

DOI: <http://dx.doi.org/10.7819/rbgn.v15i47.1160>

ÁREA TEMÁTICA: ESTRATÉGIA E COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

## Innovación de Procesos de Administraciones Locales: un estudio empírico sobre su esfuerzo de mejora continua

*A Inovação de Processos nas Administrações Locais: um estudo empírico de seu esforço de melhoria contínua*

*Process Innovation in Local Governments: an empirical study of continuous improvement effort*

**Manuel Francisco Suárez-Barraza<sup>1</sup>**

Recebido em 12 de dezembro de 2011 / Aprovado em 12 de junho de 2013

Editor responsável: João Maurício Gama Boaventura, Dr.

Processo de avaliação: *Double Blind Review*

### RESUMEN

En el presente artículo se busca explorar y comprender cómo se aplica la Innovación de Procesos (IP) en las Administraciones locales españolas a lo largo de los años. Para ello, se realizó un estudio cualitativo con el método del caso de cuatro ayuntamientos españoles, utilizando para la recolección de datos las siguientes estrategias: observación directa, observación participativa, análisis documental y entrevistas semiestructuradas en profundidad. Las teorías o escuelas de pensamiento sobre las que se sostiene el estudio son la de Gestión Pública y la Gestión de Operaciones en su campo de Innovación de Procesos. Los resultados nos indican que la aplicación de la IP en los gobiernos locales se

presenta a través de una serie de etapas evolutivas y actividades de mejora. El impacto que ha tenido en los diferentes procesos y servicios públicos ha sido beneficioso en términos de desempeño interno y satisfacción del ciudadano. Por lo tanto, cuando dichas instituciones públicas han recibido la voluntad y el compromiso de los políticos y directivos técnicos para innovar sus procesos de trabajo, dicho esfuerzo se ha llevado a la práctica de manera sostenida a lo largo de los años. Se trata de uno de los primeros estudios en explorar la aplicación de la Innovación de Procesos en la gestión pública de los gobiernos locales.

**Palabras clave:** Innovación. Mejora continua. Innovación de procesos. Gestión pública. Gobiernos locales.

1. PhD em Management Science pela ESADE Business School. Professor na EGADE Business School e Professor Visitante da ESADE Business School of Lean-Kaizen.

Endereço do autor: Avenida Carlos Lazo No.100, Col. Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón, México D.F, México. C.P. 01389. Tel. +52 (55) 9177-8000. Ext. 7928

## RESUMO

O presente artigo busca explorar e compreender como se aplica a Inovação de Processos (IP) em administrações locais espanholas ao longo dos anos. Para isso, realizou-se um estudo qualitativo com o método de caso de quatro prefeituras (*ayuntamientos*) espanholas, utilizando para a coleta de dados as seguintes estratégias: observação direta, observação participativa, análise documental e entrevistas semiestruturadas em profundidade. As teorias ou escolas de pensamento sobre as quais o estudo é sustentado incluem a administração pública e a gestão de operações em seu campo de inovação de processos. Os resultados indicam que a aplicação de IP nos governos locais é apresentada por meio de uma série de etapas evolutivas e atividades de melhoria. O impacto ocorrido nos diferentes processos e serviços públicos foi benéfico em termos de desempenho interno e satisfação ao cidadão. Portanto, quando tais instituições públicas contaram com a vontade e o compromisso por parte dos políticos e diretores técnicos para inovar seus processos de trabalho, tais esforços foram levados à prática de maneira sustentável ao longo dos anos. Trata-se de um dos primeiros estudos a explorar a aplicação da inovação de processos na gestão pública dos governos locais.

**Palavras-chave:** Inovação. Melhoria contínua. Inovação de processos. Administração pública. Governos locais.

## ABSTRACT

This article seeks to explore and understand how applies the process innovation (PI) in Spanish local administrations over the years. Therefore, we conducted a qualitative study with a case study research method of four Spanish municipalities, using the following strategies for data gathering: direct observation, participatory observation, document analysis, and semi-structures in-depth interviews. Theories or schools of thought in which the study is based Public Management and Operations Management in the field of Process Innovation. The findings indicate that the implementation of the PI address in local

governments is presented through a series of evolutionary stages and improvement activities. The impact in the different processes and public services has been beneficial in terms of internal performance and satisfaction to the citizen. Therefore, when such public institutions have had the will and the commitment of politicians and senior technicians to innovate their work processes, that effort has been the practice of steadily over the years. It is one of the first studies to explore the application of Process Innovation in public management of local governments.

**Keywords:** Innovation. Continuous improvement. Process innovation. Public management. Local governments.

## I INTRODUCCIÓN

A comienzos de los años noventa del siglo pasado surgió en las universidades norteamericanas un nuevo movimiento y aproximación gerencial que tenía como principal enfoque la gestión y mejora de los procesos de trabajo de las organizaciones. Dicho término generó el entusiasmo tanto en el campo empresarial como en el académico. La razón de dicho entusiasmo fue la búsqueda de respuestas de cómo los procesos podrían contribuir para reducir la fragmentación y el exceso de estructuras departamentales de los métodos de trabajo, con el fin de obtener una mejor capacidad de la coordinación lateral y de la comunicación dentro de las organizaciones (GARVIN, 1998).

El origen de esta nueva aproximación gerencial se sitúa principalmente en las empresas industriales de manufactura, aunque, derivado de las presiones que el nuevo entorno económico, financiero y social ha generado en las organizaciones del mundo, ciertos sectores del sector público en España comenzaron a dirigir sus miradas a una nueva forma de trabajo centrada en un enfoque de horizontalidad y transversalidad (GINER-RODRÍGUEZ, 1998). Ante este panorama, la lógica de la modernización y mejora de la gestión pública sostenible en la eficacia y eficiencia (sinónimo de capacidad de gestión), fue

adquirida por algunos ayuntamientos españoles a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, con el único propósito de hacer frente a estos factores de cambio, que los llevara paulatinamente a recuperar una legitimidad posiblemente pérdida frente a los ciudadanos (OLÍAS DE LIMA, 2007).

Según Díaz Méndez (2007), parece que con el incremento cotidiano de las presiones políticas, sociales (ciudadano más exigente), y económicas (reducciones presupuestarias y creciente presión fiscal) de los últimos años, se ha generado una mayor conciencia para que más ayuntamientos españoles se sumen a este tipo de iniciativas de innovación. Además, aquellos que han logrado mantener su esfuerzo de mejora por varios años, logrado integrarlo en su gestión cotidiana, se han convertido en verdaderos arquetipos para aquellas administraciones locales que están comenzando o pretenden iniciar su esfuerzo en innovación (FERRÉ-BARGALLO, 2007). En concreto, el propósito central en el que se ha basado este estudio y que nos ayuda a estructurar el objetivo de este artículo es *comprender cómo se aplica la Innovación en los Procesos en Administraciones locales españolas a lo largo de los años*. Para ello, se han planteado dos preguntas de investigación elementales:

- ¿Cómo se presenta la Innovación de Procesos en el marco de la aplicación de la Gestión de Calidad Total en las Administraciones locales españolas?
- ¿Cuál es el impacto que tiene la Innovación de Procesos en los servicios públicos en el marco de la aplicación de la Gestión de Calidad Total en las Administraciones locales españolas?

