

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Mayo-Agosto 2018



112

SUMARIO

Andrés Niembro. Globalización, (re)localización productiva y desigualdades territoriales: Una (re)visión integradora de los enfoques de cadenas globales de valor y redes globales de producción

Antonio V. Lozano Peña y Felicidad García Bustos. Desequilibrios Verticales en la Financiación Autonómica: El caso de la Financiación de la Atención a la Dependencia
Amalia Bañales-Mallo, María Leticia Santos-Vijande y M. Soledad Aguirre García. Aplicación de la Gestión de Calidad Total en el gobierno local y su repercusión en la Dirección Estratégica urbana: El caso de San Sebastián

Emilio José de la Higuera-Molina, José Luis Zafrá-Gómez, Ana María Plata-Díaz y Cristina María Campos-Alba. Ciclos políticos y factores explicativos de la externalización de servicios públicos en los gobiernos locales

Moisés Simancas Cruz, María Pilar Peñarrubia Zaragoza, Rafael Temes Cordovez y Tamara Horcajada Herrera. La transformación de los destinos turísticos en ciudades: Análisis geodemográfico de las áreas turísticas del litoral de Canarias (España)

Sánchez, F.J., Sánchez, A.M. y Ruiz Muñoz, D. Análisis estadístico sociolaboral de los municipios en Andalucía

Ángel L. Martín-Román, Alfonso Moral de Blas, Javier Martín-Román y Jaime Cuéllar-Martín. Una evaluación de impacto del segundo Plan Regional de Empleo de Castilla y León

Aplicación de la Gestión de Calidad Total en el gobierno local y su repercusión en la Dirección Estratégica urbana: El caso de San Sebastián

Applying Total Quality Management in a local government and its impact on urban Strategic Management: The case of San Sebastian

Amaia Bañales-Mallo

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

María Leticia Santos-Vijande

Universidad de Oviedo

M^a Soledad Aguirre García

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

Recibido, Noviembre de 2016; Versión final aceptada, Septiembre de 2017.

PALABRAS CLAVE: GCT, Dirección Estratégica urbana, Gobierno local, Administración pública, EFQM de Excelencia

KEY WORDS: TQM, Urban strategic management, Local government, Public administration, EFQM

Clasificación JEL: M10, H83

RESUMEN

Este trabajo explora la adopción de la Gestión de Calidad Total (GCT) y del modelo EFQM de Excelencia en los gobiernos locales y su relación con la Dirección Estratégica urbana. Para ello, utilizando el método del caso, se analiza un único caso de carácter holístico en el que debido a las múltiples dimensiones y públicos urbanos, el objeto de estudio se acota al ámbito turístico. Los resultados obtenidos muestran que la aplicación de la GCT y del EFQM de Excelencia en el gobierno local es viable, y que pueden resultar de gran utilidad en el fomento de la Dirección Estratégica moderna urbana.

ABSTRACT

Cities are social and economic drivers of the regions in which they are located. They are also dynamic and complex realities facing the need to successfully address and manage the main challenges that condition their competitiveness. Therefore, cities need to adopt a long-term management perspective and establish the premises on which to base their future. They must seize the opportunities and neutralize the threats to be found locally. In this regard, they have to use their resources to develop a value offer that is attractive in the long term and which provides their target audiences with added benefits over other cities.

In this context, Strategic Management of cities has emerged in recent literature as one of the key aspects that determines which urban centres are more competitive. Furthermore, the relevance of the role of local governments as the ones primarily responsible for that management and the background that may foster the development of urban Strategic Management is being analysed in increasingly greater detail. As regards the background, there are several authors who point to TQM as one of the key aspects to be taken into account.

TQM is a global management system whose adoption steers organisations towards a quality awareness and culture among all the people involved and in all the processes and it seeks the efficient long-term satisfaction of the different stakeholders. Therefore, customer orientation, continuous improvement and team work become its core principles. It is necessary to build on the strengths and opportunities in the long term, along with remedying weaknesses and threats in order to adopt and develop those principles. Thus, organisations can bring to the customer value on an ongoing basis and improve their competitive position. Therefore, TQM requires both internal and external significant information to be gathered and analysed.

Urban Strategic Management, in turn, involves the formulation and implementation of strategies or actions that allow the city to reach its long-term goals by providing added value to its relevant stakeholders. Moreover, modern Strategic Management has to adopt an integrative approach that combines rationality and emergency. That is, some degree of systematization and formalization to achieve adequate levels of efficiency (rationality) and adaptability and flexibility to cope with changes in the environment (emergency). This process requires gathering and analysing relevant information for decision-making to match the internal resources and capacities of the organisations with the opportunities and risks created by its external environment, so that they lead to a better organizational performance.

In that light, we should consider the existence of affinity or complementarity between TQM and Strategic Management. In this regard, the Strategic Management that organisations implement at each moment may be reinforced by the adoption of TQM and, in turn, impetus to the development of Strategic Management may be given in organisations that achieve a significant implementation level in TQM. This paper seeks to demonstrate that the adoption of TQM in urban management has been the precursor of the development of Strategic Management.

Additionally, the categorization and operationalization of the constitutive elements of TQM in the academic literature have been developed mainly through excellence models. Due to its acceptance as a good indicator of the application of TQM, its business and social appreciation and its development and use in our context, we have opted on focus on the EFQM Excellence Model, on its application to local government and on its contribution to the development of the integrative approach of urban Strategic Management.

Main purpose

Therefore, by seeking to extract useful conclusions for the management of cities, this paper aims (1) to analyse the relation between the core principles of TQM and the integrative approach of Strategic Management in local governments and (2) to explore the application of TQM in a local government by means of the EFQM Excellence Model, and its task as the precursor of urban Strategic Management.

Methodology

Case study has been the research methodology used. This article considers the holistic research of a single case. Furthermore, due to the complexity, multidimensionality and quantity and diversity of stakeholders that cities face, we have narrowed down our analysis unit to the management authority of urban tourism *in the city of San Sebastián* (Spain).

Tourism has a great cross-cutting economic impact on the development of other aspects of the urban economy. Tourism management authorities likewise operate with a municipal budget and have people answering to the local government as managers. Therefore, we consider that the management of the tourism management authority is an analysis unit that adequately reflects the management of the city overall.

The suitability of San Sebastián stems from applying several theoretical sampling criteria and systems: a city with its own tourism management authority, which is small in size, which cannot offer a main tourism of sun and beach and whose management seems to be noted for its success. Furthermore, it is an extreme case and rich in information.

Different methods were used for the information gathering process with a focus on triangulating data and their validity and reliability: 1) in-depth interviews with experts in the sphere of urban management, tourism and TQM in the public administration and local governments, along with the people in charge of managing tourism in different cities along the Bay of Biscay coast; 2) documentary evidence and 3) direct observation.

Results and Conclusions

The analysis allows us to conclude that customer orientation, teamwork and continuous improvement, being the three principles that lead to the successful adoption of TQM, can be adopted by local governments. However, it has to be taking into account the specific characteristics of this type of organisms.

Additionally, these three principles are fully consistent with the development of urban Strategic Management from a modern and integrative perspective, encompassing aspects related to both formulation and implementation, and to the adoption of rational and emerging approaches in the process.

Besides, the results of our empirical research lead us to conclude that the San Sebastián tourism management authority has introduced and established different mechanisms that facilitate the management of the five facilitators of the EFQM Excellence model: (1) leadership; (2) strategy; (3) people; (4) alliances & resources, and (5) processes, products & services. Thus, the selected case shows the viability of the adoption of TQM by means of the EFQM Excellence model in local government.

However, it should be noted that two main problems inherent to the public character of the body selected were observed in the adoption and development of the EFQM Excellence model. On one hand, the mainstreaming of the "person" dimension due to the very characteristics of the public collective and, on the other hand, the fact that the majority of the main managerial posts of local authorities are eminently political. Political uncertainty hinders the long-term commitment needed for TQM to be adopted correctly. However, once known, both difficulties can be managed and overcome. Thus, in the case in question, as regards the "person" dimension, despite the difficulty of rewarding and modifying posts underscored by the authority, there are mechanisms to develop training, participation and internal communication, and great progress has been made in this respect. As far as the managers are concerned, we find that in the San Sebastián tourist sector (1) the tourism management authority has more than one leader and, therefore, not only political leaders and (2) tourism is not directly managed from the Mayor's Office, but rather there is a specific authority. Both aspects professionalise management by reducing the impact of political uncertainty and by fostering the adoption of TQM.

