los ciudadanos. El Director de Planificación, Coordinación y Calidad condensa esta idea estratégica de la siguiente manera:

**«Cuando más inteligencia haya en esos tres, entonces la clave está en cómo se relacionan los tres, la clave de esta organización inteligente es aquella que tiene inteligencia, aquí o aquí, entre los módulos, con relación en cada momento, por lo cual a través de los procesos es que se unen, se funden, porque los procesos a través de su orientación al cliente atravesarían los tres, ese es un poco el resumen que podría ser (E-A-01, junio, 2006)».**

Por último, en el siguiente esquema se puede observar la relación de las diferentes vertientes del contexto estratégico, descritas con anterioridad:

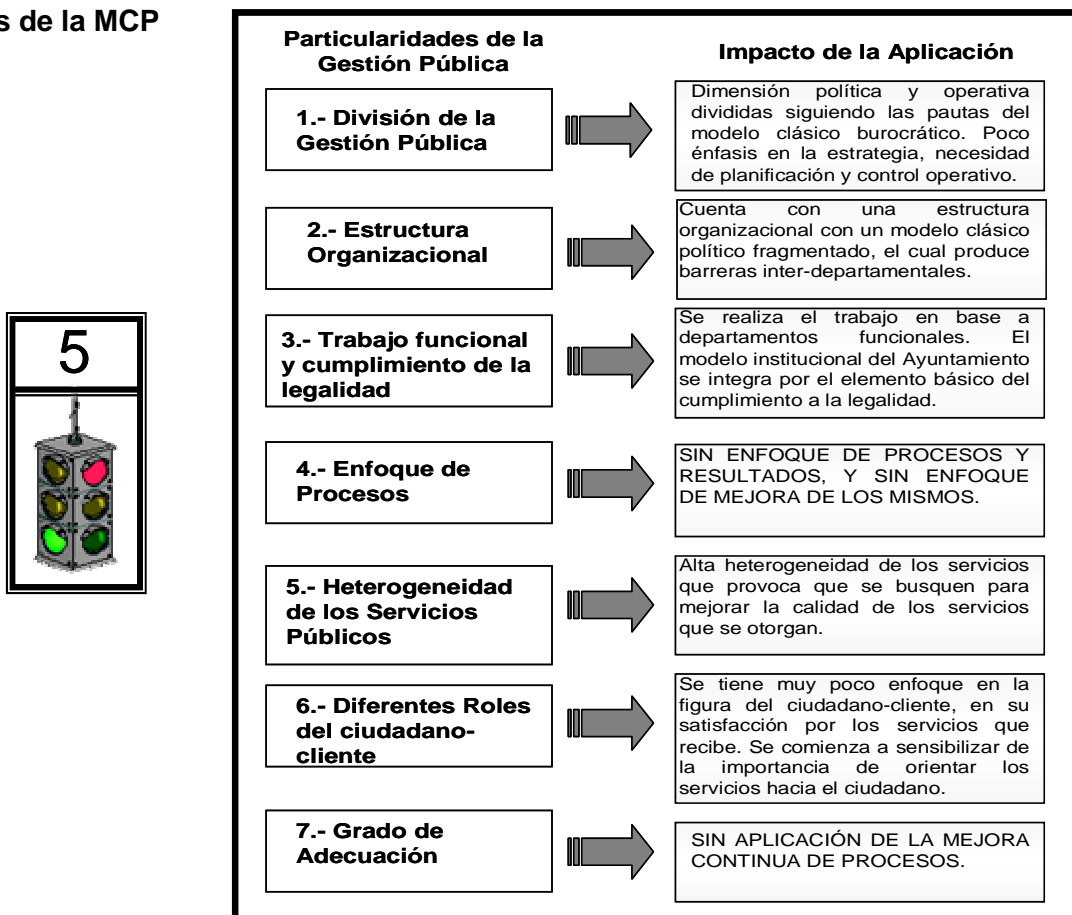
Figura 51. Esquema estratégico del Ayuntamiento de Alcobendas



Fuente: Esquema interpretado de la entrevista a Antonio Díaz Méndez. Director de Planificación, Coordinación y Calidad. Ayuntamiento de Alcobendas. 05 de junio de 2006. Otros elementos fueron tomados de la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006). Págs. 85-94.

A manera de resumen y siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., la gestión del Ayuntamiento de Alcobendas en este contexto, se particularizaba antes de la MCP de la siguiente manera:

Figura 52. Particularidades de la gestión pública del Ayuntamiento de Alcobendas antes de la MCP



Fuente: Diseño propio

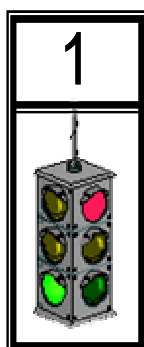
#### 4.4.2. ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas?

Alcobendas, desde sus inicios como Ayuntamiento democrático, siempre ha apostado por la mejora y la modernización. Y al igual que otras Administraciones locales, que comenzaron a mediados o finales de los ochenta esfuerzos de mejora o modernización, la comprensión de la Mejora Continua de Procesos (MCP) ha ido evolucionando conforme han ido aprendiendo acerca de esta aproximación gerencial. Así pues, el Ayuntamiento de Alcobendas comenzó dichos intentos al incorporar ciertas técnicas gerenciales a su quehacer cotidiano. Tal fue el caso, de la *Dirección por Objetivos* y de los *Estudios de Satisfacción de Usuarios* (en el siguiente apartado se describe a detalle el proceso evolutivo de dichos ejemplos). A partir de aquí, surgieron posteriormente, tanto en el Primero como segundo Plan de Calidad, diferentes líneas de acción que contenían como elemento central a la Mejora Continua de Procesos. Por lo tanto, para responder a la sub-pregunta de **¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas?**, es necesario analizar cómo ha sido la MCP en estas dos etapas. Primero, de acuerdo al Primer Plan de Calidad del Ayuntamiento, la MCP fue concebida como una metodología de solución de problemas de los procesos a través de implantar talleres de mejora o workshops, además, de visualizarse también como un mecanismo para documentar y estandarizar los procesos de trabajo del departamento de Licencias Urbanísticas (ISO 9000). En segundo lugar, durante el Segundo Plan de Calidad sucedió lo mismo, a partir de la incorporación de las auto-evaluaciones del EFQM, se afinaron aún más, los detalles correspondientes a comprender a la MCP como metodología de solución de problemas o de estandarización de los procesos.

No obstante, a partir de la integración del EFQM en el modelo de gestión municipal de Alcobendas, este Ayuntamiento, comenzó a vislumbrar a la Mejora Continua de Procesos desde una óptica más estratégica, en la que la mejora de los procesos representa un elemento aglutinador de sus principales propósitos como Administración local, es decir, su enfoque relacional (dirigido a los ciudadanos), su enfoque gerencial (dirigido a resultados), y el enfoque de la legalidad (ver figura 51). Por tal motivo, el Ayuntamiento de Alcobendas concibe en la actualidad a la Mejora Continua de Procesos como una pieza central de su modelo de gestión pública en la que de manera continua se realizan tres pasos esenciales en toda la organización para su cumplimiento. A continuación se describen estos tres pasos siguiendo lo descrito por Aragüetes Estevez y Díaz Méndez (2007, p. 350):

- **Paso 1.- Detectar y analizar los requerimientos y expectativas de la población de Alcobendas para convertirlos en el eje de la gestión municipal.** Para ello, el Ayuntamiento cuenta con un departamento especializado en investigación y múltiples fuentes de detección y escucha de los vecinos.
- **Paso 2.- Implantar unas herramientas para la mejora de la prestación de los servicios, tratando de garantizar que éstos se adecuan a los requerimientos y expectativas vecinales.** En esta segunda fase se profundiza en la participación de los empleados públicos a través de su implicación con propuestas y talleres de mejora.
- **Paso 3.- Evaluar los resultados obtenidos mediante encuestas en las que son los propios ciudadanos los que ponen nota a la gestión municipal.** Estos resultados se comunican y se difunden. La información obtenida, inicia de nuevo el ciclo de mejora continua.

Tabla 37. Cómo es la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas



Elementos de la MCP	Resultados
Principios Rectores y Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enfoque Coordinativo: <u>La Mejora Continua de Procesos es una estrategia fundamental que vincula, integra y coordina, la política relacional, su sistema gerencial, y el cumplimiento de la legalidad.</u></b></li> <li>• <b>Énfasis en aproximar y satisfacer al ciudadano:</b> La MCP funciona como el mecanismo de ayuda y de enlace para acercar y satisfacer al ciudadano.</li> </ul>
Modelos y Perspectivas de referencia de Calidad y Excelencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EFQM como principal modelo de referencia.</li> <li>• Aunque utilizan también, ISO 9000 (en Urbanismo).</li> <li>• La MCP en su dimensión del Kaizen (talleres-workshops), y de rediseño de procesos (Proyecto de licencias Nodo).</li> </ul>
Técnicas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres- workshops para solución de problemas.</li> <li>• Metodología de rediseño de procesos y mapas de Procesos.</li> <li>• Cuadros de Mando e indicadores de procesos y servicios.</li> <li>• Cartas de Servicio y autoevaluaciones de la EFQM.</li> <li>• Técnicas de Calidad en el Servicio (encuestas, paneles, etc.).</li> </ul>
Herramientas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagramas de flujo, de Pareto y de Gantt.</li> <li>• Hojas de verificación (Check list) y diagramas de Causa-Efecto.</li> <li>• Matriz de actividades que agregan valor.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.4.3. Descripción de la aplicación y evolución de la MCP

La descripción de la aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos que nos ayuda a responder las sub-preguntas de: ***¿Cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública de la Gerencia de Urbanismo?, y ¿que tipo de potenciadores, elementos básicos e inhibidores afloran en la MCP?*** De tal manera, que el proceso de aplicación y evolución que ha experimentado el Ayuntamiento de Alcobendas en materia de la mejora de su gestión a lo largo de los años, se pueden enmarcar como una serie de tres de etapas evolutivas identificadas durante el análisis del caso<sup>216</sup>. A continuación se enlistan:

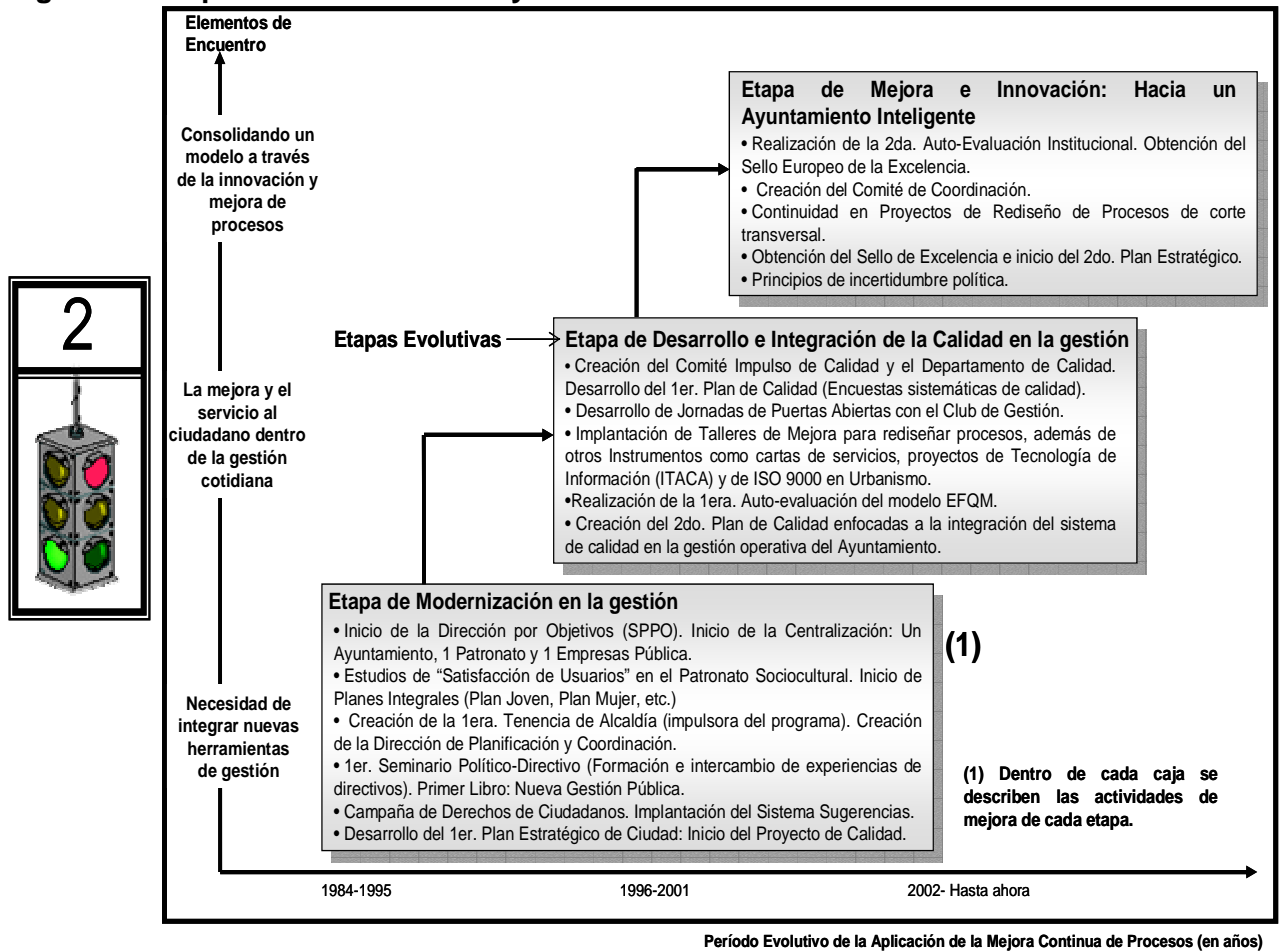
1. ***Etapas de Modernización en la Gestión (1984-1995).***
2. ***Etapas de Desarrollo e Integración de la Calidad en el Sistema de Gestión (1996-2001).***
3. ***Etapas de Mejora e Innovación: Hacia un Ayuntamiento Inteligente (2002-Hasta ahora).***

Cada una de ellas se pueden observar de manera esquemática en el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., de la revisión de literatura. En la siguiente figura se muestran:

---

<sup>216</sup> Dentro de la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006), se pueden encontrar las mismas etapas presentadas en esta investigación en su denominación (nombre de las mismas). No obstante, los datos obtenidos y descritos en las mismas dentro de la descripción de este caso de estudio, son el resultado del análisis de los diferentes métodos de recolección de datos de la investigación. Otro aspecto importante considerado para denominarlas de esta manera, fue que en la conclusión de cada etapa, el Ayuntamiento de Alcobendas siempre publicaba un libro como resultado de la reflexión y el aprendizaje obtenido en cada una de ellas. Así por ejemplo, durante la primera etapa se publicó el libro: *"Nueva Gestión Local. Modernización Municipal de Alcobendas. Editorial Popular, 1991"*, en la segunda etapa el libro: *"Alcobendas Plan Ciudad, Calidad y Modernización en la Gestión Pública. Ediciones Gestión 2000. Barcelona. 1997.* Y en la tercera etapa, con la *Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas 2006.*

Figura 53. Etapas Evolutivas en el Ayuntamiento de Alcobendas



Fuente: Diseño Propio.

#### 4.4.3.1. Etapa de Modernización en la Gestión (1984-1995)

Como ha sucedido en los anteriores casos presentados en esta memoria de tesis, el Ayuntamiento de Alcobendas se enfrentó a un gran reto después de su consolidación democrática en 1979, requería convertirse en una institución cercana y permeable a las múltiples necesidades que los ciudadanos emitían. Sin embargo, este gran reto no era nada y no ha sido nada sencillo, ya que el Ayuntamiento de Alcobendas era consciente de que contaba en aquel momento con una cultura administrativa tradicional – mucho más preocupada en asegurar la corrección formal de los procedimientos y el cumplimiento de los requisitos legales, sustentada en el modelo clásico burocrático –. Por lo que acercarse a las necesidades del ciudadano, le requería convertirse en una institución capaz de responder con agilidad y efectividad sus demandas.

Ya para mediados de los ochenta, los miembros del equipo de gobierno inmersos en esta compleja situación, también se encontraron con que el Ayuntamiento, crecía rápidamente

debido a la propia necesidad de cumplir con las demandas ciudadanas. Este hecho provocó, una expansión tan veloz y en ocasiones tan descontrolada, que llevó al equipo de gobierno del Ayuntamiento de Alcobendas a percibir una clara necesidad por reforzar el control de la gestión. En este sentido, basta recordar de acuerdo a lo indicado en el apartado del contexto técnico, que el Ayuntamiento de Alcobendas pasó de una organización central, a la creación de patronatos y empresas municipales, además de que experimentó un crecimiento de prácticamente el doble de su plantilla entre 1982 y 1986 (de 220 a 700). No obstante, todas estas situaciones y preocupaciones comenzaron a encontrar una salida cuando el 1er. Teniente de Alcalde y el Presidente del Patronato Sociocultural, también concejal, asistieron a un seminario de Dirección por Objetivos (DPO) a mediados de 1984. Terminado aquel seminario, llegaron al convencimiento de que esta aproximación gerencial, podría ser una herramienta útil para propiciar un cambio en la cultura organizativa de la institución que se orientara más a las necesidades del ciudadano y a los resultados de la gestión.

De esta propia iniciativa política, con carácter de innovadora, surgió la primera actividad de mejora de la primera etapa evolutiva de Alcobendas, es decir, se comienza la implantación del **Sistema de Planificación y Programación por Objetivos (SPPO)**. Una vez que el Alcalde Caballero aprobó la propuesta, se inició la implantación de la primera versión del SPPO liderado por el 1er. Teniente de Alcalde, no sin antes contratar una compañía consultora quién hizo el diseño, realizó un diagnóstico organizativo, y condujo dos seminarios cortos de formación dirigido a los Concejales y a los Directores de Área y mandos intermedios. Para la Directora del Servicio de Calidad y Atención a la Ciudadanía esta experiencia fue vivida bajo su apreciación de la siguiente manera:

*«Alcobendas pasó de ser una institución chiquitita que de pronto crece, y las personas y el Concejal siente un poco que no tienen control sobre la organización, y sobre lo que está pasando. Entonces busca un mecanismo de control, que es la dirección por objetivos. Busca dentro de las experiencias de gestión de empresas, busca algo que le permita enterarse por lo menos lo que está ocurriendo en la institución, tenía una estructura de organigramas. Contacta con una consultora, que me parece que se llamaba personas y sistemas, vamos me parece, es lo que yo he leído en la documentación que se ha manejando. Y bueno lo lanzan por esta línea, por esta línea, y por la constitución de algo que era el departamento de Organización, Recursos humanos e Informática, es decir, un núcleo preocupado por la mejora interna (E-A-02, junio, 2006)».*

Durante 1985, el primer año de implantación del SPPO, se comenzó a observar que esta primera versión no alcanzaba a ser aceptada por parte de los funcionarios que trabajaban en las áreas del Ayuntamiento. Existían alegaciones de la dificultad y complejidad del nuevo sistema, por ejemplo, justificaban el poco uso a la falta de tiempo, o la necesidad de atender a otras cuestiones más urgentes. Ya para el segundo año de desarrollo, muy

pocas áreas seguían trabajando en el esfuerzo, es más, algunas áreas del Ayuntamiento, lo abandonaron, porque simplemente lo consideraron como una *«imposición política»*, que sólo buscaba aumentar el control de la figura que lo lideraba (el Teniente de Alcalde de aquel momento). No obstante, para enero de 1986, se crea la ***Dirección de Organización de Personal***, que aunada a una serie de cambios en el equipo de gobierno, reiniciaron la iniciativa de mejora. Concretamente el Departamento de Organización de esta Dirección, elaboró nuevas normas en las que se recogían por ejemplo: las definiciones de algunos términos, con el fin de unificar criterios; unas instrucciones de programación y seguimiento más simples; y los soportes documentales a utilizar, también simplificados de gran manera.

Una vez que se aprobaron las modificaciones por parte del equipo de gobierno de aquella época, el Departamento de Organización comenzó a controlar y darle seguimiento a la actividad de mejora (SPPO). El resultado fue que a pesar de este nuevo esfuerzo, el SPPO seguía sin ser percibido, mayoritariamente, como un auténtico instrumento de gestión. Para Antonio Díaz, esta segunda etapa representó simplemente *«una fase más de papeleo»* en la que se tenía que cumplir con lo que la Dirección de Organización y Personal exigían, y por lo tanto, el SPPO se consideró una tarea más de la rutina, más que una verdadera herramienta de mejora. Toda esta experiencia provocó un sentimiento de «parón» de estancamiento en toda la institución. Sin embargo, hubo áreas del Ayuntamiento como el Patronato Socio-cultural, en la cuál el instrumento comenzó a ser aplicado desde una perspectiva muy práctica y muy adaptada a su realidad y a sus propias necesidades.

El Patronato Socio-Cultural estaba dirigido en ese entonces por el Sr. Manuel Aragüetes (Político que fue uno de los promotores iniciales del SPPO), y el Director del Plan Joven hasta 1991, Antonio Díaz (Funcionario Técnico). Lenta y paulatinamente fueron avanzando en la práctica del SPPO, hasta que se comenzaron a observar algunos beneficios dentro de su área. No obstante, siempre y en cada momento tenían que remar contra la corriente de un clima organizativo del Ayuntamiento poco favorable, caracterizado por resistencias del personal de otras áreas, provocado por la experiencia anterior. Pero aún así, su aplicación continuó, hasta que se presentó el momento de potenciarlo y revitalizarlo en el seno del Patronato, y esto se hizo a través de la implantación del ***«Plan de Juventud»***. La Directora del Servicio de Calidad y Atención a la Ciudadanía señala al respecto:

**«De ahí de este primer impulso, como todas las cosas en oleadas, va perdiendo sus fuerzas y llega un momento que el hacer los programas del SPPO, sistema de programación, participativa por objetivos, de ahí, se convierte en algo burocrático. Sigue con un carácter burocrático, ese núcleo que era organización, recursos humanos e informática, se va disgregando por la complejidad que va tomando, y también pierde ese lugar de impulso de la gestión de control y**



*mejora de la gestión. Y entonces, viene a sustituirle una oleada que somos los del ámbito socio-cultural que venimos de la planificación integral, yo entré en ese momento, estamos hablando más o menos del año 94, ese el momento de las políticas integrales de lo socio-cultural, de lo que es el programa de jóvenes..... Y Antonio desde lo que es la planificación integral, entorno a un colectivo determinado, mujeres, jóvenes, niños, estructurar las diferentes acciones de la institución. Tuvimos unas experiencias de planificación integral entorno a sectores, en concreto al sector juvenil, llamamos Plan Juvenil a este proyecto, hicimos toda una intervención, de estudiar la demanda, estructurarla, poner en relación a diferentes agentes internos y externos, buscar alianzas y partners. Y revisar todos los procesos de trabajo tanto en oferta como en manera de producirlos. Y entonces fuimos como una segunda oleada de mejora dentro de la organización (E-A-02, junio, 2006)».*

Como se puede observar en la cita expresada por la Directora de Calidad y de Atención a la Ciudadanía, el trabajo realizado con el Plan de Juventud<sup>217</sup> tuvo un carácter de corte horizontal, más de enfoque de proceso-transversal que involucraba a todas las áreas del Ayuntamiento, por lo que esta perspectiva proveyó la oportunidad para que Antonio Díaz y Manuel Aragüetes, demostraran el potencial que podría tener el uso del SPPO en cualquier plan o programa que se ejecutara. Después de poner en marcha una serie de encuestas internas con el personal, con el fin de entender las percepciones de la gente con respecto al SPPO, y así, evitar los errores del pasado, se envió a consideración del *pleno municipal*, el cual, lo aprobó en diciembre de 1990 con todo y su presupuesto para el primer año de desarrollo. El resultado no se hizo esperar, una vez que se presentó con los vecinos, esta iniciativa obtuvo un notable éxito y su impacto en la ciudad fue mayor incluso de lo esperado. Un ejemplo de ello, fue la puesta en marcha de ideas como la línea escolar de autobús a los institutos o el lanzamiento de las 700 viviendas para jóvenes.

Desde la perspectiva interna del Ayuntamiento de Alcobendas, el Plan de Juventud fue el primer hito con enfoque de proceso, que permitió mantener la continuidad del SPPO, ya que políticamente los resultados del mismo cambiaron la percepción que el Alcalde tenía hacia este primer esfuerzo de mejora. Adicionalmente, para finales de 1991 otra actividad de mejora también fue crucial durante esta etapa inicial de *Modernización de la Gestión*, me estoy refiriendo a la creación de la Primera Tenencia de Alcaldía responsable de la Delegación de Planificación y Coordinación, la cual fue diseñada para funcionar como equipo staff de la Alcaldía, siendo ésta la responsable de desarrollar el **Plan de Actuación Municipal**, así como, de funcionar de motor e impulsor de la modernización del Ayuntamiento de Alcobendas. Por otro lado, además de la formación de este órgano

---

<sup>217</sup> El Plan Juventud estaba conformado por 33 actuaciones y programas, el cual se había cuantificado para su tiempo en 1,345 millones de pesetas. Su nueva visión involucró desde los técnicos de la Casa de Juventud hasta los funcionarios responsables del área de Urbanismo del Ayuntamiento, este hecho facilitó la participación de los jóvenes empleados y directivos (Director de Urbanismo) que desarrollaron en conjunto los aspectos relativos a viviendas. Con esta nueva dinámica enfocada en un proceso transversal se comenzó a minimizar la tradicional división del trabajo entre las áreas, consecuencia del modelo político clásico fragmentado, obteniendo como resultado una mayor comunicación y trabajo en equipo entre directivos y técnicos.

político, también se creó el Departamento de Planificación y Coordinación (adscrito a la delegación de la 1era Tenencia de Alcaldía) en el cual, el antiguo responsable del Plan de Juventud fue nombrado como Director del mismo. Ambos organismos reflejaron un nuevo liderazgo político y técnico, que impulsó el esfuerzo de Mejora Continua de Procesos de la institución hacia nuevos niveles de credibilidad. Veamos por ejemplo la convicción y compromiso por parte de este responsable político cuando argumenta acerca del por qué es necesario mejorar y modernizar la gestión de una Administración local en el libro *Nueva Gestión Local. Modernización Municipal en Alcobendas* que elaboró en conjunto con su equipo de trabajo:

*«Parece existir en este momento un ambiente general más propicio a la modernización pero también, y sobre todo, creo que existe una urgencia–social, no sólo política– en este sentido. Es necesario encontrar sistemas que nos ayuden a desarrollar una gestión eficiente y para hacer llegar a los ciudadanos nuestros esfuerzos de una manera entendible. Se trata, en definitiva, de un requerimiento de mejora que nada serviría si no es comprendido y apreciado por los ciudadanos....[.]...En ese sentido, la modernización no es sino una herramienta para cumplir los objetivos de mejora y calidad de nuestro servicio a los ciudadanos. Lo contrario sería un enfoque tecnocrático muy alejado de nuestro compromiso y de lo que realmente pretendemos. (Ayuntamiento de Alcobendas (1991).”Nueva Gestión Local. Modernización Municipal en Alcobendas”. Editorial Popular, pp. 37-39)».*

De manera complementaria, se realizaron también dentro de esta evolutiva una serie de **Estudios de Necesidades Socioculturales** que posteriormente fueron complementados con las **Encuestas de Satisfacción de Usuarios**<sup>218</sup>, herramientas que fueron necesarias para medir la evolución de los servicios en términos de calidad. En aquel determinado momento para el Ayuntamiento de Alcobendas, ya no era suficiente brindar sólo más servicios a los ciudadanos – variedad –, se hacía necesario que dichos servicios, se adaptaran de manera más estrecha a las necesidades y expectativas que los mismos ciudadanos de Alcobendas pedían. Por esta razón, esta nueva fuente información funcionó como un primer paso para identificar la problemática y requerimientos de los diferentes ciudadanos.

De esta manera, con todas estas actividades de mejora en marcha, la actuación hacia la Mejora Continua de Procesos en la institución había comenzado ha rodar durante esta primera etapa evolutiva, tanto el 1er. Teniente de Alcalde (Manuel Aragüete), como el Director de Planificación y Coordinación (Antonio Díaz) se dieron a la tarea de elaborar el **Primer Plan Estratégico del Ayuntamiento– denominado Alcobendas Plan Ciudad** – no sin antes, abordar de manera intensiva una formación para ejecutivos a través del

---

<sup>218</sup> En un artículo realizado acerca de esta actividad de mejora, Palacios, Fulgueiras *et al.*, (2001, p. 133) concluyen que el Ayuntamiento de Alcobendas utiliza: “un modelo propio de evaluación de servicios públicos, flexible y relativamente fácil de aplicar, que permite descubrir puntos débiles de los servicios, diseñar mejora en los mismos y controlar los efectos de las mejoras a lo largo del tiempo”. Con estos instrumentos el Ayuntamiento de Alcobendas aseguraba acercar las necesidades y expectativas de los ciudadanos con el actual rendimiento de los procesos y servicios, que en aquellos momentos era el área sociocultural.

**Primer Seminario Productivo para Directivos del Ayuntamiento del Alcobendas.** En dicho evento, realizado en los primeros días del mes de diciembre de 1991, participaron todos los políticos del Equipo de Gobierno y los Concejales del momento, así como todos los directivos y algunos técnicos municipales, además, de contar con la presencia de dos expertos externos, Josep Chías y Francisco Longo, profesores de ESADE. El resultado de esta acción de formación desde la apreciación retrospectiva de uno de sus coordinadores, fue el reforzamiento del proceso de profesionalización de la gestión, así como, la consolidación y homogenización del uso de la herramienta del SPPO por la institución. Para 1993, también como resultado de este Seminario se puso en marcha el «**Sistema de Sugerencias y Reclamaciones**» por parte de los ciudadanos, que funcionaba como apoyo a las encuestas de servicio previamente realizada. Resaltando además, que este mecanismo introducido en aquel momento por el Ayuntamiento de Alcobendas fue una de las iniciativas pioneras de este tipo en las Administraciones locales españolas, al igual que la incorporación de la institución al **Club de Gestión de Calidad y la Asociación Española para la Calidad (AEC)**.

Para finales de esta primera etapa evolutiva, es decir, para 1995, se termina el *Primer Plan Estratégico de la ciudad*, documento realizado con el consenso de todos los partidos políticos, consulta ciudadana con cerca de 4,017 encuestas, y la participación de 345 líderes y agentes sociales en mesas temáticas. Esta gran movilización de varios actores interesados (stakeholders) de la ciudad de Alcobendas, consolidó un documento que sigue vigente hasta la actualidad en términos de la Misión y la Visión organizacional del Ayuntamiento (ver apartado de contexto estratégico 4.4.1.3.). Además, dicho documento, contribuyó a un pensamiento más a largo plazo de corte estratégico en el que todos los actores interesados participaron y estuvieron de acuerdo en un proyecto conjunto como institución y como representantes de la ciudad. Por último, uno de los proyectos estratégicos incorporados en las diferentes actuaciones de este **1er. Plan Estratégico de la ciudad fue la denominada estrategia: «Introducción de una Cultura de Calidad y Mejora Continua»**, la cual representó, el inicio formal de la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas. La siguiente cita refleja este hito en las etapas evolutivas del Ayuntamiento:

«Después de los Planes Integrales, se crea el departamento de Planificación y Coordinación. **La tercera oleada fue el Primer Plan Estratégico, después de esta experiencias de planificación integral entorno a sectores poblacionales**, pues hay una experiencia de planificación estratégica, con la misma filosofía, plantear el desarrollo más a largo plazo, más ámbito ciudad. Este Primer plan estratégico era de la ciudad con una voluntad de agentes externos y mucha participación. Yo creo que todos y cada uno de los que participamos nos sentimos involucrados con él. De hecho, Manuel, yo creo que fue el inicio de manera más metódica de la mejora de los servicios de nuestro Ayuntamiento (E-A-02, junio, 2006)».

#### 4.4.3.2. Etapa de Desarrollo e Integración de la Calidad al Sistema de Gestión (1996-2001)

«En esta tercera oleada uno de los proyectos se llamaba: “Gestión de Calidad para la Institución”, muy chiquitito, dos hojitas, es concebido bajo la filosofía como el Ayuntamiento dinamizador de la ciudad, que tiene ser eficiente para atender las necesidades, de ahí se junta el movimiento interno, que veníamos promoviendo desde planificación intentando de movilización de la ciudad coge una forma que es la gestión de calidad. Empezamos hablar en la gestión de calidad, a formarnos en ese aspecto. Te vas dando cuenta, que calidad es un lenguaje que tiene detrás unos principios, y es una estructura yo creo que aporta sistemática, la capacidad de poderte comparar a lo mejor con otros, pero tampoco estaba tan alejada con los núcleos de trabajo, conocimientos, que nosotros veníamos trabajando (E-A-02, junio, 2006)».

Durante la primera etapa evolutiva, el Ayuntamiento de Alcobendas partió de una iniciativa política que fue desarrollándose hasta llegar implantar dos mecanismos – el SPPO y el Primer Plan de Calidad – que generaron un proceso inicial de despliegue de la Mejora Continua de Procesos en su gestión. Sin embargo, no fue hasta esta segunda etapa evolutiva con la puesta en marcha del **Primer Plan de Calidad en 1997** – como se describe en la cita anterior –, cuando realmente el Ayuntamiento de Alcobendas abre su período en el que **los términos de «calidad y mejora continua» se constituyeron como parte del ambiente cultural que vive hasta la actualidad**. Y tal como se describe en la cita anterior fue un documento pequeño elaborado por el propio departamento de planificación y organización encargado incipiente de la calidad, en Alcobendas. Las principales actividades de mejora que se llevaron a cabo durante bajo la sombrilla del Primer Plan de Calidad fueron las siguientes:

- La creación de estructuras organizacionales soporte tales como el **Comité Impulsor de la Calidad**, que integraba fundamentalmente a los directores y gerentes de la institución y que se completaba con la implicación decisiva a nivel político con la participación del Alcalde y del Primer Teniente de Alcalde.
- La conformación del **Departamento de Calidad** a partir de la oficina técnica que había llevado a cabo el Plan Estratégico de 1995, con esta acción, la iniciativa política hacia la calidad y la Mejora Continua de Procesos se plasmaba con medios técnicos y recursos tangibles.
- La realización de una serie de  **cursos de formación y jornadas y encuentros técnicos** destinados a difundir los conceptos de Calidad y Mejora Continua de Procesos más básicos a todos los empleados del Ayuntamiento.
- El desarrollo de las primeras iniciativas de **Cartas de Servicio**, específicamente en las áreas de Policía, Industrial, Parques y Jardines y el Hogar de Jubilados.
- La realización de la **primera experiencia piloto de auto-evaluación del EFQM** en el Polideportivo Municipal en el año 1998.

- La puesta en marcha los primeros **Talleres de Mejora (Workshops)** enfocados a mejorar los procesos de los servicios con especial impacto al ciudadano. En otras palabras, servicios con contacto directo al ciudadano, como la atención de los trámites<sup>219</sup>.
- La realización y consecución del **certificado de ISO 9002:1994 de los procesos del departamento de Licencias Urbanísticas**.
- La puesta en marcha de la primera fase del **Proyecto ITACA (Información, Tramitación y Atención Ciudadana en Alcobendas)** dirigido a mejorar el servicio de Atención Ciudadana, a través del uso de Tarjetas electrónica y servicios on-line.

De todas estas actividades de mejora que se caracterizaban por un pluralismo metodológico, regular en las primeras etapas evolutivas de una organización que emprende un esfuerzo de este tipo, tres de ellas comenzaron a sentar las bases de una Mejora Continua de Procesos más sistematizada y ordenada, que se cristalizaría en una etapa posterior con la consecución del Sello de Oro del EFQM. Me estoy refiriendo tres actividades de mejora:

**1) Los Talleres de mejora.**

**2) La certificación con la norma ISO 9000 en el Departamento de Urbanismo.**

**3) El Proyecto ITACA.**

Los **Talleres de Mejora o Workshops**<sup>220</sup> del Ayuntamiento de Alcobendas, desarrollados entre 1997 y 1999, fueron el primer intento de Alcobendas por mejorar sus procesos de trabajo sobretodo en aquellos relacionados con los servicios que daban la cara al ciudadano. En aquel primer esfuerzo, sólo se desarrollaron 7 Talleres de Mejoras, aún así, se lograron conseguir 120 acciones de mejora que fueron implantadas obteniendo algunos beneficios para los ciudadanos. Por otra parte, el método empleado en los talleres de mejora, se basaba en conformar un equipo o grupo de mejora de manera voluntaria, con un grupo de trabajadores de nivel operativo-técnico, y con los responsables de oficina y/o unidad, es decir, aquellos empleados que tenía contacto directo con el proceso y lo conocían en su totalidad. Una vez que se aprobaba la realización del taller, tanto por la

---

<sup>219</sup> La Oficina de Información Municipal se convirtió en el Servicio de Atención Ciudadana (SAC), en la cual los Talleres de Mejora se enfocaron, con ello Alcobendas estaban tratando de demostrar la efectividad de algunas técnicas gerencial al mejorar la gestión operativa de la institución.

<sup>220</sup> De acuerdo al eje No. 10 del Segundo Plan de Calidad del Ayuntamiento de Alcobendas un Taller de Mejora se define como: "Se trata de una herramienta, incluida en nuestro sistema de Calidad, que sirve para analizar y mejorar los procesos de trabajo de un departamento o servicio, con orientación al cliente". Los objetivos de un Taller de Mejora para el Ayuntamiento son los de obtener resultados concretos en la mejora de los procesos inmediatamente después de finalizar el taller y el de formar al equipo de trabajo en una metodología de mejora continua, basado en la creatividad y la participación de todos sus miembros.

Dirección del área, como por el departamento involucrado, entonces, con la ayuda de un facilitador externo este grupo de empleados, trabajaban durante cinco días en horario laboral en la búsqueda de oportunidades de mejora de los procesos, que ellos mismos seleccionaban y que eran susceptibles de mejorarse.

Concluidos los cinco días, el grupo debía contar con soluciones específicas listas para implantarse con el fin de eliminar los problemas encontrados y sus causas principales. Cabe resaltar, que en esta primera iniciativa, el Ayuntamiento de Alcobendas, utilizaba prácticamente como apoyo para la conducción de los mismos una consultora externa, pero más tarde, en la etapa evolutiva posterior, un técnico de calidad previamente formado, comenzó actuar como facilitador de los mismos, dejando atrás la dependencia de la consultora. Este hecho, resultaría fundamental en el seguimiento de las mejoras resultantes de los talleres de mejora, ya que el Departamento de Calidad monitoreaba el progreso de las mismas con la presentación de informes una semana después de terminado el taller, así como, con un seguimiento detallado a través de evaluaciones trimestrales y semestrales. Observemos la experiencia que describe la propia técnica de calidad en la siguiente cita:

*«Al principio era escéptica y la vivencia que hicimos en el work-shop lo trabajamos con una consultora que lo había probado ya en otras empresas privadas, la consultora se llamaba Aplica son de La Coruña. Entonces esto consiste en una reunión de todo el personal operativo de un departamento, normalmente no acuden ahí los jefes, si no los técnicos responsables, a lo mejor de oficina auxiliares depende en el departamento que este sea cuando se ha hecho en intermedia pues también operarios lo que es el nivel operativo del departamento, y es una reunión de 5 días completos en horario de trabajo. En el que primero se revisan los procesos cómo se hacen en los departamentos y luego hay otra fase donde se detectan cuales son los problemas se detecta cuáles son las oportunidades de mejora de esos procesos...[...]...Se hace un diagrama de flujo, pero primero se determinan los procesos que se hacen en esa área y después más que un diagrama de flujo, se va detallando las actividades que va comprendiendo cada proceso...Entonces después de detectar las oportunidades de mejora, la gente empieza a proponer mejoras concretas no, **una de las normas que se rigen en este tipo de trabajos en el work-shop es que se puedan hacer por la gente del equipo de trabajo y no tengan que buscar ayuda de otros departamentos**, porque siempre va hacer mas factible que se tengan que poner en practica cuando dependen de tú propio equipo(E-A-03, junio, 2006)».*

Un aspecto en el que se hizo bastante énfasis durante los talleres de mejora fue en comprender el flujo del proceso, es decir, entender qué actividades lo componían, quiénes intervenían, la relación de cliente y proveedores internos del mismo, qué problemas podrían aparecer para que el proceso no agregara valor, qué causas lo originan y cómo se pueden solucionar o minimizar. Con toda esa práctica, los grupos que participaban en los talleres de mejora lentamente se fueron involucrando en el análisis y mejora de sus procesos de manera continua. Finalmente, con todo este camino andado durante los siete

Talleres de Mejora<sup>221</sup> se comenzó a integrar al menos en las áreas participantes, un enfoque de participación y mejora de los procesos. Al respecto la técnica de calidad comenta:

*«Desde mi enfoque como asistente a mí, me abrió un poco las puertas a otra filosofía no, de tratamiento del cliente no un poco la idea que se tenía antes en la esfera pública en general no, en España los tópicos que ahí se ven, “que vuelva usted mañana” mucha burocracia, todo ese tipo de cosas que parecía muy difícil moverla y cambiarla no, pero hay sistemas, puede haber herramientas, pueden haber métodos en los que puedes conseguir que esto cambie no. Y luego es importante como integrante de un Work-Shop es importante el saberlo escuchado no, muchas veces el trabajador dice, **“yo se que pasa esto en mi proceso”** y se que se podría arreglar de esta manera pero no me escuchan no, y es que a lo mejor no encuentras el foro determinado donde plantearlo no, y entonces el Work-Shop permite crear ese foro, para que tus opiniones sean escuchadas, entonces sí que te das cuenta que tú puedes participar en la solución y en las mejoras de proceso de tu propia área, y de que eres escuchado no, sobretodo por que hay un compromiso de que se van a implantar las medidas estas que se van hacer. Entonces el que tenga sentimientos de participación también es un elemento de motivación no (E-A-03, junio, 2006)».*

**La segunda actividad de mejora de esta etapa fue la documentación, mejora y certificación de los procesos de la Dirección de Urbanismo a través de la norma ISO 9000.** En 1999, los directivos de Urbanismo (el director y el jefe del servicio) inspirados por unas jornadas realizadas por el Ayuntamiento de Logroño y por todo el impulso de la calidad y de mejora continua que la Dirección de Planificación y el Primer Teniente de Alcalde venían realizando, se adentraron a documentar, analizar y certificar los procesos de su Dirección. Después de algunos tropiezos iniciales, por el sólo hecho de entender «el cómo» se iba a llevar a cabo el proceso de certificación, primero con la norma ISO 9002 versión 1994 y luego con la migración a la ISO 9000 versión 2000, el Departamento de Licencias y Disciplina Urbanística se dio cuenta, que antes de obtener la certificación de sus 14 procesos era fundamental comprenderlos y analizarlos más detalladamente. De esa experiencia, un aspecto esencial que les ayudó durante ese proceso fue **la comprensión y mejora del flujo del proceso o las llamadas «Rutas», de acuerdo a su léxico.** Con el análisis de estas *rut*as o flujos, este Departamento encontró un sin número de tareas innecesarias que fueron eliminadas y minimizadas antes de la certificación. En palabras de la coordinadora del proyecto, la Directora del Servicio de Licencias Urbanísticas y Disciplina:

*«Entonces que nos quedaba mejorar la información al ciudadano, mejorar la comunicación de los requerimientos para asegurar las entradas y las salidas que fueran rápidas, sin ningún tipo de bucle. Eliminar las tareas innecesarias, controlar, exactamente lo qué estábamos haciendo, quiénes lo estábamos haciendo, y en cuánto tiempo, para entonces analizar y ver las oportunidades de mejora...[...]. Que hicimos, primero ver qué tipos de licencias teníamos, teníamos en las rutas, qué hacíamos nosotros. **Las rutas, que nosotros les llamamos los modelos de procesos, desde qué aquel vienen a pedir algo, hasta que finaliza.** Dependiendo del tipo ya te digo, licencias de primera ocupación, licencias de obra menor, de obra mayor. Y todo el soporte lógicamente está la*

---

<sup>221</sup> Los departamentos operativos participantes fueron Usuarios, Tráfico, Servicios Sociales, Vías Públicas, Mantenimiento al Polideportivo, Asociaciones y Recursos Humanos.

*normativa ley del suelo, las ordenanzas municipales, pero luego desglosándolas, y luego hicimos esos flujos, esos modelos de procesos. Luego las cuantificamos, más o menos, pero aunque no fue muy fiable nuestra medición antes de mejorar, porque teníamos un sistema que era muy engorroso, y por ello, uno de nuestros primeros objetivos era cambiar ese sistema informático de control de expedientes (E-A-04, junio, 2006)».*

El proceso de certificación de la Dirección de Urbanismo del Ayuntamiento de Alcobendas, se ha caracterizado por su marcado énfasis en la medición del rendimiento de sus procesos, ya que como toda área operativa de una Administración local, el control y medición era un aspecto fundamental de su gestión interna. Pero además, la mejora y certificación de sus procesos a través de la norma ISO 9000, les proporcionó una visión de cliente interno dentro y fuera de sus límites departamentales, así como, el establecimiento de los requisitos de calidad necesarios que se tenían que cumplir para asegurar la calidad de los procesos y servicios de su área. Estas reflexiones representaron para la Dirección de Urbanismo, los primeros pasos que fueron sentando las bases para buscar mejoras que traspasaran sus fronteras departamentales. Observemos la siguiente cita:

*«Bueno entonces si qué sabíamos más o menos cuánto tardaban, primero en porcentaje, y luego en días. Ahora si qué tenemos una trazabilidad, ya que en los últimos años, hemos conseguido obtener indicadores homogéneos que nos permiten vislumbrar la mejora. Antes era más de manera intuitiva...[...]..**Elaboramos también unas especificaciones de servicio**, que el otro granito que ahora te comentó que establecimos la manera de trabajar con los departamentos colaboradores. Unificamos requerimientos de manera que el usuario de cada departamento de las licencias...[...]..De modo que lo que estructuramos fundamentalmente era un control de plazos, una mejora de la información, anticipándonos desde el principio, en eso colaboramos estrechamente con Carmen (Directora de Atención a la Ciudadanía y Calidad), porque Carmen estaba en ese momento poniendo en servicio, el servicio de atención ciudadana SAC, preparamos unas hojas informativas, y te comentó eso que hicimos primero, fuimos pioneros, porque otros departamentos también lo van haciendo. Clasificamos según los tipos de licencias, para qué se tenían que pedir las licencias, todo acerca de la información que el ciudadano requería para que su proceso de licencia fluyera conforme al plazo, y estaba en el SAC, allá abajo (E-A-04, junio, 2006)».*

Finalmente, la tercera actividad de mejora que impulsó la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas durante esta evolutiva, fue **el Proyecto ITACA**. Este proyecto que fue una iniciativa de mejora del Departamento de Atención Ciudadana y Calidad, vinculó tres técnicas principales: la Tecnología de Información (TI), la gestión por procesos con resultados que eran trámites, y el enfoque de Satisfacción al Ciudadano. En este sentido, para esta unidad, el trabajar en la mejora de los procesos de Atención Ciudadana a través de las Tecnologías de Información, les sirvió de soporte para mejorar la respuesta de los servicios que se brindaban en la misma. Además, paralelamente a los Talleres de Mejora, el Servicio de Atención Ciudadana (SAC) se convirtió en el único canal de contacto con el ciudadano, es decir, el punto de entrada y salida de sus procesos frente a los ciudadanos de Alcobendas. De esta manera, ambas iniciativas fueron haciendo cada vez más tangible una parte de la visión del Ayuntamiento de Alcobendas – *Excelencia en la*



*Atención al Ciudadano* –. Algunas de las iniciativas implantadas como consecuencia del proyecto ITACA fueron: la Tarjeta de Alcobendas, equipos y dispositivos electrónicos para la realización de trámites y servicios On line; la primera página WEB municipal iterativa de información y gestión, integrando el proceso de atención ciudadana de manera informática; el acceso telefónico inmediato – el 010 – así como, el establecimiento de una plataforma telemática, la atención a través de mensajes SMS y el uso de sistemas informático para la gestión de colas (Q-mactic) (ver fotografías 18 y 19). Por otro lado, adicionalmente al proyecto ITACA, se comenzó a monitorear de manera sistemática la percepción del ciudadano, mediante las llamadas encuestas de calidad, las cuales fueron el mecanismo para observar el impacto que había y han tenido todas estas iniciativas de mejora. Para la Directora del Servicio de Atención Ciudadana, la Mejora Continua de Procesos representa una pieza clave en el desarrollo de su servicio la Atención al Ciudadano. A continuación se presentan sus comentarios y dos ejemplos gráficos que han sido resultado del Proyecto ITACA:

*«Cuando vamos a los foros sobre el tema me refiero, el discurso sobre el servicio de atención ciudadana siempre va entorno a que los informadores-tramitadores estén formados, que la tecnología a punto (Tecnología de Información), y no hablamos en general de lo ha punto que tiene que estar la organización detrás de un dispositivo de atención ciudadana. En ese sentido, el Departamento de Calidad debe trabajar al servicio de atención al ciudadano, yo en ocasiones pienso que todo el trabajo termina en Atención al Ciudadano. Es como decir, que la gente que está atendiendo al ciudadano, y recibe una pregunta, debe de saber que la organización tiene respuesta, y no, y que esa respuesta, la que está dando es la acertada...[...]. **Con esto, quería darte la otra visión, de cómo atención ciudadana, necesita de una gestión y mejora de procesos, muy bien estructurada para que cuando llegué ahí, esté, en términos de poder transmitirse a un cliente a un ciudadano** (E-A-02, junio, 2006)».*



**Fotografía 17. Ejemplo del equipo automático para la información y gestión de servicios On-line**



**Fotografía 18. Oficina del SAC, donde se observa la aplicación del Q-Matic, sistema de dirección y gestión de colas, tomadas en junio de 2006**

A pesar de estos primeros esfuerzos por parte del Comité Impulsor de la Calidad, y los líderes políticos y técnicos, la difusión de este nuevo espíritu de mejora y calidad en la institución sólo logro penetrar en un 50% entre los mandos intermedios del Ayuntamiento. Ya que de acuerdo a datos proporcionados por sus protagonistas, la cantidad de empleados que participaron de manera directa en las actividades de mejora varió mucho, y no fue estable, incluso, en algunas áreas del Ayuntamiento el grado de participación fue menor al 50%. No obstante, con aquellos empleados, en que si se consiguió una participación activa en los Talleres de Mejora, en la mejora y certificación de los procesos de Urbanismo o en el Proyecto ITACA se produjo un efecto inicial motivador que con el tiempo se ha ido acrecentando.

Con todo este reto en marcha, allá por el año 2000, es decir, durante la segunda mitad de esta etapa evolutiva del Desarrollo e Integración de la Calidad al Sistema de Gestión, el Ayuntamiento de Alcobendas desarrolló el «**Segundo Plan de Calidad del Ayuntamiento de Alcobendas**» (ver anexo 21 para más detalle), el origen del mismo fue por obvias razones las experiencias proporcionadas por todas las iniciativas de mejora que se condujeron con el Primer Plan de Calidad, además de la valoración efectuada por el propio Comité Impulsor de la Calidad. La idea de este nuevo planteamiento era establecer un enfoque más integral que enmarcará, perfeccionará y homogenizará todas las actividades mejora relacionadas con la Mejora Continua de Procesos – Cartas de Servicio, Talleres de Mejora, Proyectos de TI, certificaciones con ISO 9000, etc.–, que se venían realizando en la institución. Por lo que **su confección y realización corrió a cargo de la propia Comisión Directiva del Ayuntamiento –un nivel más institucional que el Primer Plan de Calidad –**, para ello se tuvo como marco teórico de referencia el modelo de excelencia europeo EFQM y las directrices del Plan de Actuación Municipal 2000-2003 de aquella época. De acuerdo al contenido del Segundo Plan de Calidad, todas estas iniciativas de mejora se clasificaron en tres grandes grupos que siguieron el modelo de la EFQM. Primero, todas aquellas actividades de mejora referentes a la gestión y mejora de procesos – *eje de procesos como le denominaron* –. Segundo, todas las acciones de mejora dirigidas a la gestión y mejora del servicio al ciudadano, en donde se incluía las encuestas anuales de calidad y de satisfacción a usuarios, el sistema de sugerencias y reclamaciones, y las cartas de servicio. Y finalmente, un tercer componente relacionado con la Planificación y Sistemas de Gestión, en dónde se abarcaba la integración de los anteriores elementos al sistema de gestión del Ayuntamiento, el desarrollo de las auto-evaluaciones con la EFQM, y la incorporación de objetivos de mejora e indicadores de medición al Sistema ya establecido de SPPO.

Para finales de la etapa evolutiva, con esta nueva visión holística e integradora, el Ayuntamiento de Alcobendas continuó con la formación y sensibilización de su personal, tanto técnico como directivo, además de mantener una continua experimentación y perfeccionamiento de las actividades de mejora que habían iniciado en la etapa anterior. Un aspecto a resaltar de este último período de experimentación, fue la constitución de pequeños «**Comités Impulsores de la Calidad**» en diferentes áreas del Ayuntamiento – integrado por directivos y mandos medios, – los cuales probaron y adaptaron las diferentes técnicas que se venían utilizando hasta el momento, para convertirlas en instrumentos útiles, adaptables y compatibles para la institución. Entre las actividades de mejora que se llevaron a cabo se encuentran, **la revisión y formalización del procedimiento de Cartas de Servicio**, del cual se desprendió la integración de tres nuevas cartas, una en Recursos Humanos, otra en Atención Ciudadana y finalmente, otra en Instalaciones Deportivas. Otra acción realizada fue la formalización de un procedimiento para operar los Talleres de Mejora, y por último, se elaboró el primer esbozo de un Mapa de Procesos de la institución y de una metodología para el rediseño de procesos. Al finalizar la etapa evolutiva, el desarrollo de todas estas actividades de mejora **incluyendo la primera autoevaluación con el modelo EFQM<sup>222</sup> a nivel institucional**, supuso los primeros pasos para la integración de todo el esfuerzo de calidad y mejora en la gestión municipal. La Directora del Servicio de Atención Ciudadana y Calidad, indica al respecto:

*«En el sentido, de que todo mundo estábamos en la misma sintonía, integrados y motivados, y esto de la calidad, haber cómo no lo comemos. Y entonces decidimos, pues tú prueba, tal unidad prueba cartas de servicio, tal unidad encuestas de satisfacción, y aquí vamos así Talleres de Mejora, o EFQM, alguien que todo mundo se ofrecía, pues yo aquí seré piloto de esto, y yo seré conejillo de indias, de una determinada de metodología. Pero después el que hizo cartas de servicio, el que hizo autoevaluación de la EFQM y tal, hicimos como un análisis de cada herramienta y tal, para mi eso fue muy enriquecedor porque tuvimos un aprendizaje, un aprendizaje que nos ha llevado como ver toda esta ensalada de letras como algo común de nuestra gestión. Aunque no ha sido fácil, vale (E-A-02, junio, 2006)».*

#### **4.4.3.3. Etapa de Mejora e Innovación: Hacia un Ayuntamiento Inteligente (2002-Hasta ahora)**

A partir del 2002, el esfuerzo de Mejora Continua de Procesos del Ayuntamiento de Alcobendas, entró en el mayor impulso que había tenido a lo largo de estos años. Gran parte de este impulso, se debió a tres hitos importantes que a continuación se describen. **El primero de ellos, fue la realización de la 2da. Autoevaluación del modelo EFQM en el año 2002, de la cual se obtuvieron 502 puntos, lo que acreditó al Ayuntamiento de**

---

<sup>222</sup> En ese mismo año de la Primera Auto-evaluación de la EFQM en la cual se obtuvieron 414 puntos (en el año 2000), el Ayuntamiento de Alcobendas fue finalista del Premio Iberoamericano de la Calidad.

**Alcobendas, con el sello de Excelencia de Plata de la EFQM (401-500<sup>223</sup>)**. Este hecho, aportó información valiosa sobre las áreas de oportunidad más sobresalientes surgidas de la autoevaluación, es decir, **los ejes de procesos y de personas**. Debido a esta importancia, ambas fueron incluidas como ejes estratégicos en el Segundo Plan de Calidad, conformando para ello, comisiones de trabajo específicas para mejorarlas. Uno de los empleados técnicos involucrados del Ayuntamiento comenta al respecto:

**«En una de las autoevaluaciones salió que había que reforzar los criterios de personas y los criterios de procesos, pues ahí ya se montó una comisión para impulsar las dos cosas, a nosotros era un proyecto que nos gustaba mucho por que digamos que es ese tipo de proyecto que aglutina proyectos, por un lado era muy importante para la EFQM para el modelo de gestión para que los equipos de trabajo tuvieran información sobre la que pudieran trabajar. Es decir, montar equipos de mejora, avanzar en el despliegue de mapas de procesos (E-A-05, junio, 2006)».**

El segundo hito fundamental, fue **la creación del Comité de Coordinación en el año 2004** (ver definición en el apartado de contexto técnico 4.4.1.2.). La creación de este grupo de trabajo que viene funcionando hasta la actualidad denominado Comité de Coordinación, ha sido el resultado del aprendizaje que el Ayuntamiento ha tenido a lo largo de 12 años en que la gestión transversal ha regido su política organizacional. Todo este aprendizaje, aunado al hecho de ajustar el modelo a la situación política que se presentaba al inicio de la presente legislatura, y algunas disfunciones que se habían presentado en el funcionamiento de la anterior *Comisión Directiva General* – que había estado conformado en su totalidad por 18 directores de primer nivel del Ayuntamiento–, tales como, la escasa agilidad de la misma provocada por ser un grupo muy numeroso, dispar y heterogéneo. De esta manera, **el Comité de Coordinación** actúa como un órgano enlace entre la gestión operativa y la gestión política, teniendo como referencia la coordinación efectiva de cuatro de los procesos claves de la institución, es decir, los procesos estratégicos y de apoyo, los procesos de servicio al ciudadano, y los de servicio a la ciudad; y finalmente, los procesos legales, de fiscalización y apoyo a los órganos de gobierno (ver figura 51).

Todos estos procesos, representan el vínculo entre todas las áreas funcionales de la institución, los cuales deben asegurar en todo momento los resultados de los mismos a los ciudadanos, en el marco de una integración barrios-áreas<sup>224</sup>. De manera adicional, para su funcionamiento se han redefinido las comisiones existentes, manteniendo la Comisión Directiva General con una adaptación de sus objetivos y compromisos y se ha propuesto una denominada: **«Comisión de Resultados»**. Esta Comisión de Resultados (resultados

<sup>223</sup> Un año después, en el 2003, el Ayuntamiento de Alcobendas obtuvo el Premio de las Naciones Unidas a la Calidad del Servicio Público por el Proyecto ITACA.

<sup>224</sup> Otra acción importante a destacar en esta etapa evolutiva, fue la nueva estructuración territorial que ha realizado el Ayuntamiento de Alcobendas y sus ciudadanos. Por lo que se han puesto en marcha los nuevos barrios de la ciudad, adaptándose los espacios necesarios para la ubicación de nuevas sedes, la conformación de los equipos, y la presentación y difusión a toda la población de esta nueva distribución y estructuración.

en los ciudadanos y claves para la institución), representa el tercer hito de la presente etapa evolutiva que vive el Ayuntamiento de Alcobendas. Dicho grupo de trabajo, está formado por 11 directivos responsables de servicios que impactan directamente al ciudadano. Y lo que busca, en términos generales, es identificar, priorizar y comunicar las actuaciones del gobierno y de su PAM que tengan un mayor impacto social. De esta manera, en su primer año de funcionamiento, esta comisión ha logrado proponer una serie de elementos considerados para el Ayuntamiento como factores críticos de éxito, necesarios para la consecución del objetivo anterior. Un ejemplo de ello, fueron los criterios homogéneos para integrar Memorias de Gestión del Ayuntamiento, que han sido las bases para la presentación de las memorias requeridas en los premios de la EFQM.

El tercer hito de esta etapa evolutiva que refuerza aún más el eje de procesos, está compuesto por dos actividades de mejora: **1) la continuación de los Talleres de Mejora en otras áreas del Ayuntamiento, y 2) la puesta en práctica de la «Metodología de Gestión y Mejora de los Procesos» del Ayuntamiento.** En ese sentido, tal como se describió en la *Etapa de Desarrollo e Integración de la Calidad al Sistema de Gestión (1996-2001)*, **los Talleres de Mejora**, representaban el único mecanismo para mejorar los procesos de las áreas del Ayuntamiento de Alcobendas. Su aplicación ha sido tan eficaz que incluso se prolongó a otras áreas<sup>225</sup> y se ha extendido como actividad de mejora común, en la gestión del Ayuntamiento hasta la actualidad. En total, se han implantado 273 acciones de mejora utilizando esta técnica, las cuales, han impactado directamente en 94 procesos de nivel micro del Ayuntamiento. Sin embargo, a pesar de todos estos resultados, la técnica de los Talleres de Mejora, se ha venido centrando solamente en micro procesos que se encuentran limitados en su análisis dentro de las fronteras departamentales. De hecho, las acciones de mejora también se han circunscrito a las propias funciones departamentales, lo que ha provocado que algunas de estas mejoras, no repercutían en el resultado final del procesos – procesos de corte horizontal y transversal – y por consiguiente, en la satisfacción total del ciudadano. Esta experiencia es expresada en la siguiente cita por la técnica responsable y facilitadora de los grupos de los Talleres de Mejora:

*«Bueno, hombre una de las dificultades con las que me he encontrado en este tipo de proyectos es precisamente es la dificultad de la coordinación interna de los procesos, es normal yo creo que es normal, cada uno en su área no, todo mundo tiende a considerar sus objetivos, los objetivos de sus procesos de sus áreas como algo que tiene que alcanzar, pero no debería de obstaculizar los objetivos de otros no, ahí lo que sí que veo que fallan los Talleres de mejora y no solamente por otras experiencias que he visto, en otros sitios, quizás porque no tengamos mucha tradición de eso*

---

<sup>225</sup> Las áreas involucradas fueron la de Conserjes, Empleo, Mantenimiento a Instalaciones, Consumo, el Servicio de Atención a la Ciudadanía (SAC), e Instalaciones al Polideportivo. Seis talleres más en total en los cuales participaron 61 personas.

*y una de las cosas que hay que trabajar mucho que es precisamente la coordinación interna no, la visión global en un proyecto de este tipo...[...].....Pero hay que alinear esos objetivos de mejora con el objetivo general del proceso, y eso es lo que resulta muy difícil en organizaciones de este tipo con tradiciones ya sabemos muy burocráticas, etc. etc., y es normal, que la gente tienda a intentar conseguir sus objetivos de mejora de sus propios departamentos se desligan un poco de esa visión general, al no alinearse esos objetivos individuales, con los objetivos del proceso. Esa es una de las cosas que más cuestan, yo no digo que lo hayamos conseguido todavía, porque es una de las cosas que más cuestan del trabajo (E-A-03, junio, 2006)».*

Conciente de esta situación los responsables del esfuerzo de calidad y mejora del Ayuntamiento – El Director de Planificación y Coordinación y la Directora del SAC y Calidad –, en conjunto con su equipo de trabajo, se dieron a la tarea de desarrollar una metodología que realmente alcanzará a mejorar todo el proceso de inicio a fin, es decir, atravesando las fronteras departamentales. Esta nueva metodología se denominó simplemente: **«Metodología de Gestión y Mejora de los Procesos»**. De hecho, sigue los principios del rediseño de procesos tomando las necesidades y expectativas del ciudadano como fuente (input) como fuente de la mejora. En la siguiente tabla se presenta dicha metodología de manera detallada:

**Tabla 38. Metodología de Mejora de Procesos del Ayuntamiento de Alcobendas**

- **Fase 0 = Definición y selección del proceso.**
  - Selección de los actores interesados (Todas las Áreas, Direcciones y Departamentos que intervienen en el proceso. También se definen los diferentes niveles que intervendrán, Político y Técnico, y dentro del Técnico, si son a nivel Director, técnicos o administrativos).
  - Selección del equipo de trabajo que realizará el análisis y la mejora del proceso.
  