## 2 MARCO CONCEPTUAL

### 2.1 La innovación de procesos: concepto y dimensiones

A inicios de la segunda década del siglo XXI, el término de *procesos* comienza a ser parte del lenguaje cotidiano de las organizaciones. De

hecho, en cualquier ámbito empresarial en el que se aplica e implementa es considerado como un sinónimo para alcanzar la eficiencia operativa tan deseada en las organizaciones. Diferentes autores han tratado de definir el concepto, como Harrington (1991), uno de los pioneros del tema que lo define como “cualquier actividad o grupo de actividades que accede a una entrada, le añade valor y provee una salida a un cliente interno o externo. Los procesos utilizan los recursos de la organización para proveer un resultado final”. Davenport (1993), otro de los autores reconocidos en este campo, indica que un proceso es “un ordenamiento específico de actividades de trabajo a través del tiempo y del espacio, que cuenta con un inicio y un fin, y con una clara definición de entradas y salidas en su estructura de acción”. Básicamente, siguiendo ambas definiciones clásicas, un proceso es un grupo de actividades lógicas que transforma elementos de entrada (inputs) en salidas (outputs), que se entregan a un cliente que es el receptor de las mismas.

Ahora bien, se puede rastrear el origen de la innovación de procesos (IP) con el desarrollo de la escuela de la Administración Científica en que Frederick W. Taylor fue su principal exponente. Sin embargo, tal como se ha indicado, no fue hasta los años noventa del siglo pasado cuando el término de *procesos* comenzó a adquirir importancia como posible aproximación de mejora e innovación de las organizaciones. De esta manera, la IP es definida por Harrington (1991, p. 20-21) como: “una metodología sistemática desarrollada para ayudar a una organización a tener avances significativos en la manera de operar sus procesos”. En este sentido, con el paso de los años y como resultado de la difusión del concepto de procesos, se ha generado una “explosión” en la literatura académica y gerencial no sólo sobre este tema, sino también sobre aquellas aproximaciones requeridas para mejorarlos tales como: *el Kaizen (mejora continua)*, *el rediseño y/o innovación de procesos*, y *la Reingeniería de Procesos del Negocio*. Así pues, se han identificado al menos tres dimensiones de la Innovación de Procesos: 1) *La IP incremental o Kaizen*; 2) *La IP del tipo de rediseño de procesos*;

y la 3) *Reingeniería de los Procesos del Negocio*. Cada una de ellas diferenciadas según el grado o tipo de innovación (incremental o radical) que se ejecuta; el alcance de la misma (para procesos funcionales o interdepartamentales); los costes y

tiempos de aplicación, y las expectativas y riesgos del resultado a obtener (MACDONALD, 1995; SALGUEIRO, 1999). Lo citado anteriormente se muestra detalladamente en la siguiente tabla:

	<b>Incremental Kaizen</b>	<b>Rediseño de procesos</b>	<b>Reingeniería de procesos</b>
<b>Grado de cambio</b>	Cambios pequeños incrementales	Cambios intermedios	Cambios radicales
<b>Alcance</b>	Procesos funcionales y/u operativos	Procesos interdepartamentales	Todo tipo de proceso
<b>Costes de la implementación</b>	Bajos	Intermedios	Altos
<b>Expectativas de resultados</b>	Bajas	Intermedias	Altas

**CUADRO 1** – Dimensiones de la innovación de procesos

**Fuente:** el autor.

Los propósitos o el impacto de la Innovación de Procesos en las organizaciones van más allá de la simple integración como parte de la estrategia de la compañía. Sus beneficios en la gestión de las operaciones pueden ser cuantificados de manera directa en las organizaciones. A continuación se presenta un resumen de lo que la literatura indica al respecto: a) se pueden evaluar y reducir mejor los recursos que se utilizan; b) resulta más fácil reducir los costes operativos; c) funciona como método para comprender el trabajo (cómo se transforman las entradas –inputs– en las salidas –outputs–); d) provee una mecánica para encontrar, solucionar y prevenir problemas y errores en el trabajo (áreas de mejora); e) se pueden reducir los tiempos de los procesos; f) se pueden establecer de una manera más efectiva y sistemática la medición del trabajo; g) permite orientar mejor la organización hacia el cliente; h) aporta una visión sistémica y transversal de la organización, y i) puede llegar a favorecer la participación, la comunicación y el trabajo en equipo ente empleados y directivos (CHANG, 1995; HAMMER, 2007; LEE; DALE, 1998; ZAIRI, 1997).

## 2.2 La gestión de la calidad total en la esfera de lo público

La Gestión de la Calidad Total (GCT) se ha extendido en prácticamente todos los países

industrializados y su popularidad en el ámbito público ha crecido enormemente desde finales de la década de los ochenta (STRINGHAM, 2004). Su tendencia fue consolidando a esta perspectiva hasta llegar a representar la principal alternativa de modernización en el sector público debido a su fuerte énfasis en la mejora y en la calidad de los servicios públicos (MILAKOVICH, 1991). A este respecto, dos de los trabajos que contribuyeron a esta divulgación y posible popularidad fueron los de Osborne y Gaebler (1994) y el de Barzelay y Armajani (1992).

La literatura nos indica además que, debido a la naturaleza ecléctica y ambigua de la GCT, su utilización ha variado dependiendo el contexto del país donde se ha aplicado. En los países que han utilizado el New Public Management (NPM) como bandera, Reino Unido, Australia, Canadá, Holanda y Nueva Zelanda, se ha enfocado principalmente en las técnicas de planeación y dirección estratégica, control de gestión financiera, dirección y gestión de recursos humanos (a través del servicio civil de carrera), cartas de servicio (Citizen's Charters) y técnicas de trabajo en equipo (POLLIT, 1994), además de un marcado énfasis en la innovación y la reingeniería de procesos (BPR), a través de las tecnologías de información (TI) y los cambios radicales (MCADAM; DONAHY, 1999).

En los Estados Unidos de América (EUA) siguieron el modelo de la Revisión

Nacional del Rendimiento (*National Performance Review (NPR) en inglés*) del gobierno federal, previamente descrito, que se extendió a través del Instituto Federal de Calidad (ya desaparecido) a finales de los años ochenta y principios de los noventa hacia los gobiernos y agencias locales (SENSENBRENNER, 1991). En este país se siguen utilizando actualmente los principios del GCT en varios niveles del gobierno (STRINGHAM, 2004). Asimismo, la literatura reporta varios casos de estudio de aplicaciones y técnicas relacionadas con el GCT en las Administraciones locales de los Estados Unidos de América (BERMAN; WEST, 1995; MILAKOVICH, 1991). De hecho, en un estudio realizado por Berman y West (1995, p. 64), se deduce que “el 11% de las ciudades estadounidenses encuestadas con más de 25.000 habitantes han aplicado algún esfuerzo de GCT”.

En Iberoamérica los esfuerzos también han sido prometedores, aunque de menor nivel y muchos años después que los EUA y el Reino Unido (MOYADO-ESTRADA, 2002). Por esta razón, al explorar la literatura sobre Iberoamérica sólo se han encontrado algunas referencias específicas de la GCT y la innovación de procesos (ALBIZU; OLAZARÁN; SIMÓN, 2004; ANDREU; RICART; VALOR, 1996; SUÁREZ-BARRAZA; RAMIS-PUJOL, 2010). La primera de ellas es la de Andreu, Ricart y Valor (1996) que indica que para poder aplicar la innovación de procesos es necesario contar con un proceso de GCT soportado por los esfuerzos de la Tecnología de la Información (TI) que junto con el cambio organizativo son considerados como catalizadores clave en el esfuerzo de la innovación de procesos. Para Albizu, Olazarán y Simón (2004) los proyectos de GCT han estado relacionados, principalmente, con el cambio organizativo: estructura organizativa y organización y contenido del trabajo. Estos autores indican que al aplicar una metodología de innovación de procesos, el cambio no es tan radical como el considerado en el modelo ortodoxo de la Reingeniería de Procesos (HAMMER; CHAMPY, 1993), ya que tras dichos esfuerzos de GCT puede coexistir la metodología de mejora continua y de innovación

de procesos. Finalmente, Suárez-Barraza y Ramis-Pujol muestran un ejemplo de aplicación de la GCT a través de la mejora continua para reducir el tiempo de un proceso de servicio de contratación de personal en una oficina de recursos humanos del sector público en México, mostrando el vínculo entre ambos enfoques.