As regards the modern Strategic Management, it is possible to say that its adoption in the tourist area of the analyzed city is a fact. The Strategic Management developed in San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa covers aspects related to the formulation (mission, vision & values, objectives, strategic analysis and strategic plan) and the implementation (implementation and control), from both approaches: rational and emergent.

Moreover, this study allows us to establish that there is a relationship between the urban Strategic Management from an integrative approach and the EFQM Excellence model in the local government analysed. Regarding the direction of this relationship, it is worth mentioning that it has been the adoption of the EFQM Excellence model the one that has generated mechanisms, knowledge and sufficient experience to have helped in the development of the modern Strategic Management both in its formulation and implementation phases and in its rational and emerging approaches. So the EFQM Excellence model could be considered as the precursor and facilitator of the development of the urban Strategic Management in San Sebastián.

It can therefore be concluded that urban managers, concerned about the recognitions of their measures, often prioritise the development of TQM by means of excellence models and that these practices spur on modern urban Strategic Management and, therefore, contribute to making the city more competitive.

1. INTRODUCCIÓN

El enorme crecimiento experimentado por las ciudades o núcleos urbanos durante las últimas décadas (UNEP, 2013) ha hecho que éstas constituyan cada vez en mayor medida importantes motores económicos y sociales de las regiones en las que se ubican (Neirotti *et al.*, 2014; Reig, 2016). En la actualidad, las ciudades representan realidades tremendamente complejas y dinámicas, cuya influencia se extiende más allá de su propio territorio (Pradel, 2015) y que, por añadidura, rivalizan entre sí para atraer recursos y mantener su liderazgo a largo plazo (Zhou y Wang, 2014). En este contexto, resulta imprescindible que las ciudades sean capaces de gestionar con éxito los múltiples retos y desafíos que condicionan su competitividad (Neirotti *et al.*, 2014).

Para alcanzar este objetivo, las ciudades necesitan (1) adoptar una perspectiva de gestión a largo plazo, estableciendo las premisas clave sobre las que basarán su futuro; (2) identificar claramente los recursos de los que disponen para conseguir sus metas, así como los que es preciso adquirir o desarrollar; y (3) tomar las decisiones pertinentes a medio y largo plazo para avanzar en la dirección establecida. Indudablemente, este proceso conlleva en todo momento aprovechar las oportunidades y neutralizar las amenazas del entorno, así como desarrollar, por medio de los recursos disponibles, una oferta de valor atractiva a largo plazo y que aporte a los públicos urbanos beneficios añadidos respecto a otras ciudades (Singhal *et al.*, 2013). En otras palabras, las ciudades necesitan desarrollar una Dirección Estratégica urbana, entendida como el proceso continuo mediante el que se planifican e implementan el conjunto de actividades que permiten a las ciudades la adecuación de sus recursos al logro de los objetivos organizativos (Bryson *et al.*, 2010; Poister *et al.*, 2010). La Dirección Estratégica urbana se encarga, por tanto, de la formulación y la implementación de las estrategias o actuaciones que permiten a la ciudad, a partir de sus recursos, alcanzar sus objetivos a largo plazo aportando valor añadido a sus públicos relevantes (Johnsen, 2016).

De este modo, la Dirección Estratégica de las ciudades surge en la literatura reciente como uno de los aspectos clave que determina que los núcleos urbanos sean más competitivos (Karyotakis y Moustakis, 2014; Johnsen, 2016). Asimismo, se analiza cada vez con mayor detenimiento la relevancia del papel de los gobiernos locales como los principales responsables de dicha Dirección (Zhou y Wang, 2014) y los antecedentes que pueden promover su desarrollo (Boyne y Walker, 2010). En este sentido, varios autores señalan la Gestión de Calidad Total (GCT) como uno de

los aspectos clave a tener en cuenta para favorecer la Dirección Estratégica urbana (Karyotakis y Moustakis, 2014).

No obstante, la investigación referida a la adopción de la GCT en la administración pública en general, y en el gobierno local en particular, es mucho más escasa que en el ámbito empresarial y está todavía en fase de formación (Zafra-Gómez *et al.*, 2013; Pimentel y Major, 2016). La mayoría de los estudios realizados en torno a la aplicación de la GCT en la administración pública, se basa en determinar qué factores pueden facilitar u obstaculizar su adopción, así como qué resultados se obtienen, tanto desde perspectivas de reducción de costes como de satisfacción de empleados y clientes (Chang *et al.*, 2010; Pimentel y Major, 2016; Psomas *et al.*, 2017). Los trabajos en los que se analiza cómo se lleva a cabo la aplicación práctica de la GCT en gobiernos locales en España son más escasos, pudiendo destacar los desarrollados por Blanco-Dopico *et al.* (2007) y Suárez-Barraza *et al.* (2009).

A pesar de la escasez de estudios al respecto, es un hecho que el número de gobiernos locales que pretenden aplicar la GCT es muy amplio. En este sentido, a partir de un estudio entre los ayuntamientos españoles de más de 20.000 habitantes, Guerrero (2011) constata que existe "*un alto potencial y un gran interés de los ayuntamientos españoles por seguir la senda de la gestión de calidad total*" (p. 279), así como que el 76% de los ayuntamientos encuestados tienen un presupuesto para actividades o acciones relacionadas con la GCT. Además, en el sector público la calidad total ocupa un lugar prioritario dentro de los objetivos perseguidos por la Nueva Gestión Pública (Blanco-Dopico *et al.*, 2007), a lo que se añade la sofisticación creciente de la demanda y de las expectativas de los grupos de interés ciudadanos, que exige que los gobiernos locales busquen activamente la calidad en su gestión (Wisniewska y Szczepanska, 2014).

En este contexto, podemos concluir que la GCT es un enfoque de gestión cuya adopción resulta de interés para los gobiernos locales en España y sobre cuya aplicación práctica el número de evidencias es reducido. Por añadidura, la literatura sugiere que existen importantes complementariedades entre la GCT y la Dirección Estratégica urbana (Vinzant y Vinzant, 1996), por lo que alcanzar un nivel significativo de implementación de la GCT puede favorecer el desarrollo de la Dirección Estratégica (Karyotakis y Moustakis, 2014) y con ello, la mejora de la competitividad de las ciudades (Johnsen, 2016). Por todo ello, esta investigación persigue, de partida, dos objetivos fundamentales: (1) profundizar en el estudio de la adopción de la GCT en los gobiernos locales, para contrastar algunas de las conclusiones obtenidas hasta el momento y ofrecer directrices de gestión, y (2) contribuir a las escasas evidencias disponibles acerca del papel de la GCT en el desarrollo de la Dirección Estratégica urbana.

La categorización y operativización de los elementos constitutivos de la GCT en la literatura académica se han desarrollado, principalmente por medio de los

modelos de excelencia (Gómez-Gómez *et al.*, 2015; Gómez-Gómez *et al.*, 2017). Así, estos modelos se consideran especialmente útiles para el desarrollo y la mejora continua de una filosofía de gestión basada en los principios de la GCT (Revuelto *et al.*, 2012). Siguiendo esta línea argumental, en este estudio se analiza la aplicación de la GCT por medio del modelo EFQM de Excelencia, puesto que la adopción de dicho modelo se considera “*un buen indicador de la aplicación de la GCT*” (Revuelto *et al.*, 2012, p. 27). No obstante, es preciso tener en cuenta que en los estudios llevados a cabo hasta la fecha no existe un acuerdo generalizado en cuanto a si la adopción del modelo EFQM de Excelencia contribuye efectivamente al desarrollo de la Dirección Estratégica en las organizaciones (Balbastre-Benavent y Canet-Giner, 2011a). De este modo, surge el tercero de los objetivos fundamentales de la investigación, así como otra de sus aportaciones: el análisis de la adopción de la GCT por medio del modelo EFQM de Excelencia en el gobierno local y su repercusión en la Dirección Estratégica urbana.

La investigación llevada a cabo para alcanzar los objetivos señalados es de naturaleza cualitativa; se basa en un estudio de casos elaborado a partir de las evidencias obtenidas en el Ayuntamiento de San Sebastián (España). Las preguntas de investigación que se tratan de responder con este estudio, teniendo en cuenta el planteamiento anterior son las siguientes:

1. ¿Puede la GCT aplicarse efectivamente en el ámbito de los gobiernos locales?
2. ¿Puede la adopción de los principios de la GCT contribuir a la Dirección Estratégica moderna? ¿Puede esta relación hacerse extensiva al ámbito de los gobiernos locales?
3. ¿Pueden las prácticas de la GCT, por medio del modelo EFQM de Excelencia implementarse de forma efectiva en gobiernos locales?
4. ¿Puede la adopción del modelo EFQM de Excelencia impulsar la Dirección Estratégica moderna en los gobiernos locales?