- **Fase 1 = Selección del equipo coordinador, del equipo político técnico y del dueño del proceso.**
  
- **Fase 2 = Recogida de información sobre el proceso.**
  - Definir indicadores de satisfacción del cliente.
  - Definir indicadores de satisfacción del empleado.
  - Definir indicadores de proceso (No. de pasos, tiempo del proceso, errores, No. de firmas y autorizaciones).
  - Definir indicadores de eficiencia (coste versus resultados del proceso).
  
- **Fase 3 = Definición de las necesidades y expectativas de los ciudadanos y de los departamentos que intervienen.**
  - Tomando en cuenta los otros actores interesados como los políticos, los departamentos participantes, y los mismos empleados.
  
- **Fase 4 = Definición de debilidades y fortalezas del proceso actual.**
  - Realizar un diagrama de flujo en su situación actual e identificar sus debilidades y fortalezas.
  - Comparar con la información de indicadores y con las necesidades y expectativas de los actores interesados.
  - Comparar con otros Ayuntamientos en procesos similares cómo se realiza el proceso (Benchmarking).

- **Fase 5 = Definición del nuevo concepto global del proceso y los planes para desarrollarlo.**
  - Establecer objetivos del proceso en términos de los indicadores.
  - Establecer las grandes líneas de acción para mejorarlo.
- **Fase 6 = Presentación al Equipo Político-Técnico o Comité de Gerencia y aprobación del concepto global del proceso y los planes (Autorización y decisiones para implantarlo).**
- **Fase 7 = Desarrollo de planes de mejora.**
  - Definir quién y cuándo se implantará.
- **Fase 8 = Presentación del plan específico al Equipo Político-Técnico o Comité de Gerencia.**
- **Fase 9 = Simultáneamente se realizaran se continuará desarrollando planes e implantando los procesos ya definidos.**
- **Fase 10 = Presentación de resultados al Equipo Político-Técnico o Comité de Gerencia (después de la implantación).**
- **Fase 11 = Seguimiento para seguir mejorando el proceso.**

Alcobendas, como otros municipios españoles, gestiona sus licencias urbanísticas a través de diferentes servicios que se encuentran circunscritos en diferentes áreas de la Administración local, así se puede hablar de licencias de obras de mayor, de obra menor, de acometida de aguas, licencia específica por venta de bebidas alcohólicas, de terraza de suelo, etc., etc., etc., las cuales son gestionadas por diferentes departamentos y áreas de la institución – participan específicamente la Dirección de Urbanismo y sus diferentes áreas, el Servicio de Atención a la Ciudadanía, y todas las áreas económicas involucradas –. Por lo tanto, el gran reto que tenía el Ayuntamiento de Alcobendas, en este sin número de trámites y de autorizaciones referentes sólo al tema de «*licencias*», era integrar todo el trámite en un proceso horizontal unitario. Tarea nada sencilla, porque además de que implicaba un gran esfuerzo de análisis de todo el proceso de trabajo, requería del trabajo conjunto y coordinado de todas las áreas involucradas. Luego entonces, para lograrlo, el Ayuntamiento estableció el proyecto piloto denominado: «**Plan de Mejora para el Proceso de Licencias**», que dicho sea de paso, ha sido la oportunidad para probar la viabilidad de la metodología de rediseño del Ayuntamiento. Al respecto se citan dos comentarios de dos de las participantes de dicho proyecto:

- «.....pues entonces se vio que el proceso de solicitudes de licencias lo que se llama solicitudes y autorizaciones de licencias que son todos los temas que el ciudadano plantea para su autorización, para abrir un negocio para construir un edificio todo ese tipo de licencias. Era uno de los que más impacto tenía con respecto al cliente no, en el que si se hacia un piloto de este proceso pues podríamos tener mas resultados, porque el impacto iba hacer mas directo no, entonces por eso se eligió este, este proyecto se empezó si no recuerdo más en el 2002, y luego por otro lado como te digo era un proyecto que era transversal porque abarcaba varias áreas, aquí en el ayuntamiento hay varias áreas que se dedican a dar licencias no, por un lado tenemos la de urbanismo, que es de construcción y todo esto que dan licencias y disciplina, y por otro lado las licencias de actividad que se dan en industria, y luego por otra lado, en vías publicas...[...]...., **Entonces lo que pensábamos es el ciudadano lo que quiera es hacer un edificio, el Ayuntamiento lo que tiene que**

**hacer es organizarse por dentro para molestar lo menos posible a ese ciudadano, y darle lo que el quiere que es construir un edificio entonces intentar unir todas esas licencias en una sola no, que es una licencia que uniría todas especificaciones técnicas que necesita comprobar cada uno de los técnicos y cada uno de los departamentos pero que se iniciase en un solo momento o una sola licencia (E-A-03, junio, 2006)».**

- *«El planteamiento es, imagínate cuando una persona quiere construir una industria en Alcobendas, tiene una idea global, yo quiero construir una industria, vale, entonces yo tengo que presentar un proyecto, yo quiero hacer una solicitud, y espero obtener una licencia única por parte del ayuntamiento. Entonces ahí, intervienen muchos tipos de autorizaciones, habría que dar una licencia para construir de obra civil, habría que dar una licencia para la actividad o funcionamiento, tendríamos que dar una licencia para el acceso de pasos de carruaje, tendríamos que dar una licencia para el acceso de grúas, para los vallados, para saneamiento, en fin confluyen una serie de autorizaciones. Hoy que pasa, cuando alguien quiere, hacer esto, tiene que venir aquí, tiene que pedir la licencia de actividad, la licencia de obras, le decimos además que cuando esté terminado, tiene que pedir la de saneamiento, después tendrá que pedir una licencia para los pasos de carruaje, y después la de ocupación y funcionamiento, **Se dan hasta al menos 8 tipos de solicitudes, con 8 tipos de liquidaciones, con 8 tipos de tramitaciones, con 8 decretos (E-A-04, junio, 2006)».***

Durante la aplicación de la metodología de gestión y mejora de procesos del Ayuntamiento, el equipo encargado del proyecto se dio cuenta, de la magnitud que podría tener mejorar todo este conjunto de micro-procesos transversales del Ayuntamiento. Por lo que a pesar de todas las dificultades que se han podido presentar, **su pensamiento siempre se ha centrado en el ciudadano, en buscar «ordenar la casa para cumplirle».** En otras palabras, tal como se describe en las citas anteriores, se requería encontrar todas aquellas actividades que no agregaran valor, que representaran problemas o fallos en el proceso, con el fin de obtener un flujo de eficaz y efectivo del mismo, siempre orientado al ciudadano de manera transversal u horizontal a la estructura organizacional – todos los departamentos y áreas involucrados –, sin obstáculos que impidieran su llegada. Después de los primeros intentos, el Ayuntamiento de Alcobendas sigue en el camino para la conclusión del proyecto. De hecho, se han generado algunas propuestas de mejora que han logrado simplificar una parte de todo este entramado de actividades del proceso completo. Observemos algunas de las soluciones propuestas:

*«Entonces empezamos a ver, qué cosas podríamos, siempre la idea es flexibilizar, agilizar, y dar rapidez, y tener una respuesta lo más rápido posible al ciudadano. Del análisis de las cosas comenzamos, por ejemplo, cuántas licencias hay, qué número, de qué tipo, cuáles son los procesos que se utilizan, la manera de tramitarlos, los procedimientos. Y entonces salen tres grandes grupos en ese proceso, vemos que unas licencias que podemos dar de manera inmediata, porque no hay una complejidad técnica, porque solo se trata de aportar una documentación, y revisarla, son frecuentes. Entonces establecemos lo que se les llama **las licencias inmediatas**.....Luego establecemos otra que son la modalidad de licencias en las que están pendientes de desarrollar, que serían unas en las que también se pueden anticipar bastante la respuesta, pero si que requieren que un técnico intervenga, aunque sea el tiempo que la persona lo analiza, que vendría ser la licencia inmediata, pero a otro nivel menos complejos. Son sobretodo cosas de **vías públicas**..... Y la tercera que para mí es la importante, es el gran proyecto, yo hecho además en el master es que te he comentado de administración pública mi tesis, fue esa. Uno que hice en la Complutense, yo creo que es el futuro, es dónde realmente se van a apreciar las mejoras, que es lo que denominamos **licencias complejas, o licencias nodos (E-A-04, junio, 2006)».***



Como se puede observar en la cita anterior, de la Directora de Licencias y Disciplina Urbanística, las actividades de mejora se centraron en agrupar todos los procesos para gestionar cualquier tipo de licencia que entrara al Ayuntamiento, básicamente en tres grandes grupos o tipologías. Las licencias inmediatas tipo A, o aquellas que se pueden conceder de manera inmediata, bajo el cumplimiento de una serie de requisitos por parte del ciudadano, y son tramitadas en los puntos de atención del SAC. Las licencias inmediatas tipo B, en la cual se concede de inmediato, pero un técnico tiene que analizar la petición, generalmente son las adscritas a la tipología de vía pública, y finalmente, las licencias «*tipo nodo*», es decir, todas aquellos trámites que con una solicitud se pueden conceder varias licencias, enmarcadas en un sólo decreto que concede varias licencias. **El proyecto para Mejorar para el Proceso de Licencias**, todavía se encuentra en la etapa de análisis (un 30% de avance). Sin embargo, a pesar de que no se ha completado, esta nueva visión holística y transversal de las licencias nodos, ha sido una iniciativa completamente innovadora para una institución acostumbrada a trabajar por funciones departamentales bajo un modelo político fragmentado. En este sentido, veamos la visión de de la Directora de Licencias y Disciplina Urbanística al respecto:

*«Al principio haces, lo que nos dijo la consultora, mira hay que hacer estos procedimientos, hay que hacer estos registros, pero yo no sabía muy bien que hacíamos, y nos llenábamos de papeles y nos preguntábamos que aporta. **Entonces luego con el tiempo, vamos a ver, que nos aporta, yo quiero cosas que me valgan, y que sea capaz que nos aporten valor a cada una de las cosas que hacemos, un registro, por un registro, hacer un papel por un papel, no me vale para nada, es que me tiene que valer para que la gente trabaje mejor.** Entonces eso es el cambio, cuando tú conoces realmente que quieres hacer y dices: **–queremos certificarnos, no, lo que queremos es mejorar, queremos tramitar licencias de manera que sean mejor para el usuario, que la gente que venga aquí sepa lo que tiene que hacer, y que le podamos dar una respuesta rápida,** entonces yo creo que dentro debemos trabajar a gusto, y que sepamos cada uno lo que tenemos que hacer–. Eso es lo que realmente hace que el producto final sea el éxito (E-A-04, junio, 2006)».*

Con todo este trabajo de refuerzo al sistema y modelo de gestión, centrado en los ejes de procesos y de personas<sup>226</sup> y enmarcado en los tres hitos antes señalados, el Ayuntamiento de Alcobendas se presentó en el año 2005, a realizar **su tercera auto-evaluación del modelo de excelencia de la EFQM<sup>227</sup>**, el resultado fue la obtención de un puntaje entre 510 y 540 puntos, es decir, la obtención del Sello de Oro de Excelencia y el Nivel de Excelencia Europea (Nivel Excelencia) (Club Excelencia de Gestión, 2007). A

---

<sup>226</sup> Entre las actividades de mejora que se realizaron o más bien, que se continuaron efectuando durante esta etapa evolutiva se encuentran los cursos de formación, el desarrollo de equipos de trabajo a través de los Talleres de mejora, los Comités impulsores de la calidad, los grupos para la elaboración de las Cartas de Servicio, las Jornadas y encuentros de calidad e iniciativas de mejora y la participación en el Club de Gestión de Calidad de España. Varios de estas iniciativas han llevado a la institución a tener un nivel de participación de sus empleados de 66.30%, un porcentaje bastante alto de participación con respecto a otras organizaciones que sólo llegan a un 56.80%. Datos obtenidos de la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006, p. 197).

<sup>227</sup> Se realizó una auto-evaluación interna en el año de 2004 en la cual se obtuvieron 451 puntos, los ajustes realizados permitieron la obtención del sello de oro de la EFQM al año siguiente.

raíz de este reconocimiento, este Ayuntamiento Español de la Comunidad Autónoma de Madrid, ha llegado a estar considerado como una de las mejores Administraciones locales de España y de Europa. A continuación se muestran algunas referencias de ello:

- «**Alcobendas es el primer Ayuntamiento de España que ha obtenido el Sello de Oro de Excelencia por su sistema de gestión..... (El PAIS, domingo 18 de diciembre de 2005)**».
- «**Los dos mejores Ayuntamientos de Europa apuestan por el Ciudadano-Cliente. Alcobendas, Liverpool y su ciudadano-cliente consiguen el Sello 500 +....(Visión, el periódico de la Excelencia, la innovación y el Talento emprendedor del Club de Gestión. Año VI. No. 38, julio de 2006, p. 11)**».
- «**A finales del año 2005 catorce organizaciones españolas mantienen el máximo reconocimiento (Sello Excelencia Europea Nivel de Excelencia) entre las que se encuentra el Ayuntamiento de Alcobendas como única Administración Local de España (Revista del Club de Excelencia de Gestión. III Informe de la Excelencia en España 2006, p. 22)**».

Después de todo este mar de elogios que llegó después del premio de la EFQM, los máximos responsables técnicos y políticos que han llevado este esfuerzo de mejora, siguen señalando, que las claves de su éxito siempre se han encontrado en su propio auto-descubrimiento y aprendizaje como institución. En otras palabras, trabajar para alcanzar una organización sensible y próxima a las demandas ciudadanas, y con capacidad para gestionar y mejorar sus procesos, a través de la participación de todas los actores interesados, de forma que oriente cambios graduales e innovadores como respuesta a esos requerimientos. Para el Ayuntamiento de Alcobendas es la búsqueda de lo que ellos denominan: **un «Ayuntamiento Inteligente»** (Aragüetes-Estévez y Díaz-Méndez, 2006, p. 76). Al respecto varios de los líderes de la institución indican:

- «**Por tanto, tener proyecto hacia futuro, tener claro hacia dónde vas, segundo tener un modelo de cercanía de proximidad y el tercero seguir mejorando los procesos orientados al ciudadano, y cada vez con mayor integración, y cuarto la innovación permanente de todo el sistema. Ese sería el Ayuntamiento que buscamos, que nosotros le llamaríamos el Ayuntamiento Inteligente** (E-A-01, junio, 2006)».
- «**En mi opinión los vecinos esperan servicios de calidad independientemente del tipo de organización que los preste. En el caso de la Administración Pública se espera además desde una perspectiva social y un sentido de equidad que no debemos perder de vista. Esto es para mí lo más importante desde el punto de vista de nuestro proyecto político: queremos servicios públicos de calidad porque constituyen una garantía para la equidad y el equilibrio social.** (Entrevista al Primer Teniente de Alcalde de Alcobendas, Manuel Aragüetes, en la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas, 2006, p. 12)»
- «**.....Empezamos a quitar mamparas, abrir espacios y a modernizar y a preocuparnos por lo que decía el vecino. Pusimos puertas de cristal apostamos por la transparencia absoluta y la atención preferente a todos los vecinos y todo eso se ha configurado el resultado de hoy: ser el Primer Ayuntamiento de España y segundo de Europa con Sello 500 +....La consecución del sello es la consecuencia de una implicación muy importante de toda la organización. No se puede conseguir si no se implica desde el equipo directivo hasta el último eslabón de la misma.**» (Entrevista al Alcalde de Alcobendas, José Caballero en Visión, el periódico de la Excelencia, la innovación y el Talento emprendedor del Club de Gestión. Año VI. No. 36, enero de 2006, p. 12) ».

Actualmente, el Ayuntamiento de Alcobendas se encuentra inmerso en el desarrollo y la futura implantación de su Segundo Plan Estratégico de la ciudad (2005-2015), que seguramente definirá en los años venideros las nuevas directrices que en materia de Mejora Continua de Procesos, Alcobendas tendrá. Aunque seguramente, los nuevos escenarios que se presentan no serán del todo fáciles, es un hecho que los mismos podrán ser abordados con una mayor experiencia y conocimiento de todos estos años sosteniendo un esfuerzo constante por modernizar y mejorar su gestión. Algunos de los próximos retos, que pueden impactar la sostenibilidad de la MCP del Ayuntamiento de Alcobendas, son señalados por algunos de sus protagonistas:

- «También yo creo que algo acerca **un poco de incertidumbre de la organización, existe el tema de las próximas elecciones**<sup>228</sup>, aquí si gana el PSOE, es contra natura, pero vamos, es el PSOE en las municipales, en la comunidad y en las nacionales es el PP, se lleva haciendo tres ciclos. Cuando no. Ahora mismo, puede haber un momento de esto, no tenemos plan de contingencia si esto ocurre. Pues no se. También está muy duro con otros Ayuntamientos, San Sebastián de los Reyes está teniendo un despegue muy fuerte, la competencia del norte está más dura. **Estamos en un entorno que se ha vuelto más competitivo, y yo creo que hay bastantes cosas que se han vuelto de incertidumbre.** Yo creo que el futuro está en la capacidad de adaptarse y liderar cambios, porque cambios va a ver (E-A-02, junio, 2006)».
- «Yo creo te digo que ahora más que ningún otro tiempo, tenemos que tener la capacidad de observar dónde están los fallos del sistema de calidad, con nuestros indicadores y cuadros de mando. **Creo que es necesario, siempre ver por dónde se puede innovar y continuar el sistema de calidad,** y nuestro propia sistema de gestión (E-A-02, junio, 2006)».
- «Retomando la etapa que estamos ahora, que le estamos llamando la etapa de innovación, hacia un Ayuntamiento Inteligente. Aquí estamos ahora, en mejorar el nivel de integración, tenemos que llegar a un nivel más alto en el nivel de integración y de coordinación. **Tenemos que integrar los sistemas, el modelo, los procesos, la atención, todo orientado al ciudadano, subir cada vez en ese proceso de integración y por supuesto de mejora de todo el sistema y el modelo.** Necesitamos avanzar hacia un Ayuntamiento Inteligente, ¿que quiero decir con esto? Pues es el que tiene proyectos sobre si mismos, es el que capaz de tener todos los procesos orientados al ciudadano, y los está mejorando constantemente. Es el que es capaz de tener un modelo proximidad, y además renovarlo, porque nosotros teníamos un modelo cercanía de relación con el vecino, pero ya estaba obsoleto, porque lleva un momento, en que lo tienes o lo renuevas o ya no avanzas, el renovar todo ese sistema de gestión y de relación con los vecinos es lo que te vuelve a meter nuevamente oxígeno a todo el sistema. **Porque tener esta fuente con los vecinos con nuevas opiniones, nuevas percepciones, eso es lo que te da oxígeno** (E-A-01, junio, 2006)».

Con todo ese camino recorrido orientado a la mejora de su gestión, por parte del Ayuntamiento de Alcobendas, esta organización pública, ha comenzado a percibir algunos resultados que se han reflejado tanto en el rendimiento de sus procesos de trabajo, como en la percepción que tienen los ciudadanos con respecto a los servicios que recibe, es decir, su propia satisfacción. A continuación se muestran dichos resultados:

---

<sup>228</sup> Meses más tarde se confirmó lo indicado por la Directora del Servicio de Atención Ciudadana y Calidad, en cuanto un posible cambio político, en las elecciones del 27 de mayo de 2007, el PP obtuvo más votos que el PSOE (ver contexto político). No obstante, sus efectos no pudieron ser observados en la sostenibilidad de la MCP debido a que la investigación se concluyó.

**Tabla 39. Resultados de la Mejora Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas**

Proceso Estudiado	Equipo de Mejora	Actividad de Mejora	Resultados 2 de Rendimiento de Proceso (R-2)	Satisfacción al ciudadano <sup>1</sup> (R-1)
Gestión Económica Financiera	Grupo de Administración	Operativa	Reducción de horas extras.	
Gestión de solicitudes	Equipo de Licencias y disciplinas	Operativa	Reducción de requerimientos por deficiencias en la documentación y reducción de tiempos de trámite.	-7,14 Dato promedio del 2002 al 2005.
Gestión de Obras		Operativa/ Work-shops	Documentación de los procesos de reacción de proyectos y obras municipales.	
Gestión de Licencias de Obra	Equipo del Proyecto de Licencias de Obra	Metodología de Gestión y Mejora de Procesos	Documentación del macroproceso y propuesta de tres alternativas de mejora (1era. Fase implantada).	
Gestión de ingresos y gastos		Operativa	Documentación y revisión de los procedimientos que redujo el número de horas extras.	
Atención a la ciudadanía	Grupo SAC (10 participantes)	Operativa/ Work-shops	Formalización y estandarización de criterios y reducción en los tiempos de repuesta (40% avance).	-6,88 (2003) -7,18 (2004) -7,25 (2005)
Gestión del Personal	Equipo de Recursos Humanos (8 participantes)	Work-shops	Documentación y revisión de los procesos de formación, selección e ingreso, formulando objetivos comunes y estándares de trabajo (57% de avance).	- De 3,04 (1999) a 3,24 (2003). Satisfacción empleados. <sup>1</sup>
Gestión de logística interna (conserjes)	Grupo de trabajo (5 participantes)	Work-shops	Documentación revisión de varios subprocesos para mejorar la gestión de los mismos (65% de avance).	
Mantto. Instalaciones	Grupo de trabajo (7 participantes)	Work-shops	Documentación revisión de varios subprocesos para mejorar la gestión de los mismos (53% de avance).	
Gestión del polideportivo	Grupo de trabajo (10 participantes)	Work-shops	Documentación revisión de varias actividades para mejorar la gestión de los mismos (70% de avance).	-8,01 (2003) -7,75 (2004) -7,63 (2005)
Gestión del proceso de consumo	Grupo de trabajo (8 participantes)	Work-shops	Documentación revisión de varios subprocesos para mejorar la gestión de los mismos (71% de avance).	
Gestión del proceso de empleo	Grupo de trabajo (8 participantes)	Work-shops	Documentación revisión de varios subprocesos para mejorar la gestión de los mismos (51% de avance).	
Gestión y apoyo a las asociaciones	Grupo de trabajo (7 participantes)	Operativa/ Work-shops	Documentación de los subprocesos y formalización de encuentros, así como adecuación a la normativa (68% de avance).	
Gestión de servicios sociales		Operativa	Formalización de procedimientos y mejora del proceso integral.	-6,95 (2003) -7,34 (2004) -6,72 (2005)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006), págs. 157-158. Además, de los datos obtenidos del Reporte de Resultados de los Work-Shops, proporcionada por la técnica del servicio de calidad, el día viernes 23 de junio de 2006. Los porcentajes son calculados en base a las áreas de oportunidad encontradas en el Workshops con respecto al número de mejoras implantadas o en curso, por cien (100).

1) Escala de Satisfacción al ciudadano de 0 (nada satisfecho) a 10 (totalmente satisfecho) y de empleados de 0 (nada satisfecho) a 4 (totalmente satisfecho).

2) La efectividad de algunos procesos y servicios públicos R-3 (en percepción), en comparación a un promedio de los mismos servicios de otros Ayuntamientos siempre se ha mantenido por arriba de los mismos. Por ejemplo, en servicios públicos como: parques y jardines, instalaciones deportivas y bibliotecas.

A manera de resumen, en la siguiente tabla se muestran las etapas evolutivas, las actividades de mejora, los potenciadores e inhibidores de la Mejora Continua de Procesos identificados en este apartado:

**Tabla 40. Etapas evolutivas y actividades de mejora del Ayuntamiento de Alcobendas**

Etapa Identificada	Etapa Descrita	Actividades de Mejora	Potenciadores	Inhibidores
<b>Inicial de Comprensión y Descubrimiento de la MCP</b>	- <i>Etapa de Modernización en la Gestión (1984-1995).</i>	- Aplicación del SPPO. - Aplicación de técnicas de Calidad en el Servicio y participación de ciudadanos. - Planes Integrales (enfoque transversal o de procesos.) - Formación de ejecutivos y de mandos medios (cursos, jornadas).	- Conocimiento, aprobación y apoyo por parte de algunos políticos. - Voluntad por cambiar por insatisfacción del desempeño actual. Formación activa <i>elemento básico</i> -Enfoque en el ciudadano-cliente, <i>elemento básico</i> - Responsable de la mejora.	- Pobre orientación transversal de las iniciativas de mejora. - Falta de apoyo y compromiso político por parte de toda la cúpula en toda la institución. - Falta de credibilidad y resistencia por parte algunos mandos intermedios por creer que el esfuerzo de mejora se sustenta en alguna «agenda política individual» o grupo político específico.
<b>Intermedia de Despliegue de la MCP</b>	-Etapa de Desarrollo e Integración de la Calidad en el Sistema de Gestión (1996-2001).  <u><i>En su fase del Primer Plan de Calidad.</i></u>	-Comités de Trabajo. - Plan de Calidad (Desarrollado por el área de calidad). - Cartas de Servicio. - ISO 9000. - Talleres de Mejora (Workshops). - Primera fase del Proyecto de TI. - Contratación de Consultora eficaz y sensible.	- Desarrollo de la infraestructura soporte (área de calidad, responsable formal de calidad). - Estabilidad política (elemento básico). - Compromiso y soporte político. - Sistema de participación (grupos de mejora). - Aplicación del PDCA por procesos.	- Afloran tensiones en el equipo directivo por entrar en sus áreas de «influencia y poder». - Riesgo de enfocarse en técnicas o herramientas con demasiados marketing, muy costosas y poco efectivas. - Problemas de coordinación en las iniciativas de mejora generados por la fragmentación de los procesos.
<b>Intermedia de Institucionalización de la MCP</b>	-Etapa de Desarrollo e Integración de la Calidad en el Sistema de Gestión (1996-2001).	-Comités y Coordinaciones. - Autoevaluación de la EFQM. - Plan de Calidad (Desarrollado por la Comisión Directiva) - Indicadores de Proceso.	- Estabilidad política (elemento básico). - Compromiso y soporte político. - Sistema de participación (Comités y Comisiones).	- Exceso de centralización de las actividades de mejora en el área de calidad. - Falta de un enfoque más estructurado de generación de ideas de mejora por parte del empleado (Mejoras incrementales).

CONTINUA- CIÓN	<u>En su fase del Segundo Plan de Calidad</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapa de Procesos.</li> <li>- Talleres de Mejora.</li> <li>- Metodología de Rediseño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Involucramiento e implicación de mandos intermedios.</li> <li>- El rol activo del responsable de la mejora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desgaste y cansancio de los Responsables de la Calidad y Mejora.</li> </ul>
<b>Subsecuente de Enfoque Estratégico y en busca de mejorar del sistema</b>	Etapa de Mejora e Innovación: Hacia un Ayuntamiento Inteligente (2002-Hasta ahora).	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comités y Comisiones de Trabajo.</li> <li>- Proyectos de Tecnología de Información.</li> <li>- Autoevaluación de la EFQM.</li> <li>- Plan de Calidad.</li> <li>- Indicadores de Proceso.</li> <li>- Mapa de Procesos.</li> <li>- Benchmarking.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad política (elemento básico).</li> <li>- Compromiso y soporte político.</li> <li>- Sistema de participación (Comités y Comisiones).</li> <li>- Involucramiento e implicación de mandos intermedios.</li> <li>- Sistema de medición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cansancio y conformismo del personal que provoca estancamiento.</li> <li>- Se identifica la MCP como parte de un grupo específico que busca desarrollo individual.</li> <li>- Posibles cambios políticos y técnicos.</li> <li>- La falta de capacidad de visualizar posibles fallos o progresos para seguir dirigiendo y conduciendo el sistema de gestión a través de nuevos retos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.4.4. La Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos

Desde que el Ayuntamiento de Alcobendas centró su atención en *el eje de procesos*, resultado de las auto-evaluaciones de la EFQM llevadas a cabo en los años 2000 y 2002, la Mejora Continua de Procesos (MCP) se ha ido incorporando paulatinamente a su Sistema de Gestión. De hecho, todo el entramado que se ha generado a partir de ahí, que se ha explicado previamente en el subíndice anterior – los Talleres de Mejora (work-shops), las acreditaciones y certificaciones, el Mapa de Procesos y la Metodología de Gestión y Mejora de Procesos –, ha ayudado a que la Mejora Continua de Procesos se convierta en la pieza central para mejorar e integrar el Sistema de Gestión del Ayuntamiento en el marco del modelo EFQM. Fundamentalmente, esta visión holística y la extensión de esta aproximación gerencial (la MCP) pretenden dentro del Ayuntamiento de Alcobendas, mejorar el funcionamiento cotidiano de muchos procesos que afectan a varios departamentos y a sus relaciones, que finalmente repercuten en el ciudadano. En definitiva, desde esa óptica, el Ayuntamiento de Alcobendas lo que busca es mejorar la coordinación y los resultados a lo largo del tiempo, utilizando la Mejora Continua de Procesos como instrumento base. Para ello, tanto el *Comité de Coordinación* como la *Comisión Directiva* han mantenido el impulso a lo largo de estos años, incluso después de la consecución del Sello de Oro de la EFQM. Al respecto la Jefe del Servicio de Atención Ciudadana y Calidad indica:

«La propietaria del Primer Plan de Calidad, pasa a ser la Comisión Directiva del Ayuntamiento. Ya no pasa a ser un Comité de Calidad específico y tal, sino la propia Comisión Directiva de todo el Ayuntamiento es la propietaria del esfuerzo de calidad y mejora, y ha sido hasta nuestros días. Claro más tarde surge el Comité de Coordinación que también lo ha apoyado. Este cambio, te hablo creo yo, de más o menos del noventa y tantos, desde el 1998 o 1999. Bueno, y te digo aquí es el ámbito donde se realizan las auto-evaluaciones, es el motor de los planes de mejora a nivel institucional. Y entonces, bueno, fue también la que nos llevó al Sello de Oro, después de hacer estas primeras auto-evaluaciones, después nos planteamos el reconocimiento y lo logramos, e **incluso para llegar a decir, que para mí ahora, no sólo tenemos un Plan de Calidad, sino que tenemos un Sistema de Calidad que se ha mantenido, que es estratégico vinculado al PAM. Luego entonces las técnicas y herramientas de gestión nos tienen que garantizar que cumplamos ciclos de mejora a lo largo de los años** (E-A-02, junio, 2006)».

La descripción de la cita anterior nos orienta para responder las últimas dos sub-preguntas establecidas en este estudio: **¿cómo y por qué se genera un camino sostenible de la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas?, y ¿Qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en el camino de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos?** Por este motivo, el camino de sostenibilidad del Ayuntamiento de Alcobendas, se centra de acuerdo a los responsables del Sistema – el Director de Planificación, Coordinación y Calidad y la Directora del Servicio de Atención Ciudadana y Calidad – en dos niveles o vertientes que se encuentran interconectadas y convergen: **«un nivel macro y un nivel micro de gestión y mejora de los procesos»**.

Primeramente, el nivel macro, es dónde la MCP se vincula con el Plan de Actuación Municipal (PAM) del Ayuntamiento, y por supuesto, también se vincula con el Plan Estratégico de la ciudad (ver figura 51 del contexto estratégico). En este nivel, la organización define y analiza todos los macro-procesos que deben integrar el Mapa de la institución, tomando como referencia para realizarlo tanto las fuentes de información procedentes de los ciudadanos y otros actores interesados (encuestas, estudios, sugerencias, etc.), las directrices de los Concejales, las fuentes de medición (Indicadores), así como, los documentos estratégicos vigentes (Foro Ciudad, Plan Estratégico de Ciudad). Una vez que los procesos son definidos y analizados en este nivel, se despliegan al resto de la organización mediante las directrices políticas que son convertidas en actuación claves integradas en el PAM, las cuales, vinculan de manera directa la gestión estratégica del Ayuntamiento, con la gestión operativa a través del Sistema de Planificación y Programación por Objetivos (SPPO). Con esta acción de despliegue que convierte cada una de las actuaciones claves en actividades de mejora operativas que llevan a la práctica la Planificación estratégica del Ayuntamiento. Por lo tanto, el Ayuntamiento de Alcobendas, comienza a operar el **ciclo de mejora PDCA a nivel organizacional (lo que ellos denominan a nivel macro)**.

De esta manera, en el momento que se ejecutan o se realizan todas estas acciones mediante los procesos de trabajo de cada Departamento y/o Gerencia, la *Comisión de Resultados* del Ayuntamiento es la encargada de monitorear y medir su funcionamiento mediante una serie de indicadores institucionales (ver tabla 41). Cualquier desviación encontrada en esta revisión representa un área de mejora a subsanar. Con ello, el Ayuntamiento de Alcobendas, asegura a este nivel que a lo largo de los años (al menos en toda una legislatura), exista una fuente de propuestas de mejoras sobre actuaciones claves de los macro-procesos de la institución. Adicionalmente, también se encuentran las auto-evaluaciones de la EFQM, las cuales representan otra fuente de prioridades para la confección de planes, además de un punto de referencia para comunicar los logros obtenidos con respecto a un modelo.

**Tabla 41. Ejemplo del uso de Indicadores de Procesos en Alcobendas**

Tipo de Indicador	Indicador	Tipo de Mejora	Acción de Mejora
De rendimiento	Incremento número de usos de instalaciones deportivas.	Drástica o Radical.	Ciudad Deportiva ValdeFuentes (PAM No. 129).
	Incremento de la siniestralidad del tráfico.	Continua e Incremental	Intensificar las campañas de control de velocidad.
De percepción	Fidelización del sistema de Reclamaciones y Sugerencias.	Drástica o Radical.	Relanzamiento de un nuevo Sistema (PAM No. 47).
Actividades de aprendizaje y mejora	Resultado de la Auto-evaluación	Drástica o Radical.	Calidad en la gestión de las personas (PAM No. 26).
	Participación en foros	Continua e Incremental	Manual de Acogida.

Fuente: Tomado de la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006), p. 156.

En segundo término, a **nivel micro o la aplicación del ciclo de mejora PDCA a nivel de procesos**, se presentan todas las actividades de mejora relacionadas con la identificación y documentación de los procesos de todos los departamentos y unidades del Ayuntamiento. En este sentido, una de las actividades de mejora que ha potenciado la generación de la sostenibilidad de la MCP, ha sido la creación del **Mapa de Procesos** de la institución.

De esta manera, los responsables de implantar el Segundo Plan de Calidad se dieron cuenta que para poder conducir las otras dos iniciativas centradas en la MCP – los Talleres de Mejora y el proyecto de mejorar el proceso de licencias – se requería rediseñar desde una visión más estratégica el Mapa de Procesos del Ayuntamiento. Con esta herramienta, el Ayuntamiento de Alcobendas ha tratado de vincular la gestión operativa de la institución con la estrategia municipal, de modo que todas las tareas de trabajo se alinearan en un



esquema conceptual único. Cabe resaltar que esta iniciativa no se ha quedado en una simple formulación y descripción de los procesos de trabajo que comprendían toda la gestión del Ayuntamiento de Alcobendas. Por el contrario, se ha centrado en comprender de manera más profunda todos los niveles operativos de los procesos y procedimientos de la institución a través de documentar los mismos a partir del Mapa de los Macro-procesos con un software informático (Qualigram)<sup>229</sup> que apoya toda la gestión y la mejora de los mismos. Para el responsable de coordinar la descripción tanto del Mapa de Procesos como de los micro-procesos y procedimientos de la institución, la documentación de todas las operaciones del Ayuntamiento dentro de este sistema de informático puede representar una forma de organizar, visualizar e incluso de mejorar los procesos y los procedimientos de manera más rápida, ágil y automática. Además de que desde su punto de vista, el sistema te brinda la capacidad de hacerlo en línea, manteniendo en todo momento en un soporte informático el registro de cada documentación, cambio y modificación que se les realice a los mismos. Al respecto indica:

*«Bueno yo tengo esperanza de que se empiecen a gestionar los procesos de manera más eficaz con la herramienta, pues que se establezcan equipos de trabajo mas o menos estables que ejecuten nuestra metodología y esto es la forma de que esto esté vivo, de que se mejore de que se pongan objetivos de mejora anuales, de que se vaya seleccionando y eso es lo que va vale a que le demos importancia a las cosas y que tenemos que los departamentos se hayan dado cuenta que esto no es solamente es una normalización o una documentación, si no que es una información valiosa para mejorar, y ahora tienen que empezar por documentar y es el mas pesado porque si estas pensando en mejora tienes que empezar por documentar, y eso ya te para por que no tienes tiempo la gente no tiene tiempo y dices pues bueno quien tiene esa información, pues ahora a gestiónala y mejorarla (E-A-04, junio, 2006)».*

El resultado ha sido la creación del Mapa de Procesos de la institución que ahora cuenta con 14 procesos de nivel macro en lugar de los 16 que se habían desarrollado en la segunda etapa evolutiva. En la actualidad los 14 macro-procesos se han clasificado en: *estratégicos* (5 procesos), *operativos* (4 procesos), y de *apoyo* (5 procesos). A continuación se definen cada uno de ellos, de acuerdo al Ayuntamiento de Alcobendas y se esquematizan tal se encuentran ahora en la figura 54:

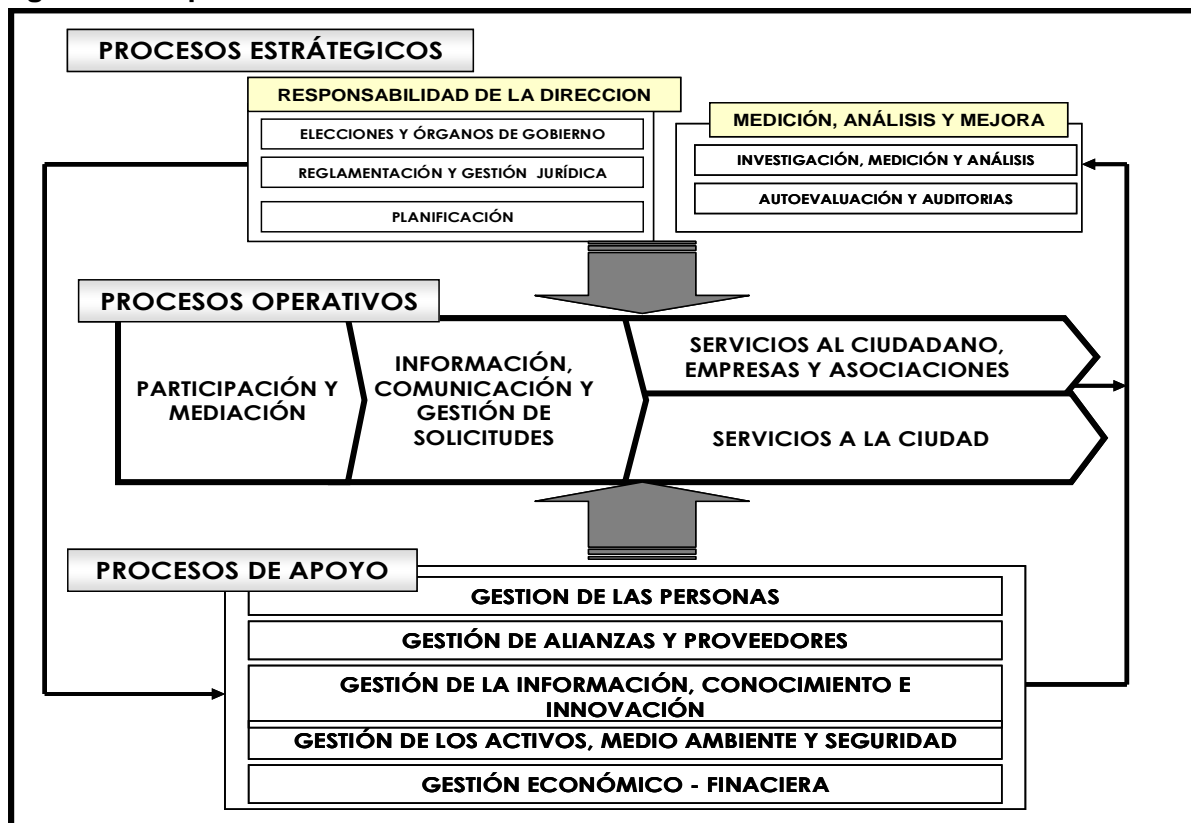
- **Estratégicos:** Son los que proporcionan directrices y límites de actuación al resto de los procesos y que normalmente son realizados por la Dirección (relacionados con la planificación estratégica, la revisión,...).
- **Operativos:** Son los que generan valor añadido para el cliente. Recogen su cadena de valor. Están relacionados con el desarrollo y producción de productos o servicios. Son los que dan sentido a la misión de la organización.

---

<sup>229</sup> El nuevo Mapa de Procesos de 2005, sirvió de guía para establecer el procedimiento denominado: "Desarrollo e implantación de los Procedimientos del Ayuntamiento (P001), en el cual se describen las fases e instrucciones para proponer y aprobar los procedimientos de gestión de la institución. La Dirección de Organización es la responsable del desarrollo, publicación, y comunicación de los procesos y procedimientos, y cada área es el responsable del desarrollo, publicación y distribución de sus procedimientos específicos. El software utilizado para el desarrollo de este trabajo es una modificación propia por parte de la institución de la herramienta: *Qualigram*.

- **De apoyo:** Son los que proporcionan recursos para realizar los procesos operativos. Se pueden distinguir dos grandes tipos:
  - **Procesos de apoyo tecnológico:** Relacionados con el desarrollo de sistemas y equipos, con la innovación tecnológica, mantenimiento...
  - **Procesos de apoyo administrativo:** Relacionados con la gestión económico - financiera, formación,... Son prestados por departamentos staff: RRHH, Informática, Financiero, Calidad, ....

Figura 54. Mapa de Procesos de Alcobendas



Fuente: Interpretado de la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006), Págs. 92, y de la Presentación en Power Point enviada por correo electrónico el 06 septiembre de 2006 denominada: "Definición de Macro-Procesos" de los Deptos. de Organización y Calidad.

Por tal motivo, partiendo del Mapa de los Macro-procesos (ver figura 54) de la institución, cada departamento y/o área del Ayuntamiento de Alcobendas indica qué procesos tiene bajo su responsabilidad, y los documenta mediante una aplicación informática *On-line*. Para el año 2005, se tenían identificados y documentados 157 procesos de servicios directos, y aproximadamente 144 procedimientos de trabajo de acuerdo a la Memoria de Excelencia del Ayuntamiento de Alcobendas (2006, p. 152). De esta manera, a nivel micro, el trabajo de la MCP se ha centrado en identificar, documentar e incluso en mejorar los procesos de trabajo mediante los Talleres de Mejora (Work-shops), el trabajo en las Cartas de Servicio o con las primeras aplicaciones de la *Metodología de Gestión y Mejora de Procesos* (Proyecto de Licencias). Dicha experiencia ha representado la generación de un espacio de sostenibilidad en el que se impulsan experiencias pilotos, la cuales

posteriormente se consolidan y se sostienen, si son factibles, en la gestión cotidiana. Destacando que para cada proceso de nivel micro, también existe una ficha de control y medición – contiene: indicadores y objetivos de rendimiento, responsables, elementos de control y frecuencias de medición –, que funciona como el medio principal de monitoreo y medición del rendimiento de los mismos. Una cita que refiere a lo anteriormente descrito tanto a nivel macro o micro es la siguiente:

*«Los proyectos de mejora salen de todo, o más bien **las iniciativas de mejora, salen de arriba, de abajo, de en medio, y los proyectos llegan de la Comisión Directiva. Y digamos que cuajan en los ciclos de planificación ya sea el Plan de Acción Municipal**, el de las auto-evaluaciones, el del Plan Estratégico. Porque en realidad estos planes son los que marcan el ritmo de la organización, entonces las mejoras, estamos hablando de mejoras que suponen inversiones fuertes, planteamientos técnicos más especializados, son de ese tipo de mejoras. Pero bueno, las otras mejoras están en los equipos, pero ellos su planeación anual, están en sus comisiones, con sus equipos. Por otra parte, **hay muchos equipos transversales que organizan ciertas iniciativas de mejoras que se dan forma y tal en sus ciclos de trabajo. Son mejoras asumibles dentro de su ciclo económico, son puntuales.** Y luego hay otra serie de iniciativas que entran dentro de la dinámica de equipos que bueno se me escapan, desde luego en esta institución hay gente con ideas, desde luego hay muchísimas ideas, y también ahí, se generan, los Talleres de Mejora, las Cartas de Servicio y otros (E-A-02 junio, 2006)».*

Esta cita también confirma además, cierta presencia temporal de la aplicación del **ciclo PDCA a nivel individual**. Aunque cabe señalar que dicha presencia, sólo se pudo observar de manera específica en el seno de los Talleres de Mejora (Work-shops), es decir, la generación de ideas de mejora en este espacio grupal.

Cabe destacar, que desde que en la segunda etapa evolutiva se decidió que el Ayuntamiento de Alcobendas hiciera un esfuerzo hacia la calidad y la Mejora Continua de Procesos más sistemática, se han presentado al menos cuatro elementos prioritarios que han generado y potenciado la sostenibilidad de la MCP en esta institución (el trabajo a nivel macro y micro). Estos cuatro elementos identificados han sido: **1) La asignación de la responsabilidad de la Mejora Continua de Procesos a una Dirección de Departamento** con recursos tanto humanos como financieros, **dirigidas por una figura central que cree, diseña y potencia e impulsa este tipo de acciones** – El Director de Planificación, Coordinación y Calidad (Antonio Díaz) –; **2) El impulso y empuje que han proporcionado los mandos medios intermedios involucrados** (Ejemplo: Directora del Servicio de Atención Ciudadana y Calidad o la Directora del Servicio de Licencias y Disciplina Urbanística); **3) la estabilidad política suficiente, aunada al apoyo directo, del Primer Teniente de Alcalde** (Manuel Aragüetes) en suministrar recursos, involucrarse en estos temas y hacer presencia política a los mismos; y por último, **4) convertir el esfuerzo de la calidad y la Mejora Continua de Procesos en un esfuerzo de cada departamento y unidad del Ayuntamiento, integrando cada una de las actividades de**

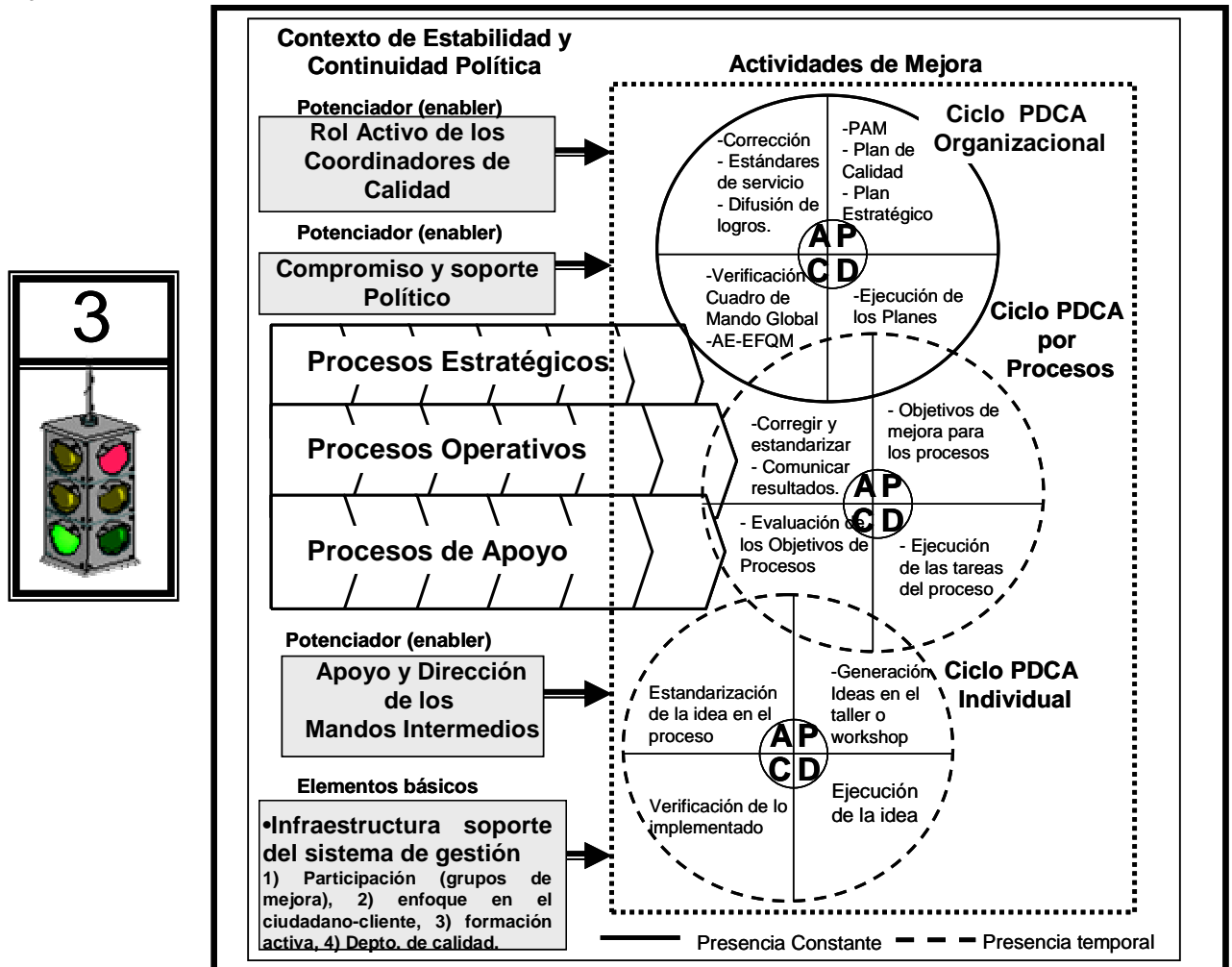
mejora a la gestión cotidiana, tal como se ha descrito durante las etapas evolutivas y en los dos últimos subíndices. Tres citas de los principales protagonistas del esfuerzo describen cada uno de los elementos anteriores:

- «Otra de nuestras peculiaridades es **que la calidad, la mejora, no es un apósito, ni es un departamento aparte, que se ocupa de las certificaciones, ni de mantener las memorias. No, no es eso, yo creo que la clave es que tú integres en tu sistema de gestión, las diferentes herramientas de calidad, que en la medida que la integran los diferentes directivos, las usan, las practican y las implementan,** ese es la clave de combinarlo con un Comité de Coordinación (E-A-01 junio, 2006)».
- «En segundo lugar y la segunda idea que yo intentaría dejar es que la calidad tiene que ser algo más que forme parte del sistema de gestión, no puede ser un sistema que esté en paralelo, **el sistema de gestión de calidad, tiene que estar integrado en el sistema de gestión del día a día del Ayuntamiento.** Este es nuestro enfoque, y creo que esto es muy importante, es decir, la calidad, no es un departamento que tiene que vigilar cuantas certificaciones llevas, cuántos equipos de mejora has formado, no, la calidad tiene que estar incrustada en el sistema de gestión. Si en tú sistema de gestión estás utilizando el presupuesto, ahí está la calidad, lo que sea en cada caso, lo que emplee cada Ayuntamiento, la calidad tiene que penetrar ahí (E-A-01 junio, 2006)».
- «Bueno creo que hay varios factores, hay líderes políticos que han tirado del asunto. Creo que para mí ha sido una generación continua, que Manuel Araguete lo ha sido a nivel político, con estabilidad política y ha tirado por hay. Y Antonio Díaz a nivel técnico, en esas oleadas técnicas, quizás haya sido una pieza clave. Y antes de Araguete, el concejal que entró con el tema de la gestión por objetivos era otro, pero él enseguida tomó las riendas. **Yo creo que ha habido preocupación y capacidad de liderazgo sobre éstos temas. La estabilidad política suficiente,** y este ayuntamiento tienen los recursos para poder despegar la cabeza. Yo he trabajado en otros Ayuntamientos que no es tan suficiente.....Otro de los aspectos además lo que te comentaba, es que **la calidad se ha integrado al sistema de gestión, yo creo que poner relación que hago y los resultados que obtengo, ha hecho más concientes a todos.** También creo que esto no significa que todo el mundo tiene que estar formado en calidad, y haber pasado por la herramienta de la calidad, pero si creo que la formalización de la gestión ha hecho que se hayan llegado a cosas.... Y esa estructura de empuje, éstas área me refiero, por una parte es verdad **que el equipo directivo lo hace bastante bien, porque el nivel directivo que al final que todos los directores, si no empujas tú, ellos también están empujando,** porque todos quieren tener sus cositas de calidad, porque está bien visto dentro de la organización. **Está mal visto no hacer nada de calidad en la organización** (E-A-02 junio, 2006)».

Finalmente, algunos inhibidores encontrados que han surgido durante la generación del camino de sostenibilidad se encuentran por ejemplo, en la primera etapa, la falta de credibilidad y resistencia por parte algunos mandos intermedios por creer que el esfuerzo de mejora se sustenta en alguna «agenda política individual». Mientras que en la segunda etapa y tercera etapa, se han presentado también: el cansancio y desgaste del personal responsable del esfuerzo, la identificación del esfuerzo de mejora como parte de un grupo específico que busca desarrollo individual, y los posibles cambios políticos de la nueva legislatura.

Siguiendo el marco de referencia mostrado en el apartado 2.4., de la revisión de la literatura, a continuación se muestra la figura que lo resume:

Figura 55. El espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos del Ayuntamiento de Alcobendas



Fuente: Diseño propio.

Ante el esquema de contexto, del espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, también se pudo identificar en el Ayuntamiento de Alcobendas desde un análisis teórico de macro procesos, **un camino de sostenibilidad** que se ha generado a lo largo de los años de aplicación de la MCP en esta institución. Dicho camino de sostenibilidad consta de cuatro etapas evolutivas que a continuación se describen y se ilustran en la figura 56:

**1) Etapa de descubrimiento:** Caracterizada por una voluntad por mejorar y modernizar gestión a través de la puesta en marcha de técnicas gerenciales como el SPPO, que sentaron la base para aplicaciones más sistemáticas de la MCP.

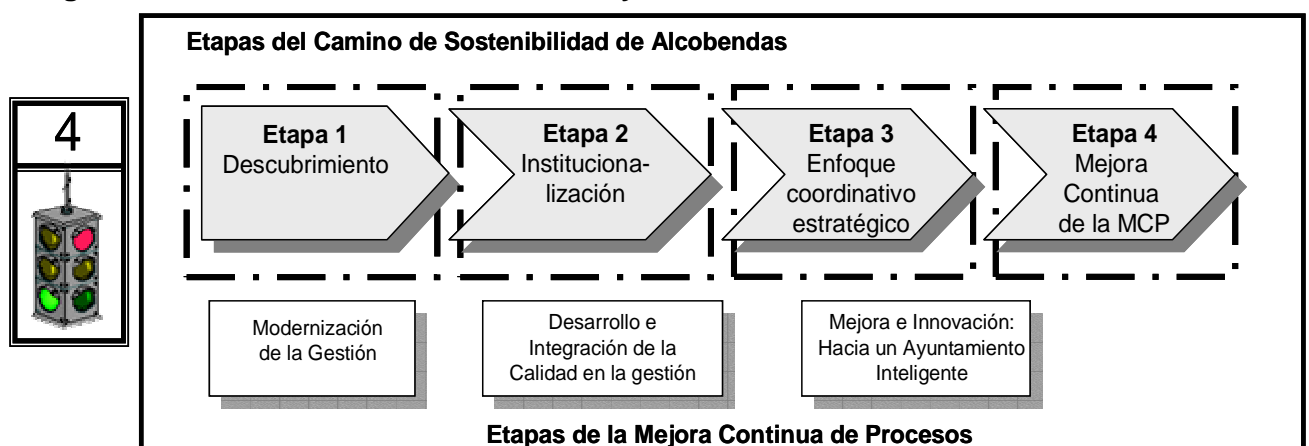
**2) Etapa de institucionalización:** Etapa regida por los dos Planes de Calidad de la institución y las auto-evaluaciones del EFQM, la cual, se caracterizó por su integración a la gestión municipal y a la aplicación sistemática de técnicas de la MCP.

**3) Etapa de enfoque coordinativo-estratégico:** Caracterizada por un acercamiento más estrecho de su modelo coordinativo y estratégico (ver figura 51), que busca integrar de manera más efectiva su enfoque en el ciudadano (relacional), su sistema gerencial (resultados y procesos) y el cumplimiento de la legalidad, para mantener la continuidad ganada en todos estos años de trabajo en la MCP.

**4) Etapa de la Mejora Continua de la MCP:** Caracterizada por el desarrollo de mecanismos para mejorar continuamente el modelo de gestión establecido.

Este camino de sostenibilidad que se presenta en el Ayuntamiento de Alcobendas se ha caracterizado, por ser un camino continuo, pero en grandes lotes, que han se encuentran identificados en cada una de sus tres etapas. Este tipo de camino de sostenibilidad identificado en esta institución, parece presentarse por grandes esfuerzos de consolidación en cada lote o etapa. Por lo que los elementos básicos y potenciadores que se identificaron para conseguir la generación del mismo juegan un rol central. Entre los elementos básicos encontrados están: la creación de la infraestructura soporte (área de calidad, Comisiones, etc.), el marcado énfasis en la participación del ciudadano-cliente, la formación activa tanto de ejecutivos como de empleados, la estabilidad política, y la amplia voluntad por mejorar su gestión. Además, se encontraron al menos tres potenciadores claves en este camino de sostenibilidad: el rol activo y de empuje del Director de Calidad y de la Directora del Servicio de Atención Ciudadana y Calidad, el apoyo y participación de algunos mandos intermedios, así como, el compromiso y soporte político por parte del Teniente de Alcalde de dicha área. Los inhibidores de este camino de sostenibilidad, sobretudo en la tercera etapa (la de continuidad) son de igual manera, la identificación del esfuerzo de mejora como parte de un grupo específico político (resistencia de algunos mandos intermedios), los posibles cambios políticos de la nueva legislatura y la falta de vinculación de las tres dimensiones de la gestión pública (política, estratégica y operativa).

**Figura 56. Camino de Sostenibilidad del Ayuntamiento de Alcobendas**



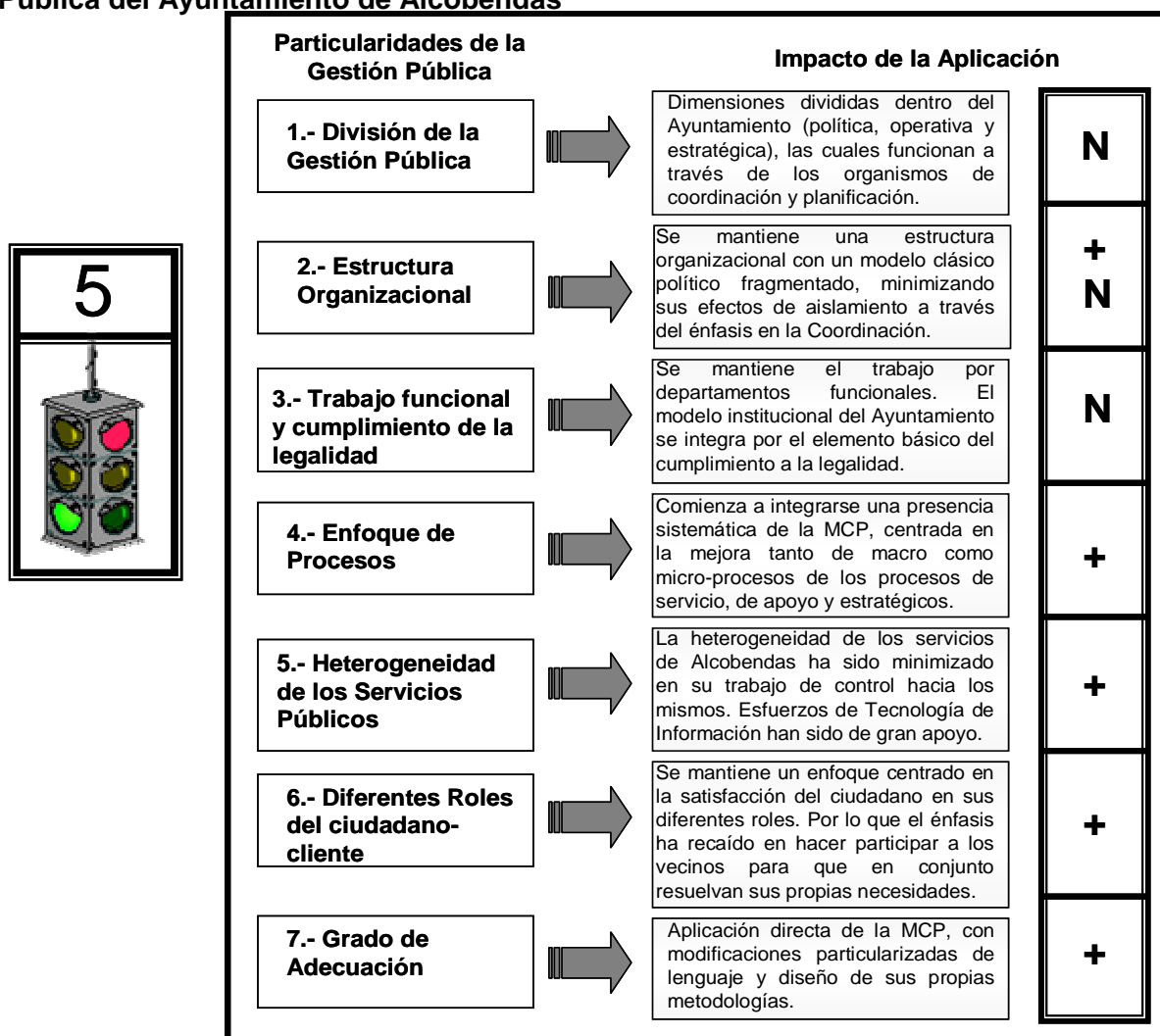
#### 4.4.5. Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública

La aplicación evolutiva de la Mejora Continua de Procesos en el Ayuntamiento de Alcobendas, ha comenzado a tener ciertos impactos en su gestión pública, desde que se detectó la necesidad de trabajar más activamente en este eje (el de procesos) a través de la auto-evaluación de la EFQM. Por tal motivo, tal como se describe en las dos últimas etapas evolutivas, desde la integración del *Segundo Plan de Calidad* por la Comisión Directiva, el Ayuntamiento de Alcobendas ha seguido un esfuerzo continuo y sostenido por crear y aplicar tanto una infraestructura de soporte, como el uso de técnicas y metodologías de la MCP. Un impacto positivo en ello, han sido la creación de organismos paralelos a la estructura organizacional existente tales como: **los Comités Impulsores de Calidad, la Comisión Directiva, hasta los propios Comités de Coordinación y de Resultados, los cuales, funcionan como los órganos aglutinadores de la fragmentación de los procesos del Ayuntamiento que de manera natural genera su estructura organizacional del tipo político fragmentado.** Reforzando su énfasis en la coordinación y transversalidad. Además por otro lado, el trabajo activo para la aplicar la MCP se ha visto reflejado en la integración en un área de la estructura organizacional oficial, la función de: **«Calidad y Mejora» (el departamento de calidad), para que funcione como soporte del esfuerzo de MCP.** Asimismo, el departamento de calidad fue integrado con el departamento de Atención Ciudadana, vinculando el esfuerzo de las mejoras de los procesos con el de la prestación de los servicios públicos.

