

# En la búsqueda de un espacio de sostenibilidad: un estudio empírico de la aplicación de la mejora continua de procesos en ayuntamientos españoles\*

Manuel F. Suárez-Barraza\*\* & José Á. Miguel-Dávila\*\*\*

## resumen

Los gobiernos locales no han estado exentos de los cambios que ha sufrido el entorno global de los negocios. De hecho, algunos ayuntamientos españoles desde principios de los años noventa del siglo pasado han aplicado aproximaciones gerenciales tales como la mejora continua de procesos (MCP), con el fin de mejorar sus procesos y servicios públicos. Con base en el contexto anterior, la pregunta de investigación que rige este estudio es: ¿Cómo pueden las administraciones locales sostener la mejora continua de procesos? Emergen de esta investigación un conjunto de etapas y niveles evolutivos, resultado de la aplicación de la MCP, así como un esquema conceptual en forma de fotografía fija sintética –el espacio de sostenibilidad–, que muestra los elementos necesarios para sostener la MCP a lo largo de los años.

**palabras clave:** sostenibilidad, mejora continua de procesos, esquema conceptual (espacio de sostenibilidad), gestión pública, gobiernos locales, España.

## abstract

The search for a space for sustainability: an empirical study for applying ongoing process improvement in Spanish town/city councils

Local governments have not been exempt from the changes which the global business setting has suffered. In fact, some Spanish town/city councils have been applying managerial approaches such as ongoing process improvement (OPI) since the start of the 1990s to improve their public processes and services. Based on the foregoing context, the research question governing this study has been, "How can local administrations sustain OPI?" A set of evolutionary stages and levels emerged from this investigation resulting from applying OPI, such as a conceptual scheme for fixed synthetic photography (the space for sustainability) showing the necessary elements for sustaining OPI throughout the years.

**key words:** sustainability, ongoing process improvement, conceptual scheme (sustainability space), public management, local government, Spain.

## résumé

À la recherche d'un espace de durabilité: une étude empirique de l'application de l'amélioration continue de procédures dans les municipalités espagnoles

Les gouvernements locaux n'ont pas été exempts des changements de l'environnement global du monde des affaires. De fait, certaines municipalités espagnoles ont appliqué, à partir des années 90, des approches de gestion telles que l'amélioration continue de procédures ("Mejora Continua de Procesos (MCP)"), dans le but d'améliorer les procédures et services publics. Sur base de ce contexte, la question posée par cette recherche est la suivante: Comment les Administrations Locales peuvent-elles soutenir l'Amélioration Continue de Procédures? Un ensemble d'étapes et de niveaux d'évolutions émergent de cette recherche, en tant que résultat de l'application de l'amélioration continue de procédures, ainsi qu'un schéma conceptuel sous forme de photographie synthétique fixe - espace de durabilité -, qui nous montre les éléments nécessaires pour soutenir l'amélioration continue de procédures au cours des années.

**mots - clés:** sustentabilidade, melhoria continua de processos, esquema conceitual (espaço de sustentabilidade), gestão pública, governos locais, Espanha.

## resumo

Na busca de um espaço de sustentabilidade: um estudo empírico da aplicação da melhoria continua de processos em governos municipais espanhóis

Os governos locais também não têm permanecido isentos das mudanças que têm sofrido o entorno global dos negócios. Inclusive, alguns governos municipais espanhóis, desde princípios dos anos noventa, têm aplicado aproximações gerenciais tais como a Melhoria Contínua de Processos (MCP), com o objetivo de melhorar seus processos e serviços públicos. Baseado no contexto anterior, a pergunta de pesquisa que rege este estudo é: Como as Administrações Locais podem sustentar a Melhoria Contínua de Processos? Emergem desta pesquisa um conjunto de etapas e níveis evolutivos resultado da aplicação da MCP, assim como, um esquema conceitual em forma de fotografia fixa sintética –o espaço de sustentabilidade–, que nos mostra os elementos necessários para sustentar a MCP no decorrer dos anos.

**palavras chave:** sustentabilidade, melhoria continua de processos, esquema conceitual (espaço de sustentabilidade), gestão pública, governos locais, Espanha.

\* Trabajo surgido de la tesis doctoral "La sostenibilidad de la mejora continua de procesos. Un estudio en los ayuntamientos de España", defendida y aprobada en el marco del doctorado PhD in Management Science, en mayo de 2008 por el primer autor, en la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (Esade) de la Universidad Ramon Llull de Barcelona, España. Se expresa un agradecimiento especial al director de tesis, doctor Joan Ramis Pujol.

\*\* PhD in Management Science. Profesor investigador de la Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas (Egade), Zona Centro, Tecnológico de Monterrey Campus Toluca, México, y profesor visitante del Esade Business School - Ramon Llull University en Barcelona, España.

**Correo electrónico:**  
Manuelfrancisco.suarez@itesm.mx

\*\*\* PhD in Administración y Dirección de Empresas. Catedrático E.U. de Organización de Empresas, Universidad de León, España.

**Correo electrónico:**  
jam.davila@unileon.es



Suárez-Barraza, M.F. & Miguel-Dávila, J.Á. (2009). En la búsqueda de un espacio de sostenibilidad: un estudio empírico de la aplicación de la mejora continua de procesos en ayuntamientos españoles. *Innovar*, 19(35) 47-64.

Clasificación JEL: H83.

Recibido: octubre de 2008.

Aprobado: agosto de 2009.

Correspondencia: Manuel Suárez. Avenida Las Torres s/n Casi Esquina con Avenida Tecnológico. San Salvador Tizatlalli. Metepec, Estado de México, México, CP 52172.

## Introducción

Los argumentos de obtener una ventaja competitiva en un sector de mercado específico a través de la mejora continua de procesos (MCP) son razones obvias, pero 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, 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).

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 o ejecutar sus procesos de manera más eficaz y eficiente, para que la gestión municipal cueste menos (ahorro económico), hasta generar un posible equilibrio con el principio de la legalidad, que les permite, sin llegar a la rigidez, orientar y aproximar las decisiones políticas en conjunto con los ciudadanos, con el fin de mantener las prestaciones sociales vigentes (Mendoza, 1991; Díaz Méndez y Cuéllar Martín, 2007). Durante este viaje de transformación, los ayuntamientos españoles que decidieron tomar el reto, han ido evolucionando desde gestionar sus instituciones a través del modelo clásico burocrático, hasta alcanzar nuevas formas de gestión en las 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 (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<sup>1</sup> de gestión provenientes

del sector privado –gestión por calidad total (TQM)<sup>2</sup>, 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, equipos de mejora, 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; Suárez Barraza y Lingham, 2008). En todos estos años en los que algunos ayuntamientos españoles han implantado y gestionado sus instituciones según la lógica de la MCP –de manera directa o indirecta–, se han conseguido 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).

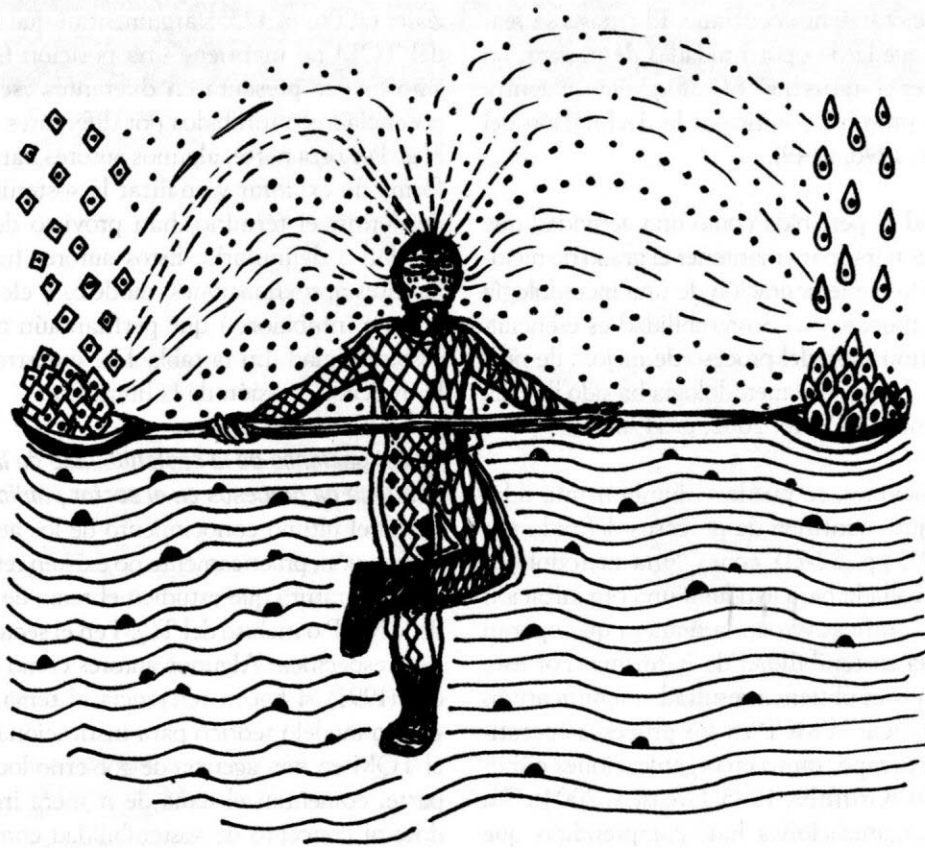
Ante el contexto antes señalado, resulta primordial comprender cómo han logrado sostener la aplicación de la MCP a lo largo de todos estos años, en un ámbito tan característico como lo es el ámbito local. Entendemos el concepto de “sostenibilidad” como el mantenimiento de las mejoras implantadas a través de un esfuerzo de aplicación de la MCP a lo largo de los años. Dicho término conceptual 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). Sin embargo, en el ámbito del sector público la literatura muestra pocos estudios del término *sostenibilidad* (Loomba y Spencer, 1997; Jones, 2000; Pollit, 2006), y si se analizan aún más concretamente las referencias que se centran en administraciones locales españolas, lo encontrado en la literatura es insuficiente, por no decir inexistente.