Para dar respuesta a estas preguntas en primer lugar se describe el concepto de GCT, se analizan las evidencias disponibles en relación a la adopción de la GCT en la administración pública (gobierno local), y se reflexiona acerca de en qué medida los principios básicos de la GCT son coherentes con el desarrollo de la Dirección Estratégica urbana. Posteriormente, en el contexto del conjunto de modelos propuestos desde distintos ámbitos para facilitar la operativización de la GCT, se analizan los modelos de excelencia con mayor prevalencia en la administración pública, y se revisan los trabajos disponibles hasta la fecha sobre su aplicación en la administración local. Este análisis nos permite discutir, asimismo, la contribución del modelo EFQM de Excelencia a la Dirección Estratégica. La descripción del diseño

de la investigación y el análisis de la evidencia ocupan los siguientes apartados. El estudio empírico se centra en analizar cómo se lleva a cabo la aplicación del modelo EFQM en el ámbito de un gobierno local, es decir, en qué medida se pueden aplicar efectivamente las dimensiones relevantes del modelo y en qué medida su adopción facilita la Dirección Estratégica urbana. En esta ocasión, debido a la complejidad de la naturaleza de las ciudades, de su entramado institucional y de gobierno, y a las diversas tipologías y características de sus grupos de interés, se hace muy difícil hacer un análisis de la gestión urbana en su conjunto y, por ello, ha sido necesario centrar la investigación en un objeto de estudio más operativo. Para ello, hemos optado por analizar la gestión urbana exclusivamente en el ámbito turístico de la ciudad de San Sebastián (España). Finalmente, se extraen diversas conclusiones y se muestran las limitaciones presentes en el estudio y las futuras líneas de investigación.

2. GESTIÓN DE CALIDAD TOTAL (GCT) Y SU CONTRIBUCIÓN EN LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA: ANÁLISIS EN EL ÁMBITO PÚBLICO

La GCT es un sistema de gestión global con implicaciones tanto a nivel de la cultura empresarial como del diseño y la ejecución de los procesos. De hecho, hace referencia tanto a un enfoque de gestión como a la consecuente concreción de acciones y su correspondiente medición (Santos y Álvarez, 2009). El objetivo fundamental de la GCT es mejorar la calidad de forma constante para satisfacer las necesidades y expectativas de los grupos de interés (Vinzant y Vinzant, 1996). Así, la adopción de la GCT construye una personalidad corporativa única y dinámica basada en la calidad que estimula el compromiso de los empleados de cualquier nivel (Pimentel y Major, 2016) hacia la entrega de un valor constante a todos los grupos de interés (Santos y Álvarez, 2009), mediante la mejora continua del conjunto de procesos organizativos (Molina-Azorín *et al.*, 2009). Esta situación genera ciertas rutinas y pautas de actuación en la organización, que hacen imposible que los potenciales imitadores puedan reproducir con éxito la misma estrategia, lo que refuerza la sostenibilidad de las ventajas competitivas alcanzadas (Mele y Colurcio, 2006; Savolainen, 2000) y permite la obtención de mejores resultados a largo plazo (Zárraga-Rodríguez y Álvarez, 2013).

De acuerdo con la literatura, la correcta adopción de la GCT requiere que las organizaciones interioricen unos principios filosóficos fundamentales y actúen en consecuencia (Dean y Bowen, 1994). Son muchas las enumeraciones de principios que se han hecho en la literatura académica, pero consideramos que aquellos con mayor aceptación son los establecidos por Dean y Bowen (1994): orientación al cliente, mejora continua y trabajo en equipo. La *orientación al cliente* conlleva el deseo de aportar mayor valor al cliente entendido en sentido amplio, es decir, como

cualquier colectivo potencialmente receptor de los outputs de la organización (Asif *et al.*, 2009). Para ello, se asume un espíritu de *mejora continua* que permita responder a las oportunidades y amenazas del entorno con los recursos disponibles mediante el *trabajo en equipo* (Santos y Álvarez, 2009). Con estos tres principios, las organizaciones desarrollan sus procesos operativos y también desde su consideración, miden los resultados alcanzados. Estos principios han sido directamente asumidos en gran cantidad de trabajos (Abrunhosa y Sá, 2008; Boyne *et al.*, 2002; Carayon *et al.*, 1999; Fuentes-Fuentes *et al.*, 2004; Morrow *et al.*, 2011; Oh, 2015; Suárez-Barraza *et al.*, 2009) y se han considerado la premisa de partida de otras enumeraciones más amplias de principios en las que se introducen aspectos como la orientación a la creación de valor, la orientación al proceso, el liderazgo o la orientación a la responsabilidad social (Escrig-Tena, 2004; Fredriksson y Isaksson, 2016; Kutlu y Kadaifci, 2014; Siddiqui y Rahman, 2007).

Los trabajos académicos sobre la aplicabilidad de la GCT en el sector público son más escasos que en el ámbito empresarial (Pimentel y Major, 2016). La mayoría de los estudios iniciales analizan las dificultades que pueden presentarse para la adopción de la GCT en la administración pública (Dewhurst *et al.*, 1999; Hazlett y Hill, 2000; Swiss, 1992), así como las variables que pueden favorecer la implantación de los principios de la GCT (Fryer *et al.*, 2007; Pimentel y Major, 2016). De estos trabajos se extrae, entre otras cosas, que en la administración pública la definición de cliente es más compleja que en el ámbito privado y que la incertidumbre política dificulta aspectos como el adecuado compromiso de la dirección y el establecimiento de una misión clara. Sin embargo, actualmente se acepta cada vez en mayor medida la utilidad de la GCT en el sector público (Guerrero, 2011; Karyotakis y Moustakis, 2014) y se ha profundizado en su repercusión positiva en los resultados económicos y de satisfacción de empleados y clientes (Chang *et al.*, 2010; Pimentel y Major, 2016; Psomas *et al.*, 2017).

En España, en el ámbito de las administraciones públicas, los estudios disponibles son muy escasos. Así, por ejemplo, destacan el trabajo de Ruiz *et al.* (1992) sobre la puesta en práctica de la GCT en el sector sanitario español y el trabajo de Muñoz (1999) que reflexiona sobre la aplicación de la GCT en las administraciones públicas. Los estudios realizados en el contexto del gobierno local hasta la fecha se circunscriben al trabajo de Blanco-Dopico *et al.* (2007), sobre la adopción de la cultura de calidad en un ayuntamiento gallego, y el de Suárez-Barraza *et al.* (2009), quienes exploran en varios ayuntamientos españoles la adopción de uno de los tres principios en los que se basa la GCT: la mejora continua. En este contexto, cobra especial sentido analizar si en los gobiernos locales se puede aplicar efectivamente el concepto de GCT en toda su amplitud, tal y como planteaba la primera pregunta de investigación.

En cualquier caso, para adoptar y desarrollar los principios de GCT, resulta necesario el aprovechamiento de fortalezas y oportunidades a largo plazo junto con

la subsanación de debilidades y amenazas, de modo que la organización pueda aportar valor al cliente de forma continuada y mejorar así, su posición competitiva (Zárraga-Rodríguez y Álvarez, 2013). Por ello, la GCT requiere buscar y analizar información significativa tanto interna como externa (Mele y Colurcio, 2006). Desde esta perspectiva las prácticas de GCT presentan un nivel de complementariedad muy importante con la Dirección Estratégica.

La Dirección Estratégica, es un proceso continuo que integra la formulación e implementación de las decisiones que permiten a una empresa alcanzar sus objetivos aportando valor añadido a sus públicos relevantes (Bryson *et al.*, 2010; Poister *et al.*, 2010). Este proceso requiere buscar y analizar información relevante que haga que encajen los recursos y capacidades internos de la organización con las oportunidades y riesgos creados por su entorno externo (Boyne y Walker, 2010; Navarro y Huete, 2010) de manera que conduzcan a un mejor desempeño organizativo (Boyne y Walker, 2010). Para ello, Balbastre-Benavent y Canet-Giner (2011a) ponen de manifiesto que la Dirección Estratégica moderna tiene que adoptar un enfoque integrador que combine la *racionalidad* y la *emergencia*. Es decir, cierto grado de sistematización y formalización para alcanzar niveles adecuados de eficiencia (racionalidad) y la capacidad de adaptación y flexibilidad para hacer frente a los cambios del entorno (emergencia).