Para el Ayuntamiento de Alcobendas, mejorar el proceso de Atención a la Ciudadanía representa buscar la cercanía al vecino y su satisfacción. Por tal motivo, **la heterogeneidad de los servicios que brinda la institución ha sido controlada y asegurada a través de proyectos de mejora específicos que buscan la satisfacción del vecino (del ciudadano-cliente).** Un ejemplo de ello, es el proyecto de Tecnología de Información (ITACA). Incluso, con el proyecto ITACA, el impacto positivo de la MCP ha ido mucho más allá, al integrar de manera participativa a los ciudadanos, las empresas y fundaciones para el desarrollo de la ciudad (enfoque relacional). Aunado al trabajo de los Talleres de Mejora, el impulso para el nuevo Mapa de Procesos y la Metodología de Gestión y Mejora de Procesos (ver proyecto de licencias Nodo), el Ayuntamiento de Alcobendas ha buscado, vincular aún más, su enfoque de cumplimiento de la legalidad de sus departamentos funcionales, su enfoque en el ciudadano y otros actores interesados, y su propio esquema gerencial de corte más transversal, enfocado a resultados.

A continuación se muestra un resumen de lo anteriormente descrito, describiéndolo con el marco de referencia del apartado 2.4., de la revisión de la literatura:

Figura 57. Impacto de la aplicación de la MCP en las particularidades de la Gestión Pública del Ayuntamiento de Alcobendas



Fuente: Diseño propio  
Nota: El símbolo (+) se debe entender como un impacto positivo de la MCP en la particularidad, para el símbolo (-), un impacto negativo. Y para la letra (N), sin ningún impacto, un efecto Neutro.

Algunos indicadores financieros, que complementan el impacto de la aplicación de la MCP, son que por ejemplo, desde el año 2000 este Ayuntamiento, ha venido observando un incremento del remanente de tesorería de 0,9 a 15,1 en 2004, lo que ha permitido la utilización de estos recursos en financiamientos generales de orden social, demostrando en este sentido, que esta organización cuenta con alta capacidad de gestión de sus recursos que la ha llevado a ser una institución autofinanciable (Ayuntamiento de Alcobendas, 2006, pp. 232-235). Asimismo, en cuanto a los resultados de efectividad del servicio público (R-3), este Ayuntamiento ha presentado múltiples datos desde hace varios años. Un ejemplo, además, de los que se describen en el caso, es que la calidad de vida, resultado que refleja directamente la efectividad de los servicios públicos (R-3) y la gestión municipal, indica que en Alcobendas se ha mantenido una percepción alta y sostenida de dicho indicador por varios años. Teniendo como promedio 7,2 del año 2001 al 2005.



#### 4.4.6. Interpretación del Investigador

El Ayuntamiento de Alcobendas ha venido trabajando por más de 20 años en la modernización y mejora de su gestión. De hecho, tal como se observa en su camino de sostenibilidad (ver figura 56), ha ido pasando por grandes etapas evolutivas (o lotes), por los cuales ha ido consolidando y sosteniendo su esfuerzo de Mejora Continua de Procesos (MCP). Dicho trabajo constante y continuo lo llevó a conseguir en el año 2006 el Sello de Oro del modelo EFQM, así como, llegar a ser considerado uno de los mejores Ayuntamientos no sólo de España, sino de Europa.

Entender la aplicación y la evolución de la Mejora Continua de Procesos, así como su sostenibilidad a lo largo de todos estos años, me ha permitido identificar patrones fundamentales en el tema central de este estudio (la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos). Así han sido por ejemplo, el ritmo de aplicación de la MCP a lo largo de los años ha sido paulatino, incluso se podría indicar que lento, pero a la vez, ha sido constante y continuo. De hecho, tal como se describe en el caso, se pueden observar los hitos en los cuales el impulso hacia la sostenibilidad de la MCP se ha hecho latente. Desde la aplicación de la Gestión por Objetivos (SPPO), los planes transversales, el Primer Plan de Calidad, hasta la puesta en marcha del segundo Plan de Calidad, con todas las actividades de mejora tales como: los Talleres de Mejora, la certificación de ISO 9000 en Urbanismo, el Proyecto de Licencias Nodo, las auto-evaluaciones EFQM, entre otros. Asimismo, su énfasis en romper con la fragmentación de los procesos y las barrera inter-departamentales a través de su modelo de coordinación (ver figura 51), me ha permitido observar otra forma de camino o trayectoria hacia la sostenibilidad de la MCP. A pesar, de que se encontró evidencia de que la aplicación en la Mejora Continua de Procesos, todavía no cobra la fuerza necesaria y su presencia es temporal, debido a que el Ayuntamiento de Alcobendas, ha comenzado a potenciar desde hace relativamente algunos años en este eje o elemento del modelo EFQM.

Sin embargo, el vínculo y participación con el ciudadano-cliente, su fuerte énfasis en los Proyectos de Tecnología de Información, su sistema de medición de la gestión, y su enfoque estratégico han hecho que este caso resulte muy rico en temas y patrones identificados. A continuación se describen diez elementos característicos identificados que influyen en la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en su propio contexto. A continuación se relacionan:

1. **La Mejora Continua de Procesos es una estrategia central de la gestión del Ayuntamiento**, que vincula el enfoque relacional (participación del ciudadano), el cumplimiento de la legalidad, y el enfoque de resultados (orientación gerencial).
2. **La aplicación paulatina por etapas (o lotes) de diferentes actividades de mejora de la MCP a lo largo del tiempo**, que indica, que aunque el esfuerzo sea lento debe ser constante y continuo, para generar **un camino de sostenibilidad por lotes**.
3. **Contar con un modelo integral de referencia**, en este caso el uso del modelo de Excelencia Europea EFQM a través de un enfoque de **Coordinación de la gestión**.
4. **La creación de una infraestructura soporte que sustente todo el esfuerzo** (Comités Impulsores de Calidad, equipos de mejora para los talleres-work shops, el Departamento de Calidad).
5. **Contar con la aprobación, compromiso y soporte político**, mucho del mismo reflejado en el Primer Teniente de Alcalde.
6. Contar con **un responsable o agente de mejora que ejerza un liderazgo técnico** para sostener el impulso del esfuerzo de la MCP, reflejado en el Director de Planificación, Organización y Calidad.
7. **Conseguir la implicación, el soporte y el apoyo de los directivos y mandos intermedios** para probar y desarrollar diferentes actividades de mejora a lo largo de la organización.
8. **Aprovechar la continuidad y oportunidades ocurridas en la esfera política** para seguir integrando iniciativas e **integrarlas al sistema de gestión municipal**.
9. Énfasis en programas de **formación y entrenamiento continuos y actualizados**, en el que se combine teoría con práctica.
10. El **sistema de medición del rendimiento de los procesos**, aunado al feedback de las auto-evaluaciones de la EFQM, y vinculado a la calidad en el servicio (enfoque en el ciudadano-cliente) a través de la **Tecnología de Información**.

Finalmente, evaluando de manera cualitativa la generación de un camino de sostenibilidad de la MCP, se puede indicar que el **Ayuntamiento de Alcobendas se encuentra con una calificación de 4**. En una escala en el que 5 (Alta presencia de la sostenibilidad), 4 (presencia institucionalizada), 3 (presencia en desarrollo), 2 (presencia débil inicial), 1 (presencia aislada y esporádica), 0 (nula presencia).

## CAPITULO 5

# ANÁLISIS CRUZADO DE CASOS

### 5.1. Introducción

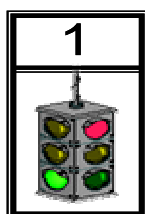
En el presente capítulo se realiza un análisis cruzado de los casos estudiados a luz de identificar los patrones observados con relación al tema de la presente investigación: la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos. Primero se analiza, cómo es la Mejora Continua de Procesos en cada Ayuntamiento. Para posteriormente analizar, cómo se aplicó y cómo fue la evolución de la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública de los Ayuntamientos a través del tiempo. Continuando, con el afloramiento de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, desde un análisis de contexto teórico sintético y de teoría de macro procesos, los cuales son influidos por un grupo de elementos básicos, potenciadores, e inhibidores identificados. Para cerrar, con el impacto que ha tenido la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública de los Ayuntamientos estudiados.

### 5.2. ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos?

Analizando los datos obtenidos en el trabajo de campo, desde una óptica de contenido, es decir, respondiéndome a la sub-pregunta de **¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales?** Se logro identificar que la Mejora Continua de Procesos ha sido concebida, por cada Ayuntamiento, de acuerdo a la experiencia de aplicación vivida en cada uno de ellos a lo largo de los años. En otras palabras, ha sido un proceso que se ha desarrollado y se ha aprendido a lo largo de los años. De esta forma, se pudo observar que el Ayuntamiento de Esplugues comenzó con la aplicación de una técnica para solucionar problemas a través de equipos de mejora, es decir, una aproximación de la MCP tipo Kaizen, evolucionó por el rediseño de procesos (el Proyecto DIANA), hasta convertir la gestión y la mejora de los procesos, en el corazón de su sistema gerencial de su gestión. Un caso semejante sucedió en el Ayuntamiento de Alcobendas, que partió de técnicas de planificación como la Gestión por Objetivos (SPPO) o el uso de Planes transversales o de visión de procesos, como el de juventud, evolucionó con los talleres de mejora y las metodologías de rediseño, hasta comenzar aplicar a la MCP como su elemento aglutinador y coordinador de sus aproximaciones relacional, gerencial y de legalidad. Esta forma de concebir a la Mejora Continua de Procesos aprendiendo de la aplicación de la misma, también se pudo corroborar en los trabajos

menos consolidados o en desarrollo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, que a través de utilizar el modelo de la norma ISO 9000 partieron de una documentación, rediseño y certificación de sus procesos, para echar andar un ciclo de medición y monitoreo del rendimiento de los procesos y de la satisfacción de los ciudadanos y los empleados (parte de sus actores interesados). Igualmente sucedió, con experiencias truncadas como en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, en al cuál, después de su reinicio se pudo observar como la MCP se concibe como un grupo de técnicas y herramientas sistematizadas que ayudan a mejorar el rendimiento de los procesos de trabajo en las áreas del Ayuntamiento, a través de la participación de las personas.

Siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., de la revisión de la literatura a continuación se realiza el cruce de los casos, de los datos obtenidos en cada Ayuntamiento:



**Tabla 42. ANÁLISIS CRUZADO de cómo es la Mejora Continua de Procesos en los Ayuntamientos**

CASOS/ Elementos	Esplugues	Vitoria- Gasteiz	Urbanismo- Zaragoza	Alcobendas	Cruce de Casos
<b>Principios Rectores y Valores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Integración</li> <li>* Enfoque de procesos</li> <li>* Visión Holística</li> <li>* Énfasis en el factor humano.</li> <li>* Compromiso con la ciudadanía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sistematización de la Mejora</li> <li>* Énfasis en el factor humano y enfoque participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sistematización de la Mejora</li> <li>* Énfasis en la medición y la mejora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sistema coordinativo</li> <li>* Énfasis en aproximar y satisfacer al ciudadano</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Integración y Coordinación de la Gestión Pública</li> <li>2) Visión holística y de sistema</li> <li>3) Sistematización de la mejora</li> <li>4) Énfasis en la medición de procesos</li> <li>5) Enfoque en el factor humano</li> <li>6) Énfasis en aproximar y satisfacer al ciudadano</li> </ol>
<b>Modelos de Referencia de Calidad y Excelencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*EFQM</li> <li>* TQM MCP</li> <li>* Kaizen MCP</li> <li>* Rediseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*TQM MCP</li> <li>* Kaizen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* ISO 9000 MCP</li> <li>* Rediseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*EFQM</li> <li>* ISO 9000 MCP</li> <li>* Kaizen MCP</li> <li>* Rediseño</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) EFQM</li> <li>2) TQM</li> <li>3) MCP Kaizen</li> <li>4) MCP Rediseño</li> <li>5) ISO 9000</li> </ol>

<b>Técnica Utilizada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Historia de la Calidad</li> <li>* Mapas de Procesos</li> <li>*</li> <li>Metodología de Rediseño</li> <li>* Dueños del proceso</li> <li>* Cuadros de Mando</li> <li>*Equipos de mejora</li> <li>* Técnicas de Calidad en el Servicio</li> <li>* Autoevaluaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Metodología de Rediseño</li> <li>*5'S y Talleres Gemba-Kaizen</li> <li></li> <li>*Cartas de Servicio</li> <li>*Grupos de Mejora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Metodología de Rediseño</li> <li>* Dueños de proceso</li> <li>* Grupos de mejora</li> <li></li> <li>* Cuadros de Mando e Indicadores</li> <li>* Técnicas de Calidad en el Servicio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Talleres-workshops tipo Kaizen.</li> <li>*Metodología de rediseño</li> <li>*Mapas de Procesos.</li> <li>*Cuadros de Mando e indicadores</li> <li>*Cartas de Servi.</li> <li>* Calidad en el Servicio</li> <li></li> <li>* Auto-evaluaciones</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Historia de la Calidad</li> <li>2) Mapas de Procesos</li> <li>3) 5'S y talleres Kaizen</li> <li>4)Autoevaluaciones</li> <li>5) Metodología de Rediseño</li> <li>6) Dueños del proceso</li> <li>7) Cuadros de Mando e indicadores</li> <li>8) Equipos de mejora</li> <li>9)Cartas de servicio</li> <li>10) Técnicas de Calidad en el servicio</li> </ol>
<b>Herramienta Utilizada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Siete herramientas básicas (centradas en los diagramas de Pareto, de Causa-Efecto)</li> <li>* Diagrama de contexto</li> <li>* Diagramas de flujo.</li> <li>* Matriz de servicios-procesos-tareas-claves</li> <li>* Cuadros RECI</li> <li>* Matriz de actividades que agregan valor</li> <li>* Diagrama de Gantt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Diagramas de flujo</li> <li>*Matriz de problemas y soluciones</li> <li>*Matriz de desperdicios (mudas)</li> <li>*Lluvia de ideas</li> <li>*Plan de acción de mejora (Diagrama de Gantt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Diagramas de flujo</li> <li>*Matriz de tiempos de procesos y documentos</li> <li>*Matriz de servicios ofrecidos (Catálogo de servicios)</li> <li>*Matriz de actividades que agregan valor</li> <li>*Plan de acción de mejora (Diagrama de Gantt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Diagramas de flujo</li> <li>*Diagramas de Pareto</li> <li>*Hojas de verificación (Check list)</li> <li>*Diagramas de Causa-Efecto</li> <li>*Matriz de actividades que agregan valor</li> <li>*Plan de acción de mejora (Diagrama de Gantt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Siete herramientas básicas (centradas en los diagramas de Pareto, de Causa-Efecto. Check List, y la lluvia de ideas)</li> <li>* Diagrama de contexto</li> <li>* Diagramas de flujo</li> <li>* Matriz de servicios-procesos-tareas-claves</li> <li>* Matriz de problemas y soluciones</li> <li>* Cuadros RECI</li> <li>* Matriz de actividades que agregan valor</li> <li>* Plan de acción de mejora (Diagrama de Gantt)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

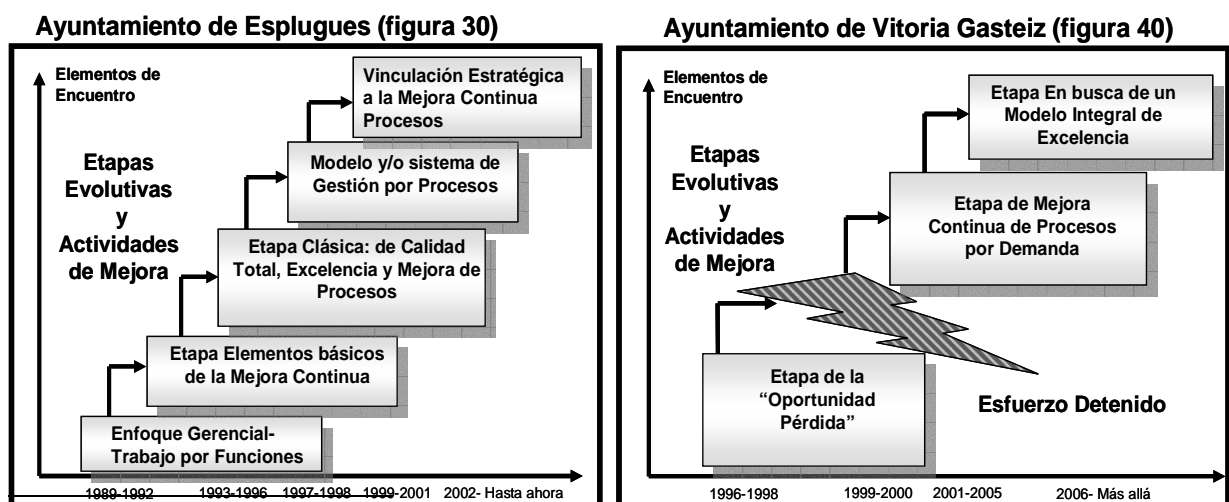
Nota: Se utilizó como método para realizar el cruce de casos, la suma de los temas o patrones encontrados en cada caso.

Tal como se observa en este análisis cruzado de los cuatro casos, se puede indicar que **la Mejora Continua de Procesos es y ha sido concebida en cada Ayuntamiento a través de diferentes principios rectores y valores. Lo cual ha sido resultado de su propia experiencia, el contexto, y el tiempo en la que la MCP se ha aplicado.** Por lo tanto, en los cuatro casos analizados, no existe una visualización simple y llana de la Mejora Continua de Procesos. Por el contrario, la forma en que la MCP se concibe, puede evolucionar si los resultados que se obtienen con el uso de la misma, son positivos. También por otro lado, la MCP puede confundirse, volverse difusa o incluso perderse si se obtienen resultados negativos con su aplicación. Además, en cuanto a las *Modelos de Referencias, las Técnicas y las Herramientas*, todas ellas, se centran en un grupo reducido de instrumentos (modelos, técnicas y herramientas) que han sido utilizados de manera prácticamente directa bajo el contexto de cada Ayuntamiento.

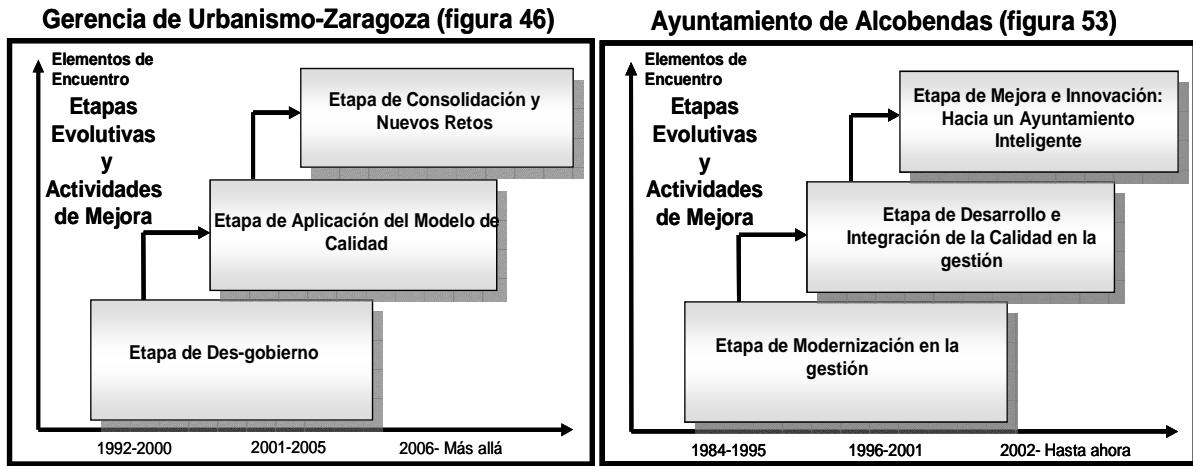
### 5.3. La aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos

A partir de la sub-pregunta de investigación planteada para este apartado, es decir, **¿cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública de las Administraciones locales?** Se puede indicar, que tal como se observa en la descripción de los cuatro casos, la aplicación de la MCP se llevo a cabo mediante actividades de mejora, las cuales a su vez, en su conjunto, se integraban en etapas evolutivas. Todas estas actividades de mejora y etapas evolutivas que afloraron en los Ayuntamientos, descritas en los casos de manera detallada, fueron indicadores de cómo se aplicó y evolucionó la MCP a lo largo del tiempo en cada Ayuntamiento. El resultado del análisis de caso<sup>230</sup>, fueron los siguientes cuatro tipos de etapas evolutivas que afloraron:

Figura 58. Etapas evolutivas de la MCP de los cuatro Ayuntamientos



<sup>230</sup> De manera complementaria se incluye en el análisis cruzado, los datos identificados en las tablas: 24 (Esplugues), 30 (Vitoria Gasteiz), 34 (Gerencia de Urbanismo) y 40 (Alcobendas).



Fuente: Diseño propio

Partiendo de los cuatro casos anteriores, a continuación se presenta el resultado del análisis cruzado de los casos y siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., en el cual se describe el cruce de las etapas evolutivas y actividades de mejora identificadas:

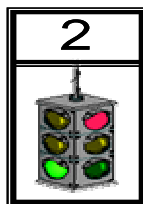
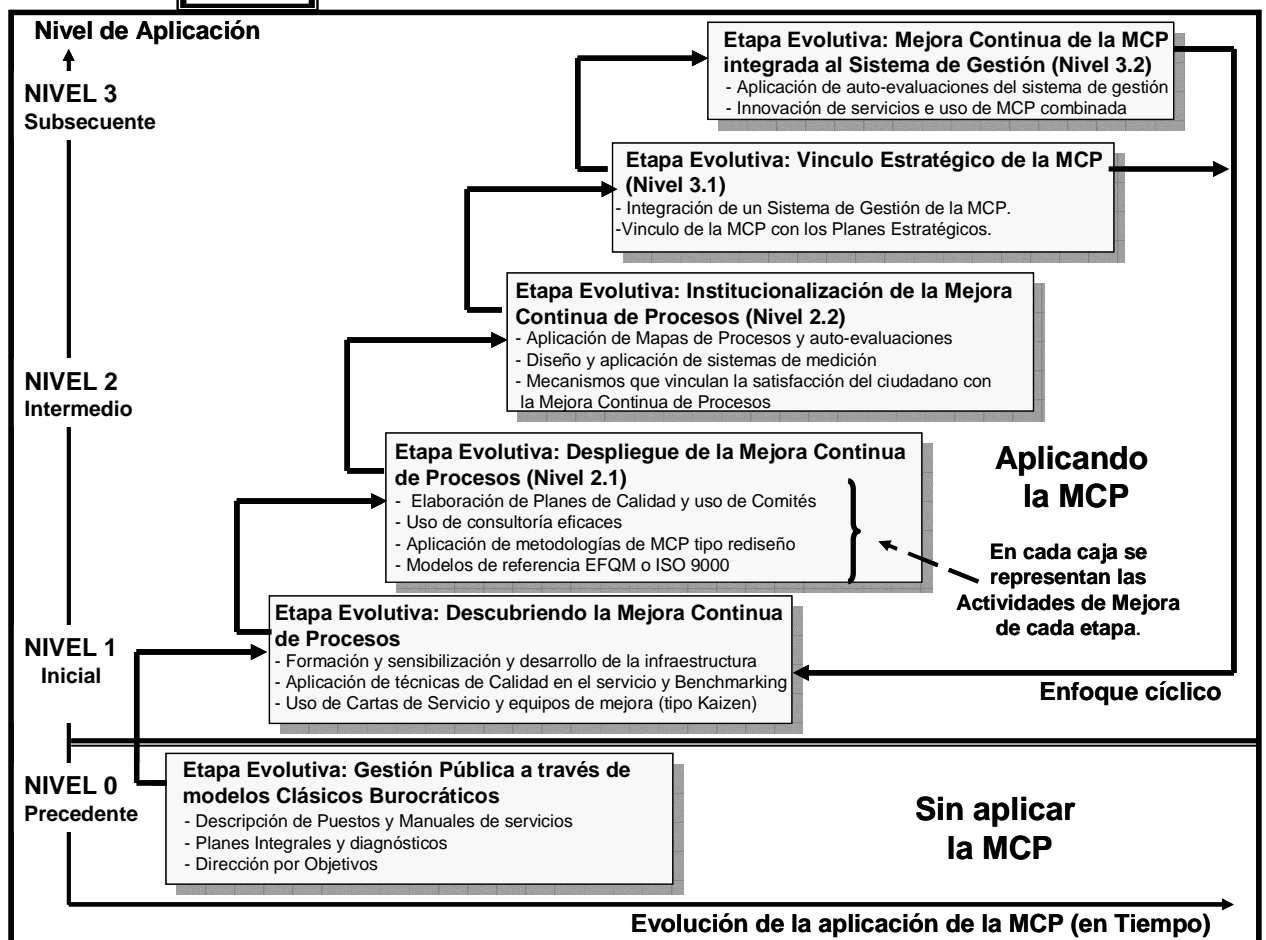


Figura 59. **ANÁLISIS CRUZADO** de la aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos



Fuente: Diseño propio

Nota: Se utilizó como método del análisis cruzado de los casos, la identificación y determinación de coincidencias, lo que era común en cada caso.

Tal como se observa en la figura anterior, el resultado del análisis cruzado los cuatro casos, me permitió identificar tanto niveles de aplicación, como etapas evolutivas y actividades de mejora que son comunes para los cuatro casos. De esta manera, se identificaron **cuatro niveles de aplicación** (más cuatro sub-niveles), que parten del *nivel precedente* hasta *un nivel subsecuente* en la aplicación de la MCP. En cada uno de ellos se identificaron de igual manera **cuatro etapas evolutivas** (más cuatro sub-etapas), las cuales son características de dicho nivel. En cada una de ellas se identificaron de igual manera **las actividades de mejora comunes** que componen cada etapa evolutiva. La siguiente tabla sintetiza lo anteriormente descrito:

**Tabla 43. SÍNTESIS de los niveles de aplicación, las etapas evolutivas y las actividades de mejora comunes en los cuatro Ayuntamientos**

Nivel de Aplicación	Etapas Evolutivas Identificadas	Características	Actividades de Mejora Observadas (1)
<b>Nivel 0 = Precedente (anterior a la MCP)</b>	<b>Gestión Pública a través de modelos clásicos/ burocráticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Existen pocas o nulas aplicaciones de actividades de mejora, algunas incluso informales y aisladas.</li> <li>-No existe un impacto de la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública del Ayuntamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descripción y Valoración de Puestos de Trabajo.</li> <li>- Generación de Manuales de Servicios y de Procedimientos.</li> <li>- Elaboración de Planes Integrales</li> <li>- Realización de diagnósticos organizacionales (Resolución de problemas operativos por parte de técnicos-especialistas con un alcance departamental -funcional).</li> <li>- Dirección por Objetivos (SPPO).</li> </ul>
<b>Nivel 1 = Inicial</b>	<b>Descubriendo la Mejora Continua de Procesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sólo se generan efectos locales y mínimos en la gestión integral del Ayuntamiento cuando se aplica la Mejora Continua de Procesos.</li> <li>-Se comienzan a comprender los procesos y a descubrir y explorar el potencial de las mejoras de los mismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación y sensibilización a nivel de ejecutivos, mandos intermedios y empleados en estos temas.</li> <li>- Aplicación de técnicas y mecanismos de <i>Calidad en el Servicio (SERVQUAL y otros)</i>.</li> <li>- Uso de Cartas de Servicio y técnicas de Benchmarking.</li> <li>- Utilización de equipos de mejora que aplican técnicas de resolución de problemas (alcance departamental).</li> </ul>
<b>Nivel 2 = Intermedio</b>	<b>Despliegue de la Mejora Continua de Procesos (2.1)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se comienzan a medir algunos impactos de esfuerzos de mejora con un alcance más institucionales. Ejemplo de medidas son: No. de equipos de mejora, No. de cursos de formación, proyectos de mejora producidos, etc. Se perciben los primeros impactos.</li> <li>- Se comienzan a implementar Proyectos o Programas específicos (departamentales) o institucionales de la MCP, que se despliegan a lo largo de los departamentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformación de Proyectos y/o Planes de Calidad.</li> <li>- Formación activa, tipo taller.</li> <li>- Uso de metodologías de Rediseño de Procesos a través de grupos de procesos (enfoque transversal).</li> <li>- Aplicación de talleres (Work-shops) de técnicas como el gamba-Kaizen y las 5'S.</li> <li>- Contratación y uso de consultoría sensible y eficaz.</li> <li>- Utilización de modelos u aproximaciones gerenciales tales como el EFQM, el TQM (Planes de calidad) y el ISO 9000.</li> </ul>



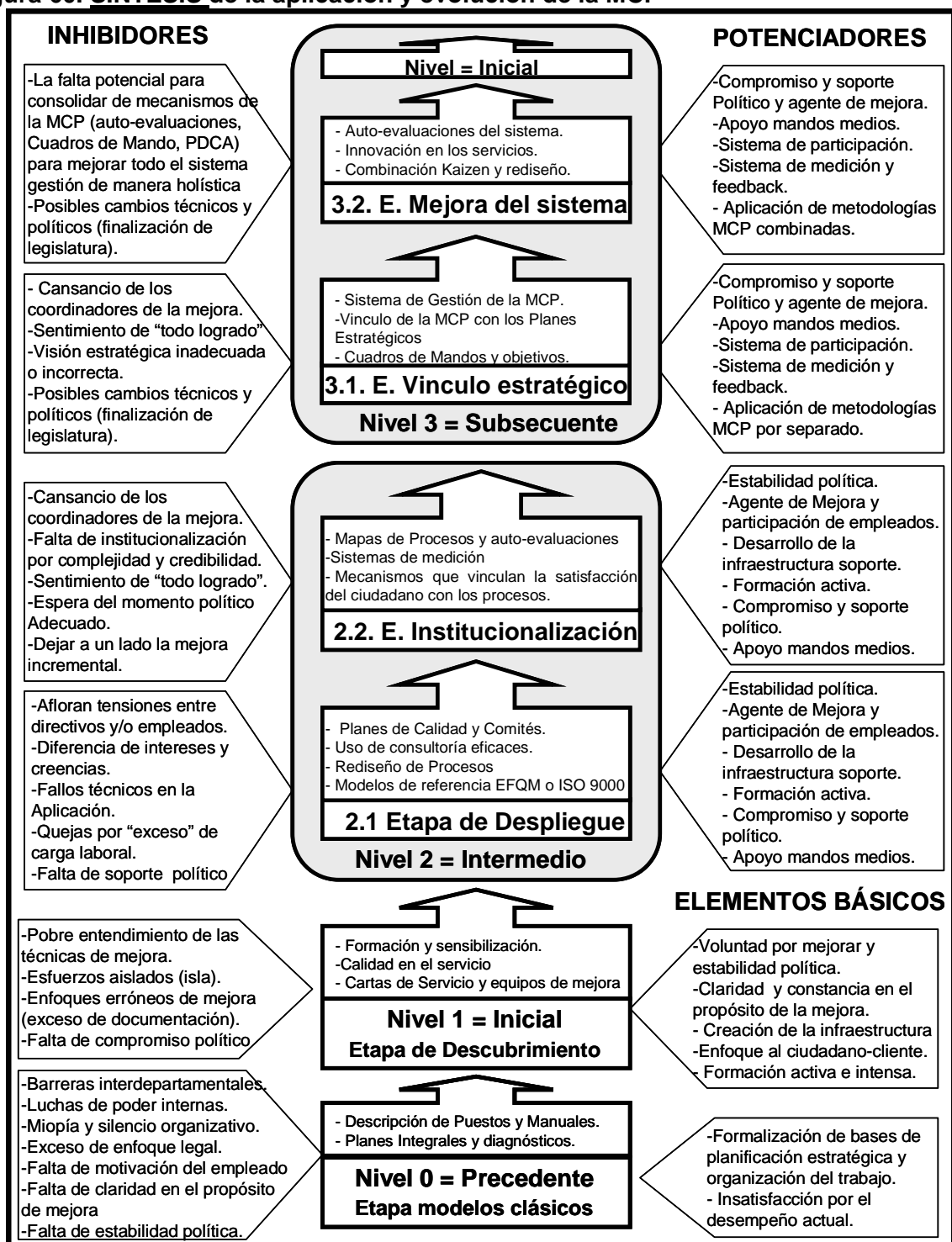
<p><b>Nivel 2 = Intermedio</b></p>	<p><b>Institucionalización de la Mejora Continua de Procesos (2.2)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se mide el impacto global que el esfuerzo de MCP tiene en la gestión del Ayuntamiento a través de indicadores o Cuadros de Mando.</li> <li>- Se opera la MCP como parte integral del sistema de gestión del Ayuntamiento. Todos los esfuerzos de mejora son formales, estructurados y sistematizados y tienen como objetivo principal, sostener el hábito de mejora que se comienza a desarrollar y arraigar en la institución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de Mapas de Procesos para el desarrollo del sistema de gestión MCP.</li> <li>- Aplicación de sistemas de medición de procesos estructurados (indicadores o Cuadros de Mando).</li> <li>- Aplicación de mecanismos o sistemas que vinculan las técnicas de Calidad en el Servicio con la Mejora Continua de Procesos (Compromisos de Servicio, Comités impulsores de la Calidad, Proyectos transversales de TI).</li> <li>- Realización de un monitoreo y medición formalizada a través de auditorías y/o auto-evaluaciones.</li> </ul>
<p><b>Nivel 3 = Subsecuente</b></p>	<p><b>Vinculo Estratégico de la MCP (3.1)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El monitoreo y la medición de la MCP forma parte de la gestión pública del Ayuntamiento de manera formal. La mejora se mide en términos de resultados del proceso global. Ejemplo: satisfacción de los ciudadanos, actuación de los procesos (reducción de tiempos de procesos, cumplimiento de estándares, reducción de costes), eficacia y efectividad del servicio público.</li> <li>- Se vinculan todos los programas y actividades de mejora locales de la MCP con los planes estratégicos de la gestión organizacionales (Planes de Actuación Municipal), y estos a su vez a los planes de la ciudad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilización de un Sistema de Gestión que tiene integrada a la MCP.</li> <li>- Vinculación de la Planificación Estratégica del Ayuntamiento (Planes Estratégicos y Planes de Actuación Municipal-PAM) con la Mejora Continua de Procesos.</li> <li>- Los objetivos estratégicos de la ciudad están vinculados a unos Compromisos de Servicio que la cúpula política tiene con los ciudadanos, los cuales se gestionan a través de un sistema integrado basado en la MCP.</li> <li>- Usos de Cuadros de Mandos e Indicadores (a niveles estratégicos y de procesos), así como, Sistemas de Información en línea.</li> <li>- Uso de Comités y Comisiones directivas para gestionar y medir la operación del sistema de gestión vinculado a la MCP.</li> </ul>
	<p><b>Mejora Continua de la MCP integrada al Sistema de Gestión del Ayuntamiento (3.2)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe una revisión periódica, cíclica y sistematizada del impacto de las estrategias, objetivos y actividades de mejora de la MCP integrada al sistema de gestión, la cual sirve de fuente para liderar cambios e innovaciones en el mismo.</li> <li>- Existe una planificación, rediseño, mantenimiento y rendición de cuentas cíclico, de todo el sistema de gestión (volver al nivel inicial), el cual permite actuaciones de corrección y prevención, así como innovaciones a la gestión a nivel institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilización continua y sistemática de auto-evaluaciones y/o auditorías internas y externas a nivel organizacional (EFQM, ISO 9000, Premio Iberoamericano).</li> <li>- Utilización continua y sistemática del ciclo PDCA a nivel organizacional, a nivel de procesos y a nivel individual.</li> <li>- Se aplican de manera continua y sistemática aproximaciones de la MCP del tipo incremental Kaizen y del tipo de rediseño más radical de manera combinada.</li> <li>- Se experimenta con innovaciones en los servicios públicos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Nota 1., Cada actividad de mejora puede ser acumulativa y se puede presentar en la siguiente etapa, agregándose a las que se presenten. Dicha acumulación viene dada, de acuerdo a los resultados positivos de su aplicación de la etapa anterior (ver flechas ascendentes de las cajas de las etapas evolutivas de la figura 59).

Por otro lado, siguiendo otra de las sub-preguntas de investigación planteadas en esta investigación para este apartado, es decir, **¿que tipo de potenciadores, elementos básicos e inhibidores afloran en la MCP?** A continuación se muestra en base al cruce de los datos analizados en cada caso, provenientes de las tablas 24 (Esplugues), 30 (Vitoria Gasteiz), 34 (Gerencia de Urbanismo) y 40 (Alcobendas), un esquema que sintetiza las etapas evolutivas con sus respectivas actividades de mejora, así como, los principales elementos básicos, potenciadores e inhibidores que influyen en la aplicación y la evolución de la Mejora Continua de Procesos a lo largo del tiempo:

**Figura 60. SINTESIS de la aplicación y evolución de la MCP**



Fuente: Diseño propio.

Como análisis complementario del cruce de los casos, también pude observar que las etapas evolutivas y sus actividades de mejora<sup>231</sup>, no aparecieron en la misma medida para cada Ayuntamiento. Por la consistencia de los datos, el número de referencias en qué aparecieron las etapas evolutivas y las actividades de mejora, ya sea por la observación de las reuniones, el análisis documental y las entrevistas en profundidad, se puede advertir que algunas etapas y actividades de mejora se presentan más que otras, en cada Ayuntamiento. Por otro lado, cada una de las etapas evolutivas y actividades de mejora se presentó en un momento determinado de la historia de cada Administración local, o en una situación específica, que vivió el Ayuntamiento en aquel momento en el tiempo. Por lo que, en cada uno de estos momentos se tuvo una relevancia distinta en su aplicación y evolución. Si se combinan estos criterios, la consistencia de los datos, el momento o situación en la que se presentó y la relevancia de aplicación y evolución de las actividades de mejora, se puede establecer la intensidad observada de cada etapa evolutiva de la Mejora Continua de Procesos. Al hacerlo, identifiqué cuatro niveles de intensidad: **1) Fuertemente presente:** tema dominante y consistentemente presente en los datos; **2) Parcialmente presente:** tema frecuente, pero no se presenta de manera constante en los datos; **3) Débilmente presente:** tema que apareció en algún momento en los datos, pero que no se presenta de manera constante; **4) Ausente:** No se encontró evidencia en los datos. En los siguientes párrafos, explicó más a detalle cada una de las etapas evolutivas y sus actividades de mejora, así como, su intensidad para cada uno de los Ayuntamientos.

Para la **etapa de la gestión pública a través de modelos clásicos-burocráticos (nivel 0 = precedente)**, en los cuatro Ayuntamientos se pudo observar evidencia de una mayor intensidad, *fuertemente presente*. De hecho, cada uno de los cuatro Ayuntamientos inició su esfuerzo de Mejora Continua de Procesos partiendo modelos de gestión clásicos-burocráticos que se reflejan en sus estructurales organizacionales actuales (ver organigramas en figuras 27, 38, 44, 50). Con excepción del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, el cual ha modificado su estructura organizacional con un modelo «*Gerencial por Procesos*», gestionando el mismo, a través de una estructura organizacional matricial. Algunos otros, como el Ayuntamiento de Alcobendas, han apostado por un enfoque de coordinación, al crear organismos que les ayuden a minimizar los efectos negativos que los modelos clásicos-burocráticos pueden producir en su institución. Un ejemplo de ello, son el Comité de Coordinación y la Comisión de Resultados de dicho Ayuntamiento.

---

<sup>231</sup> Dada la observación participativa no intrusiva en reuniones, el análisis documental y las entrevistas en profundidad, se logró establecer una matriz de análisis, en la que se aprecia como aparecieron cada una de las actividades de mejora y sus correspondientes etapas evolutivas de la Mejora Continua de Procesos. En el anexo 22 se puede observar la matriz con evidencias de los patrones que afloraron.

Por otra parte, los motivos o el por qué aplicar la Mejora Continua de Procesos en su gestión como un paso inicial de modernización y mejora durante esta primera etapa evolutiva, han variado dependiendo del caso estudiado. Por esta razón, desde estar inmersos en un déficit presupuestal y fiscal (Esplugues), pasando por la iniciativa de un Alcalde (Vitoria-Gasteiz); los problemas de retrasos en el trámite de licencias, que provocó quejas y presiones por parte de la ciudadanía y los otros grupos políticos en la Gerencia de Urbanismo, en el Ayuntamiento de Zaragoza, hasta la necesidad de intentar hacer frente a los efectos de los modelos clásicos-burocráticos que provocaba disfunciones en los procesos trabajo y los servicios del Ayuntamiento de Alcobendas. No obstante, al hacer el cruce de los casos un tema encontrado fue común para todos, y este fue, la voluntad por intentar el cambio o la mejora por parte de un grupo de funcionarios técnicos o por algunos políticos. En los cuatro casos, esta voluntad se presentó desde esa primera etapa.

A partir de ahí, algunos Ayuntamientos presentaron evidencia por una etapa que denominé: **descubriendo la Mejora Continua de Procesos o etapa inicial 1**. De tal manera, que en el Ayuntamiento de Esplugues, se observó una mayor intensidad de esta etapa inicial (*fuertemente presente*), al pasar cerca de tres años de aplicación. Descubriendo y aplicando en toda la institución actividades de mejora tales como: los equipos de mejora, la técnica de resolución de problemas (Historia de la Calidad) y el desarrollo de técnicas de calidad en el servicio (encuestas y paneles de ciudadanos). Lo mismo sucedió en la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, en dónde una vez que se decidió implantar el ISO 9000 en sus procesos de trabajo, se aplicó durante dos años, un análisis detallado de sus procesos de trabajo para ser rediseñados mediante una metodología estándar del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y grupos de mejora, antes de certificarlos. En otros Ayuntamientos, también se presentó esta *fuerte presencia* de esta *etapa inicial de descubrimiento de la MCP* desde otro punto de partida. Por ejemplo, en Alcobendas, se practicó durante un tiempo entre altas y bajas, y en algunas áreas del Ayuntamiento la aplicación de la técnica de la Dirección por Objetivos (SPPO), hasta su consolidación en toda la institución, lo mismo sucedió con otras actividades de mejora tales como: algunas técnicas de calidad en el servicio (encuestas y estudios), así como, algunos Planes de Modernización tales como el Plan Joven –prerrequisitos a los Planes de Calidad – que le permitieron un enfoque transversal de procesos. Por último, en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz esta etapa inicial a pesar de que apareció en su intento inicial de documentar *Manuales de Procedimientos* mediante el EFQM, nunca se logró aplicar y sostener, llegando a desembocar en el esfuerzo detenido, por lo que se encontró una *presencia parcial*.





















Para **la segunda etapa o intermedia, en su nivel de despliegue de la MCP (2.1)**, tres de los casos que han seguido su desarrollo, se pudo observar una *fuerte presencia* de esta etapa y este nivel. Así pues, en el Ayuntamiento de Esplugues se alcanzó el cenit de su trabajo en la mejora y rediseño de los procesos, mediante la aplicación del Proyecto DIANA y sus grupos de cambio, tal como sucedió en el Ayuntamiento de Alcobendas, con su Primer Plan de Calidad, y la puesta en marcha de varias actividades de mejora como los talleres (work-shops) de mejora, las cartas de servicio o el ISO 9000 en Urbanismo. En la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza se presentó el momento del rediseño, certificación de otros procesos del área, así como, el inicio del monitoreo y medición de la actuación de los previamente rediseñados y certificados. Por último, en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, debido a la condición del esfuerzo detenido, el reinicio de la aplicación de la MCP, ha sido lento y paulatino, por lo que sólo, logré observar una *presencia débil* de esta etapa de despliegue de la MCP.

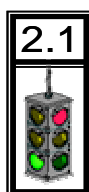
Para **el segundo sub-nivel de la etapa intermedia – institucionalización de la MCP –**, sólo en los Ayuntamientos de Esplugues y de Alcobendas se pudo evidenciar una *fuerte presencia*. En Esplugues, mediante la aplicación de un *Sistema Gerencia por Procesos* integrado en la gestión pública del Ayuntamiento, el cual se aplica de manera cíclica –cada cuatro años–, mediante Compromisos de Servicio que sirven de fuente para el mantenimiento y rediseño de procesos. Mientras que en Alcobendas, mediante la integración del *Segundo Plan de Calidad* en la gestión estratégica y operativa del Ayuntamiento. Utilizando tanto a la Comisión Directiva, como al Comité de Coordinación como órganos impulsores que mediante auto-evaluaciones del EFQM periódicas e indicadores de procesos sostienen las mejoras conseguidas. Por otra parte, en la Gerencia de Urbanismo, la etapa intermedia de institucionalización apenas comienza a desarrollarse en esa área, con el constante riesgo (potencial inhibidor) de un cambio de política municipal que pueda influir negativamente en las mejoras conseguidas. Por tal motivo, la presencia de esta etapa es parcial en este caso de estudio. En el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz esta etapa estuvo ausente.

Finalmente, en **la tercera etapa, la denominada subsecuente tanto en su nivel estratégico, como en su nivel de mejora del sistema**, sólo se presentó en los Ayuntamientos de Esplugues y de Alcobendas. En ambos, su presencia es fuerte para el primer nivel de la tercera etapa (3.1., estratégico), esto se puede observar en las descripciones de ambos casos en sus contextos estratégicos, remarcando el fuerte vínculo o integración que existe entre los Planes de Actuación Municipal (PAM) de cada cuatro años, y las actividades de mejora sistematizadas de la MCP. Por otro lado, en el último nivel de la tercera etapa (3.2., mejora del sistema), sólo se encontró una evidencia parcial,

ya que en ambos Ayuntamientos, apenas, y se ha comenzado a explorar la mejora de todo el sistema de gestión que utiliza a la MCP. Esplugues por ejemplo, ha retomado sus anteriores actividades de mejora innovadas (mejoras Kaizen y mejoras de rediseño combinadas) para potenciar y rejuvenecer su sistema gerencial de procesos cíclico. Y Alcobendas por su parte, ha apostado por la cercanía al vecino (esquema relacional), el fuerte énfasis en la coordinación a nivel directivo, y la búsqueda de innovaciones más radicales en sus procesos más transversales tales como: el Proyecto de Licencias Nodo, la continuidad del Proyecto ITACA y los Mapas de Procesos, con el fin de mejorar y mantener su Sistema de Calidad integrado a la gestión de la institución. La siguiente tabla resume lo descrito:

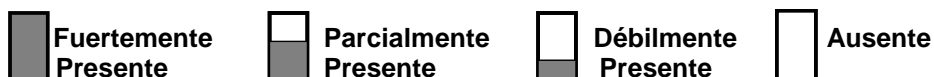
**Tabla 44. ANÁLISIS COMPLEMENTARIO del nivel de Intensidad de las etapas evolutivas**

Nivel /Etapa evolutiva	Actividades de Mejora	Esplugues	Vitoria-Gasteiz	Urbanismo-Zaragoza	Alcobendas
<b>0</b> Precedente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descripción de Puestos.</li> <li>- Manuales de Servicio y de Procedimientos.</li> <li>- Planes Integrales.</li> <li>- Diagnósticos organizacionales y Dirección por Objetivos.</li> </ul>				
<b>1</b> Inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación y sensibilización.</li> <li>- Calidad en el servicio (encuestas, grupos focales).</li> <li>- Cartas de Servicio.</li> <li>- Equipos de mejora, resolución de problemas (Kaizen) y 5'S.</li> </ul>				
<b>2.1</b> Intermedio/ Despliegue	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes de Calidad.</li> <li>- Comités de Calidad Directivas.</li> <li>- Uso de consultoría eficaces.</li> <li>- Formación tipo taller.</li> <li>- Rediseño de Procesos</li> <li>- Aplicación de talleres de mejora Gemba-Kaizen y/o 5'S.</li> <li>- Modelos de referencia EFQM (auto-evaluaciones) y el ISO 9000 (auditorías).</li> </ul>				
<b>2.2</b> Intermedio/ Institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapas de Procesos.</li> <li>- Sistemas de medición (indicadores operativos).</li> <li>- Mecanismos que vinculan la satisfacción del ciudadano con los procesos (Compromisos de Servicio, Comités impulsores de la Calidad, Proyectos de TI).</li> <li>- Auditorías y/o auto-evaluaciones.</li> </ul>				
<b>3.1</b> Subsecuente /Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de Gestión de la MCP.</li> <li>- Vinculo de la MCP con los Planes Estratégicos y Planes de Actuación Municipal-PAM).</li> <li>- Objetivos estratégicos, operativos e individuales.</li> <li>- Cuadros de Mandos.</li> <li>- Sistemas Información.</li> <li>- Seguimiento de la estrategia a través de los Comités.</li> </ul>				



Nivel /Etapa evolutiva	Actividades de Mejora	Esplugues	Vitoria-Gasteiz	Urbanismo-Zaragoza	Alcobendas
<b>3.2 Subsecuente /Mejora del Sistema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auto-evaluaciones y/o auditorías externas (EFQM, ISO 9000, Iberoamericano).</li> <li>- Aplicación combinada de mejoras Kaizen y de rediseño y del ciclo PDCA en sus niveles.</li> <li>- Innovación de los servicios.</li> </ul>				

Fuente: Elaboración propia.



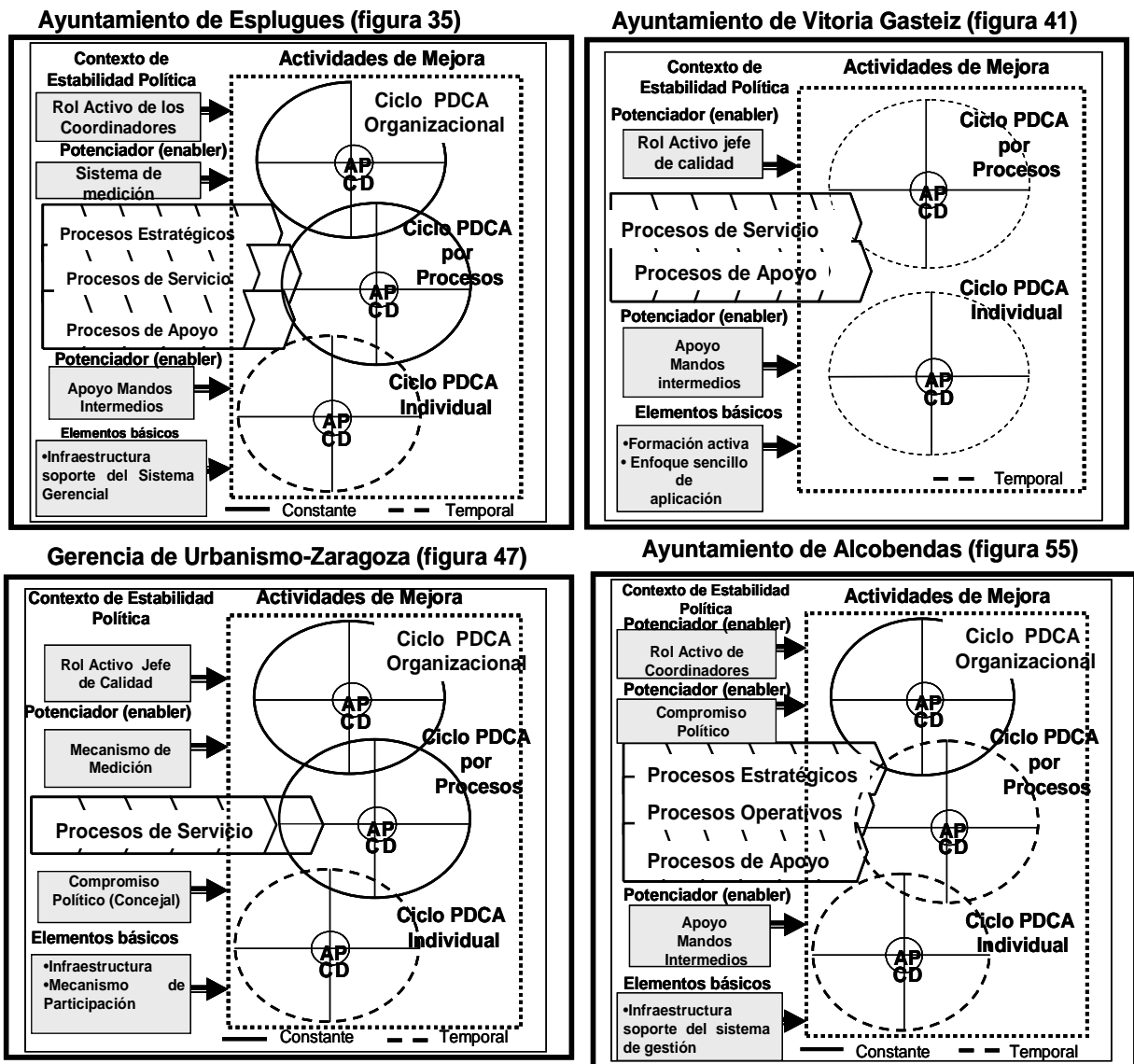
## 5.4. La sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos

La Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos está definida en esta investigación como: «*Un conjunto de etapas que conforman un camino evolutivo necesario para mantener el nivel de mejora obtenido en los procesos de trabajo, después de que se ha aplicado sistemáticamente una metodología de Mejora Continua de Procesos*». De esta manera, la sostenibilidad de la MCP representa la forma elemental de generar un impacto integrado y duradero en las mejoras realizadas a la gestión pública de los Ayuntamientos. Por tal motivo, y siguiendo la guía de las dos sub-preguntas restantes de la investigación: **¿Cómo se genera un camino sostenible de la Mejora Continua de Procesos?, y ¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en el camino de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos?** se describe a continuación, el análisis realizado de este término, bajo un análisis de contexto de teoría sintética y de teoría de macro proceso.

Primeramente, respondiendo las sub-preguntas desde la perspectiva de contexto, se logró observar que afloró un elemento común en el análisis de los cuatro casos, referente a sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos. Dicho elemento común fue que **la aplicación de las actividades de mejora que componían las etapas evolutivas se realizaban mediante el uso constante o temporal del ciclo de mejora PDCA** (Plan, Do, Check, Act, que puede ser traducido como planear, hacer, verificar y actuar). Además, de que su presencia fue observada en sus tres niveles de aplicación, es decir, **PDCA a nivel organizacional (código: PDCA-O), PDCA a nivel de procesos (PDCA-P), y PDCA nivel individual (PDCA-I)**. Cada nivel de ciclo de mejora PDCA de igual manera, fue observado a través de una serie de actividades de mejora identificadas previamente en las etapas evolutivas.

En cada caso analizado, se puede observar el esquema conceptual particularizado, que nos permite visualizar la sostenibilidad de la MCP en forma de una fotografía fija (ver figuras 35, 41, 47 y 55). A continuación muestro dichas figuras con el fin de realizar el análisis cruzado de los casos:

Figura 61. Espacio de sostenibilidad de la MCP de los cuatro Ayuntamientos



Fuente: Diseño propio.

Partiendo de los cuatro casos anteriores, a continuación se presenta el resultado del análisis cruzado de los casos y siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., en el cual se describe el cruce de las etapas evolutivas y actividades de mejora identificadas:



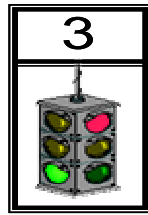
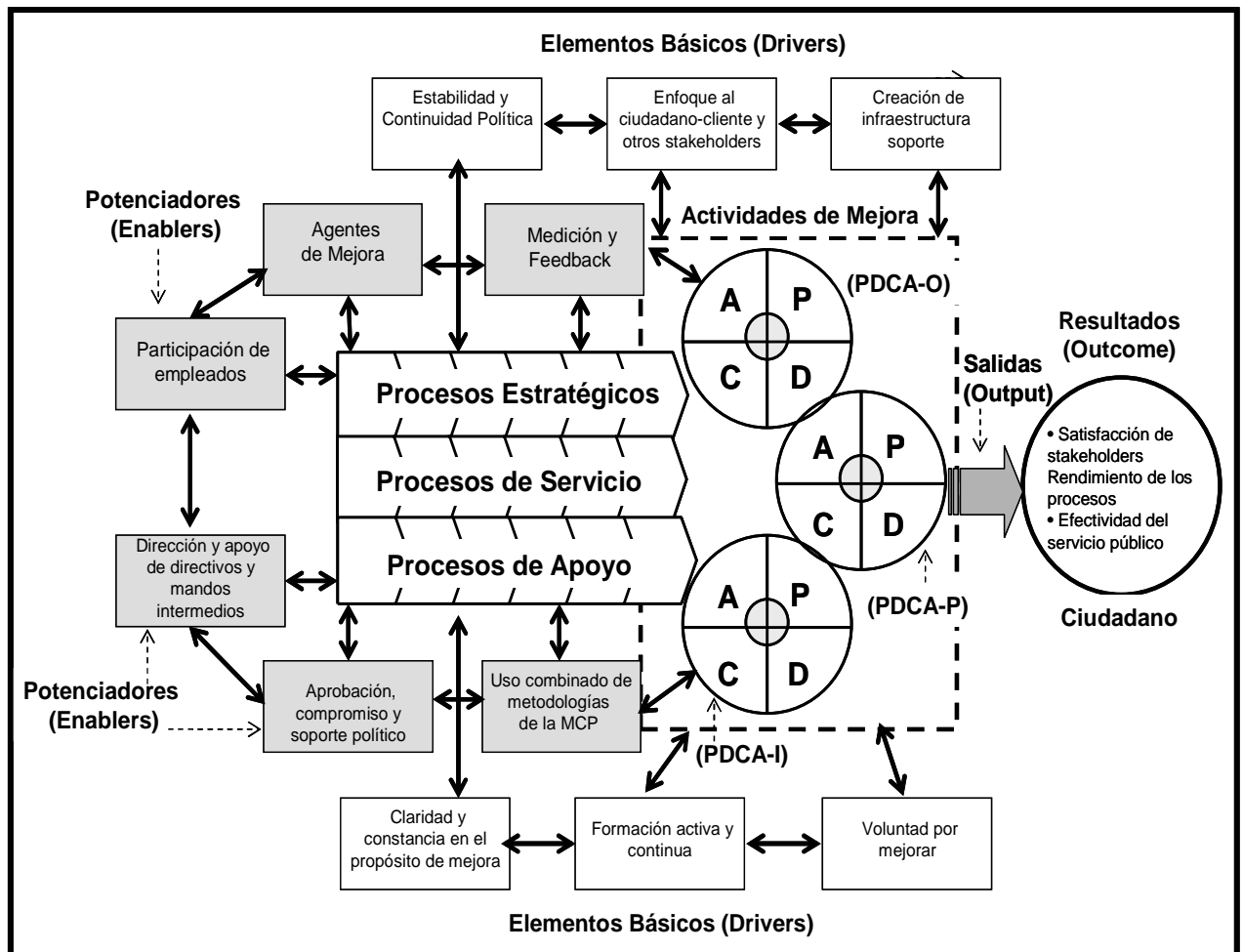


Figura 62. ANÁLISIS CRUZADO del espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos



Fuente: Diseño y elaboración propia.

Nota: Se utilizó como método del cruce casos, las frecuencias mayores de los patrones o temas encontrados en cada caso.

En los siguientes párrafos, se resume lo descrito en el análisis cruzado de los casos presentado en la figura anterior. Haciendo énfasis en el nivel de intensidad observado por cada nivel del ciclo de mejora PDCA identificado. Así pues, en el **nivel organizacional del ciclo PDCA (PDCA-O)** se observó su presencia en los cuatro Ayuntamientos estudiados a diferentes niveles de intensidad. En los Ayuntamientos en dónde el ciclo PDCA-O estuvo fuertemente presente, aparecieron aquellas actividades de mejora que lo caracterizan y que tiene relación con la planificación estratégica y gestión operativa de la organización. De esta manera, en los Ayuntamientos de Esplugues y de Alcobendas, se observaron actividades de mejora tales como: el desarrollo de Planes y Sistemas de Calidad; la creación o designación de un departamento o equipo staff que se responsabilice de la

Mejora Continua de Procesos; la designación de un modelo de referencia ya sea de mejora continua, TQM o Excelencia; el uso integrado de la MCP en el mismo sistema de gestión del Ayuntamiento, y la vinculación de los Planes Estratégicos de Ciudad y de los Planes de Actuación Municipal (PAM) con la MCP, entre otras. Cada una de estas actividades de mejora que sustentan el nivel PDCA-O de estos Ayuntamientos, forman parte de su gestión cotidiana desde hace varios años. Tanto así, que para ambas Administraciones locales, la Mejora Continua de Procesos forma parte integral de sus ciclos de cuatro años de planificación estratégica y operativa. Aunque cabe resaltar, que en el Ayuntamiento de Esplugues esta presencia está más consolidada y sistematizada, que la que se realiza en el Ayuntamiento de Alcobendas, tal como se enfatizó en el subíndice anterior de este capítulo y que se puede observar en el apartado de cómo es la Mejora Continua de Procesos por parte del Ayuntamiento de Alcobendas.

Mientras que en la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, esta presencia se observó de manera parcial, ya que a pesar de que este órgano del Ayuntamiento de Zaragoza, también cuenta con Comisiones de Calidad tanto en el Ayuntamiento, como en la Gerencia, su funcionamiento no está integrado, observándose una desvinculación del esfuerzo de mejora, entre la Gerencia de Urbanismo y el Ayuntamiento mismo. Aún así, la propia Gerencia de Urbanismo, desarrolla sus objetivos de calidad de su área a nivel global, mide el rendimiento de sus procesos en el mismo nivel, cuenta con un área staff responsable del Sistema de Calidad, y ejecuta auditorías de seguimiento a todo el programa. Otro tema encontrado que ejemplifica la presencia del nivel PDCA-O, es que entre los objetivos de la Gerencia de Urbanismo siguen estando actividades de mejora del tipo de rediseño y certificación de los procesos restantes de este órgano (Procesos de Arquitectura). Por último, el nivel PDCA-O, se observó una presencia débil en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, porque a pesar de que aplican actividades de mejora relacionadas con la planificación estratégica, éstas, prácticamente no contemplan los esfuerzos de aplicación de la MCP, emprendidos por otras áreas del Ayuntamiento.

En segundo término o en **el nivel de procesos del ciclo PDCA (PDCA-P)**, es decir, el lugar dónde se desarrolla **la gestión municipal de los Ayuntamientos**, se observó su aplicación en los cuatro Ayuntamientos analizados. Desde el Ayuntamiento de Esplugues, con su Mapa de Procesos y su Sistema de Gestión por Procesos vinculado a su PAM, que establece una serie de compromisos de servicios (estándares con la ciudadanía), los rediseña, los ejecuta y/o los mantiene, para finalmente rendir cuentas de sus resultados a sus principales actores interesados; hasta llegar a la Gerencia de Urbanismo del

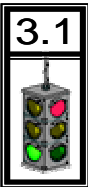
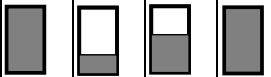



Ayuntamiento de Zaragoza, que ha mantenido un esfuerzo constante de prácticamente seis años en documentar, rediseñar y certificar de acuerdo a la norma ISO 9000 todos sus procesos de trabajo, mediante un sistema de medición estricto y disciplinado. En estas dos Administraciones locales se observó una fuerte presencia en el uso del ciclo PDCA a este nivel a través de la ejecución de las actividades de mejora identificadas. Por otra parte, en el Ayuntamiento de Alcobendas, desde que se potenció la mejora de los procesos a raíz de un puntaje bajo en una de las auto-evaluaciones realizadas del EFQM, comenzaron un esfuerzo constante de aplicación del nivel PDCA-P. Prueba de ello, son sus talleres de mejora (work-shops), la aplicación de su metodología de rediseño de procesos, el fuerte énfasis en proyectos de Tecnología de Información y la medición a través de indicadores del rendimiento de los procesos. Sin embargo, de acuerdo a lo observado su presencia es parcial, debido a que todas estas actividades de mejora no se han logrado consolidar del todo, y siguen siendo impulsadas por el departamento de calidad del Ayuntamiento. Por último, y a pesar del esfuerzo detenido, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, reemprendió su iniciativa de mejora (en la etapa denominada por ellos: *Mejora Continua por Demanda*), y tal como se describen en el caso, a través de aplicar una metodología sencilla de rediseño de procesos, la aplicación de las 5'S, los talleres del gamba-Kaizen, y algunas Cartas de Servicio, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, ha logrado sostener parcialmente su esfuerzo de mejora de procesos en su organización hasta la actualidad, después del esfuerzo detenido o bloqueado.