Partiendo de esta área de conocimiento, la presente investigación tuvo como propósito principal, 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 dos objetivos que sirvieron de guía en el desarrollo del trabajo: 1) aumentar

<sup>1</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, dado que 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 in-

novar su propia gestión pública a partir de los conceptos que se fundamentan en cada uno de ellos (los modelos de mejora).

<sup>2</sup> Se utilizará la abreviación en inglés TQM (*Total Quality Management*) para referirnos a esta aproximación gerencial dentro de este artículo, por el hecho de ser el término más conocido en la literatura del tema.



la comprensión de la sostenibilidad de la mejora continua de procesos en las administraciones públicas, específicamente a nivel local, y 2) formular un marco o esquema conceptual teórico de la sostenibilidad de la mejora continua de procesos en las administraciones locales. Los objetivos fueron sustentados en la pregunta central de investigación que guió el estudio durante su realización. Dicha pregunta fue la siguiente: ¿Cómo pueden las administraciones locales sostener la mejora continua de procesos? Además, de allí surgen otras dos sub-preguntas: 1) ¿Cómo se aplica y evoluciona la mejora continua de procesos en las administraciones locales?, y 2) ¿Cómo se presenta la sostenibilidad de la mejora continua de procesos en las administraciones locales?

### La sostenibilidad de la mejora continua de procesos

#### Definición del concepto y modelos teóricos del sector privado

El término que se ha venido utilizando desde el apartado anterior ha sido el de “sostenibilidad”, el cual no debe confundirse con el de “desarrollo sostenible medioambiental” (Zairi, 2005)<sup>3</sup>. El concepto utilizado en este ar-

tículo se circunscribe a la idea acuñada por Juran (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 Juran (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 que se encuentren durante este control, es sumamente necesario sostener lo ganado (Juran y Gryna, 1988; Juran, 1990). En otras palabras, mantener lo ganado gira en torno a incrementar la eficiencia de los procesos, satisfacer a los clientes y generar ahorros en recursos y costes, además de fortalecer las habilidades del personal mediante una formación efectiva (Dale, 1996). En lo relacionado con estas ideas de *sostener lo ganado* y *de constancia en el propósito*, la literatura señala dos intentos de definir el concepto de *sostenibilidad*, aunque cabe destacar que cada una de las definiciones se encuentra contextualizada y, por tanto, circunscrita al propósito de cada investigación en la que se presenta:

- “Incrementar el ritmo de la mejora y al mismo tiempo sostener lo ganado. Esto es, el mantenimiento de un

<sup>3</sup> El desarrollo sostenible, de acuerdo con Zairi (2005, p. 176), está basado en una necesidad percibida de valorar el deterioro ambiental del planeta, de tal manera que el mantenimiento y cuida-

do del sistema medioambiental representa un compromiso actual para cualquier individuo, organización y nación del mundo, con el fin de sostenerlo para las futuras generaciones.

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).

- “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).

Ante estas definiciones, se puede vislumbrar una relación entre la mejora continua de procesos definida por Harrington (1991, pp. 20-21) como “una metodología sistemática desarrollada para ayudar a una organización a tener avances significativos en la manera que operan sus procesos”, y la sostenibilidad de la misma. Por esta razón, algunos autores obtienen resultados significativos al momento de aplicar la MCP en sus procesos operativos a lo largo del tiempo, tanto en organizaciones públicas como privadas (Griffiths, 1998, Greasley, 2004). Sin embargo, estas organizaciones han comprendido que sostener las mejoras es un tema difícil y complejo (Kaye y Anderson, 1999).

Otros autores no definen exactamente la sostenibilidad, sino que simplemente se limitan a describirla en términos generales para delimitar su investigación. De esta manera, Harkness et ál. (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, donde 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 ál., 1996; Prajogo y Sohal, 2004). Estos estudios aportan 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 (Isacksson, 2006). Al respecto, Zairi (2005, p. 184) concluye que el desarrollo de una cultura de mejora continua y aprendizaje sólo se consigue gracias a la aplicación sostenida de innovaciones en los procesos. Por su parte, Ashari-Idris 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 en diferentes escenarios que son potenciados o inhibidos por diferentes factores o variables. Por otra parte, algunos autores han optado por otra forma de explorar y analizar la sostenibilidad: en lugar de definir el término, han provisto de resultados que ayudan a delimitarlo. Estos autores han propuesto diferentes aproximaciones, modelos y elementos (facilitadores e inhibidores) que perfilan aún más en detalle la sostenibilidad. En la tabla 1 se muestra un resumen de la indicada revisión de la literatura.

### **Investigaciones de la sostenibilidad de la mejora continua de procesos en el sector público**

Hasta el último conocimiento de los autores de esta investigación, 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) sí hacen referencia al tema, presentando su propio modelo teórico 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 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; McAdam et ál., 2002; Moore, 2005; Tari, 2006; Suárez Barraza y Ramis Pujol, 2008).

Loomba y Spencer (1997) proponen un modelo teórico basados en diferentes estudios empíricos que han analizado los factores 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. Su conclusión giró en torno a cuatro elementos (rendimiento, trabajo en equipo, aprendizaje y entorno) que conforman el ciclo de su modelo. Estos elementos pueden proporcionar un reforzamiento tanto positivo como negativo al éxito de la implementación del esfuerzo de mejora (TQM para este estudio). Por otra parte, aunque la explicación del modelo de los autores no especifica el tema de la sostenibilidad de manera directa, sí concluye que existen suficientes experiencias positivas derivadas de la aplicación de los elementos y sus correspondientes actividades de mejora que integran el modelo, el rendimiento general de la agencia pública puede mejorar. Se prueba con ello, con un trabajo cuantitativo, la importancia de sostener las mejoras ganadas en los procesos a lo largo del tiempo.

**TABLA 1. Resumen de las investigaciones de sostenibilidad de la mejora continua de procesos (facilitadores e inhibidores)**

Elemento o dimensión	Upton (1996)	Bessant y Caffyn (1997)	Dale et ál. (1997)	Kaye y Anderson (1999)	Bateman (2005)
<b>Procesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de estructuras para detener los fallos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de una técnica para la resolución de problemas de manera formal.</li> <li>Fallos a la hora de implantar cambios sugeridos.</li> <li>Falta de formación efectiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fallos a la hora de cumplir proyectos.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>La necesidad de seguir el ciclo de PDCA (planear, hacer, verificar y actuar, siglas en inglés de <i>Plan, Do, Check, Act</i>) en todas las actividades de mejora y tareas de los procesos de trabajo.</li> </ul>
<b>Estrategia y objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Clarificar metas e ideas comunes de la dirección.</li> <li>Enfoque consistente de las actividades de mejora, para generar un crecimiento integral.</li> <li>Campaña de mejora continua sustentada en un plan creíble.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambios en la dirección y estrategia organizacional.</li> <li>Falta de una estrategia de la mejora continua organizacional.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecimiento de objetivos a largo plazo.</li> <li>Establecimiento de objetivos y metas vinculadas a las actividades de mejora continua.</li> <li>Los gerentes deben cuidar la estrategia a largo plazo y generar objetivos medibles para asegurar el rendimiento de los procesos.</li> <li>Los objetivos del negocio y las variables clave de la sostenibilidad deben estar vinculados a la visión y a los planes del negocio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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 organización, compromiso, comprensión y apoyo en todo momento de la dirección, alto involucramiento de los mandos intermedios y supervisores.</li> </ul>
<b>Liderazgo y motivación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fallos por causa de un vacío en la motivación del por qué 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 activo demostrado por todos los gerentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La alta dirección y los mandos intermedios trabajan de manera involucrada y comprometida.</li> </ul>
<b>Cultura de la organización</b>		<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 mejora continua, comunicación efectiva, equipos multidisciplinarios)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se aplica el ciclo PDCA en sus tres niveles (organizacional, de procesos e individual), provocando un entorno centrado en la mejora continua.</li> </ul>
<b>Medición e información</b>		<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>
<b>Misceláneo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selección de proyectos basados en la habilidad para mejorar 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:

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 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%. Por último, Pollit (2006) propone vigilar los fallos o posibles inhibidores para conseguir que la mejora de la calidad de los servicios públicos se sostenga en el tiempo. Algunos de los fallos indicados son: i) la posible concepción del esfuerzo como un intento político de generar pu-

bilidad para producir un mayor poder a su estrato; ii) la “tradicional” resistencia al cambio de los grupos técnicos y profesionales de la institución pública, que ya vienen trabajando con un método y procedimientos establecidos; y iii) que el posible esfuerzo de mejora se sustente en alguna nueva reforma de modernización que se encuentra de moda en los gobiernos centrales.