### 2.3 Los esfuerzos de innovación de procesos en las administraciones locales

Desde los trabajos pioneros de Deming (1986), se ha recalcado la importancia de la innovación de los procesos dentro del marco de la gestión de la calidad total en los servicios gubernamentales. Por esta razón, la tendencia y los impactos positivos en la mejora de los servicios públicos al aplicar la IP en ciertos organismos gubernamentales han ido consolidando a esta aproximación gerencial en su aplicación en lo público, hasta llegar a convertirse en una alternativa viable para los esfuerzos de innovación en los países de democracias avanzadas. No obstante, un ayuntamiento es en sí mismo una organización pública compleja y dinámica, que desde una percepción inicial parece difícil que genere un cambio en su gestión por su propio componente político, la heterogeneidad de los servicios públicos, e incluso por los diferentes papeles que juega el ciudadano en su relación con la Administración local<sup>1</sup>(SWISS, 1992).

Desde nuestra percepción, la necesidad de las Administraciones locales por continuar innovando sus modelos de gestión de acuerdo a los cambios de este nuevo entorno tan convulso es preponderante. 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 de conocimiento e información), que han 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 (MARTÍN-CASTILLA, 2005). En este sentido,

es indispensable que cualquier intento de los mismos por aplicar la IP se realice a través de un enfoque transversal u horizontal que rompa la inercia gubernamental de los departamentos y áreas funcionales, los bien llamados “reinos Taifas”, que convierten el trabajo público en cadenas de actividades superfluas, innecesarias, burocráticas que, a final de cuentas, son un lastre y un desperdicio de toda la gestión municipal. De dicha concepción se extrae que todos estos ayuntamientos españoles (los más cercanos al ciudadano) que han acogido estos modelos, han asumido que la noción de la innovación de su gestión municipal, se centra en los resultados de los procesos –el servicio proporcionado que da valor al usuario (los *outcomes* deseados que inciden sobre el ciudadano) que lo utiliza, es decir, el énfasis recae en la gestión e innovación de los procesos que producen los servicios públicos, para que realmente se logre un impacto en términos de resultados y respuestas a las necesidades sociales (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, 1999).

En España, ciertos ayuntamientos ya han comenzado su camino hacia una innovación sostenida. La Federación de Municipios y Provincias (FEMP) y la Asociación Española para la Calidad – AEC (2005) han reportado que la implementación de este tipo de modelos o sistemas relacionados con la calidad y la IP ha comenzado a crecer paulatinamente. De acuerdo a su estudio<sup>2</sup>, se indica, por ejemplo, que tan sólo un 5% de los ayuntamientos tienen algún certificado de calidad ISO 9000 en alguno de sus procesos; mientras que un 10% ha publicado una Carta de Servicio; un 2% ha intentado otro tipo de esfuerzo mejora e innovación tales como: equipos de mejora, rediseño de procesos, Kaizen, metodologías de solución de problemas etc.; y sólo un 1% utiliza modelos de autoevaluación relacionados con premios de calidad y excelencia tales como: el EFQM<sup>3</sup>, el Premio Iberoamericano o el modelo de ciudadanía. Sin embargo, es evidente que falta mucho por hacer teniendo en cuenta el gran número de ayuntamientos con recursos y posibilidades de poder llevar a la práctica un esfuerzo de IP.

Los gobiernos locales que decidieron iniciar este trayecto de innovación desde principio de los años noventa<sup>4</sup> han desarrollado una nueva concepción en la forma de gestionar sus organizaciones, desde mejorar la calidad de los servicios que se prestan; ejecutar sus procesos de manera más eficaz y eficiente, para que la gestión municipal cueste menos (ahorro económico); hasta mantener el principio de la legalidad, sin llegar a la rigidez, y orientar y aproximar las decisiones políticas junto con los ciudadanos a través de estándares de procesos con el fin de mantener al máximo posible las prestaciones sociales vigentes.

Ante el contexto antes señalado, resulta primordial comprender cómo los gobiernos locales han logrado sostener el esfuerzo de Innovación de Procesos a lo largo de todos estos años, en un contexto tan característico como lo es el ámbito local. El concepto de «Sostenibilidad», entendido de manera simple como el mantenimiento de las mejoras implantadas a través de un esfuerzo de IP a lo largo de los años, ha sido estudiado en organizaciones del sector privado en años recientes (principalmente en la industria de la manufactura) (BATEMAN, 2005). Incluso los trabajos de Harkness, Kettinger y Segars (1996) argumentan que el camino de la transformación que recorre 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 la evidencia empírica a través de sus casos de estudio, que demuestra que el éxito conseguido por algunas organizaciones en su esfuerzo de mejora, está íntimamente relacionado con la evolución histórica del esfuerzo, es decir, el desarrollo de etapas evolutivas intermedias de una implementación seria y sistémica de la IP o de la GCT (HARKNESS; KETTINGER; SEGARS, 1996; PRAJOGO; SOHAL, 2004). Estos estudios proporcionan una base para indicar que solo a través de un esfuerzo sostenido de IP o

de GCT en el tiempo se pueden alcanzar beneficios tangibles para la organización en términos de efectividad de la actuación organizacional

De estas investigaciones han surgido diversos modelos para explicar el término y caracterizarlo (BATEMAN; DAVID, 2002; BESSANT; CAFFYN, 1997; PALMBERG; GARVARE, 2006). Sin embargo, en el ámbito del sector público, la literatura muestra pocos estudios del término de sostenibilidad (LOOMBA; SPENCER, 1997; SUÁREZ-BARRAZA; MIGUEL-DÁVILA, 2009), y si se analizan específicamente las referencias que se centran en las Administraciones locales españolas, lo encontrado en la literatura es insuficiente, por no decir inexistente.

En la actualidad, el entorno cambiante y turbulento previamente descrito continúa presionando a estos ayuntamientos españoles. De hecho, a pesar de los esfuerzos de mejora realizados en todos estos años por algunos de ellos, los ciudadanos, los funcionarios, los empleados, las asociaciones, los políticos y demás actores interesados de estas Administraciones locales, mantienen el discurso de que todavía falta mucho por hacer, y que mantener lo conseguido es, quizás, el mínimo compromiso que se requiere para enfrentar la presión de su entorno externo e interno (DÍAZ-MÉNDEZ, 2007).

### 3 METODOLOGÍA

La metodología de investigación utilizada para desarrollar este estudio ha sido de tipo cualitativo a través del método del caso de estudio (YIN, 2003). Este tipo de diseño metodológico está pensado para elaborar una teoría a partir de los hallazgos que afloran en los casos de estudio analizados (EISENHARDT, 1989). Por tal motivo, el proceso de construcción de la teoría es una comprensión de *¿cómo?* y de *¿por qué?* una administración local ha logrado aplicar su esfuerzo de IP a lo largo de los años. El análisis de cada caso nos permitió el uso de múltiples fuentes de información reduciendo la posibilidad de pérdida de datos y aumentando la validez de los mismos (YIN, 2003).