Pues bien, la interiorización y puesta en práctica de los tres principios fundamentales de la GCT en el ámbito urbano, entendemos que pueden resultar de interés en el desarrollo de la Dirección Estratégica de la ciudad desde una perspectiva moderna, es decir, con un enfoque integrador. Así, la *orientación al cliente* en los gobiernos locales se refiere a un proceso continuo de reflexión y acción que busca proporcionar un mayor valor a todos los grupos de interés de la ciudad y mejorar su satisfacción (Poister *et al.*, 2010). Para ello, teniendo en cuenta que las necesidades y expectativas de estos colectivos son muy variadas, cada vez más sofisticadas y multidimensionales (Johnsen, 2016), esta orientación requiere, entre otras cosas, (1) de la planificación e implementación estructurada de herramientas que faciliten la comunicación con los distintos grupos de interés en todo momento para satisfacer sus demandas actuales (Bellah *et al.*, 2013), así como (2) la versatilidad necesaria para responder con dinamismo a los nuevos requerimientos potenciales que se identifiquen como consecuencia del fomento de su participación e involucración. De este modo, el desarrollo de la orientación al cliente incluye la formulación e implementación de las acciones que lleven a la consecución de un incremento de la satisfacción de los diferentes públicos de la localidad en el largo plazo por medio de enfoques tanto racionales como emergentes, aspectos todos ellos que también convergen en la Dirección Estratégica moderna (Johnsen, 2016).

El *trabajo en equipo* en las organizaciones públicas incluye no solo la colaboración intraorganizacional, sino también la colaboración con entidades tanto públicas

como privadas (Thomas, 2013). La colaboración es el resultado de una interacción dinámica planificada y, para su desarrollo, resulta importante sistematizar mecanismos que faciliten la comunicación y dotar a los equipos de autoridad y recursos para formular, coordinar y ejecutar tareas y responsabilidades (Chang *et al.*, 2010). Este empoderamiento de los equipos consigue un mayor grado de satisfacción, motivación y participación por parte de sus miembros y, al aumentar la descentralización, a nivel organizativo se obtienen beneficios como la mayor flexibilidad y adaptabilidad de la organización ante situaciones imprevistas (Andrade *et al.*, 2017; Fuentes-Fuentes *et al.*, 2004). Todo lo anterior, al igual que ocurría con la orientación al cliente, abarca a diferentes tipos de actores e incluye aspectos tanto de formulación como de implementación, y tanto racionales como emergentes en el proceso de conseguir en el largo plazo una mayor competitividad; se puede afirmar así que el trabajo en equipo es un principio de GCT plenamente coherente con la Dirección Estratégica moderna (Johnsen, 2016; Navarro y Huete, 2010; Poister *et al.*, 2010).

Finalmente, la *mejora continua* que conlleva la adopción de la GCT fomenta la reflexión y el cambio de la forma en que se organizan e implementan tanto los procesos y operaciones internos como externos (Fryer *et al.*, 2007). Puede darse tanto por medio de mejoras incrementales (graduales y pequeñas), como por cambios radicales derivados de nuevas tecnologías o ideas innovadoras (Bhuiyan y Baghel, 2005). En los gobiernos locales la mejora continua se relaciona con mejorar (de forma incremental o radical) los servicios públicos, los procesos de trabajo, y el rendimiento para el ciudadano-cliente, reduciendo, en la medida de lo posible, los efectos de la burocracia clásica de las administraciones (Suárez-Barraza *et al.*, 2009). Para su consecución, es necesario que todos los miembros de la organización trabajen juntos de manera continua y coordinada a través de la planificación, la estandarización de los esfuerzos de mejora, la implementación de acciones correctivas y la medición sistemática de los resultados de los procesos de trabajo (Abrunhosa y Sá, 2008; Fryer *et al.*, 2007; Suárez-Barraza *et al.*, 2009). En el ámbito de las mejoras, especialmente de las incrementales, el aprendizaje de los errores y la retroalimentación y sugerencias obtenidas de los públicos de interés externos e internos, así como la experiencia y el sentido común de los empleados resultan especialmente útiles (Abrunhosa y Sá, 2008; Singh y Singh, 2015). Además, este tipo de mejoras permiten a la organización una mayor flexibilidad (Fuentes-Fuentes *et al.*, 2004).

La adopción de la mejora continua, por tanto, incluye formular e implementar decisiones que permiten a las organizaciones alcanzar sus objetivos. Por añadidura, abarca aspectos tanto racionales (sistematización y estandarización, entre otros), como emergentes (participación basada en experiencia y sentido común, así como mayor flexibilidad) y promueve un aprendizaje continuo, dejando constancia de la afinidad existente entre el principio de mejora continua de la GCT y la práctica de la Dirección Estratégica moderna (Bryson *et al.*, 2010; Johnsen, 2016).

Todo lo anterior sugiere que la primera y la segunda pregunta de investigación pueden tener una respuesta positiva, es decir, que los principios de la GCT son aplicables a los gobiernos locales y que la adopción de dichos principios puede contribuir a la Dirección Estratégica, pudiendo aplicar esta relación también en el ámbito del gobierno local. Los tres principios fundamentales que llevan a la correcta adopción de la GCT en los gobiernos locales, resultan también de interés en el desarrollo de la Dirección Estratégica urbana desde una perspectiva moderna e integradora, abarcando aspectos relacionados tanto con la formulación como con la implementación estratégica, y adoptando en el proceso un enfoque tanto racional como emergente.

No obstante, en este punto es necesario reconocer que la relación entre la GCT y la Dirección Estratégica ha sido objeto de debate en la literatura y puede basarse en la complementariedad, es decir: la Dirección Estratégica que llevan a cabo en cada momento las organizaciones puede verse reforzada por la adopción de la GCT y, a su vez, en las organizaciones que se alcanza un nivel significativo de implementación de la GCT, puede favorecerse el desarrollo de la Dirección Estratégica (Vinzant y Vinzant, 1996). Así, hay trabajos que defienden que aquellas entidades más eficientes en el desarrollo de su Dirección Estratégica pueden priorizar el desarrollo de la gestión con calidad (Asif *et al.*, 2009) y que, a su vez, la GCT puede ejercer de catalizadora del cambio en la entidad hacia una visión más amplia de todas las facetas de su gestión e impulsando así el desarrollo de un proceso de Dirección Estratégica (Leonard y McAdam, 2001). En este estudio, sin embargo, pretendemos demostrar que en la gestión urbana la adopción de la GCT ha sido la precursora del desarrollo de la Dirección Estratégica en el ámbito urbano, impulsando una visión más amplia y a largo plazo de la gestión urbana y favoreciendo así la competitividad de la ciudad. Nuestro enfoque conceptual se basa en la consideración de todos los argumentos previos, los cuales se ven reforzados en la práctica por el hecho de que en muchos gobiernos locales, la ausencia de sistemas de GCT se ha visto asociada a procesos de planificación estratégica mucho más tardíos.

3. MODELOS DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU CONTRIBUCIÓN EN LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA

3.1. Modelos de Excelencia en la gestión de la administración pública

Existen diferentes marcos o modelos para facilitar la operativización de los principios de la GCT. Al-Tabba *et al.*, 2013 y Calvo-Mora *et al.*, 2015 diferencian tres tipos: (1) los basados en expertos de la calidad (14 principios de Deming o la trilogía de Jurán, por ejemplo); (2) los modelos de excelencia (Malcolm Baldrige o EFQM de Excelencia, entre otros) y (3) los académicos, sustentados en trabajos

científicos. Los dos últimos, tal y como se muestra en el Cuadro 1, pueden a su vez ser genéricos, es decir, aplicables a cualquier sector, o específicos, habiéndose creado únicamente para la administración pública (Bovaird y Löffler, 2009).

