



## Caminos de Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en la Administración Pública: Comparativa de Ayuntamientos Españoles

ÁREA: 5  
TIPO: Aplicación

*Achieving Sustainable Continuous Process Improvement in Government Departments: A Comparison of Spanish local governments*

*Caminhos de Sustentabilidade da Melhoria Contínua de Processos na Administração Pública: Comparação de Autarquias Espanholas*

## AUTORES

**Manuel F. Suárez-Barraza**  
ESADE, Ramon Llull University.  
Manuelfrancisco.suarez@esade.edu

**Juan Ramis-Pujol**  
ESADE, Ramon Llull University.  
Juan.ramis@esade.edu

1. Autor de contacto:  
Av. Pedralbes, 60-62  
08034 Barcelona,  
España.

*En este segundo artículo de la investigación cualitativa basada en cuatro Ayuntamientos españoles se presentan de manera ejemplificada los resultados para cada uno de ellos. Se responde a las siguientes sub-preguntas: 3) ¿Qué diferentes caminos de sostenibilidad se detectan?, 4) ¿Qué potenciadores e inhibidores influyen en la evolución de los diferentes caminos de sostenibilidad? Emergen del mismo, una serie de diversos caminos de sostenibilidad de la MCP: "Flujo continuo cíclico", "flujo continuo por lotes", "flujo en desarrollo", "flujo desbloqueado" y "flujo bloqueado e irreversible". (Ver el artículo aparecido en un número anterior de la revista para el análisis conceptual y el desarrollo y respuesta a las dos primeras sub-preguntas de la investigación <http://gcg.universia.net/articulo/85/APLICACIÓN-EVOLUCIÓN-MEJORA-CONTINUA-PROCESOS-ADMINISTRACIÓN-PÚBLICA.html>).*

*In this second qualitative research article based on four Spanish local governments, the results for each one are presented in an exemplified manner. The following sub-questions are answered: 3) What different routes towards sustainability have been identified?, 4) What are the strengthening and inhibiting factors which influence these routes? The article consequently identifies a range of routes to sustainable CPI: "Continuous cyclic flow", "continuous flow in batches", "flow in development", "unblocked flow" and "blocked and irreversible flow". (See the article in a back issue of the journal on the conceptual analysis and the development and response to the first two sub-questions of this research project at <http://gcg.universia.net/articulo/85/APLICACIÓN-EVOLUCIÓN-MEJORA-CONTINUA-PROCESOS-ADMINISTRACIÓN-PÚBLICA.html>).*

*Neste segundo artigo da investigação qualitativa baseada em quatro Autarquias espanholas são apresentados, de forma exemplificativa, os resultados para cada uma delas. São dadas respostas às seguintes perguntas complementares: 3) Quais os diferentes caminhos de sustentabilidade que se detectam? 4) Que potenciadores e inibidores influem na evolução dos diferentes caminhos de sustentabilidade? Emergem do mesmo uma série de diferentes caminhos de sustentabilidade da MCP: «Fluxo contínuo cíclico», «fluxo contínuo por lotes», «fluxo em desenvolvimento», «fluxo desbloqueado» e «fluxo bloqueado e irreversível». (Ver o artigo publicado num número anterior da revista para a análise conceptual e o desenvolvimento e resposta às primeiras perguntas complementares da investigação <http://gcg.universia.net/articulo/85/APLICACIÓN-EVOLUCIÓN-MEJORA-CONTINUA-PROCESOS-ADMINISTRACIÓN-PÚBLICA.html>).*

DOI  
10.3232/  
GCG.2008.  
V2.N2.06

## 1. Introducción

La “Sostenibilidad” entendida de manera simple como el mantenimiento de las mejoras implantadas a través de un esfuerzo de Mejora Continua de Procesos (MCP) a lo largo de los años, es un tema que recientemente ha sido abordado en la literatura del sector privado, debido a la importancia e impacto que ha tenido este concepto en la gestión de las organizaciones (Bateman y David, 2002; Bateman, 2005). No obstante, en el sector público las investigaciones acerca de este tema son escasas. Por esta razón, este segundo artículo de la investigación cualitativa de cuatro Ayuntamientos españoles iniciado en un artículo anterior, se centra en responder dos sub-preguntas: 3) *¿Qué diferentes caminos de sostenibilidad se detectan?*, 4) *¿Qué potenciadores e inhibidores influyen en la evolución de los diferentes caminos de sostenibilidad?*

## 2. Metodología

La recolección y posterior análisis de los datos de esta investigación<sup>1</sup>, se obtuvo de la intervención en cuatro Ayuntamientos españoles previamente señalados<sup>2</sup>. Realizado el cruce de casos y sustentado en los patrones identificados se comenzaron a entre ver diversos caminos de sostenibilidad de la MCP que presentan ciertas especificidades dinámicas, que las Administraciones locales que estén inmersas o pretendan iniciar un esfuerzo de mejora puedan comparar con esta tipología. Se identificaron cinco tipos de caminos de sostenibilidad:

- 1) *De flujo continuo cíclico o Camino de la Renovación Continua de la Gestión Municipal.*
- 2) *De flujo por lotes o Camino por la Búsqueda de un Ayuntamiento Inteligente.*
- 3) *De flujo en desarrollo o Camino de la Normalización de la Vida Administrativa.*
- 4) *De flujo desbloqueado o Camino que ha brincado la Parálisis Burocrática.*
- 5) *De flujo bloqueado e irreversibles o Camino truncado en la Oscuridad del Modelo Clásico Burocrático<sup>4</sup>.*

1. Es importante recordar, que la metodología utilizada en esta investigación fue el análisis por Caso de Estudio (Yin, 2003).

2. Los Ayuntamientos fueron: Esplugues de Llobregat, ubicado en la zona metropolitana de Barcelona, estudio de corte longitudinal; Vitoria Gasteiz, ubicado en el País Vasco, estudio de corte retrospectivo; el Ayuntamiento de Zaragoza en la Gerencia de Urbanismo, ubicado en la Comunidad Autónoma de Aragón, estudio de corte retrospectivo; el Ayuntamiento de Alcobendas, ubicado en la zona metropolitana de Madrid, estudio de corte retrospectivo.

3. Cabe resaltar, que el quinto camino de sostenibilidad (de flujo bloqueado e irreversible) como es obvio no parte de los cuatro casos aquí estudiados (cinco caminos de sostenibilidad para cuatro casos analizados). Por lo que es importante indicar, que este camino fue inferido a partir de las experiencias previas observadas en las Administraciones locales españolas, no sólo de los casos aquí analizados, sino de otros Ayuntamientos en los cuales se han analizado sus intentos por mejorar y modernizar su gestión municipal.