Concretamente, la investigación se llevó a cabo en cuatro ayuntamientos españoles (ver Cuadro 2), comparables entre sí porque tienen una población superior a 40.000 habitantes, han realizado un esfuerzo en algún tipo de IP durante al menos 10 años (disponen de memorias de trazabilidad), y cuentan con los recursos financieros y humanos para desarrollarlo. Asimismo, algunos de ellos destacan de manera excepcional por haber obtenido premios nacionales y/o internacionales, y certificaciones en calidad y/o excelencia.

Ayuntamiento	Status de la IP	Otros criterios de selección	Población (fecha de investigación 2006)	Número de empleados
Ayuntamiento "A" (situado en el área metropolitana de Barcelona)	La IP aplicada y mantenida por más de 15 años	Premio Iberoamericano de Calidad en el año 2000 y una mención especial del jurado del EFQM, el mismo año.	46.079	296
Ayuntamiento "B" (situado en la Comunidad Autónoma de Madrid)	La IP aplicada durante 20 años	El Ayuntamiento "B" obtuvo los 500 puntos correspondientes para obtener el Premio del Sello de Oro de la EFQM en el año 2004.	107.098	1.140
Ayuntamiento "C" (Capital de la Comunidad Autónoma de Aragón)	La IP aplicada por al menos 10 años	Ayuntamiento español que inició y desarrolla la aplicación de un sistema de calidad bajo la norma ISO 9000, realizado en su gerencia de urbanismo.	650.592	5.000 (550 la gerencia)
Ayuntamiento "D" (Capital de la Provincia de Álava en el País Vasco)	Reinicio de la IP	Ayuntamiento español que inició la aplicación de un programa de calidad total, y que por diferentes razones lo abandonó de manera temporal, para volverlo a retomar.	229.080	2.696

**CUADRO 2** – Ayuntamientos estudiados

**Fuente:** el autor.

### 3.1 Recopilación de datos

La recopilación 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 de investigación*, en este orden secuencial.

*Observación directa.* La observación directa consistió en la realización de recorridos y visitas a los puntos en los que se desarrollaba el trabajo operativo de los ayuntamientos. Como procedimiento de observación, se hizo énfasis en la ejecución de los procesos de trabajo, caracterizando sus límites y fronteras del proceso (inicio y fin). En este sentido, se recorrieron los puntos por dónde pasan algunos procesos de trabajo desde sus entradas (Puntos de Atención al Ciudadano, Módulos de servicio, Ventanillas Únicas, Puntos remotos, etc.), su procesamiento (oficinas, áreas de trabajo, talleres, unidades de bombero, almacenes), hasta su salida o entrega del servicio (nuevamente los puntos de Atención al Ciudadano). Se hicieron también fotografías para documentar los momentos, situaciones y hechos básicos en el estudio.

*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–. Las sesiones de trabajo con los equipos de mejora se grabaron, excepto en los casos solicitados en contra de los equipos. En total, se obtuvieron 10 horas de grabación, que fueron transcritas y analizadas.

*Análisis Documental.* Se compila en cada ayuntamiento 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 tres ayuntamientos, desde minutas, reportes, manuales de calidad y de mejora de procesos, revistas internas, artículos de divulgación, material en sus páginas WEB, y manuales de formación, entre otros. Esta documentación mimeografiada permite establecer un *rapport* de cada caso y una mejor comprensión del fenómeno en cuestión (MERRIAM, 1998).

*Entrevistas en profundidad semiestructuradas.* Se realizaron un total de 28 entrevistas, desde el Alcalde y los gerentes municipales, hasta los directores, coordinadores y empleados municipales involucrados en el esfuerzo de IP; cada entrevista tuvo una duración media de entre 75 y 120 minutos, que fueron transcritas manteniendo un estrecho contacto vía telefónica y correo electrónico con los actores participantes para resolver dudas e interpretaciones.

*Diario de investigación.* Conformado por las anotaciones realizadas 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, representó un instrumento útil para realizar observaciones y anotar cualquier dato relevante. Además, fue un instrumento útil para generar reflexiones, comentarios informales y demás elementos básicos en la toma de datos (EISENHARDT, 1989).

### 3.2 Análisis de datos

Para el análisis se construye una base de datos y 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 sometieron 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 también sirvió para identificar posibles brechas y la obtención de más datos y patrones, reflexiones que fueron relevantes para el estudio. Siguiendo el

diseño de investigación establecido, se procedió a la comparación entre los casos cruzando contextos (*cross case analysis*) con el fin de encontrar frecuencias y/o coincidencias en los conceptos determinados individualmente o diferencias que se puedan explicar lógicamente.

Como resultado del análisis comparado, afloró una secuencia de etapas evolutivas de la IP (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 comparado de casos, fueron nuevamente comparados con la literatura existente al respecto. El paso anterior fue esencial para aumentar la fiabilidad de la investigación, llevando las conclusiones al límite con el fin de establecer un marco teórico más creativo, que realmente beneficiará al campo de la gestión de operaciones en el ámbito público. Por lo tanto, este trabajo de ida y vuelta de los datos obtenidos a través del marco de referencia y la literatura estudiada, se considera un proceso interactivo de investigación cualitativa (PETTIGREW, 1997).

#### 4 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para responder a la pregunta de *¿cómo se presenta la Innovación de Procesos en un marco de aplicación de la Gestión para la Calidad Total en las Administraciones locales españolas?* se puede discutir y concluir a la luz del marco conceptual en dos aportes principales. El primer aporte emergente de este apartado, de acuerdo a la evidencia encontrada, es que la IP se presenta en la gestión de las Administraciones locales mediante la aplicación de *actividades de mejora*<sup>s</sup>, las cuales, se integraban en un conjunto de etapas evolutivas en diferentes niveles de aplicación (ver Cuadro 3).

De esta manera, se identificaron cuatro niveles de aplicación que parten del nivel precedente de modelos clásicos de gestión municipal (nivel 0), pasan por un nivel 1 de descubrimiento de la IP, continúan en un nivel de despliegue de la IP (nivel 2), hasta llegar a un

nivel de institucionalización (nivel 3) donde la IP se convierte en parte de la gestión municipal, concluyendo con un nivel de vínculo estratégico y mejora del sistema (nivel 4). En cada una de ellas se identifican las actividades de mejora comunes que componen cada etapa evolutiva. Dentro del análisis comparado de los casos, también se pudo observar que las etapas evolutivas y sus actividades de mejora no aparecen en la misma medida en cada ayuntamiento. Cada una de las etapas evolutivas y actividades de mejora se presenta en un momento determinado de la historia de cada administración local, o en una situación específica que vive el ayuntamiento en aquel momento en el tiempo. Por lo que, en cada uno de estos momentos se tuvo una relevancia distinta en su aplicación y evolución. Algunos ejemplos de dichas actividades de mejora son la conformación de equipos de mejora para solucionar problemas de los procesos y servicios públicos; la formación del personal del ayuntamiento en estos temas; la creación de Comités de Calidad e Innovación o, en su caso, el desarrollo de autoevaluaciones y auditorías de la norma ISO 9000 o EFQM.