Finalmente, la presencia **del ciclo PDCA a nivel individual (PDCA-I)**, el cual, significa la generación y conducción de ideas mejora a partir de la voluntad propia de las personas que integran la organización, fue el más difícil de observar su presencia. Confirmando lo argumentado por la literatura, que indica lo complejo y difícil que es consolidar este nivel del ciclo PDCA. Sin embargo, la literatura también señala, que si este nivel se llega a arraigar, es el nivel de ciclo de mejora PDCA, que más repercute en la sostenibilidad de la misma (Imai, 1989; Bateman, 2005; Palmberg y Garvare, 2006). En este sentido, se logró observar la aplicación de actividades de mejora con una presencia parcial en los cuatro Ayuntamientos, resultado del trabajo constante y metódico del nivel anterior (PDCA-P) de cada uno de ellos. Así pues, en el Ayuntamiento de Esplugues, a pesar de que han intentado poner en marcha iniciativas que potencien este nivel del ciclo PDCA, tales como: *proyectos de sugerencias de mejora*. Su mejor resultado de aplicación del nivel PDCA-I, sólo afloró en el seno de los equipos de mejora y los grupos de cambio. Dónde cada integrante expresa ideas que son consideradas en las mejoras que el equipo hace. Un ejemplo de dicha observación en el trabajo de campo, se dio mientras participaba en los talleres de formación de Kaizen y en la aplicación de las 5'S en su almacén. En el caso del

Ayuntamiento de Alcobendas, sucede algo similar, el mejor foro de expresión de ideas son los talleres de mejora y los Comités Impulsores de Calidad. De hecho, tal como se describe en el caso, fue en estos últimos, en dónde a través de experimentar y probar con pruebas piloto, varias técnicas y herramientas de la MCP se han consolidado en la institución (Ejemplo: Cartas de servicio y/o talleres de mejora). También en la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza y en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, se logró observar de manera parcial la aplicación del nivel PDCA-I. En la Gerencia de Urbanismo, en el seno de las reuniones para eliminar *No Conformidades* que la norma ISO 9000 les requiere, han comenzado a surgir pequeñas ideas de mejora por parte de los integrantes de los grupos de procesos de la Gerencia. Mientras que en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, se han emprendido y sostenido varias iniciativas de la dimensión Kaizen de la MCP, tales como: 5'S, talleres gemba-Kaizen y el Programa Ideas en Acción. Cada una de ellas, son actividades de mejora que comienzan a rendir algunos frutos, para que se observe de manera parcial el nivel PDCA-I.

La siguiente tabla, sintetiza lo observado en el cruce de los cuatro casos, con respecto a la presencia del ciclo de mejora PDCA en sus tres niveles, mostrando sus niveles de intensidad, características y actividades de mejora relacionadas (en el anexo 23 se puede observar ejemplos detallados de evidencias de la presencia de los niveles del ciclo PDCA):

**Tabla 45. SÍNTESIS de la presencia de los niveles del ciclo de mejora PDCA, con su nivel de intensidad, características y actividades de mejora relacionadas**

Nivel del ciclo PDCA	Característica	Actividades de Mejora	Nivel de Intensidad			
			Esp (1)	Vito	Urb	Alc
 <p><b>Ciclo PDCA</b></p> <p><b>Nivel organizacional</b></p> <p><b>PDCA-O</b></p>	Se aplica a nivel de toda la institución mediante instrumentos de planificación y gestión estratégica y operativa que vinculan e integran el propósito principal de la Administración (enfoque de legalidad y generación de valor público), la prestación de los servicios a los ciudadanos, las prioridades políticas y la estrategia del Ayuntamiento, con la gestión y MCP del Ayuntamiento. Todo ello mediante un sistema de gestión estructurado y sistematizado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de una infraestructura a nivel directivo para operar la MCP (Comités, Red de equipos, reconocimientos, incentivos, etc.)</li> <li>- Desarrollo de Planes de Calidad.</li> <li>- Adopción de un modelo de referencia (EFQM, ISO 9000, TQM).</li> <li>- Vinculación de los Planes Estratégicos de la Ciudad y de los Planes de Actuación Municipal (PAM), con el esfuerzo de MCP.</li> <li>- Integración de la MCP al sistema de gestión.</li> <li>- Creación o designación de un departamento staff de la MCP y/o calidad, así como, de un responsable de todo el esfuerzo.</li> <li>- Medición y rendición de cuentas de los resultados utilizando cuadros de mando y/o auto-evaluaciones.</li> </ul>				

Nivel del ciclo PDCA	Característica	Actividades de Mejora	Nivel de Intensidad			
			Esp	Vito	Urb	Alc
<b>Ciclo PDCA</b>  <b>Nivel Proceso PDCA-P</b>	<p>Se aplica a nivel de la gestión operativa de los Ayuntamientos, por lo que a través de este nivel del ciclo PDCA, los procesos son planificados con objetivos establecidos, son ejecutados, y medido su rendimiento o actuación a través de indicadores y cuadros de mando, para su estandarización y previsión. Todo ello, enfocado al resultado final de cada proceso (el servicio que se otorga a través de los mismos y el impacto social y valor público que estos generan).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo del Mapa de Procesos.</li> <li>- Establecimiento del propósito y objetivos del proceso.</li> <li>- Establecimiento de equipos de mejora o grupos de procesos.</li> <li>- Formación activa y talleres de trabajo.</li> <li>- Designación de responsables o dueños de procesos.</li> <li>- Comprensión y documentación de los procesos mediante diagramas de flujo y cuadros RECI.</li> <li>- Aplicación de metodologías de rediseño de procesos o de resolución de problemas (Historia de la Calidad)</li> <li>- Incorporación de la voz del ciudadano a los procesos de trabajo (Técnicas de Calidad en el servicio, Compromisos de Servicio o Cartas de Servicio).</li> <li>- Medición y monitoreo del rendimiento de los procesos mediante indicadores.</li> <li>- Uso de sistemas de información y proyectos de Tecnología de Información para potenciar el rediseño.</li> <li>- Desarrollo de estándares de procesos.</li> </ul>				
<b>Ciclo PDCA</b>  <b>Nivel Individual PDCA-I</b>	<p>Se aplica a nivel de la gestión operativa de los Ayuntamientos, a través de iniciativas o ideas de mejora que tienen las personas. En este nivel se observa el hábito que se tiene por mejorar de los individuos que integran la organización. Además este nivel del ciclo PDCA se encuentran fuertemente vinculado con el nivel de procesos o grupal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecución de metodologías de Mejora Incremental tipo Kaizen (5'S, gamba-Kaizen) a través de los equipos de mejora.</li> <li>- Generación de ideas por parte de los empleados mediante mecanismos establecidos (Sistemas de Propuesta, Sistemas de Sugerencias, Programa de Ideas).</li> <li>- Experimentación con nuevas técnicas y herramientas a través de Pruebas Piloto.</li> <li>- Vinculación de la gestión y mejora de los procesos con el rendimiento de cada empleado mediante objetivos individuales.</li> </ul>				

Fuente: Elaboración propia.

Nota 1: Abreviaciones de los Ayuntamientos de **Esplugues (Esp)**; **Vitoria Gasteiz (Vit)**; **Gerencia de Urbanismo (Urb)**; **Alcobendas (Alc)**.



Observando la tabla anterior, se puede percibir de manera explícita que el nivel que cuenta con mayor nivel de intensidad es el ciclo de mejora PDCA-P, es decir, a nivel de procesos. Dos Ayuntamientos con fuerte presencia y dos con una presencia parcial. Resultado del trabajo sostenido de la MCP en la gestión operativa municipal de estas organizaciones públicas a lo largo de los años. Por otra parte, algunos de ellos, como Esplugues y

Alcobendas han sido capaces de integrar su esfuerzo de Mejora Continua de Procesos a nivel institucional, en su sistema de gestión cotidiana. En otras palabras, dónde se vuelve operativo el ciclo PDCA a nivel organizacional (PDCA-O). Asimismo cabe resaltar, que aunque se observó una presencia parcial de nivel individual del ciclo (PDCA-I) en los cuatro Ayuntamientos, fue importante que su presencia aflorara, ya que este nivel del ciclo PDCA, representa un elemento necesario para la generación de la sostenibilidad de la MCP. Finalmente, también se observó que **los diferentes niveles del ciclo de mejora PDCA, se interrelacionan e interactúan entre ellos (ver figura 62), a través de mecanismos gerenciales (Comités, Planes de Actuación Municipal) o sistemas integrados de gestión (Sistema Gerencial basado en Procesos)**. Esta situación observada parece indicarnos que con dicha interrelación se potencia aún más, la generación de la sostenibilidad de la MCP. En los Ayuntamientos de Esplugues y de Alcobendas se pueden observar dentro de la descripción de los casos, ejemplos de las interrelaciones de los niveles del ciclo PDCA, al igual, pero en menor medida, también se pudo observar los primeros indicios de estas interrelaciones en la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza.

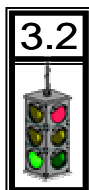
Ahora bien, tal como se observa en la figura 62 del espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, **la presencia de los tres niveles del ciclo de mejora PDCA en los cuatro casos analizados, fue acompañada con el afloramiento de una serie de elementos que sustentan, potencian, o son el resultado de la gestión municipal o simplemente, inhiben su ejecución**. Este hallazgo corrobora lo indicado en la literatura del tema de sostenibilidad tanto para el sector privado, como para el público. En la tabla 8, se pueden observar a detalle lo indicado al respecto, por los autores que han estudiado el tema. De esta manera, de acuerdo a lo observado en los cuatro casos analizados, se logró identificar este tipo de elementos, necesarios para la sostenibilidad de la MCP. Así pues, siguiendo los temas o patrones encontrados en el cruce de los casos referidos y en base a la consistencia de estos datos, se identificaron estos elementos para cada Ayuntamiento, agrupándoles para su estudio en tres grupos: **Elementos Básicos (EB<sup>232</sup>) (drivers), elementos Potenciadores (P) (enablers), y elementos de resultados (R) (outcomes)<sup>233</sup>**. Adicionalmente, y paralelo a estos tres grupos, también se observó la presencia de **un grupo de inhibidores** que se presentan de igual manera en cada una de las etapas evolutivas identificadas. En la siguiente tabla se muestran de manera sintética los tres grupos identificados con sus respectivos elementos encontrados y la descripción de cada una de ellos, señalados a través de los indicadores observados:

<sup>232</sup> Iniciales de la palabra Elementos Básicos (EB), (P) de Potenciadores y (R) de Resultados.

<sup>233</sup> Los elementos de resultados (outcome) se pueden observar principalmente en las tablas 21 (Esplugues), 29 (Vitoria Gasteiz), 33 (Gerencia de Urbanismo) y 39 (Alcobendas), así como en la descripción de los casos.

**Tabla 46. SÍNTESIS de los elementos básicos, potenciadores y de resultado de la sostenibilidad de la MCP**

GRUPO: Elementos Básicos (Drivers) (Código EB)		
Descripción del Grupo	Elemento Identificado	Descripción del elemento
<p>Aquellos elementos que representan los requisitos básicos para iniciar un esfuerzo sostenido de Mejora Continua de Procesos.</p>	<p><b>Código EB-1<sup>(1)</sup>:</b> <b>Voluntad por mejorar</b></p>	<p>-Parte de una insatisfacción y disconformidad por el desempeño actual de la institución, la cual se convierte en un ímpetu e interés por mejorar tanto de los políticos como de los técnicos. -Se hace énfasis en el cambio por parte de los líderes políticos y técnicos, con el fin de que todo lo que se hace en el Ayuntamiento, puede y debe mejorarse para crear valor público a la sociedad.</p>
	<p><b>Código EB-2:</b> <b>Claridad y constancia en el propósito de la Mejora</b></p>	<p>- El Ayuntamiento tiene claro el propósito del por qué iniciar un esfuerzo de Mejora Continua de Procesos, que los guía en el inicio, y les permite mantener un esfuerzo dirigido a través de ser constantes en el propósito de la mejora.</p>
	<p><b>Código EB-3:</b> <b>Formación activa y continua</b></p>	<p>- Se realiza una estrategia de formación que renueva los conocimientos y habilidades del personal, la cual potencia su motivación para desarrollar la Mejora Continua de Procesos. - Existe un programa específico de formación sistemático y continuo en técnicas y herramientas de mejora, el cual, se presenta en forma de cursos, talleres e incluso jornadas y encuentros, en las que los directivos, mandos intermedios y empleados se van sensibilizando y entrenando en la MCP.</p>
	<p><b>Código EB-4:</b> <b>Creación y desarrollo de la infraestructura soporte</b></p>	<p>- Se crea y se desarrolla toda la infraestructura que soporte el inicio y la sostenibilidad del esfuerzo de la MCP. Mecanismos tales como: instrumentos de calidad en el servicio (encuestas, grupos focales, paneles con el ciudadano, etc.); el departamento o equipo staff de la mejora; una red de equipos de mejora, los Comités y Comisiones de asignación de recursos, monitoreo y evaluación a nivel organizacional; los mecanismos de reconocimiento e incentivos formales para los empleados, y la contratación de consultoras sensibles y eficaces.</p>
	<p><b>Código EB-5:</b> <b>Estabilidad y Continuidad Política</b></p>	<p>- Se presenta una estabilidad en la esfera política (equipo de gobierno), que permite el afloramiento y desarrollo a nivel técnico-operativo del esfuerzo de mejora, sin cambios abruptos.</p>
	<p><b>Código EB-6:</b> <b>Enfoque de mejora centrado en el ciudadano-cliente y otros actores interesados</b></p>	<p>- Se presenta un alto sentido por agregar valor público a los ciudadanos y la sociedad en general. Lo que permite que todo el enfoque de la mejora de los procesos se centre en sus resultados (outputs) y en su impacto social (outcome), el servicio que recibe el ciudadano y la sociedad en general. - Existe un sistema formal de calidad en el servicio que capta las necesidades y expectativas del ciudadano. - Existe un énfasis por mejorar los procesos de soporte que proporcionan resultados internos, con el fin de satisfacer también a los empleados (cliente-interno).</p>



<b>GRUPO: Potenciadores (Enablers) (Código P)</b>		
<b>Descripción del Grupo</b>	<b>Elemento Identificado</b>	<b>Descripción del elemento</b>
Aquellos elementos que potencian de manera continua y constante el esfuerzo de Mejora Continua de Procesos.	<b>Código P1:</b> <b>Sistemas de medición y feedback de los procesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La medición y el feedback son vistos como elementos potenciadores de la mejora (no como mecanismos de control). Y se utilizan de manera constante y estructurada tanto para realizar correcciones, como prevenciones a los problemas o derroches que se presentan en los procesos.</li> <li>- Todo el trabajo de medición y feedback se realiza para obtener datos de los procesos y de los actores interesados que son útiles para la toma de decisiones, siempre enfocada en la mejora de la gestión.</li> </ul>
	<b>Código P-2:</b> <b>Rol de activo y de empuje de los responsables de la mejora (Agentes de Mejora)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La responsabilidad de la MCP está asignada a una persona, que cuenta con un equipo de apoyo, autoridad organizacional suficiente y recursos para llevar adelante el esfuerzo.</li> <li>- Este responsable de mejora tiene como responsabilidad principal planificar, experimentar, evaluar y coordinar el esfuerzo de MCP.</li> <li>- Mantienen un rol de facilitador, que genera un empuje activo al esfuerzo de mejora, de manera formal e informal (labor de convencimiento).</li> </ul>
	<b>Código P-3:</b> <b>Sistemas de participación e involucramiento de los empleados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se presentan grupos o equipos de mejora de procesos dedicados al rediseño y/o a la resolución de problemas. Su participación es voluntaria.</li> <li>- Los grupos o equipos generan un espacio de experimentación piloto para nuevas metodologías, técnicas y herramientas de la MCP.</li> <li>- Los grupos o equipos son responsables de su proyecto de mejora, el cual presentan a las autoridades y son reconocidos por ello.</li> </ul>
	<b>Código P-4:</b> <b>Dirección, apoyo y participación de los directivos y los mandos intermedios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe un involucramiento activo por parte de los mandos intermedios. Participan y se implican con su tiempo cotidiano para potenciar el esfuerzo de MCP.</li> <li>- Existe un apoyo por parte de los directivos por promover la MCP a través de planificar y asignar recursos en la gestión de la mejora; así como de dirigir, desarrollar, y reconocer a sus colaboradores.</li> <li>- Algunos directivos y mandos intermedios son nombrados responsables o dueños de procesos (un rol transversal).</li> </ul>
	<b>Código P-5:</b> <b>Aprobación, compromiso y soporte político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen altos niveles de comprensión de la importancia de contar con un sistema de gestión que opera bajo la MCP, el cual es aprobado y soportado.</li> <li>- Los responsables políticos adquieren un compromiso hacia el esfuerzo de MCP que se demuestra a través de un apoyo tangible hacia el mismo (presencia, respaldo y reconocimiento).</li> </ul>
	<b>Código P-6:</b> <b>Utilización de metodologías, técnicas y herramientas de la MCP de corte incremental y de rediseño combinadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe una aplicación constante y sistemática de metodologías, técnicas y herramientas con enfoque incremental que se combinan con metodologías de rediseño de procesos (más radical).</li> <li>- Ambas metodologías <u>se aplican de manera simple e indistintamente</u>, las de rediseño son iniciativas que de la cúpula política y directiva (de arriba hacia abajo), mientras que las incrementales, buscan solucionar problemas (de abajo hacia arriba).</li> </ul>



GRUPO: Resultados (outcome) (Código R)		
Descripción del Grupo	Elemento Identificado	Descripción del elemento
Aquellas elementos que representan los resultados (outcomes) de sostener un esfuerzo de Mejora Continua de Procesos en la gestión de los Ayuntamientos.	<b>Código R-1:</b> <b>Satisfacción de los actores interesados (políticos, ciudadanos, empleados, sociedad en general)</b>	- Se utilizan indicadores de satisfacción de los actores interesados (ciudadanos y sociedad en general) a través de encuestas, paneles y/o grupos focales, con el fin de observar los resultados (outcomes) de los procesos y los servicios. - Se utilizan indicadores de satisfacción de empleados a través de encuestas de clima laboral. - Se utilizan indicadores para medir el cumplimiento de proyectos específicos que hacen realidad las directrices políticas.
	<b>Código R-2:</b> <b>Rendimiento o actuación de los procesos</b>	- Se utilizan indicadores que miden el rendimiento o actuación de los procesos en términos de cumplimiento de estándares o requerimientos de los procesos.
	<b>Código R-3:</b> <b>Efectividad del servicio público</b>	- Se utilizan indicadores que miden la efectividad o razón final del servicio público como organización (Por ejemplo: niveles de desempleo, índice de criminalidad, niveles de contaminación, de accidentes viales, etc.).

Fuente: Elaboración propia.

Nota (1).- Los números secuenciales de los códigos, no representan el orden en el que afloraron los elementos identificados.

Tal como se indicó, la tabla anterior estuvo sustentada en lo encontrado en los diferentes casos estudiados. De hecho, cada vez que ejecutaban las actividades de mejora de alguno de los niveles del ciclo PDCA en los Ayuntamientos, se pudo observar el acompañamiento de estos elementos, por lo que su presencia, influía positiva (elementos básicos y potenciadores) o negativamente en la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.

Como cuando, **el Ayuntamiento de Esplugues** gestiona la entidad a través de su Sistema Gerencial basado en Procesos, hace uso de los tres niveles del ciclo PDCA. Pero esto es así, porque el Ayuntamiento de Esplugues ha conformado una plataforma de inicio bastante sólida. En otras palabras, la plataforma de arranque de la sostenibilidad de MCP de Esplugues, se debe a la fuerte presencia de los elementos que pertenecen al grupo de los elementos básicos. Haciendo énfasis en especial, en la estabilidad y continuidad política, más de 15 años del mismo partido político con mayoría absoluta (**EB-5**); la infraestructura soporte conformada por el Sistema de Satisfacción Ciudadana, el Comité Técnico de Gestión, los equipos de mejora, y el área de innovación de la gestión encargada del sistema de gestión por procesos (**EB-4**). Sin descartar, el establecimiento de sus Compromisos de Servicio (enfoque al ciudadano-cliente) (**EB-6**), y su continuo énfasis en la formación y en la mejora continua (varios ejemplos de lo indicado se describen en el caso). También, durante la aplicación de las diferentes actividades de mejora en sus etapas intermedias y subsecuentes, se lograron observar en el Ayuntamiento de

Esplugues, el uso de diferentes potenciadores que facilitan la sostenibilidad de la MCP. De esta manera, se observaron con fuerte presencia de este elemento, el compromiso y apoyo político **(P-5)**, el rol activo de los Coordinadores de Calidad **(P-2)**, su sistema de participación basado en equipos de mejora y grupos de cambio **(P-3)**, y el involucramiento de los mandos intermedios, en los cuales algunos de ellos, son responsables o dueños de procesos (enfoque transversal) **(P-4)**. Además, se logró percibir una presencia parcial de la aplicación combinada de dos dimensiones de la MCP, tanto la de corte incremental tipo Kaizen (las 5'S y la resolución de problemas), como de las aproximaciones más radicales, del tipo de rediseño de procesos, a través del rediseño y mantenimiento de los Compromisos de Servicios **(P-6)**. Para finalizar, el Ayuntamiento de Esplugues también presentó los tres elementos de resultados identificados **(R-1, R-2, R-3)**, los cuales son medidos de manera formal y sistemática (ver ejemplos en la tabla 21 y en el anexo 24).

En cuanto al **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**, lo encontrado como razones del esfuerzo detenido inicial, ayudaron a comprender mejor que elementos son necesarios de acompañar al ciclo PDCA al inicio de un esfuerzo sostenido de la Mejora Continua de Procesos. En este sentido, el elemento de *claridad y constancia en el propósito* **(EB-2)** fue uno de ellos, que no se presentó en su esfuerzo inicial. Mientras que *la voluntad por mejorar* (EB-1) (a pesar del empuje inicial del Alcalde del primer intento de mejora), *el enfoque al ciudadano-cliente* (EB-6), y *la creación de la infraestructura soporte* (EB-4), se observó una presencia débil de las mismas. Asimismo, cabe señalar, de que a pesar de que existió suficiente estabilidad política en el origen del esfuerzo. Por sí solo, este elemento con fuerte presencia, no logró generar y consolidar la sostenibilidad de la MCP en estos años. Por otro lado, en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, se lograron observar pocos elementos potenciadores, sólo afloraron cuatro del total identificado. Tres de ellos, con una presencia débil, identificados en el reinicio del esfuerzo – *etapa de la MCP por demanda* –, los cuales fueron: *el trabajo de algunos equipos de mejora* **(P-3)**, y *el involucramiento y dirección de algunos directivos y mandos intermedios*, como por ejemplo, la Directora del Depto. de Intervención Social **(P-4)**. Y el incipiente *apoyo político* **(P-5)**. Además de observar, un elemento con presencia fuerte, muy consistente: *el rol activo del jefe de servicios de calidad* **(P-2)**. Finalmente, en cuanto a los elementos de resultado, apenas se están comenzando a desarrollar, con ciertas iniciativas aisladas de algunos departamentos, por lo que se observó una presencia débil en los tres elementos.

Por su parte, en la **Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza**, desde su primera etapa evolutiva de la cual partieron, de una situación muy poco favorable, hasta

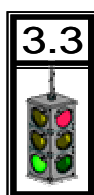
alcanzar la etapa en la que se encuentran actualmente de consolidación, se logró percibir con presencia fuerte cuatro elementos de los seis del grupo de los elementos básicos (drivers). Resaltando entre ellos, *el énfasis en la formación activa (EB-3)* y *la creación de la infraestructura soporte (EB-4)* que liderara el esfuerzo de rediseño y certificación de los procesos. Mientras que, durante las etapas evolutivas intermedias que se presentaron en la Gerencia, tanto de despliegue como de institucionalización, la Gerencia de Urbanismo presentó de manera fuerte, tres de los seis elementos del grupo potenciador. Entre ellos están: *el énfasis en su sistema de medición (P-1)*, *el sistema de participación* a través de los grupos de procesos **(P-3)**, y *el rol activo del coordinador del Proyecto de Calidad* (no olvidemos el trabajo de Pepe) **(P-2)**. Finalmente, en cuanto a los elementos de resultado, se lograron observar dos con fuerte presencia, el **R-1** (satisfacción de ciudadanos) y el **R-2** (actuación del proceso) (ver tabla 33). Mientras que el R-3 (efectividad del servicio público), estuvo ausente.

Finalmente, en **el Ayuntamiento de Alcobendas**, se observó el acompañamiento de la aplicación de sus actividades de mejora del ciclo PDCA, por sus diferentes etapas evolutivas, con elementos de los tres grupos. Observando una fuerte presencia en los seis elementos del grupo de los elementos básicos. Un ejemplo a resaltar dentro de este grupo, son *la voluntad por mejorar (EB-1)*, desde el inicio de sus esfuerzos de modernización y mejora por parte de los directivos, mandos intermedios e incluso políticos. Elemento que se acompañó hasta el período en que se realizó la intervención del investigador por una *estabilidad política* de varios años **(EB-5)**. Asimismo, dentro de este Ayuntamiento también se ha *creado y desarrollado una infraestructura soporte (EB-4)* para el esfuerzo de mejora. Ejemplo de esta infraestructura soporte son: un departamento de Atención ciudadana y calidad específico, que cuenta con un grupo de técnicos y recursos, para apoyar los Planes de Calidad; el desarrollo de equipos de trabajo a través de los talleres de mejora (workshops), y la conformación de los Comités y Comisiones a nivel directivo de seguimiento (de Resultados o de Coordinación). Sin dejar atrás, que todas las acciones han sido centradas en la satisfacción y participación del ciudadano, es decir, su enfoque relacional (en el vecino – EB-6 –). En cuanto a las etapas evolutivas intermedias de despliegue e institucionalización, el Ayuntamiento de Alcobendas también presentó potenciadores. Destacando una presencia fuerte en los elementos, P-1, P-2, P-4 y P-5. Como cuando, se presenta el rol activo del Director de Planificación, Organización y Calidad (Antonio) en coordinar y potenciar su sistema de calidad **(P-2)**, o en la participación y dirección de sus mandos intermedios (la Directora de Atención Ciudadana y Calidad y la Directora de Licencias Urbanísticas y Disciplina) **(P-4)**. Además, de contar con una

aprobación, soporte y compromiso político (**P-5**) de manera constante, así como, el uso de mecanismos de participación de los empleados como los talleres de mejora y grupos de procesos, como por ejemplo en el Proyecto de Licencias (**P-3**). Y aunque cuentan con un sistema de medición basado en indicadores (**P-1**), todavía no se logra consolidar del todo en la gestión cotidiana, por lo que su presencia es parcial. Por último, el Ayuntamiento de Alcobendas también presenta el uso de elementos de resultados, observando una mayor presencia en los elementos **R-1** (satisfacción de los actores interesados) y **R-3** (efectividad del servicio público), y parcialmente la **R-2** (rendimiento del proceso) (ver tabla 39). La siguiente tabla muestra la síntesis de lo anteriormente descrito, evidencia de los elementos encontrados se pueden observar de manera detallada en el anexo 23:

**Tabla 47. ANÁLISIS COMPLEMENTARIO del nivel de intensidad de los elementos básicos, potenciadores y resultados**

Grupo de elemento	Elemento	Esplugues	Vitoria-Gasteiz	Urbanismo-Zaragoza	Alcobendas
<b>Elementos Básicos (EB)</b>	<b>EB-1:</b> Voluntad por mejorar				
	<b>EB-2:</b> Claridad y constancia en el propósito de mejora				
	<b>EB-3:</b> Formación activa y continua				
	<b>EB-4:</b> Creación y desarrollo de la infraestructura soporte				
	<b>EB-5:</b> Estabilidad y continuidad política				
	<b>EB-6:</b> Enfoque de mejora centrado en el ciudadano y otros actores interesados				
<b>Potenciadores (P)</b>	<b>P-1:</b> Sistema de medición y feedback de los procesos.				
	<b>P-2:</b> Rol activo y de empuje del responsable de la mejora				
	<b>P-3:</b> Sistemas de participación de los empleados.				
	<b>P-4:</b> Dirección, apoyo y participación de mandos intermedios.				
	<b>P-5:</b> Aprobación, compromiso y soporte político.				
	<b>P-6:</b> Utilización de metodologías de MCP Kaizen y de rediseño combinadas.				



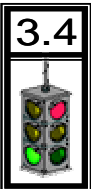
Grupo de elemento	Elemento	Esplugues	Vitoria-Gasteiz	Urbanismo-Zaragoza	Alcobendas
Resultados (R)	R-1: Satisfacción de los actores interesados				
	R-2: Rendimiento del proceso				
	R-3: Efectividad del servicio público				

Fuente: Elaboración propia.

Fuertemente Presente Parcialmente Presente Débilmente Presente Ausente

Además, de los elementos básicos (drivers), potenciadores (enablers) y elementos de resultados (outcomes), también afloró en cada uno de los casos estudiados un grupo de **inhibidores de la Mejora Continua de Procesos**, los cuales, se fueron presentando durante la aplicación y evolución de la MCP en cada una de las etapas evolutivas identificadas. Cada inhibidor se identificó de igual manera con la letra ( I ), primera inicial de la palabra *Inhibidor*, adicionándole un número consecutivo (ejemplo: I-1) A continuación se muestra el análisis cruzado por cada caso de los inhibidores identificados:

**Tabla 48. ANÁLISIS CRUZADO de los Inhibidores ( I ) de la MCP que afloraron en los Ayuntamientos**

Nivel /Etapa evolutiva	Esplugues	Vitoria-Gasteiz	Urbanismo-Zaragoza	Alcobendas	Cruce de Casos
 <p><b>3.4</b> <b>0</b> <b>Precedente</b></p>	<p>Disfuncionalidades atribuidas al modelo clásico-burocrático (Ver apartado 2.3.4.). <u>Entre ellas pueden estar:</u> barreras interdepartamentales (falta de comunicación, luchas de poder internas, etc.); miopía («exceso de preocupación por el día a día, sin capacidad de ver más allá»).....</p>	<p>- Falta de claridad en el propósito del esfuerzo de mejora. - Falta de involucramiento y credibilidad por parte de los directivos, mandos intermedios y empleados. - Uso de consultorías poco sensible a las particularidades del sector público. - La falta de creación de una infraestructura de soporte (responsable directo, equipo de calidad-staff, y recursos).</p>	<p>- Pobre enfoque a la satisfacción del ciudadano que provoca quejas y reclamos. - Procesos y actividades excesivamente burocratizadas. - Falta de estabilidad política y sin apoyo de los políticos. - Poca claridad en el propósito de la mejora, debido al exceso de presión.</p>	<p>Disfuncionalidades atribuidas al modelo clásico-burocrático (Ver apartado 2.3.4.) ....<u>algunas otras:</u> el silencio organizativo (empleados que ocultan problemas); falta de motivación como empleado público, creencias políticas irreconciliables, y excesivo enfoque en lo legal.</p>	<p><b>I-1: Barreras interdepartamentales .</b> <b>I-2: Luchas de poder internas.</b> <b>I-3: Exceso de enfoque legal.</b> <b>I-4: Falta de motivación del empleado público.</b> <b>I-5: Falta de claridad en el propósito de mejora.</b> <b>I-6: Falta de estabilidad política.</b> <b>I-7: Pobre enfoque a la satisfacción del ciudadano.</b> <b>I-8: Procesos y actividades excesivamente burocratizadas.</b></p>

Nivel /Etapa evolutiva	Eslugues	Vitoria-Gasteiz	Urbanismo-Zaragoza	Alcobendas	Cruce de Casos
1 Inicial	<p>-Pobre y bajo entendimiento de las técnicas y herramientas de la MCP por una formación poco efectiva.</p> <p>-Solución de problemas por parte de los equipos de mejora poco relevantes.</p>	<p>- Poca o nula autoridad al jefe de servicios de calidad.</p> <p>- Los jefes de departamento ven al esfuerzo de mejora como una amenaza a su poder organizacional.</p> <p>- Falta de compromiso político.</p> <p>-Uso de consultorías poco sensible a las particularidades publicas.</p> <p>- La falta de medición de la satisfacción al ciudadano y la actuación de los servicios.</p>	<p>- Esfuerzo puntual y aislado al resto del Ayuntamiento (isla de mejora aislada).</p> <p>- Falta de compromiso político para generar el inicio.</p> <p>- Generar una excesiva documentación de los procesos al momento de la mejora, antes de la certificación ISO 9000.</p>	<p>- La falta de orientación transversal de las iniciativas de mejora.</p> <p>- Falta de credibilidad por parte de algunos mandos intermedios por creer que se trata de agendas políticas individuales.</p>	<p><b>I-9: Pobre entendimiento de las técnicas de mejora.</b></p> <p><b>I-10: Esfuerzo aislado de mejora (isla aislada).</b></p> <p><b>I-11: Enfoques erróneos de mejora (exceso de documentación)</b></p> <p><b>I-12: Falta de compromiso político para dar arranque.</b></p> <p><b>I-13: Poca o nula autoridad del responsable del esfuerzo de mejora.</b></p> <p><b>I-14: Los jefes de departamento ven al esfuerzo de mejora como una amenaza a su poder organizacional.</b></p> <p><b>I-15: La falta de creación de una infraestructura de soporte.</b></p>
2.1 Inter-medio/ Des- pliegue	<p>- Fallos a la hora implantar las mejoras de los procesos (que sólo se queden en papel).</p> <p>- Uso de consultorías poco sensibles a las particularidades publicas.</p> <p>- Bajo y pobre entendimiento del concepto transversal de los procesos que provoca resistencias a la mejora del trabajo (barreras inter-departamentales)</p>	<p>- Falta de un modelo integral de Mejora Continua de Procesos de referencia (EFQM, TQM, ISO).</p> <p>- La falta de integración de las iniciativas de MCP al sistema de gestión del Ayuntamiento (Iniciativas aisladas).</p> <p>- La falta de medición del rendimiento de los procesos y su vínculo con los servicios y satisfacción al ciudadano.</p> <p>- Visión de complejidad de aplicación e institucionalización del esfuerzo de mejora.</p>	<p>- Falta de reconocimiento a nivel institucional a los empleados de la Gerencia que participan en el esfuerzo de la mejora.</p> <p>- Cansancio, resistencia y quejas del personal debido al supuesto trabajo «extra» que puede representar todo el Sistema de Calidad.</p> <p>- Generar un exceso de mediciones (estricto enfoque de la Norma) que agregue poco valor a la gestión operativa de la Gerencia.</p>	<p>- Pobre enfoque inicial en la gestión y mejora de los procesos (auto-EFQM).</p> <p>- Enfocarse en técnicas o herramientas muy costosas, de moda, y poco efectivas.</p> <p>- Afloran tensiones entre los integrantes del equipo directivo porque se incide en temas que tocan la influencia y poder de cada departamento.</p> <p>- Problemas de coordinación e intereses generados por las barreras departamentales.</p>	<p><b>I-16: Afloran tensiones entre directivos y/o empleados.</b></p> <p><b>I-17: Problemas de coordinación e intereses generados por las barreras departamentales.</b></p> <p><b>I-18: Fallos a la hora implantar las mejoras de los procesos (que sólo se queden en papel o que se observe como algo complejo de aplicar).</b></p> <p><b>I-19: Quejas y resistencias por supuestos “excesos” de carga laboral («no tengo tiempo»).</b></p>

		- Pobre compromiso político y falta de apoyo de los directivos y mandos intermedios.			<b>I-20:</b> Uso de consultorías poco sensibles al sector público. <b>I-21:</b> Falta de un modelo integral de MCP de referencia. <b>I-22:</b> Pobre enfoque inicial en la mejora de los procesos.
<b>2.2 Inter-medio/ Institucionalización</b>	- Estancamiento del esfuerzo debido al cansancio y conformismo de los mandos intermedios y del personal (Sentimiento de todo logrado). - Desgaste y cansancio de los Coordinadores de Calidad y Mejora (Necesidad de nuevos retos).		- Falta de un modelo integral con visión sistemática de referencia (EFQM, TQM, Iberoamericano). - Falta institucionalización al Sistema de Gestión de todo el Ayuntamiento (no se reconoce como un elemento formal). - Poco énfasis en una Mejora incremental (participación de empleados) - En espera del momento político adecuado.	- Exceso de centralización de las iniciativas o actividades de mejora en el Departamento de Calidad. - Falta de un enfoque más estructurado de generación de ideas de mejora por parte del empleado (Mejoras incrementales). - Desgaste y cansancio de los Responsables de la Mejora surgen críticas a su trabajo	<b>I-23:</b> Cansancio y conformismo del personal y mandos intermedios (Sentimiento de todo logrado). <b>I-24:</b> Desgaste y cansancio de los Coordinadores de Mejora (Necesidad de nuevos retos y falta de impulso). <b>I-25:</b> Falta de institucionalización de la mejora (MCP) por una visión de complejidad. <b>I-26:</b> Exceso de centralización de las actividades de mejora por parte del Departamento de Calidad.
<b>3.1 Subsecuente/ Estratégico</b>	- Falta de consolidación de un vínculo entre la estrategia, la operación y la política. - Falta de equilibrio entre el trabajo cotidiano (la tarea) y el esfuerzo de mejora. - La falta o el exceso de medición.			- Cansancio y conformismo del personal (Sentimiento de todo logrado). - Posibles cambios políticos y técnicos. - Se identifica la MCP como parte de un grupo que busca poder individual.	<b>I-24:</b> Desgaste y cansancio de los coordinadores de la mejora. <b>I-27:</b> Visión estratégica municipal inadecuada. <b>I-28:</b> Posibles cambios técnicos y políticos (finalización de legislación). <b>I-29:</b> Se identifica a la MCP como parte de un grupo que sólo busca poder individual. <b>I-30:</b> La falta de equilibrio entre la tarea y la mejora.

Nivel /Etapa evolutiva	Esplugues	Vitoria-Gasteiz	Urbanismo-Zaragoza	Alcobendas	Cruce de Casos
3.2 Subse-cuente/ Mejora del Sistema	- La falta potencial para consolidar ciertos mecanismos de la MCP (Cuadros de Mando) para mejorar todo el sistema gestión de manera holística. (Parcialmente presente).			- La falta de capacidad de visualizar posibles fallos o progresos para seguir dirigiendo y conduciendo el sistema de gestión a través de nuevos retos. (Parcialmente presente).	<p><b>I-31: La falta de consolidación de ciertos mecanismos de la MCP (auto-evaluaciones, Cuadros de Mando, ciclos PDCA en la gestión), para mejorar el sistema de gestión.</b></p> <p><b>I-32: La falta de capacidad de visualizar posibles fallos, problemas o disfunciones para dirigir y conducir el sistema de gestión a través de los nuevos retos del Ayuntamiento.</b></p>

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se utilizó como método para realizar el cruce de casos, la suma de los temas o patrones encontrados en cada caso.

Los inhibidores que se presentaron en cada etapa evolutiva y sus correspondientes actividades de mejora, funcionaron como indicadores de cómo la aplicación y la evolución de la Mejora Continua de Procesos puede ser inhibida o bloqueada por esta serie de obstáculos organizacionales que se pueden presentar a lo largo de cada etapa evolutiva.

De acuerdo a lo encontrado, en este análisis de contexto de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos para los cuatro casos, se logró identificar que tanto la presencia de las actividades de mejora aplicadas mediante el ciclo PDCA y sus niveles, como la aparición de las elementos, es decir, los elementos básicos (drivers), los potenciadores o facilitadores (enablers), y los inhibidores, se fueron generando como resultado de la experiencia adquirida por los propios Ayuntamientos en aplicar de manera sostenida sus actividades de mejora a lo largo del tiempo – durante las etapas evolutivas –. Por lo tanto, el análisis que se presenta de los elementos como potenciadores o inhibidores del ciclo PDCA, no sólo buscó ser de tipo contextual de teoría sintética (fotografía fija), sino que además, se logró identificar cómo se fueron presentando en un enfoque de procesos, es decir, durante las etapas evolutivas que cada Ayuntamiento presentó. En el anexo 25 se puede observar a detalle dicha descripción.



La otra perspectiva de análisis, que responde a las sub-preguntas *¿Cómo y por qué se genera un camino sostenible de la Mejora Continua de Procesos?*, y *¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en el camino de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos?*, es bajo un ángulo teórico de macro procesos. Este nuevo nivel de análisis de los cuatro casos, me permitió observar como afloraron cuatro caminos de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, característicos para cada Ayuntamiento estudiado. Asimismo, de cada camino de sostenibilidad que afloró en el análisis de los datos, se determinaron sus elementos básicos (drivers), potenciadores (enablers) y sus inhibidores. En la siguiente tabla se muestra el análisis del cruce de los casos:

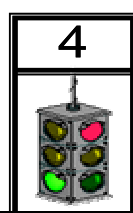
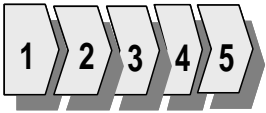
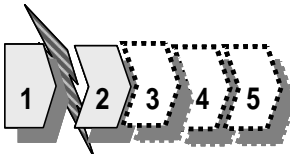
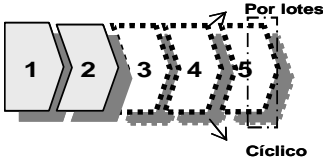
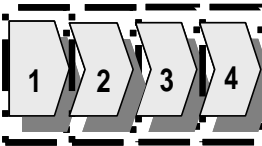


Tabla 49. **ANÁLISIS CRUZADO** de los caminos de sostenibilidad en los Ayuntamientos

Esplugues	Vitoria Gasteiz	Urbanismo Zaragoza	Alcobendas
<b>Flujo ContinuoCíclico</b> 	<b>Flujo Desbloqueado</b> 	<b>Flujo en Desarrollo</b> 	<b>Flujo Continuo en Lotes</b> 
<b>ETAPAS PRESENTADAS</b>			
<b>1)</b> Insatisfacción del modelo actual <b>2)</b> Generación de ideas de mejora <b>3)</b> Institucionalización <b>4)</b> Enfoque holístico y estratégico <b>5)</b> Mejora Continua de la MCP	<b>1)</b> Intento inicial <b>2)</b> Bloqueo o recesión <b>3)</b> Reinicio del esfuerzo	<b>1)</b> Reactiva <b>2)</b> Normalización	<b>1)</b> Descubrimiento <b>2)</b> Institucionalización <b>3)</b> Enfoque coordinativo y estratégico <b>4)</b> Mejora Continua de la MCP
<b>ELEMENTOS BÁSICOS (DRIVERS)</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación y desarrollo de la Infraestructura soporte</li> <li>- Estabilidad política</li> <li>- Voluntad por mejorar</li> <li>- Formación activa</li> <li>- Enfoque en el ciudadano-cliente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación activa (etapa de reinicio)</li> <li>- Incipiente enfoque al ciudadano-cliente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura soporte</li> <li>- Formación activa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación y desarrollo de la Infraestructura soporte</li> <li>- Estabilidad política</li> <li>- Voluntad por mejorar</li> <li>- Formación activa</li> <li>- Enfoque en el ciudadano-cliente</li> </ul>

Esplugues	Vitoria Gasteiz	Urbanismo Zaragoza	Alcobendas
<p><b>Flujo ContinuoCíclico</b></p> 	<p><b>Flujo Desbloqueado</b></p> 	<p><b>Flujo en Desarrollo</b></p> 	<p><b>Flujo Continuo en Lotes</b></p> 
<b>POTENCIADORES (ENABLERS)</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rol activo del agente de mejora</li> <li>- Sistema de participación y medición</li> <li>- Apoyo de mandos intermedios</li> <li>- Compromiso y soporte político</li> <li>- Aplicación combinada de metodologías MCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rol activo del agente de mejora</li> <li>- Apoyo de mandos intermedios</li> <li>- Compromiso y soporte político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rol activo del agente de mejora</li> <li>- Sistema de participación</li> <li>- Sistema de medición</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de medición</li> <li>- Rol activo del agente de mejora</li> <li>- Apoyo de mandos intermedios</li> <li>- Compromiso y soporte político</li> </ul>
<b>INHIBIDORES</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fallos a la hora de aplicar la MCP</li> <li>- Pobre comprensión de las técnicas MCP</li> <li>- Cansancio de los agentes de mejora</li> <li>- Sentimiento de todo logrado</li> <li>- Falta de vinculación de las tres dimensiones de la gestión pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de claridad y constancia en el propósito de mejora</li> <li>- Falta de una infraestructura soporte</li> <li>- Uso de consultoras poco sensibles</li> <li>- Falta de un modelo integral que agrupe los esfuerzos MCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de reconocimiento a nivel político y técnico del Ayuntamiento</li> <li>- Falta de integración al sistema de gestión del Ayuntamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resistencia por parte de algunos directivos y mandos intermedios por visualizar la iniciativa como parte de un grupo político</li> <li>- Cambios políticos y técnicos.</li> <li>- Falta de vinculación de las tres dimensiones de la gestión pública</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia.

Nota: Se utilizó como método para realizar el cruce de casos, las coincidencias que fueron comunes y con mayor frecuencia de los temas y patrones encontrados en caso.

La síntesis del cruce de los cuatro casos, en este análisis teórico de macro procesos, es la obtención de cuatro tipos de caminos de sostenibilidad, con sus etapas, y sus elementos potenciadores e inhibidores. Cada uno de ellos será analizado y discutido a la luz del marco teórico en el siguiente apartado.

Asimismo, partiendo de los caminos de sostenibilidad que presentaron los Ayuntamiento analizados (ver tabla 49), también se realizó un último esfuerzo teórico enfocado en la

teoría de procesos, con el fin de determinar cuales fueron los caminos de sostenibilidad de sostenibilidad óptimos que se pudieron haber presentado en cada uno de los Ayuntamientos estudiados. El análisis cruzado de los casos que a continuación se presenta es el resultado de los datos y evidencias obtenidas en los cuatro casos de estudio. La tabla siguiente muestra los resultados:

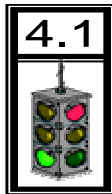
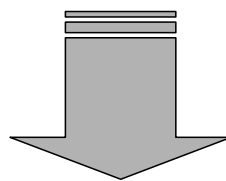
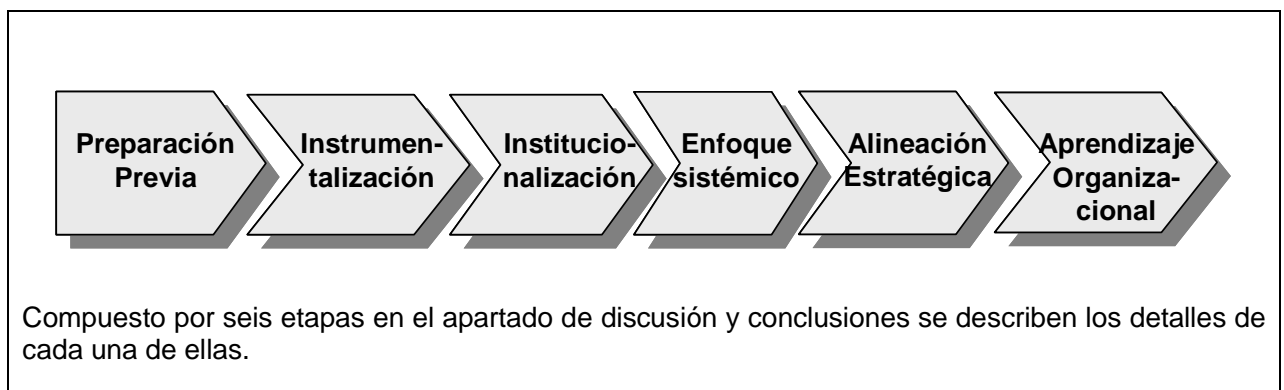


Tabla 50. **ANÁLISIS CRUZADO** de los caminos de sostenibilidad Óptimos en los Ayuntamientos

Esplugues	Vitoria Gasteiz	Urbanismo Zaragoza	Alcobendas
<b>ETAPAS QUE LO COMPONEN</b>			
1) Preparación previa 2) Instrumentalización 3) Institucionalización 4) Enfoque Sistémico 5) Alineación estratégica 6) Aprendizaje Organizacional	1) Preparación Previa 2) Instrumentalización	2) Instrumentalización 3) Institucionalización	1) Preparación previa 2) Instrumentalización 3) Institucionalización 4) Enfoque Sistémico 5) Alineación estratégica 6) Aprendizaje Organizacional



**ANÁLISIS CRUZADO**



<b>DIFERENCIAS CON EL CAMINO DE SOSTENIBILIDAD ACTUAL</b>			
<b>Esplugues</b>	<b>Vitoria Gasteiz</b>	<b>Urbanismo Zaragoza</b>	<b>Alcobendas</b>
<p>El Ayuntamiento de Esplugues siguió un camino de sostenibilidad que se acercó al óptimo. No obstante, en sus etapas 1 y 2 del camino de sostenibilidad actual, no tenía claro cuales serían las siguientes etapas que tendrían que seguir en aquel momento. Por ello, en etapas posteriores, tanto la etapa de enfoque sistémico, como la de alineación estratégica se les han presentado ciertos problemas y/o disfunciones. Ejemplo de ello fue la falta de una vinculación completa entre la dimensión técnica y la estratégica. Además, su etapa de institucionalización del camino de sostenibilidad actual fue prolongada, lo que ocasionó que una vez que se alcanzara el Premio Iberoamericano algunos empleados sintieran que ya todo estaba logrado. En el camino de sostenibilidad óptimo, esta etapa (la institucionalización) debe ser más corta y planificada, evitando desgastes y cansancio del personal y falsas expectativas.</p>	<p>Tal como se describe en el caso, el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz partió de una iniciativa del Alcalde de su momento, y aunque parecía que se conseguiría una etapa 1 de preparación previa de un posible camino ideal de sostenibilidad, al final, se transformó en una etapa de intento inicial, del camino de sostenibilidad actual, derivado de diferentes fallos (las razones de los mismos fueron explicadas en el caso). Por lo tanto, la etapa de instrumentalización de diferentes técnicas y herramientas de la MCP se ha comenzado a presentar después del esfuerzo fallido y del bloqueo del camino. En el camino óptimo la etapa de instrumentalización representa la etapa de aplicación de lo previsto en la etapa de preparación previa, hecho que sucedió en este caso estudiado.</p>	<p>En la Gerencia de Urbanismo por su parte hubiese sido muy complicado realizar una etapa de preparación previa de un camino de sostenibilidad óptimo, debido a la situación tan crítica de la cual partían. Por tal motivo, en su camino óptimo se parte de la instrumentalización coincidiendo con la etapa de su camino de sostenibilidad actual (normalización etapa 2).</p> <p>Sin embargo, la etapa de institucionalización (normalización) del camino de sostenibilidad actual no se ha presentado del todo, tal como debería de presentarse en el camino óptimo. Este hecho ha provocado que el esfuerzo de la MCP con la norma ISO 9000 no se institucionalize en todo el sistema de gestión del Ayuntamiento de Zaragoza. Por otra parte, también se comienzan a generar por lo mismo, sentimientos de falta de reconocimiento por parte de las autoridades del Ayuntamiento, hacia los directivos de la Gerencia.</p>	<p>El Ayuntamiento de Alcobendas al igual que el de Esplugues, se podría decir que se acercó de igual manera, a un camino óptimo. No obstante, tal como se observa en su camino de sostenibilidad actual, cada una de sus etapas se presentó en grandes bloques o lotes de tiempo, esfuerzos y recursos, lo que nos indicó que existía en sus etapas 1 y 2 de su camino de sostenibilidad actual poca claridad sobre el trayecto a seguir. Esto se hizo más evidente en su etapa de descubrimiento, donde la implementación del SPPO generó algunas disfunciones y problemas. De igual manera, en la etapa 3 del camino actual de enfoque coordinativo y estratégico, se comienzan a presentar ciertas disfunciones. Ya que en el camino de sostenibilidad óptimo, primero es necesario establecer un enfoque sistémico y luego generar el vínculo estratégico, etapa, que tendría que haberse consolidado un poco antes y de mejor manera.</p>

Nota: El cruce de casos se realizó mediante frecuencias de los patrones encontrados en los casos, para obtener las diferencias con respecto a los caminos óptimos. De igual manera, las mayores coincidencias de los cuatro casos permitieron establecer los caminos de sostenibilidad óptimos.

## 5.5. Impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública

Partiendo de la sub-pregunta de investigación de: *¿cómo impacta la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública?* se pudo determinar el impacto positivo (+), negativo (-) o neutro (N) que tuvo la aplicación de la MCP (actividades de mejora y niveles del ciclo PDCA) en las particularidades de la gestión pública de cada caso analizado. A continuación se muestra el análisis cruzado realizado:

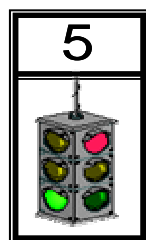
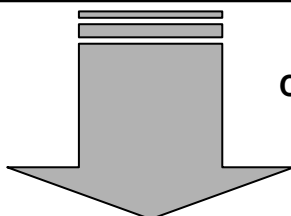


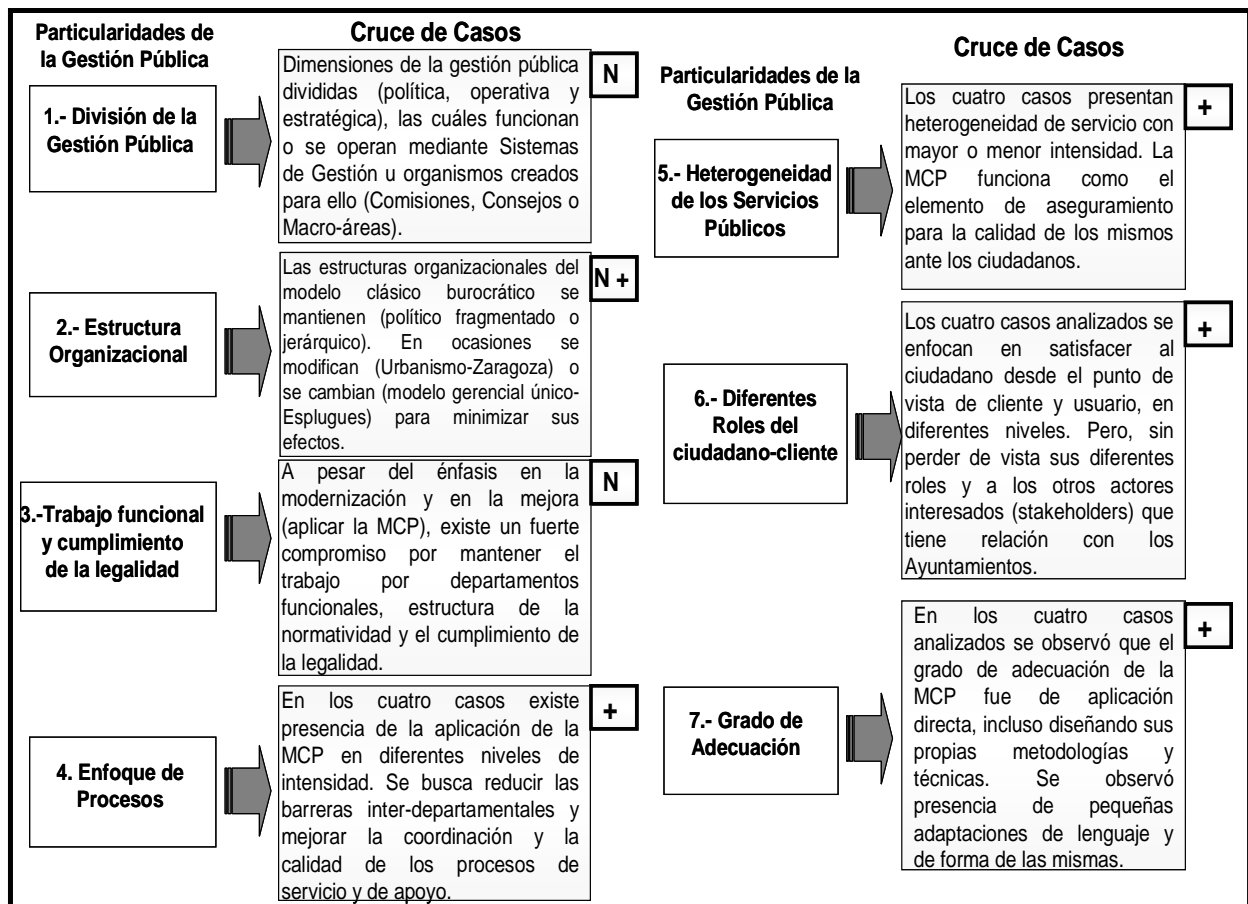
Figura 63. **ANÁLISIS CRUZADO** del impacto de la aplicación de la MCP en las particularidades de la gestión

Particularidades de la Gestión Pública	Esplugues (Figura 37)	Vitoria Gasteiz (Figura 43)	Urbanismo-Zaragoza (Figura 49)	Alcobendas (Figura 57)
<b>1.- División de la Gestión Pública</b>	Dimensiones divididas vinculadas a través de su Sistema Gerencial. (N)	Dimensiones divididas que funcionan a través de macro-áreas políticas. (N)	Dimensiones divididas que funcionan a través del Consejo de Gerencia. (N)	Dimensiones divididas que funcionan a través de los organismos de coordinación. (N)
<b>2.- Estructura Organizacional</b>	Un modelo Gerencial Único, combinada con una estructura matricial. (+ N)	Un modelo clásico político jerarquizado que genera barreras entre las áreas. (N)	Un modelo clásico político fragmentado, que es híbrido en parte por el modelo gerencial. (N)	Un modelo clásico político fragmentado, minimizando sus efectos con la coordinación. (+ N)
<b>3.- Trabajo funcional y cumplimiento legalidad</b>	Se mantiene el trabajo por departamentos funcionales para el cumplimiento legal. (+)	Se mantiene el trabajo por departamentos funcionales. Exceso de aislamiento. (-)	Se mantiene el trabajo por departamentos por la función de Urbanismo. (N)	Se mantiene el trabajo por departamentos funcionales para el cumplimiento legal. (N)
<b>4.- Enfoque de Procesos</b>	MCP consolidada a nivel estratégico, de servicio y de apoyo. (+)	Presencia aislada y esporádica de la MCP. (- +)	Presencia en desarrollo de la MCP centrada en el rediseño de micro procesos de servicio. (+)	Inicio de una presencia sistemática de la MCP, mejora de macro y micro procesos de servicio. (+)
<b>5.- Heterogeneidad Servicios Públicos</b>	Los servicios se han vinculado al Mapa de Procesos y al sistema de gestión. (+)	Alta heterogeneidad, combinado con trabajo aislado (departamental). (N)	Vínculo estrecho entre los servicios con los procesos rediseñados y certificados. (+)	Control detallado de los servicios, uso de las Tecnologías de Información. (+)
<b>6.- Diferentes Roles del ciudadano-cliente</b>	Fuerte énfasis al ciudadano en sus diferentes roles e integra otros autores. (+)	Pocos estudios y aislados del enfoque del ciudadano como cliente y usuario. (N)	Alta necesidad de enfocarse al rol del ciudadano, como cliente, para mejorar la imagen. (+)	Enfoque centrado en la satisfacción del ciudadano en sus diferentes roles (enfoque relacional). (+)
<b>7.- Grado de Adecuación</b>	Aplicación directa de la MCP, con modificaciones particularizadas. (+)	Aplicación directa de la MCP, con modificaciones particularizadas. (+)	Aplicación directa, con modificaciones de lenguaje de la ISO 9000. (+)	Aplicación directa de la MCP, con modificaciones particularizadas. (+)

Fuente: Diseño propio



Cruce de casos siguiente página:



Fuente: Diseño propio

Nota: Se utilizó como método para determinar el impacto de la MCP en la gestión en el cruce de los casos, el mayor número de frecuencias del impacto.

Finalmente, el trabajo y el esfuerzo de los Ayuntamientos por aplicar la Mejora Continua de Procesos a través de sus actividades de mejora reflejada en los tres niveles del ciclo PDCA, que describo en este apartado mediante el análisis cruzado de casos, pero que están descritas de igual manera en los casos de manera detallada, fueron indicadores de la generación del espacio de sostenibilidad, así como de los caminos de sostenibilidad de la MCP en los casos estudiados. Esta observación fue valorada de manera cualitativa en la interpretación del investigador para cada caso analizado, de acuerdo a la consistencia de los datos cualitativos encontrados mediante el análisis documental, la observación participativa en reuniones con los equipos de mejora y con los coordinadores de calidad, y en las entrevistas en profundidad realizadas a los actores de esta investigación. Además, este análisis también se soportó en los datos cuantitativos obtenidos de fuentes directas de los Ayuntamientos (ver tablas 21 para Esplugues, 29 para Vitoria Gasteiz, 33 para la Gerencia de Urbanismo y 39 para Alcobendas).

De tal manera, que siguiendo esta interpretación cualitativa, a continuación presento la evaluación obtenida para cada uno de los cuatro casos:

**Tabla 51. ANÁLISIS CRUZADO de la evaluación cualitativa de la generación de un camino de sostenibilidad**

Calificación	Esplugues	Vitoria-Gasteiz	Urbanismo-Zaragoza	Alcobendas
<b>5</b> Alta presencia de la sostenibilidad	√ (4,5)			
<b>4</b> Presencia institucionalizada				√ (4)
<b>3</b> Presencia en desarrollo			√ (3)	
<b>2</b> Presencia débil inicial		√ (2)		
<b>1</b> Presencia aislada y esporádica				
<b>0</b> Nula presencia				

Fuente: Elaboración propia.

## 5.6. Resumen

En este capítulo he mostrado el análisis cruzado de los casos siguiendo la pregunta de investigación, sus cinco sub-preguntas respectivas, y los cinco marcos de referencia establecidos en el apartado de la literatura. Primero presenté el análisis cruzado de los casos de cómo es la Mejora Continua de Procesos, siguiendo el primer marco de referencia establecido para ello (principios, técnicas y herramientas), para posteriormente describir de igual manera, con el segundo marco de referencia establecido, las etapas evolutivas y las actividades de mejora que afloraron en el análisis de los casos. Dichas etapas evolutivas y actividades de mejora fueron los indicadores de cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos (MCP) a lo largo del tiempo. Cada una ellas fue relacionada con sus elementos básicos (drivers), sus potenciadores (enablers), elementos de resultado (outcome) e inhibidores. Eso me llevó a establecer el nivel de intensidad observado de estas actividades de mejora y sus correspondientes etapas evolutivas.

Una vez realizado lo anterior, mostré lo encontrado para el tema de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos. Para ello, se analizó cómo se genera la sostenibilidad de la MCP. Siguiendo el tercer marco de referencia establecido en el capítulo del marco teórico, se realizó el análisis cruzado de los casos en forma de análisis de contexto de teoría sintética (foto fija), en la cual se describiendo los elementos necesarios para generar un espacio de sostenibilidad de la MCP. Este espacio se generó cuando se aplican las actividades de mejora a través de los tres niveles del ciclo PDCA de mejora. Cada una de

estas actividades de mejora y niveles del ciclo de mejora PDCA son sustentados, potenciados o inhibidos por una serie de elementos identificados. Como análisis complementario, se analizó el nivel de intensidad que se presenta cuando se aplican los tres niveles del ciclo de mejora PDCA en las actividades de mejora de los casos estudiados. Además, también se realizó como análisis complementario, el nivel de intensidad para los elementos básicos, potenciadores y de resultado en cada caso estudiado. Se continuó, con el análisis de la sostenibilidad desde una perspectiva teórica de macro procesos, en dónde se mostró los caminos de sostenibilidad de la MCP generados por cada Ayuntamiento, sustentados en el cuarto marco de referencia establecido. Para cada uno de ellos, se describió las etapas que lo componen, los elementos básicos, potenciadores e inhibidores que se presentan en cada uno de ellos a lo largo del tiempo. Asimismo, dentro de este apartado, se realizó un esfuerzo adicional teórico, por determinar los caminos de sostenibilidad óptimos que se pudieron haber presentado en los esfuerzos de Mejora Continua de Procesos de cada Ayuntamiento. Cada uno de estos caminos fue comparado con el camino de sostenibilidad actual, mostrando sus principales diferencias.