4. Las organizaciones que trabajan con el modelo clásico burocrático tratan de eliminar toda la incertidumbre operativa posible, a fin de que este modelo (la máquina) pueda operar de manera regular sin ningún tipo de interrupción, haciendo de ésta, un «motor» eficiente y productivo (Aguilar Villanueva, 2006). Pero, que sin embargo, gracias a su diseño, puede albergar numerosas disfunciones o conflictos. Morgan (1986) señala al respecto, que se pueden crear formas organizacionales que tengan dificultades para adaptarse a los cambios, pueden dar lugar a una burocracia sin límites, pueden tener consecuencias no previstas y no deseables; por ejemplo, los efectos deshumanizadores sobre los empleados de la organización cuando estos no se adaptan o no se vinculan a los objetivos de la empresa, especialmente aquellos que se encuentran en el nivel más bajo de la jerarquía o las barreras inter-departamentales que generan problemas de comunicación, de flujo de información y de calidad del trabajo.

PALABRAS CLAVE  
Mejora continua de procesos, Administración Pública, Ayuntamientos españoles, Sector público, Sostenibilidad

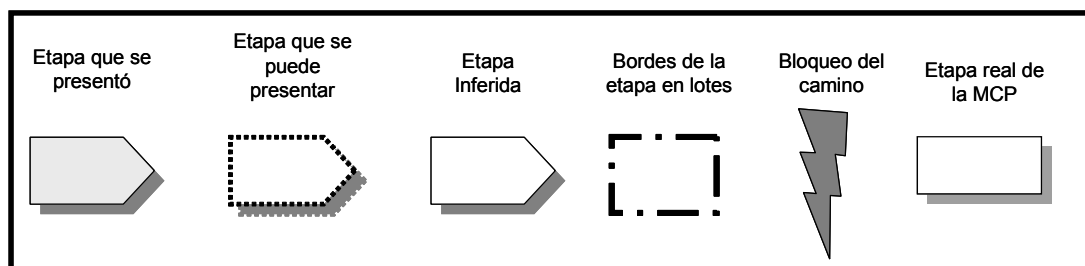
KEY WORDS  
Continuous process improvement, Public Administration, Spanish city councils, Public sector, Sustainability

PALAVRAS-CHAVE  
Melhoria contínua de processos, Administração Pública, Autarquias espanholas, Sector público, Sustentabilidade

CÓDIGOS JEL  
H830; M120

Antes de explicar las especificidades dinámicas de cada uno de los caminos, es necesario mostrar la simbología utilizada en los mismos con el fin de facilitar su comprensión en los esquemas presentados. A continuación se presenta:

Figura 1. Simbología aplicada en los caminos de sostenibilidad



Una vez mostrada la simbología utilizada, a continuación se presentan los caminos de sostenibilidad identificados, ejemplificados primeramente por una breve descripción de los casos de estudio que sustentan el afloramiento de dichos caminos:

### 3. Descripción de los Casos y Caminos de Sostenibilidad

#### 3.1. Caso de Estudio Longitudinal del Ayuntamiento de Esplugues

Si se buscara alguna referencia o modelo en las Administraciones locales de España acerca de la modernización y mejora de su gestión, prácticamente siempre se obtiene la misma respuesta: *el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat*. Esta Administración local ubicada en la zona metropolitana de Barcelona, cuenta con aproximadamente unos 296 empleados y administra a una ciudad de aproximadamente 46,194 habitantes. Este Ayuntamiento se ha caracterizado en su contexto político, por tener en su equipo de gobierno, un mismo partido político con mayoría absoluta -el Partido Socialista de Cataluña (PSC)-, durante toda su historia democrática, es decir, desde 1983. El resultado ha sido por tanto, una estabilidad política de más de quince años en su organización. Por otra parte, en su contexto técnico, este Ayuntamiento, cuenta con una estructura organizacional del tipo gerencial, es decir, debajo de la dimensión política, del Alcalde y de sus 21 concejales políticos, se encuentra la figura de un Gerente y un equipo staff, los cuales son responsables de la gestión operativa municipal, de la cual se desprenden los directores de los departamentos técnicos del Ayuntamiento.

Durante su viaje de modernización y mejora de su gestión, el Ayuntamiento de Esplugues tomó dos decisiones estratégicas que ayudan a comprender, en buena medida, su dinámica de funcionamiento actual y cómo han logrado sostener la MCP a lo largo de estos años. En 1991 implantó un sistema gerencial que permitió mejorar la interlocución de los represen-

tantes 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 (la estructura organizacional de la Gerencia). La segunda decisión fue la adopción por parte del Ayuntamiento en 1996, del modelo europeo de Excelencia EFQM<sup>5</sup> como referente para modernizar su gestión, profundizando en su propósito de orientar su gestión hacia los ciudadanos y a los resultados de su gestión. A este hito en la evolución de la MCP del Ayuntamiento de Esplugues se le denominó: Proyecto DIANA<sup>6</sup>, y fue bajo este marco de referencia, cuando 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 para la resolución de problemas tipo Kaizen.

De esta manera, con la adopción del modelo europeo EFQM, el Ayuntamiento de Esplugues definió la misión, la visión, los valores y la política que debía guiar a la organización por este trayecto de modernización y mejora. Por lo que con un modelo gerencial y estratégico definido, se estableció un Plan de Calidad y un nuevo sistema de gestión que guió y dio soporte al esfuerzo de mejora en los años subsiguientes. De hecho, desde su implementación, y con los sucesivos ciclos de revisión y mejora del sistema de gestión<sup>7</sup>, el Ayuntamiento ha obtenido diversos reconocimientos nacionales e internacionales, como el Premio Iberoamericano de la Calidad 2000 y un re-

conocimiento especial por parte del jurado de la EFQM en el mismo año, por el alto puntaje obtenido en su auto-evaluación (cercano a los 500 puntos)<sup>8</sup>.

Cinco etapas evolutivas se identificaron en el esfuerzo por aplicar la MCP a lo largo de estos 15 años (ver figura 2). Dichas etapas han transcurrido desde la conformación de la Gerencia, pasando por la etapa del Proyecto DIANA, hasta llegar a la etapa en la que se ha conformado un Sistema de Gestión basado en los Procesos de trabajo, vinculado a la estrategia de la organización, es decir, integrando el esfuerzo de la MCP a su Plan Estratégico<sup>9</sup>.