Como segundo aporte teórico, también se logró identificar la aplicación de diferentes técnicas y herramientas relacionadas con la IP en un entorno de implementación de la GCT. Así pues, el Ayuntamiento “A” ha recorrido su camino de evolución desde la IP del tipo incremental Kaizen con metodologías de solución de problemas y equipos de mejora; pasando por metodologías de rediseño de procesos, aplicando mapas y diagramas de flujo de procesos; hasta llegar a utilizar un modelo de autoevaluación y de excelencia como el EFQM. Por su parte el Ayuntamiento “B” ha trabajado con técnicas de organización, orden y limpieza de las áreas de trabajo como las 5S, cartas de servicio, y talleres de trabajo para rediseñar procesos. El Ayuntamiento “C” por su parte, mostró como principal técnica de IP el rediseño de procesos antes de la certificación de los mismos por la norma ISO 9000. Por último, el Ayuntamiento “D”, en ese ir y venir por haber experimentado un “paro” en su esfuerzo de innovación hasta su reinicio, ha aplicado diferentes técnicas tales como metodologías de solución de problemas y equipos

de mejora en forma de talleres Kaizen, 5S, cartas de servicio y los primeros indicios de un sistema de sugerencias de mejora denominado: *“Ideas en Acción”*.

Comparando los resultados encontrados (ver Cuadro 3) con el marco teórico, se puede indicar que el ritmo de la aplicación de un esfuerzo de IP en un entorno de la GCT en un ámbito público, es decir, la generación de estas actividades de mejora en las etapas evolutivas, se presenta de manera lenta, paulatina y prolongada, a diferencia del sector privado. Además, la generación de dichas actividades de mejora bajo este ritmo están fuertemente influidas por algunas de las particularidades del sector público. Entre las particularidades que generan una influencia prácticamente directa en el ritmo de la aplicación de la IP están: 1) *la influencia de la dimensión política*, es decir, las directrices, decisiones y gestiones en la esfera de este ámbito, influyen en el tiempo de aplicación de la IP. Asimismo, también existe 2) *una influencia generada por el entorno cultural de trabajo*, derivado de las estructuras organizacionales que siguen el modelo clásico burocrático, lo que genera ciertas disfunciones de coordinación, comunicación y flujo de información, así como luchas de poder a la hora de la aplicación. Para finalizar, con 3) *el fuerte énfasis en el cumplimiento de requisitos legales (enfoque inputs)* y en las normas, que pueden retrasar o detener la aplicación del esfuerzo de IP bajo el enfoque de la GCT (MOORE, 2005; RAMIOMATAS, 1999; SANER, 2002).

Por esta razón, la aplicación de la IP que se pudo observar en el ámbito de las Administraciones locales estudiadas, se presenta por lo tanto, en estas etapas que van evolucionando en un ritmo lento y paulatino que puede llevar algunos años. Característica diferenciadora con respecto a la literatura encontrada tanto en el Reino Unido y en los EUA con los proyectos como el NPM o en su caso el NPR en los Estados Unidos de América (BERMAN; WEST, 1995; POLLIT, 1994). Asimismo, el resultado encontrado de las actividades de mejora en la aplicación de

la IP bajo el contexto de la GCT también fue característico de este trabajo para la literatura occidental (PRAJOGO; SOHAL, 1994) e Iberoamericana del tema en el sector público, ya que los trabajos empíricos encontrados de Andreu, Ricart y Valor (1996); Albizu, Olazarán y Simón (2004); Suárez-Barraza y Ramis-Pujol, (2010), siempre refieren a la aplicación de la IP a través de proyectos de mejora aislados, de corta duración que son conducidos por consultores y que no logran consolidar actividades de mejora que lleven a crear etapas evolutivas a lo largo del tiempo. Por supuesto que el autor acepta que es necesario profundizar aún más en el trabajo empírico con otros ayuntamientos, en otros contextos y en otros países para poder generalizar los resultados encontrados. En este sentido, los ayuntamientos estudiados han sustentado sus modelos de gestión en elementos como la paciencia y la constancia en el propósito de la mejora. Dos elementos básicos que han sido necesarios para poder esperar los momentos políticos y técnicos necesarios que los ha llevado a la aplicación de la IP.

Por último, los modelos de gestión, las técnicas y herramientas encontradas son similares a lo reportado en la literatura de IP y de GCT en el sector público (ALBIZU; OLAZARÁN; SIMÓN, 2004; ANDREU; RICART; VALOR, 1996; LOOMBA; SPENCER, 1997; SUÁREZ-BARRAZA; RAMIS-PUJOL, 2010). No obstante, lo característico del resultado de esta investigación fue que cada uno de los elementos anteriores (modelos de gestión, técnicas y herramientas) se aplicaban en un contexto de actividades de mejora que ayudaban a consolidar y a comprender en mayor detalle su implementación. La evidencia empírica nos demostró durante las entrevistas que tanto los directivos como los empleados municipales mostraban un mayor grado de entendimiento de los modelos, técnicas y herramientas de la IP cuando estas se aplicaban bajo el contexto de las actividades de mejora.

A continuación se presentan los resultados en el Cuadro 3:

Casos/ Elementos	Ayuntamiento “A”	Ayuntamiento “B”	Ayuntamiento “C”	Ayuntamiento “D”
<b>Etapas de aplicación de la innovación de procesos</b>	<p><b>Cinco etapas que emergieron</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Enfoque gerencial-trabajo por funciones departamentales (<i>Nivel 0= Modelos clásicos</i>)</li> <li>Elementos básicos de la mejora continua (<i>Nivel 1= Descubriendo IP</i>)</li> <li>“Clásica” de gestión por calidad total, excelencia y mejora (<i>Nivel 2=Despliegue IP</i>)</li> <li>Enfoque de sistema y/o Modelo de gestión por procesos (<i>Nivel 3=Institucionalización IP</i>)</li> <li>Enfoque de vinculación estratégica a la mejora continua de procesos (<i>Nivel 4= vínculo estratégico de la IP</i>)</li> </ol>	<p><b>Tres etapas que emergieron</b></p> <p>Partió de una etapa antes de aplicar la IP (previa) (<i>Nivel 0= Modelos clásicos</i>)</p> <p>Etapas de modernización en la gestión (<i>Nivel 2=Despliegue IP</i>)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Etapas de desarrollo e integración de la calidad en el sistema de gestión (<i>Nivel 3=Institucionalización IP</i>)</li> <li>Etapas de mejora e innovación: hacia un ayuntamiento inteligente (<i>Nivel 4= vínculo estratégico de la IP</i>)</li> </ol>	<p><b>Tres etapas que emergieron</b></p> <p>Partió de una etapa antes de aplicar la IP (previa) (<i>Nivel 0= Modelos clásicos</i>)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Etapas iniciales de desgobierno (<i>Nivel 1= Descubriendo IP</i>)</li> <li>Etapas de aplicación del modelo de calidad y mejora continua (<i>Nivel 2 = Despliegue IP</i>)</li> <li>Etapas de consolidación y nuevos retos (<i>Nivel 3 = Institucionalización IP</i>)</li> </ol> <p><i>*Presencia esporádica</i></p>	<p><b>Tres etapas que emergieron</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Etapas de la «Oportunidad perdida» (<i>Nivel 0= Modelos clásicos</i>)</li> <li>Período de impasse o esfuerzo detenido (<i>Bloqueo</i>)</li> <li>Etapas de mejora continua de procesos por demanda (<i>Nivel 1 = Descubriendo IP</i>)</li> <li>Etapas de búsqueda de un modelo integral de excelencia (<i>Nivel 2 = Despliegue IP</i>)</li> </ol> <p><i>*Presencia esporádica</i></p>
<b>Actividades de mejora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformación de equipos de mejora</li> <li>- Formación del personal</li> <li>- Desarrollo de planes de calidad</li> <li>- Desarrollo y aplicación de metodologías de rediseño</li> <li>- Formación de comités de IP</li> <li>- Desarrollo de planes estratégicos y operativos vinculados a la IP</li> <li>- Autoevaluaciones y/o auditorías externas (EFQM, ISO 9000, Iberoamericano)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformación de equipos de mejora</li> <li>- Formación del personal</li> <li>- Desarrollo de planes de calidad</li> <li>- Desarrollo y aplicación de metodologías de rediseño</li> <li>- Formación de comités de IP</li> <li>- Autoevaluaciones y/o auditorías externas (EFQM, ISO 9000, Iberoamericano)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación de un sistema de Calidad basado en la Norma ISO 9000</li> <li>- Desarrollo de indicadores de medición de los procesos</li> <li>- Formación del personal</li> <li>- Conformación de grupos de mejora</li> <li>- Talleres de rediseño de procesos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación enfocada a la calidad individual.</li> <li>- Historia de la Calidad (combinado con técnicas de rediseño).</li> <li>- Aplicación de las 5S.</li> <li>- Aplicación de las Cartas de Servicio.</li> <li>- Desarrollo de un sistema de sugerencias (Ideas en acción).</li> </ul>
<b>Modelos de calidad y excelencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EFQM</li> <li>- Innovación de Procesos del tipo Kaizen</li> <li>- Innovación de Procesos del tipo rediseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EFQM</li> <li>- Innovación de Procesos del tipo Kaizen</li> <li>- Innovación de procesos del tipo rediseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ISO 9000</li> <li>- Innovación de procesos tipo rediseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innovación de Procesos del tipo Kaizen</li> </ul>
<b>Técnicas y herramientas de innovación de procesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Historia de la calidad</li> <li>- 5S y mapas de procesos</li> <li>- Metodología de rediseño</li> <li>- Equipos de mejora</li> <li>- Autoevaluaciones EFQM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodología de Rediseño</li> <li>- 5S y talleres Gemba-Kaizen</li> <li>- Cartas de Servicio</li> <li>- Grupos de Mejora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodología de rediseño</li> <li>- Grupos de mejora</li> <li>- Indicadores de procesos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres-workshops tipo Kaizen.</li> <li>- 5S</li> <li>- Cartas de servicio</li> <li>- Sistema de sugerencias</li> </ul>

**CUADRO 3** – Etapas evolutivas, actividades de mejora y técnicas de la IP de los ayuntamientos estudiados en un marco de la GCT

Fuente: el autor.

Para responder a la segunda pregunta de investigación planteada de *¿cuál es el impacto que tiene la Innovación de Procesos en los servicios públicos en un marco de aplicación de la Gestión*

*por Calidad Total en las Administraciones locales españolas?* Se muestra la evidencia empírica a través del siguiente cuadro extraído de la evidencia documental de los ayuntamientos.

Mediciones/ Ayuntamiento	Desempeño interno de los procesos del ayuntamiento Cumplimiento de los estándares en promedio (2000-2005)					Satisfacción del ciudadano
	Procesos	Desarrollo urbano	Mantenimien- to vía pública	Desarrollo social	Seguridad pública	Atención ciudadana
<b>Ayuntamiento “A”</b> (Cada ayuntamiento cuenta con diferentes estándares para cada proceso)	<b>Estándar</b> Recoger las basuras todos los días del año a la misma hora (94,1%)	<b>Estándar</b> Reparar averías de calles y avenidas, máximo 72 horas (86,95%)	<b>Estándar</b> Realizar la primera atención en los servicios sociales en un plazo no superior a 48 horas (81,4%)	<b>Estándar</b> Efectuar intervención inmediata, máximo en 5 minutos (94,5%)	<b>Estándar</b> Atender al ciudadano en un tiempo máximo de espera de 5 minutos (95,9%)	Medición de la satisfacción del ciudadano global como percepción de la gestión del ayuntamiento (6,53) <sup>1</sup> , en 11 años de medición, período de 1990-2007 (cada dos años)
<b>Ayuntamiento “B”</b> (El ayuntamiento no cuenta con estándares de procesos)	Proceso mejorado en un 92%, mediante metodologías de rediseño	Proceso de diseño y construcción de un polideportivo (88%)	Proceso mejorado en un 78%, me- diante metodologías de rediseño	No ha trabajado en la mejora del proceso	Proceso mejorado en un 82%, mediante rediseño	Medición de la satisfacción del ciudadano global como percepción de la gestión del Ayuntamiento (7,1) <sup>2</sup> , en 3 años de medición, período de 2003-2005 (anual)
<b>Ayuntamiento “C”</b> (Recordemos que este ayuntamiento sólo lo ha implementado en la gerencia de urbanismo)	- Gestión de las licencias urbanísticas de obras menores (86%) - Gestión de la licencia de Apertura (98%) - Gestión de la licencia de obra mayor y nueva edificación (61%)	No ha trabajado en la mejora del proceso	No ha trabajado en la mejora del proceso	No ha trabajado en la mejora del proceso	No ha trabajado en la mejora del proceso	Medición de la satisfacción al ciudadano global como percepción de la gestión a la gerencia de urbanismo del Ayuntamiento (3,88) <sup>3</sup> , en 3 años de medición, período de 2003-2005 (cada año)
	No ha trabajado en la mejora del proceso	No ha trabajado en la mejora del proceso	Proceso mejorado mediante las 5S en un 95%	No ha trabajado en la mejora del proceso	Proceso de plusvalía (Hacienda) mejorado mediante talleres Kaizen en un 92%	No se ha medido.

**CUADRO 4** – Síntesis de algunos impactos de la IP en la gestión de los ayuntamientos

**Fuente:** el autor.

\*Memorias y sistemas de información de cada ayuntamiento, así como, el análisis documental y entrevistas. Es importante señalar que los porcentajes del desempeño individual de los procesos es un promedio de los diferentes años que se han medido.

Notas: (1)(2) Escala de satisfacción del ciudadano de 0 (nada satisfecho) a 10 (totalmente satisfecho) (3) Escala de satisfacción del ciudadano de 0 (nada satisfecho) a 5 (totalmente satisfecho).

Tal como se muestra en el Cuadro 4, el resultado de la aplicación sostenida de la Innovación de Procesos bajo un contexto de la GCT a lo largo de los años les ha permitido ciertos impactos en el desempeño interno de la gestión municipal, así como en los índices de satisfacción del ciudadano que es atendido por cada municipalidad. El Ayuntamiento “A” fijó un estándar de operación para el proceso de mantenimiento de la vía pública que indica que se tienen que reparar las averías de las calles y avenidas en un máximo de 72 horas. El cumplimiento de este estándar en promedio en el período del año 2000 al 2005 fue de 86,25% del 100% posible. La medición de estos porcentajes se realizó a través de encuestas dirigidas a los ciudadanos con una escala de cumplimiento al 100% del estándar indicado. Los ayuntamientos contrataron compañías externas para realizar la medición y mantener la objetividad. Por lo tanto, si el resultado se acerca al 100%, nos indica que se ha cumplido el estándar establecido para cada servicio público.