CUADRO 1
MODELOS ACADÉMICOS DE GCT Y MODELOS DE EXCELENCIA

	MODELOS ACADÉMICOS DE GCT	MODELOS DE EXCELENCIA
GENÉRICOS	Saraph <i>et al.</i> , 1989	Deming (Asia)
	Badri <i>et al.</i> , 1995	Malcolm Baldrige (Estados Unidos)
	Ahire <i>et al.</i> , 1996	EFQM de Excelencia (Europa)
	Martínez <i>et al.</i> , 2000	Iberoamericano de Excelencia en la Gestión (Iberoamérica)
	Cruz <i>et al.</i> , 2007	
	Molina-Azorín <i>et al.</i> , 2009	
ESPECÍFICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Kutlu y Kadaifci, 2014	
	Robertson y Ball, 2002	
	Eskildsen <i>et al.</i> , 2004	CAF (Europa)
	Fryer <i>et al.</i> , 2007	EVAM (España)
	Oakland, 2011	
	Pimentel y Major, 2016	

Fuente: Elaboración propia.

Los modelos de excelencia, si bien suponen “*dar un paso más allá de lo que tradicionalmente se ha considerado como GCT e implican adoptar lo que hoy en día se conoce como una filosofía de excelencia en la gestión*” (Balbastre-Benavent y Canet-Giner, 2011b; p. 328), son la forma más habitual en la literatura de categorizar y operativizar las dimensiones de la GCT (Gómez-Gómez *et al.*, 2015; Gómez-Gómez *et al.*, 2017) y se acepta que son especialmente útiles para desarrollar una filosofía de gestión basada en los principios de la GCT (Revuelto *et al.*, 2012). De hecho, en la actualidad, son los que mayor reconocimiento social y empresarial han adquirido en todos los ámbitos (Calvo-Mora *et al.*, 2014).

La adopción amplia y demostrada de estos modelos puede traer consigo beneficios como el incremento de la eficiencia organizativa, la mejora en la innovación y el aumento de la satisfacción de los clientes, empleados y diversos grupos de interés (Santos y Álvarez, 2009; Tickle *et al.*, 2016), así como la consecución de diversos premios tanto nacionales como internacionales, aspecto muy arraigado y extendido tanto en el sector privado como en el público. Bovaird y Löffler (2009, p. 31) afirman que “*el deseo de reconocimiento está firmemente basado en la necesidad de las organizaciones del sector público de demostrar su éxito a los interesados*”.

En España, centrándonos en el ámbito de la administración pública, los modelos estandarizados que dan opción a obtener el Premio Excelencia en la Gestión Pública otorgado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) son: el EVAM (Evaluación, Aprendizaje y Mejora), el CAF (Common Assessment Framework) y el EFQM de Excelencia. Este premio tiene por finalidad reconocer a las organizaciones que se hayan distinguido muy especialmente por la excelencia de su rendimiento global por comparación con estos tres modelos de referencia internacional¹, es decir, a aquellas organizaciones que se hayan autoevaluado bajo el prisma de alguno de estos tres modelos.

El modelo español EVAM representa una metodología sencilla y asequible desarrollada por AEVAL en 2005 que permite realizar una autoevaluación asistida y, por tanto, un primer análisis y diagnóstico de la GCT en el organismo que la adopta. Asimismo, asocia actuaciones concretas a la mejora continua y a la madurez organizativa, lo que guía a la organización en la planificación de las líneas de actuación futuras. Su aplicación se aconseja a aquellas organizaciones del sector público que no han tenido un contacto previo con la excelencia y que aún se encuentran en estadios iniciales (Ruiz, 2009; Torrubiano *et al.*, 2011).

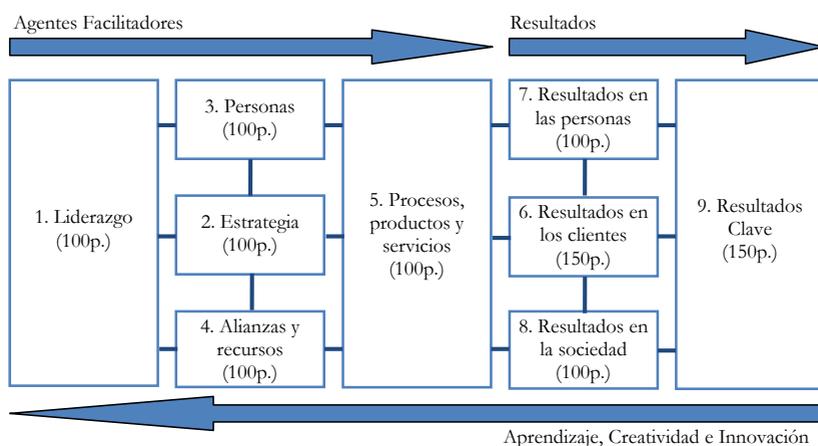
El CAF por su parte, es un modelo de aplicación en los países de la Unión Europea y desarrollado en el año 2000 por la Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN). Al igual que el EVAM, resulta sencillo, accesible e introductorio y pretende promover un lenguaje común de la gestión excelente en el sector público (Tomažević *et al.*, 2016). Esta metodología abarca todos los aspectos de la excelencia organizacional y proporciona un marco apropiado para que las organizaciones del sector público lleven a cabo una autoevaluación con el fin de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora (Băcală y Bibu, 2013; Tomažević *et al.*, 2016). Además, fomenta la puesta en común de experiencias y buenas prácticas, así como el desarrollo de actividades de benchmarking entre organizaciones del sector público (Torrubiano *et al.*, 2011; Tomažević *et al.*, 2016).

Resumiendo, podemos afirmar que tanto el modelo EVAM, como el CAF, son modelos específicos para las primeras etapas de la administración pública que opte por gestionarse bajo las premisas de la excelencia. Además, ambos modelos están inspirados en un modelo más completo (Torrubiano *et al.*, 2011) y reconocido como un buen indicador de la aplicación de la GCT (Revuelto *et al.*, 2012): el EFQM de

1 A pesar de que AEVAL reconoce el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión para las Administraciones Públicas como una herramienta útil para este tipo de organismos en la búsqueda de la GCT, y que informa sobre el modelo y sus criterios, no lo incluye entre los modelos que dan paso al Premio Excelencia en la Gestión. Ello no implica que este modelo y el premio otorgado a los organismos públicos que demuestran un buen desarrollo del mismo no tenga validez y reconocimiento en el estado español.

Excelencia² (Figura 1). Este motivo, junto con la mayor repercusión y conocimiento en nuestro entorno de este último modelo (Zárraga-Rodríguez y Álvarez, 2013), y nuestra intención de analizar la adopción de la GCT específicamente en el gobierno local, nos conduce a centrarnos en el modelo EFQM de Excelencia y en la aplicación de sus criterios en el gobierno local gestor de la ciudad.

FIGURA 1
MODELO EFQM DE EXCELENCIA



Fuente: EFQM (2012)

El modelo EFQM de Excelencia es un instrumento práctico, operativo, no prescriptivo y de naturaleza dinámica que tiene como objetivo orientar a las organizaciones hacia la excelencia de su gestión ayudándolas a encontrar áreas de mejora (Calvo-Mora *et al.*, 2015). Su uso es triple: (1) como marco de referencia; (2) como instrumento de autoevaluación y (3) para solicitar Premios Europeos y Estatales de Calidad (Bou Llusar *et al.*, 2009). El modelo está compuesto por nueve dimensiones que sirven de guía para la implementación de los principios de GCT (agentes facilitadores) y para la medición de los resultados que logra la organización (resultados) –ver Figura 1. Además, actividades como la innovación, el aprendizaje o la creatividad presentes de modo implícito en el modelo favorecen la mejora continua y el dinamismo comentado (Calvo-Mora *et al.*, 2015). La naturaleza sistémica y

2 El modelo CAF cuenta con las mismas dimensiones que el modelo EFQM, tan solo varía la puntuación máxima otorgada en la evaluación de cada una de las dimensiones (AEVAL, 2013).

dinámica del modelo EFQM de Excelencia es, al mismo tiempo, enriquecida por la lógica REDER aplicada a cada criterio: Resultados, Enfoque, Despliegue, Evaluar, Revisar y Perfeccionar (EFQM, 2010).

Teniendo en cuenta que las dimensiones de resultados del modelo son consecuencia de los agentes facilitadores (Clavo-Mora *et al.*, 2015; EFQM, 2012; Gómez-Gómez *et al.*, 2015; Gómez-Gómez *et al.*, 2017; Pimentel y Major, 2016), así como que los modelos académicos de GCT no incluyen dimensiones de resultados (Gómez-Gómez *et al.*, 2017), a efectos de este estudio estimamos que los agentes facilitadores del modelo EFQM de Excelencia conforman las dimensiones necesarias para ejercer de indicadores de la aplicación de la GCT (Corredor y Goñi, 2010; Gómez-Gómez *et al.*, 2017).