Algunos elementos que han facilitado el camino de mejora del Ayuntamiento de Esplugues a lo largo de los años, han sido su propio su Sistema de Gestión basado en Procesos, el cual, parte de escuchar y transformar las necesidades del ciudadano, los cuales se convierten en "Compromisos de Servicio<sup>10</sup>". Por lo tanto, al ejecutar y medir los procesos se busca asegurar el cumplimiento de los Compromisos de Servicios establecidos. Cada cuatro años, conforme al ciclo político, se rinden cuentas de la gestión del sistema, y por lo tanto, los Compromisos de Servicio establecidos, se revisan con la ciudadanía, lo que permite, al Ayuntamiento rediseñar nuevamente sus procesos de trabajo para que se ajusten a los nuevos Compromisos que se estable-

5. Siglas del European Foundation of Quality of Management.

6. Siglas de (D) definir procesos, (I) implantar el modelo de gestión, (A) asegurar la satisfacción del ciudadano, (N) negociar compromisos de servicio, (A) automatizar procesos operativos.

7. En la actualidad se encuentra en su tercer ciclo de revisión. El primero de ellos, fue de 1996 al 2000, el segundo de ellos fue del 2001 al 2005. Se han publicado en el año 2007, 132 Compromisos de Servicio).

8. Sus resultados de la gestión se han reflejado en la percepción de sus ciudadanos, los cuales han sido encuestados de manera sistemática con respecto a la gestión del Ayuntamiento desde 1995. Obteniendo una calificación promedio de 6,81, la escala utilizada es de 10 (Satisfacción total) a 0 (No Cumplimiento), desde ese año al 2007. Asimismo, el cumplimiento de los Compromisos de Servicio (la gestión interna de los estándares de los procesos), se ha cumplido con una calificación promedio del 82% (en escala de 0-100 excelente), desde el año 2000 a la fecha.

9. En el Ayuntamiento de Esplugues el Plan Estratégico de la organización es denominado Plan de Actuación Municipal (PAM) y tiene un alcance de cuatro años que coincide con la legislatura de la Administración local.

10. Entendidos para este Ayuntamiento como: "estándares de calidad del proceso en su operación interna".

cen. Para el actual Gerente del Ayuntamiento este Sistema de Gestión es entendido como:

*« .....Es una máquina que permite hacer funcionar bien la gestión operativa del Ayuntamiento Evidentemente yo creo, que por un lado esta el programa electoral, los objetivos y prioridades políticas del mandato a largo plazo, entonces el modelo te debe permitir que pase lo que pase, no se debe resentir la gestión.....Por ello yo creo que el Sistema de Gestión por Procesos del Ayuntamiento ha sido el eje central yo creo, del proceso de modernización y mejora de esta organización, porque ha servido para que las personas participen, para que las personas sepan lo que se espera de ellas, para que las personas sepan como se les va a medir y por otra parte, ha permitido que el ciudadano sepa que es lo que el Ayuntamiento les va a ofrecer y lo que pueden esperar del Ayuntamiento (E-EL-02, septiembre, 2005)».*

Asimismo, durante estos ciclos de mejora, el trabajo de los Coordinadores de Calidad, con su coordinación, apoyo y empuje ha representado un elemento crucial en la sostenibilidad de la MCP. Además de este elemento central, se lograron identificar otros elementos que también potencian la sostenibilidad tales como: el tiempo dedicado y compromiso de los directivos y mandos intermedios, que toman el rol de dueños de procesos, la formación activa, y el uso de metodologías de resolución de problemas tipo Kaizen y de rediseño de procesos en la gestión cotidiana, siempre sustentada en sus equipos de mejora. Un resumen de dichos principios del Ayuntamiento de Esplugues se refleja en las palabras de su coordinador de calidad:

*«La calidad y la mejora continua, es lo que hacemos todos los días en el Ayuntamiento, pero tiene que impactar en los procesos, porque para que estos cambios sean efectivos, que se produzcan realmente, entendemos que es imprescindible llegar al cambio cultural a nivel personal. Primero fue sacar a la organización de los carriles burocráticos por los que tranquilamente se deslizaba y orientarla a procesos y resultados, y después fue llevar que las técnicas de mejora continua crecieran en un sustrato cultural de las personas, sólo hemos intentado en estos años disciplinar el sentido común (Ferré, Josep M., (2000), Memoria de Investigación Final del Master de Gestión Pública, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 27)».*

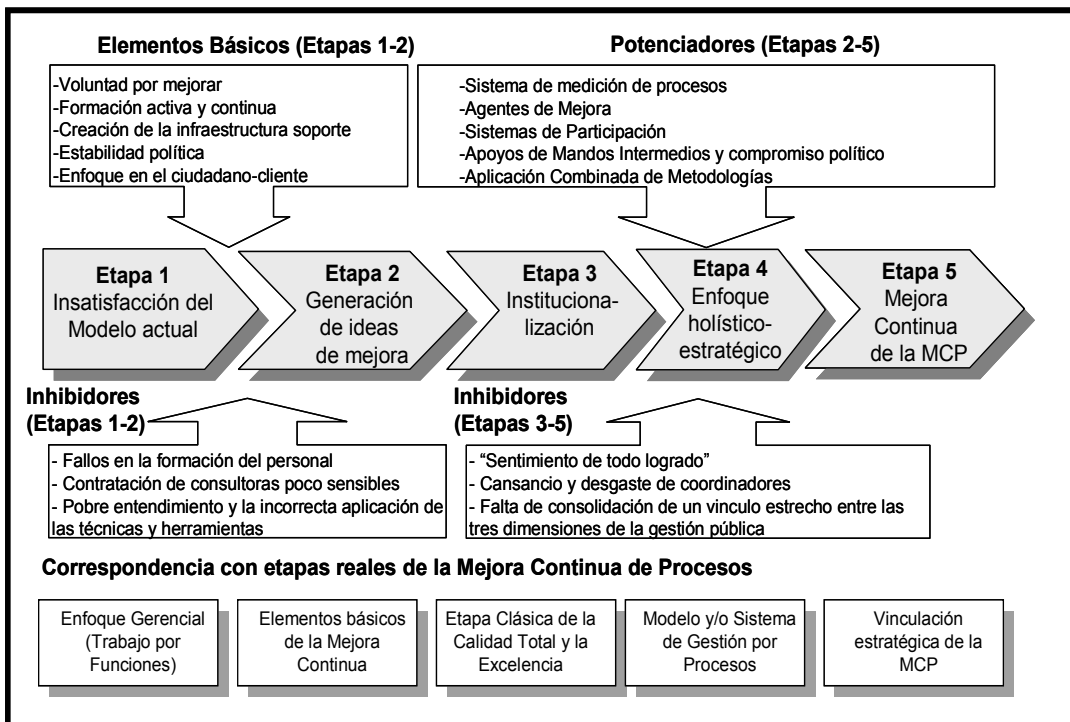
Finalmente, algunas disfunciones que se han presentado a lo largo de las etapas evolutivas en este Ayuntamiento, han ido desde los fallos a la hora de aplicar las técnicas de solución de problemas, por la falta de una formación adecuada y de una clara comprensión de las mismas por parte de los empleados, pasando por la resistencia a la mejora por parte de algunos empleados, debido al pobre entendimiento del concepto del trabajo por procesos (transversal) durante las primera etapas evolutivas. Hasta llegar en las últimas etapas evolutivas, en las que se comienza a percibir un posible sentimiento de estancamiento del esfuerzo de mejora debido al cansancio y conformismo del personal (“sentimiento de todo logrado”), y un posible desgaste y cansancio de los Coordinadores de Calidad por tantos años de esfuerzo y empuje, el cual comienza a generar críticas y mayores reticencias a su trabajo, por parte de algunos empleados de la organización. A continuación se presenta el primer camino de sostenibilidad identificado que se ha ejemplificado en el caso anterior:

Tipo 1: Flujo Continuo Cíclico o Camino de la Renovación Continua de la Gestión Municipal.

El tipo 1 o de flujo continuo cíclico, es un camino de sostenibilidad compuesto por cuatro etapas que fluyen de manera continua, que avanza de una etapa a otra, solventado los inhibidores que se presentan. El ritmo de su flujo continuo, también es lento, paulatino, pero constante, y está determinado por la experiencia que se va adquiriendo en cada una de las etapas que se presentan. Otra de las características esenciales del camino tipo 1, es que cuando llega a una etapa de enfoque estratégico y de sistema (holística) de la MCP (etapa 4 en la figura 2), se comienza nuevamente a retroalimentar de las etapas anteriores, entrando en un ciclo continuo de mejora de su propio camino. Su naturaleza continua y cíclica le permite renovarse, para mejorar continuamente a la propia MCP ya institucionalizada, y vista como parte de la gestión del Ayuntamiento.

Tanto los elementos básicos (drivers), como los potenciadores o facilitadores (enablers) y los inhibidores que se presentan en este camino de flujo continuo cíclico, y que por lo tanto, influyen en la evolución de la sostenibilidad de la MCP son descritos en la siguiente figura:

Figura 2. Camino de Sostenibilidad del tipo 1: Flujo Continuo Cíclico o Camino de la Renovación Continua de la Gestión Municipal



Fuente: Diseño propio

### 3.2. Caso de Estudio Retrospectivo. Ayuntamiento de Alcobendas

«Los dos mejores Ayuntamientos de Europa apuestan por el Ciudadano-Cliente. Alcobendas, Liverpool y su ciudadano-cliente consiguen el Sello 500 + del EFQM... (Visión, el periódico de la Excelencia, la innovación y el Talento emprendedor del Club de Gestión. Año VI. No. 38, julio de 2006, p. 11)». De esta manera indicaba la prensa especializada en el tema de calidad de España, acerca del logro del cuarto Ayuntamiento estudiado: Alcobendas. 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 cuenta con una población aproximada de 107,098 habitantes. En los últimos años este ciudad se ha caracterizado por su desarrollo industrial, lo que paulatinamente ha hecho posible que Alcobendas, se convierta en un foco de atracción de inversiones de empresas privadas, las cuales han visualizado en esta ciudad del entorno metropolitano de Madrid un potencial de desarrollo de sus negocios que como ciudad activa y pujante les presenta.

Su gestión desde mediados de los años ochenta se ha caracterizado por un enfoque continuo de mejora y modernización de su gestión, 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 de Alcobendas durante su trayecto evolutivo de la MCP también ha presentado tres grandes etapas evolutivas que han caracterizado su gestión municipal (ver figura 3). 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", señalada por el equipo de gobierno se hacía tan necesaria, que un grupo de técnicos buscó en el sector privado, alguna técnica que les pudiera solventar dicha petición política. La respuesta estuvo en la Dirección por Objetivos, denominada por Alcobendas: "*Sistema de Planificación y Programación por Objetivos SPPO*". Y aunque ciertos resultados positivos se lograron obtener en materia de control de la gestión al aplicar el SPPO, ciertas reticencias aparecieron por parte de algunos departamentos del Ayuntamiento, que sentían que la iniciativa había sido impuesta por grupo político específico de la institución.

La anterior situación de sube y baja en la aplicación del SPPO, desembocó en la segunda etapa evolutiva del Ayuntamiento, caracterizada por la consolidación de la Gestión por Calidad Total y el modelo EFQM en su gestión. Durante esta etapa también se presentaron dos hitos cruciales en su trayecto hacia la 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 Departamento de Calidad y los Comités Impulsores de la Calidad, pero además, se empezaron aplicar algunos Talleres de Mejora y ciertas Cartas de Servicio. Los talleres de mejora fueron el foro para aplicar metodologías de la MCP del tipo de rediseño de procesos. Lo interesante fue que al término de la legislatura el tema de calidad en el Ayuntamiento, no se desvaneció, por el contrario, se reforzó, y para principios del año 2000, se logró la integración del *Segundo Plan de Calidad*. Y con él, se aplicó de manera sistemática, integral y holística (en todo el Ayuntamiento), la MCP. Ejemplos de ello, fueron la certificación de calidad con la norma ISO 9000 en el área de Urbanismo, el fortalecimiento de los talleres de mejora y las cartas de servicio, y los proyectos de rediseño de procesos y Tecnología de Información de cara al ciudadano, tales como: la

Tarjeta de Servicios electrónica de Alcobendas, dispositivos electrónicos para la realización de trámites *On line*, y la primera página WEB municipal iterativa de información y gestión. Todo ello, acompañado de al menos tres auto-evaluaciones con el modelo de excelencia EFQM, que concluyó con la obtención del Sello de Oro.

Mirándolo con una visión retrospectiva, el Ayuntamiento de Alcobendas ha transitado por su viaje de mejora en sus tres grandes etapas, por un camino que al parecer ha presentado pocos contratiempos. Sin embargo, ha tenido que lidiar con algunos elementos que pudieron inhibir la sostenibilidad de la MCP que han presentado. Entre ellas están: el afloramiento de ciertas tensiones en algunos integrantes del equipo directivo por entrar en sus áreas de “influencia y poder”, el riesgo de enfocarse en técnicas o herramientas con demasiado marketing, muy costosas y poco efectivas, y finalmente, los problemas de coordinación en las iniciativas de mejora generados por la fragmentación de los procesos.