A través del quinto marco de referencia establecido, analicé y describí el impacto positivo (+), negativo (-) o neutro (N), que tienen las actividades de mejora en las particularidades de la gestión pública del Ayuntamiento, acorde a la consistencia de los datos, por su aparición en los casos dada la observación participativa, el análisis documental, las entrevistas en profundidad, y los datos cuantitativos secundarios. Concluí este capítulo, con el análisis cruzado de la evaluación cualitativa de la generación de dichos caminos de sostenibilidad para cada caso analizado.

En el siguiente capítulo se realizará la discusión de los resultados encontrados siguiendo la pregunta, las sub-preguntas de investigación y los marcos de referencia establecidos, a luz del marco teórico, para encontrar la aportación teórica que se ha logrado con esta investigación. Además, se mostrarán la utilidad de estos hallazgos, aquí observados desde una óptica de aplicación práctica, esto se describirá a través de un subíndice de recomendaciones prácticas e implicaciones para los Ayuntamientos que están o deseen involucrarse en un esfuerzo por mejorar sus procesos continuamente de manera sostenida.



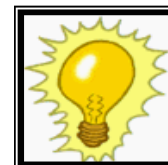
## CAPITULO 6

# DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

### 6.1. Introducción

En el presente capítulo se muestran las principales de contribuciones y conclusiones de la investigación. Para ello, primero se analiza las contribuciones obtenidas para cada uno de los resultados del estudio teniendo como guía la pregunta, las subpreguntas de investigación y los marcos de referencia establecidos. Así pues, se analiza lo que se ha aportado al cuestionamiento de ¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos (MCP) en las Administraciones locales? Asimismo, se efectúan las contribuciones teóricas, para el tema de la aplicación y evolución de la MCP, y por supuesto, de la sostenibilidad de la MCP en un ámbito público. Se concluye este capítulo, con las aportaciones teóricas al tema del impacto que la MCP tiene en la gestión pública de los Ayuntamientos.

Cabe indicar, que **cada vez que se indique que se realiza una aportación teórica** dentro de este capítulo de la memoria de tesis. Se señalará mediante el símbolo de una **lámpara que se enciende**, es decir:



El capítulo 5 se finaliza, con un apartado dedicado a las principales implicaciones prácticas de los resultados encontrados en esta memoria de tesis. Dichas proposiciones prácticas se elaborarán en forma de recomendaciones sustentadas en los resultados encontrados en el presente estudio. De hecho, estas recomendaciones prácticas pueden ser de gran ayuda para aquellas Administraciones locales que estén iniciando o que ya hayan comenzado un esfuerzo de aplicación de la Mejora Continua de Procesos, para que puedan sostener las mejoras emprendidas con la misma. De igual manera, concluiré esta sección con las limitaciones de la investigación y futuros estudios.

### 6.2. Contribución Teórica

El propósito de investigación se enmarcó y se orientó en todo momento en dos objetivos principales, el primero de ellos, fue el de **augmentar la comprensión de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, en las Administraciones Públicas, específicamente a nivel local**. Mientras que el segundo, fue el de **formular marcos o esquemas conceptuales teóricos de la sostenibilidad de la Mejora Continua de**

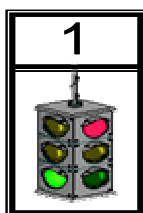
**Procesos en las Administraciones locales.** En este entendido, para poder llevar a cabo dichos objetivos se condujeron cuatro casos de estudio en Ayuntamientos españoles, los cuales se orientaron con dos enfoques metodológicos para aumentar la fiabilidad de la investigación, un caso de estudio de corte longitudinal y tres casos más, desde una lente retrospectiva. A partir de los patrones y temas encontrados y descritos en los capítulos 4 y 5, a continuación se discuten a la luz del marco conceptual dichos resultados obtenidos.

### 6.2.1. Contribución al cuestionamiento de *¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en una Administración local?*

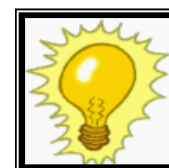
Siguiendo la sub-pregunta de investigación planteada de *¿Cómo es la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales?* se puede indicar que la forma en que los Ayuntamientos analizados, conciben a la Mejora Continua de Procesos, ha evolucionado conforme ha variado su propia experiencia con el uso de la misma a lo largo de los años. De esta manera, para cada etapa evolutiva vivida por los Ayuntamientos, la Mejora Continua de Procesos afloró como una metodología de rediseño de procesos y/o como la simple aplicación de técnicas de mejora, tales como: los equipos de mejora o las 5'S relacionadas con el Kaizen. Para otros Ayuntamientos en cambio, con muchos más años de trabajo en la aplicación de la MCP, incluso se ha convertido en el elemento central de su sistema de gestión o en una estrategia vinculadora de los elementos que conforman su modelo de gestión.

Derivado de lo anterior, es importante realizar ciertos matices de este aporte teórico encontrado, que aunque coincide con la literatura del tema en ciertos aspectos (ver tabla 53), se logra diferenciar en los resultados y en las particularidades del contexto de esta investigación, en dos aspectos principales. **En el primer aspecto**, la Mejora Continua de Procesos estuvo condicionada al conocimiento previo que se tuvo de la misma, al momento de aplicarla, así como, a la oportunidad de aplicarla en cuanto a recursos disponibles para el esfuerzo de mejora. Y por ende, a la disponibilidad política y técnica para llevarla a cabo. Por lo tanto, en un contexto de una Administración local este tipo de particularidades no representan para nada, una tarea sencilla, **debido a que la aplicación de la MCP, se encuentra limitada y circunscrita por estas particularidades u otras que puedan surgir**. Por esta razón, los Ayuntamientos estudiados que lograron adaptarse de mejor manera a dichas particularidades, tuvieron la oportunidad de observar los potenciales beneficios o fallos al momento de aplicarla. Durante este proceso, cada Ayuntamiento adquirió experiencia, aprendió de los éxitos y los fracasos, y como resultado de lo mismo, la Mejora Continua de Procesos fue evolucionando, desde una visión simple (como la aplicación de una técnica o herramienta), hasta una visión más amplia y compleja como

pudo ser, el mantener la MCP como el eje principal de un sistema de gestión (enfoque más estratégico). **Como segundo aspecto**, se puede indicar que **la aplicación y evolución de la MCP en sus inicios no fue un proceso planificado**. En otros términos, los Ayuntamientos no proyectaron desde el inicio, que primero se empieza con aplicaciones sencillas de la MCP para posteriormente, utilizar técnicas y herramientas más complejas y radicales (enfoque de lo simple a lo complejo). Por el contrario, de acuerdo a las evidencias encontradas, la aplicación las actividades de mejora de la MCP mantuvo en todo momento un propósito práctico, un enfoque en el que la simplicidad y la facilidad de aplicación, en la medida de lo posible, estuvo presente a lo largo de las etapas evolutivas. De hecho, de acuerdo a las evidencias encontradas, el propósito buscado por los Ayuntamientos, fue en términos simples, el de mejorar la gestión municipal de la institución, y para ello, sólo se buscó que las técnicas y herramientas de la MCP empleadas fueran adaptadas y aplicadas de manera sencilla y efectiva. Teniendo en consideración los dos aspectos anteriores, y siguiendo el marco de referencia establecido en el subíndice 2.4., del marco conceptual, a continuación se muestra la contribución de cómo es la Mejora Continua de Procesos en los Ayuntamientos:



**TABLA 52. CÓMO ES LA MEJORA CONTINUA DE PROCESOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**



Elementos de la MCP	Principales Resultados
<p><b>Principios Rectores y Valores</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Integración y Coordinación de la Gestión Pública:</b> La MCP funciona como un elemento integrador de la gestión municipal en sus tres dimensiones (política, estratégica y técnica). Además, de ser el elemento coordinador de los procesos de trabajo de la gestión municipal.</li> <li>• <b>Visión holística y de sistema:</b> La MCP funciona como un sistema de gestión transversal y holístico que integra e interrelaciona a todos los procesos de trabajo.</li> <li>• <b>Sistematización de la mejora:</b> La MCP permite la aplicación sistemática, ordenada y formalizada de un esfuerzo de mejora.</li> <li>• <b>Énfasis en la medición de procesos:</b> La MCP permite la medición del rendimiento de los procesos como fuente de mejoras potenciales de la gestión municipal.</li> <li>• <b>Enfoque en el factor humano:</b> La MCP potencia y facilita la participación y el involucramiento de los empleados.</li> <li>• <b>Énfasis en aproximar y satisfacer al ciudadano:</b> La MCP orienta la gestión municipal y sus procesos al ciudadano-cliente, buscando su participación conjunta y su plena satisfacción.</li> </ul>

Elementos de la MCP	Principales Resultados
Modelos y Perspectivas de referencia de Calidad y Excelencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EFQM</li> <li>• TQM</li> <li>• MCP Kaizen</li> <li>• MCP Rediseño</li> <li>• ISO 9000</li> </ul>
Técnicas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Historia de la Calidad (QC story)</li> <li>• Mapas de Procesos</li> <li>• 5'S y talleres Gemba-Kaizen</li> <li>• Autoevaluaciones de la gestión</li> <li>• Metodologías de Rediseño</li> <li>• Dueños o Responsables de proceso</li> <li>• Cuadros de Mando e indicadores</li> <li>• Equipos de mejora y grupos de cambio</li> <li>• Cartas de servicio</li> <li>• Técnicas de Calidad en el servicio</li> </ul>
Herramientas Utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siete herramientas básicas (centradas en los diagramas de Pareto, de Causa-Efecto, Check List, y la lluvia de ideas)</li> <li>• Diagrama de contexto</li> <li>• Diagramas de flujo</li> <li>• Matriz de servicios-procesos-tareas-claves</li> <li>• Matriz de problemas y soluciones</li> <li>• Cuadros RECI</li> <li>• Matriz de actividades que agregan valor</li> <li>• Plan de acción de mejora (Diagrama de Gantt)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Una recopilación de cómo es la Mejora Continua de Procesos ilustrada por la literatura, es presentada en el capítulo 2 del marco teórico. De hecho, en la tabla 5 se resume las tres modalidades o dimensiones con la que la literatura del tema la concibe (Childe *et al.*, 1992; MacDonald, 1995; Jackson y Sloane, 2003; Galgano, 2003). Por esta razón, a partir de los resultados obtenidos mostrados en la tabla 52 anterior, se puede realizar una comparación tanto con la literatura del sector privado, como la del público que se puede observar en el subíndice 2.3.3.4.

La tabla siguiente muestra esta comparación entre las proposiciones provenientes de la literatura con respecto a los resultados obtenidos en el trabajo de campo:

**Tabla 53. Comparación de los resultados obtenidos de cómo es la Mejora Continua de Procesos con respecto a las proposiciones de la literatura**

¿Cómo es la MCP?	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>1.- La MCP es una aproximación o metodología de solución de problema de los procesos del tipo incremental o <u>Kaizen</u></b>                      Imai (1989, 1998), Kume (1985), Mizuno (1988), Galgano (2003), Crosby (1979), Ishikawa (1988)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos. De esta confirmación se puede observar un matiz referido al enfoque cíclico y de renovación de Esplugues</p>	<p>- Se concibe bajo este enfoque en etapas evolutivas iniciales de la aplicación de la MCP                      - Se concibe como un enfoque de renovación que busca mantener el ciclo de la mejora continua de la MCP (etapas evolutivas maduras)</p>
<p><b>2.- La MCP es una metodología sistemática desarrollada para ayudar a una organización a tener mejoras o <u>rediseños</u> significativos en la manera que operan sus procesos</b>                      Harrington (1991, 1995), Galloway (1994), Ward (1994), Chang (1994), Yingling (1997), Rohleder y Silver (1997), Gardner (2001), Lee y Chuah (2001), Davenport y Short (1990), Davenport (1993), Knorr (1991), Short y Venkatram (1992), De Toro y McCabe (1997)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos, en diferentes niveles de aplicación. En específico, Alcobendas ha utilizado a la Tecnología de Información en esa búsqueda del rediseño de los procesos</p>	<p>- Se concibe bajo este enfoque como proyectos de mejora que buscan el rediseño de los procesos con una aproximación inter-departamental. Buscando la reducción de los problemas que cruzan las fronteras departamentales y la fragmentación de los procesos                      - Un Ayuntamiento ha hecho uso de la Tecnología de Información para rediseñar sus procesos como parte de su esfuerzo de mejora confirmando lo indicado por la literatura</p>
<p><b>3.- La MCP es un sistema de gestión estructurado y sistemático para mejorar, controlar, mejorar y <u>gestionar los procesos</u> del negocio, que tiene como propósito la mejora de la calidad de los productos y servicios (BPM)</b>                      Elzinga <i>et al.</i> (1995), Zairi (1997), Lee y Dale (1998)</p>	<p>Confirmado sólo para los Ayuntamientos de Esplugues y de Alcobendas</p>	<p>Se concibe como una estrategia fundamental que vincula, integra y coordina, la política relacional, su sistema gerencial, y el cumplimiento de la legalidad.</p>
<p><b>4.- La MCP es entendida como la revisión fundamental y el <u>rediseño radical de los procesos del negocio para alcanzar mejoras espectaculares</u> del rendimiento organizacional (BPR)</b>  <u>Sector privado:</u> Hammer (1990), Hammer y Champy (1993), Talwar (1993), Klein (1994)  <u>Sector público:</u> Linden (1993), Coulson y Thomas (1998), McAdam y Donaghy (1999), Thong <i>et al.</i>, (2000), MacIntosh (2003), McNulty y Ferlie (2004)</p>	<p>Desconfirmado para los cuatro casos</p>	<p>No se presentó evidencia de esta forma de concebir la Mejora Continua de Procesos</p>

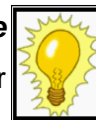
¿Cómo es la MCP?	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>5.- La MCP en el sector público se puede aplicar bajo dos métodos para mejorar los procesos de trabajo: el Rediseño de procesos y la Mejora Continua Incremental con la finalidad de satisfacer al ciudadano-cliente</b></p> <p>Murkeherjee y Braganza (1994), Federación Española de Municipios y Provincias (1999, 2003, 2006), Gullidge y Sommer (2002), Foster Jr. <i>et al.</i> (2002), Moore (2005), Vonk (2005), Martín-Castilla (2006), Ferré-Bargallo (2006)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos. No obstante, en esta investigación afloraron y emergieron <u>formas específicas y particulares de la MCP de lo que indica la literatura</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La MCP se concibe como el elemento central del sistema de gestión, que aplica de manera combinada la MCP de rediseño y Kaizen</li> <li>- La MCP se concibe como un conjunto de metodologías para mejorar los procesos</li> <li>- La MCP se concibe como una metodología para rediseñar los procesos antes de certificarlos</li> <li>- La MCP se concibe como el mecanismo que aglutina el modelo de gestión</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, teniendo en cuenta los resultados mostrados en la tabla 52, de cómo es la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales, se puede indicar que el trabajo realizado en la misma a lo largo de los años, ha llevado a situar en el entorno y contexto de trabajo de cada uno de los Ayuntamientos, seis principios y valores identificados, que rigen o comienzan a influir la gestión municipal de cada uno de ellos. Estos principios y valores, algunos de ellos son contemplados en la literatura de la aplicación y sostenibilidad de la MCP y el TQM en el sector público.

Al respecto, Loomba y Spencer (1997) hacen referencia en su modelo de implantación del TQM de un gobierno local (ver figura 13), al elemento de *enfoque al cliente*, que al igual que Jones (2000) señalan, que el trabajo conjunto con el ciudadano y su participación es un elemento crucial en un esfuerzo de sostenibilidad de TQM, ya que la sola búsqueda de su satisfacción no es suficiente. Asimismo, los principios y valores del *enfoque en el factor humano* y *del énfasis en la medición*, también se contemplan en el modelo de Loomba y Spencer (1997), desde la óptica del trabajo en equipo, de factores de reconocimiento, y de los elementos de formación, para el *enfoque en el factor humano*. Mientras que, para el *énfasis en la medición de procesos*, Loomba y Spencer (1997), lo consideran como la variable denominada: *trabajo basado en hechos y datos*. Por otra parte, los principios y valores anteriormente indicados, también son considerados en el esquema teórico para mejorar la calidad de los servicios en las organizaciones del sector público que presenta Dale (1994). Sin embargo, el esquema teórico de este autor, se presenta muy general, y no específica, en particular, los principios y valores encontrados en esta investigación. Por ejemplo, describe el elemento: «*organización*» y dentro de él, considera y mezcla todo lo relacionado con el enfoque del factor humano, así como, otros elementos tales como:

planificación, compromiso y liderazgo de la alta dirección, gestión de proyectos de mejora, departamentos de calidad, estandarización, formación, equipos de trabajo, etc. Por último, tanto la **1) Integración y Coordinación de la gestión pública**, **2) la visión holística y de sistema**, como la **3) sistematización de la mejora de los procesos**, parecen ser principios y valores no identificados en la literatura analizada de la sostenibilidad de la MCP, por lo que representan una contribución teórica de este estudio. Además, la Mejora Continua de Procesos se ciñe en la forma de concebirla, a un grupo relativamente pequeño de modelos y perspectivas de referencia de Calidad y Excelencia, es decir, sólo 6: **el EFQM, la norma ISO 9000, la Gestión por Calidad Total (TQM), y la MCP en sus dimensiones del Kaizen y de rediseño**. Lo mismo se observó, tanto con las técnicas, como con las herramientas identificadas de la MCP mostradas en la tabla 52. Este resultado encontrado, corrobora lo indicado previamente en la literatura académica y práctica, que indica que modelos y perspectivas de Calidad y Excelencia pueden ser aplicados en el sector público con ciertos beneficios (Chu y Wang, 2001; Galofré, 2003; George *et al.*, 2003; Greasley, 2004; McAdam *et al.*, 2005; Barvadio i Novi, 2004; Singh y Mansour-Nahra, 2006; Jacobs y Suckling, 2007; Suárez-Barraza y Ramis-Pujol, 2008). No obstante, lo relevante de la contribución de este análisis de contenido, es que existen muy pocos estudios de corte académico para el sector público, que valoren cómo es la Mejora Continua de Procesos en este ámbito, analizándola desde los elementos identificados en el marco de referencia que Dean y Bowen (1994), y Hellsten y Klefsjö (2000) proponen, es decir, como un conjunto de principios y valores, técnicas y herramientas relacionados entre sí.

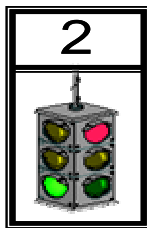


### 6.2.2. Aporte al tema de la aplicación y evolución de la MCP

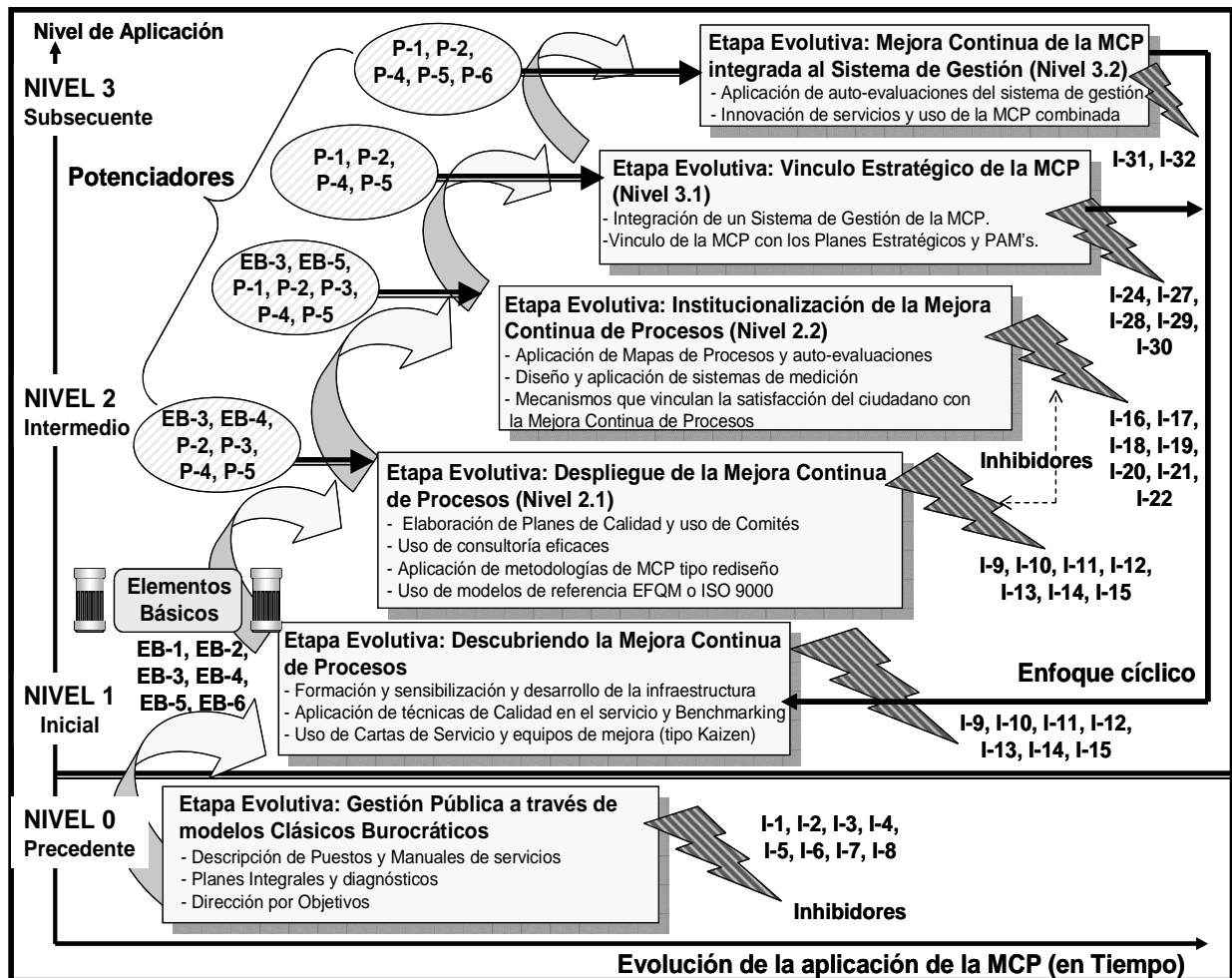
Para responder las sub-preguntas de **¿Cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública de las Administraciones locales?**, y **¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en la MCP?** se puede discutir y concluir a la luz del marco conceptual en dos aportes principales.

**El primer aporte emergente de este apartado**, de acuerdo a la evidencia encontrada, es que la Mejora Continua de Procesos es aplicada en la gestión de las Administraciones locales mediante **actividades de mejora**, las cuales, **se integran en un conjunto de etapas evolutivas** en diferentes niveles de aplicación. Además, cada etapa evolutiva, con sus correspondientes actividades de mejora se ven influidas ya sea positivamente o negativamente por una serie de elementos básicos (drivers), potenciadores (enablers) e inhibidores que permiten o no, alcanzar y asegurar la aplicación y la evolución de la MCP (ver tablas 43, 46 y 48 del capítulo 5 del análisis cruzado para descripción).

Teniendo en cuenta el segundo marco de referencia establecido en el subíndice 2.4., del marco conceptual, a continuación se muestra la contribución en forma de esquema conceptual de cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos:



**Figura 64. TEORÍA DE PROCESOS DE CÓMO SE APLICA Y EVOLUCIONA LA MEJORA CONTINUA DE PROCESOS**



Fuente: Diseño propio

Nota: Los códigos de los elementos básicos (EB), potenciadores (P) e inhibidores, se puede observar en las tablas 46 y 48 del capítulo 5.

La aplicación y la evolución de la Mejora Continua de Procesos se presentan a través de esta serie de etapas evolutivas y sus correspondientes actividades de mejora que se pueden observar en el esquema conceptual anterior en forma de rectángulos o cajas que las enmarcan. Su naturaleza es dinámica, en forma de proceso, ya que cada etapa evolutiva puede tomar un camino hacia la siguiente etapa del siguiente nivel de aplicación de la Mejora Continua de Procesos (ver flechas anchas del lado izquierdo). Cabe destacar,



que antes de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos nos encontramos en el nivel 0 o precedente a la aplicación de la MCP. Esto se puede observar en el esquema conceptual con una línea que divide las etapas evolutivas en las que se aplica la MCP y en la que todavía nos encontramos sin aplicarla (*etapa de la gestión pública a través de modelos clásicos burocráticos*).

La forma en que los Ayuntamientos pueden facilitar el paso entre una etapa y otra es a través de una serie de elementos básicos (código EB-número), potenciadores (código P-número) e inhibidores (código I-número)<sup>234</sup>. Los elementos básicos se pueden observar en el esquema conceptual como un círculo ovalado con dos columnas de soporte a los lados. De acuerdo a la evidencia encontrada, estos elementos básicos afloran en *la etapa de descubriendo la MCP* del nivel 1 o inicial. De hecho, son necesarios para dar el paso del nivel 0 al nivel 1. Por otro lado, los potenciadores están representados por un semicírculo con líneas o tramas cruzadas en el esquema conceptual, dichos elementos se presentan en las etapas evolutivas posteriores que van desde el nivel 2 hasta el nivel 4. La presencia de ambos elementos es fundamental para sustentar, facilitar y potenciar el camino entre una etapa y otra. Asimismo, su ausencia puede provocar el estancamiento o el declive del esfuerzo de la MCP. En este sentido, otro de los elementos identificados durante la aplicación y evolución de la MCP fueron los inhibidores, los cuales están representados por el símbolo de rayo que se proyecta hacia abajo, indicando, que la presencia de estos elementos puede llevar a declinar el esfuerzo de la MCP. Por último, cuando se llega al nivel 4 o subsecuente, se obtuvo evidencia para indicar, que algunos Ayuntamientos (Esplugues y Alcobendas) tienden a retroalimentarse de las actividades de mejora de las etapas evolutivas de nivel 1 y 2, con el fin de mejorar su modelo o sistema de gestión de la MCP previamente establecido. Este hecho<sup>234</sup>, nos confirma el enfoque cíclico de la aplicación y evolución de la MCP.

Ahora bien, cuando se analizó la literatura de la aplicación y de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, también se pudo identificar que ciertas investigaciones reportaban la presencia tanto de las etapas evolutivas, como de las actividades de mejora (Harkness et al., 1996; Bessant y Caffyn, 1997; Bessant, 2003; Prajogo y Sohal, 2004; Bateman y David, 2002; Ashari-Idris y Zairi, 2006; Svensson, 2006; Palmberg y Garvare, 2006). De igual manera, otros estudios, también mostraron la presencia de potenciadores e inhibidores, en la tabla 8 del subíndice 2.2.3.1. – modelos de sostenibilidad del sector privado – se pueden observar. Algunos de estos elementos son relacionados con las etapas evolutivas, mientras que otros estudios, sólo identificaban dichos elementos de manera aislada (Dale, 1996; Upton, 1996; Bessant, et al., 1994; Dale et al., 1997; Kaye y

<sup>234</sup> Ver tablas 46 y 48 del capítulo 5 del análisis cruzado para una descripción detallada.

Anderson, 1999; Bateman, 2005). De esta manera, a partir de los resultados mostrados en el esquema conceptual de la figura 64, se puede realizar una comparación con la literatura identificada. La tabla siguiente muestra esta comparación entre las proposiciones provenientes de la literatura con respecto a los resultados obtenidos en el trabajo de campo:

**Tabla 54. Comparación de los resultados obtenidos de cómo se aplica la Mejora Continua de Procesos con respecto a las proposiciones de la literatura**

Elementos de la aplicación y evolución de la MCP	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>1.- Presencia de <u>etapas evolutivas</u> o períodos de aplicación cuando se aplica la MCP o el TQM</b>                      Harkness <i>et al.</i>, (1996), Bessant y Caffyn, (1997), Bessant (2003) Prajogo y Sohal (2004), Bateman y David (2002), Ashari-Idris y Zairi, (2006), Svensson (2006), Palmberg y Garvare (2006)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos.</p>	<p>- Los Ayuntamientos estudiados presentan una serie de etapas evolutivas cuando se aplica la Mejora Continua de Procesos a lo largo del tiempo</p>
<p><b>2.- Enfoque Cíclico de las etapas evolutivas</b>                      Bessant (2003), Ashari-Idris y Zairi, (2006), Svensson (2006)</p>	<p>Confirmado parcialmente, sólo para el caso de Esplugues y algunos indicios en Alcobendas</p>	<p>- Estos Ayuntamientos han comenzado o comienzan a retroalimentarse de actividades de mejora realizadas en etapas anteriores</p>
<p><b>3.- Presencia de <u>actividades de mejora</u> en las etapas evolutivas</b>                      Harkness <i>et al.</i>, (1996), Bessant y Caffyn, (1997), Bessant (2003) Bateman y David (2002), Bateman (2005), Isaksson (2006), Palmberg y Garvare (2006)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos</p>	<p>- Las etapas evolutivas están integradas y compuestas por una serie de actividades de mejora que se realizan durante este período de tiempo</p>
<p><b>4.- Las etapas evolutivas y actividades de mejora, se ve influido ya sea positivamente o negativamente por <u>una serie de elementos básicos (drivers), potenciadores (enablers) e inhibidores</u> que permiten o no, alcanzar y asegurar tanto la aplicación y la evolución, como la sostenibilidad de la MCP. Ver tabla 8 del subíndice 2.2.3.1., del capítulo 2. Dale (1996), Upton (1996), Bessant, Caffyn <i>et al.</i>, (1994), Dale, Boaden <i>et al.</i>, (1997), Kaye y Anderson (1999), Bateman (2005)</b></p>	<p>Confirmado en los cuatros Ayuntamientos con matices, ya que <u>los elementos aquí encontrados, fueron específicos del estudio</u> (ver tablas 46 y 48 del capítulo anterior)</p>	<p>- El conjunto de etapas evolutivas y actividades de mejora que se generan presentan el afloramiento de los elementos básicos, potenciadores e inhibidores. No obstante, <u>dichos elementos han sido particulares para el contexto de los Ayuntamientos estudiados</u>, y aunque coinciden, en algunos aspectos generales de aquellos que indica la literatura, <u>cada uno de ellos ha sido específico para el ámbito público analizado en esta investigación</u></p>

Elementos de la aplicación y evolución de la MCP	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>5.- Tiempos de aplicación relativamente rápidos de las actividades de mejora y las etapas evolutivas, lo que permite reducir costes de implementación del esfuerzo de mejora <u>Un ejemplo de lo indicado, son los ocho meses (240 días) que como máximo señalan Bateman y David (2002), y Bateman (2005) para la aplicación de la MCP</u></b>                      Harkness <i>et al.</i>, (1996), Bateman y David (2002), Bateman (2005)</p>	<p>Desconfirmado para los cuatro casos. De acuerdo a lo encontrado en los cuatro casos <b><u>existe una fuerte diferencia de lo indicado por la literatura en el tiempo de aplicación, que es mucho más lento y prolongado</u></b></p>	<p>- El conjunto de etapas evolutivas y actividades de mejora que afloraron, <b><u>requieren de mucho más tiempo para generarse, desarrollarse y en algunos casos, para institucionalizarse que lo que reporta la literatura.</u></b> Y aunque es difícil, señalar un tiempo específico, como resultado de esta investigación, ya que depende de cada caso y contexto en el que se desarrolló, si existe evidencia para indicar que por lo menos se requieren más de cuatro años (una legislatura) para que se puedan aplicar las actividades de mejora y por ende, se puedan generar las etapas evolutivas</p>

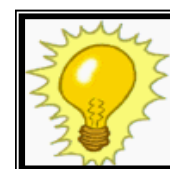
Fuente: Elaboración propia.

Remarcando este último elemento de la tabla anterior (el No. 5), se puede indicar que el ritmo de la aplicación de un esfuerzo de Mejora Continua Procesos en un ámbito público, es decir, **la generación de estas etapas evolutivas, se presenta de manera lenta, paulatina y prolongada**, a diferencia que en el sector privado. Además, la generación de dichas etapas evolutivas bajo este ritmo, están fuertemente influidas por algunas de las particularidades del sector público descritas en el subíndice 2.3.4. (Capítulo 2). Entre aquellas particularidades que generan una influencia prácticamente directa en el ritmo de la aplicación y evolución de la MCP están: **1) la influencia de la dimensión política**, es decir, las directrices, decisiones y gestiones en la esfera de este ámbito, influyen en el tiempo de aplicación de la MCP. Asimismo, también existe **2) una influencia generada por el entorno cultural de trabajo, derivado de las estructuras organizacionales** que siguen el modelo clásico burocrático, lo que genera ciertas disfunciones de coordinación, comunicación y flujo de información, así como, luchas de poder, a la hora de la aplicación. Para finalizar, con **3) el fuerte énfasis en el cumplimiento de requisitos legales** (enfoque inputs) y en las normas, que pueden retrasar o detener, la aplicación y la evolución del esfuerzo (Ramio-Matas, 1999; Jones, 2000; Saner, 2002; Moore 1998, 2005; Pollit, 2006). Por esta razón, la aplicación y evolución de la Mejora Continua de Procesos que se pudo observar en el ámbito de las Administraciones locales estudiadas, se presenta por lo tanto, en estas etapas que van evolucionando en un ritmo lento y paulatino que puede llevar algunos años. Lo que las ha llevado a desarrollar elementos de sustento en

sus modelos de gestión tales como: **la paciencia y la constancia en el propósito de la mejora**. Dos elementos básicos que han sido necesarios para poder esperar los momentos políticos y técnicos necesarios, para continuar y ser constantes en su esfuerzo de mejora.

**El segundo aporte emergente encontrado** en esta investigación, fue que las actividades de mejora identificadas en las etapas evolutivas de los Ayuntamientos estudiados, presentan un perfil similar a las que proponen Bateman y David (2002) del tipo «A», «B» y «C», es decir, aquellas que potencian la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, de acuerdo a la literatura del sector privado (ver tabla 7) (Bateman y David, 2002; Bateman, 2005). Sin embargo, las actividades de mejora que afloraron en los Ayuntamientos estudiados, difieren de las que presenta Bateman y David (2002), en su propio entendimiento y en la forma en que fueron aplicadas de acuerdo al contexto y particularidades del ámbito público. En la siguiente tabla se muestran las diferencias:

**Tabla 55. ACTIVIDADES DE SOSTENIBILIDAD DE LA MEJORA CONTINUA DE PROCESOS**



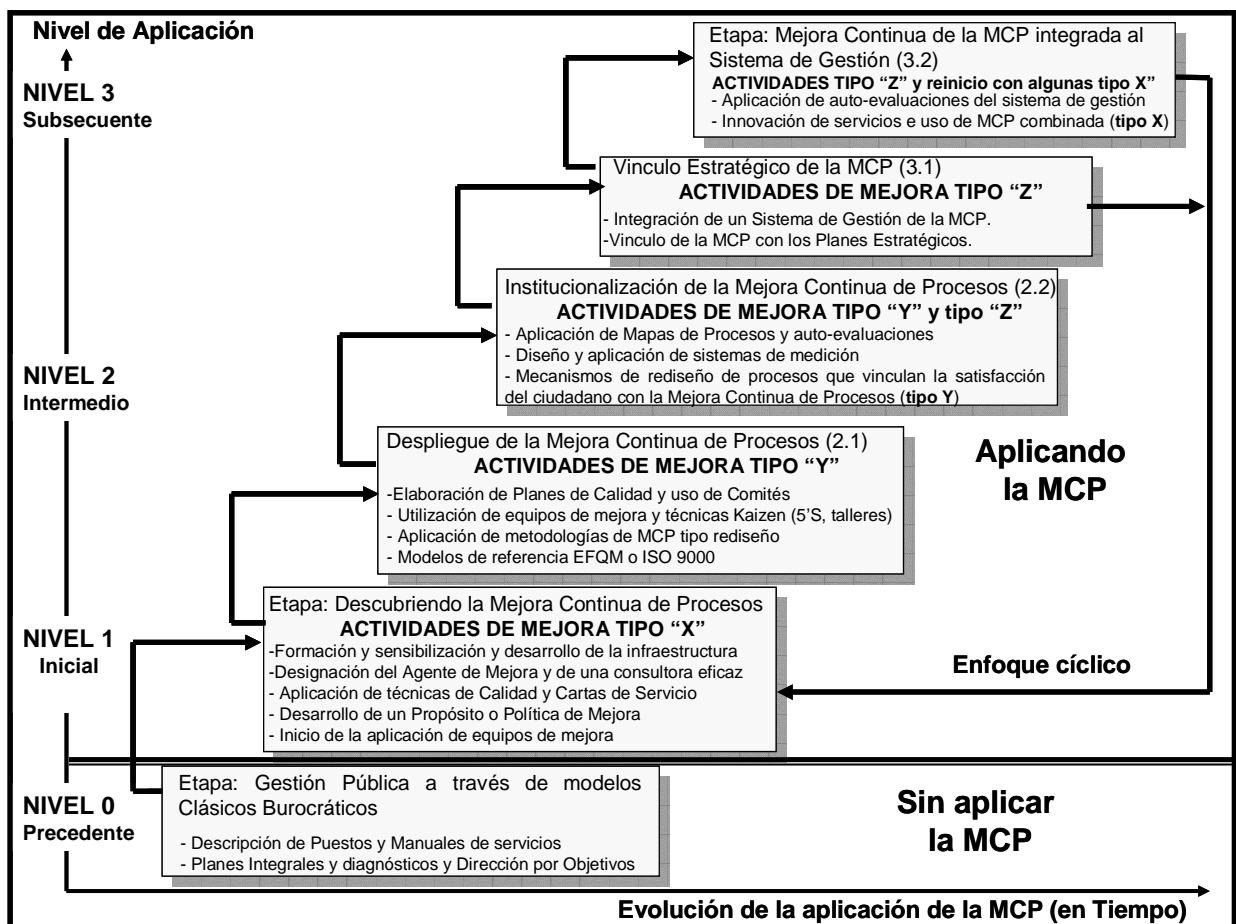
Actividades de Mejora de Bateman y David (2002)		Actividades de Sostenibilidad que afloraron en los casos analizados	
Tipo de Actividad	Descripción de la Actividad	Tipo de Actividad	Descripción de la Actividad
«A»	Actividades de mejora que se generan durante el taller de mejora, y que mantienen los estándares de trabajo. Representan la base, para afrontar nuevos problemas que se presentan en los procesos durante la fase de post-seguimiento. Se caracterizan por utilizar métodos Kaizen en forma de proyectos técnicos de mejora, así como, la resolución de nuevos problemas.	«X»	Actividades relacionadas con el diseño, conformación y desarrollo de los <b>elementos básicos (X)</b> , necesarias para la aplicación sostenida de la MCP. Se caracteriza por actividades tales como: Formación activa, desarrollo de la infraestructura soporte, acciones enfocadas al ciudadano-cliente, la designación de un agente de mejora y de Comités de seguimiento, la designación de una consultora eficaz y sensible, y el establecimiento de un propósito y/o política del porque aplicar la MCP.
«B»	Actividades de mejora que se generan durante el taller de mejora, y que mantienen los estándares de trabajo. No obstante tienen fallos durante la etapa de post-seguimiento, es decir, a pesar de que mantienen las mejoras realizadas durante y después del taller, y logran cerrar los proyectos técnicos de mejora, no pueden resolver nuevos problemas que surgen con las técnicas y herramientas vigentes.	«Y»	Actividades relacionadas con la conformación y el desarrollo de los <b>potenciadores de la mejora (Y)</b> , necesarios para la aplicación sostenida de la MCP. Algunos ejemplos son: Establecimiento de sistemas de participación (equipos de mejora), uso de modelos de referencia (EFQM, ISO o MCP), del tipo Kaizen (5'S, talleres gemba-kaizen, incluye las cartas de servicio) y/o de rediseño de procesos (metodologías y mapas de procesos), las cuales permiten la resolución de problemas en diferentes grados.

Actividades de Mejora de Bateman y David (2002)	Actividades de Sostenibilidad que afloraron en los casos analizados
«C»	«Z»
<p>Actividades de mejora enfocadas en mantener el nuevo estándar de trabajo y las mejoras realizadas durante el taller de mejora. Cierran los proyectos de mejora técnicos, pero no logran resolver nuevos problemas que surgen. No conllevan la Mejora Continua del esfuerzo.</p>	<p>Actividades de mejora relacionadas con el <b>mantenimiento de los elementos básicos y potenciadores (Z)</b>. Algunos ejemplos son: sistemas de medición, auditorías y auto-evaluaciones, aplicación combinada de metodologías de la MCP, la rendición de cuentas y la vinculación e integración al sistema de gestión. Conforman la base de la visión cíclica de la Mejora Continua del Sistema.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el trabajo de Bateman y David (2002) y de Bateman (2005), se queda corto en las especificidades que acompañan a las actividades de mejora, es decir, dichos autores no indican de manera específica que técnicas o herramientas se pueden utilizar cuando se aplican las actividades de mejora, en las diferentes etapas evolutivas. A diferencia de lo encontrado en esta investigación, que muestra la relación entre las actividades de mejora «X», «Y», y «Z», y la aplicación de técnicas y herramientas (ver tabla 43 del capítulo 5), presentándose en cada una de las etapas evolutivas identificadas. En la siguiente figura se muestra un resumen de lo mismo:

Figura 65. Actividades de mejora «X», «Y», y «Z» ubicadas en las etapas evolutivas



Fuente: Diseño propio

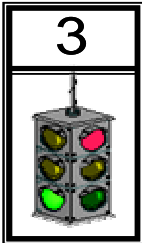
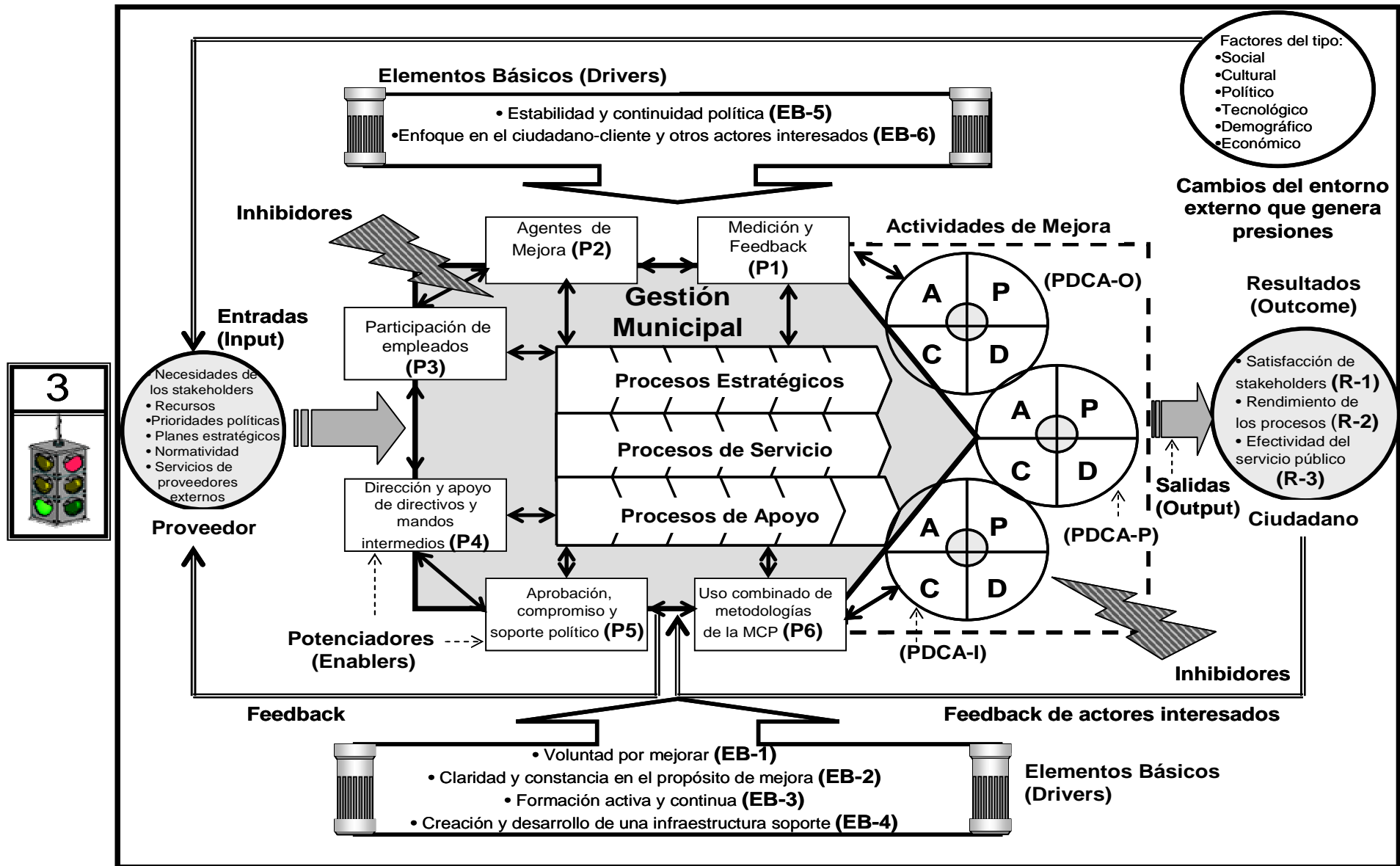
### 6.2.3. Contribución al tema de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos

Recapitulando lo descrito en el apartado 2.4. del marco teórico, la literatura de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos es prácticamente escasa o se hace mención del concepto, de manera indirecta como resultado de su aplicación (McAdam *et al.*, 2002). De esta manera, de acuerdo a la evidencia encontrada en esta investigación se puede indicar que la sostenibilidad de la MCP si se puede presentar en el ámbito público, y más específicamente, en el contexto de una Administración local, corroborando las conclusiones del modelo teórico que presenta Loomba y Spencer (1997) (ver figura 13) y los resultados de otros trabajos en el sector público, que la indican de manera indirecta como consecuencia de la aplicación de la MCP o del TQM (Dale, 1994; Jones, 2000; McAdam *et al.*, 2002; Vonk, 2005; Pollit, 2006). Por esta razón y con el fin de completar uno de los objetivos establecidos para esta investigación, el de *formular marcos o esquemas conceptuales teóricos de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales*, además de los casos descritos, la contribución teórica referida a cómo es la Mejora Continua de Procesos, así como, la de la aplicación y evolución de la MCP, **a continuación describo el aporte de esta investigación, para el concepto de sostenibilidad de la MCP.** Para ello, **he desarrollado dos esquemas conceptuales a partir de los patrones que afloraron en el estudio**, los cuales pueden ayudar a las Administraciones locales a institucionalizar y sostener un esfuerzo de MCP que estén por iniciar o que previamente ya hayan emprendido. Además, de que ambos esquemas conceptuales pueden servir de base para futuras investigaciones y reflexiones sobre este campo. Asimismo, el primero de ellos se elaboró siguiendo un análisis teórico de contexto «de foto fija sintética» de los patrones que afloraron. Mientras que el segundo, se concibió desde una óptica teórica de macro procesos. Ambos esquemas conceptuales, nos ayudan a responder a las sub-preguntas de investigación planteadas en este estudio: ***¿Cómo y por qué se genera un camino sostenible de la Mejora Continua de Procesos?, y ¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en el camino de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos?***

De esta manera, el **primer esquema conceptual** que presento y describo, y que he construido teóricamente en forma de una imagen sintética del contexto, y de los elementos del contexto a partir de los patrones encontrados, es el que denominé: ***«Espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos (Space of Sustainability of Continuous Process Improvement –SS-CPI)»***. Por lo tanto, partiendo de este esquema conceptual, iré mostrando y discutiendo las contribuciones que ayudan a responder a las

dos sub-preguntas planteadas, antes indicadas, acerca del tema de la sostenibilidad de la MCP. En ese entendido, a continuación se muestra en la siguiente figura el esquema conceptual del «Espacio de Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos (Space of Sustainability of Continuous Process Improvement: SS-CPI)», siguiendo el marco de referencia establecido en el subíndice 2.4., del capítulo 2 del marco conceptual:

**FIGURA 66. ESPACIO DE SOSTENIBILIDAD (SS-CPI) DE LA MEJORA CONTINUA DE PROCESOS**



Fuente: Diseño y elaboración propia.

Explicando el esquema conceptual, se puede indicar primeramente que el esquema, sigue una visión holística y cíclica (Svensson, 2006; Isaksson, 2006). Por lo que, el esquema conceptual del *SS-CPI* fue elaborado siguiendo el modelo de un sistema abierto de un proceso o de un sistema de transformación de entradas (inputs) en salidas (outputs) (Kast y Rosenweig, 1972) (ver figura 2). Siguiendo esta lógica, a continuación explico de manera descriptiva cada componente:

- **Entradas (inputs):** Representadas en el esquema, por el círculo de color gris ubicado del lado izquierdo de la figura. Las entradas o inputs son en términos sencillos, los elementos generados o proporcionados por un proveedor interno (dimensiones de la gestión, áreas, departamentos o empleados del Ayuntamiento) o externo (organizaciones fuera de la institución), que se requieren para poder llevar a cabo la gestión municipal, es decir, la ejecución de los propios procesos de trabajo. Cada una de estos inputs son influidos constantemente por una serie de factores del entorno externo (social, político, cultural, económico, etc.) que presionan y modelan la forma en que se generan en cada una de las dimensiones de la gestión pública. Así pues, en la dimensión política, se generan y se requieren inputs tales como: las directrices e ideologías políticas. Mientas que en la dimensión estratégica, se utilizan los datos obtenidos de las necesidades, requerimientos y expectativas de los actores interesados de la ciudad, haciendo énfasis en los ciudadanos, que aunado a la dimensión política, llegan a conformar los Planes Estratégicos o Planes de Actuación Municipal (PAM's). Por último, en la dimensión operativa, se generan y se requieren entradas-inputs tales como: los planes operativos, presupuestos, los recursos materiales, financieros, el servicio proporcionado por proveedores externos, y por supuesto, el factor humano que se necesite (selección de personal). Cabe resaltar, que en esta dimensión también se consideran todas aquellas entradas que son necesarias para cumplir con la legalidad que rigen en el marco jurídico del Ayuntamiento (normatividad, leyes, reglamentos y procedimientos administrativos).
- **La Gestión Municipal:** Está representada en el esquema *SS-CPI*, en forma de un macro-proceso global, el cual se puede observar en la figura en forma de una flecha grande de color gris, en la que se ilustra, que todo el Ayuntamiento se gestiona a través de este símbolo. Sigue la lógica de las tres dimensiones de la gestión pública (política, estratégica y operativa) propuesta por Moore (1998) e indicada por Longo (2004), en la que, los procesos de trabajo se operan y se interrelacionan en estas tres dimensiones, haciendo énfasis especial que dentro de la gestión municipal, también se presenta la ejecución de la dimensión política.



- **Procesos de Trabajo:** La gestión estratégica y operativa municipal, se desarrollan a través de tres tipos de macro-procesos que se ilustran en el centro del esquema, los cuales fueron determinados en base a los datos que afloraron en cada caso estudiado. Algunos ejemplos de los mismos son: **a) Procesos Estratégicos:** elecciones y órganos de gobierno (relacionado con la dimensión política), gestión de los actores interesados (stakeholders), elaborar la planificación estratégica, definir el modelo y/o sistema de gestión, elaborar la planificación operativa, realizar evaluación organizacional, mejorar el sistema de gestión; **b) Procesos de Servicio:** desarrollo urbano y medio ambiente, desarrollo socio-cultural, mantenimiento y servicios de espacio público, promoción económica, atención ciudadana o gestión de solicitudes, seguridad y convivencia; **c) Procesos de soporte:** gestión de las personas, gestión económico-financiera, actividades jurídicas, gestión de la información y el conocimiento, gestión de la calidad, la mejora y la innovación
- **Las salidas (outputs):** Cierran el esquema *SS-CPI*, y representan el resultado de la ejecución de los procesos. En otras palabras, los propios servicios públicos. Están representados por la flecha gris oscuro pequeña, que se encuentra del lado derecho del esquema.
- **Resultados (Outcomes):** El trabajo en la gestión municipal y sus procesos de trabajo a través de sus servicios públicos generan un resultado final, que impacta en los ciudadanos y la sociedad, es decir, los *outcomes*. Están representados por un círculo gris del lado derecho del esquema. Estos resultados (outcomes) en el esquema *SS-CPI*, representan aquellos elementos que generan un impacto social o valor público entre los ciudadanos-clientes, es decir, son en sí mismos, parte elemental de su razón de ser como Ayuntamiento. De esta forma, de acuerdo a la evidencia encontrada en los casos analizados se identificaron tres *elementos de resultados*, descritos en la capítulo cinco del análisis cruzado de los casos y que continuación señalo de manera breve: 1) *Satisfacción de los actores interesados* (políticos, ciudadanos, empleados, sociedad en general) (R-1); 2) *Rendimiento o actuación de los procesos* (R-2); y la 3) *la efectividad del servicio público* (R-3).
- **Elementos Básicos (Drivers):** Representan los cimientos o las bases elementales que deben surgir o realizarse si se quiere comenzar aplicar y posteriormente sostener un esfuerzo de MCP. La descripción de cada uno de los elementos básicos, se realizó en la tabla 46 del capítulo anterior, están representados por dos flechas blancas anchas, que cuentan con un símbolo de pilares o columnas en cada lado. Dichos elementos básicos están ubicados en la parte superior e inferior del

esquema *SS-CPI*, haciendo la representación de soporte y sustento, tanto de la propia gestión pública como de sus procesos de trabajo.

- **Potenciadores (*Enablers*):** Elementos que facilitan y potencian la generación del espacio de sostenibilidad, están representados por los rectángulos blancos que se encuentran alrededor de la gestión pública y sus procesos. Los seis potenciadores están interrelacionados entre sí, representados por las flechas de ida y vuelta, demostrando su interdependencia. Los potenciadores son la fuerza positiva dentro del esquema conceptual del *SS-CPI*, si estos elementos faltan, no importa que también se trabaje o se ejecuten los otros elementos del esquema conceptual *SS-CPI*, el espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos no se generará. Por lo tanto, la falta de ellos puede representar una fuerza negativa que inhiba la generación de la sostenibilidad de la MCP. Cada uno de ellos fue descrito de igual manera, en el capítulo 5 en la tabla 46.
- **Inhibidores:** Elementos que se pueden presentar bloqueando, estancando o paralizando el esfuerzo de la MCP y por ende, de su posible sostenibilidad. Están representados por flechas en forma de rayos que impactan tanto la gestión municipal como las actividades de mejora emprendidas. Por ello, se encuentran dentro del esquema *SS-CPI* dibujados en ambas esquinas. Cada uno de ellos (los 32) están indicados en la tabla 48 del capítulo anterior.
- **Las Actividades de Mejora:** Actividades municipales que se aplican con el fin de mejorar los procesos de trabajo, las cuales, siguen la mecánica del ciclo de mejora PDCA (Planear, Hacer, Verificar y Actual por su traducción en español), en sus tres niveles (organizacional, de proceso e individual). Al aplicar estas actividades de mejora de manera constante y continua, se evita que las mejoras realizadas en los procesos de trabajo, se pierdan, y por lo tanto, también se asegura, que el rendimiento organizacional comience a declinar. Facilitando consigo para el ámbito de una Administración local, la pérdida de legitimidad con los ciudadanos.
- **Factores del entorno externo:** Factores sociales, políticos, culturales, económicos, etc.) obtenidos de la literatura y del trabajo empírico, que presionan en todo momento a la gestión municipal, y por ende, a las entradas-inputs de los procesos de trabajo. Están representados por un círculo blanco que se encuentra ubicado en la parte superior derecha del esquema.
- **Flechas de feedback:** Permite hacer el cierre del sistema (el esquema *SS-CPI*), se representan con dos flechas, uno que va desde los resultados (outcomes) que impactan en el ciudadano-cliente, a la gestión municipal, y la otra que se dirige de la gestión municipal a los inputs, que reciben los proveedores de los mismos.

Una vez explicado de manera descriptiva el esquema conceptual *SS-CPI*, a continuación analizo y discuto a luz del marco teórico los elementos centrales para la generación del espacio de sostenibilidad de la MCP:

**Tabla 56. Comparación de los resultados obtenidos de la generación del espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos con respecto a las proposiciones de la literatura**

Elementos para generar el espacio de sostenibilidad	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>1.- Enfoque de <u>la gestión municipal en los procesos de trabajo en lugar de las clásicas funciones departamentales</u></b> Murkeherjee y Braganza (1994), Federación Española de Municipios y Provincias (1999, 2003, 2006), Gulledge y Sommer (2002), Foster Jr. <i>et al.</i> (2002), Moore (1998, 2005), Vonk (2005), Martín-Castilla (2006), Mora <i>et al.</i> (2006)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos</p>	<p>- Los Ayuntamientos estudiados presentan una orientación de la gestión estratégica y operativa en los procesos de trabajo. Corroborando de hecho, lo indicado la literatura por los tipos de procesos aplicados: estratégicos, de servicio y de soporte. Su búsqueda es orientar la gestión municipal a los resultados de los procesos con un enfoque de transversalidad y horizontal, que genere una visión más holística de la Administración. Aunque los niveles de intensidad de esta presencia, no fueron del todo homogéneos en los cuatro casos (ver tabla 45)</p>
<p><b>2.- <u>Asegurar que los procesos de trabajo y los servicios públicos que se otorgan cumplan con las necesidades y expectativas del ciudadano-cliente</u></b> Loreto-Rubio (1999), Olías de Lima (2001, 2002), López-Camp y Gadea-Carrera (2001), Torres (2005), Tari (2006), Martín-Castilla (2006)</p>	<p>Confirmado parcialmente. Ya que se observó una menor presencia en el Ayuntamiento de Vitoria Gastez</p>	<p>- Los cuatro Ayuntamientos estudiados, en diferentes niveles de intensidad buscan cumplir con las necesidades y compromisos establecidos con el ciudadano-cliente referente a los servicios públicos que otorgan (ver tabla 47 del capítulo anterior en el elemento básico número seis -EB-6-). Corroborando lo descrito por la reciente literatura académica del sector público español</p>
<p><b>3.- <u>Orientación de los resultados (outcomes) de la gestión, los procesos de trabajo y los servicios públicos en la búsqueda de la satisfacción no sólo del ciudadano-cliente, sino de otros los actores interesados de la organización</u></b> Olías de Lima (1995), Parrado-Díez y Ruiz-López (1999), Martín y Boaz (2000), de Brujin (2003), McAdam <i>et al.</i>, (2005) Tari (2006), Lasiera (2007)</p>	<p>Confirmado parcialmente, sólo para los Ayuntamientos de Esplugues y Alcobendas y la Gerencia de Urbanismo (sólo se enfoca en los empleados, además del ciudadano)</p>	<p>- Tres de los casos estudiados, han encaminado sus actividades de mejora con el fin de satisfacer no sólo al ciudadano-cliente, sino también a los otros actores interesados (stakeholders) que se relacionan con cada Administración local (empleados, políticos, asociaciones, proveedores, sindicatos, etc.). Ver tabla 46 del capítulo anterior en el elemento de resultados R-1</p>

Elementos para generar el espacio de sostenibilidad	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>4.- Presencia de los elementos básicos (drivers) (EB) para el sustento de la generación del espacio de sostenibilidad</b> Literatura referente a los elementos EB-1 y EB-2: Upton (1996)</p> <p>Para el elemento EB-3: Wipper (1994), Bessant <i>et al.</i>, (1994), Zeitz (1996), Rago (1996), Daniels y Burns (1997), Barvadio i Novi (2004)</p> <p>Para los elementos EB-4 y EB-5: Kaye y Anderson (1999), Jones (2000), Bessant (2003), Pollit (2006), Houston y Katavic (2006)</p> <p>Para el elemento EB-6: Mendoza (1991), Rago (1994), Loreto-Rubio (1999), Olías de Lima (2001, 2002), López-Camp y Gadea-Carrera (2001), Arenilla (2004), Torres (2005), Tari (2006), Martín-Castilla (2006), Torrubiano-Galante (2007)</p>	<p>Confirmado parcialmente, sólo para tres Ayuntamientos. Para Vitoria Gasteiz se observó ausencia del elemento EB-2, y presencia débil del EB-1</p> <p>Confirmado con presencias fuertes y parciales para los cuatro Ayuntamientos. Los detalles se pueden observar en la tabla 47 del capítulo anterior</p> <p>Confirmado parcialmente, ya que ambos elementos afloraron con una presencia fuerte y parcial en tres Ayuntamientos (Esplugues, Alcobendas y la Gerencia de Urbanismo). Para Vitoria Gasteiz el elemento EB-4 se observó una presencia débil</p> <p>Fuerte presencia del EB-6 en Esplugues y Alcobendas, presencia parcial en la Gerencia de Urbanismo y presencia débil en Vitoria Gasteiz</p>	<p><b><i>-La voluntad por mejorar (EB-1), como la claridad y constancia en el propósito de mejora (EB-2), fueron dos elementos que se <u>diferenciaron de lo señalado por la literatura al presentarse de manera complementaria (ambas operan juntas) para soportar la creación del espacio de sostenibilidad</u></i></b></p> <p><b><i>-La formación activa y continua (EB-3) que afloró en los Ayuntamientos, fue más allá de lo que indica la literatura, de funcionar como un requisito formal de otorgar formación, que una norma o modelo de Excelencia y Calidad exige. <u>Este elemento básico afloró de manera particularizada en cada estudiado, con un enfoque de «aprender haciendo»</u></i></b></p> <p><b><i>-Tanto el elemento de la creación de una infraestructura soporte (EB-4), como el elemento de la estabilidad y continuidad política (EB-5), también afloraron como elementos necesarios para la generación del espacio de sostenibilidad de la MCP, corroborando lo indicado por la literatura, sobretodo al momento de la aplicación de mecanismos tales como: el de reconocimientos e incentivos; la creación del área responsable de la mejora; la red de equipos de mejora; y la creación de Comités que proporcionen recursos y evalúen los resultados. Además, se obtuvo evidencia para indicar de que a pesar de que el elemento EB-5, es necesario para sustentar la generación del espacio de sostenibilidad, si se presenta como un elemento aislado, no aporta mucho a dicho soporte (Ver descripción del caso de Vitoria Gasteiz)</i></b></p> <p><b><i>-El elemento de enfoque en el ciudadano-cliente (EB-6), afloró como un patrón constante en forma de meta del esfuerzo de mejora en los casos estudiados</i></b></p>

Elementos para generar el espacio de sostenibilidad	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>5.- Presencia de los elementos potenciadores (enablers) (P) para facilitar y potenciar la generación del espacio de sostenibilidad</b></p> <p>Literatura referente a los elementos <b>P-1</b> y <b>P-3</b>:                      Para el <u>sector privado</u>: Bessant <i>et al.</i>, (1994), Dale <i>et al.</i>, (1997), Kaye y Anderson (1999)</p> <p>Para el <u>sector público</u>:                      Cohen y Brand (1993), Ghobadian y Ashwhort (1993), Dale 1994, Flynn y Talbot (1996), Font (1997), Loomba y Spencer (1997), Connor (1997), McAdam y Walker (2003)</p> <p>Para el elemento <b>P-2</b>:                      Rago (1996), Berling (2000), Fernández y Rainey (2006), Losada (2007)</p>	<p>Confirmado de manera parcial, ya que sólo en tres Ayuntamientos se observó una presencia fuerte (Esplugues, Alcobendas y la Gerencia de Urbanismo). Mientras que en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz se observó ausencia del elemento P-1, y presencia débil del elemento P-3. Los detalles se pueden observar en la tabla 47 del capítulo anterior</p> <p>Confirmado para los cuatro Ayuntamientos con presencia fuerte. Aunque se realiza un matiz de lo indicado por la literatura. Es decir, <b><u>existe una diferencia de lo que indica la literatura que presenta este elemento de manera general, mientras que en este estudio, este elemento afloró como un elemento crucial en la sostenibilidad de la MCP</u></b></p>	<p><b>- Los sistemas de medición (P-1) y los sistemas de participación de los empleados (P-3)</b>, son dos potenciadores que se logran diferenciar de lo indicado por la literatura del sector privado, al momento de ser llevados a la práctica en el contexto público. En este sentido, dichos elementos facilitan el romper con el letargo o la inercia, que en ocasiones viven y sienten los empleados públicos, de percibir que en la Administración: <i>«sí, sólo se hace lo que tú función o puesto de trabajo dice, es mucho mejor, para así, evitar riesgos –la pasividad burocrática–»</i>. Así pues, ambos elementos potenciadores, se convierten en un facilitador para que la sostenibilidad de las mejoras ya emprendidas, surja y se potencie, a través de medir, la actuación de los procesos y el progreso de las mejoras realizadas. Además, de hacer que los empleados participen en realizar dichas mejoras a los procesos, y por ende, hacer suyo el compromiso de mejorar (rompiendo la pasividad burocrática)</p> <p>- El segundo elemento fue el del <b><i>rol activo y de empuje de los Agentes de Mejora (P-2)</i></b>, del cual se logró observar de que en cada una de dichas figuras (Agentes de Mejora) analizadas, trabajaban o trabajan con un fuerte ímpetu y ganas, por comunicar, formar, empujar y coordinar cualquier esfuerzo de mejora. Y a pesar, de que no se profundizó en los roles, características y/o capacidades individuales de cada agente de mejora, por no representar un objetivo de esta investigación. <b><u>Su empuje, liderazgo, y rol activo, para mantener el momento de la mejora fue un patrón con presencia fuerte, consistente, recurrente y característico, en los cuatro casos.</u></b></p> <p><i>Continúa con los elementos P-4, P-5 y P-6 en la siguiente página</i></p>

Elementos para generar el espacio de sostenibilidad	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>6.- Presencia de los elementos potenciadores (enablers) (P) para facilitar y potenciar la generación del espacio de sostenibilidad</b></p> <p>Literatura del sector público referente al elemento <b>P-4</b>:                      Speller y Ghobadian (1993), Ehrember y Stupak (1994), Rago (1996), Ramió-Mata (1997), Thong <i>et al.</i>, (2000), Fernández y Rainey (2006)</p> <p>Literatura del sector público para el elemento <b>P-5</b>:                      Speller y Ghobadian (1993), Ehrember y Stupak (1994), Thong <i>et al.</i>, (2000), Fernández y Rainey (2006)</p> <p>Literatura del sector privado para el elemento <b>P-6</b>:                      Gulden y Reck (1992), Harrington (1995), Walsh (1996), Daniels y Burns, (1997), Bond (1999). En la literatua del sector público no se ha estudiado este elemento de manera detallada. Sólo Moore (2005) hace referencia del mismo, pero no lo indica de manera combinada</p>	<p>Confirmado de manera parcial, tan sólo para los Ayuntamientos de Esplugues y Alcobendas con presencia fuerte. Mientras que con presencia parcial afloró para la Gerencia de Urbanismo. Y para el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz se observó una presencia débil del elemento P-4.</p> <p>Confirmado de manera parcial. Sólo existió una fuerte presencia en Esplugues y Alcobendas, presencia parcial en la Gerencia de Urbanismo y presencia débil en Vitoria Gasteiz</p> <p>Sólo se observó en el Ayuntamiento de Esplugues de manera parcial, y en Alcobendas y la Gerencia de Urbanismo afloró presencia débil en el uso combinado de las aproximaciones de la MCP</p>	<p>- <b><i>La dirección, apoyo y participación de los directivos y los mandos intermedios (P-4)</i></b>, su impulso, involucramiento, apoyo y dirección representa, otro elemento característico para que un esfuerzo de MCP se sostenga en una Administración local. De hecho, los directivos técnicos y los mandos intermedios, son los que continúan en la organización pública después de los períodos políticos. Además, los mandos intermedios, en su día a día se convierten en los verdaderos «rediseñadores» de los procesos, representan la forma en que la organización rescata la experiencia, el saber y la voluntad de servicio, del personal público. <b><u>Su influencia en el espacio de sostenibilidad se refleja, en que este grupo de personas son los que conocen las áreas críticas de los procesos y pueden indicar con objetividad las actividades que han acreditado eficacia en tiempo y forma</u></b>, por encima de los cambios políticos</p> <p>- El quinto elemento fue el de <b><i>la aprobación, compromiso y soporte político (P-5)</i></b>, que de acuerdo a la evidencia encontrada, fue otro elemento facilitador del espacio de sostenibilidad de la MCP. De hecho, la ausencia o la presencia débil de este elemento potenciador, tal como afloró en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, puede influir en el bloqueo y la inhibición del espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos</p> <p>- El último elemento potenciador que afloró fue <b><i>el uso combinado de metodologías incrementales y radicales de la MCP (P-6)</i></b>. <b><u>Su presencia sólo se detectó de manera parcial en Esplugues, en dónde la combinación de pequeñas mejoras (Kaizen) con mejoras más sustantivas (rediseño)</u></b> a través de la participación de empleados y mandos intermedios facilita y potencia el espacio de sostenibilidad de la MCP</p>

Cabe señalar, que la presencia de los elementos básicos (drivers) y potenciadores (enablers) que afloraron en este estudio de manera consistente, coinciden en ciertos aspectos de manera general por la literatura del tema de la sostenibilidad del sector privado y público (Bessant *et al.*, 1994; Dale, 1994; Upton, 1996; Dale *et al.*, 1997; Loomba y Spencer, 1997; Kaye y Anderson, 1999; Bateman, 2005) (ver tabla 8 y figura 13). Sin embargo, tal como se observa en la tabla anterior en la columna de *principales resultados*, ciertos elementos básicos y potenciadores que afloraron en esta investigación, se diferencian de lo indicado por la literatura, en aspectos específicos y particulares al momento en que se ha aplicado y sostenido la Mejora Continua de Procesos en su propio contexto.