En la literatura específica de los modelos de excelencia se han sugerido varios beneficios derivados de su aplicación en el sector público (Hartley y Downe, 2007): mejoras de los servicios, mejoras de la calidad, incremento de la confianza en el organismo público, incremento de la eficiencia, aumento de la innovación e intercambio de buenas prácticas. Sin embargo, la evidencia empírica relativa al modelo EFQM de Excelencia en el sector público, aun siendo mayor que la de la aplicación específica de la GCT, es escasa y mucho menor que en el ámbito privado (Hartley y Downe, 2007; Pimentel y Major, 2016). Algunos de los estudios realizados analizan si existen diferencias entre la aplicación del modelo en el sector público y el privado (Eskilden *et al.*, 2004; Gómez-Gómez *et al.*, 2011); mientras que otros se han centrado en analizar sus resultados estudiando la consistencia interna del modelo y las relaciones entre las diferentes dimensiones (Calvo-Mora *et al.*, 2005), o su aplicabilidad en ámbitos específicos del sector público como la educación o la sanidad (Al-Tabaa *et al.*, 2013).

En el gobierno local, los trabajos sobre la adopción del modelo EFQM de Excelencia en ayuntamientos europeos son todavía más escasos. Merecen especial atención los trabajos de Jacobs y Suckling (2007) y Wiśniewska y Szczepańska (2014). Los primeros estudian la utilidad del EFQM de Excelencia como herramienta de autoevaluación y mejora del centro de atención al cliente de un ayuntamiento de Reino Unido. Los segundos, confirman la viabilidad de la evaluación y la mejora de los resultados en dos ciudades polacas a través del modelo EFQM de Excelencia. En este sentido, a pesar de que ambos establecen la aplicabilidad del modelo EFQM de Excelencia en un gobierno local, no realizan un análisis de cada una de las dimensiones del modelo, ni de las dificultades de su adopción.

Por tanto, no se dispone de estudios previos que analicen la aplicación del modelo EFQM de Excelencia en el gobierno local español y el desarrollo de cada una de sus dimensiones con sus correspondientes dificultades. En este contexto, cobra sentido analizar si las prácticas de la GCT, por medio del modelo EFQM de Excelencia, pueden implementarse de forma efectiva en gobiernos locales de España, tal y como se planteaba en la tercera pregunta de investigación.

3.2. El Modelo EFQM de Excelencia y la Dirección Estratégica urbana

La cuarta pregunta de investigación del estudio, plantea si la adopción del modelo EFQM de Excelencia impulsa la Dirección Estratégica moderna en los gobiernos locales. Para resolver esta cuestión partimos de que la adopción de la Dirección Estratégica moderna conlleva tanto la asunción simultánea de un enfoque *racional* y *emergente*, como la consideración conjunta de aspectos de *formulación* y de *implementación* de la estrategia (Balbastre-Benavent y Canet-Giner, 2011a y b). El objetivo último que se persigue alcanzar con estas actuaciones es conseguir la flexibilidad organizativa necesaria para adaptarse rápidamente a los cambios del entorno, mejorar el rendimiento organizativo y consolidar la posición de ventaja competitiva de la organización (Andersen, 2000; Balbastre-Benavent y Canet-Giner, 2011a).

A efectos de este estudio estimamos que en la Dirección Estratégica moderna la etapa de *formulación*, en su intento por establecer la dirección hacia la que debe dirigirse la organización, puede dividirse en cuatro dimensiones (Revuelto *et al.*, 2012): (1) misión, visión y valores; (2) objetivos; (3) análisis estratégico y (4) plan estratégico. La *implementación*, por su parte, conlleva las acciones realizadas en el despliegue de la estrategia formulada e incluye la propia implementación y el control realizado (Revuelto *et al.*, 2012).

El análisis en la literatura sobre la posibilidad de que el modelo EFQM de Excelencia sea un precursor de la Dirección Estratégica, tiene varias vertientes. Por un lado, parece que existe un mayor consenso en torno a que el modelo EFQM de Excelencia favorece el proceso de implementación o ejecución de actividades desde un enfoque tanto racional como emergente implícito en la Dirección Estratégica (Leonard y McAdam, 2002; Balbastre-Benavent y Canet-Giner, 2011a). Sin embargo, no existe un acuerdo en lo concerniente ni al proceso de formulación ni a la capacidad de fomentar la flexibilidad organizativa. Autores como Leonard y McAdam (2002) consideran que el modelo EFQM de Excelencia no incluye la formulación de estrategias, sino que está muy centrado en el presente y no facilita la rápida adaptación a los cambios del entorno. Sin embargo, la European Foundation for Quality Management (2010) en su definición del modelo sostiene que la propia estructura del modelo facilita la formulación de estrategias. Balbastre-Benavent y Canet-Giner (2011a), además de secundar esta idea, también defienden que el modelo no limita la flexibilidad organizativa e incluye aspectos y dimensiones que fomentan tanto la sistematización y programación racional como la flexibilidad y participación emergente. Así, por ejemplo, en el apartado “estrategia” del modelo, se establece que una organización para ser excelente debe realizar un análisis externo e interno, obteniendo la información esencial relativa al mercado, competidores y demás grupos de interés, así como las fortalezas y debilidades

de la propia organización. Todo ello, fomenta la sistematización y es asimilable a la formulación racional de la Dirección Estratégica moderna. Por otro lado, en el criterio “personas” se incluye la participación de los trabajadores y se establece, entre otras cosas, que una organización excelente involucra a los empleados en el desarrollo y revisión de las decisiones, adoptando enfoques creativos e innovadores (EFQM, 2012), aspecto que se alinea con la formulación emergente de la Dirección Estratégica moderna.

Balbastre-Benavent y Canet-Giner (2011a) también afirman que el modelo no va en contra de la flexibilidad organizativa ya que si se aplica de forma correcta y haciendo las adaptaciones acordes a las características de cada organización y a cada momento, el modelo EFQM de Excelencia da la opción de poder hacer frente a entornos complejos e inciertos fomentando la versatilidad de la organización que lo adopta.

Todo ello nos hace considerar que el modelo EFQM puede ser de gran utilidad no solo para la implementación de la Dirección Estratégica moderna, sino también para la formulación tanto racional como emergente de la misma y para fomentar la flexibilidad organizativa. No obstante, son necesarios más estudios que lo sustenten.

En esta línea, teniendo en cuenta que en 2011 casi el 80% de los ayuntamientos españoles en los que se había adoptado algún modelo de excelencia contrastado optaron por el modelo EFQM de Excelencia (Guerrero, 2011), junto con la falta de acuerdo académico acerca de la posible contribución del EFQM de Excelencia en la adopción de la Dirección Estratégica (especialmente en la formulación de la misma), podemos afirmar que el estudio de la utilización del modelo EFQM de Excelencia como precursor de la Dirección Estratégica urbana es una línea de investigación de gran interés desde el punto de vista académico y de gestión de los gobiernos locales.

4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología de investigación utilizada ha sido el estudio de casos (Yin, 2014), metodología especialmente adecuada cuando se pretende comprender el cómo y/o el porqué del fenómeno investigado; cuando el investigador no tiene control sobre los eventos que está investigando (no tiene la opción de experimentar con ellos) y cuando los fenómenos a estudiar son actuales o contemporáneos (Yin, 2014). Estos condicionantes describen la realidad de nuestro objeto de estudio.

Se plantea la investigación de un único caso de carácter holístico (Yin, 2014), y para asegurar la rigurosidad y calidad en su desarrollo, se han seguido las fases propuestas por Villarreal y Landeta (2010), alguna de las cuales pasamos a detallar.

4.1. Selección e identidad de la unidad de análisis

Debido a la complejidad, multidimensionalidad y cantidad y diversidad de grupos de interés a los que las ciudades se enfrentan (Fryer *et al.*, 2007), hemos acotado nuestra unidad de análisis al *organismo gestor del turismo urbano en la ciudad de San Sebastián* (España).

El turismo se ha ido consolidando como un sector estratégico con gran repercusión económica y con un efecto transversal en el desarrollo de otros aspectos de la economía urbana (Kim *et al.*, 2013), incluyendo una mejora de la calidad de vida en la ciudad (Rivera *et al.*, 2016). Además, los organismos gestores del turismo funcionan con un presupuesto municipal y tienen como responsables o gerentes a personas dependientes del gobierno local (concejales, asesores de la alcaldía, puestos de confianza en organismos municipales o público-privados...).