En la actualidad, se presentan nuevos retos y cambios dentro de esta organización<sup>11</sup>, por lo que desde la visión del Director de Organización y Calidad, el camino por encontrar un “Ayuntamiento Inteligente”, sigue vigente y muy vivo:

*«Por tanto, tener proyecto hacia futuro, tener claro hacia dónde vas, segundo tener un modelo de cercanía de proximidad y el tercero seguir mejorando los procesos orientados al ciudadano, y cada vez con mayor integración, y cuarto la innovación permanente de todo el sistema, lo que lo mantiene vivo. Ese sería el Ayuntamiento que buscamos, le llamamos el Ayuntamiento Inteligente (E-A-01, junio, 2006)».*

Siguiendo el orden de ideas del camino de sostenibilidad tipo 1, a continuación se presenta el propio identificado para este caso de estudio:

#### Tipo 2: Flujo Continuo por Lotes o Camino por la búsqueda de un Ayuntamiento Inteligente.

El tipo 2 o de flujo continuo por lotes, es un camino de sostenibilidad compuesto por cuatro etapas que fluyen de manera continua, que al igual que el camino anterior de flujo cíclico, también pasa de una etapa a otra, solventado los inhibidores que se presentan. De igual manera, su ritmo de flujo continuo es lento y paulatino, pero esta condicionado por la presencia de grandes lotes, es decir, cada etapa que se genera, representa un gran bloque o hito del camino de sostenibilidad, lo que hace que su flujo se presente en grandes lotes (bloques) que lo puede hacer más lento. Así pues, cada etapa que se presenta, surge, se desarrolla, se institucionaliza y se consolida, para nuevamente, comenzar otra (ver ejemplos en las etapas del caso, figura 3). Por lo tanto, durante cada etapa en forma de lote o bloque los elementos básicos y los potenciadores que soportan y facilitan al camino de tipo 2 juegan un rol central.

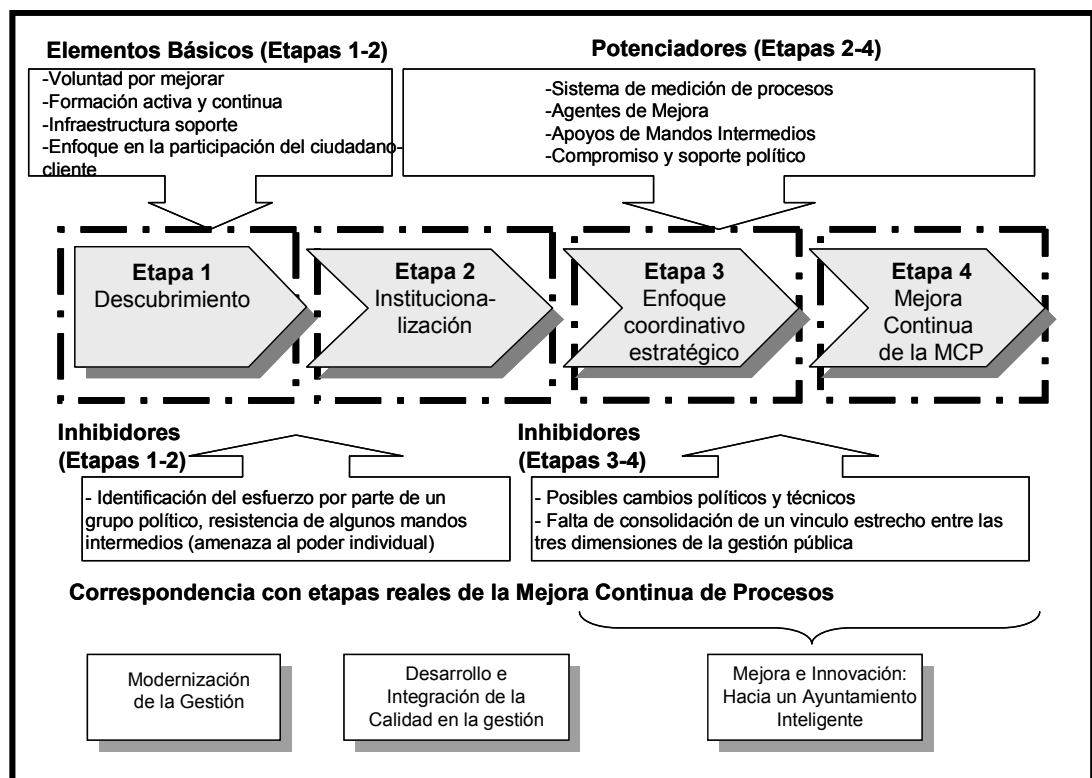
Cada uno de dichos elementos que facilitan el flujo de este camino de sostenibilidad es presentado en la figura 3. De igual manera, también son mostrados los inhibidores que pueden bloquear el flujo del camino de sostenibilidad en lotes. Cabe resaltar, que se hace necesario el mantener la etapa de mejora continua de la MCP (etapa 4 en la figura 3), ya que dicho flujo, al presentarse en lotes más lentos, se corre el riesgo de que se obstaculice por algún inhibi-

11. En las elecciones sucedidas el 27 de mayo de 2007, las elecciones fueron ganadas por la oposición el Partido Popular (PP), partido que nunca había gobernado Alcobendas.



dor que se presente, cuando todavía no se haya consolidado. A continuación se ilustra:

Figura 3. Camino de Sostenibilidad del tipo 2: Flujo Continuo por Lotes o Camino por la Búsqueda de un Ayuntamiento Inteligente



### 3.3. Caso de Estudio Retrospectivo de la Gerencia de Urbanismo en el Ayuntamiento de Zaragoza

El tercer Ayuntamiento estudiado fue el de la ciudad de Zaragoza, un Ayuntamiento de tamaño medio a grande con cerca de 4,500 empleados, el cual rige y gestiona a la capital de la Comunidad Autónoma de Aragón, la cual cuenta una población de 641,581 habitantes aproximadamente. La particularidad encontrada en este Ayuntamiento de esta ciudad de la Basílica del Pilar, fue que el inicio de su esfuerzo hacia la modernización y mejora fue catapultada por una situación de verdadera crisis que se vivía en los servicios prestados en su Gerencia de Urbanismo. De hecho, la situación de la cual partía el área de Urbanismo de este Ayuntamiento en aquel momento, era, por decirlo con suavidad, caótica. Los retrasos en la tramitación de los expedientes eran enormes y lo más frecuente es que muchas de las licencias de instalación y de obras menores solicitadas, no se llegaran a otorgar nunca. La pérdida impositiva para las arcas municipales era significativa. La prensa local

recogía en aquellos días la situación con tintes de alarma. Las fotografías de las montañas de expedientes hablaban por sí mismas. Los titulares que se observaron durante el análisis documental eran elocuentes: *“Parálisis total en Urbanismo”* (El Periódico de Aragón, abril de 1992), *“Atasco de expedientes en Urbanismo”* (Heraldo de Aragón, junio de 1992). Por otra parte, los incumplimientos legales de plazos eran manifiestos.