### Metodología de la investigación

La metodología de investigación utilizada para conducir el presente estudio fue la interpretativista de base cualitativa. Surgida de las ciencias sociales<sup>4</sup>, este tipo de metodología 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. Con ella se busca identificar el o los significados que este fenómeno tiene para los propios actores (Patton, 2002), utilizando un amplio rango de prácticas o métodos interpretativos, para aumentar la comprensión del fenómeno (Denzin y Lincoln, 2000, p. 3). 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 (Strauss y Corbin, 1994; Patton, 2002).

Este tipo de diseño metodológico está pensado para construir teoría a partir de los hallazgos que afloran en los casos de estudio analizados (Einsehardt, 1989). Por tal motivo, el proceso de construcción de la teoría es una comprensión del cómo y el porqué una administración local ha logrado sostener su esfuerzo de MCP a lo largo de los años (Van de Ven y Poole, 1995). La estrategia principal utilizada fue el análisis por caso de estudio (Stake, 2000; Nieto y Pérez, 2000; Yin, 2003). Según 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. Aprovechando las particularidades de este método, fue posible observar en los casos de estudio seleccionados diversos contextos, en los que existieron una serie de situaciones, hechos y ocasiones, que permitieron enfocar la investigación desde una visión holística del fenómeno

(Stake, 1994). El diseño metodológico utilizado fue el de un caso longitudinal y tres retrospectivos (Leonard Barton, 1990), teniendo con ello un total de cuatro ayuntamientos seleccionados. De acuerdo con Leonard Barton (1990), la combinación de casos de estudio longitudinales con retrospectivos permite reducir el sesgo potencial al momento de recolectar los datos, además de facilitar la identificación profunda de códigos y patrones en los datos obtenidos.

### Selección de los casos de estudio

Dada la naturaleza de la metodología y las preguntas de investigación planteadas, se seleccionaron cuatro casos de estudio correspondiente a cuatro ayuntamientos españoles (ver tabla 2) siguiendo el criterio de “muestreo teórico” (*theoretical sample*) (Strauss y Corbin, 1994), 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 la 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 a un punto en que no se encontrarán más resultados (*insights*), aunque se siga el muestreo (más casos).

Los principales criterios de selección de los casos en este muestreo teórico son descritos a continuación:

- De todo el espectro del sector público, sólo se seleccionaron casos de estudio en ayuntamientos o administraciones locales.
- Ayuntamientos que hubieran o estuvieran adaptando estas técnicas en su nivel micro o de tercer nivel del trabajo mismo (funcionamiento interno); es decir, en su gestión operativa, en el lugar donde se realizan los procesos y se producen y proveen los servicios públicos.
- Sólo se seleccionaron aquellos ayuntamientos españoles que hubieran realizado un esfuerzo de MCP y que, por tanto, contaran con los recursos financieros y humanos para encaminarlo (ayuntamientos que cubren una población superior a 50.000 habitantes atendidos).
- Ayuntamientos que hubieran sostenido el esfuerzo de aplicación de la MCP al menos cinco años y que

<sup>4</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 hermenéutica (teología, filosofía, literatura crítica), la heurística (psicología humanista) y la semiótica (lingüística), entre otras (Patton, 2002).

**TABLA 2. Descripción de los cuatro casos de estudio seleccionados**

Ayuntamiento	Enfoque metodológico	Estatus de la MCP	Otros criterios de selección	Número de empleados
Ayuntamiento "A" (situado en el área metropolitana de Barcelona)	Longitudinal (2 años de intervención)	La MCP aplicada y sostenida por más de 15 años	Ayuntamiento español reconocido por su amplia experiencia en sistemas de gestión relacionados con la excelencia, la MCP y la calidad total. Este ayuntamiento ha sido certificado con varios premios de calidad y excelencia en su gestión, tales como el Premio Iberoamericano de la Calidad en el año 2000 y una mención especial del jurado del European Foundation of Quality Management (EFQM) en el mismo año.	296
Ayuntamiento "B" (situado en la Comunidad Autónoma de Madrid)	Retrospectivo	La MCP aplicada y sostenida por cerca de 20 años	Ayuntamiento español reconocido por su amplia experiencia en sistemas de gestión relacionados con la excelencia, la MCP y la calidad total. El ayuntamiento "B" obtuvo los 500 puntos correspondientes para obtener el Premio del Sello de Oro de la EFQM en el año 2004.	1.140
Ayuntamiento "C" (Capital de la Comunidad Autónoma de Aragón)	Retrospectivo	Inicio y desarrollo de la aplicación de la MCP, por cerca de 5 años	Ayuntamiento español que inició y lleva en desarrollo la aplicación de un sistema de calidad bajo la norma ISO 9000, realizado en su Gerencia de Urbanismo.	4.500 Ayuntamiento Gerencia de Urbanismo 500
Ayuntamiento "D" (Capital de la Provincia de Álava)	Retrospectivo	Esfuerzo de la MCP que fracasó para volverse a retomar	Ayuntamiento español que inició la aplicación de un programa de gestión por calidad total, y que por diferentes razones lo abandonó temporalmente, para volverlo a retomar.	2.200

Fuente:

tuvieran memorias de trazabilidad del mismo. Igualmente, se consideró un ayuntamiento que fracasó en su primer intento por aplicar la MCP, teniendo de esta manera no sólo casos exitosos.

- Ayuntamientos (en los casos de éxito) que fueran 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 con las características del enfoque metodológico dual para los casos de estudio (longitudinal y retrospectivo).

### Recolección de datos

La recolección de los datos se realizó utilizando cinco métodos: 1) observación directa; 2) observación participativa no intrusiva; 3) análisis documental; 4) entrevistas en profundidad semiestructuradas, y 5) diario del investigador, en ese orden secuencial. Durante la recolección de datos se dedicó una especial atención a la triangulación de los cinco métodos, los cuales convergían en el mismo conjunto de hechos, con el fin de fortalecer la validez interna del estudio (Einsenhart y Graebner, 2007).

#### Observación directa

La observación directa consistió en la realización de recorridos y visitas por parte de los autores (investigadores) a los lugares o sitios de trabajo donde los procesos se realizaban; es decir, donde se llevaba a cabo el trabajo operativo de los ayuntamientos. Como procedimiento de observación, se puso el énfasis en la ejecución de los pro-

cesos de trabajo, caracterizando sus límites y fronteras del proceso (inicio y fin). En este sentido, se recorrieron los puntos por donde 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). Se tuvo de igual manera la oportunidad de tomar fotografías necesarias para recordar los momentos, las situaciones y los hechos básicos en el estudio (Buchanan, 2001).

#### Observación participativa no intrusiva

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: 1) 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 2) observación de las reuniones con los coordinadores de calidad o mejora –equipo *staff*–. Algunas sesiones de trabajo con los equipos de mejora se grabaron, mientras que en otras esto no fue posible por propia solicitud de los equipos; de las sesiones grabadas, en total se obtuvieron 10 horas de grabación que fueron transcritas y posteriormente analizadas.

#### Análisis documental

Es importante que el investigador, antes de observar los procesos de trabajo e iniciar las entrevistas en profundidad, conozca las características, el entorno y la historia de la organización; esto nos permitió establecer un

TABLA 3. Funcionarios y empleados y su puesto de trabajo por cada caso

	Ayuntamiento "A"	Ayuntamiento "B"	Ayuntamiento "C"	Ayuntamiento "D"
Nivel político				
Alcaldes	1			
Tenientes de alcalde	1	1	1	1
Nivel técnico-gerencial				
Gerentes públicos o coordinadores del esfuerzo de MCP.	1	1	1	1
Dueños de procesos (mandos intermedios)	2	1	1	1
Directores de departamento (área social, de urbanismo, de finanzas, de atención a la ciudadanía, de obra pública, de recursos humanos, etc.)	3	2	1	2
Empleados públicos (algunos líderes de equipos de mejora)	3	2	1	2
TOTAL	11	7	5	7

Fuente:

buen *rapport* y una mejor comprensión del fenómeno en cuestión (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. Se recolectaron para su análisis 28 tipos de documentos internos y 21 tipos de registros en total de los cuatro ayuntamientos, desde minutas, reportes, manuales de calidad y de mejora de procesos, revistas internas, artículos de divulgación, material en sus páginas web, libros de la Federación Española de Municipios (FEMP), manuales de formación, entre otros.