Dentro de los mismos, existieron dos elementos que afloraron dentro de los resultados encontrados, que son importantes a destacar. El primero de ellos, fue la fuerte presencia en los cuatro casos analizados del impulso y participación activa de los **Agentes de Mejora (P-2)**. De esta figura, se encontró evidencia necesaria para indicar que incluso, en ocasiones, han puesto en riesgo su trayectoria profesional dentro de su organización, en miras del esfuerzo, programa o plan de MCP o calidad. Y a pesar de que este elemento potenciador, aparece reportado en la literatura tanto pública como privada de manera general, indicándolos como «Campeón de Calidad», «Agente de Cambio», «Emprendedor», etc. (Upton, 1996; Moore, 1998; Berling, 2000; Fernández y Rainey, 2006; Losada, 2007). En ningún momento, lo relacionan o especifican como un elemento que potencie un espacio de sostenibilidad de la MCP.

Por otro lado, como segundo elemento a resaltar, fue la presencia que afloró de **la aplicación combinada de las metodologías de incrementales y de rediseño de la MCP (P-6)**. Este elemento afloró con presencia parcial en el Ayuntamiento de Esplugues, y con presencia débil en el Ayuntamiento de Alcobendas y la Gerencia de Urbanismo, de tal forma, que se encontró evidencia suficiente para indicar, que la aplicación de metodologías incrementales de la MCP tipo Kaizen, mantiene la participación y las ganas por mejorar de los actores involucrados (mandos intermedios y empleados principalmente). Mientras que las aproximaciones de corte más brusco y radical, tipo metodología de rediseño de procesos, impacta con mejoras más sustantivas en los procesos de trabajo. Confirmando lo que la literatura del sector privado indica de la fuerza de combinar ambos tipos de aproximaciones (Gulden y Reck, 1992; Harrington, 1995; Walsh, 1996; Daniels y Burns, 1997; Bond, 1999). No obstante, en ningún momento se trata de indicar que se trata del concepto de «*innovación continua*» (Boer y Gertsen, 2003; Tonnessen, 2005), ya que no existió suficiente evidencia que lo corrobore.



Siguiendo con la descripción de los elementos que componen en el esquema conceptual del SS-CPI, a continuación se describe el elemento de las actividades de mejora.

**Tabla 56. Continuación de la comparación de los resultados obtenidos de la generación del espacio de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos con respecto a las proposiciones de la literatura**

Elementos para generar el espacio de sostenibilidad	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>1.- Aplicación de las actividades de mejora que se realizan siguiendo los niveles del ciclo de mejora PDCA</b></p> <p><b>1.1. Actividades de mejora para el nivel organizacional PDCA-O</b></p> <p>Flynn y Talbot (1996), Vinzant y Vinzant (1996), Martín-Castilla (2005), Ferré-Bargallo (2006), Merino-Estrada (2007)</p>	<p>Confirmado parcialmente para tres Ayuntamientos con fuerte presencia (Esplugues, Alcobencas, y la Gerencia de Urbanismo). Ausencia en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz. Esta fuerte presencia en tres de los cuatro Ayuntamientos estudiados, y en el restante, la necesidad de contar con dicho nivel del ciclo, me permitió confirmar, la importancia de su presencia para la generación del espacio de sostenibilidad</p>	<p>- Se observó que las actividades de mejora de este nivel del ciclo (PDCA-O) se ejecutan a través de la planificación estratégica y operativa de los Ayuntamientos. De esta manera, cada Ayuntamiento que realiza su planificación cuatrianual a través de su Plan Estratégico y/o Plan de Actuación Municipal, incluye dentro de sus estrategias a la MCP (llámese programas TQM, de ISO 9000, de EFQM, etc.). Posteriormente, las ejecuta mediante su propia gestión operativa (los procesos), dicha operación se mide con respecto al cumplimiento de la planificación establecida. Para finalizar, si no hay correcciones, con la incorporación a la gestión operativa de las mejoras realizadas (estandarización), y por ende, se comunican y difunden los logros obtenidos, es decir, la rendición de cuentas ante los actores interesados (stakeholders), principalmente, los ciudadanos, los políticos y los empleados</p>
<p><b>1.2. Actividades de mejora para el nivel de procesos PDCA-P</b></p> <p>Moore (1998, 2005), Curry y Kadasah (2002), Gullledge y Sommer (2002), Foster Jr. et al. (2002), Mora et al., (2006)</p>	<p>Nivel del ciclo PDCA en el que mayor evidencia de los tres niveles presentó. Así pues, en dos de los Ayuntamientos estudiados, se encontró una fuerte presencia (Esplugues y la Gerencia de Urbanismo) y en dos, presencia parcial, en vías de consolidación</p>	<p>-Las actividades de mejora que afloraron a este nivel del ciclo (PDCA-P) se aplicaron prácticamente de manera directa e integrada en la gestión operativa de los Ayuntamientos. Y aunque tres de los cuatro casos estudiados, gestionan y mejoran sus procesos, en un entorno de modelos clásicos burocráticos (La Gerencia de Urbanismo, Vitoria Gasteiz y Alcobendas). Los cuatro casos que mostraron la presencia del PDCA-P, han hecho un esfuerzo constante por orientar su gestión y la mejora de la misma, hacia una mayor transversalidad de sus procesos</p>

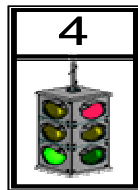


Elementos para generar el espacio de sostenibilidad	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>1.3. Actividades de mejora para el nivel individual (PDCA-I)</b></p> <p>Elemento que se reporta en la literatura como un tema complejo y difícil de conseguir: Imai (1989), Loomba y Spencer (1997), Larai (1999), Tari (2006)</p>	<p>Confirmado para los cuatro Ayuntamientos con presencia parcial</p>	<p>- El último nivel del ciclo de mejora PDCA que se presenta a través de aplicar actividades de mejora, con el fin de generar el espacio de sostenibilidad es el de <i>nivel individual (PDCA-I)</i>. Y de acuerdo a la evidencia encontrada, su presencia fue esporádica y parcial, por lo que se observó en los cuatro casos su afloramiento en el seno de los equipos o grupos de mejora. Aunque se logro observar una débil presencia de iniciativas individuales (generación y puesta en práctica de ideas individuales de mejora por parte de los empleados) en los cuatro Ayuntamientos analizados</p>

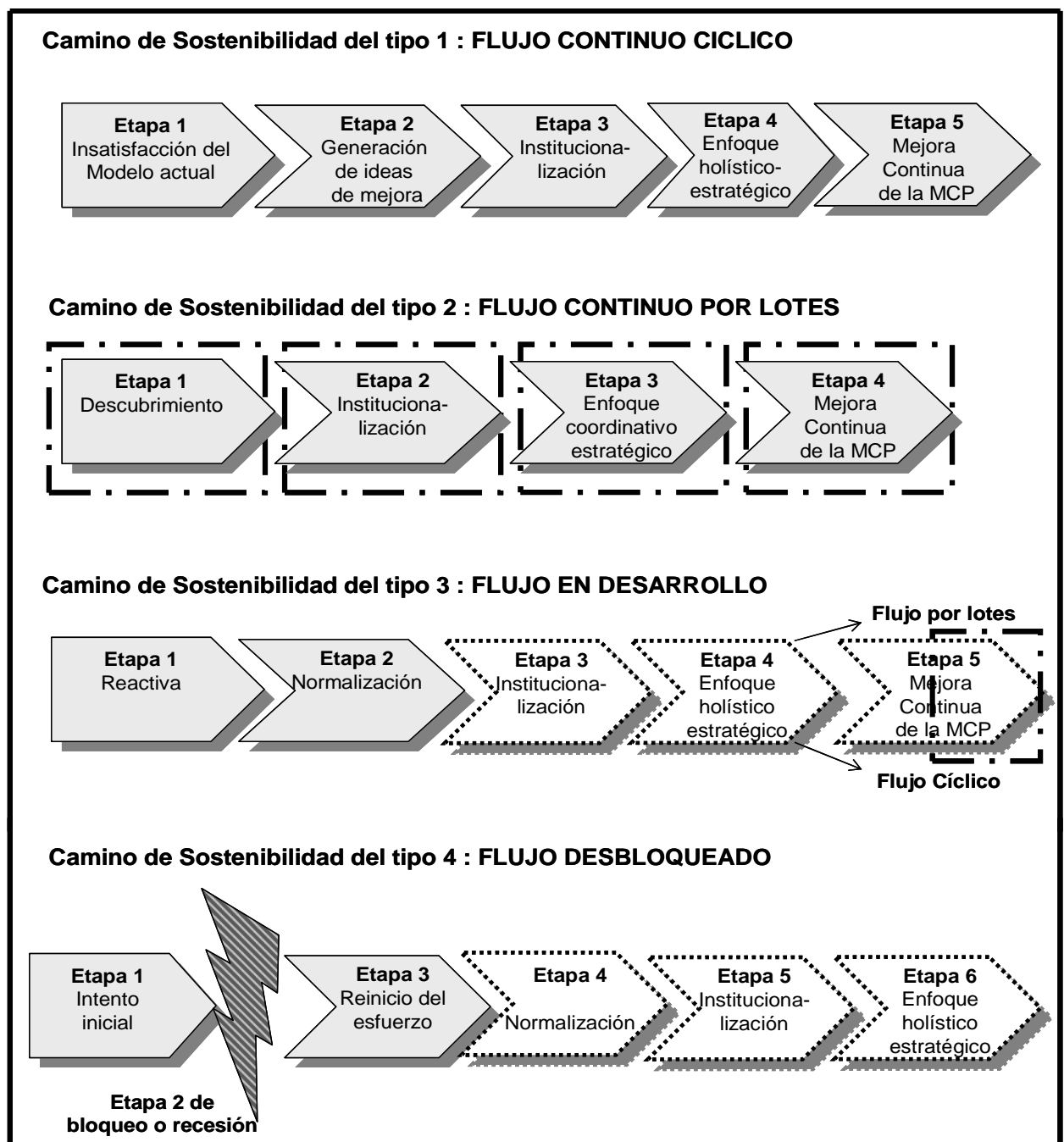
Recapitulando los resultados de la tabla anterior, se puede indicar que la aplicación de las actividades de mejora, que hacen operativo el nivel *PDCA-P* del ciclo, les ha permitido a los Ayuntamientos estudiados, eliminar y/o minimizar con ello, algunos disfunciones provocadas por el modelo clásico burocrático tales como: la fragmentación de los procesos de trabajo; las barreras inter-departamentales; los problemas y despilfarros (*Mudas*) que se pueden presentar en los procesos; las equivocaciones y retrasos en la ejecución de los mismos de cara al ciudadano-cliente; y la redistribución de cargas de trabajo, que ayudan a minimizar la habitual queja por parte de los empleados de: «*nos falta tiempo para trabajar en la mejora del trabajo*». Por otra parte, también se puede indicar que **el vínculo y la interrelación que existe entre las actividades de mejora de los tres niveles del ciclo** (ver el lado derecho del esquema conceptual *SS-CPI* –figura 66–, los círculos unidos de los tres niveles del ciclo de mejora PDCA), **potencian, estimulan y facilitan la oportunidad para que el espacio de sostenibilidad de la MCP pueda florecer**. Este hallazgo característico de esta investigación, me permite indicar, que a pesar de que la literatura del tema público reporta la monotonía, la pasividad burocrática, y la poca motivación de los empleados públicos (Parrado-Díez, 2001; Hsieh *et al.*, 2004; Merino-Estrada, 2007), la aplicación de las actividades de mejora a través de los tres niveles del ciclo de mejora PDCA, puede ser de utilidad para eliminar o minimizar estas disfunciones. Asimismo, dicha interrelación entre los tres niveles del ciclo de mejora y su ejecución conjunta, generan y potencian una fuerza combinada y crucial, para que no sólo florezca el espacio de la sostenibilidad de la MCP, sino que además, se sostenga en el tiempo. Este último hallazgo (la interrelación de los niveles del ciclo PDCA) que afloró en esta investigación, no había sido contemplado por la literatura de la sostenibilidad del ámbito público.

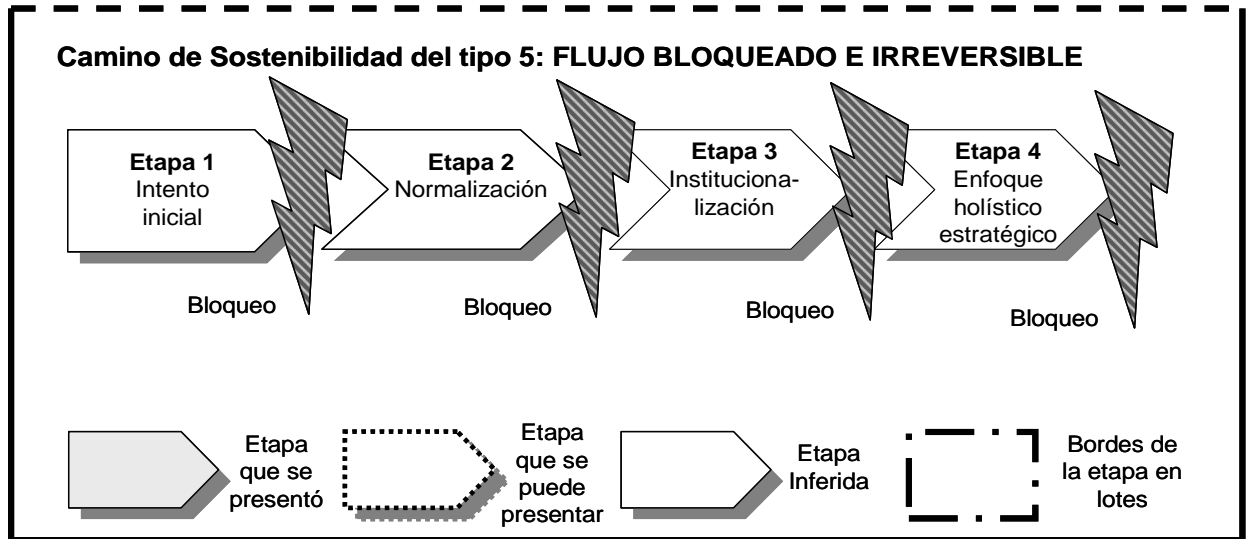


El **segundo esquema conceptual** que presento y describo de este apartado de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, y que he construido siguiendo un análisis de macro teoría de procesos, lo he denominado: «**Caminos de Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos**». Partiendo de lo anterior, a continuación se muestran los caminos de sostenibilidad de la MCP que afloraron en el análisis de los datos, siguiendo el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., del marco conceptual:



**Figura 67. ESQUEMA CONCEPTUAL DE MACRO TEORÍA DE PROCESOS DE LOS CAMINOS DE SOSTENIBILIDAD DE LA MCP**





De acuerdo al esquema conceptual anterior, a continuación explico cada uno de los tipos de caminos de sostenibilidad que afloraron en este estudio:

► **Tipo 1: Flujo Continuo Cíclico**

El tipo 1 o de flujo continuo cíclico, es un camino de sostenibilidad compuesto por cuatro etapas que fluyen de manera continua, que avanza de una etapa a otra, solventado los inhibidores que se presentan. El ritmo de su flujo continuo, también es lento, paulatino, pero constante, y está determinado por la experiencia que se va adquiriendo en cada una de las etapas que se presentan. Otra de las características esenciales de este tipo de camino de sostenibilidad, es que cuando llega a una etapa de enfoque estratégico y de sistema (holística) de la MCP, se comienza nuevamente a retroalimentar de las etapas anteriores, entrando en un ciclo continuo de mejora de su propio camino. Su naturaleza continua y cíclica le permite renovarse, para mejorar continuamente a la propia Mejora Continua de Procesos ya institucionalizada, y vista como parte de la gestión del Ayuntamiento. De hecho, durante este ciclo continuo, se genera y se sostiene una aplicación constante y combinada tanto de mejoras incrementales, como de mejoras de rediseño más radicales o bruscas. Los elementos básicos que lo sustentan son: la voluntad por mejorar, la creación de la infraestructura soporte, el enfoque continuo en el ciudadano-cliente, la formación activa y continua, y la estabilidad política. Mientras que los elementos que lo potencian durante su trayecto están: el rol activo del agente de mejora, el sistema de medición y participación (los equipos), el apoyo de los mandos intermedios, la aplicación de metodologías combinadas de la MCP, y el compromiso y soporte político. Finalmente, también se pueden presentar algunos inhibidores que pueden obstaculizar o bloquear el flujo continuo del camino de sostenibilidad tipo 1. Desde los fallos a la hora de aplicar la

MCP, la contratación de consultoras poco sensibles al sector público, hasta el pobre entendimiento y la incorrecta aplicación de las técnicas y herramientas de la MCP en las etapas iniciales (la 1 y 2). Mientras que en etapas más avanzadas, en la 3 y 4 se pueden presentar otros inhibidores tales como: «*el sentimiento de todo logrado*», el cansancio y desgaste de los actores involucrados (agentes de mejora y mandos intermedios), así como, la falta de consolidación de un vínculo estrecho entre las dimensiones estratégicas, operativas y políticas, durante la ejecución del sistema de gestión municipal.

► **Tipo 2: Flujo Continuo por Lotes**

El tipo 2 o de flujo continuo por lotes, es un camino de sostenibilidad compuesto por cuatro etapas que fluyen de manera continua, que al igual que el camino de sostenibilidad anterior de flujo cíclico, también pasa de una etapa a otra, solventado los inhibidores que se presentan. De igual manera, su ritmo de flujo continuo es lento y paulatino, pero esta condicionado por la presencia de grandes lotes, es decir, cada etapa que se genera, representa un gran bloque o hito del camino de sostenibilidad, lo que hace que su flujo se presente en grandes bloques o lotes (batch) que lo puede hacer más lento. Así pues, cada etapa que se presenta, surge, se desarrolla, se institucionaliza y se consolida, para nuevamente, comenzar otra (ver ejemplos del la Dirección por Objetivos, el Primer Plan de Calidad, y el Segundo Plan de Calidad en el Ayuntamiento de Alcobendas). Por lo tanto, durante cada bloque los elementos básicos (drivers) y los potenciadores (enablers) que soportan y facilitan al camino de tipo 2, juegan un rol central. Los elementos básicos que lo sustentan son: la creación de la infraestructura soporte (área de calidad, Comisiones, etc.), el marcado énfasis en la participación y satisfacción del ciudadano-cliente, la formación activa, la estabilidad política, y la voluntad por mejorar su gestión. Asimismo, los elementos potenciadores que facilitan el flujo de este camino de sostenibilidad son: el rol activo y de empuje del agente de mejora, el apoyo y participación de algunos mandos intermedios, el sistema de medición, así como, el compromiso y soporte político por parte de los políticos. La presencia de ambos elementos es necesaria en cada uno de los lotes del camino de sostenibilidad del tipo 2. Por último, también se pueden presentar ciertos inhibidores que bloqueen el flujo continuo, tales como: la identificación del esfuerzo de mejora como parte de un grupo específico político (resistencia de algunos mandos intermedios), los posibles cambios políticos de la nueva legislatura, y la falta de vinculación de las tres dimensiones de la gestión pública (política, estratégica y operativa). En su flujo continuo, se hace necesario el mantener la etapa de mejora continua de la MCP (etapa o lote 4), ya que dicho flujo, al presentarse en lotes más lentos, se corre el riesgo de que se obstaculice por algún inhibidor que se presente, cuando todavía no se haya consolidado.

► **Tipo 3: Flujo en desarrollo**

El tipo 3 o de flujo en desarrollo, es un camino de sostenibilidad compuesto por dos etapas que comienzan a fluir de manera continua. De acuerdo a las evidencias encontradas, este tipo de camino de sostenibilidad del tipo 3, se origina a raíz de alguna crisis en la gestión del Ayuntamiento (retrasos en trámites, quejas de la ciudadanía, etc.), o también, debido a la insatisfacción del modelo clásico burocrático para responder a los cambios del entorno. La primera consecuencia de este flujo, es la normalización de los procesos de trabajo y por ende, de la gestión. Y aunque, puede llegar a convertirse en un camino del tipo 1 (o cíclico) o 2 (por lotes), también puede que su flujo sea bloqueado. Por ello, la consolidación de la etapa de institucionalización y de las subsecuentes es crucial. Tanto la creación de la infraestructura soporte, como la formación activa representan elementos claves en el soporte del flujo del camino en desarrollo, es decir, sus elementos básicos. Asimismo, el camino de flujo en desarrollo, del tipo 3, es facilitado por el rol activo del agente de mejora, y por la aplicación de sistemas de participación (equipos de mejora) y de medición de la actuación de los procesos. Algunos inhibidores que se pueden presentar en el camino y bloquearlo son: la falta de reconocimiento institucional, tanto de orden político y técnico, así como, la falta de integración e institucionalización del esfuerzo de mejora a la gestión de todo el Ayuntamiento.

► **Tipo 4: Flujo Desbloqueado**

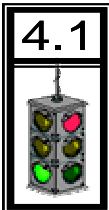
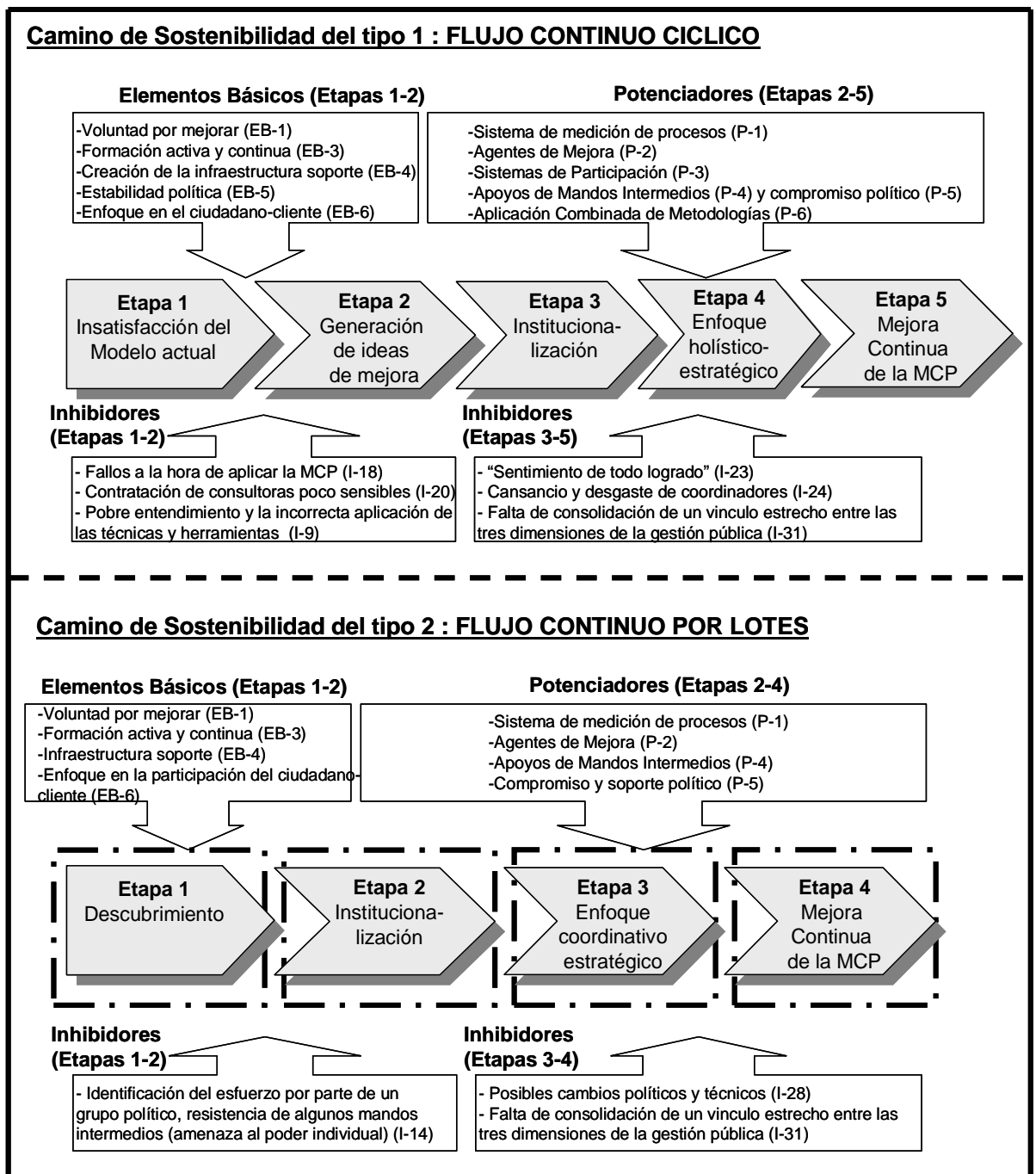
El tipo 4 o de flujo desbloqueado, es un camino de sostenibilidad compuesto por dos etapas, entre las cuales se ha presentado un bloqueo o paro del flujo de las mismas. Por lo tanto, el camino de sostenibilidad del tipo 4 fue bloqueado e interrumpido en su flujo, desbloqueándose para nuevamente reiniciar su trayecto. Este tipo de camino de sostenibilidad se encuentra en sus inicios, después de haber pasado por un bloqueo del flujo. Por ende, apenas comienza alcanzar un posible camino de sostenibilidad del tipo 3 o de flujo en desarrollo, por lo que se encuentra de igual manera, en la necesidad, de consolidar las etapas que se requieran presentar para alcanzar la sostenibilidad. Los elementos básicos que se van presentando en este tipo de camino son: la formación activa y los primeros indicios de enfoque al ciudadano-cliente. Mientras que los potenciadores que han ayudado a desbloquear el flujo y a facilitarlo como miras al futuro son: el rol activo de los agentes de mejora, la participación y soporte de algunos mandos intermedios y el compromiso de los políticos. Varios inhibidores están aún latentes en este tipo de camino, entre los que se pueden presentar están: la falta de claridad y constancia en el propósito de mejora, la falta de una infraestructura soporte consolidada, el uso de consultoras poco sensibles, y la falta de un modelo integral que agrupe los esfuerzos de MCP durante el trayecto.

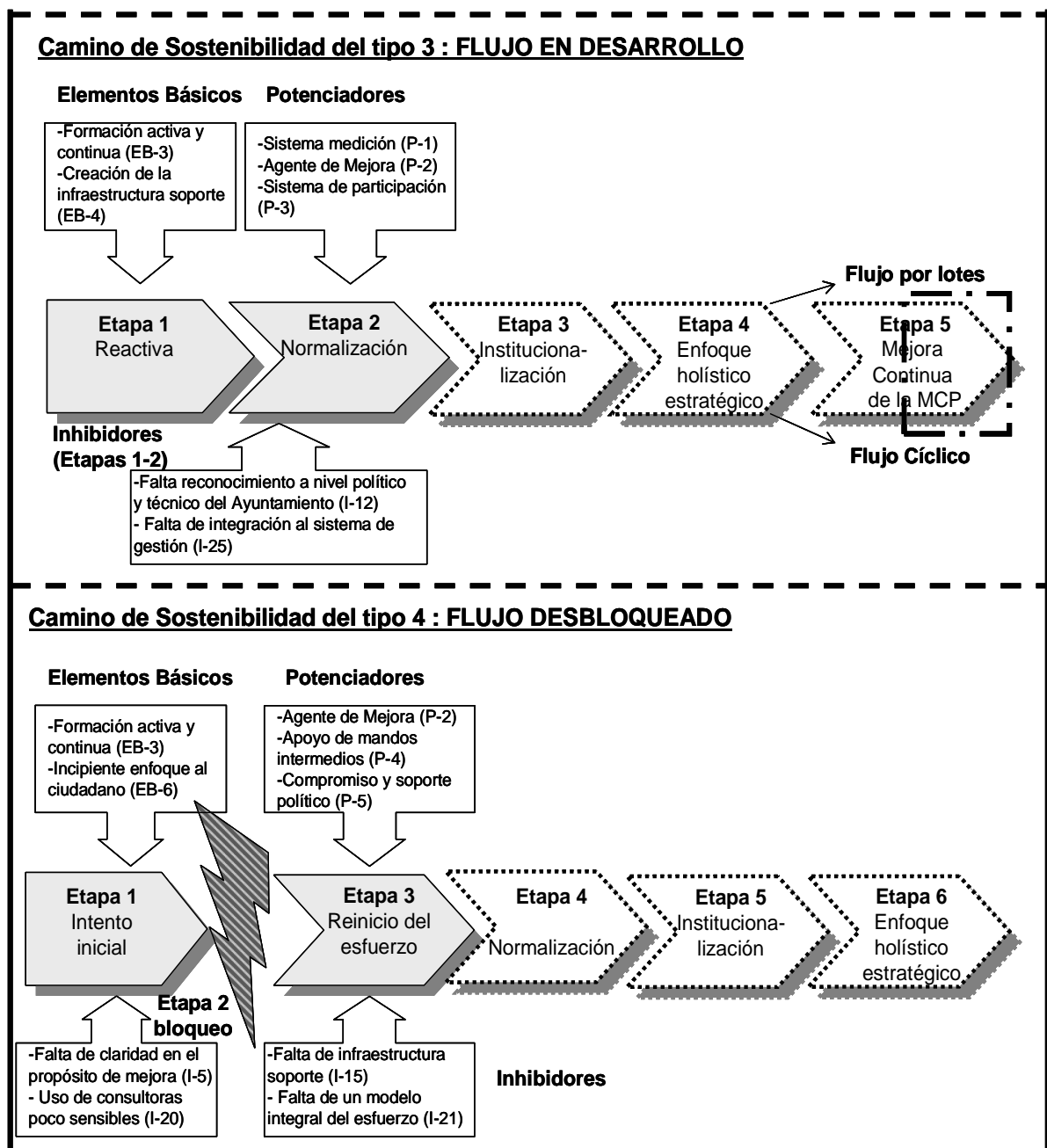
► **Tipo 5: Flujo Bloqueado e Irreversible**

El tipo 5 o de flujo bloqueado e irreversible, es un camino de sostenibilidad que su flujo se ha bloqueado o interrumpido de manera irreversible. Este tipo de camino de sostenibilidad se puede presentar cuando la presencia de los inhibidores o la falta de elementos básicos y potenciadores hacen que el esfuerzo por sostener la MCP se detenga, sin dar marcha atrás. Por esta razón y tal como se muestra en la figura 67, en cada una de las etapas que se pueden presentar en este tipo de camino de sostenibilidad, el flujo del mismo, puede ser bloqueado de manera irreversible por los inhibidores que se generan en los anteriores cuatro caminos.

Por último, en la siguiente figura se sintetiza cada camino de sostenibilidad con sus respectivos elementos básicos, potenciadores e inhibidores que se presentan por etapas:

**Figura 68. Características dinámicas de los Caminos de Sostenibilidad**





Fuente: Diseño Propio.

Finalmente, haciendo un último esfuerzo por teorizar en base a los patrones y temas encontrados de la aplicación, evolución y sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, se logró desarrollar a partir de la base teórica anterior (ver tabla 50 del capítulo de análisis cruzado de los casos), una **«macro teoría de procesos en la que se determinó, el camino óptimo de sostenibilidad por la que una Administración local puede transitar»**. De acuerdo a la literatura, Bessant y Caffyn (1997) y Bessant (2003), ya presentan un trayecto óptimo por el que un esfuerzo de innovación (High Involvement Innovation) puede fluir y transitar (ver modelo en la figura 9). No obstante, los resultados encontrados en esta investigación son ligeramente distintos, al tratarse de un camino óptimo para la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos y no de la Innovación.

Además, el trabajo del Proyecto CIRCA de Bessant y Caffyn (1997), y posterior desarrollo en su libro de Bessant (2003), fue realizado en empresas del sector privado, diferenciándose de esta investigación en este ámbito. De esta manera, siguiendo la macro teoría de procesos surgida, se lograron determinar seis etapas o fases que componen el camino óptimo por las que se pueden sostener los esfuerzos de MCP aplicados en la gestión municipal de una Administración local. A continuación se indican y se describen:

**1.- Fase de Preparación Previa:** Esta fase se caracteriza por la capacidad que tiene la organización pública para reconocer el propósito u objetivo que se pretende alcanzar con la aplicación de la Mejora Continua de Procesos. Para ello, durante esta fase 1, la Administración local establece el alcance y las líneas de acción a llevar a cabo, determinando los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para poder aplicar la MCP. Todo ello, integrado en un cronograma de trabajo específico para ejecutarlo. Durante esta fase, de igual manera, se determina al responsable del programa y al equipo staff que lo apoyará durante la aplicación. Asimismo, se explica de manera general los objetivos y beneficios necesarios a obtener frente al equipo de gobierno (los políticos), con la finalidad de conseguir su aprobación y poder contar con las autorizaciones necesarias para dar inicio al esfuerzo.

**2.- Fase de Instrumentalización:** Durante esta fase se ha dado inicio formal a la aplicación de la MCP en la Administración local. Existe por lo tanto, un compromiso tanto a nivel de directivos técnicos, como por parte de los políticos, por aplicar y desplegar la MCP en toda la organización pública. Se caracteriza por acciones que instrumentalizan lo preparado en la etapa anterior, tales como: aplicaciones piloto de las técnicas y herramientas de la MCP (Historia de la Calidad u otra), formación y entrenamiento formal a todos los participantes, diseño y aplicación del sistema de medición de la implantación de la MCP, y finalmente, la creación de algunos equipos o grupos de trabajo que comiencen a ejecutar, medir y valor las técnicas y herramientas de la MCP. Terminado dicho esfuerzo y en base a los resultados obtenidos, se planifica el despliegue de la aplicación de la MCP en toda la Administración local.

**3.- Fase de Institucionalización:** La fase 3 de institucionalización, debe ser característica y necesaria para el sector público, debido a que todo el esfuerzo y acciones realizadas en las dos fases anteriores, debe institucionalizarse como parte de la estructura, procesos, procedimientos de trabajo de la Administración local. En este sentido, una vez que se ha comenzado el despliegue de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos, en toda la Administración local, se comienzan a elaborar las políticas y procedimientos necesarios para que todos los funcionarios y empleados públicos estén informados de que el esfuerzo



de MCP, pasa de un «*programa más...de la Administración*», ha convertirse en un elemento de trabajo que forma parte de la gestión municipal. Por lo tanto, durante esta fase 3, la Administración local debe tener la habilidad para vincular de manera paciente, pero efectiva, cada una de las metodologías, técnicas y herramientas de la MCP, dentro del día a día de la gestión municipal.

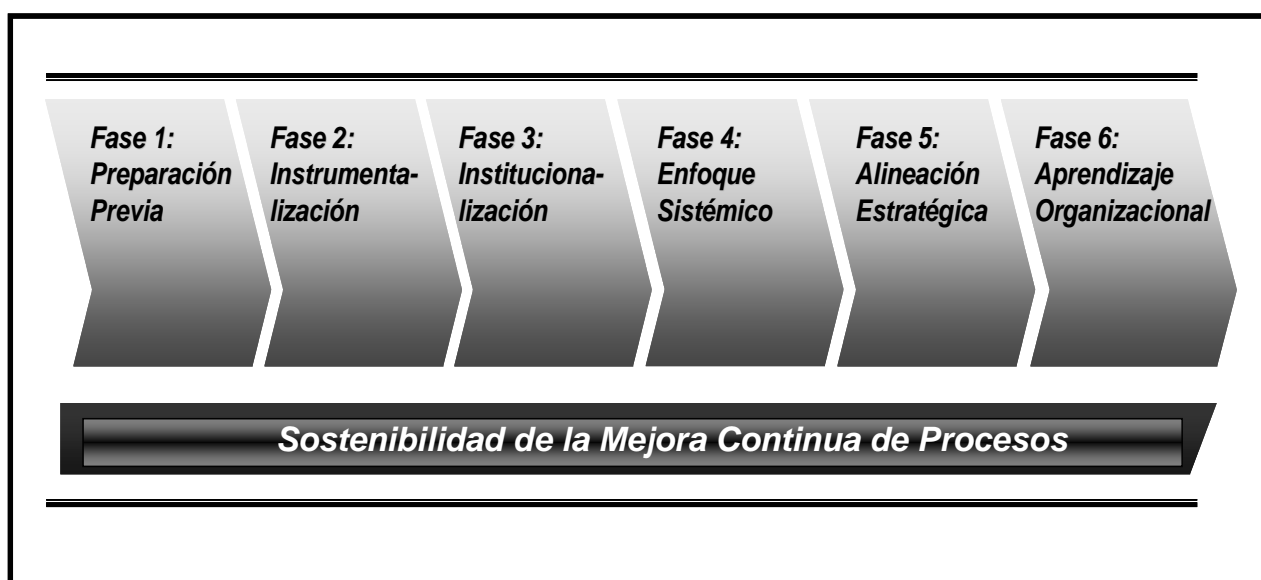
**4.- Fase de Enfoque Sistémico:** Una vez que la Mejora Continua de Procesos se ha ido incorporando paulatinamente a la gestión municipal, la Administración local debe tener la habilidad para comenzar a observar y ajustar de manera sistémica las nuevas interrelaciones que se comienzan a producir con la introducción de la misma en la gestión municipal. De esta manera, esta fase 4 se caracteriza por la habilidad de la Administración local de liderar, dirigir, coordinar y apoyar, desde el punto de vista del sistema de gestión municipal, cualquier acción que permita ajustar y prevenir, un posible desajuste de la gestión municipal, que se presente como consecuencia de dicha institucionalización. Asimismo, durante esta cuarta fase, la Administración local comienza desarrollar todas aquellas acciones necesarias, que sostengan lo obtenido hasta ese momento. Algunas acciones a manera ejemplo que se pueden realizar en esta fase pueden ser: crear un sistema de reconocimientos, elaborar el *Mapa de Procesos* de la organización pública, conformar *Comités de Resultados*, establecer un sistema gestión integral que parta del ciudadano y concluya en objetivos que deben cumplir los empleados, entre otros.

**5.- Fase de Alineación Estratégica:** Durante esta quinta fase, la Mejora Continua de Procesos ya se ha incorporado e institucionalizado en el sistema de gestión, por lo que puede comenzar a ser vista como parte de la planificación estratégica cuatri-anual de la Administración local. De hecho, es posible que se establezca una meta, estrategia, o a un menor nivel, una línea de acción de una estrategia, referida a la MCP, en los Planes de Actuación Municipal de la Administración local. En otros términos, la MCP forma ya parte de la agenda estratégica, operativa y posiblemente política, en forma de proyectos específicos del Ayuntamiento. Asimismo, durante esta quinta fase, también se debe comenzar a monitorear y medir los resultados de la MCP frente a las metas o estrategias planteadas previamente.

**6.- Fase de Aprendizaje Organizacional:** Dentro de esta sexta fase, la Administración local puede comenzar a ejecutar de manera autónoma la Mejora Continua de Procesos instrumentalizada, institucionalizada y alineada a la gestión municipal. De hecho, todos los funcionarios y empleados públicos se encuentran plenamente involucrados y participan en la ejecución cotidiana de la misma. Por lo que se comienza a captar y a compartir el conocimiento obtenido por aplicar la MCP. Ideas de mejora e innovación sobre la misma comienzan a surgir, y pueden ser aplicadas y/o experimentadas en pruebas piloto para

probar nuevas formas de aplicar la MCP integrada. Extendiendo y particularizando su implementación a su propio ámbito local. Asimismo, nuevos retos e ideas por aplicar otros programas de management, también comienzan a surgir como resultado del entorno de mejora, innovación y aprendizaje que se ha comenzado a desarrollar en el seno de la organización pública. En este sentido, a partir de esta macro teoría de procesos (el camino óptimo), se estaría en condiciones de indicar de qué se podría hablar en el futuro, de un camino de sostenibilidad óptimo para cualquier programa de management (planificación estratégica, estrategias de recursos humanos y/o marketing, cuadros de mando, etc.) que se desee aplicar en la gestión municipal de un Ayuntamiento. En el siguiente esquema conceptual se resume lo anteriormente descrito:

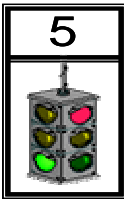
**Figura 69. MACRO TEORÍA DE PROCESOS DEL CAMINO DE SOSTENIBILIDAD ÓPTIMO DE LA MCP**



Fuente: Diseño propio

#### **6.2.4. Aporte al tema del impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública**

De acuerdo a lo analizado en los subíndices anteriores, se ha podido corroborar que la aplicación y sostenibilidad de la MCP ha llegado a tener un impacto positivo (+), negativo (-) o neutro (N) en las particularidades de la gestión pública de cada Ayuntamiento estudiado. Por esta razón, y siguiendo la sub-pregunta de investigación planteada de: **¿Cómo impacta la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública?**, y el marco de referencia establecido en el apartado 2.4., del marco conceptual, a continuación describo los resultados que afloraron al responder esta sub-pregunta comparándolos con lo que la literatura propone:



**Tabla 57. Comparación de los resultados obtenidos del impacto de la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública con respecto a las proposiciones de la literatura**



Particularidad de la Gestión Pública	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>1. División de la Gestión Pública</b> Mintzberg (1977), Gaster (1995), Vinzant y Vinzant (1996), Moore (1998), Longo (2004)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos, con un impacto <b>Neutro (N)</b>. Con un matiz diferenciador de lo que indica la literatura</p>	<p>-En los cuatro casos existe una división de la gestión pública en sus tres dimensiones (política, operativa y estratégica), confirmando lo indicado por la literatura. <b><u>El aporte de esta investigación es que cada Ayuntamiento busca generar el vínculo entre las dimensiones con diferentes mecanismos, modelos o sistemas de gestión.</u></b> Esplugues a través de su sistema de gestión basado en procesos, Vitoria Gasteiz con sus macro-áreas políticas técnicas, la Gerencia de Urbanismo a través de su Consejo de Gerencia, y Alcobendas a través de las Comité de Coordinación y la Comisión de Resultados</p>
<p><b>2. Estructura Organizacional</b> Mintzberg (1984), Morgan (1986), Rumelt (1995), Ramió-Mata (1999), Morrison y Milliken, (2000)</p>	<p>Confirmado parcialmente, ya que en el Ayuntamiento de Esplugues y la Gerencia de Urbanismo si presentan modificaciones en su estructura. El impacto es <b>Neutro (N)</b>, con <b>tendencia positiva (+)</b> por lo presentado en ambos casos analizados.</p>	<p>- Se confirma parcialmente lo indicado por la literatura al señalar la influencia que el modelo clásico burocrático, ya sea político fragmentado o jerárquico, tiene sobre la gestión pública de los Ayuntamientos. Los resultados encontrados nos indican que para minimizar los efectos negativos de este tipo de estructuras organizacionales algunos Ayuntamientos han buscado nuevos arreglos o modificaciones en la misma, de forma parcial o total. Esplugues ha optado por el modelo gerencial único, y la Gerencia de Urbanismo tiene un híbrido entre el modelo político fragmentado y el modelo gerencial. Los otros dos Ayuntamientos han mantenido su modelo clásico burocrático en sus organizaciones</p>
<p><b>3. Trabajo funcional y cumplimiento de la legalidad</b> Echebarría (1994), Ministerio de Administraciones Públicas (2001), Saner (2002), Hsieh <i>et al.</i>, (2004) Vicen (2006), Aguilar-Villanueva (2006), Aragüetes-Estévez y Díaz-Méndez (2006), Merino-Estrada, (2007)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos, por lo que su impacto es <b>Neutro (N)</b>, con un matiz característico encontrado en los resultados de esta investigación.</p>	<p>- <b><u>Un resultado característico que afloró en la investigación, fue de que pesar en el énfasis en la modernización y mejora de la gestión municipal por parte de los cuatro casos analizados, el mantener el trabajo departamental por funciones que rige el cumplimiento de la legalidad forma parte de su gestión cotidiana.</u></b> No se presentó, la tendencia por modificar este aspecto, que el NPM o el NPR generó en otros países de la OCDE. Además, de acuerdo a las evidencias encontradas, esta particularidad de la gestión se mantiene, pero tratando de eliminar y minimizar aquellas actividades que no agregan valor al ciudadano. Confirmando lo indicado por la literatura del tema</p>

Particularidad de la Gestión Pública	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>4. Enfoque de Procesos</b>                      Murkeherjee y Braganza (1994), Yasin <i>et al.</i> (2001), Gulledge y Sommer (2002), Foster Jr. <i>et al.</i> (2002), Moore (1998, 2005), Vonk (2005), Yapp (2005), Martín-Castilla (2006), Mora <i>et al.</i> (2006)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos en diferentes niveles de intensidad y con matices, por lo que se presenta un <b>impacto positivo en esta particularidad (+)</b>. Ver tablas 45 y 56 de referencia</p>	<p>- La búsqueda de minimizar y reducir los efectos del modelo clásico burocrático ha llevado a los cuatro Ayuntamientos estudiados a tener la experiencia de aplicar la MCP en su gestión municipal. Y a pesar, de que los fines, modelos y aproximaciones para mejorar sus procesos (macros y micros) y servicios públicos, corroboran lo indicado por la literatura, <b><u>la evolución y el camino emprendido por cada Ayuntamiento en su aplicación y sostenibilidad ha sido un resultado particular de esta investigación</u></b></p>
<p><b>5.Heterogeneidad de los Servicios Públicos</b>                      Speller y Ghobadian, (1993), Echebarria y Mendoza (1999), Federación Española de Municipios y Provincias (1999), López-Camps y Gadea-Carrera (2001), Foster Jr. <i>et al.</i> (2002), Gaster y Squires (2003), Aguilar-Villanueva (2006)</p>	<p>En los cuatro casos se presenta la heterogeneidad de los servicios públicos con mayor o menor intensidad. Y aunque se sigue presentando en la gestión, existe un <b>impacto positivo (+)</b> de la MCP por buscar mejorar todos estos servicios que se otorgan</p>	<p>- El resultado encontrado en esta particularidad, es que los Ayuntamientos estudiados presentan heterogeneidad en sus servicios públicos, en mayor o menor medida, confirmando lo indicado por la literatura. Un <b><u>matiz encontrado en el análisis de los patrones de los casos, fue que la MCP ha servido como el mecanismo de ayuda para mejorar la calidad de sus procesos de trabajo, y por ende, para asegurar la calidad de la gran variedad de servicios otorgados al ciudadano, independientemente si existe un mayor o menor grado de heterogeneidad.</u></b> Este resultado ha sido poco tratado en la literatura del tema</p>
<p><b>6. Diferentes Roles del ciudadano-cliente</b>                      Milakovich (1991), Prior <i>et al.</i>, (1993), Cohen y Brand (1993), Morgan y Murgatroyd (1994), Osborne y Gaebler (1994), Moe (1994), Ingraham (1995), Berman y West (1995), Rago (1994, 1996), Mintzberg (1996), OCDE (1997), López –Camp yGadea-Carrera (2001), Olías de Lima (2001, 2007), Duivenboden (2002), Arenilla (2004), Grealey (2004), Barvadio i Novi (2004), Torres (2005), McAdam <i>et al.</i> (2005), Tari (2006)</p>	<p>Confirmado parcialmente, ya que en el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz se observó una presencia más débil, que en el resto de los Ayuntamientos. Aún así, el <b>impacto fue positivo (+)</b> de la MCP.                       También se encontraron resultados que desconfirman y también matizan ciertos argumentos presentados por la literatura</p>	<p>- <b><u>Un resultado característico de esta investigación fue que no afloró un exceso de enfoque de «clientelismo» en la aplicación de la MCP en los Ayuntamientos estudiados.</u></b> Por lo que se presentó una diferencia o desconfirmación de lo que la escuela de pensamiento «optimista», a favor del TQM argumenta (Enfoque centrado el cliente). <b><u>De hecho, se encontró evidencia para indicar que estas Administraciones locales estudiadas, son sensibles a los diferentes roles que juega el ciudadano en su relación con las mismas. Además, de mantener una búsqueda por la participación más estrecha y satisfacción del ciudadano-cliente en la mejora y en la calidad de los servicios que recibe.</u></b>                      Por otro lado, también afloró en los patrones analizados, que no sólo <b><u>se busca la participación y la satisfacción del ciudadano-cliente, sino también, de otros actores interesados (stakeholders),</u></b> en menor escala. Resultado poco explorado en la literatura del ámbito público español</p>

Particularidad de la Gestión Pública	Visión Global	Principales Resultados
<p><b>7. Grado de Adecuación</b>                      Metcalfe (1990),                      Mendoza (1991),                      Palacín-Saénz (2000),                      George <i>et al.</i> (2003),                      Greasley (2004),                      Torres (2005), Tari (2006),                      Houston y Katavic (2006),                      Suárez-Barraza y Ramis-Pujol (2008)</p>	<p>Confirmado para los cuatro casos. Aunque es importante indicar a manera de matiz, que el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz y la Gerencia de Urbanismo se encuentran en su etapa de reinicio y de consolidación respectivamente.  <b>El impacto de la MCP fue positivo (+)</b> en los cuatro casos.</p>	<p>- Se encontró evidencia necesaria para indicar que la MCP se aplica de manera directa con pequeñas adaptaciones de lenguaje y de incorporación (desarrollo de metodologías propias), en los casos estudiados. Este resultado, confirma lo señalado por Mendoza (1991, p. 256) al indicar que las técnicas gerenciales como la <i>Dirección de Operaciones</i> dentro de las cuales se incluye a la MCP, pueden aplicarse de manera directa en el sector público. Además, el resultado corrobora lo indicado por otros autores más recientes, que argumentan que otras aproximaciones de la MCP tales como: el EFQM, el ISO 9000, y las Cartas de Servicio, pueden ser aplicadas de manera directa en la gestión pública, con algunas adaptaciones mínimas a las mismas.</p> <p>- <b><u>Otro resultado emergente de esta investigación, que va un poco más allá de lo indicado por la literatura, fue que no sólo se ha aplicado de manera directa la Mejora Continua de Procesos, sino que además, se ha logrado sostener las mejoras aplicadas por la misma, a lo largo del tiempo</u></b></p>

Fuente: Elaboración propia.

Ante todo lo anterior, y cerrando la contribución teórica del impacto que tiene la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública, se puede indicar, que más allá de posicionarse en los argumentos de las escuelas de pensamiento de este tema (Hazlett y Hill, 2000; Stringham, 2004), ya sea a favor de la aplicación de la MCP en el sector público como piensa la escuela «optimista» (Milakovich, 1991; Cohen y Brand 1993; Berman y West, 1995; Rago, 1996), o con argumentos escépticos o en contra, como piensa la escuela «escéptica» (Swiss, 1992; Connor, 1997; Sharitzer y Korunka, 200; Lasierra, 2007). La evidencia encontrada en los casos me ha indicado, que cuando se ha buscado y se ha tenido voluntad y compromiso por parte de los políticos y directivos técnicos por mejorar o modernizar su gestión y sus procesos de trabajo, dicho esfuerzo de mejora, se ha llevado a la práctica, aplicando las técnicas y herramientas de la Mejora Continua de Procesos de manera directa, con muy pocas adaptaciones de cómo se realizan en el sector privado, teniendo como resultado un impacto positivo en ciertas particularidades de la gestión (ver tabla anterior). No obstante, esta aplicación y evolución se genera mediante una serie de etapas evolutivas y actividades de mejora de forma lenta y paulatina, siempre esperando el momento político necesario para llevarlo a cabo, es decir, siendo pacientes. Pero, sin dejar de mantener una claridad y constancia en el propósito de la mejora.

### 6.3. Recomendaciones prácticas

A pesar de qué el principal objetivo de esta investigación fue el de aumentar la comprensión del concepto de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos, en las Administraciones locales, y sin intentar hacer de este apartado un «*Manual de cómo hacer las cosas de forma ideal*», a continuación se indican algunas recomendaciones prácticas que han surgido a la luz de los resultados encontrados.

Primeramente para responder la sub-pregunta de **¿cómo es la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales?**, se recomienda utilizar como modelo o perspectiva de referencia cualquiera de los cinco que afloraron en esta investigación (ver tabla 52). Lo mismo ocurre, con las técnicas y herramientas identificadas. Tal como se mostró en las evidencias y resultados, en ambos casos, su aplicación es prácticamente directa con pequeñas adaptaciones. No obstante, es importante indicar resaltar, que siguiendo el trayecto de los caminos de sostenibilidad y de sus etapas evolutivas, se recomienda iniciar con modelos o perspectivas simples y fáciles de aplicar tales como la MCP bajo en el enfoque Kaizen, el ISO 9000 en ciertas áreas municipales, o incluso la MCP del tipo rediseño en proyectos pilotos, con el fin de adquirir experiencia, hacer participar a los empleados y aprender como organización. Una vez que la Administración local ha madurado y evolucionado en su aplicación se recomienda utilizar como modelo o perspectiva de referencia, otro más integral y holístico tales como: el EFQM adaptado para el sector público o el TQM.

Por otra parte, siguiendo con un segundo grupo de recomendaciones, referidas a las sub-preguntas de: **¿cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos en la gestión pública de las Administraciones locales?**, y **¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en la MCP?**, se recomienda que cada Administración local que este inmersa o que esté lista, para comenzar aplicar la MCP genere sus propias actividades de mejora y de sostenibilidad, que la puedan conducir a generar tanto el espacio de sostenibilidad como un camino de sostenibilidad óptimo para su flujo o trayecto. En este sentido, para desarrollar **actividades de sostenibilidad del tipo «X»**, aquellas generadoras de los elementos básicos (drivers) se recomiendan las siguientes actividades:

1. Determinar y redactar las razones o el por qué se requiere aplicar un esfuerzo de Mejora Continua de Procesos en la organización, es decir, clarificar el propósito o la finalidad de la mejora. Para ello, se recomienda partir de un análisis del entorno externo, para determinar los factores que influyen y presionan la gestión municipal.

En este aspecto, es importante determinar las necesidades y expectativas de los actores interesados (stakeholders), así como su grado de satisfacción. Además, el análisis del entorno externo, se debe complementar con un análisis del contexto interno del Ayuntamiento, en el que se determine, cómo se encuentra el desempeño de la gestión municipal, de sus procesos y de sus servicios públicos, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.

2. Se debe reflexionar y validar si existen las condiciones más favorables en la dimensión política para iniciar el esfuerzo de mejora (estabilidad, mayoría absoluta, voluntad por intentarlo, etc.). En otras palabras, tener en cuenta el momento político más favorable para comenzar con el esfuerzo de mejora. Recordando que el ritmo lento, paulatino, practicando el valor de la paciencia favorece a la generación de los caminos de sostenibilidad en este ámbito. Asimismo, también se recomienda antes de iniciar el esfuerzo de mejora, testar el ambiente y la cultura organizativa que existe actualmente en la Administración local, con el fin de observar que particularidades de este tipo existen, para que sean tomadas en cuenta al momento de iniciar el esfuerzo. Vale la pena remarcar, que este tipo ambientes culturales está caracterizado por los efectos del modelo clásico burocrático.
3. Elaborar un Plan o Programa que documente el esfuerzo de la MCP. En este **Plan o Programa de Aplicación de la MCP** se recomienda incluir las actividades de mejora que se han de realizar con un alcance de corto (plan anual), mediano (una legislatura-plan plurianual) y largo plazo (más de dos legislaturas). Además, de establecer los objetivos a conseguir con el plan, tanto cualitativos, como cuantitativos; los roles y responsabilidades de los directivos y mandos intermedios (previamente acordados) por áreas, ámbitos y niveles de jerarquía, así como, la asignación de recursos del mismo (presupuesto, personas y equipos); y los indicadores de desempeño e instrumentos de control y seguimiento del plan.
4. Una vez clarificado el propósito de la mejora, con su respectivo análisis y con un Plan o Programa elaborado, se recomienda conseguir la aprobación y el soporte del equipo de gobierno, de los políticos. Explicándolo de manera sencilla y práctica, mostrando en todo momento los beneficios que se pueden conseguir si se deciden iniciar y apoyar un esfuerzo de este tipo.
5. Se debe diseñar y establecer la infraestructura de soporte de todo el *Plan de Aplicación de la MCP*. Esta infraestructura soporte debe incluir los siguientes mecanismos: a) la constitución de un Comité o Comisión que dé seguimiento al Proyecto, y que en el futuro (después de la implantación), mantenga el monitoreo a la gestión y mejora de los procesos; b) la proyección para crear una red de equipos

de mejora virtual a la estructura organizacional, en todas las áreas y departamentos de la institución; c) la definición de un responsable del plan, el llamado Agente de Mejora, el cual, debe contar con la autoridad necesaria dentro del nivel jerárquico de la organización, además, de tener los apoyos y recursos necesarios para llevar a cabo su tarea. En ocasiones, se puede conformar un área de staff con una o dos personas más, además del Agente de Mejora (depende del tamaño del Ayuntamiento; d) También se debe considerar dentro de esta infraestructura soporte, la posibilidad de contratar una consultoría externa. Resaltando, que la selección de la misma, deberá estar condicionada a que dicha organización externa, sea sensible en la medida de lo posible, a las particularidades públicas (experiencia previa). El trabajo que vaya efectuar esta consultora, deberá ser eficaz (cumplir con los objetivos que se establecen en el contrato), práctico y sencillo (con metodología simples y prácticas). El último mecanismo que se deberá establecer dentro de esta infraestructura soporte, será: e) una serie de criterios de reconocimientos e incentivos que formen parte y se integren en las políticas y la gestión del personal de la institución. Dichos reconocimientos e incentivos deberán ser aplicados de forma directa y estrechamente vinculado al esfuerzo de MCP.