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 autorización de licencias. Nombraron a un nuevo concejal de Urbanismo, y por consiguiente, a un nuevo Gerente del área, y este a su vez, designó al responsable de lo que a lo 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 Gestión por Calidad basado en la norma ISO 9000, la idea era simplemente, solventar la grave situación del cual partían. De esta manera, desde el establecimiento de su Política de Calidad, orientada por obvias razones a la satisfacción del ciudadano-cliente, la Gerencia de Urbanismo desarrolló un esfuerzo constante por documentar, rediseñar y posteriormente, certificar los procesos de trabajo de su Gerencia. Cabe señalar, que el énfasis en rediseñar sus procesos antes de la certificación de los mismos, ha sido fundamental en la visión de una verdadera mejora de los procesos de trabajo, responsables del producto final, es decir, del servicio público (proporcionar las licencias de urbanismo en tiempo y forma).

A la fecha, y desde sus inicios, la Gerencia de Urbanismo ha certificado a través de la norma ISO 9000 treinta procesos de trabajo. Por lo que en la actualidad, se puede hablar de que los grandes retrasos vividos en el pasado, prácticamente se han normalizado, desde el punto de vista administrativo. Asimismo, se ha establecido un marcado énfasis en el trabajo constante y periódico de la medición del comportamiento de los procesos de trabajo, con el fin de asegurar los tiempos de entrega, es decir, evitar recaer en retrasos en los servicios que se otorgan. Para los empleados de la Gerencia de Urbanismo, el trabajo en el rediseño y en la medición de los procesos ha sido importante para solventar paulatinamente la crisis, pero añaden, que el empuje, apoyo y dirección del Jefe del Proyecto, ha sido crucial para alcanzar la normalización de la gestión operativa de la Gerencia durante estas tres etapas evolutivas (ver figura 4). En otros términos, esta figura ha sido uno de los principales artífices del inicio de la sostenibilidad de la MCP en la Gerencia de Urbanismo. Una de sus colaboradoras directas lo describe como:

*«...Es un líder nato...es un terremoto que va siempre por delante,...trasmite una pasión que es contagiosa, te hace ver las cosas en conjunto, relacionadas unas con otras y así consigues una visión global que da sentido a lo que estamos haciendo.... Incluso podríamos decir que el es alma detrás del sistema ISO (E-Z-02, febrero, 2006)».*

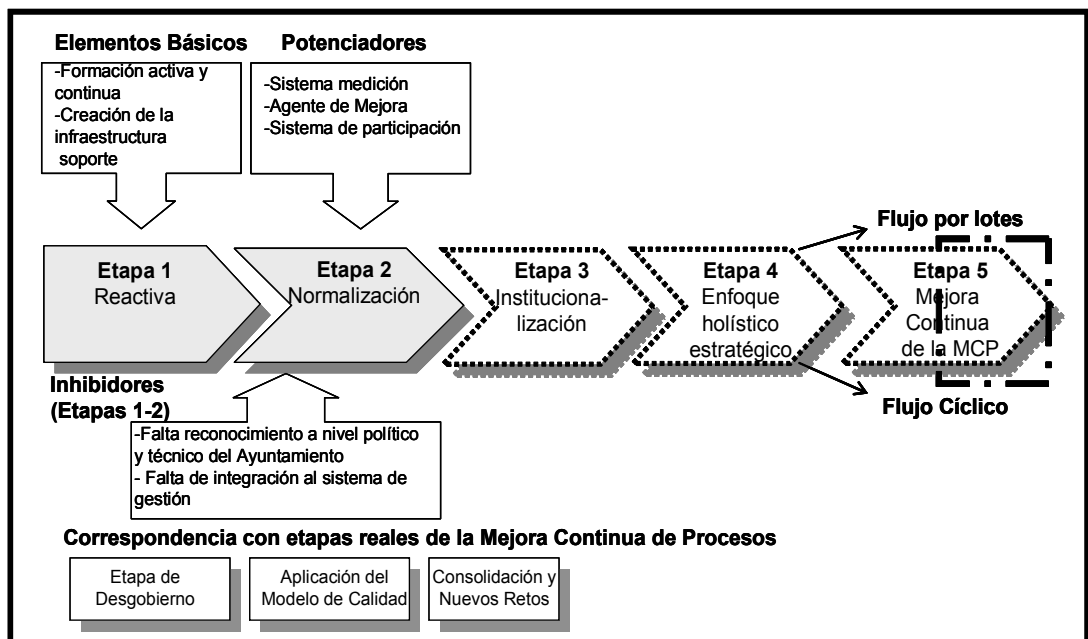
No obstante, nuevos retos o posibles inhibidores de este esfuerzo en desarrollo de la sostenibilidad de la MCP en la Gerencia comienzan aflorar, entre ellos están: la falta de un reconocimiento a nivel institucional en todo el Ayuntamiento del esfuerzo de mejora, así como, la integración del sistema de calidad de la Gerencia, en toda la gestión municipal. Además, del cansancio y quejas del personal debido al trabajo adicional que puede representar la ejecución del Sistema de Calidad en su conjunto.

Desprendiéndose de este caso de estudio se describe el tercer camino de sostenibilidad identificado:

Tipo 3: Flujo en desarrollo o Camino de la Normalización de la Vida Administrativa

El tipo 3 o de flujo en desarrollo, es un camino de sostenibilidad compuesto por dos etapas que comienzan a fluir de manera continua. De acuerdo a las evidencias encontradas, este tipo de camino de sostenibilidad del tipo 3, se origina a raíz de alguna crisis en la gestión del Ayuntamiento (retrasos en trámites, quejas de la ciudadanía, etc.). La primera consecuencia de comenzar a transitar por este camino de sostenibilidad en desarrollo, es la normalización de los procesos de trabajo, y por ende, la normalización de la vida administrativa de la organización. Recordemos de la situación que partió la Gerencia de Urbanismo en cuanto a los retrasos en la entrega de sus licencias urbanísticas, y que a través de rediseñar sus procesos y su posterior certificación con la norma ISO 9000, prácticamente ha logrado estabilizar su gestión. No obstante, este camino de sostenibilidad, tal como su nombre lo indica, todavía se encuentra en una etapa que no llega a la madurez (en desarrollo), por lo que en su trayecto, puede llegar a convertirse en un camino de sostenibilidad del tipo 1 (o cíclico) o del tipo 2 (por lotes) (ver figura 4). Pero de igual manera, también podría suceder que su flujo se bloquee (ver figura 6). Por lo tanto, la consolidación de la etapa de institucionalización y de las subsecuentes que se puedan presentar, es crucial para alcanzar la sostenibilidad de la MCP. A continuación se esquematiza:

Figura 4. Camino de Sostenibilidad del tipo 3: Flujo en Desarrollo o Camino de la Normalización de la Vida Administrativa



Fuente: Diseño propio

### 3.4. Caso de Estudio Retrospectivo del Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz

Este Ayuntamiento de la capital administrativa de la Provincia de Álava y del País Vasco, está conformado por unos 2,200 empleados aproximadamente. Su gestión de la capital, que por cierto es famosa por su anillo verde y su calidad de vida, abarca a una población de 227,194 habitantes aproximadamente. Dentro de su contexto político, es un Ayuntamiento que fue gobernado desde 1979 hasta casi finales de la década de los noventa (1999) por el Partido Nacionalista Vasco (PNV). Actualmente la fuerza política que gobierna en esta Administración local en su segunda legislatura es el Partido Popular (PP). Dentro de su contexto técnico, siguen una estructura organizacional del modelo clásico burocrático. En otros términos, está compuesto por tres macro-áreas políticas<sup>12</sup>, de las cuáles se desprenden todos los departamentos técnicos funcionales.

El caso de esta bella ciudad amurallada del siglo X (la antigua aldea de Gasteiz), fue particularmente importante para esta investigación, debido a que esta Administración local tuvo la experiencia de iniciar su camino hacia la MCP a mediados de los años noventa, dicha experiencia se truncó durante un año, y se volvió retomar con un nuevo aire y una nueva estrategia de aplicación. En este sentido, en su primer intento el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz busco aplicar un esfuerzo de MCP abanderado bajo el enfoque de la Gestión por Calidad Total (TQM)<sup>13</sup> y del modelo EFQM por iniciativa del Alcalde de aquella época. Y a pesar que este impulso inicial contaba con el apoyo político, el esfuerzo fracasó y se truncó.

Diferentes razones se encontraron para provocar este bloqueo o esfuerzo detenido. Dos de las más significativas fueron, primeramente que no se logró el involucramiento y la credibilidad por parte de los directivos técnicos, los mandos intermedios, y los empleados de todo del Ayuntamiento, hacia el esfuerzo de MCP. En otros términos, su programa de TQM sólo buscó documentar los procedimientos sin más ni más, sin ningún enfoque de mejora de los mismos. Generando un sentimiento de poca o nula aplicabilidad de dicho programa en el trabajo cotidiano de los empleados. Incluso, después del reinicio del esfuerzo, el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz sigue resintiendo la “resaca” de este esfuerzo fallido. En segundo término, se encontró una falta de claridad en el propósito del esfuerzo de mejora inicial, lo que provocó que las decisiones que se tomaron para llevar a la practica este primer programa de TQM, fueran erróneas, entre ellas destacan: la falta de un equipo técnico autónomo y totalmente involucrado que soportará la iniciativa, la contratación de un apoyo externo (consultoría) muy poco sensible a las particularidades de este Ayuntamiento, y la aplicación equivocada de las técnicas de la MCP (sólo documentación de procedimientos).

Sin embargo, después del esfuerzo detenido y bloqueado, el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, reinició su esfuerzo de mejora derivado de algunos cambios políticos que retomaron nuevamente su camino de la MCP. Esta vez, su esfuerzo se sustentó una estrategia sencilla, pero más realista, que sólo buscaba realizar un esfuerzo de mejora con aquellos empleados del Ayuntamiento que estuvieran dispuestos a llevarlo a cabo. A esta etapa, el Ayuntamiento lo denominó: “*la MCP por Demanda*” (ver figura 5). Durante esta segunda etapa evolutiva, el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz 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

12. Dichas macro-áreas son: Servicios al Ciudadano, Movilidad y Territorio y Administración.

13. Abreviatura de la palabra en inglés Total Quality Management.

Gemba-Kaizen<sup>14</sup>, que en su conjunto, les han venido otorgando algunos 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, las barreras inter-departamentales, y la falta de una infraestructura que aglutine y soporte la aplicación de todas las actividades de mejora, genera un escenario en el que la aplicación de la MCP se percibe como una «función» más, del trabajo de un departamento. En las siguientes notas se observa el reflejo de lo antes señalado:

- **El pretexto de la falta de tiempo** («es que estamos muy ocupados», «¿cómo y además del trabajo habitual tenemos que hacer esto de calidad?», «sí...,ya..., hacer esto y ¿cuándo trabajamos?»).

- **Empleados acostumbrados al trabajo del modelo clásico burocrático** («Yo ya estoy dispuesto a colaborar, pero ¿y mi jefe qué?», «Entraré en este tema cuando lo hagan los otros», «Me parece muy bien, pero ¿qué gano yo con todo esto?», «Es que acaso nuestro trabajo lo hacemos mal». A lo que se añade, «...esto en la empresa privada puede que salga, pero en la administración, no creo», «...esto debe ser día, del Departamento de Función Pública o del jefe de servicio de calidad, otro intento como en los días del anterior Alcalde...»

#### Tipo 4: Flujo Desbloqueado o Camino que ha brincado la Parálisis Burocrática

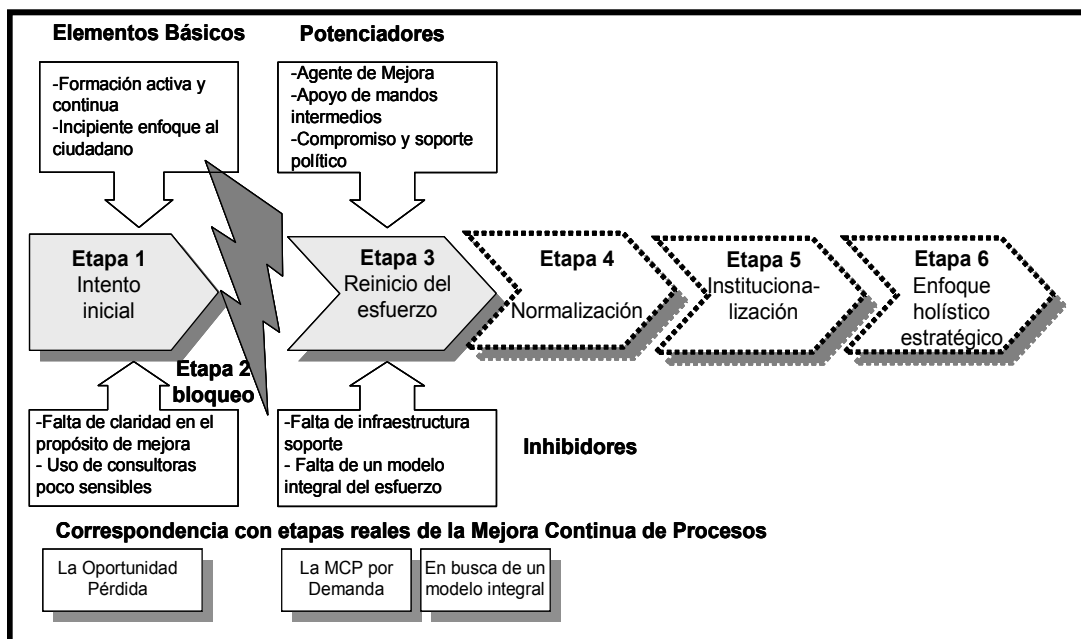
El tipo 4 o de flujo desbloqueado, es un camino de sostenibilidad compuesto por dos etapas, entre las cuales se ha presentado un bloqueo del flujo de las mismas. Por lo tanto, el camino de sostenibilidad del tipo 4 fue interrumpido en su flujo, desbloqueándose para nuevamente reiniciar su trayecto. Un ejemplo “típico” de este tipo del camino desbloqueado, se puede observar en lo descrito en el caso anterior. Por tal motivo, una vez que se dio el reinicio por mejorar la gestión municipal de este Ayuntamiento, este nuevo esfuerzo, comienza a ser visualizado por algunos actores de la institución, como un intento por brincar o salir de la “parálisis” que les ocasiona trabajar bajo los efectos del modelo clásico burocrático.