#### Entrevistas en profundidad semiestructuradas

Las entrevistas en profundidad semiestructuradas se llevaron a cabo con posterioridad a la observación directa y a la observación participativa no intrusiva (fuente de apoyo). Tuvieron como propósito validar o indagar en mayor profundidad nuestro tema central del estudio, la sostenibilidad de la MCP. Los entrevistados seleccionados fueron todos aquellos empleados de los ayuntamientos involucrados directamente en los procesos de MCP. Se realizó un total de 30 entrevistas (tabla 3), con una duración promedio entre 75 y 120 minutos, cada una de las cuales fue transcrita como máximo dos días después de su grabación. Finalmente, se mantuvo un estrecho contacto vía telefónica y correo electrónico con los actores participantes, por cualquier duda e inquietud surgida durante el proceso de recolección de datos.

#### Diario del investigador

El diario del investigador estuvo conformado por todas las anotaciones que fueron hechas en cada contacto durante el 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, y re-

presentó un instrumento útil para realizar observaciones y anotar cualquier dato relevante, además de que fue instrumento útil para generar reflexiones, comentarios informales y demás elementos básicos en la toma de los datos (Einsenhardt, 1989).

#### Análisis de los datos

Para el análisis de los datos se construyeron bases de datos, así como matrices, redes y tablas de constructo de los patrones obtenidos. De igual manera, cuando toda la evidencia había sido revisada, analizada y codificada, se escribió un primer borrador de cada caso de estudio, que se puso a consideración de los principales informantes de cada ayuntamiento. La revisión del primer borrador de caso de estudio no sólo ayudó a validar el proceso de recolección de datos, sino que además sirvió para identificar posibles brechas y la obtención de más datos y patrones, reflexiones que fueron relevantes para el estudio. Siguiendo el diseño de la investigación establecido, se procedió a la comparación entre los casos cruzando contextos (*cross case analysis*) con el fin de encontrar frecuencias o coincidencias en los conceptos determinados individualmente, o diferencias que se puedan explicar lógicamente. Como resultado del análisis del cruce entre los casos se obtuvo un esquema en forma de teoría sintética (una fotografía fija), que describe y explica el fenómeno de la sostenibilidad de la MCP en los ayuntamientos, resultado del análisis de contexto. 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). Cabe señalar que estos productos de la investigación, resultado del análisis del cruce de casos, fueron nuevamente comparados 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 de la de los modelos de sostenibilidad. Lo anterior fue un paso esencial para aumentar la fiabilidad de la in-





investigación, llevando las conclusiones al límite, con el fin de establecer un marco teórico más creativo, que realmente aportara al campo de la gestión de operaciones en el ámbito público.

### Descripción de los casos de estudio

#### **Ayuntamiento "A"**

Esta ciudad que colinda con la metrópoli de Barcelona tiene una población, estabilizada desde 1991, de 46.079 habitantes de acuerdo con el censo de 2007, con un término municipal de 4,60 km<sup>2</sup> integrado en la comarca del Baix Llobregat, completamente enclavada en el área urbana de la capital catalana. Desde 1989, este ayuntamiento catalán viene haciendo esfuerzos de modernización y mejora con la finalidad de hacer frente a la creciente demanda por parte de la ciudadanía de más y mejores servicios que se generaban en aquella época. En su contexto político, el ayuntamiento "A", desde su época democrática, ha contado con tres alcaldes, siendo cada uno de ellos de formación vinculada al Partido Socialista de Cataluña (PSC); por 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, lo que ha conllevado a un poder de decisión continuo y estable.

El ayuntamiento "A" tomó dos decisiones estratégicas de mejora que explican, en buena medida, su dinámica de funcionamiento actual. En 1991 implantó un sistema gerencial que permitió mejorar la interlocución de los representantes políticos con los directivos, facilitar la coordinación y cooperación de todas las unidades del ayuntamiento, e introducir de forma paulatina una orientación hacia los resultados en toda la organización. Gran parte de este trabajo estuvo integrado con un primer esfuerzo de técnicas de solución de problemas mediante equipos de mejora. Al respecto el coordinador de calidad del ayuntamiento señalaba:

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 proble-

mas eran interdepartamentales y luego buscar como solución los equipos de mejora; con una metodología de resolución de problemas, fuimos aprendiendo en cada periodo hasta llegar a lo que tenemos ahora, que ya te mostré: el sistema gerencial basado en procesos (E-EL-01a, junio, 2005).

La segunda decisión fue adoptar el modelo EFQM<sup>5</sup> de excelencia europeo como referente para modernizar su gestión, profundizando en la orientación hacia los ciudadanos y resultados de la administración local. Con la adopción del modelo europeo, se definieron la política y la estrategia que debían guiar el proceso de cambio cultural de nuestra organización y la construcción de un nuevo sistema de gestión que diera soporte a esta nueva forma de pensar y hacer las cosas. A este hito en la evolución de la MCP del ayuntamiento "A" se le denominó Proyecto Diana<sup>6</sup>, y fue en este marco de referencia donde la MCP fue introducida en forma de metodología de rediseño de procesos de trabajo, que se sumaba al esfuerzo de participación de los empleados que se había emprendido en una etapa anterior (en forma de equipos de mejora).

La implementación de este sistema de gestión basado en procesos, con los sucesivos ciclos de revisión y mejora (van tres desde 1996), le ha proporcionado al ayuntamiento "A" resultados positivos en todas las áreas de gestión y diversos reconocimientos nacionales e internacionales. Cinco etapas evolutivas se identificaron en el esfuerzo por aplicar la MCP a lo largo de estos 15 años (ver anexo). Dichas etapas han transcurrido desde la integración del sistema gerencial, pasando por la etapa del Proyecto Diana, hasta llegar a la etapa en la que se ha

<sup>5</sup> Siglas de la European Foundation of Quality of Management (EFQM).

<sup>6</sup> Las siglas de Diana, corresponden a la letra inicial de sus objetivos básicos: (D) definir procesos, (I) 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.

conformado un sistema de gestión basado en los procesos de trabajo, vinculado a la estrategia de la organización. En la actualidad el esfuerzo se mantiene, y el gran reto es seguir escuchando al ciudadano-cliente, para convertir sus requerimientos en estándares de proceso (compromisos de servicio, tal como lo denominan). Incluso dicho impulso de continuidad se ha visto soportado por el compromiso político, porque, aunque haya habido una sucesión en la Alcaldía, también muestra evidencias positivas de continuidad en el soporte al sistema gerencial existente. Al respecto se indica:

Está claro que hay que 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 creo que el modelo gerencial por procesos 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).

### **Ayuntamiento "B"**

"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 "B" como única Administración Local de España" (*Revista del Club de Excelencia de Gestión*. III Informe de la Excelencia en España 2006, p. 22). De esta manera indicaba la prensa especializada en el tema de calidad de España el logro del segundo ayuntamiento estudiado, otro de los referentes de modernización y mejora en las administraciones locales de España. Este ayuntamiento, ubicado en la zona metropolitana de Madrid, cuenta con cerca de 1.139 empleados y administra una ciudad que presenta una población aproximada de 107.098 habitantes. Su sistema de gestión desde mediados de los años ochenta se ha caracterizado por un enfoque continuo de modernización; tanto ha sido así, que durante su última etapa ha sido reconocido como uno de los mejores ayuntamientos de Europa, tal como se describe en la prensa.

En este sentido, el ayuntamiento "B" durante su trayecto de sostenibilidad de la MCP también ha presentado tres grandes etapas evolutivas que han caracterizado su gestión municipal (ver anexo). La primera de ellas estuvo marcada ampliamente por una búsqueda del control de la gestión, acción vital desde su punto de vista a mediados de los ochenta. Esta visión de control tuvo su encuentro con la dirección por objetivos, denominada por el ayuntamiento "B": "Sistema de planificación y programación por objetivos SPPO", primer esfuerzo serio y sistematizado por intentar integrar técnicas de

gestión en el ayuntamiento. Además, durante esta etapa también se presentaron dos momentos cruciales en su trayecto hacia la sostenibilidad MCP. El primero de ellos fue la conformación del Primer Plan de Calidad, que ayudó a establecer las bases para la aplicación sistemática de la MCP. Con el Primer Plan de Calidad se creó el Equipo Staff de Calidad y los comités impulsores de la calidad, pero además se empezaron a aplicar algunos talleres de mejora. Los talleres de mejora fueron el foro para aplicar metodologías de la MCP del tipo de rediseño de procesos. Partiendo de este hito y tras una evaluación de los resultados del mismo, se conformó el Segundo Plan de Calidad. Con esta nueva estrategia se aplicó de manera sistemática, integral y holística (en todo el ayuntamiento), la MCP. Un ejemplo de ello fue la certificación de calidad con la norma ISO 9000 en el área de urbanismo. Todo ello, acompañado de al menos tres autoevaluaciones con el modelo de excelencia EFQM, que concluyó con la obtención del Sello de Oro. En la actualidad, quizás su mayor reto sea el cambio o la alternancia política. No obstante, desde la visión del director de Planificación, Organización y Calidad, este será un paso que consolide aún más su ya integrado sistema de gestión, o como el ayuntamiento lo denomina: el desarrollo de un "ayuntamiento inteligente". Esta persona lo indica de la siguiente manera:

Por tanto, tener proyecto hacia futuro, tener claro hacia dónde vas; segundo, tener un modelo de cercanía de proximidad, y tercero, seguir mejorando los procesos orientados al ciudadano, y cada vez con mayor integración ... 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 del ayuntamiento 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).