6. Es necesario, realizar las acciones formativas necesarias, dirigidas tanto a directivos (Diplomados, Master), mandos intermedios (Jornadas, Seminarios, Cursos tipo Taller), como a los empleados en técnicas y herramientas de MCP y de TQM. Se recomienda que la formación, de acuerdo a las evidencias encontradas, sea intensiva, continua, sistemática, manteniendo un enfoque práctico tipo taller (obtener productos tangibles al término de cada actuación formativa). Este tipo de técnicas formativas, permite reducir el sesgo que existe entre el aula (un ambiente ideal y teórico) y la realidad de su trabajo cotidiano, en dónde se presentan problemas y disfunciones en el día a día.
7. Finalmente, en caso de que no se tenga establecido previamente, se recomienda orientar la gestión municipal con un enfoque en la satisfacción de los actores interesados (stakeholders). Haciendo énfasis en el ciudadano-cliente. Entre la gran diversidad de técnicas para hacerlo, se puede utilizar por ejemplo: el modelo SERVQUAL (Parasuraman *et al.*, 1988) y el IPCS (Índice de Percepción de Calidad en el Servicio), además, de cualquier encuesta de satisfacción de usuarios, grupos focales, paneles o dinámicas de grupos (con asociaciones de profesionales, consumidores, grupos civiles, etc.), análisis de las quejas y sugerencias, análisis de la opinión de los empleados, o los indicadores de satisfacción de los ciudadanos.



Ahora bien, para desarrollar **actividades de sostenibilidad del tipo «Y»**, aquellas generadoras de los elementos potenciadores (enablers) se recomiendan las siguientes actividades:

1. Se recomienda que el Agente de Mejora (responsable del plan), designado anteriormente en la infraestructura soporte, mantenga una labor constante de comunicación, de gestión formal y de promoción del esfuerzo de mejora. Su función, como líder y coordinador del esfuerzo es crucial en las primeras etapas del camino de sostenibilidad. Además, se recomienda que dicho responsable, mantenga un seguimiento detallado y particularizado del trabajo de las consultoras.
2. Se recomienda seleccionar, adaptar, y posteriormente rediseñar a las propias de particularidades de la Administración local (si lo considera necesario) metodologías, técnicas y herramientas de la MCP del tipo Kaizen (la Historia de la Calidad-técnica de resolución de problemas, las 5'S, los talleres gemba-Kaizen, por ejemplo) o del rediseño de procesos (metodologías de rediseño, diagramas de flujo, etc.). En ambos casos, su enfoque y aplicación en la Administración local debe ser sencillo, práctico y entendible para todos los participantes. En este sentido, se recomienda que su aplicación inicial debe ser por separado y paulatino, primero las de enfoque Kaizen y posteriormente las de rediseño de procesos.
3. Se recomienda establecer un sistema de medición de la actuación de los procesos de trabajo que permite el monitoreo constante de su desempeño. Los cuadros de mando y los indicadores de procesos pueden ser técnicas muy útiles para lograrlo. Dentro de este sistema de medición, también se recomienda incluir aquellos instrumentos que midan la actuación a nivel de la organización, como es el caso de las auto-evaluaciones del modelo EFQM.
4. Se recomienda poner en marcha el sistema de participación de los empleados previamente establecido, es decir, la red de equipos de mejora. Dentro de la gran variedad que existe en la literatura, sólo se recomienda la aplicación de dos tipos: Aquellos enfocados en la *MCP tipo Kaizen*, con carácter definitivo, que abarque tanto empleados como a mandos intermedios, los cuales tengan como propósito la resolución de problemas y despilfarros (MUDAS) de los procesos de trabajo. Se recomienda que su conformación sea voluntaria, por lo que se debe invitar en la medida de lo posible, a todo el personal del Ayuntamiento que desee participar. Por lo general, los participantes a los mismos son aquellos empleados que integran un departamento, un área, un servicio o una sección, es decir, siguiendo la estructura funcional-departamental para su agrupamiento. El segundo tipo, son aquellos equipos para el Rediseño de los Procesos o Equipos de Proyectos, los cuales, se

recomienda que sean grupos de trabajo conformado por personal técnico dedicados a rediseñar los procesos de manera más radical. Serán de carácter temporal en forma de grupos staff, interdisciplinarios, inter-departamentales, y por ende, con un alto grado de especialización y conocimiento sobre el proceso que se desea mejorar. Se recomienda que este tipo de equipos sean designados por el Comité o Comisión responsable del Plan de la MCP, con el fin de asegurar la coordinación y la consecución de los objetivos de mejora para un determinado proceso seleccionado. Para ambos casos, se recomienda que su despliegue y puesta en marcha sea paulatino y gradual, por lo que se puede iniciar con ciertas áreas de la organización pública y gradualmente ir desplegándose a otras áreas, en base a las experiencias obtenidas con cada tipo de equipo. Además, esta actividad de ir acompañada en todo momento de una actuación de formación tipo taller.

5. Se debe realizar y ejecutar la mejora de los procesos mediante las metodologías de resolución de problemas (equipos de mejora) y de rediseño de procesos (equipos de rediseño) previamente establecidas, siguiendo algunas recomendaciones de carácter general que se indican a continuación: seleccionar procesos que presenten disconformidades o disfunciones que existe entre el desempeño actual del proceso frente a los resultados del mismo, respecto a las especificaciones exigidas tanto por la Administración local (requisitos legales, de compromisos de servicio, etc.), como por el ciudadano-cliente. Asimismo, también se recomienda debido a la naturaleza pública del Ayuntamiento, que durante la mejora de los procesos se consideren o se incorporen también otros valores administrativos públicos como: el cumplimiento de la legalidad, la transparencia, la observancia de las competencias de las autoridades y un trato de igualdad con todos los ciudadanos.

Por último, para desarrollar **actividades de sostenibilidad del tipo «Z»**, aquellas responsables de mantener el efecto de los elementos básicos y potenciadores se recomiendan las siguientes actividades:

1. Se debe designar dueños responsables de procesos de cada uno de los procesos establecidos en el Mapa de Procesos de la Administración local. Se recomienda que el establecimiento de esta figura virtual, recaiga en funcionarios que tengan un peso jerárquico y autoridad establecida, de manera que pueden designarse directivos y mandos intermedios. Con esta actividad de mejora, se potencia la participación y el compromiso de este estrato de la organización.
2. Se recomienda llevar a la práctica el sistema de medición previamente establecido, con el fin de observar el desempeño de los procesos, tanto de los que ya están

mejorados o rediseñados, como los que están en vías de ser mejorados. Esta actividad de mejora realizada por el Agente de Mejora y su equipo staff, y/o por los mismos equipos de mejora y de rediseño de procesos, es necesaria para potenciar y mantener un entorno cultural de medición de datos y hechos. Además, de que nos permite medir y comenzar a difundir los primeros resultados de las mejoras realizadas, tanto del enfoque de solución de problemas (Kaizen), como del de rediseño de procesos. Asimismo, esta actividad de mejora nos permitirá ir corrigiendo algunas posibles desviaciones o disfunciones que se detecten en los procesos ya mejorados.

3. Se recomienda realizar de igual manera, auto-evaluaciones a nivel organizacional, con el fin de validar el progreso que ha tenido la gestión municipal desde su inicio, con la aplicación de la Mejora Continua de los Procesos. Por razones de observar el tiempo del progreso, esta auto-evaluación organizacional deberá realizarse al menos un año después del inicio de la implantación. Por otra parte, para ser congruente con los resultados obtenidos en la medición, se recomienda mantener el mismo instrumento, es decir, si se utilizan las auto-evaluaciones propuestas por el modelo de EFQM, entonces se debe aplicar el mismo después de la implantación. Aunque, no se descarta, aquellas organizaciones públicas que utilicen una aproximación como la norma ISO 9000. En este caso, se tendrían que realizar una auditoría tanto interna como externa (de certificación). El objetivo de esta actividad de mejora, es hacer girar el enfoque cíclico de la mejora continua de la MCP, es decir, identificar los puntos críticos o posibles desviaciones de la implantación del *Plan de Aplicación de la MCP* sobre lo inicialmente planificado, para su corrección y futura prevención.
4. Se recomienda seguir manteniendo el compromiso y soporte tanto de los políticos, como de la esfera técnica (directivos y mandos intermedios). Algunas actividades de mejora que se recomiendan de este aspecto son por ejemplo: conseguir la participación de estos actores en foros en los que se expongan sus resultados (Jornadas, Seminarios, etc.), escribir artículos para su difusión en conferencias nacionales o internacionales, participar en redes (networks) de ciudades europeas, iberoamericanas o mundiales integradas en esfuerzos similares, participar en las inauguraciones o clausuras de los cursos de formación o en las presentaciones de los proyectos de mejora por parte de los equipos. Y en la medida de lo posible, mantener sus experiencias, vivencias y porque no decirlo, éxitos conseguidos, a través de redactar memorias y libros específicos del tema.

5. Se debe rendir cuentas y comunicar los resultados obtenidos a todos los actores interesados (stakeholders), no sólo por parte de la dimensión técnica, sino también por parte de los políticos. En la medida que los resultados conseguidos se difundan la confianza y participación en el esfuerzo de la MCP se fortalece.
6. Se recomienda mantener de manera combinada la aplicación de ambos enfoques metodológicos de la Mejora Continua de Procesos, es decir, aplicar de manera combinada las metodologías, técnicas y herramientas del enfoque Kaizen, así como, las de rediseño de procesos. Un regreso a las actividades de tipo "X".
7. Se debe integrar de manera sistemática y paulatina a la gestión municipal todas las mejoras realizadas en los procesos. Por lo que se recomienda, que dichas mejoras deben estandarizarse e incorporarse a la gestión operativa con el fin de que los empleados del Ayuntamiento se den cuenta de ello, y lo interioricen en su trabajo cotidiano.

En un tercer grupo de recomendaciones práctica, a continuación presento aquellas que se centran en las sub-preguntas de: ***¿Cómo y por qué se genera un camino sostenible de la Mejora Continua de Procesos?***, y ***¿qué tipo de elementos básicos, potenciadores e inhibidores afloran en los caminos de la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos?*** De esta manera, este grupo de recomendaciones se enfocan principalmente en la realización de actividades de mejora siguiendo como referencia los tres niveles del ciclo de mejora PDCA, para producir tanto el espacio de sostenibilidad como un camino óptimo de sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos. A continuación se describen:

► ***Actividades de mejora para el nivel organizacional del ciclo (PDCA-O)***

1. En caso de que no se haya realizado un ejercicio previo de planificación estratégica de la Administración local, se recomienda, determinar un marco de referencia desde la óptica de la planificación estratégica (Visión, Misión, principios y valores), considerando el marco competencial e institucional y legal. Esta actividad de mejora permite establecer un rumbo y un modelo gerencial tanto de la ciudad como de la institución (algunos ejemplos se pueden observar en los casos analizados). Por lo tanto, es elemental llevarla a la práctica, ya que permite una reflexión conjunta como Administración local acerca de la necesidad de la mejora y el cambio organizacional (encontrar la fuerza y la voluntad de mejora), con respecto a la presiones que ejercen los cambios del entorno externo.
2. Sustentados en el modelo de Excelencia y Calidad previamente designado, identificar los procesos de la organización, con la finalidad de comprender cómo

funciona o cómo se realiza la gestión de todo el Ayuntamiento (la gestión municipal). En otras palabras, comprender el trabajo desde una óptica de procesos (construir el Mapa de Procesos). Para ello, se recomienda seguir la tipología que se presenta en el esquema conceptual del *Espacio de Sostenibilidad de la MCP* (Estratégicos, de Servicio y de Apoyo). Asimismo, se recomienda identificar los procesos críticos o sustantivos de la Administración local, es decir, los que generan valor agregado al ciudadano-cliente y otros actores interesados. Recordando además, que algunos procesos de la Administración local son legalmente preescritos y otros han sido ideados y formalizados para realizar las funciones públicas preestablecidas. Por lo tanto, su identificación es fundamental para comprender cuáles son aquellos realmente críticos para la gestión.

3. Sustentados en los resultados de la auto-evaluación realizada y en el Mapa de Procesos de la institución, se debe indagar, reflexionar y seleccionar qué procesos (a nivel macro), son susceptibles de mejorarse. En otros términos, establecer a nivel organizacional, las oportunidades de mejora. Se recomienda tener en cuenta para realizarlo tres objetivos que pueden ayudar a fijar dichas oportunidades de mejora: a) reducir al máximo las diferencias entre las necesidades y expectativas del ciudadano-cliente y otros actores interesados, frente al servicio que realmente presta la institución; b) adelantarse a las futuras necesidades de la sociedad y sus ciudadanos (presiones externas), así como a los posibles cambios del entorno; y c) gestionar al Ayuntamiento (a sus procesos) de forma eficaz, eficiente y efectiva. Asimismo, dentro de esta misma actividad de mejora se recomienda también, identificar a los actores claves a los que implicar en el desarrollo del *Plan de Aplicación de la MCP*. Por lo que es necesario en la medida de lo posible, planificar entrevistas, hacer partícipes a los directivos y mandos intermedios que tengan una presencia importante dentro de la organización, así como, cualquier otro actor cuya opinión y participación puede ser relevante para efectos de desarrollo del programa.
4. Se recomienda incorporar el *Plan de aplicación de la MCP* dentro del ciclo de planificación estratégica del Ayuntamiento. En otras palabras, se debe integrar como una de las estrategias del Plan de Actuación Municipal (PAM) o del Plan Estratégico del Ayuntamiento.
5. Evaluar el grado de cumplimiento a este nivel, de los objetivos de mejora fijados en el *Plan de Aplicación de la MCP* con respecto a los resultados de la implantación, y realizar las correcciones si se encuentran desviaciones.

► **Actividades de mejora para el nivel de proceso del ciclo (PDCA-P)**

1. Elaborar de manera detallada un **Plan Operativo de Mejora**, vinculado al Plan de Aplicación de la MCP previamente establecido. Este plan operativo debe contener los siguientes aspectos: el cronograma de implantación que considere además de las actividades de mejora y las fechas de implantación, el objetivo o propósito de mejora de los procesos, los responsables de iniciativas o proyectos específicos, los recursos necesarios, y los indicadores de seguimiento y control que permitan evaluar tanto el proceso de implantación, como el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados. Adicionalmente, se recomienda desarrollar programas específicos por cada área y departamento que contenga los aspectos anteriores indicados (si es necesario), vinculados desde la planificación original. Asimismo, se debe elaborar un plan de contingencias que prevenga posibles desviaciones que pudieran producirse en los objetivos planteados.
2. Se recomienda llevar a la práctica cada una de las actividades de mejora planteadas tanto el *Plan Operativo de Mejora*, como por supuesto, en el *Plan de Aplicación de la MCP*. Sólo la acción, permite comprender el éxito o el fracaso de las actividades de mejora. Entre algunas actividades de mejora que se recomiendan poner en marcha están: Implantación de proyectos de 5'S, Gemba-Kaizen (Talleres de una semana) y Cartas de Servicio, la misma aplicación de las metodologías de resolución de problemas y de rediseño de los procesos, el establecimiento y el inicio de las primeras medidas de la actuación de los procesos (primeros indicadores de procesos), y la continuación de las medidas de percepción y satisfacción del ciudadano-cliente. Asimismo, también se recomienda que se lleven a la práctica algunos Proyectos o Planes Integrales que desde un enfoque transversal o de procesos, en los que se abarque la mejora de temas que beneficie a cualquier colectivo que se considere importante para la ciudad (Jóvenes, Personas Mayores, Mujeres, Inmigrantes, etc.). Tomando la experiencia del Ayuntamiento de Alcobendas. Este tipo de proyectos son importantes ya que sirven para dar respuesta a los compromisos establecidos por los políticos con la ciudadanía.
3. Dentro de las actividades de rediseño de procesos, se recomienda modelar, representar, diagramar el flujo del trabajo de los procesos seleccionados para mejora (a nivel de micro procesos), conforme a las metodologías y técnicas de rediseño establecidas, que exigen conocer con precisión la secuencia de *entradas (inputs)–transformación–salidas (outputs)* y, en correspondencia, la identificación y secuencia de los *proveedores-transformadores-clientes* (internos y externos) (ver figura 66). Toda esta actividad de mejora se recomienda se realice para conocer el

proceso tal como transcurre en la actualidad, describiendo el número y secuencia de actividades, su tiempo de ciclo y las unidades administrativas que participan.

4. Una vez conocida la situación actual de los procesos en vías de mejorarse, se recomienda realizar el rediseño técnico de la secuencia de las actividades del proceso. Una vez mejorados y/o rediseñados uno o más procesos, se recomienda poner en operación y a prueba durante un tiempo razonable (no más de seis meses) el nuevo diseño del proceso. Respaldándolo en todo momento, con actividades de información, explicación, justificación, motivación, entrenamiento y formación, y asistencia técnica a sus operadores. En esta actividad de mejora, juega un rol fundamental el Agente de Mejora y su equipo staff.
5. Se debe verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de procesos y requisitos de los mismos, con respecto al rendimiento de los procesos, ya rediseñados, con el fin de estandarizar o formalizar (institucionalizar) las mejoras conseguidas. Asimismo, se deben establecer acciones de corrección y prevención sobre aquellos procesos en que se hayan identificado desviaciones sobre lo planificado.

► **Actividades de mejora para el nivel individual del ciclo (PDCA-I)**

1. Se debe continuar con el trabajo de los equipos de mejora y de rediseño ya establecidos, y se recomienda crear y poner en práctica un mecanismo de propuestas o de ideas de mejora, que opere, ya sea en el mismo seno de los equipos, o por propuestas de los empleados de manera individual.
2. Se recomienda otorgar la oportunidad de que se presenten las propuestas de mejora de los equipos de mejora (enfoque Kaizen), de los equipos de rediseño, así como, cualquier iniciativa o idea de mejora surgida de manera individual. Para ello, es necesario crear foros para su realización, se recomienda pensar en una semana de presentaciones y ponencias, que se podría denominar: «*La Semana de la Mejora Continua de Procesos*». Dentro ella, se recomienda que los empleados sean los que participen comunicando sus resultados de manera voluntaria y por supuesto, el foro que escuche en la medida de lo posible que sea toda la institución (o una gran parte de ellas), sin descuidar la presencia del Alcalde, su equipo de gobierno (concejales y/o Tenientes de Alcalde) y los directivos del Ayuntamiento.
3. Se recomienda otorgar los reconocimientos e incentivos necesarios en base a los resultados obtenidos en el esfuerzo de la MCP. Esta actividad de mejora busca simplemente mantener un compromiso activo por parte de la cúpula política y de los directivos del Ayuntamiento hacia el esfuerzo de mejora. El término reconocimiento debe ser entendido como cualquier gama de reconocimientos públicos, por haber

obtenido logros o haber realizado un esfuerzo significativo en la implantación del *Plan de Aplicación de la MCP* o en su *Plan Operativo*, ya sea de manera grupal o individual. En este sentido, no existe ninguna limitación para desarrollar o utilizar cualquier mecanismo que pueda servir para este objetivo, y por lo tanto, el uso de cada mecanismo estará sujeto a las necesidades y particularidades de cada organización pública.

Finalmente, las recomendaciones que se vincula a la sub-pregunta de: ***¿Cómo impacta la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la Gestión Pública?***, se puede circunscribir a tres aspectos principales. La primera recomendación, se vincula al análisis del entorno interno previamente realizado. Dentro del mismo, se fijar el lente específicamente en la gestión (management) de la organización pública. En otras palabras, se debe buscar comprender cómo pueden impactar en las seis particularidades de la gestión pública determinadas, la aplicación de un esfuerzo de la Mejora Continua de Procesos en toda Administración local. Dicho análisis, debe determinar el alcance del impacto en cada una de las particularidades, tanto en métodos y procedimientos de trabajo, normas legales, así como el entorno social y cultural que prevalece en la organización. Además se recomienda indicar, el impacto que tendrían estos cambios en los servicios públicos proporcionados y en la percepción de la ciudadanía. Cabe resaltar, que es necesario que dentro dicho análisis, se destaquen los efectos positivos que tendrían la aplicación de la misma en cada una de las particularidades, así como, los posibles inconvenientes, y obstáculos que se pueden presentar.

De igual manera, como segunda recomendación, es necesario identificar los actores o grupos claves que dentro de la organización pueden ayudar o inhibir el esfuerzo de la Mejora Continua de Procesos. Con esta consideración, se tiene en cuenta no sólo los aspectos de la gestión (management) de la organización pública, sino además, se considera también a las personas o grupos de personas que podrían potenciar o inhibir un esfuerzo de este tipo. Conociendo a los actores o grupos claves, entonces se puede iniciar con ellos una labor de explicación, difusión y convencimiento en sesiones formales e informales acerca del posible impacto positivo que tendría la aplicación de la Mejora Continua de Procesos en la gestión municipal (tercera recomendación). Esta labor es fundamental, ya que una vez que se ha realizado un análisis interno del management, y con ello se ha conocido los efectos de un impacto positivo al aplicar la MCP. Además, de que también se han identificado los actores o grupos claves, es necesario asegurar que estas personas o grupos coadyuven a que los impactos positivos al aplicar la MCP en la gestión municipal se consigan.



Estas tres recomendaciones se indican realizarlas dentro la etapa o fase de preparación previa, en la que se comienzan a desarrollar las actividades de sostenibilidad del tipo «X». Finalmente, a manera de colofón, se puede indicar que teniendo estos tres elementos encaminados, entonces es posible empezar un camino de sostenibilidad que puede ser óptimo y que nos puede asegurar un impacto positivo o al menos neutro, en cada una de las seis particularidades de la gestión municipal.

#### 6.4. Limitaciones de la investigación

Las limitaciones de la presente investigación tienen que ver con la propia metodología utilizada. En la investigación interpretativista de base cualitativa el concepto de transferencia o de representatividad de los hallazgos es limitado (Lincoln y Guba, 1985; Eisenhardt, 1989; Pettigrew, 1990; Stake, 1994; Patton, 2002; Yin, 2003). Por lo tanto, tenemos que decir que en este estudio no habrá una generalización empírica, es decir, que la población y la muestra elegida no está basada en datos estadísticos, por lo que esta investigación siempre estará suscrita a los contextos específicos en que fue desarrollada. En todo caso, se tendrán que separar aquellos conceptos o elementos que podrían en un momento dado ser aplicados a diferentes contextos, lo que puede llamarse en todo caso una generalización teórica, al poder comparar los casos de diferentes Ayuntamientos (Mason, 1996). Además, es posible siguiendo a Lincoln y Guba (1985), que se plantee el concepto de «transferibilidad» que refiere al hecho que las conclusiones se podrían generalizar (en cierta medida) si los contextos en su esencia son extremadamente parecidos como sucede en los Ayuntamientos. Aunque cabe destacar, que la definición de los contextos es determinada por el investigador.

De esta manera, siguiendo ambos criterios los resultados de esta investigación podrían ser tomados por las Administraciones locales que empiecen o estén aplicando por un tiempo determinado la Mejora Continua de Procesos. Resaltando por supuesto, que la presente investigación se llevó a cabo en el marco organizativo, político, estratégico, y operativo de dichos Ayuntamientos, por lo que este estudio estará limitado a este contexto en específico, y a las condiciones de cada Ayuntamiento observado y no más allá. Asimismo, es posible que se pueda cuestionar por algún investigador que siga una línea positivista, que la metodología interpretativista de base cualitativa centrada en cuatro casos no sea suficiente para una generalización teórica a pesar de la validez y fiabilidad indicada. No obstante, el propósito de esta investigación no fue la generalización de los datos, ni la elaboración de una «gran teoría» o un «modelo», el estudio se ciñó a la construcción de

esquemas o marcos conceptuales, compuesto por conclusiones y proposiciones teóricas y prácticas que pretenden comprender y describir lo que ha sucedido con la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en las Administraciones locales.

En cuanto al diseño de la investigación, después de haber vivido todo el proceso, hubiese sido factible realizar el trabajo empírico con otro caso longitudinal más. En otros términos, utilizar el esquema 2 – 2, es decir, dos casos de estudio longitudinales y dos retróspctivos, con el fin de profundizar aún más en el fenómeno en cuestión y en las dinámicas encontradas. No obstante, debido a la limitación de recursos y otros aspectos logísticos no fue posible realizar este diseño. Cabe destacar en este sentido, que dentro de esta investigación se inició y se desarrolló la recolección de datos para un Ayuntamiento más seleccionado, el Ayuntamiento de Logroño, como quinto caso de estudio. Sin embargo, y a pesar que se obtuvieron ciertos datos, no se logró la profundidad que se buscaba y que se había conseguido con los anteriores casos de estudio previamente realizados. Por lo tanto, siendo prudente, se decidió no incluir este caso de estudio dentro de la tesis doctoral.

En los métodos del diseño de la investigación concretos a utilizar, sobre todo en los dos principales, la observación participativa no intrusiva y las entrevistas en profundidad semi-estructuradas, el investigador juega un rol muy importante ya que es la herramienta fundamental de la investigación (Lincoln y Guba, 1985; Merriam, 1998; Patton, 2002), lo que puede representar una limitación, ya que se depende de la interpretación, experiencia<sup>235</sup> e integridad del investigador. Por otro lado, las entrevistas en profundidad dependen en gran medida de la honestidad y claridad con que el entrevistado se expresa, que muchas veces representa una limitación. Sobre todo en una Administración local, en dónde el entorno político juega un rol fundamental, hecho que puede conducir a que los entrevistados desconfíen de la investigación, pensando que podría llegar a ser perjudicial para su puesto de trabajo. En este sentido, como ya se indicó se trató de minimizar en la medida de lo posible esta limitación, haciendo preguntas indagatorias, de confirmación o aclaración de dudas en los momentos informales que se pudieron encontrar entre el investigador y los entrevistados. Asimismo, la codificación de los datos se realizó de

---

<sup>235</sup> Una posible limitación que fue parte del proceso de aprendizaje del propio investigador, fue que esta investigación tiene como objetivo la consecución del grado de doctor (tesis doctor) y como tal, corresponde al trabajo de un investigador *junior* (o investigador en formación) y no al trabajo de un investigador ya formado y con experiencia en la aplicación de metodologías cualitativas. No obstante, el trabajo del director de tesis fue fundamental en guiar el proceso de aprendizaje del doctorando, para minimizar en la medida de lo posible esta posible limitación. Independientemente de la experiencia adquirida durante el trabajo de tesis de licenciatura (Ingeniería Bioquímica) en un ámbito de las Ciencias Naturales de corte cuantitativo, al trabajar en un proyecto de investigación de “células inmovilizadas” (Microbiología-Industrial), que utilizó como método el diseño de experimentos.

manera manual, lo que me permitió una mayor profundidad del análisis debido a involucramiento total del investigador en el proceso completo del estudio. Pero por otro lado, también es cierto, que este procedimiento implica mucho más tiempo operativo del trabajo del investigador, alargando el tiempo de análisis. Por lo que un paquete informático, utilizado de manera complementaria, pudo haber resultado de mucha ayuda.

Finalmente, la complejidad y lo novedoso del tema, además de realizar el estudio en este ámbito de aplicación (el sector público) es otro elemento importante que puede representar una limitación. En nuestro caso, la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en los Ayuntamientos es un tema que ha sido muy poco explorado desde el punto de vista académico, apenas algunos investigadores comienzan a indagarlo (sin ser específicos) tanto en el contexto mundial (Jones, 2000; McAdam *et al.*, 2002; Pollit, 2006), como en el contexto español (prácticamente nulo)<sup>236</sup> (Font, 1997; Parrado-Díez, 2001; Tari, 2006; Torres, 2006, 2007), por lo que más estudios sobre el tema han de ser necesarios.

## 6.5. Futuras investigaciones

A la luz de las contribuciones teóricas discutidas en este capítulo, y ante la poca, y escasa literatura que existe acerca del concepto de sostenibilidad en un ámbito público, se puede indicar, que las investigaciones futuras pueden dirigirse hacia diferentes vertientes. Adicionalmente me permito indicar, que el haber tenido la oportunidad de realizar esta investigación sobre cómo se han aplicado y sostenido los esfuerzos de Mejora Continua de Procesos desde finales de los años ochenta en algunos Ayuntamientos españoles, me ha permitido comprender y contribuir con algunos resultados que han arrojado un poco de luz, sobre un tema en el que se ha indagado poco o casi nada, desde un punto de vista académico. Por lo tanto, desde dichos antecedentes, se puede continuar el análisis desde una perspectiva cuantitativa de los esquemas conceptuales de: *Cómo es la Mejora Continua de Procesos, la Teoría de procesos de cómo se aplica y evoluciona la Mejora Continua de Procesos, el Espacio de Sostenibilidad para la MCP, y la teoría de macro procesos de los Caminos de Sostenibilidad de la MCP*, para testar los elementos encontrados y sus interrelaciones (Elementos Básicos, Potenciadores y Resultados) y perfilarlas hacia un modelo teórico que las confirme desde ese ángulo.

También se podrían mirar las relaciones que tiene la aplicación de los tres niveles del ciclo de mejora PDCA, con respecto a los efectos que tiene en organizaciones del tipo modelo

---

<sup>236</sup> Cabe indicar, que recientemente se han comenzado a publicarse algunos artículos académicos en journals, acerca de las aplicaciones de técnicas y metodologías de calidad, mejora o excelencia en Ayuntamientos españoles (EFQM, Cartas de Servicio, Equipos de Mejora, Indicadores de calidad), ninguno de los encontrados y analizados hasta la fecha se refieren específicamente a la sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos.

clásico burocrático, si bien esta investigación ya hace una observación empírica en este sentido, se puede seguir advirtiendo y profundizando en la influencia de las estructuras organizacionales (modelos clásicos burocráticos del tipo funcional, presentados por Ramio-Mata (1999); organizaciones matriciales, divisionales, burocracias profesionales, etc.) u modelos o sistemas de gestión (como por ejemplo, el modelo gerencial, redes de unidades –business units–, formas de descentralización «agencias independientes ejecutivas», etc.,etc.) que podrían facilitar o inhibir la generación de la sostenibilidad de la MCP. De igual manera, se podría indagar a mayor profundidad en la macro teoría de procesos del camino óptimo de la sostenibilidad, para perfilarlo y caracterizarlo, contranstandose en otros entornos del sector público. Se puede además, prolongar a mayor detalle el trabajo de Mendoza (1991), con un estudio similar que amplie el alcance de la aplicación de otras técnicas gerenciales de la gestión de operaciones u otras en un ámbito público.

Por otro lado, se podría prolongar el estudio a otros contextos u otros entornos de Administraciones locales, como por ejemplo, comparar la sostenibilidad de la MCP en Ayuntamientos de países escandinavos, Suecia o Noruega, con nuestro estudio, y adicionarle además, los contextos y entornos de países en vías de desarrollo latinoamericanos como México o Chile. Además, de que también se puede profundizar en el impacto desde un marco metodológico cuantitativo que tienen algunas de los elementos potenciadores en los elementos de resultados de la Administración local (satisfacción de los actores interesados, efectividad del servicio público, desempeño de los procesos de trabajo) y la sostenibilidad de las mejora, como son por ejemplo, el uso combinado de las aproximaciones incrementales y de rediseño de la MCP, la importancia de la medición y el feedback en la gestión, y el impacto de los equipos de mejora. Así como, el rol activo y de soporte que ejercen los mandos intermedios y los Agentes de Mejora (estudiando su perfil de entrepreneur o agente de cambio) en este tipo de esfuerzos, que también se puede analizar desde un marco teórico del tema de liderazgo.

Finalmente, otras investigaciones también pueden dirigirse en profundizar algunos hallazgos inesperados de este estudio tales como: el aprendizaje que se generó por la aplicación de las actividades de mejora y por consiguiente entre las etapas evolutivas. Se puede analizar desde la perspectiva teórica de la gestión del conocimiento, el aprendizaje, el cambio organizacional, las rutinas organizacionales y de las capacidades dinámicas. Adicionalmente, se puede analizar otro resultado inesperado que afloró, es decir, la presencia de posibles redes (networks) de aprendizaje que se generan entre agentes de mejora de los Ayuntamientos españoles, apoyados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y el desarrollo de una posible «comunidad de aprendizaje y cooperación» que parece generarse en el seno de este grupo de profesionales.

## REFERENCIAS

- Adler, P. A., y Adler, P. (1994). "Observational Techniques". En Denzin, N. K. y Lincoln, Y., (eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousands, Oaks, Sage Publications Inc., pp. 377-392.
- Administración General del Estado (2006). "Cartas de Servicio y su Certificación". Documento de difusión del *Programa de Función Gerencial en las Administraciones Públicas, Módulo IV Gestión de Operaciones y Calidad, ESADE Business School*.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ahire, S., Gholar, D., Waller, M., (1996). "Development and Validation of TQM Implementation Constructs". *Decision Sciences*, vol. 27, no. 1, pp. 23-56.
- Ahmad, S., y Schroeder, R. G. (2002). "The importance of recruitment and selection process for sustainability of TQM". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 19, no. 5, pp. 540-550.
- Al Gore (1994). "Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos. De los trámites burocráticos a los resultados". *Instituto Vasco de Administración Pública*.
- Al Mashari, M., y Zairi, M. (2000). "Revisiting BPR: A holistic review of practice and development". *Business Process Management Journal*, vol. 6, no. 1, pp. 10-35.
- Anderson, J. C., Rungtusanatham, M., Schroeder, R. G., (1994). "A theory of quality management underlying the Deming management method". *Academy of Management Review*, vol. 19, no. 3, pp. 472-509.
- Anderson, R., Eriksson, H., Torstensson, H., (2006). "Similarities and differences between TQM, six sigma and lean". *The TQM Magazine*, vol. 18, no. 3, pp. 282-296.
- Angrosino, M. V., y Mays de Pérez, M. A., (2000). "Rethinking observation: From methods to context". En Denzin, N. K. y Lincoln, Y., (eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousands, Oaks, Sage Publications Inc., pp. 673-691.
- Apostolidou, S. (2006). Improving local social service through the application of EFQM, Municipality of Nea Ionia Magnesias. En EU2006.fi. *4th Quality Conference for Public Administration*, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland, pp.44-45.
- Appleby, A., y Clark, A., (1997). "Quality management in local government, the same as in the private sector but different". *Leadership & Organizational Development Journal*, vol.18, no. 11, pp. 29-36.
- Aragüetes-Estévez, M., y Díaz-Mendez, A., (2006). "Alcobendas: la cercanía al vecino, clave de un Ayuntamiento Excelente". *Revista del Club Excelencia en Gestión*, vol. enero, pp. 73-76.
- Arendt, C., Landis, R., Meister, T., (1995). "The human side of change-Part 4". *IIEE Solutions*, vol. May, pp. 14-23.
- Arenilla, M. (2004). *La reforma administrativa desde el ciudadano*. INAP, Madrid.
- Armistead, C. (1996). "Principles of Business Process Management". *Managing Service Quality*, vol. 6, no. 6, pp. 48-52.

- Armistead, C., Pritchard, J. P., Machin, S. (1999). "Strategic business process management for organizational effectiveness". *Long Range Planning*, vol. 32, no. 1, pp. 96-106.
- Ashari-Idris, M., y Zairi, M., (2006). "Sustaining TQM: A synthesis of literature and proposed research framework". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 17, no. 9, pp. 1245-1260.
- Asociación de Relaciones Humanas del Japón (1992). *Kaizen Teian. Desarrollo de sistemas para la mejora continua a través de las propuestas de los empleados*. Portland, Oregon, Productivity Press.
- Avery, S. (1994). What's wrong with ISO 9000? *Purchasing*, vol. March, pp. 49-53.
- Ayuntamiento de Alcobendas (1993). *Nueva Gestión Local. Modernización municipal en Alcobendas*. Madrid, España, Editorial Popular.
- Ayuntamiento de Alcobendas (2006). *Memoria de Excelencia*. Alcobendas, España, Cromotex y Ayuntamiento de Alcobendas.
- Ayuntamiento de Barcelona (1993). *Quadre de Comandament de l'Ambit de la Via Pública*. Manuscrito no publicado. Barcelona.
- Ayuntamiento de Esplugues (1998). *Esplugues Town Council, Self-assesment, EFQM, Memory*, vol. 76. Manuscrito no publicado. Esplugues de Llobregat.
- Babicz, G. (2000). "Give your process the right flow". *Quality*, vol. 39, no.13, pp. 34-36.
- Bae, H. M. (1993). "Process flow modelling and analysis: a practioner's perspective". *Industrial Engineering*, vol. June, pp. 54-59.
- Bal, J. (1998). "Process analysis tool for process improvement". *The TQM Magazine*, vol. 10, no. 5, pp. 342-354.
- Barret, J. L. (1994). "Process Visualization: getting the vision rights is key". *Information Systems Management*, vol. 11, no. 2, pp. 14-24.
- Barta, P. (1995). "Applying Business process reengineering concepts". *TMA journal*, vol. 15, no. 6, pp. 30-36.
- Barvadio i Novi, M. (2004). "Servei I gestió en les administracions públiques locals del segle XXI". *OPS-NEO*. Dossier publications 2001-2004, pp. 1-24.
- Barzelay, M., y Armajani, B. J., (1992). *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley and Los Angeles, California, University California Press.
- Barzelay, M., y Lakoff, G., (1998). *Should customer satisfaction be a goal of public organization*. Manuscrit reproduced with the permission of Dr. M. Barzelay. London.
- Bateman, N. (2005). "Sustainability: the elusive element of process improvement". *International journal of operations & production management*, vol. 25, no. 3, pp. 261-276.
- Bateman, N., y David. A., (2002). "Process Improvement programmes: a model for assessing sustainability." *International journal of operations & production management*, vol. 22, no. 5, pp. 515-526.

- Beer, M. (2003). "Why total quality management programs do not persist: the role of management quality and implications for leading a TQM transformation". *Decision Sciences* vol. 38, no. 4, pp. 623-641.
- Beer, S. (1966). "Decision and control the meaning of operational research and management cybernetics". *Knowledge and Process Management*, vol. 42, no.2, pp. 31-36.
- Benington, J. (2000). "Editorial. The modernization and improvement of government and public services". *Public Money & Management*, vol. April-June, pp. 3-8.
- Berger, A. (1997). "Continuous Improvement and Kaizen: Standardizations and organizational designs". *Integrated Manufacturing System*, vol. 8, no. 2, pp. 110-117.
- Berger, P., y T. Luckman, T., (1968). *La construcción de la realidad social*. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu Editores.
- Berges, A. (2007). "La producción de servicios sociales domiciliarios en la Provincia de Barcelona. Un ejemplo de mapa de procesos". En el Material de Lectura del Módulo de Operaciones y Calidad, del *Master de Dirección y Gestión Pública de ESADE Business School*. Barcelona, pp. 1-7.
- Berling, C. (2000). "Continuous Improvement as seen from groups and improvement agents". *Total Quality Management*, vol. 11, no. 4-6, pp. S484-S489.
- Bernard, H. R. (2000). *Social Research Methods: Qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Bessant, J. (2003). *High Involvement Innovation*. Chichester West Sussex England, John Wiley and Sons Ltd.
- Bessant, J. (2005). "Enabling Continuous and Discontinuous Innovation: Learning from the private sector". *Public Money & Management*, vol. 25, no.1. pp. 35-42.
- Bessant, J., y Caffyn, S. (1997). "High-Involvement innovation through continuous improvement". *International Journal Technology Management*, vol. 14, no.1, pp. 7-28.
- Bessant, J., Caffyn, S., Gilbert, J., Harding, R., Webb, S. (1994). "Rediscovering Continuous Improvement". *Technovation*, vol. 14, no. 1, pp. 17-29.
- Bessant, J., y Francis, D. (1999). "Developing strategic continuous improvement capability". *International journal of operations & production management*, vol. 19, no.11, pp. 1106-1119.
- Biazzo, S., y Bernardi, G., (2003). "Process management practices and quality systems standards. Risk and opportunities of the new ISO 9001 certification". *Business Process Management Journal*, vol. 9, no. 2, pp. 149-169.
- Black, S., y Porter, N., (1996). "Identification of the critical factors of TQM". *Decision Sciences*, vol. 27, no. 1, pp. 1-21.
- Boer, H., y Gertsen, F., (2003). "From Continuous Improvement to Continuous Innovation: a (retro)(per)spective". *International Journal Technology of Management*, vol. 26, no. 8, pp. 805-827.

- Bond, T. C. (1999). "The role of performance measurement in continuous improvement". *International journal of operations & production management*, vol. 19, no. 12, pp. 1318-1334.
- Bonet, E. (2004). *The significance of Meanings in Qualitative Research*. Manuscrito del Curso de Social Science and Qualitative Research. PhD Management Science. Barcelona, Spain.
- Bonet, E., y Casaburi, I., (1996). *Epistemology and the Case Method*. Napoli Italia, Instituto Universitario Naval Napoli.
- Borins, S. (2000). "Loos Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some evidence about Innovative Public Managers". *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6, pp. 498-507.
- Bou, E. (2006). *"Through the looking glass: Understanding a complex relationship between knowledge and action"*. Tesis doctoral sin publicar. Departamento de Operaciones e Innovación. Barcelona, ESADE. URL, pp. 1-449.
- Bou, E., y Sauquet, A., (2004). "Reflecting on quality practices through knowledge management theory: uncovering grey zones and new possibilities of process manuals; flowcharts and procedures". *Knowledge Management Research and Practice*, vol.2. pp. 35-47.
- Bouckaert, G. (2006). "Sustainability of Quality in Public Sector. Scientific Reporters". En EU2006.fi. *4th Quality Conference for Public Administration*, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland, pp. 90-105.
- Bowman, J., y Hellein, R., (1998). "Total Quality Management in Florida: Implementation in State Agencies". *Public Administration Quarterly*, vol. 22,no. Spring, pp. 114-130.
- Bradley, M. (1994). "Starting Total Quality Management from ISO 9000". *The TQM Magazine*, vol. 6, no. 1, pp. 50-54.
- Briggs, S., y Keogh, W. (1999). "Integrating human resource strategy and strategic planning to achieve business excellence". *Total Quality Management*, vol.10, no. 4/5, pp. S447-S453.
- Brown, M. G. (1993). "Why does total quality fail in two out of three tries?" *Journal of Quality and Participation*, vol. 16, no. 2, pp. 80-89.
- Browning, J. (1993). "The power of Process Redesign". *Mckinsey Quartely*, vol. 1, no. 1, pp. 47-58.
- Brunet, A. P. (2000). "Kaizen: From understanding to action". En *Institution of Electrical Engineers*, London, UK, IEE Savoy Place.
- Brunet, A. P., y New, S., (2003). "Kaizen in Japan: an empirical study". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 23, no. 12, pp. 1426-1446.
- Bryman, A., y Bell, E., (2003). *Business Research Methods*. Oxford, Oxford University Press.
- Buchanan, D. A., (2001). "The role of Photography in Organizational Research: A reengineering case illustration", *Journal of Management Inquiry*, vol.10, no.2, pp. 151-164.



- Burdett, J. O. (1994). "TQM Reengineering-the battle for the organizational of tomorrow". *The TQM Magazine*, vol. 6, no. 2, pp. 7-13.
- CAF Resource Centre (2006). *CAF. Improving an organisation through self-assessment. Guideline 2006*. En EU2006.fi (eds.), *4th Quality Conference for Public Administration*, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland.
- Camisón, C., Cruz, S., González, T., (2007). *Gestión de la Calidad: Conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Madrid, Prentice-Hall.
- Carpinetti, L., Buosi, T., Gerolamo, M., (2003). "Quality Management and improvement. A framework and a business-process reference model". *Business Process Management Journal*, vol. 9, no. 4, pp. 543-554.
- Carrión, D. (2007). "Retos de la Administración Pública Española del Siglo XXI". En Díaz-Méndez, A., y Cuellar-Martín, E. (eds.), *Administración Inteligente*, Madrid, Agencia de Evaluación y Calidad, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas, p. 404.
- Castell, A., y Bosch, N., (1998). *El futuro del Estado de Bienestar*. Barcelona, Editorial Civitas.
- Castiñeira, A., (1996). *Estado del Bienestar y Valores Democráticos. El estado del Bienestar*. Barcelona, España, Generalitat de Catalunya: 597-616.
- Castiñeira, Á. (2005). "El Estado de Bienestar y sus dimensiones de su crisis". Notas del Curso Ética y Teorías de Justicia. *ESADE Facultades*. Barcelona, Spain.
- Chang, R. (1994). "Improve processes, reengineer them, or both?" *Training & Development*, vol. 48, no.3, pp. 54-62.
- Chang, R. (1995). *Continuous Process Improvement: A practical Guide to Improving Processes for Measurable Results*. London, England, Kogan Page.
- Charmaz, K. (2000). "Objectivist and Constructivist methods". En Denzin, N. K. y Lincoln, Y., (eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousands, Oaks, Sage Publications Inc., pp. 509-536.
- Checkland, P. B., (1981). *Systems Thinking Systems Practice*. Chichester, John Wiley.
- Cheser, R. (1998). "The effect of Japanese Kaizen on employee motivation in US manufacturing". *The international journal of organizational analysis*, vol. 6, no.3, pp. 197-217.
- Childe, S. J., Maull, R. S., Bennet, J., (1994). "Frameworks for Understanding Business Process Re-engineering". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 14, no. 12, pp. 22-34.
- Chu, P., Huang, C., Wang. H., (2001). "ISO 9000 and Public Organizations in Taiwan: Organizational Differences in Implementation Practices with Organization Size, Unionization and Service Types". *Public Organization Review*, vol. 1, pp. 391-413.
- Chu, P. Y., y Wang, H. J., (2001). "Benefits, Critical Process Factors, and Optimum strategies of successful ISO 9000 implementation in the public sector". *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 1, pp. 105-121.
- Chung, C. H. (1999). "It is the process: A philosophical foundation for quality management". *Total Quality Management*, vol.10, no. 2, pp. 187-197.

- Clark, D. (1998). "The modernization of French Civil Service: Crisis, Change and Continuity". *Public Administration*, vol. 76, no. 1, pp. 97-115.
- Club Excelencia de Gestión (2007). *III Informe de la Excelencia en España 2006*. Gestión e/i. Madrid.
- Coates, P. (2004). "Governance, Management and Performance: They matter". *Public Administration Review*, vol. 64, no. 5, pp. 630-632.
- Cohen, E., y Franco, R. (1993). *Evaluación de Proyectos Sociales*. México, D.F., Siglo XXI.
- Cohen, S., y Brand, R., (1990). "Total Quality Management in the U.S. Environmental Protection Agency". *Public Productivity and Management Review*, vol. 14, no. Fall, pp. 99-114.
- Cohen, S., y Brand, R., (1993). *Total Quality Management in Government: A practical guide for the Real World*. San Francisco, California, Jossey-Bass.
- Cohen, S., y Eimicke, W., (1994). "Project-focused Total Quality Management in the New York City Department of Parks and Recreation". *Public Administration Review*, vol. 54, no. 5, pp. 450-456.
- Colmenares-Soto, P. (2001). "El libro Blanco para la Reforma de los Servicios". En *La Calidad en las Administraciones Públicas: Un reto para el siglo XXI*, Segovia, 2 al 05 de octubre de 2001.
- Comunidad de Madrid (1999). *Satisfacción de los Ciudadanos y Ciudadanas en la Comunidad de Madrid*. Madrid, España, Dirección General de Calidad de los Servicios.
- Connor, P. E. (1997). "Total Quality Management: A selective commentary on it's human dimensions with special reference to it's downside". *Public Administration Review*, vol. 57, no. 6, pp. 501-509.
- Conti, T. (2006). "Quality Thinking and System Thinking". *The TQM Magazine*, vol. 18, no. 3, pp. 297-308.
- Cooper, D. R., y Schlinder, P. S., (1998). *Business Research Methods*. New York, N.Y., McGraw-Hill.
- Coughlan, P., y Coughlan, D. (2002). "Action research for operations management". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 22, no. 2, pp. 220-240.
- Coulson-Thomas, C. (1998). "Managing innovation in public services: European and international experience". *Total Quality Management*, vol. 9, no. 2/3, pp. 213-222.
- Creswell, J. W. (2003). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Londres, Sage Publications.
- Crosby, P. (1979). *Quality is Free*. New York, McGraw-Hill.
- Crozier, M. (1991). La necesidad urgente de la nueva lógica. *L'entreprise à L'écoute, apprendre le management post industriel*. Paris, Francia, InterEditions, pp. 21-40.
- Cuatrecasas, L. (2005). *Gestión Integral de la Calidad*. Barcelona, Gestión 2000.
- Curry, A., y Kadasah, N., (2002). "Focusing on Key elements of TQM-evaluation for sustainability". *The TQM Magazine*, vol. 14, no. 4, pp. 207-216.

- Dahlgaard, J. J., y Dahlgaard-Park, S. M., (2006). "Lean production, six sigma quality, TQM and company culture". *The TQM Magazine*, vol. 18, no. 3, pp. 263-281.
- Dahlgaard, J. J., Kristensen, K., Kanji, G., (1994). *The Quality Journey; A journey without an End*. Abingdon, Carfax Publishing Company.
- Dale, B. G. (1994). "A framework for Quality Improvements in public sector organizations: A study in Hong Kong". *Public Money & Management*, vol. April-June, pp. 31-36.
- Dale, B. G. (1996). "Sustaining a process of continuous improvement: definition and key factors". *TQM Magazine*, vol. 8, no. 2, pp. 49-52.
- Dale, B. G. (1999). *Managing Quality*. Oxford, Blackwell Business.
- Dale, B. G., Boaden, R. J., Wilcox, M., McQuarter, R., (1997). "Sustaining total quality management: what are the key issues?" *The TQM Magazine*, vol. 9, no. 2, pp. 372-380.
- Daniels, R., y Burns, N. D., (1997). "A framework for proactive performance measurement system introduction". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 17, no. 1, pp. 100-116.
- Davenport, T. H. (1993). *Process Innovation: Reengineering work through information technology*. Boston MA, Harvard Business School Press.
- Davenport, T. H., y Beers, M. C., (1995). "Managing information about processes". *Journal of Management Information Systems*, vol. 12, no. 1, pp. 57-80.
- Davenport, T. H., Jarvenpaa, S. L., Beers, M., (1996). "Improving Knowledge Work Processes". *Sloan Management Review*, vol. 37, no. 4, pp. 53-65.
- Davenport, T. H., y Short, J. E., (1990). "The new industrial engineering: Information Technology and Business Process Redesign". *Sloan Management Review*, vol. 31, no. 4, pp. 11-27.
- Davenport, T. H., y Stoddard, D. B., (1994). "Reengineering: Business change of mythic proportions?" *MIS Quarterly*, vol. 18, no. 2, pp. 121-127.
- de Brujin, H. (2003). "Output steering in public organizations: about the use of a product approach and a process approach". *Managerial Auditing Journal*, vol.18, no.4, pp. 303-312.
- de Leede, J., y Kees Loise, J., (1999). "Continuous Improvement and the mini-company concept". *International journal of operations & production management*, vol. 19, no. 11, pp. 1188-1202.
- De Toro, I., y McCabe, T., (1997). "How to stay flexible and elude fads". *Quality Progress*, vol. 30, no. 3, pp. 55-60.
- Dean, J. W. J., y Bowen, D. E., (1994). "Management theory and total quality improvement research and practice through theory development". *Academy of Management Review*, vol. 19, no. 3, pp. 392-418.
- Delbridge, R., Turnbull, P., Wilkison, B., (1993). "Publishing back the frontiers: management control and work intensification under JIT/TQM factory regimes". *New Technology, Work and Employment*, vol. 7, no. 2, pp. 97-106.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. Cambridge Massachussets, MIT/CAES.

- Denzin, N. K. (1989). *The research art: a theoretical introduction to sociological methods*. Englewoods Cliff, NJ, Prentice Hall.
- Denzin, N. K., y Lincoln, Y. S., (2000). *The Handbook of Qualitative Research. (2a edición)*. London, Sage Publications, Inc.
- Dewhurst, F., Martínez-Lorente, A., Dale, B. G., (1999). "TQM in Public Organisation: an examination of the issues." *Managing Service Quality*, vol. 9, no. 4, pp. 265-273.
- Díaz-Méndez, A. (1993). "Municipio Relacional: La eficacia social". En Ayuntamiento de Alcobendas (eds.), *Nueva Gestión Local. Modernización municipal en Alcobendas*. Madrid, Editorial Popular, pp. 57-78.
- Díaz-Méndez, A., y Cuellar-Martín, E., (2007). *Administración Inteligente*. Madrid, Agencia de Evaluación y Calidad, MAP, y Ayuntamiento de Alcobendas.
- Díaz-Méndez, A. (2007). "Auto-evaluación EFQM y obtención del Sello de Excelencia en el Ayuntamiento de Alcobendas". En ESADE Business School, del Módulo de Operaciones y Calidad, del *Master de Dirección y Gestión Pública de ESADE Business School*, Madrid, pp. 1-18.
- Dolan, T. (2003). "Best practices in process improvement". *Quality Progress*, vol. 36, no. 8, pp. 23-28.
- Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J., Curry, A., (1995). "Measuring service quality in local government: the SERVQUAL approach". *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, no.7, pp. 15-20.
- Douglas, A., Kirk, D., Brennan, C., Ingrham, A., (1999). "Maximizing the benefits of ISO 9000 implementation". *Total Quality Management*, vol. 10, no. 4&5, pp. s507-s513.
- Duibendoven, H. B. (2002). Citizen Participation in Public Administration. The Impact of Citizen Oriented Public Services on Government and Citizen. En *OECD (eds.) Seminar Vision, Responsiveness and Measurement*, Paris, France.
- Dumay, M. (1998). "Business Processes: The theoretical impact of process thinking on information systems development". *Business Process*, New York, pp. 1-22.
- Dunsire, A., y Hood, C. (1989). *Cutback Management in Public Bureaucracies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Echebarría, K. (1994). "Una década de modernización administrativa: la administración a la búsqueda de un nuevo paradigma". *Paper interno de ESADE*. Barcelona.
- Echebarría, K. (2000). "La administración pública en la era del management". En Longo, F. y Zafra, M. (eds.), *Pensar en lo Público*. Barcelona, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas y ESADE, pp. 45-57.
- Echebarría, K., y Losada, C., (1993). "Instituciones i metodes per millorar el funcionament de l'Administració Pública". *Comité Asesor per a l'estudi de l'organització de l'Administració Pública*, pp. 152-155.
- Echebarría, K., y Mendoza, X., (1999). "La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público". En Losada i Marrodan (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. Barcelona, España, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Edwards, R., y Sohal, A., (2003). "The human side of introducing total quality management: two case studies from Australia". *International journal of Manpower*, vol. 24, no. 5, pp. 551-567.
- EFQM (1999). *European Foundations of Quality Management*. EFQM, Brussels.
- EFQM y Club Excelencia de Gestión (2003). *Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el Sector Público y las Organizaciones del Voluntariado*. Madrid, España.
- Ehrenberg, R., y Stupak, R., (1994). "Total Quality Management: Its relationship to administrative theory and organizational behaviour in the public sector". *Public Administration Quarterly*, pp. 75-98.
- Eisenhardt, K. M. (1989). "Building Theories from Case Study Research". *Academy of Management Review*, vol.14, no. 4, pp. 532-550.
- Eisenhardt, K. M. (1991). "Better Stories and Better constructs: The case for rigor and comparative logic". *Academy of Management Review*, vol.16, pp. 3, pp. 620-627.
- Eisenhardt, K. M. y Graebner, M., (2007). "Theory building from cases: Opportunities and challenges". *Academy of Management Journal*, vol. 50, no.1, pp. 25-32.
- Elefalk, K. (2001). "The balanced scorecard of the Swedish police service: 7000 officers in total quality management project". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 12, no. 7-8, pp. 958-966.
- Elena, A. (1998). "La gestión de la calidad en la Administración General del Estado". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 11, no. 12, pp. 29-37.
- Elzinga, J., Horak, T., Lee, C., Bruner, C. (1995). "Business Process Management: Survey and Methodology". *IEEE Transactions on Engineering Management*, vol. 42, no.2, pp. 119-128.
- Eriksson, H., y Garvare, R., (2005). "Organizational performance improvement through quality award process participation". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 22, no. 9, pp. 849-912.
- European Institute of Public Administration (2003). Common Assesment Framework (On-line), Retrieved from <http://www.eipa.nl/CAF/Introduction.htm>. (Último acceso el 18 de junio de 2007).
- Fabregat, P. (1995). "Measuring and Improving the quality of Public services in Spanish Administration". En Halachmi, A., y Bouckaert, G. (eds.), *Public Productivity through Quality and Strategic Management*. Amsterdam, IOS Press & IIAS.
- Farazmand, A. (1999). "Globalization and Public Administration". *Public Administration Review*, vol. 59, no. 6, pp. 509-522.
- Farazmand, A. (2001). "Editor's note: Public Organizations in the Age of Accelerated Globalization". *Public Organization Review*, vol. 1, no.1, pp. 5-13.
- Fayol, H. (1916). *Administración Industrial y General*. Buenos Aires, Argentina, Editorial El Ateneo, Reimpresión en 1982.

- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (1999). "Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local. Grupo de trabajo sobre calidad y modernización de las administraciones locales de la FEMP". *Informe Interno de la FEMP*, Abril, pp. 1-56.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2003). "Procesos de Mejora Continua". Revisión 01. *Revista Interna de la FEMP*, pp. 1-89.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2005). "Guía I. Marco competencial de las entidades locales: El pacto local y la descentralización de competencias. Principales instrumentos para la excelencia de la Gestión". En FEMP, AEC y Grupo Galgano (eds.), *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública Local*. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, pp. 1-60.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2006). "Mejora de Procesos y e-administración". FEMP. *Revista Interna de la FEMP*, pp. 12-26.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Asociación Española para la Calidad (AEC) (2005). *Informe acerca de la encuesta sobre los Servicios de Atención a la Ciudadanía*. Madrid, España, FEMP y AEC, pp. 1-39.
- Feigembaum, A. C. (1991). *Total Quality Control*. New York, N.Y., McGraw-Hill.
- Feldman, M. S. (2000). "Organizational Routines as a source of continuous change". *Organization Science*, vol. 11, no. 6, pp. 611-629.
- Feldman, M., y Khademian, M., (2002). "To manage Is to Govern". *Public Administration Review*, vol. 62, no. 5, pp. 541-554.
- Ferlie, E., C. Jones, et al. (1996). *The New Public Management in Action*. New York, N.Y., Oxford University Press.
- Fernández-Celada, J. y Merino-Estrada, V. (2006). "Marco Jurídico y Nuevos Enfoques de Gestión. La calidad en la Administración". En Euskalit (ed.) *1er. Congreso de Excelencia en la Gestión en las Administraciones Públicas*, 24-25 de mayo, Bilbao, Spain.
- Fernández, S., y Rainey, H. G., (2006). "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector". *Public Administration Review*, vol. March-April, pp. 168-176.
- Fernández-Santacruz, M. (2000). *Aportación al Cuadro de Mando Integral para las cadenas hoteleras. Estudio de ejes y variables críticas de actuación en el ámbito español*". Tesis doctoral sin publicar. Departamento de Marketing, Operaciones y Finanzas. Barcelona, ESADE. Universidad Ramón Llull, pp. 1-369.
- Ferré-Bargallo, J. M. (2007). "La gestión y mejora de procesos en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat". En *ESADE Business School Master de Dirección y Gestión Pública*, 13 de abril de 2007, pp. 1-15.
- Ferré-Bargalló, J. M. (2006). "Aplicación de ciclos de mejora en la planificación estratégica de una administración local". En *CLAD* (eds.), 4-5 de noviembre, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Fiorelly, J., y Feller, R., (1994). "Re-engineering TQM and Work redesign: An integrate approach to continuous organizational excellence". *Public Administration Quarterly*, pp. 54-63.
- Fitzsimmons, J. A., y Fitzsimmons, M. J., (1998). *Service Management*. New York, McGraw-Hill.

- Flick, U. (1998). *Introduction of Qualitative Research*. London, Sage Publications.
- Flynn, B. B., Sakakibara, S., Schroeder, R., (1994). "A framework for quality management research and an associated measurement instrument". *Journal of Operations Management*, vol. 11, pp. 339-366.
- Flynn, B. B., Schroeder, R., Sakikabara, S., (1995). "The impact of Quality Management Practices on Performance and Competitive Advantage". *Decision Sciences*, vol. 26, no. 5, pp. 659-691.
- Flynn, N., y Talbot, C., (1996). "Strategy and Strategists in UK local government". *Journal of Management Development*, vol. 15, no. 2, pp. 24-37.
- Folguera, C. (2006). *The importance of Case Study in Qualitative Research*. Notas del Curso de Case Study. PhD Management Science. Barcelona, Spain, pp. 1-15.
- Font, J. (1997). "Quality measurement in Spanish municipalities: transferring private sector experiences". *Public Productivity and Management Review*, vol. 21, no. September, pp. 44-55.
- Foster Jr., Howard, L., Shannon, P., (2002). "The role of Quality Tools in improving satisfaction with government". *The Quality Management Journal*, vol. 9, no. 3, pp. 20-31.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management. A stakeholder approach*. Boston, Pitman.
- Frieder, N. (1996). *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local government in Europe*. Berlin-New York, Gruyter.
- Friedli, D. (1999). "UK firms may suffer from "Kamikaze" Kaizen Strategy". *The Engineer*, no. November, pp. 14-22.
- Fucini, J. J., y Fucini, S., (1990). *Work for the japanese*. New York, Free Press.
- Fundació Carles Pi i Sunyer (1998). "Optimizar la organización municipal. Técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales". *Manuscrito no publicado de la Fundació Carles Pi i Sunyer d' Estudis Autonòmics i Locals*. Barcelona, pp. 1-68.
- FUNDIBEQ (2006). *Libro de Puntuación. Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión*. Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad. Madrid.
- Galgano, A. (2003). *Calidad Total. Clave estratégica para toda la empresa*. Madrid, España, Díaz Santos.
- Galgano, A. (2004). *Las Tres Revoluciones. Caza del desperdicio: Doblar la productividad con la "Lean Production"*. Madrid, Editorial Díaz Santos.
- Gallego-Cuesta, H. (2007). "Presentación de la FEMP". En FEMP y Grupo Galgano (eds.), *La Administración Pública sin derroches*. Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias y el Grupo Galgano, pp. Presentación de la FEMP.
- Galloway, D. (1994). *Mejora Continua de Procesos*. Barcelona, España, Gestión 2000.
- Galofré, A. (2003). "La experiencia de Calidad en las Comunidades Autónomas y la Administración Local". Artículo Interno de *ESADE Business School* para el Programa de Función Gerencial en las Administraciones Públicas, pp. 1-25.

- Galofré, A. (2005). *Compromisos de calidad con los ciudadanos. Las cartas de servicios en la Xunta de Galicia: Guía para su elaboración*. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- Galofré, A. (2006). "Nuevos retos en la gestión de las administraciones públicas". En Euskalit (ed.) *1er. Congreso de Excelencia en la Gestión en las Administraciones Públicas*, 24-25 de mayo, Bilbao, Spain.
- Gardner, R. A. (2001). "Resolving the process paradox". *Quality Progress*, vol. 34, no. 3, pp. 51-59.
- Garvin, D. A. (1988). *Managing Quality: The strategic and competitive edge*. New York, N.Y., Free Press.
- Garvin, D. A. (1998). "The processes of organization and management". *Sloan Management Review*, pp. 33-50.
- Gaster, L. (1995). *Quality in Public Services*. Buckinham, Open University Press.
- Gaster, L., y Squires, A., (2003). *Providing Quality in the Public Sector*. Maiden Head, Open University Press.
- George, C., Copper, F., Douglas, A., (2003). "Implementing the EFQM excellence model in a local authority" *Managerial Auditing Journal*, vol.18, no. 1-2, pp. 122-127.
- Ghobadian, A., y Ashworth, J. (1993). "Performance Measurement in Local Government- Concept and Practice". *International journal of operations & production management*, vol. 14, no. 5, pp. 35-51.
- Gilbert, C. (2005). "Unbundling the structure of inertia resource versus routine rigidity". *Academy of Management Journal*, vol. 48, no. 5, pp. 741-763.
- Giner-Rodríguez, E. (1998). "La introducció d' un sistema gerencial: el caso de l' Adjuntament d' Esplugues de Llobregat". *Comunicacions de la Diputació de Barcelona*. 13.
- Giner-Rodríguez, E. (1999). La Administración y el Estado de Bienestar. *La Factoría*, no. 9. pp. 1-4.
- Giner-Rodríguez, E. (2001). La Introducción de un Sistema Gerencial: El caso del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat. *Comunicacions OTC. Diputació de Barcelona*, pp. 13.
- Giner-Rodríguez, E. (2002). "El modelo de gestión del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat". En CLAD (eds.), *VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, CLAD.
- Giner-Rodríguez, E. (2003). Un modelo de Calidad para la Administración. *Anuario FAR*, pp. 1-8.
- Giroux, H., Landry, S. (1998). "School of Thought In and Against Total Quality". *Journal of Managerial Issues*, vol. 10, no. 2, pp. 183-203.
- Glaser, B. G. (1992). *Basic of grounded theory analysis: Emergence versus forcing*. Mill Valley, CA, Sociology Press.
- Glaser, B. G. (2004). "Remodelling Grounded Theory". *Qualitative Social Research* (On line journal), vol. 5, no. 2. <http://www.qualitative-research.net/fqstexte/2-04/2-04glaser-e.htm>; Artículo 4.