En este sentido, este tipo de camino de sostenibilidad se encuentra por así decirlo, en sus inicios, después de haber pasado por un bloqueo de su flujo. Por ende, apenas comienza alcanzar un posible camino de sostenibilidad del tipo 3 o en flujo en desarrollo (ver figura 5), por lo que se encuentra de igual manera, en la necesidad, de consolidar las etapas que se requieren presentar para poder alcanzar la sostenibilidad de la MCP. La siguiente figura sintetiza el camino de sostenibilidad del tipo 4:

(Ver Figura 5 en página siguiente)

14. Las 5'S son una técnica japonesa basada en la organización, el orden, la limpieza, la sistematización y la disciplina del trabajo que se realiza en un área de trabajo (housekeeping) (Hirano, 1995). Mientras que los talleres gemba-Kaizen, son una metodología que busca eliminar cualquier actividad que no agregue valor al proceso y a las áreas de trabajo (gemba), los denominados gastos-despilfarros o “MUDAS” por su término en japonés (Montabon, 2005).

Figura 5. Camino de Sostenibilidad del tipo 4: Flujo desbloqueado o Camino que ha brin-  
cado la Parálisis Burocrática



Fuente: Diseño propio

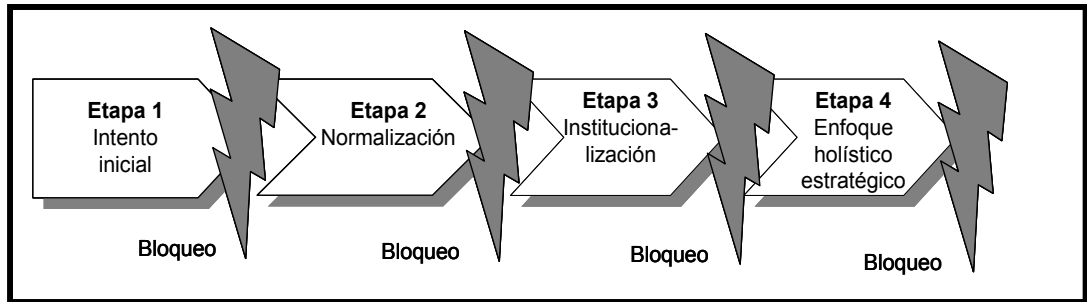
Finalmente, se muestra el último camino de sostenibilidad identificado en esta investigación:

Tipo 5: Flujo Bloqueado e Irreversible o Camino truncado en la Oscuridad del Modelo Clásico Burocrático

El camino del tipo 5 o de flujo bloqueado e irreversible que ha salido de las experiencias observadas y estudiadas en otras Administraciones locales españolas. Se caracteriza por contar con un flujo que se ha bloqueado o truncado, y por lo tanto, dicho flujo de sostenibilidad de la MCP se ha interrumpido de manera irreversible, entrando en un ambiente en que los efectos negativos del modelo clásico burocrático (la oscuridad del modelo) siguen afectando la gestión municipal. En este sentido, este tipo de camino de sostenibilidad se puede presentar cuando la presencia de los inhibidores o la falta de los elementos básicos y potenciadores hacen que el esfuerzo por sostener la MCP se detenga, sin dar marcha atrás, de forma irreversible. A continuación se presenta esquematizado este último camino de sostenibilidad:

(Ver Figura 6 en página siguiente)

Figura 6. Camino de Sostenibilidad del tipo 5: Flujo bloqueado o irreversible o Camino truncado en la Oscuridad del Modelo Clásico Burocrático



Fuente: Diseño propio

#### 4. Reflexión Final

A manera de colofón de nuestra investigación, se puede indicar que varias organizaciones del sector público, no sólo a nivel local, han aplicado esfuerzos, iniciativas, o programas de modernización y mejora en diferentes ámbitos. No obstante, el gran reto que tienen que enfrentar no es iniciarlos, sino más bien, sostenerlos a lo largo del tiempo, para que dicho esfuerzo de mejora, realmente penetre en su gestión cotidiana. Por lo tanto, esperamos que esta investigación, explicada mediante ambos artículos, les pueda aportar cierta luz de cómo sostener su esfuerzo de mejora en su organización pública.

---

### *Referencias Bibliográficas*

*Aguilar Villanueva, L. F., (2006), "Gobernanza y gestión pública". Fondo de Cultura Económica, México, D.F.*

*Bateman, N., (2005), "Sustainability: the elusive element of process improvement", International Journal of Operations & Production Management, Vol. 25, Num. 3, pp. 261-276.*

*Bateman, N.; David, A., (2002), "Process Improvement programmes: a model for assessing sustainability", International Journal of Operations & Production Management, Vol. 22, Num. 5, pp. 515-526.*

*Hirano, H., (1995). "5 Pillars of the visual workplace: The sourcebook for 5'S implementation", Productivity Press, Tokyo, Japón.*

*Montabon F., (2005), "Using Kaizen Events for Back Office Processes: Recruitment of frontline Supervisor Co-ops", Total Quality Management and Business Excellence, Vol. 16, Num. 10, pp. 1139-1147.*

*Morgan, G., (1986), "Images of Organizations", Sage Publications, Beverly Hills, C.A.*

*Yin, R., (2003). "Case Study Research, Design and Methods", Sage Publications, Thousands Oaks, California.*