### **Ayuntamiento "C"**

"Parálisis total en urbanismo" (*El Periódico de la ciudad*, abril de 1992), "Atasco de expedientes en urbanismo" (*Heraldo de la ciudad*, junio de 1992). La prensa local recogía en aquellos días la situación con tintes de alarma. Las fotografías de las montañas de expedientes hablaban por sí mismas. El "caos" operativo y 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 llegaran a otorgar nunca. La pérdida impositiva para las arcas municipales era significativa. Todo lo anterior era la situación por el cual partía el ayuntamiento "C" estudiado; un ayuntamiento de tamaño medio a grande con cerca de 4.500 empleados, el cual rige y gestiona a la capital de la Co-

munidad Autónoma de Aragón, que cuenta con una población de 641.581 habitantes, aproximadamente.

Así, pues, el inicio en la aplicación y la sostenibilidad de la MCP en la gerencia de urbanismo del ayuntamiento "C" fue prácticamente forzada por los graves problemas que tenían en su gestión de los procesos de urbanismo. Ante esta grave situación que se presentaba, las autoridades del ayuntamiento decidieron hacer algunos cambios políticos y técnicos para comenzar a solventar la grave crisis de retrasos en la entrega y en la autorización de licencias. Nombraron a un nuevo concejal de urbanismo y, por consiguiente, a un nuevo gerente del área, y éste a su vez designó al responsable, que a la postre sería el jefe del proyecto del sistema de calidad. Conformado el nuevo equipo político y técnico a cargo del área de urbanismo, emprendieron su esfuerzo de mejora a través de un modelo de gestión por calidad basado en la norma ISO 9000; la idea era simplemente solventar la grave situación de la cual partían. De hecho, el esfuerzo de la gerencia de urbanismo por documentar, rediseñar y, posteriormente, certificar los procesos de trabajo, ha sido fundamental en la visión de una verdadera mejora de los procesos de trabajo, responsables del producto final, es decir, el servicio público (proporcionar las licencias de urbanismo en tiempo y forma).

Finalmente, después del análisis y la mejora de los procesos detallados, y una vez, que se había implantado y evaluado internamente el sistema de gestión de la calidad (auditoría interna), 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 de 30 procesos de urbanismo con la norma ISO 9000. Ahora bien, después de haber mejorado y certificado 30 procesos de la gerencia, su principal preocupación gira en torno a 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. Un resumen de la experiencia se refleja en las palabras de su líder y coordinador: "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 ino! Como viste ayer en la gerencia, ideas para mejorar comienzan a surgir, cuando ya tienes el sistema de calidad andando y funcionando, y yo creo que esto se puede conseguir en otras áreas" (E-Z-03, febrero, 2006).

### **Ayuntamiento "D"**

El último caso de estudio analizado, el del ayuntamiento "D", fue muy característico ya que en esta administración local se presentó un caso en el que se inició un esfuerzo de MCP, se detuvo por un año (sufrió un "parón", tal como sus actores indicaban) y se reinició con una nueva estrategia de mejora. Al igual que ha sucedido en muchas organizaciones (tanto públicas como privadas), la personalidad innovadora de un líder (en ese caso, el alcalde del momento) 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 la ciudad", indicaba: "Implantación del Programa de Calidad Total en la Administración Municipal" (Prensa *El Correo* del viernes 26 de mayo de 1995), las cosas en su trabajo ya no fueron las mismas. En este primer intento por mejorar, abanderado bajo el enfoque del modelo EFQM por iniciativa del alcalde de ese momento, se buscó tan sólo (como único enfoque) documentar los procedimientos sin ningún énfasis en la mejora de los mismos. Esto generó un sentimiento de poca o nula aplicabilidad de dicho programa en el trabajo cotidiano de los empleados, lo que los llevó al pobre involucramiento y a la escasa credibilidad por parte de los directivos técnicos, los mandos intermedios y los empleados de todo el ayuntamiento. Así mismo, la falta de claridad en el propósito del esfuerzo de mejora provocó que las decisiones que se tomaron para llevar a la práctica su programa de calidad y mejora fueran erróneas; tenemos, por ejemplo, la falta de un equipo técnico autónomo y totalmente involucrado que soportara la iniciativa, y la contratación de un apoyo externo (consultoría) muy poco sensible a las particularidades de este ayuntamiento.

Sin embargo, después del esfuerzo detenido y bloqueado, el ayuntamiento "B" reinició su esfuerzo de mejora derivado de algunos cambios políticos que retomaron nuevamente su camino de la MCP. Esta vez su esfuerzo se sustentó en una estrategia sencilla, pero más realista, que sólo buscaba realizar un esfuerzo de mejora con aquellos departamentos del ayuntamiento que estuvieran dispuestos a realizarlo. A esta etapa el ayuntamiento la denominó "la MCP por Demanda" (ver anexo 1). Durante la misma, el ayuntamiento "D" aplicó técnicas y herramientas del tipo de la MCP basada en el Kaizen, tales como: metodologías de solución de problemas, las 5'S o los talleres gamba-Kaizen<sup>7</sup>, que en su conjunto les han

<sup>7</sup> Las 5'S son una técnica japonesa basada en la organización, el

venido otorgando ciertos beneficios rápidos y sustanciales en algunos de sus procesos de trabajo. No obstante, la falta de un modelo integral y de una estrategia única de mejora, la falta de credibilidad de algunos mandos intermedios y empleados sensibles de la experiencia anterior, el trabajo aislado y desconectado, y las barreras interdepartamentales, generan un escenario en el que la aplicación de la MCP se percibe como una “función” más del trabajo de un departamento. En las siguientes notas se observa el reflejo de lo antes señalado:

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. (Notas de la presentación del jefe de servicios de gestión de calidad denominada “La calidad y la excelencia en ayuntamientos grandes. Caso del ayuntamiento “D”, 28 de mayo de 2006).

## 5. Resultados y discusión

Una vez realizado el cruce de los cuatro casos y analizados los patrones encontrados, se puede discutir y concluir a la luz del marco conceptual establecido dos aportes principales resultado de la investigación. El primer aporte, que responde a la sub-pregunta de *¿cómo se aplica y evoluciona la mejora continua de procesos en las administraciones locales?*, de acuerdo con la evidencia encontrada, es que la MCP es aplicada en la gestión de las administraciones locales mediante *actividades de mejora*, las cuales se integraban en un conjunto de *etapas evolutivas* en diferentes *niveles de aplicación*. De esta manera, se identificaron cuatro niveles de aplicación, que parten del *nivel precedente* hasta un *nivel subsecuente* en la aplicación de la MCP. De igual manera, se identificaron seis etapas evolutivas, las cuales son características de acuerdo con el nivel en que se encuentran. Así mismo, en cada una de ellas se identificaron las actividades de mejora comunes –acorde al cruce de casos (ver anexo)– que componen

cada etapa evolutiva. La tabla 4 sintetiza lo anteriormente descrito.

La naturaleza de estas etapas evolutivas es dinámica, y fluye como un gran macroproceso, en virtud de que cada etapa puede seguir un camino continuo hacia la siguiente, avanzando por los diferentes niveles de aplicación, desde el inicial hasta el subsecuente, para de nuevo empezar en un nivel inicial de la mejora continua de procesos (enfoque cíclico). Dicho enfoque de regresar al nivel inicial, resultado característico que afloró en este estudio, se refiere específicamente al reintento de algunos ayuntamientos por volver a utilizar técnicas o herramientas de la mejora continua de procesos tipo Kaizen, que rejuvenezcan y revitalicen su esfuerzo o sistema de gestión basado en la MCP. Es importante remarcar que la aplicación de un esfuerzo de mejora continua de procesos en un ámbito público, o dicho de otra forma, *la generación de estas etapas evolutivas*, se presenta de manera lenta, paulatina y prolongada, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, en el que el tiempo y el coste de implementación ejercen una presión al esfuerzo<sup>8</sup> (Bateman y David, 2002; Bateman, 2005). En este sentido, nuestro resultado difiere de lo encontrado en la literatura de la sostenibilidad de la MCP del sector privado, no sólo en el tiempo de implementación para alcanzar la sostenibilidad, sino también al identificar actividades de mejora que afloran y son características en un contexto público. Además, la generación de dichas etapas evolutivas bajo este ritmo están fuertemente influenciadas por algunas de las particularidades del sector público, que tienen una incidencia prácticamente directa en el ritmo de la aplicación y evolución de la MCP. Entre ellas se encuentran: 1) *la influencia de la dimensión política*, con sus directrices, decisiones y gestiones en la esfera de este ámbito, influye en el tiempo de aplicación de la MCP. Igualmente 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. Por último, 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 (Jones, 2000; Moore 1998, 2005; Pollit, 2006).