Por otra parte, tanto los Ayuntamientos “B”, “C”, y “D” no utilizaron estándares de operación. No obstante, su proceso de medición fue el del porcentaje de avance en la aplicación de técnicas de rediseño de procesos para la mejora del mismo. Por ejemplo, en el Ayuntamiento “B” en su proceso de diseño y construcción de un polideportivo tenía un avance del proceso mejorado de un 88%; mientras que el Ayuntamiento “C”, el proceso de gestión de licencias de aperturas de una obra tenía un avance del 98%. Por último, de acuerdo al Cuadro 4, también se han encontrado evidencias para poder indicar que la IP se aplica de manera directa con pequeñas adaptaciones de lenguaje y de incorporación (desarrollo de metodologías propias), en los casos estudiados. Este resultado confirma lo señalado por Mayordomo (1990) al indicar que las técnicas gerenciales como la Dirección de Operaciones dentro de las cuales se incluye a la IP, pueden aplicarse de manera directa en el sector público. Otro resultado emergente de esta investigación, que va un poco más allá de lo indicado por la literatura, fue que no sólo se ha

aplicado de manera directa la IP, sino que además, se ha logrado sostener las mejoras aplicadas por la misma, a lo largo del tiempo.

## 5 CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

El ambiente turbulento de la crisis económica y financiera europea que ha golpeado a España en los últimos años hace que el tema de ahorro de costes se vuelva algo prioritario en las Administraciones locales, independientemente del “color” político que los gobierne. Tal como pudimos observar en nuestra investigación, cualquier actividad que represente un desperdicio o un gasto, un *Muda*, como los japoneses la denominan, llevará a cualquier Administración local a iniciar un camino paulatino de transformación hacia una organización pública “llena de despilfarros” que otorguen servicios extremadamente lentos, de baja calidad, de altos costes y, principalmente, poco sensibles a las necesidades y exigencias de los ciudadanos. En un entorno como el actual, este fenómeno sería realmente muy arriesgado de gestionar para cualquier ayuntamiento español.

Por otro lado, tal como han sugerido algunos autores, quizás el tema de la calidad, que tuvo su boom y apogeo en España entre los años de 1995 al 2008 (CASADESÚS; HERAS, 2005), incluso en el sector público (PALACÍN-SAENS, 2000), va dejando lugar a nuevas aproximaciones gerenciales como la Innovación de Procesos, basado en una filosofía Kaizen de mejora continua (SUÁREZ-BARRAZA, 2007). No se afirma que esta aproximación gerencial sea la panacea que pueda resolver cualquier problema que se presente en un gobierno local. Sin embargo, la evidencia encontrada en los casos nos ha indicado que cuando se ha buscado y se ha tenido voluntad y compromiso por parte de los políticos y directivos técnicos por innovar su gestión y sus procesos de trabajo, dicho esfuerzo de cambio se ha llevado a la práctica, aplicando las técnicas y herramientas de la IP de manera directa, con muy pocas adaptaciones de cómo se realizan en el sector privado, teniendo como resultado un impacto

positivo en ciertos elementos de su gestión interna e impacto externo en la satisfacción del ciudadano (ver Cuadro 4). Por lo tanto, la paciencia es quizás uno de los valores fundamentales para consolidarlo, ya que la aplicación y evolución de la IP se genera mediante una serie de etapas evolutivas y actividades de mejora de forma lenta y paulatina, siempre esperando el momento político necesario para llevarlo a cabo.

Finalmente, es posible concluir que el gran reto que tienen las Administraciones locales en la actualidad, no es iniciar un esfuerzo o iniciativa de innovación para hacer frente a la “crisis”, más bien es sostenerlo a lo largo del tiempo, para que dicho esfuerzo realmente penetre en su gestión cotidiana, generando beneficios tanto a la organización pública como a todos sus actores interesados (*stakeholders*). Como toda investigación basada en un enfoque cualitativo utilizando el método del caso de estudio, este artículo cuenta con algunas limitaciones. En primer lugar, todo está sustentado en base a un trabajo cualitativo. Otra dificultad es el manejo objetivo de la gran cantidad de datos que se generan durante el trabajo en campo, haciendo difícil valorar todas las relaciones que podrían existir del fenómeno estudiado (EISENHARDT, 1989). Por último, por la misma naturaleza del estudio, no se valoró de manera cuantitativa el impacto que tienen la aplicación de la IP en los servicios públicos (cuestionarios diseñados por el investigador); en su lugar se utilizaron los datos de la evidencia documental de los ayuntamientos. Por lo tanto, la relación que pueda existir entre la aplicación de la IP y los impactos en los servicios públicos en los ayuntamientos no se puede atribuir de forma directa. Sin embargo, en comparación a otros estudios de la literatura, aquellos ayuntamientos que no han realizado ningún esfuerzo de este tipo no alcanzan dichos impactos en los servicios públicos que otorgan (CASADESÚS; HERAS, 2005; PALACÍN-SAENS, 2000; RAMIO-MATA, 1999). A pesar de estas limitaciones, nuestro estudio contribuye a la literatura existente a través de un trabajo empírico que muestra las relaciones metodológicas y su aplicación específica. Por

supuesto, que el estudio se puede extender a otros ayuntamientos de otros países de Iberoamérica para corroborar los hallazgos.

## NOTAS

1. El término “Cliente” en la Administración Pública sigue siendo un tema bastante debatido derivado de los diferentes papeles o roles que puede tener el ciudadano en su relación con la organización pública (SWISS, 1992).
2. La muestra del estudio fue con 258 Ayuntamientos que atienden a una población mayor de 10.000 habitantes.
3. Siglas en inglés de European Foundation of Quality Management
4. Los Ayuntamientos pioneros al respecto han sido Alcobendas (en la comunidad de Madrid); Esplugues de Llobregat (en Cataluña); Logroño (en la Rioja); Valladolid, Vitoria-Gasteiz (en el país Vasco) entre otros. Se puede ver los trabajos de Giner-Rodríguez (1998) y de la FEMP (1999).
5. Una actividad de mejora se puede definir como: “*una unidad del proceso que puede realizar un trabajo (material o mental) en la cual se cambia el status quo de la misma*”.

## REFERENCIAS

- ALBIZU, E.; OLAZARAN, M.; SIMÓN, K. Reingeniería de procesos en España: la adaptación de una moda de gestión. **Revista de Dirección y Administración de Empresas**, San Sebastián, n. 11, p. 161-181, marzo 2004.
- ANDREU, R.; RICART, J.; VALOR, J. Innovación de procesos y cambio organizativo. **Harvard Deusto Business Review**, Barcelona, n. 70, p. 24-37, 1996.
- BATEMAN, N. Sustainability: the elusive element of process improvement. **International Journal of Operations & Production Management**, Bradford, v. 25, n. 3, p. 261-276, 2005.
- \_\_\_\_\_; DAVID, A. Process Improvement programmes: a model for assessing sustainability. **International Journal of Operations & Production Management**, Bradford, v. 22, n. 5, p. 515-526, 2002.

BARZELAY, M.; ARMAJANI, B. J. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government.** Berkeley: University of California Press, 1992.

BERMAN, E.; WEST, B. Municipal commitment to total quality management: a survey of recent progress. **Public Administration Review**, Washington, D. C., v. 55, n. 1, p. 57-66, 1995.

BESSANT, J.; CAFFYN, S. High-Involvement innovation through continuous improvement. **International Journal Technology Management**, Atlanta, v. 14, n. 1, p. 7-28, 1997.