Todo ello nos lleva a considerar que la gestión del organismo gestor del turismo responde a la filosofía y a los principios en los que se basa la gestión del gobierno de la ciudad y, por tanto, resulta ser una unidad de análisis que refleja adecuadamente la gestión de la ciudad en su conjunto.

La idoneidad de San Sebastián surge al aplicar varios criterios y sistemas de muestreo teóricos (Patton, 1990). En primer lugar, hemos optado por ciudades con un organismo gestor del turismo propio, que son de tamaño pequeño (entre 100.000 y 200.000 habitantes) y que no pueden ofrecer un turismo principal de sol y playa, siendo este tipo de ciudades las que se encuentran ante un mayor reto para incrementar su competitividad.

Por otro lado, también nos hemos basamos en lo que Patton (1990) denominó caso extremo, es decir, centrar la investigación en la selección de un caso inusual o especial en algún sentido y que por ello, tiene interés y valor en sí mismo. En nuestro caso, San Sebastián y su gestión destacan (1) por ser en lo que a GCT y modelos de Excelencia se refiere, un caso rico en información que manifiesta el fenómeno de interés profundamente y además, (2) por ser de las 5 ciudades de tamaño pequeño más turísticas de España (Burgos, León, Salamanca, San Sebastián, Santander), la que, con diferencia, mayor incremento de turistas ha tenido en el periodo 2009-2014: 20,37% (INE, 2016). En este periodo se incluyen los dos años en los que la crisis azotó fuertemente el turismo en todo el País (2009 y 2012) y cuya repercusión fue menor en San Sebastián que a nivel estatal. Todo ello convierte a San Sebastián en un caso cuya gestión parece destacar por su éxito.

4.2. Fase de campo. Recogida de datos

El proceso de recogida de información se ha realizado entre los años 2014 y 2015. Para el mismo, hemos recurrido a diversos métodos buscando la triangu-

lación de los datos (Maxwell, 1998) y la validez y fiabilidad de los mismos (Miles y Huberman, 1994): 1) entrevistas abiertas en profundidad (de una duración de entre una y dos horas) a expertos en el ámbito de la gestión urbana, del turismo y de la GCT en la administración pública y los gobiernos locales³, así como a responsables (gerentes, directores, concejales o asesores de la alcaldía en el momento de la entrevista) de la gestión del turismo de varias ciudades de la cornisa cantábrica (Bilbao, Gijón, Oviedo, San Sebastián y Santander); 2) evidencia documental (tanto documentación interna del organismo gestor del Turismo en San Sebastián -memorias, informes, planes, estudios, páginas web, archivos de presentaciones, bases de datos...- como una amplia variedad de fuentes externas -INE, Instituto Vasco de Estadística-Euskal Estatistika Erakundea, EXCELTUR, medios de comunicación, etc.-) y 3) observación directa.

Toda la información recogida se ha clasificado teniendo presentes los aspectos centrales de esta investigación (los cinco agentes facilitadores del modelo EFQM de Excelencia y los cuatro componentes de la formulación y los dos de la implementación de la Dirección Estratégica moderna). De este modo se pretende mostrar la aplicación de la GCT en el ámbito urbano de acuerdo con el planteamiento del modelo EFQM de Excelencia, así como su repercusión en la Dirección Estratégica urbana, contribuyendo de este modo a la escasa literatura científica sobre la materia.

5. ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA. EL CASO DE SAN SEBASTIÁN⁴

San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa es la sociedad anónima que gestiona desde 2006 el turismo en San Sebastián. Se subdivide en 7 áreas (Convention Bureau, Servicio de información y acogida, Servicio de apoyo a la excelencia turística, Productos turísticos, Marketing, Administración y organización y Nuevas tecnologías) y, a pesar de ser de capital 100% municipal, en su Consejo de Administración participan, en igualdad de condiciones, consejeros que no responden al

- 3 Dr. Alfonso Vegara, Presidente de la Fundación Metròpoli y autor del libro Territorios Inteligentes; Dra. Pilar Zorrilla, Viceconsejera de Comercio y Turismo del País Vasco de mayo de 2009 a diciembre de 2012; D. Andoni Aldekoa, Director Delegado del Gabinete de la Alcaldía de Bilbao, Coordinador de Política Económica y Planificación del Ayuntamiento de Bilbao y Vicepresidente Ejecutivo de Bilbao Ekintza, Entidad Municipal del Ayuntamiento de Bilbao en materia de promoción empresarial y empleo, internacionalización, comercio y turismo, hasta abril de 2015; Dña. Terese García y Dña. Nerea Obieta, Responsables de diversas áreas en Euskalit - Fundación Vasca para la Promoción de la Gestión Avanzada y la Excelencia en la Gestión- y expertas en GCT y en su proceso de aplicación en entidades públicas.
- 4 El texto entrecorillado son frases literales extraídas de las entrevistas realizadas y de la documentación interna obtenida.

capital, es decir, consejeros representantes de la iniciativa privada elegidos entre todas las empresas asociadas.

A continuación se analizan los mecanismos establecidos por San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa que facilitan la gestión de las dimensiones liderazgo, estrategia, personas, alianzas y recursos y procesos, productos y servicios. Con ello se pretende discernir sobre la aplicabilidad de la GCT mediante el modelo EFQM de Excelencia en los gobiernos locales. Posteriormente, se estudiará el efecto que la adopción de este modelo puede tener sobre las cuatro dimensiones de la formulación (misión, visión y valores; objetivos; análisis estratégico y plan estratégico) y sobre la implementación y control de la Dirección Estratégica con enfoque integrador en el organismo gestor del turismo en San Sebastián, poniendo de manifiesto la relación existente entre el modelo EFQM de Excelencia, y la Dirección Estratégica en la gestión de San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa.

Liderazgo: los diferentes líderes y sus competencias, en base al cargo que ocupan en la estructura jerárquica, están claramente identificados. Aunque no está definido el concepto de líder, ni formalizado cómo se debe desarrollar el liderazgo, durante 2013 se trabajó en cómo desplegar la labor del líder y para finales de ese año se presentó una propuesta al respecto en la que se sigue trabajando. Para llegar a este punto, *“somos una serie de personas las que nos hemos formado en calidad y en el modelo EFQM de Excelencia en concreto”*. Por ello, en ocasiones, esta formación ha hecho que el liderazgo se ejerza en base a la experiencia y a la formación y capacidades del líder.

La responsable del Servicio de Apoyo a la Excelencia Turística, una de las líderes de la organización, obtuvo en 2013 el premio “Mejor Gestor SICTED”, premio otorgado por el Instituto de Turismo de España que reconoce el trabajo y el esfuerzo de la persona que gestiona día a día el desarrollo e implantación del Sistema Integral de Calidad Turística en Destino en la organización, sirviendo de modelo de referencia.

Los líderes establecidos han identificado y recogido en un documento todos sus grupos interés, y con intención de aportar valor a los mismos, participan activamente y lideran los planes estratégicos y sus revisiones, así como las definiciones de la misión, la visión y los valores de la organización. Establecen, por tanto, una clara orientación a seguir y la ponen en conocimiento de los diferentes grupos de interés.

En este proceso, el desarrollo de las capacidades de la organización, la identificación de alianzas estratégicas, la accesibilidad y la flexibilidad son algunos de los aspectos fomentados por los líderes en San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa, pudiendo afirmar que aun no teniendo estructurado cómo desplegar el concepto liderazgo por la organización, la dimensión liderazgo tiene un grado elevado de desarrollo.

Estrategia: la estrategia está definida y se desarrolla a partir de planes estratégicos plurianuales (2008-2011 y 2012-2016). En el diseño del último plan plurianual se han reunido un total de 100 participantes (internos y externos). *“Buscábamos desde el principio un consenso... es decir, hacer desde el principio participe a la gente de la creación, de la generación de ideas, y sobre todo de las conclusiones, y ese concepto un poco de involucrar lo que es el tejido social...”*. Todos ellos han colaborado en la generación de información y en el análisis de la misma con intención de ayudar a comprender las necesidades y expectativas de los grupos de interés y el rendimiento y las capacidades de la organización.