Finalmente, y como segundo aporte importante de esta investigación, al responder la sub-pregunta de *¿cómo se presenta la sostenibilidad de la mejora continua de procesos en las administraciones locales?*, se pudo determinar un esquema conceptual en forma de teoría sintética (fo-

orden, la limpieza, la sistematización y la disciplina que se realiza en un área de trabajo (*housekeeping*) (Hirano, 1995), mientras que los talleres gamba-Kaizen son una metodología que busca eliminar cualquier actividad que no agregue valor al proceso y a las áreas de trabajo (*gamba*), los denominados gastos-despilfarros o “mudas” por su término en japonés (Suárez-Barraza, 2007).

<sup>8</sup> 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.

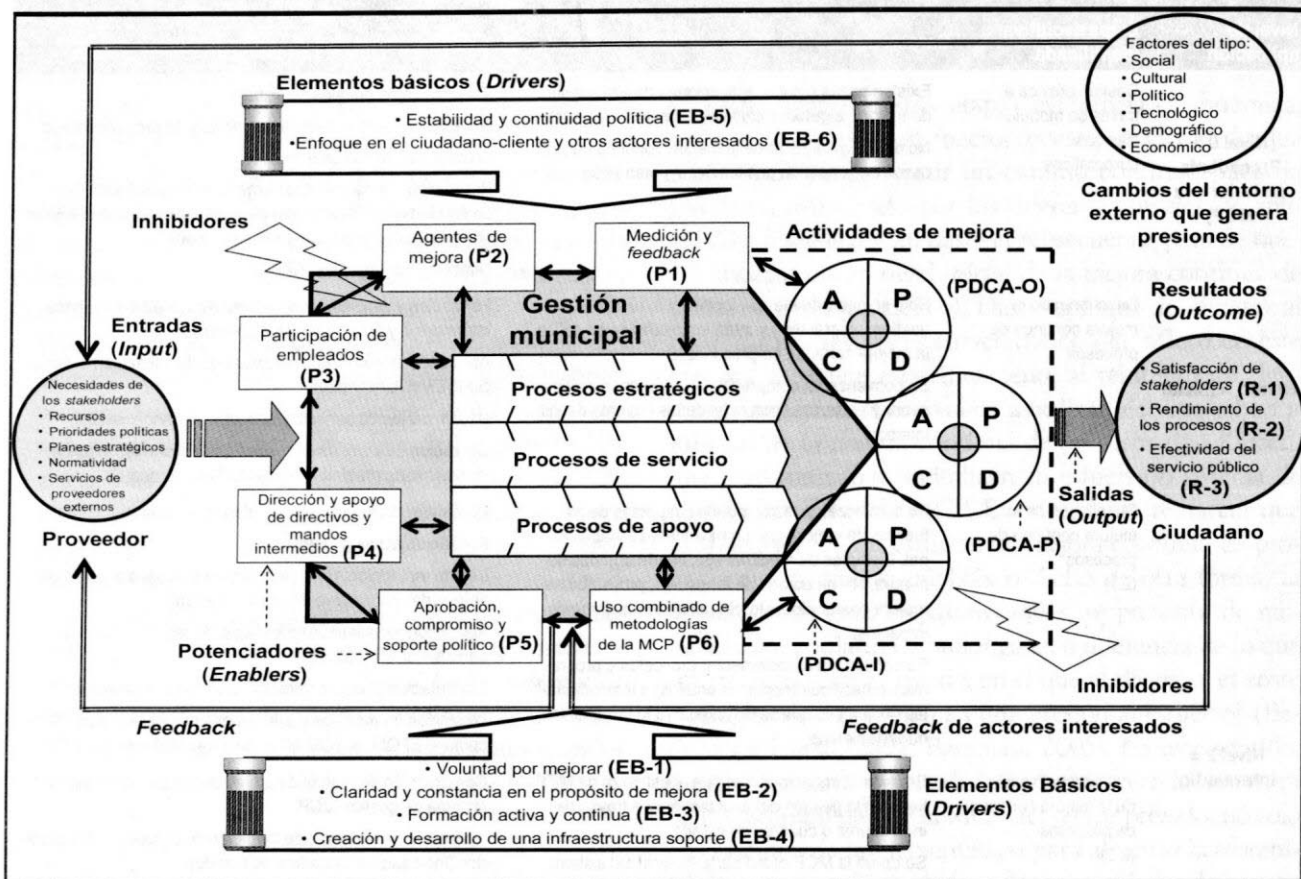
**TABLA 4. Niveles, etapas evolutivas y actividades de mejora de aplicación de la mejora continua de procesos**

Nivel de aplicación	Etapas evolutivas identificadas	Características	Actividades de mejora observadas (1)
<b>Nivel 0 = Precedente (anterior a la MCP)</b>	Gestión pública a través de modelos clásicos/burocráticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen pocas o nulas aplicaciones de actividades de mejora, algunas incluso informales e 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 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>	Descubriendo la mejora continua de procesos	<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 calidad en el servicio (SERQUAL y otros).</li> <li>Uso de cartas de servicio y técnicas de <i>benchmarking</i>.</li> <li>Utilización de equipos de mejora que aplican técnicas de resolución de problemas (alcance departamental).</li> </ul>
<b>Nivel 2 = Intermedio</b>	Despliegue de la mejora continua de procesos (2.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se comienzan a medir algunos impactos de esfuerzos de mejora con un alcance más institucional. Ejemplos de medidas son: N°. de equipos de mejora, N°. 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 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 (<i>work-shops</i>) de técnicas como el <i>gemba-Kaizen</i> y las 5S.</li> <li>Contratación y uso de consultoría sensible y eficaz.</li> <li>Utilización de modelos o aproximaciones gerenciales tales como el EFQM, el TQM (planes de calidad) y el ISO 9000.</li> </ul>
<b>Nivel 2 = Intermedio</b>	Institucionalización de la mejora continua de procesos (2.2)	<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 o auto-evaluaciones.</li> </ul>
<b>Nivel 3 = Subsecuente</b>	Vínculo estratégico de la MCP (3.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>El monitoreo y la medición de la MCP hacen parte de la gestión pública del ayuntamiento de manera formal. La mejora se mide en términos de resultados del proceso global. Ejemplos: 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 las actividades de mejora locales de la MCP con los planes estratégicos de la gestión (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>Uso 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>
<b>Nivel 3 = Subsecuente</b>	Mejora continua de la MCP integrada al sistema de gestión del ayuntamiento (3.2)	<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 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 en la gestión a nivel institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilización continua y sistemática de autoevaluaciones 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, de procesos e individual.</li> <li>Se aplican de manera continua y sistemática aproximaciones de la MCP del tipo incremental <i>Kaizen</i> y del tipo de rediseño más radical de manera combinada.</li> <li>Se experimenta con innovaciones en los servicios públicos.</li> </ul>

(1) Cada actividad de mejora puede ser acumulativa y puede presentarse en la siguiente etapa, agregándose a las que se presenten.

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 1. «Espacio de sostenibilidad de la mejora continua de procesos»



Fuente: Diseño y elaboración propia.

tografía fija sintética del contexto), en el que se muestran los elementos necesarios del contexto a partir de los patrones encontrados, para que la sostenibilidad de la MCP se presente. Dicho esquema se denominó: “Espacio de sostenibilidad de la mejora continua de procesos”. En la figura 1 se muestra el esquema conceptual que afloró en la investigación. Hay que remarcar que de acuerdo con la evidencia encontrada en esta investigación, es posible señalar que la sostenibilidad de la MCP sí se podría presentar en un ámbito público (un gobierno local), siempre y cuando emerjan los elementos encontrados en el espacio de sostenibilidad (figura 1). Este resultado corrobora las conclusiones del modelo teórico que presenta Loomba y Spencer (1997) y los resultados de otros trabajos en el sector público, que la señalan de manera indirecta como consecuencia de la aplicación de la MCP o del TQM (Jones, 2000; McAdam et ál., 2002; Pollit, 2006).

Explicando el esquema conceptual, se puede indicar primeramente que dicho esquema 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 Rosenzweig, 1972, p. 450; Tenner y De Toro, 1997, p. 59). Siguiendo esta lógica, se explica 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 los elementos generados o proporcionados por un proveedor interno (dimensiones de la gestión, áreas o departamentos del ayuntamiento) o externo (organizaciones fuera de la institución), que se requieren para poder llevar a cabo la gestión municipal. Así, pues, en la dimensión política se generan y se requieren *inputs* tales como: las directrices e ideologías políticas. Mientras, en la dimensión estratégica, se utilizan los datos obtenidos de las necesidades, los requerimientos y las expectativas de los actores interesados de la ciudad, haciendo énfasis en los ciudadanos. Por último, en la dimensión operativa, se generan y se requieren entradas o *inputs*, como por ejemplo planes operativos, presupuestos, recursos materiales, financieros, el servicio proporcionado por proveedores externos y, por supuesto, el factor humano que se necesite (selección de personal). Se incluyen en el mismo aquellas entradas que son necesarias para cumplir con la legalidad que rige en el marco jurídico del ayuntamiento.
- *La gestión municipal*: representada en forma de un macroproceso global, el cual se puede observar en la fi-

gura en forma de flecha grande de color gris, con 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), en la que los procesos de trabajo se desarrollan y se interrelacionan en estas tres dimensiones.