CASADESÚS, M.; HERAS, I. El boom de la calidad en las empresas españolas. **Universia Business Review**, Madrid, n. 7, Tercer Trimestre, p. 2-13, 2005.

CHANG, R. **Continuous process improvement: a practical guide to improving processes for measurable results.** London: Kogan Page, 1995.

DAVENPORT, T. H. **Process innovation: reengineering work through information technology.** Boston: Harvard Business School Press, 1993.

DEMING, W. E. **Out of the crisis.** Cambridge: MIT/CAES, 1986.

DÍAZ-MÉNDEZ, A. **Auto-evaluación EFQM y obtención del sello de excelencia en el ayuntamiento de alcobendas.** 2007. 18 p. Ponencia presentada en Esade Business School, del Módulo de Operaciones y Calidad, del Master de Dirección y Gestión Pública de Esade Business School, Madrid, España, 2007.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FARAZMAND, A. Editor's note: public organizations in the age of accelerated globalization. **Public Organization Review**, Dordrecht, v. 1, n. 1, p. 5-13, 2001.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS - FEMP. **Consideraciones sobre la calidad en la administración local.** Madrid, abr. 1999.

\_\_\_\_\_; ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA LA CALIDAD - AEC. **Informe acerca de la encuesta sobre los servicios de atención a la ciudadanía.** Madrid, 2005.

FERRÉ-BARGALLO, J. M. **La gestión y mejora de procesos en el ayuntamiento de Esplugues de Llobregat.** Ponencia presentada en Esade Business School, del Módulo de Operaciones y Calidad, del Master de Dirección y Gestión Pública de Esade Business School, Madrid, España, 2007.

GARVIN, D. A. The processes of organization and management. **Sloan Management Review**, Cambridge, v. 39, n. 4, p. 33-50, 1998.

GINER-RODRÍGUEZ, E. La introducció d' un sistema gerencial: el caso de l' adjuntament d' Esplugues de Llobregat. **Comunicacions de la Diputació de Barcelona**, Barcelona, n. 13, p. 1-5, 1998.

HAMMER, M. Process audit. **Harvard Business Review**, Boston, p. 111-123, Apr. 2007.

\_\_\_\_\_; CHAMPY, J. **Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution.** New York: Harper Business, 1993.

HARKNESS, W.; KETTINGER, W.; SEGARS, A. Sustaining process improvement and innovation in the information services function: lessons learned at the bose corporation. **MIS Quarterly**, Minneapolis, v. 20, n. 3, p. 349-368, Sept. 1996.

HARRINGTON, H. J. **Business process improvement: the breakthrough strategy for total quality, productivity and competitiveness.** New York: McGraw-Hill, 1991.

LEE, R. G.; DALE, B. G. Business process management: a review and evaluation. **Business Process Management Journal**, Bradford, v. 4, n. 3, p. 214-223, 1998.

- LOOMBA, A.; SPENCER, M. A model for institutionalizing TQM in a state government agency. **International Journal of Quality & Reliability Management**, Bradford, v. 14, n. 8, p. 753-767, 1997.
- MACDONALD, J. Together TQM and BPR are winners. **TQM Magazine**, Bradford, v. 7, n. 3, p. 21-25, 1995.
- MARTÍN-CASTILLA, J. I. et al. **Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local: planes de calidad, innovación y modernización en las administraciones locales – guía 2**. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.
- MAYORDOMO, X. M. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. **Documentación Administrativa**, Madrid, n. 223, jul./sept. 1990.
- MCADAM, R.; DONAGHY, J. Business process re-engineering in the public sector: a study of staff perceptions and critical success factors. **Business Process Management Journal**, Bradford, v. 5, n. 1, p. 33-41, 1999.
- MERRIAM, S. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.
- MILAKOVICH, M. Total quality management in the public sector. **National Productivity Review**, San Francisco, CA, v. 10, n. 2, p. 195-213, Spring 1991.
- MOORE, M. H. Break-through innovations and continuous improvement: two different models of innovative processes in the public sector. **Public Money & Management**, Oxford, v. 25, n. 1, p. 43-50, 2005.
- MOYADO-ESTRADA, F. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. En: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Proceedings...** Lisboa: CLAD, 2002.
- OLÍAS DE LIMA, B. Rendimiento institucional, ética y democracia. En: DÍAZ-MÉNDEZ, A.; CUELLAR-MARTÍN, E. (Coord.). **Administración inteligente**. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas, 2007, p. 179-195.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1994. (Paidós Estado y Sociedad, 22).
- PALACÍN-SAENS, B. **Aseguramiento de calidad en el ayuntamiento de Logroño**. Ayuntamiento de Logroño, 2000.
- PALMBERG, K.; GARVARE, R., Sustained quality management: how to receive the swedish quality award twice. **International Journal of Quality & Reliability Management**, Bradford, v. 23, n.1, p. 42-59, 2006.
- PETTIGREW, A. M. Longitudinal field research: theory and practice. **Organization Science**, Linthicum, v. 1, n. 3, p. 267-292, 1990.
- . What is a processual analysis? **Scandinavian Journal of Management**, Oxford, v. 13, n. 4, p. 337-348, 1997.
- POLLIT, C. The citizen's charter: a preliminary analysis. **Public Money & Management**, Oxford, v. 14, n. 2, pp. 23-35, 1994.
- PRAJOGO, D.; SOHAL, A. The sustainability and evolution of quality improvement programmes: an Australian case study. **Total Quality Management & Business Excellence**, Abingdon, v. 15, n. 2, p. 205-220, Mar. 2004.
- RAMIO-MATAS, C. Desenvolupament organitzatiu de l'ajuntament. En:
- LONGO, F. **L'ajuntament gerencial: reflexions i propostes per gerencialitzar**. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999. p. 43-74.
- SANER, R. Quality assurance for public administration: a consensus building vehicle.

**Public Organization Review**, Dordrecht, v. 2, n. 4, p. 407-415, 2002.

SALGUEIRO, A. **Cómo mejorar los procesos y la productividad**. Madrid: AENOR, 1999.

SENSENBRENNER, J. Quality comes to city hall. **Harvard Business Review**, Boston, n. 69, p. 64-75, 1991.

STRINGHAM, S. H. Does quality management work in the public sector? **Public Administration and Management**, Middletown, v. 9, n. 3, p. 182-211, 2004.

SUÁREZ-BARRAZA, M. F. **El Kaizen**: la filosofía de mejora continua e innovación incremental detrás de la administración por calidad total. México: Panorama Editorial, 2007.

\_\_\_\_\_; MIGUEL-DÁVILA, J.A. En la búsqueda de un espacio de sostenibilidad: un estudio empírico de la aplicación de la mejora continua de

procesos en ayuntamientos españoles. **INNOVAR**, Bogotá, v. 19, n. 35, p. 47-64, sept./dic. 2009.

\_\_\_\_\_; RAMIS-PUJOL, J. Implementation of Lean-Kaizen in the human resource service process: a case study in a mexican public service organization. **Journal of Manufacturing Technology Management**, Bradford, v. 21, n. 3, p. 388-410, 2010.

SWISS, J. E. Adapting Total Quality Management (TQM) to government. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v. 52, n. 4, p. 7-18, 1992.

YIN, R. **Case study research: design and methods**. Thousands Oaks: Sage Publications, 2003.

ZAIRI, M. Business process management: a boundaryless approach to modern competitiveness. **Business Process Management Journal**, Bradford, v. 3, n. 1, p. 64-80, 1997.