- Glaser, B. G., y Strauss, A. L., (1967). *The discovery of Groundey Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York NY, Aldine De Gruyter.
- Gómez, C. (2003). "Las nuevas formas de comunicación de la administración con el ciudadano". *Universidad de Málaga anales de documentación*, no. 6, pp. 109-119.
- Gomm, R., Hammersley, M., Foster, P., (2000). "Introduction". En Gomm, R., Hammersley, M., Foster, P. (eds.), *Case Study Method*. New York, Sage Publications.
- Gore, A. (1998). "Gobernar con criterio empresarial. Lecciones aprendidas de las mejores compañías de América". *Documento Instituto Nacional de Administraciones Públicas*. Madrid, vol. 16.
- Grandzol, J. R., y Gershon, M., (1998). "A survey instrument for standardizing TQM modelling research". *International journal of Quality Science*, vol. 3, no.1, pp. 80-105.
- Grant, R. M., Shani, R., Krisham, R., (1994). "TQM's challenge to management theory and practice". *Sloan Management Review*, vol. 35, no. 2, pp. 25-35.
- Greasley, A. (2004). "Process Improvement within a HR division at a UK police force". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 24, no.3, pp. 230-240.
- Greiner, L. E. (1967). "Patterns of Organizational Change". *Harvard Business Review*, vol. mayo-junio, no. 45, pp. 119-130.
- Griffiths, J. (1998). Lessons for improvements. *Financial Times. Automobile Section*.
- Grover, Kettinger, W., Teng, T., (2000). "Business Process Change in the 21st. Century". *Business and Economic Review*, vol. 46, no. 2, pp. 14-18.
- Grover, V., Ryul, S., Kettinger, W., Teng, T., (1995). "The implementation of business process reengineering". *Journal of Management Information Systems*, vol. 12, no. 1, pp. 109-144.
- Guha, S., Grover, V., Kettinger, W., Teng, T., (1997). "Business Process Change and organizational performance: Exploring an antecedent model". *Journal of Management Information Systems*, vol. 14, no. 1, pp. 119-154.
- Guha, S., y Kettinger, W. (1993). "Business Process Reengineering." *Information Systems Management*, vol. 10, no. 3, pp. 13-23.
- Gulden, G. K., y Reck, R. H., (1992). "Combining Quality and Reengineering Efforts for Process Excellence". *Information Strategy: The Executives Journal*, vol. 8, no.3, pp. 10-16.
- Gulledge, T. R., y Sommer, R., (2002). "Business Process Management: Public Sector implications." *Business Process Management Journal*, vol. 8, no. 4, pp. 364-376.
- Gurría, J. A. (2006). "Building Sustainable quality. Motivating people through valued based management". En EU2006.fi (eds.), *4th Quality Conference for Public Administration*, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland.
- Gutiérrez-Pulido, H. (2005). *Calidad Total y Productividad*. México, D.F., McGraw-Hill.
- Hackman, J. R. and R. Wageman (1995). "Total Quality Management: Empirical Conceptual and Practical Issues". *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, pp. 309-342.

- Halachmi, A. (1996). "Business Process Reengineering in the public sector: Trying to get another frog to fly?" *National Productivity Review*, vol. 15, no. 3, pp. 9-18.
- Hammer, M. (1990). "Reengineering work: Don't automate, obliterate". *Harvard Business Review*, no. 90406, pp. 104-112.
- Hammer, M. (1996). "Beyond Reengineering". *Executive Excellence*, vol. 13, no. 8, pp. 13-14.
- Hammer, M. (2004). "Deep Change. How Operational Innovation Can Transform your Company". *Harvard Business Review*, no. 6573, pp. 84-93.
- Hammer, M. (2007). "Process Audit". *Harvard Business Review*, vol. April, no. R0704H, pp. 111-123.
- Hammer, M., y Champy, J., (1993). *Reengineering the corporation: A manifesto for Business Revolution*. New York, N.Y., Harper Business.
- Hammer, M., y Stanton, S., (1995). *Reengineering Revolution*. New York, NY, Harper Collins.
- Handfield, R. B., y Melnyk, S. A., (1998). "The scientific theory-building process: a primer using the case of TQM". *Journal of Operations Management*, vol. 16, pp. 321-339.
- Harari, O. (1993). "Ten reasons Why TQM doesn't work?" *Management Review*, vol. 82, no. 1, pp. 33-38.
- Harkness, W. L., Kettinger, W., Segars, A., (1996). "Sustaining Process Improvement and Innovation in the information services function: Lessons learned at the Bose Corporation". *MIS Quartely*, vol. 20, no. 3, pp. 349-368.
- Harrington, H. J. (1987). *The Quality Improvement Process*. Healthcare Forum.
- Harrington, H. J. (1991). *Business Process Improvement; The breakthrough strategy for Total Quality, Productivity and Competitiveness*. New York, N.Y., McGraw-Hill.
- Harrington, H. J. (1995). "Continuous versus Breakthrough improvement finding the right answer". *Business Process Re-engineering & Management Journal*, vol. 1, no. 3, pp. 31-49.
- Harrington, H. J. (1998). "Performance improvement: the rise and fall of reengineering". *The TQM Magazine*, vol. 10, no. 2, pp. 69-74.
- Harrington, H. J., y Harrington, J. S., (1997). *Administración Total del Mejoramiento Continuo*. Colombia, McGrawHill.
- Harrington, H. J., y Harris, M., (2000). "Service Quality in the Knowledge Age". *Measuring Business Excellence*, vol. 4, no. 4, pp. 31-36.
- Hazlett, S., y Hill, F., (2000). "Policy and practice: an investigation of organizational change for service quality in the public sector in Northern Ireland". *Total Quality Management*, vol.11, no. 4-6, pp. 515-520.
- Hecló, J. (1981). Toward a New welfare state? En Flora, P. y Heidenheimer A., (eds.), *The development of Welfare State in Europe and America*. Princetown, Transaction Books.
- Heizer, J., y Render, B. (2001). *Operations Management*. New Jersey, Prentice Hall.

- Hellsten, U., y Klefsjö, B., (2000). "TQM as a management system consisting of values, techniques and tools". *The TQM Magazine*, vol. 12, no. 4, pp. 238-244.
- Hennessey, J. T. (1998). "Reinventing Government: Does Leadership Make a Difference?" *Public Administration Review*, vol. 58, no. 6, pp. 322-332.
- Hermel, P., y Ramis-Pujol, J., (2003). "An evolution of excellence: some main trends". *The TQM Magazine*, vol. 15, no. 4, pp. 230-243.
- Hill, F., y Collins, L., (1999). "The quality management and business process re-engineering: A study of incremental and radical approaches to change management at BTNI". *Total Quality Management*, vol. 10, no. 1, pp. 37-45.
- Hill, F., y Collins, L., (2000). "The roles of TQM and BPR in organisational change strategies: a case study investigation". *International journal of Quality & Reliability Management*, vol. 17, no. 6, pp. 614-635.
- Hinkel, R. (2005). "Real Customer Service in Government: Is it possible?" *Artículo del Fondo documental de KPGM Centre of Government*. Documentación accesible catálogo de servicios de la Biblioteca de ESADE Business School.
- Hirano, H. (1995). *5 Pillars of the visual workplace: The sourcebook for 5'S implementation*. Tokyo, Japón, Productivity Press.
- Ho, S., y Fung, C., (1994). "Developing a TQM Excellence Model". *The TQM Magazine*, vol. 6, no. 6, pp. 24-30.
- Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?" *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Hood, C. (1994). Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? En Hood C. (ed.), *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham, Inglaterra, Open University Press: 469-490.
- Hood, C., y Peters, B. J., (2004). "The middle aging of New Public Management: Into the age of paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, no. 3, pp. 267-282.
- Houston, D., y Katavic, M., (2006). "Quality in a New Zealand Local Authority: A case study". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 17, no.4, pp. 425-438.
- Hsieh, A., Chou, C., Chen, C., (2002). "Job standardization and service quality: a close look at the application of Total Quality Management to the public sector". *Total Quality Management*, vol. 13, no. 7, pp. 899-912.
- Huber, E., y Stephens, J., (2000). "The political Economy of Pension Reform: Latin American in Comparative Perspective". *OCDE Occasional Paper*, pp. 1-7.
- Hughes, O. E. (1994). *La nueva gestión pública. Public Management and Administration*. Londres, Inglaterra, The MacMillan Press.
- Ibañez, J., y Marcos, J., (1997). "La Autonomía de la Administración Municipal: la Experiencia del Ayuntamiento de Mungia (Bizkaia)". *Auditoría Pública*, no. 9, pp. 6-11.
- Imai, M. (1989). *Kaizen, la clave de la ventaja competitiva japonesa*. México, D.F., CECOSA.

- Imai, M. (1998). *Gemba Kaizen, Cómo Implementar el Kaizen en el sitio de trabajo*. México, D.F., Mc-Graw-Hill.
- Imai, M. (2006). "¿Qué es el Total Flow Management bajo el enfoque Kaizen?" En Kaizen Institute, *3er. día Kaizen. Total Flow Management*, 01 de diciembre, Barcelona.
- Imai, M. (2007). "Mejorar la calidad es la mejor forma de reducir los costes". Entrevista a Masaaki Imai en *el diario de Negocios de la Gaceta*, 12 de diciembre de 2007, p. 36.
- Imaz, T. (2005). "Planes de Calidad en la Administración Local: La Implicación de las personas". *Revista de Estudios Locales*, no. Noviembre-Diciembre, pp. 34-40.
- Imaz, T. (2006). "*Experiencia de las aplicación de la metodología 5'S en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*". Manuscrito Interno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Departamento de Función Pública. Reporte no publicado, pp. 1-10.
- Ingraham, P. W. (1995). "Administración de Calidad Total en las organizaciones públicas: Perspectivas y Dilemas". En Peters, B.J., y Savoie, D. (eds.), *Governance in a changing environment*. Montreal, Canada, MacGill-Queen's University Press.
- Innerarity, D. (2006). "El poder cooperativo: otra forma de gobernar". *Cuadernos de Liderazgo de ESADE Facultades*, no. 2, pp. 1-18, Barcelona.
- Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) (2004). *Guía Básica de la Calidad para las Administraciones Públicas*. Bilbao, IVAP y EUZKALIT.
- Irani, Z., Choudrie, J., Love, P., Gunasekaran, A., (2002). "Sustaining TQM through self-directed work teams". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 19, no.5, pp. 596-609.
- Isaksson, R. (2006). "Total quality management for sustainable development. Process based system models". *Business Process Management Journal*, vol. 12, no. 5, pp. 632-645.
- Isaksson, R., y Garvare, R. (2003). "Measuring sustainable development using process models". *Managerial Auditing Journal*, vol.18, no. 8, pp. 649-656.
- Ishikawa, K. (1988). *Qué es el control total de la calidad, La modalidad japonesa*. Colombia, Editorial Norma.
- Ishikawa, K. (1994). *Introducción al Control de la Calidad*. Madrid, Díaz Santos.
- ISO 9000 (2000). Normas ISO-9000 versión 2000. *Quality Management*. Geneva, Switzerland.
- Jackson, M., y Sloane, A., (2003). "Modelling information and communication technology in business. A case study in electronic data interchange (EDI)". *Business Process Management Journal*, vol. 9, no. 1, pp. 81-113.
- Jacobs, B., y Suckling, S., (2007). "Assesing customer focus using the EFQM Excellence Model: a local government case". *The TQM Magazine*, vol. 19, no.4, pp. 366-378.
- Janson, R. (1992). "How reengineering transforms organizations to satisfy customers." *National Productivity Review*, vol. 12, no. 1, pp. 45-52.
- Jones, K. (1998). "Managing Innovation in the police service". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 9, no. 2-3, pp. 269-278.

- Jones, R. (2000). "Managing the green spaces: problems of maintaining quality in a local government service department". *Managing Service Quality*, vol. 10, no.1, pp. 19-31.
- Jorgensen, F., Boer, H., Gertsen, F., (2003). "Jump-starting continuous improvement through self-assessment". *International Journal of Operations & Production Management* vol. 23, no. 10, pp. 1260-1278.
- Jorgensen, F., Boer, H., Gertsen, F., (2004). "Development of team-based framework for conducting self-assesment of continuous improvement". *Journal of Manufacturing Technology Management*, vol. 15, no. 4, pp. 343-349.
- Joubert, B. (1998). "ISO 9000: International quality standards". *Production and Inventory Management Journal*, vol. 39, no. 2, pp. 60-65.
- Jung-Ying, Y. (2003). "Implementing a sustainable TQM system: employee focus". *The TQM Magazine*, vol. 15, no. 4, pp. 257-265.
- Juran, J. M. (1974). *Quality Control Hand Book*. New York, N.Y., Mc-Graw Hill.
- Juran, J. (1990). *Juran y el Liderazgo para la Calidad. Un Manual para Directivos*. Madrid España, Editorial Díaz Santos.
- Juran, J., y Gryna, F. M., (1988). *Juran's Quality Control Handbook*. New York, N.Y., McGraw-Hill.
- Kanawaty, G. (2000). *Introducción al Estudio del Trabajo*. México, D.F., Noriega Limusa Editores.
- Kanji, G. K. (1996). "Implementation and pitfalls of total quality management". *Total Quality Management*, vol. 7, no. 3, pp. 331-343.
- Kanji, G. K., y Moura, P., (2007). "Performance Measurement and Business Excellence: The reinforcing link for the public sector". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 18, no. 1-2, pp. 49-56.
- Kaplan, R. S., y Murdock, L., (1991). "Core process redesign". *Mckinsey Quartely*, no. 2, pp. 27-43.
- Kaplan, R. S., y Norton, D. P., (2002). *El cuadro de mando integral (The balance scorecard)*. Barcelona, España, Gestión 2000.
- Karlsen, A. (2006). "Implementation of CAF in the Regional Offices for Welfare and Protecction of Children and Families, (Bufeta), Southern Norway". En EU2006.fi (eds.), *4th Quality Conference for Public Administration, 27-29 de septiembre de 2006*. Tampere, Finland, pp. 68-70.
- Kast, F. E., y Rosenzweig, J. E., (1972). "General Systems Theory applications for Organization and Management". *Academy of Management Review*, vol.15, no. 4, pp. 447-465.
- Kaye, M., y Anderson, R., (1999). "Continuous Improvement: the ten essential criteria". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol.16, no.5, pp. 485-506.
- Kelada, J. N. (1994). "Is reengineering replacing total quality?" *Quality Progress Milwaukee*, vol. 27, no. 12, pp. 79-85.

- Kettinger, W., Teng, T., Guha, S., (1997). "Business Process Change: A study of Methodologies, Techniques, and tools". *MIS-Quarterly*, vol. 21, no.1, pp. 55-80.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A report on the transformation of governance*. Washington, D.C., Brookings Institute Press.
- Kezbon, D. S. (1996). "Business Process Reengineering: What it is, What it is not!" *Transactions of AACE International*, vol. 3, no. 1-3.
- Kilmann, A. (1995). "A holistic program and critical success factors of corporate transformation". *European Management Journal*, vol. 13, no. 2, pp. 175-186.
- King, W. (1994). "Process Reengineering. The strategic dimensions". *Information Systems Management*, vol. 11, no. 2, pp. 71-74.
- Klagge, J. (1997). "The reinvention trail: an account of one state agency's quality journey." *Public Administration Quarterly*, vol. 20, no. Winter, pp. 433-448.
- Klefsjö, B. (2007). "Quality Management and Business Excellence, Customers and Stakeholders - Do we agree on What are we talking about And Does it matter?" En QMOD and University of Lund (eds.), *Quality Management and Organizational Development Conference, QMOD 2007*, Helsingborg, Sweedem.
- Klein, M. M. (1993). "IEs fill facilitator role in benchmarking operations to improve performance." *Industrial Engineering*, vol. 25, no. 9, pp. 40-42.
- Klein, M. M. (1994). "Reengineering Methodologies and tools". *Information Systems Management*, vol. 11, no. 2, pp. 30-37.
- Knight, J. (2002). *La administración integral basada en el valor*. México, D.F., McGraw-Hill.
- Knorr, R. O. (1991). "Business Process Redesign: Key to Competitiveness". *The Journal of Business Strategy*, vol. 12, no. 6, pp. 48-51.
- Kolb, D. A., y Frohman, A., (1970). "An organizational development approach to consulting." *Sloan Management Review*, vol. 12, no. 1, pp. 51-65.
- Komulainen, M. L. (2006). "Helsinki City Library". En EU2006.fi (eds.), *4th Quality Conference for Public Administration*, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland, pp. 34-35.
- Koonts, H., y O'Donnell, C., (1961). *Principios de Dirección de Empresa. Un análisis de las Funciones Directivas*. Madrid, McGraw-Hill.
- Kotter, J. (1995). "Leading change: Why tranformation efforts fail". *Harvard Business Review* , vol. 73, no. 2, pp. 59-67.
- Krajewski, L. J. and L. P. Ritzman (2002). *Operations Management. Processes and Value Chains*. New Jersey, Prentice Hall.
- Kueng, P. (2000). "Process Performance measurement system: A tool to support process-based organizations". *Total Quality Management*, vol. 11, no.1, pp. 67-85.
- Kume, H. (1985). *Statistical methods for quality improvement*. Tokyo, Japan, AOTS.

- Lakatos, I., y Musgrave, A., (1970). Falsification and the methodology of scientific research programs En Lakatos y Musgrave A., (eds.), *Criticism and the growth of knowledge. The nature of paradigm*. Cambridge UK, Cambridge University Press, pp. 91-196.
- Lasierra, J. M. (2007). "Labour relations in the Spanish public administration in a context of change. The role of context and regulation". *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, no. 1, pp. 63-74.
- Leach, L. P. (1996). "TQM, reengineering and the edge of chaos". *Quality Progress Milwaukee*, vol. 29, no.2, pp. 85-96.
- Lee, K. T., y Chuah, K., (2001). "A SUPER methodology for business process improvement. An industrial Case Study in Hong Kong/China". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 21, no.5/6, pp. 687-706.
- Lee, R. G., y Dale, B. G., (1998). "Business Process Management: A review and evaluation". *Business Process Management Journal*, vol. 4, no. 3, pp. 214-223.
- Leonard-Barton, D. (1990). "A dual methodology for case studies: Synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites". *Organization Science*, vol. 1, no. 3, pp. 248-266.
- Leth, S. A. (1994). "Critical Success Factors for Reengineering Business Processes". *National Productivity Review*, vol. 13, no. 4, pp. 557-568.
- Lewin, K. (1951). *Theory in Social Science*. New York, Harper and Row.
- Lewis, M. (2000). "Lean Production and Sustainable Competitive Advantage". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 20, no.8, pp. 959-978.
- Lillrank, P. (1995). "The transfer of Management Innovations from Japan". *Organization Studies*, vol. 16, no. 6, pp. 971-989.
- Lillrank, P., y Kano, N., (1989). *Continuous Improvement-Quality Control Circles in Japanese Industry*. Ann Arbor MI, University of Michigan.
- Lincoln, Y. S., y Guba, E., (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA, Sage Publications Inc.
- Lindberg, P., y Berger, A., (1997). "Continuous Improvement: design, organization and management". *International Journal Technology Management*, vol. 14, no.1, pp. 86-101.
- Linden, R. (1993). "Business Process Reengineering: Newest fad, or revolution in government?" *Public Management*, vol. 75, no. 11, pp. 9-12.
- Loffler, E. (1996). "La modernización del sector público desde una perspectiva comparada. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE". *Documentos del Instituto Nacional de Administración Pública*. Madrid España.
- Longo, F. (1993). Nuevos modelos de gestión en la Administración Local. En Ayuntamiento de Alcobendas (eds.), *Nueva Gestión Local. Modernización municipal en Alcobendas*. Madrid, Editorial Popular, pp. 23-36.
- Longo, F. (1999). "Política i gerència pública als governs locals". En Diputació de Barcelona and Fundació Carles Pi i Sunyer (eds.), *L'Ajuntament gerencial. Reflexions i propostes per gerencialitzar*. Barcelona, Instituto de Ediciones, pp. 1-12.

- Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós, Empresa.
- Loomba, A. and M. Spencer (1997). "A model for institutionalizing TQM in a state government agency". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 14, no. 8, pp. 753-767.
- López Calvo, J. (1990). *Organización y Funcionamiento del gobierno*. Madrid, Tecnos.
- Lopez-Camps, J., y Gadea-Carrera, A., (1995). *Servir al ciudadano: Gestión de la Calidad en la Administración Pública*. Barcelona, Gestión 2000 & IVAP.
- Lopez-Camps, J., y Gadea-Carrera, A., (2001). *Una nueva administración pública. Estrategias y Métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-gobierno*. Bilbao, España, Instituto Vasco de la Administración Pública.
- Loreto-Rubio, M. (2000). "La percepción del ciudadano en la mejora de la calidad de los servicios públicos. Caso práctico: la concesión de licencias". En Longo, F., y Zafra, M., (eds.), *Pensar en lo Público*. Barcelona, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas y ESADE, pp. 353-379.
- Losada, C. (2007). "Aportaciones al enfoque del liderazgo en la Administración Pública". En Díaz-Méndez, A., y Cuellar-Martín, E. (eds.), *Administración Inteligente*, Madrid, Agencia de Evaluación y Calidad, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas, pp. 99-118.
- Lovelock, C. (1983). "Classifying Services to Gain Strategic Marketing Insights". *Journal of Marketing*, vol. 47, no. 000003, pp. 9-20.
- Lovelock, C. (1996). *Service Marketing*. Englewood Cliffs, NS, Prentice-Hall.
- Lowenthal, J. N. (1994). "Reengineering the organization: a step by step approach to corporate revitalization". *Quality Progress*, vol. 27, no. 2, pp. 61-64.
- Lozano, J. (2005). "De la responsabilidad social de la empresa responsable a la empresa responsable y sostenible." *Papers ESADE*.
- Lynn Jr., L. E. (1998). "The New Public Management: How to transform a Theme into legacy". *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3.
- MacDonald, J. (1995). "Together TQM and BPR are winners". *TQM Magazine*, vol. 7, no.3, pp. 21-25.
- MacIntosh, R. (2003). "BPR: alive and well in the public sector". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 23, no. 3, pp. 327-344.
- Majchrzak, A., y Wang, Q., (1996). "Breaking the functional mind-set in Process Organizations". *Harvard Business Review*, vol. 74, no. 5, pp. 93-99.
- Makolm, J. (2006). "Austrian strategies and success for eGovernment and eGovernment R&D". En eGovernment Research Network (eds.), 24 de octubre, Barcelona, Spain.
- Malloch, H. (1997). "Strategic and HRM aspects of kaizen: a case study". *New Technology, Work and Employment*, vol. 12, no.2, pp. 108-122.
- Mani, B. (1995). "Old wine in New bottles tastes better: A case study of TQM Implementation in the IRS". *Public Administration Review*, vol. 55, no.2, pp. 147-158.



- Maragall, E. (1992). La Calidad Total como Clave Estratégica. En Ministerio de Administraciones Públicas (eds.), *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*. Madrid, España.
- Marshall, C., y Rossman, G., (1989). *Designing Qualitative Research*. Newbury Park, CA, Sage Publications.
- Martin, S., y Boaz, A., (2000). "Public participation and citizen-centred local government: better government for older people pilot programmes". *Public Money & Management*, vol. April-June, pp. 47-53.
- Martín-Castilla, J. I. (2005). "Guía 2: Planes de Calidad, Innovación y modernización en las Administraciones Locales". En FEMP, Universidad Autónoma de Madrid y Grupo Galgano (eds.), *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública Local*. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, España.
- Martín-Castilla, J. I. (2006). "Guía 6: La Gestión por Procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía". En FEMP, Universidad Autónoma de Madrid y Grupo Galgano (eds.), *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública Local*. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, España.
- Martinez, L., Dewhurst, F., Dale, B. G., (1998). "Total quality management: origins and evolution of the term". *The TQM Magazine*, vol. 10, no. 5, pp. 378-386.
- Mason, J. (1996). *Qualitative Researching*. London, Sage Publications Inc.
- McAdam, R., y Donaghy, J., (1999). "Business Process re-engineering in the public sector: A study of staff perceptions and critical success factors". *Business Process Management Journal*, vol. 5, no.1, pp. 33-41.
- McAdam, R., Hazlett, S., Casey, C., (2005). "Performance management in the UK public sector. Addressing multiple stakeholder complexity". *International Journal of Public Sector Management*, vol. 18, no. 3, pp. 256-273.
- McAdam, R., y Mitchell, N., (1998). "Development of a business process re-engineering model applicable to the public sector". *Total Quality Management*, vol. 9, no. (4/5), pp. s160-s163.
- McAdam, R., Reid, R., Saulters, R., (2002). "Sustaining quality in the UK public sector. Quality measurement frameworks". *The international Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 19, no. 5, pp. 581-595.
- McAdam, R., y Saulters, R., (2000). "Quality measurement frameworks in the public sector". *Total Quality Management*, vol. 11, no. 4/5&6, pp. S652-S656.
- McAdam, R., y Walker, T., (2003). "An inquiry into balanced scorecards within best value implementation in UK local government". *Public Administration*, vol. 81, no.4, pp. 873-892.
- McFarlane, D. G. (2001). "Managing improvement in the public sector". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 12, no. 7-8, pp. 1047-1053.
- McKay, A., y Radnor, Z., (1998). "A characterization of a business process". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 18, no. 9/10.

- McNulty, T., y Ferlie, E., (2004). "Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations". *Organization Studies*, vol. 25, no. 8, pp. 1389-1412.
- McQuarter, R. E., C. H. Scurr, et al. (1995). "Using quality tools and techniques successfully". *The TQM Magazine*, vol. 7, no. 6, pp. 37-42.
- Medina-Giopp, A. (2003). "*Gestión por Procesos y creación de valor público, un enfoque analítico*". Tesis doctoral sin publicar. Departamento de Política y Administración y Dirección de Empresas. Barcelona, España, ESADE.
- Melnyk, S., Calanton, R., Montabon, F., Smith, R., (1998). "Short-term action in pursuit of long-term improvements: introducing Kaizen Events". *Production and Inventory Management Journal*, vol. 39, no. 4, pp. 69-76.
- Mendoza, X. (1991). "Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España". *Papers ESADE*, no. 71.
- Mendoza, X. (1992). "Memòria del seminari sobre indicadors de gestió de serveis municipals". *Diputació de Barcelona*. Federació de Municipis de Catalunya. ESADE.
- Mendoza, X. (1995). "La programación por Objetivos en el Ayuntamiento de Alcobendas (A)". *Caso de Estudio del Instituto de Dirección y Gestión Pública*. ESADE, pp. 1-11.
- Mendoza, X. (1996). "La transformación del Sector público en las sociedades Avanzadas del Estado de Bienestar al Estado relacional". *Diputació de Barcelona*. *Colección de Papers de Formación*, no. 23, pp. 1-19.
- Mendoza, X. (2000). "Management Público e Indicadores de gestión: Una perspectiva organizativa". En Longo, F., y Zafra, M., (eds.), *Pensar en lo Público*. Barcelona, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas y ESADE, pp. 285-313.
- Meredith, J. (1998). "Building operations management theory through case and field research". *Journal of Operations Management*, vol. 16, pp. 441-54.
- Merino-Estrada, V. (2007). "*La dimensión necesariamente estratégica e innovadora del gobierno local*". En FEMP (eds.), *Gobierno y Administración Municipal Creativos*, Madrid, Spain.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Metcalfe, L. (1990). "Public Management: From Imitation to Innovation". En Mendoza, X. (1991) *Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública*, documento de trabajo del European Institute of Public Administration, Maastricht (Holanda).
- Metcalfe, L. (1993). "Public Management: From Imitation to Innovation". En Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance*, Londres, Inglaterra, Sage, pp. 79-99.
- Metcalfe, L., y Richards, S., (1987). *Improving Public Management*. Londres, Sage Publications.
- Metropoli-30, B. (1996). *Informe Anual de Progreso del Bilbao Metropolitano 1995*. Bilbao, pp. 1-120.
- Milakovich, M. (1991). "Total Quality Management in the Public Sector". *National Productivity Review*, vol. 19, pp. 195-213.

- Miles, M. B., y Huberman, M., (1994). *Qualitative Data Analysis (2a edition)*. Thousand Oaks, Sage Publications Inc.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2001). *Manual de Auditoría del Sector Público*, Volúmen 1. Barcelona, Faura-Casas.
- Mintzberg, H. (1977). "Policy as a Field of Management Theory". *Academy of Management Review*, vol. 2, pp. 88-103.
- Mintzberg, H. (1984). *La Estructuración de las organizaciones*. Barcelona España, Editorial Ariel.
- Mintzberg, H. (1991). "The effective organization: forces and forms". *Sloan Management Review*, vol. 32, no. 2, pp. 54-67.
- Mintzberg, H. (1996). "Managing Government Governing Management". *Harvard Business Review*, vol. 74, no. 3, pp. 75-83.
- Mintzberg, H., y Westley, F., (1992). "Cycles of organizational change". *Strategic Management Journal*, vol. 13, pp. 39-59.
- Miyauchi, I. (1995). "Company Wide Quality Control". En *CHU-SAN-REN Handbook* (eds). Nagoya, Japón, pp. 1-38.
- Mizuno, S. (1988). *Company Wide Quality Control*. Tokyo Japan, Asian Productivity Organization.
- Moe, R. C. (1994). "The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the problem, Misjudging the Consequences". *Public Administration Review*, vol. 54, no.2, pp. 111-122.
- Mohrman, S., Mohrman, A., Ledford, G., (1989). *Interventions that change organizations. Large-scale Organizational Change*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Monden, Y. (1998). *Toyota Production System. An integrated approach to Just in Time*. Norcross Georgia, U.S., Engineering & Management Press.
- Montabon, F. (2005). "Using Kaizen Events for Back Office Processes: Recruitment of frontline Supervisor Co-ops". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 16, no.10, pp. 1139-1147.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, España, Paidós Estado y Sociedad.
- Moore, M. H. (2005). "Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two different models of innovative processes in the public sector". *Public Money & Management*, vol. 25, no. 1, pp. 43-50.
- Mora, R., Moret, L., Ezpeleta, S., (2006). *La transversalidad como impulsoar de mejoras en la Administración Pública en un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales*. Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Morgan, C., y Murgatroyd, S., (1994). *Total Quality Management in the Public Sector: An international perspective*. London, England, Open University.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organizations*. Beverly Hills, C.A. Sage.

- Morgan, G., y Smircich, L. (1980). "The case for qualitative research". *Academy of Management Review*, vol. 5, no. 4, pp. 491-500.
- Morrison, E. W., y Milliken, F., (2000). "Organizational silence: a barrier to change and development in a pluralistic world". *Academy of Management Review*, vol. 25, no. 4, pp. 706-725.
- Morse, J. M., y Richards, L., (2002). *Read me first: for user's guide for qualitative methods*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Mukherjee, S., y Braganza, A., (1994). "Core Process Redesign in the public sector". *Management Services*, vol. 38, no. 6, pp. 6-8.
- Mumford, E., y Beekma, G. J., (1994). *Tools for Change and Progress: A socio-technical approach to business process re-engineering*. Cheshire, CG Publications.
- Mumford, E., y Hendricks, R., (1996). "Business Process Reengineering RIP". *People Management*, vol. 2, no. 9, pp. 22-28.
- Nesbitt, T. (1993). "Flowcharting Business Processes". *Quality*, vol. 32, no.3. pp. 34-38.
- Newitt, D. J. (1996). "Beyond BPR & TQM - Managing through processes: Is kaizen enough?" Institution of Electric Engineers (eds.), *Industrial Engineering*, London, U.K.
- Novaes, W., y Zingales, L., (2004). "Bureaucracy as a mechanism to generate information". *The Rand Journal of Economics*, vol. 35, no. 2, pp. 245-259.
- Oakland, J. S. (1993). *Total Quality Management*. Oxford, Butterworth-Heinemann.
- OCDE (1991). *La administración al servicio del público*. 2da. Edición. Madrid.
- OCDE (1997). "Iniciatives de qualitat en els serveis als països membres de la OCDE". *Papers de Formació. Servei de Formació Local. Diputació de Barcelona*, no. 41.
- OCDE (1999). "Cuestiones y evolución de la gestión pública. Examen 1996-1997". *Papers de Formació Municipal. Diputació de Barcelona*, no. 56.
- OECD (1996). "Integrating people management into public service reforms". *Public Management*. París.
- Ohno, T. (1978). *Toyota Production System. Beyond Large-Scale Production*. New York, NY, Productivity Press.
- Ojeda, A. (1993). *El estado social y crisis económica*. Madrid, Complutense.
- Oliás de Lima, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid, España, Prentice-Hall.
- Oliás de Lima, B. (1995). *Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid, Universidad Complutense.
- Oliás de Lima, B. (2002). "Nuevos Compromisos, viejos problemas: las cartas de servicio". En CLAD (eds.), en el *VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración*, Lisboa.

- Olías de Lima, B. (2007). "Rendimiento Institucional, ética y democracia". En Díaz-Méndez, A., y Cuellar-Martín, E. (eds.), *Administración Inteligente*, Madrid, Agencia de Evaluación y Calidad, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas, pp. 179-195.
- Osborne, D., y Gaebler, T., (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona España, Paidós Estado y Sociedad.
- Osborne, D., y Plastrik, P., (1998). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona, España, Paidós.
- Ostroff, F. (1999). *The horizontal organization*. New York. N.Y., Oxford University Press.
- Palacín-Saénz, B. (2000). Aseguramiento de Calidad en el Ayuntamiento de Logroño. *Artículo de la Federación Española de Municipios y Provincias*, pp. 1-180.
- Palacios, J., Fulgueiras, J., Catalina, C., (2001). La medición de calidad de los Servicios Socioculturales en la Administración Local: el caso de Alcobendas. *GAPP*, no. 20, pp. 119-134.
- Pall, G. A. (1987). *Quality Process Management*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Palmberg, K. (2005). "Experiences of implementing process management-case studies with a focus on organizational issues". En QMOD y Universidad de Palermo (eds.), *Quality Management and Organizational Development*, QMOD 2005, 29 y 30 de junio, Palermo.
- Palmberg, K., y Garvare, R., (2006). "Sustained quality management: how to receive the Swedish quality award twice". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 23, no.1, pp. 42-59.
- Papavassiliou, G., Ntioudis, S, Abecker, A., Mentzas, G., (2003). "Supporting Knowledge-Intensive work in Public Administration Processes". *Knowledge and Process Management*, vol. 10, no.3, pp. 164-174.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V., Berry, L., (1988). "SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality". *Journal of Retailing*, vol. 64, pp. 12-40.
- Pardo del Val, M. (2004). "La dirección participativa como elemento dinamizador en los cambios organizativos". *Publicacions de la Universitat de Valencia*. Valencia, España.
- Parrado-Díez, S. (2000). "El Benchmarking como herramienta para mejorar la calidad del servicio público". En Instituto Vasco de Administración (eds.), *Experiencias de modernización administrativa en España, Francia y Latinoamérica*, Madrid, España.
- Parrado-Díez, S. (2001). "El enfoque participativo de la gestión de la calidad y los objetivos organizativos: ¿Convergencia o divergencia? Un análisis empírico". En el V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, La Laguna Tenerife.
- Parrado-Díez, S., y Ruiz-López, J., (1999). "La gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis". *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 54, pp. 179-213.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods (3ª edición)*. Thousand Oaks, Sage Publications Inc.

- Peters, B. J. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Peters, B., y Pierre, J., (1998). "Governance without government? Rethinking public administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, no.2, pp. 223-243.
- Peters, T., y Waterman, R., (1982). *In search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*. New York, N.Y., Harper & Row.
- Pettigrew, A. M. (1990). "Longitudinal Field Research: Theory and Practice". *Organization Science*, vol. 1, no. 3, pp. 267-292.
- Pettigrew, A. M. (1997). "What is a processual analysis?" *Scandinavian Journal of Management*, vol. 13, no. 4, pp. 337-348.
- Pettigrew, A., Woodman, R., Cameron, K., (2001). "Studying organizational change and development: challenges for future research". *Academy of Management Journal*, vol 44, no.v4, pp. 697-713.
- Poister, T., y Harris, R., (1997). "The impact of TQM on Highway Maintenance: Benefit/Cost implications". *Public Administration Review*, vol. 57, no. July-August, pp. 294-302.
- Pollit, C. (1990). *Managerialism and the Public Service: The anglo-american Experience*. Oxford, Blackwell.
- Pollit, C. (1994). "The citizen's charter: A preliminary analysis." *Public Money & Management*, vol. 14, no. 2.
- Pollit, C. (2006). "Ten ways to make quality improvement unsustainable". En EU2006.fi (eds.), *4th Quality Conference for Public Administration*, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland, pp. 95-106.
- Pollit, C., y Bouckaert, G., (2000). *Public Management Reform*. Oxford, Oxford University Press.
- Poole, M., y Van de Ven, A., (1989). "Using a paradox to build management and organization theory." *Academy of Management Review*, vol. 14, no. 4, pp. 562-578.
- Popper, K. (1979). *Objectives Knowledge. An evolutionary approach*. Oxford, Clarenton, Press.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage: Creating Sustaining superior performance*. New York N.Y., Free press.
- Posner, B., y Rothstein, L., (1994). "Reinventing the Business of Government: An interview with change catalyst David Osborne". *Harvard Business Review*, no. 94306, pp. 133-142.
- Powell, T. C. (1995). "Total Quality Management as Competitive Advantage: A review and empirical study". *Strategic Management Journal*, vol. 16, no. 1, pp. 15-37.
- Powell, T. C., y Dent-Micallef, A., (1997). "Information Technology as competitive advantage: the role of human, business, and technology resources". *Strategic Management Journal*, vol. 18, no. 5, pp. 375-405.
- Prahalad, C. K., y Hamel, G., (1990). "The core competence of the corporation". *Harvard Business Review*, vol. 68, no. 3, pp. 79-91.

- Prajogo, D., y Sohal, A., (2004). "The sustainability and evolution of quality improvement Programmes- an Australian case study". *Total Quality Management*, vol. 15, no. 2, pp. 205-220.
- Prats i Català, J. (2000). "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: Las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias". En Longo, F., y Zafra, M., (eds.), *Pensar en lo Público*. Barcelona, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas y ESADE, pp. 83-145.
- Prats i Català, J. (2004). "De la burocracia al management, del management a la gobernanza. La transformación de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo". *INAP-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, Barcelona.
- Prats, J. (1989). "Formación de modelos organizativos y perfiles gerenciales en las Administraciones Públicas Españolas". En Ayuntamiento de Barcelona (eds.), *La formación para la Administración Local en los Noventa*. Barcelona.
- Prior, D., Stewart, J., Walsh, K., (1993). Is the Citizen's Charter a Charter for Citizens? *The Belgrave Papers. The Local Government Management Board*, Luton, no. 7, pp. 1-45.
- Rago, W. V. (1994). "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another point of view". *Public Administration Review*, vol. 54, no. 1, pp. 61-64.
- Rago, W. V. (1996). "Struggles in Transformation: A study in TQM, Leadership, and Organizational Culture in a Government Agency". *Public Administration Review*, vol. 56, no. May/June, pp. 227-234.
- Ramió-Matas, C. (1997). "Poder i conflicte a les organitzacions públiques". Barcelona, *Diputació de Barcelona y Fundació Carles Pi i Sunyer*. Instituto de Ediciones, no. 6.
- Ramió-Matas, C. (1999). "Desenvolupament organitzatiu de l'ajuntament gerencial. L'Ajuntament gerencial. Reflexions i propostes per gerencialitzar". *Diputació de Barcelona y Fundació Carles Pi i Sunyer*. Barcelona, Instituto de Ediciones, no. 12.
- Ramió-Matas, C. (2004). "El model directiu a les entitats locals". *Jornada sobre la funció directiva a les entitats locals*, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.
- Ramis-Pujol, J. (2007). "Methodologies for Practical relevance and Case Studies". *ESADE Working Papers-Research Note*, no. 8, pp. 1-26.
- Real Academia de la Lengua Española (1992). *Diccionario*. Madrid, España, Ediciones XXI.
- Reeves, C., y Bednar, D., (1994). "Defining quality: alternatives and implications". *Academy of Management Review*, vol. 19, no. 3, pp. 419-445.
- Rhodes, R. A. W., Dargie, M., Tut, C., (1997). *The state of Public Administration. A professional history*. London, Prentice Hall.
- Ritchie, J., y Lewis, J., (2003). *Qualitative Research Practice*. London England, Sage Publications.
- Robertson, R., y Ball, R., (2002). "Innovation and Improvement in the delivery of Public Services: The use of quality management within local government in Canada". *Public Organization Review*, no. 2, pp. 387-405.

- Robinson, A. (1991). *Continuous Improvement in Operations*. Cambridge, M.A., Productivity Press.
- Robson, A., Prabhu, V., Mitchell, E., (2002). "TQM enablers and business sustainability". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 19, no. 5, pp. 610-632.
- Rohleder, T., y Silver, E., (1997). "A tutorial on Business Process Improvement". *Journal of Operations Management*, no. 15, pp. 139-154.
- Romano, C. (1994). "Report Card on TQM". *Management Review*, vol. 83, no. 1, pp. 22-25.
- Rosenbloom, D. (2001). "History of Lessons for Reinventors". *Public Administration Review*, vol. 61, no. 2, pp. 161-165.
- Rossman, G. B., y Rallis, S., (1998). *Learning in the field: An introduction to qualitative research*. Thousand Oak, CA, Sage publications.
- Ruiz-Budría, L. A. (2005). "Aplicación de ISO 9000 en el Ayuntamiento de Logroño (ESPAÑA)". En el *Primer Encuentro Internacional ISO/IWA 4 para la gestión de la calidad en gobiernos locales*, Valencia, España. Septiembre de 2005.
- Rumelt, R. P., (1995). "Inertia and Transformation". En Montgomery, C. (ed.), *Resource based and evolutionary theory of the firm*. Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- Rusell, S. (2000). "ISO 9000: 2000 and the EFQM excellence model: competition and co-operation". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol.11, no.4-6, pp. s6547-s665.
- Sacanell, E. (2006). "Desarrollo hacia la Excelencia: El caso del Ayuntamiento de Getxo". En Euskalit (ed.) *1er. Congreso de Excelencia en la Gestión en las Administraciones Públicas*, 24-25 de mayo, Bilbao, Spain.
- Salgueiro, A. (1999). *Cómo Mejorar los Procesos y la Productividad*. Madrid, España, AENOR. Asociación Española de Normalización y Certificación.
- Saner, R. (2002). "Quality assurance for public administration: a consensus building vehicle." *Public Organization Review*, vol. 2, no. 4, pp. 407-415.
- Sapag Chain, N. (2001). *Evaluación de proyectos de inversión en la empresa*. México, D.F., Prentice-Hall.
- Saraph, J., Benson, P., Schroeder, R., (1989). "An instrument for measuring the critical factors of quality management". *Decision Sciences*, vol. 20, no. 4, pp. 810-829.
- Savory, P., y Olson, J., (2001). "Guidelines for using process mapping to aid improvement efforts". *Hospital Management Quarterly*, vol. 22, no.3, pp. 10-16.
- Sayol, J. H. (1992). *TQM: Field Manual*. New York, McGraw-Hill.
- Schein, E. (1993). "How can organizations learn faster? The challenge of entering the green room". *Sloan Management Review*, vol. 38, no. 2, pp. 85-92.
- Scherr, A. L. (1993). "A new approach to business process". *IBM Systems Journal* vol. 32, no. 1, pp. 80-98.



- Schiavo, L. L. (2000). "Quality Standards in the public sector: differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter initiative". *Public Administration*, vol. 78, no.3, pp. 679-698.
- Schneider, B., Brief, A., Guzzo, R., (1996). "Creating climate and culture for sustainable organizational change". *Organizational Dynamics*, vol. 24, no. 4, pp. 7-19.
- Schutz, A. (2003). "El sentido común y la interpretación científica de la acción humana". *En el problema de la realidad social. Escritos 1*. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu. Primera edición (1953).
- Schwandt, T. A. (1994). "Constructivism, Interpretivist approaches to Human Inquiry". En Denzin, N. K. y Lincoln, Y., (eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousands, Oaks, Sage Publications Inc., pp. 118-137.
- Seale, C. (1999). *The quality of qualitative research*. Oxford, Blackwell.
- Sekaran, U. (2000). *Research Methods for business*. New York, N.Y., Wiley Publications.
- Senden, M. (2006). "Changing business processes in the administration, The German Aerospace Centre". En EU2006.fi (eds.), *4th Quality Conference for Public Administration*, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland, pp. 40-42.
- Senge, P. (1990). *The fifth discipline*. New York. N.Y., Double Day.
- Sensenbrenner, J. (1991). "Quality Comes to City Hall." *Harvard Business Review* no. 69, pp. 64-75.
- Sensenbrenner, J. (1995). "The fourth Revolution in Government Change". *Quality & Participation*, vol. 3, no. 6.
- Shafritz, J. M., Ott, S., Hyde, A., (1991). *Public Management. The Essential Readings*. Chicago Illinois, U.S.A, Lyceum Books. Nelson Halls. 1991.
- Sharitzer, D., y Korunka, C., (2000). "New Public Management: Evaluating the success of Total Quality Management and Change Management interventions in Public Services from employees' and customers' perspectives". *Total Quality Management*, vol. 11, no. September, pp. S941-S953.
- Sheridan, J. (1997). "Kaizen Blitz". *Industry Week*, vol. 246, no. 16, pp. 19-27.
- Shewhart, W. (1931). *Economic control of quality of manufactured product*. New York, New York, Van Nostrand. Reimpresión en español en 1997 por editorial Díaz Santos.
- Shin, D., Kalinowski, J., El-enein, G., (1998). "Critical implementation issues in total quality management". *SAM advanced Management Journal*, vol. 63, no. 1, pp. 10-14.
- Short, J. E., y Venkatraman, N., (1992). "Beyond business process redesign: redefining Baxter's business network". *Sloan Management Review*, vol. 34, no.1, pp. 7-21.
- Siggelkow, N. (2007). "Persuasion with case studies". *Academy of Management Journal*, vol. 50, no. 1, pp. 20-24.
- Silverman, D. (2000). *Doing qualitative research: A practical Handbook*. London, Sage Publications Inc.

- Sinclair, D., y Zairi, M., (1995). "Effective process management through performance measurement Part II - benchmarking total quality -based performance measurement for best practice". *Business Process Management Journal*, vol. 1, no. 2, pp. 58-66.
- Singh, P., Feng, M., Smith, A., (2006). "ISO 9000 series of standards: comparison of manufacturing and service organisations." *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 23, no. 2, pp. 122-142.
- Singh, P., y Mansour-Nahra, P., (2006). "ISO 9000 in the public sector: a succesful case from Australia". *The TQM Magazine*, vol. 18, no. 2, pp. 131-142.
- Sinha, M. N. (1999). "Gaining perspectives: the future of TQM in public sectors". *The TQM magazine*, vol. 11, no. 6, pp. 414-418.
- Sirkin, H., y Stalk, G., (1990). "Fix the process, not the problem". *Harvard Business Review*, vol. 68, no. 4, pp. 26-33.
- Sitkin, S. B., Sutcliffe, K., Schroeder, R., (1994). "Distinguishing control from learning in total quality management, a contingency perspective". *Academy of Management Review*, vol. 19, no. 3, pp. 537-564.
- Skelcher, C. (1992). "Improving the quality of local public services". *The Service Industries Journal*, vol. 12, no. 4, pp. 463-477.
- Spear, S. (2004). "Learning to Lead at Toyota". *Harvard Business Review*, vol. 82, no. 5, pp. 78-86.
- Spector, B. A. (1999). "The horizontal Organization: what the organization of the future actually looks like and how it delivers value to customers". *Academy of Management Executive*, vol. 13, no. 2, pp. 97-98.
- Speller, S., y Ghobadian, A. (1993). "Change for the public sector". *Managing Service Quality*, no. July, pp. 29-32.
- Spencer, B. A. (1994). "Models of organization and total quality management: A comparison and critical evaluation". *Academy of Management Review*, vol. 19, no. 3, pp. 446-471.
- Stake, R. (1994). "Case Studies". En Denzin, N. K. y Lincoln, Y., (eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousands, Oaks, Sage Publications Inc., pp. 435-454.
- Stake, R. (2000). "The case study method in social inquiry". En Gomm, R., Hammersley, M., Foster, P., (eds.), *Case Study Method*. New York, Sage Publications.
- Stoddard, D. B., y Jarvenpaa, S., (1995). "Business Process Redesign: Tactics for Managing Radical Change". *Business Process Management Journal*, vol. 12, no. 1, pp. 81-107.
- Strauss, A. L. (1987). *Qualitative Analysis for social scientist*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Strauss, A. L., y Corbin, J., (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theories Procedures and Techniques*. Newbury Park, CA, Sage Publications Inc.
- Strauss, A. L., y Corbin, J., (1994). *Basic of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing grounded theory*. 2da. Edición. London, Sage Publications.

- Stringham, S. H. (2004). "Does quality management work in the public sector?" *Public Administration and Management*, vol. 9, no. 3, pp. 182-211.
- Styhre, A. (2001). "Kaizen, ethics, and care of the operations: Management after empowerment". *Journal of Management Studies*, vol. 38, no. 6, pp. 795-810.
- Suárez-Barraza, M. F., y Ramis-Pujol, J., (2005). "Continuous improvement under Alfred Schutz's approach of scientific interpretation and the common sense of human action". En QMOD y Universidad de Palermo (eds.), *Quality Management and Organizational Development*, QMOD 2005, 29 y 30 de junio, Palermo
- Suárez-Barraza, M. F., y Giner-Rodríguez, E., (2006). "Service Commitment to Citizens. Ajuntament d' Esplugues de Llobregat". En EU2006.fi (eds.), *4th Quality Conference for Public Administration*, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland, pp. 82-84.
- Suárez-Barraza, M.F., y Berges, A., (2006). "Caso de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza". Material de lectura del Módulo de Operaciones y Calidad, del *Master de Dirección y Gestión Pública de ESADE Business School*. Barcelona, pp. 1-26.
- Suárez-Barraza, M. F., y Lingham, T., (2007). "Kaizen within kaizen teams. Continuous and Process Improvements in a Spanish Municipality". En QMOD and University of Lund (eds.), *Quality Management and Organizational Development Conference*, QMOD 2007, Helsingborg, Sweedem.
- Suárez-Barraza, M. F., y Ramis-Pujol, J., (2008). "Process Standardisation and Sustainable Continuous Improvement: a closer look at the application of ISO 9000 to Logroño City Council (Spain)". *International Journal of Quality and Standards*. Paper Accepted to Publish with minor revisions (Noviembre 2007)."
- Susaki, K. (1987). *Competitividad en la fabricación*. Madrid, TGP-Hoshing-LTD.
- Svensson, G. (2006). "Sustainable quality management: a strategic perspective". *The TQM Magazine*, vol. 18, no. 1, pp. 22-29.
- Swiss, J. E. (1992). "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government". *Public Administration Review*, vol. 52, no. 4, pp. 7-18.
- Symons, R. T., y Jacobs, A., (1997). "Multi-level process mapping: A tool for cross-functional quality analysis". *Production and Inventory Management Journal*, vol. Fourth quarter, pp. 71-77.
- Taguchi, G. (1979). *Introduction to off-line quality control*. Tokyo Japón, Japanese Standard Asociation.
- Takeyuki, F. (1995). *Implementing C-JIT (New JIT): A practical approach*. Nagoya Japón, CHU-SAN-REN (Asociación Central Industrial de Japón).
- Talwar, R. (1993). "Business Reengineering - a strategy-driven approach". *Long Range Planning*, vol. 26, no. 6, pp. 22-40.
- Tamimi, N., y Sebastianelli, R., (1998). "The barriers to total quality management". *Quality Progress*, vol. 31, no. 6, pp. 57-60.
- Tanner, C., y Roncarti, R., (1994). "Kaizen Leads to breakthroughs in Responsiveness and the Shingo Prize at Critikon". *National Productivity Review*, vol. 13, no. 4, pp. 517-531.

- Tari, J. J. (2005). "Components of successful total quality management". *The TQM Magazine*, vol. 17, no. 2, pp. 182-194.
- Tari, J. J. (2006). "Improving service quality in a Spanish police service". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 17, no. 3, pp. 409-424.
- Tatikonda, L. U., y Tatikonda, J., (1996). "Top ten reasons your TQM efforts is failing to improve profit". *Production and Inventory Management Journal*, vol. 37, no. 3, pp. 5-9.
- Taylor, F. W. (1911). *Principios de la Administración Científica*. Buenos, Aires, Argentina., Editorial El Ateneo. Reimpresión 1979.
- Taylor, S. J., y Bogdan, R., (1984). *Introduction to qualitative research methods. The search for meanings*. New York, NY, John Wiley and Sons.
- Teece, D. J. (1998). "Capturing value from knowledge assets: the new economy, markets for know-how, and intangibles assets". *California Management Review*, vol. 40, no. 3, pp. 55-79.
- Teng, J., Grover, V., Fielder, D., (1994). "Re-designing business process using information technology". *Long Range Planning*, vol. 27, no. 1, pp. 95-106.
- Tenner, A., y De Toro, I., (1997). *Process Redesign: The implementation Guide for Managers*. Boston, MA, Addison Wesley Longman.
- Terziovski, M., y Power, D., (2007). "Increasing ISO 9000 certification benefits: a continuous improvement approach". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 24, no. 2, pp. 141-163.
- Thong, J., Yap, C., Seah, K., (2000). "Business Process Reengineering in the public sector: The case of the housing development board in Singapore". *Journal of Management Information Systems*, vol. 17, no. 1, pp. 245-270.
- Tinnila, M. (1995). "Strategic perspective to business process redesign". *Management Decision*, vol. 33, no. 3, pp. 25-34.
- Tonnesen, T. (2005). "Continuous Innovation through company wide employee participation". *The TQM Magazine*, vol. 17, no. 2, pp. 195-207.
- Torres, L. (2005). "Service Charters: Reshaping Trust in Government-The Case of Spain". *Public Administration Review*, vol. 65, no. 6, pp. 687-699.
- Torres, L. (2006). "Service Charters in Spain: Transparency and Citizen Empowerment or Government Marketing?" *Public Money & Management*, vol. 26, no. 3, pp. 159-164.
- Torrubiano-Galante, J. (2006). "Guía 5: Modelos de excelencia en el ámbito de la Administración Local". En FEMP, AEC y Grupo Galgano (eds.), *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública Local*. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid.
- Torrubiano-Galante, J. (2007). *La Administración Pública sin derroches. Cómo mejora la productividad y la calidad de los servicios públicos*. Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias y el Grupo Galgano.
- Tozawa, B. and N. Bodek (2002). *Kaizen Rápido y Fácil*. Madrid, TGP Hoshin.

- Trist, E. (1989). "The assumption of Ordinariness as a Denial Mechanism: Innovation and Conflict in a Coal Mine". *Human Resource Management*, vol. 28, no. 2.
- Ungan, M. (2006a). "Standardization through process documentation". *Business Process Management Journal*, vol. 12, no. 2, pp. 135-148.
- Ungan, M. (2006b). "Towards a better understanding of process documentation". *The TQM Magazine*, vol. 18, no. 4, pp. 400-409.
- Upton, D. (1996). "Mechanism for building and sustaining operations improvement". *European Management Journal*, vol. 14, no. 3, pp. 215-218.
- Ustaran, J. M. (1995). "Programa de Mejora Continua de la Calidad Total". Manuscrito no publicado del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Van de Ven, A. H. (1992). "Suggestions for studying strategy process: a research note". *Strategic Management Journal*, vol. 13, pp. 169-188.
- Van de Ven, A. H., y Huber, G., (1990). "Longitudinal Field Research Methods for studying processes of organizational change". *Organization science*, vol. 1, no. 3, pp. 213-219.
- Van de Ven, A. H., y Poole, M., (1995). "Explaining Developments change in organizations". *Academy of Management Review*, vol. 20, no. 3, pp. 510-540.
- Van der Wiele, A., Dale, B. G., Williams, A., (1997). "ISO 9000 series registration to total quality management: the transformation journey". *International Journal of Quality Science*, vol. 2, no. 4, pp. 236-252.
- Van der Wiele, T., y Williams, A., (2002). "Quality management over a decade: A longitudinal study". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 19, no. 5, pp. 508-523.
- Venkatraman, N. (1994). "IT-enabled business transformation: From automation to business scope redefinition". *Sloan Management Review*, vol. 35, no. 2, pp. 73-87.
- Vernis-Domènech, A. (2001). "Managing Public-Private collaborations in social services. The case of New York and Barcelona". En *Human Resource Global Management Conference*, Barcelona, Spain.
- Vicen, J. (2001). "Las administraciones locales y la calidad: Un sistema de indicadores integrado con un modelo de excelencia en la gestión". En Junta de Castilla León (eds.), *La Calidad en las Administraciones Públicas: Un reto para el siglo XXI*. Consejería de Presidencia.
- Vicen, J. (2006). "Un modelo de presupuesto vinculado en la gestión por procesos en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat". En el CLAD (eds.), *Conferencia de la Administración Pública en Iberoamerica*, noviembre, Ciudad de Guatemala.
- Vinzant, J., y Vinzant, D., (1996). "Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices". *Public Administration Quarterly*, vol. 20, no. Summer, pp. 201-219.
- Vonk, J. (2005). "Process Improvement in Business Permits through Kaizen". *Innovations Management*, no. Spring, pp. 33-34.

- Voss, C., Tsikriktsis, N., Frohlich, M., (2002). "Case research in operations management". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 22, no.2, pp. 195-219.
- Wagenhheim, G., y Reurink, J., (1991). "Customer Service in Public Administration". *Public Administration Review*, vol. 51, no. May/June, pp. 263-269.
- Waldo, D. (1967). *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. México, D.F., Trillas.
- Walsh, K. (1991). "Quality and Public services". *Public Administration*, vol. 69, no. Winter, pp. 503-514.
- Walsh, P. (1996). "Finding Key performance drivers: Some new tools". *Total Quality Management*, vol. 7, no. 5, pp. 509-519.
- Ward, J. (1994). "Continuous Process Improvement". *Information Systems Management*, vol. 11, no. 2, pp. 74-77.
- Watanabe, S. (1991). "The Japanese quality control circle: Why it works". *International Labour Review*, vol. 130, no. 1, pp. 57-80.
- Watson, B. (2002). "Management problems in the public sector". *Public Money & Management*, no. July-September.
- Watson, R. (1998). "Implementing self-managed process improvement teams in a continuous improvement environment". *The TQM Magazine*, vol. 10, no. 4. pp. 246-253.
- Weber, M. (1922). *Economía y Sociedad*. Madrid, España, Fondo de Cultura Económica FCE. Segunda reimpresión, 2002.
- Westbrook, R. (1995). "Organizing for total quality. Case research from Japan." *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 12, no. 4, pp. 8-25.
- Whiting, J. T. (1994). "Reengineering the corporation: A historical perspective and critique". *Industrial Management*, vol. 36, no. 6, pp. 14-16.
- Wilkinson, A., Redman, T., Snape, E., Marchington, M., (1998). *Managing with Total Quality Management: Theory and Practice*. London, Macmillan.
- Wilson, D. C., y Rosenfeld, R. H., (1990). *Managing Organization*. London, McGraw-Hill.
- Wilson, L., y Durant, R., (1994). "Evaluating TQM: The case for a theory driven approach". *Public Administration Review*, vol. 54, no. 2, pp. 137-145.
- Wipper, L. R. (1994). "Oregon Department of Transportation Steers Improvement with performance measurement". *National Productivity Review*, vol. 13, no. 3, pp. 359-367.
- Wittenberg, G. (1994). "Kaizen, The many ways of getting better". *Assembly Automation*, vol. 14, no. 4, pp. 12-17.
- Womack, J., Jones, D., Roos, D., (1990). *The machine that changed the world*. New York, N.Y., Rawson, Associates.
- Xie, M., y Goh, T., (1999). "Statistical techniques for quality". *The TQM Magazine* vol. 11, no. 4, pp. 238-242.

- Yapp, C. (2005). "Innovation, Futures Thinking and Leadership". *Public Money & Management*, vol. 25, no. 1, pp. 57-60.
- Yasin, M., Wafa, M., Small, M., (2001). "Just-in-time implementation in the public sector. An empirical examination". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 21, no. 9, pp. 1195-1204.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research, Design and Methods*. Thousands Oaks, California Estados Unidos, Sage Publications.
- Yingling, R. (1997). "How to management key business Processes". *Quality Progress*, vol. 30, no. 4, pp. 107-110.
- Ysa, T. (2004). *"Partenariados público-privados locales: Los casos de Estados Unidos y el Reino Unido"*. Tesis Doctoral sin Publicar del departamento de Derecho Constitucional y Ciencias Políticas. Universidad de Barcelona, pp. 1-298.
- Yu-Yuan Hung, R. (2006). "Business Process Management as Competitive advantage: a review and empirical study". *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 17, no. 1, pp. 21-40.
- Zairi, M. (1991). *Total Quality Management for engineers*, Woolhead Publishing Ltd.
- Zairi, M. (1997). "Business Process Management: A boundaryless approach to modern competitiveness". *Business Process Management Journal*, vol. 3, no. 1, pp. 64-80.
- Zairi, M. (2001). "Total quality management sustainability-what it means and how to make it viable". *International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 19, no. 5, pp. 502-507.
- Zairi, M. (2005). "TQM Sustainability: How to maintain its gains through Transformational Change". En *ASQ World Conference on Quality and Improvement Proceedings*, ABI/Inform Global, pp. 1-35.
- Zairi, M., Letza, S., Oakland, J., (1994). "Does TQM impact on bottom line results?" *The TQM Magazine*, vol. 6, no. 1, pp. 38-43.
- Zairi, M., y Sinclair, D., (1995). "Business Process Re-engineering and process management: A survey current practice and future trends in integrated management". *Management Decision*, vol. 33, no. 3, pp. 3S-16S.
- Zand, D. E., y Sorensen, R. E., (1975). "Theory of Change and effective use of management science". *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, no. 4, pp. 523-545.
- Zeithaml, V., Parasuraman, A., Berry, L., (1993). *Calidad Total en la Gestión de Servicios*. Madrid, España, Díaz Santos.
- Zeitz, G. (1996). "Employee attitudes toward Total Quality Management in an EPA Regional office". *Administration & Society*, vol. 28, no. 1, pp. 120-140.
- Zhang, Z. (2000). "Developing a model of quality management methods and evidence their effects of business performance". *Total Quality Management*, vol. 11, no. 1, pp. 129-137.