- *Procesos de trabajo*: la gestión estratégica y operativa municipal se desarrolla a través de tres tipos de macroprocesos que se ilustran en el centro del esquema, los cuales fueron determinados con base en 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*), elaboración de la planificación estratégica, definición del modelo o sistema de gestión, etc.; b) procesos de servicio: desarrollo urbano y medio ambiente, desarrollo sociocultural, mantenimiento y servicios de espacio público, atención ciudadana o gestión de solicitudes, seguridad y convivencia, etc.; c) procesos de soporte: gestión de las personas, gestión financiera, actividades jurídicas, gestión de la información, gestión de la innovación.
- *Las salidas (outputs)*: cierran el espacio de sostenibilidad y representan el resultado de la ejecución de los procesos; en otras palabras, los propios servicios públicos. Están representados por la flecha gris oscura 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 en la sociedad, es decir, los *outcomes*. Están representados por un círculo gris del lado derecho del esquema. Estos resultados (*outcomes*) en el espacio de sostenibilidad representan aquellos elementos que generan un impacto social o valor público entre los ciudadanos-clientes. De esta forma, de acuerdo con la evidencia encontrada en los casos analizados, se identificaron tres elementos de resultados: 1) satisfacción de los actores interesados (políticos, ciudadanos, empleados, sociedad en general) (R-1); 2) rendimiento o actuación de los procesos (R-2); y 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 a aplicar y posteriormente sostener un esfuerzo de MCP. 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 conceptual, 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 espacio de sostenibilidad; si estos elementos faltan, no importa que también se trabaje, o se ejecuten los otros elementos, el espacio de sostenibilidad de la MCP no se generará.
- *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 en la gestión municipal como en las actividades de mejora emprendidas; por ello se encuentran dentro del espacio de sostenibilidad dibujados en ambas esquinas (ver anexo).
- *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 en sus tres niveles (organizacional, de proceso e individual). Al aplicar estas actividades de mejora de manera constante, se evita que las mejoras realizadas en los procesos de trabajo se pierdan, y por tanto, también se asegura que el rendimiento organizacional comience a declinar.
- *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*: permiten hacer el cierre del espacio de sostenibilidad; se representan con dos flechas, una 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.

## Conclusiones

A través de la comparación de cuatro casos de estudio, esta investigación ha contribuido a comprender de manera más profunda y detallada cómo pueden las administraciones locales sostener la aplicación de la mejora continua de procesos a lo largo de los años. Sustentados en las evidencias de los casos de estudio, se puede indicar que es posible generar un espacio de sostenibilidad al aplicar un esfuerzo de mejora, llámese mejora continua de procesos, en un ámbito público local. Todo ello, siempre y cuando las organizaciones públicas tengan la posibilidad de generar elementos básicos (*drivers*), actividades de mejora y elementos potenciadores (*enablers*) dentro de su gestión municipal, aplicándolas en los procesos de trabajo.

Dos aportes o contribuciones teóricas fueron resultado de esta investigación. La primera de ellas, fue establecer que lo importante de estos esfuerzos de mejora en el ámbito público no es iniciar un esfuerzo o iniciativa de modernización y mejora, sino más bien sostenerlo a lo largo del tiempo, para que dicho esfuerzo realmente penetre en su gestión cotidiana, generando posibles beneficios tanto a la organización pública como a todos sus actores interesados. En este sentido, el camino por aplicar la mejora continua de procesos es lento, paulatino y evolutivo, y puede transcurrir a lo largo de un grupo de seis etapas evolutivas y cuatro niveles de aplicación que emergie-

ron de los casos y son característicos para las administraciones locales (ver tabla 4). El segundo aporte fue la construcción teórica en forma de fotografía fija sintética (teoría sintética) del llamado "Espacio de sostenibilidad de la mejora continua de procesos". Con el mismo, se ha realizado un pequeño aporte a la literatura académica del tema para ir llenando el vacío teórico en el ámbito público de la misma. Así mismo, ambas contribuciones pueden ser de mucha utilidad desde un ángulo empresarial, al servir de guía a aquellas administraciones locales que estén inmersas o pretendan iniciar un esfuerzo de mejora continua de sus procesos de trabajo.

Finalmente, esta investigación en ningún momento intenta generalizar sus resultados y conclusiones, aunque una generalización analítica puede ser posible con base en los resultados encontrados y el contexto señalado. Nuestra contribución teórica puede ser enriquecida y ampliada en futuras investigaciones en dos líneas principales: la primera, comparar las etapas evolutivas y el espacio de sostenibilidad con otras administraciones locales; la segunda, se pueden conducir estudios cuantitativos que prueben el esquema conceptual para convertirlo en un modelo teórico, y que nos indique ciertas o posibles relaciones causales entre los elementos básicos, potenciadores, actividades de mejora y elementos de resultado encontrados en el espacio de sostenibilidad.

## Referencias bibliográficas

- Ashari-Idris, M. & Zairi, M. (2006). Sustaining TQM: A synthesis of literature and proposed research framework. *Total Quality Management and Business Excellence*, 17(9), 1245-1260.
- Bateman, N. (2005). Sustainability: the elusive element of process improvement. *International Journal of Operations & Production Management*, 25(3), 261-276.
- Bateman, N. & David, A. (2002). Process Improvement programmes: a model for assessing sustainability. *International Journal of Operations & Production Management*, 22(5), 515-526.
- Bessant, J. & Caffyn, S. (1997). High-Involvement innovation through continuous improvement. *International Journal Technology Management*, 14(1), 7-28.
- Buchanan, D. A. (2001). The role of Photography in Organizational Research: A reengineering case illustration. *Journal of Management Inquiry*, 10(2) 151-164.
- Dale, B. G. (1994, April-June). A framework for Quality Improvements in public sector organizations: A study in Hong Kong. *Public Money & Management*, 31-36.
- Dale, B. G. (1996). Sustaining a process of continuous improvement: definition and key factors. *TQM Magazine*, 8(2) 49-52.
- Dale, B. G., Boaden, R. J., Wilcox, M. & McQuarter, R. (1997). Sustaining total quality management: what are the key issues? *The TQM Magazine*, 9(2), 372-380.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. Cambridge Massachusetts: MIT/CAES.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2000). *The Handbook of Qualitative Research* (2a. ed.). London: Sage Publications, Inc.
- Díaz Méndez, A. (2007, abril 9-11). *Auto-evaluación EFQM y obtención del Sello de Excelencia en el Ayuntamiento de Alcobendas*. Ponencia presentada en Esade Business School, del Módulo de Operaciones y Calidad, del Máster de Dirección y Gestión Pública de Esade Business School, Madrid, España.
- Díaz Méndez, A. y Cuéllar Martín, E. (2007). *Administración inteligente*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas.
- Dunsire, A. & Hood, C. (1989). *Cutback Management in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Eisenhardt, K. M. & Graebner, M. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25-32.
- European Institute of Public Administration (2003). Common Assessment Framework (On-line). Extraído el 18 de junio de 2007 desde. <http://www.eipa.nl/CAF/Introduction.htm>
- Farazmand, A. (2001). Editor's note: Public Organizations in the Age of Accelerated Globalization. *Public Organization Review*, 1(1), 5-13.
- Ferré Bargalló, J. M. (2006, noviembre 4-5). *Aplicación de ciclos de mejora en la planificación estratégica de una Administración Local*. Ponencia presentada en el CLAD (eds.), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Font, J. (1997, September). Quality measurement in Spanish municipalities: transferring private sector experiences. *Public Productivity and Management Review*, 21, 44-55.
- Gallego Cuesta, H. (2007). Presentación de la FEMP. En FEMP y Grupo Galgano



- (eds.), *La Administración Pública sin derroches* (pp. 1-4). Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias y el Grupo Galgano.
- Greasley, A. (2004). Process Improvement within a HR division at a UK police force. *International Journal of Operations & Production Management*, 24(3), 230-240.
- Griffiths, J. (1998, marzo). Lessons for improvements. *Financial Times. Automobile Section*, pp. 15-18.
- 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 Quarterly*, 20(3), 349-368.
- Harrington, H. J. (1991). *Business Process Improvement; The breakthrough strategy for Total Quality, Productivity and Competitiveness*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Hirano, H. (1995). *5 Pillars of the visual workplace: The sourcebook for 5S implementation*. Tokyo, Japan: Productivity Press.
- Isaksson, R. (2006). Total quality management for sustainable development. Process based system models. *Business Process Management Journal*, 12(5), 632-645.
- Jones, R. (2000). Managing the green spaces: problems of maintaining quality in a local government service department. *Managing Service Quality*, 10(1), 19-31.
- Juran, J. (1990). *Juran y el liderazgo para la calidad. Un manual para directivos*. Madrid, España: Díaz Santos.
- Juran, J. & Gryna, F. M. (1988). *Juran's Quality Control Handbook*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E. (1972). General Systems Theory applications for Organization and Management. *Academy of Management Review*, 15(4), 447-465.
- Kaye, M. & Anderson, R. (1999). Continuous Improvement: the ten essential criteria. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 16(5), 485-506.
- Leonard Barton, D. (1990). A dual methodology for case studies: Synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites. *Organization Science*, 1(3), 248-266.
- Loomba, A. & Spencer, M. (1997). A model for institutionalizing TQM in a state government agency. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 14(8), 753-767.
- López Camps, J. & 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.
- McAdam, R. & Donaghy, J. (1999). Business Process re-engineering in the public sector: A study of staff perceptions and critical success factors. *Business Process Management Journal*, 5(1), 33-41.
- McAdam, R., Reid, R. & Saulters, R. (2002). Sustaining quality in the UK public sector. Quality measurement frameworks. *The international Journal of Quality & Reliability Management*, 19(5), 581-595.
- McAdam, R. & Saulters, R. (2000). Quality measurement frameworks in the public sector. *Total Quality Management*, 11(4/5&6), S652-S656.
- Mendoza, X. (1991). Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Papers Internos de Esade*, 71.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- 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*, 25(1), 43-50.
- Nieto, M. & Pérez, W. (2000). The Development of Theories from the Analysis of the Organisation: Case Studies by the Pattern of Behaviour. *Management Decision*, 38(10), 723-733.
- OCDE. (1991). *La administración al servicio del público* (2a. ed.). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (3a. ed.). Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Pettigrew, A. M. (1990). Longitudinal Field Research: Theory and Practice. *Organization Science*, 1(3), 267-292.
- Pettigrew, A. M. (1997). What is a processual analysis? *Scandinavian Journal of Management*, 13(4), 337-348.
- Pollit, C. (2006, september 27-29). Ten ways to make quality improvement unsustainable. Ponencia presentada en EU2006. fi (eds.), *4th Quality Conference for Public Administration*, Tampere, Finland.
- Prajogo, D. & Sohal, A. (2004). The sustainability and evolution of quality improvement Programmes- an Australian case study. *Total Quality Management*, 15(2), 205-220.
- Prats i Català, J. (2004). En: INAP-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (eds.). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. La transformación de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Barcelona, España.
- Stake, R. (1994). Case Studies. En: Denzin, N. K. & Lincoln, Y. (eds.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 435-454). Thousand, Oaks: Sage Publications Inc.
- Stake, R. (2000). The case study method in social inquiry. En: Gomm, R., Hammersley, M. & Foster, P. (eds.), *Case Study Method*. New York, NY: Sage Publications.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. (1994). *Basic of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing grounded theory*. (2a. ed.). London: Sage Publications.
- Suárez Barraza, M. F. (2007). *El Kaizen: la filosofía de mejora continua e innovación incremental detrás de la administración por calidad total*. México, DF: Panorama Editorial.
- Suárez Barraza, M. F. & Lingham, T. (2008). Kaizen within kaizen teams. Continuous and Process Improvements in a Spanish Municipality. *The Asian Journal on Quality*, 9(1), 1-21.
- Suárez Barraza, M. F. & 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*, 1(2), Edition 3, 1-35.
- Tari, J. J. (2006). Improving service quality in a Spanish police service. *Total Quality Management and Business Excellence*, 17(3), 409-424.
- Tenner, A. & De Toro, I. (1997). *Process Redesign: The implementation Guide for Managers*. Boston, MA: Addison Wesley Longman.
- Upton, D. (1996). Mechanism for building and sustaining operations improvement. *European Management Journal*, 14(3), 215-218.
- Van de Ven, A. H. & Poole, M. (1995). Explaining Developments change in organizations. *Academy of Management Review*, 20(3), 510-540.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research, Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Zairi, M. (2005). TQM Sustainability: How to maintain its gains through Transformational Change. Ponencia presentada en ASQ World Conference on Quality and Improvement Proceedings, ABI/Inform Global, pp. 1-35.

## ANEXO

Resumen de los patrones encontrados en los casos de estudio

Casos/ Elementos	Ayuntamiento "A" (Longitudinal)	Ayuntamiento "B" (Retrospectivo)	Ayuntamiento "C" (Retrospectivo)	Ayuntamiento "D" (Retrospectivo)
<b>Contexto de la organización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad política por más de 20 años</li> <li>- Mayoría absoluta con el mismo partido en el gobierno</li> <li>- Utiliza un sistema gerencial y planes estratégicos</li> <li>- Marcado liderazgo del gerente y coordinadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad política por más de 20 años</li> <li>- Intercambio de partidos políticos, pero el sistema gerencial se ha mantenido</li> <li>- Uso de planes estratégicos de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad urgente de cambio y mejora de sus procesos y servicios</li> <li>- Utiliza un sistema gerencial</li> <li>- Marcado liderazgo del gerente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contexto político con el enfoque del modelo clásico burocrático</li> <li>- Liderazgo que recae en un político y en el coordinador de calidad</li> <li>- Intercambio de fuerzas políticas</li> </ul>
<b>Modelos de calidad y excelencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-EFQM</li> <li>-MCP Kaizen</li> <li>-MCP tipo rediseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-EFQM e ISO 9000</li> <li>-MCP Kaizen</li> <li>-MCP tipo rediseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ISO 9000</li> <li>-MCP tipo rediseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-MCP Kaizen</li> </ul>
<b>Etapas de aplicación de la MCP</b>	<p><b>Cinco etapas que emergieron</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enfoque gerencial-trabajo por funciones departamentales (<b>Modelos clásicos</b>)</li> <li>2. Elementos básicos de la mejora continua (<b>Descubriendo MCP</b>)</li> <li>3. "Clásica" de gestión por calidad total, excelencia y mejora (<b>Despliegue MCP</b>)</li> <li>4. Enfoque de sistema o modelo de gestión por procesos (<b>Institucionalización MCP</b>)</li> <li>5. Enfoque de vinculación estratégica a la mejora continua de procesos (<b>Vínculo estratégico y presencia esporádica de la mejora de la MCP</b>)</li> </ol>	<p><b>Tres etapas que emergieron</b></p> <p>Partió de una etapa antes de aplicar la MCP (previa) (<b>Modelos clásicos</b>)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa de modernización en la Gestión (<b>Descubrimiento y despliegue MCP</b>)</li> <li>2. Etapa de desarrollo e integración de la calidad en el sistema de gestión (<b>Institucionalización MCP</b>)</li> <li>3. Etapa de mejora e innovación: hacia un ayuntamiento inteligente (<b>Vínculo estratégico y presencia esporádica de la mejora de la MCP</b>)</li> </ol>	<p><b>Tres etapas que emergieron</b></p> <p>Partió de una etapa antes de aplicar la MCP (previa) (<b>Modelos clásicos</b>)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa inicial de desgobierno (<b>Descubrimiento MCP</b>)</li> <li>2. Etapa de aplicación del modelo de calidad y mejora continua (<b>Despliegue MCP</b>)</li> <li>3. Etapa de consolidación y nuevos retos (<b>Institucionalización MCP</b>)</li> </ol> <p><b>*Presencia esporádica</b></p>	<p><b>Tres etapas que emergieron</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa de la oportunidad perdida (<b>Modelos clásicos</b>)</li> <li>Periodo de <i>impasse</i> o esfuerzo detenido (<b>Bloqueo</b>)</li> <li>2. Etapa de mejora continua de procesos por demanda (<b>Descubrimiento MCP</b>)</li> <li>3. Etapa de búsqueda de un modelo integral de excelencia (Despliegue MCP) *Presencia esporádica</li> </ol>
<b>Inhibidores (entre otros)</b>	<p><b>De estructura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Barreras interdepartamentales</li> <li>- Falta de comunicación</li> <li>- Luchas de poder internas</li> <li>- Miopía (exceso de preocupación por el día a día, sin capacidad de ver más allá)</li> </ul> <p><b>De estrategia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estancamiento del esfuerzo debido al cansancio y conformismo de los mandos intermedios y del personal (sentimiento de todo logrado)</li> <li>- Falta de consolidación de un vínculo entre la estrategia y la operación</li> </ul> <p><b>Políticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Posibles cambios.</li> </ul>	<p><b>De estructura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Barreras interdepartamentales</li> <li>- Falta de comunicación</li> <li>- Luchas de poder internas</li> <li>- Miopía (exceso de preocupación por el día a día, sin capacidad de ver más allá)</li> </ul> <p><b>De estrategia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de consolidación de un vínculo entre la estrategia, la operación y la política</li> </ul> <p><b>Políticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Posibles cambios.</li> </ul>	<p><b>De estructura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos y actividades excesivamente burocratizadas</li> <li>- Barreras interdepartamentales</li> <li>- Falta de comunicación</li> <li>- Luchas de poder internas</li> </ul> <p><b>De estrategia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poca claridad en el propósito de la mejora, debido al exceso de presión</li> <li>- Poco énfasis en la participación de empleados</li> </ul> <p><b>Políticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de estabilidad política.</li> </ul>	<p><b>De estructura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Barreras interdepartamentales</li> <li>- Falta de comunicación</li> <li>- Luchas de poder internas</li> </ul> <p><b>De estrategia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de claridad en el propósito del esfuerzo de mejora</li> <li>- Visión de complejidad en la aplicación del esfuerzo de mejora</li> </ul> <p><b>Políticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasa autoridad del jefe de servicios de calidad</li> <li>- Falta de compromiso del político</li> </ul>