En estos documentos se desglosan la misión, la visión y los valores que deben regir en la organización, así como los retos y objetivos estratégicos y el plan de acciones a desarrollar. De estos planes se extraen planes anuales de gestión, en los que se despliegan los objetivos correspondientes a ese año. Todo ello se evalúa y revisa con cierta periodicidad. También se pone en conocimiento de los diferentes grupos de interés en reuniones de coordinación internas, a través de ruedas de prensa, página web, etc. En definitiva, la dimensión estrategia es un aspecto trabajado y consolidado en San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa.

Personas: hay un plan de recursos humanos propio, basado principalmente en formación y fomento de la participación y la comunicación. Se ha dispuesto en línea con la estructura de la organización y con la estrategia seguida y se han identificado los resultados a alcanzar. El aspecto formativo está especialmente estructurado. Incluye formación en calidad y en habilidades que puedan ser de utilidad para el puesto que desarrollan: *“hemos empezado a trabajar en cada uno de los puestos, cuáles son las habilidades necesarias en ellos, qué necesidades hay...”*.

También se han establecido mecanismos formales y estructurados para motivar e implicar a todas las personas de la organización. Para ello, por un lado se analizan las encuestas de satisfacción realizadas anualmente entre los empleados y, tras comparar los resultados obtenidos con los establecidos, se desarrollan planes de mejora. Por otro, se ha creado un sistema de equipos de trabajo transversales. Son equipos de trabajo multidepartamentales en los que intervienen personas de diferente nivel jerárquico dentro de la organización y que pretende conseguir *“emigrar de la estructura departamental a una basada en procesos, buscando reducir los problemas de comunicación e incentivando la involucración de las personas en la toma de decisiones”*.

Al ser un organismo público, la mayoría de los empleados tiene una estabilidad laboral, existe cierta sensibilidad a la antigüedad y resulta difícil otorgar recompensas, modificar cargos e influir en las contrataciones. A pesar de estas limitaciones, personas resulta ser una dimensión en la que el organismo gestor del turismo en San Sebastián ha avanzado mucho teniendo una estructura considerablemente desarrollada y bastante descentralizada debido a la gestión en base a procesos, aspecto que exige empoderamiento y delegación.

Alianzas y recursos: se tienen muy en cuenta los aliados para el desarrollo de la estrategia definida y para aportar valor a los clientes. Entre las colaboraciones gestionadas destacan, entre otras, las que mantienen con el sector en el Convention Bureau, con agentes no turísticos pero con actividad susceptible de complementar el sector (Basque Culinary Center, clubes deportivos, etc.), con el Gobierno Vasco y con la Diputación de Gipuzkoa: *“la Diputación tiene como una especie de Mesa de Turismo de Gipuzkoa, en la que participamos nosotros, con el resto de las comarcas”*. También *“tenemos una relación bastante estable y realizamos algunas acciones conjuntas con Vitoria-Gasteiz y Bilbao”*.

Estas alianzas están parcialmente estructuradas y, aunque no existen indicadores específicos definidos para su valoración, las relaciones se evalúan y supervisan a medio y largo plazo.

Las decisiones relativas a alianzas y recursos se basan en información, en conocimiento, en las líneas de actuación definidas y en los aspectos económicos, así como en la experiencia y en encarar contingencias puntuales, pero no poseen identificadores económicos o financieros para valorar su rendimiento.

Por otro lado, el equilibrio económico, social, ambiental y patrimonial es uno de los valores intrínsecos de la organización gestora del turismo en San Sebastián, por lo que la sostenibilidad se trabaja en todos los ámbitos de la organización, teniéndolo razonablemente estructurado.

También resulta destacable que “nuevas tecnologías” es el nombre de uno de los departamentos del organismo gestor del turismo en San Sebastián, demostrando el uso de las mismas como recurso enfocado, principalmente, a la creación de producto turístico. Para ello, se ha fomentado la formación correspondiente, no solo para las personas de la organización, sino también para las entidades asociadas, pudiendo así desarrollar posteriormente su implicación en el despliegue de las mismas.

Esta dimensión está semiestructurada y trabaja con algunos mecanismos procedimentalizados que pueden facilitar su gestión. Así pues, se establece que existe un grado de desarrollo de esta dimensión razonablemente elevado en San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa.

Procesos, productos y servicios: se lleva trabajando en el desarrollo de procesos bastante tiempo, teniendo desde 2013 el mapa de procesos totalmente definido en todas sus áreas. En este mapa de procesos se ha asignado cada proceso a un propietario que con cierta periodicidad supervisa y evalúa su funcionamiento e idoneidad.

En cuanto a productos y servicios, se dispone de un catálogo con la definición de todos ellos. Los dirigidos a los socios del Convention Bureau están incluidos en una carta de servicios, con su correspondiente compromiso de cumplimiento y mejora. En este sentido, se puede asegurar que su gestión está considerablemente estructurada, tanto en lo relacionado con diseño, como con producción, distribución

y comunicación. “*Buscamos hacer accesible la oferta a los turistas, desde la información hasta la comercialización o facilitación para llegar a los recursos turísticos*”. Así, se pretende satisfacer las expectativas de los clientes, asegurar que la experiencia del cliente sea óptima, fomentar la sostenibilidad, implicar a los diferentes grupos de interés, etc., para todo lo cual la versatilidad resulta imprescindible.

Cabe, por tanto, afirmar que la dimensión procesos, productos y servicios en el organismo gestor del turismo en San Sebastián tiene un grado de desarrollo elevado.

Así, basándonos en las entrevistas mantenidas, en la observación y en la evidencia documental analizada⁵, podemos afirmar que en San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa se aplican efectivamente las cinco dimensiones del modelo EFQM de Excelencia analizadas. De hecho, el organismo muestra un buen grado de adopción de todas ellas, lo que permite contestar afirmativamente la tercera pregunta de investigación: las prácticas de la GCT, por medio del modelo EFQM de Excelencia pueden implementarse de forma efectiva en gobiernos locales.

Por otro lado, en lo concerniente a la Dirección Estratégica, San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa establece en la actualidad como misión de la entidad: “*la dirección estratégica y operativa de Donostia-San Sebastián como destino turístico, con la vocación de apoyar el desarrollo económico de la ciudad sobre la base de la sostenibilidad (social, económica y medioambiental), mediante la colaboración entre agentes público y privados, y potenciando sinergias con otros municipios y comarcas de Gipuzkoa así como con otros territorios*”. Se observa, por tanto, una clara orientación en el organismo hacia la Dirección Estratégica de la ciudad.

La Dirección Estratégica, en su afán por ser moderna e integradora y ayudar al incremento de la eficacia y eficiencia a largo plazo del organismo gestor del turismo en San Sebastián, debe incluir aspectos tanto de formulación como de implementación de la estrategia, y un enfoque tanto racional como emergente (Balbastre-Benavent y Canet-Giner, 2011a).

Pues bien, en esta línea, basándonos en la adopción del modelo EFQM de Excelencia previamente descrita, pasamos a detallar los aspectos de la aplicación de este modelo que han influido sobre los procesos de formulación (misión, visión y valores; objetivos; análisis estratégico y plan estratégico) e implementación (implementación y control) de la estrategia en San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa.

5 Plan Director del Turismo de Donostia-San Sebastián (2012-2016); Plan Director del Turismo de Donostia-San Sebastián (2008-2011); Estrategia 2020 (Plan Estratégico Donostia-San Sebastián 2011-2020); Plan Estratégico de Donostia-San Sebastián (2003-2010); Barómetro de la economía de la ciudad (observatorio urbano); 2013 Modelo Organizacional San Sebastián turismo; Plan de Marketing Turístico de Euskadi (2010-2013); Meeting planner's guide; notas de prensa, artículos en prensa y páginas web, entre otros.

Misión, visión y valores: A pesar de que la incertidumbre política dificulta aspectos como el adecuado compromiso de la dirección y el establecimiento de una misión clara en los organismos públicos, en San Sebastián Turismo-Donostia Turismo la adopción del modelo EFQM de Excelencia ha traído consigo que los líderes, fomentando la participación de diversos actores del tejido social de San Sebastián, hayan liderado activamente el establecimiento de la definición de la misión, la visión y los valores que deben regir en la organización. De hecho, se ha definido una clara orientación a seguir revisable en función de posibles contingencias que puedan afectar a la organización, se ha recogido en un documento y se pone en conocimiento de los diferentes grupos de interés en reuniones de coordinación internas, a través de ruedas de prensa, página web, etc.

Además, tal y como puede verse en la misión actual de la entidad, se valoran aspectos como la sostenibilidad y las alianzas, variables ambas muy presentes en el modelo EFQM de Excelencia.

Objetivos: En el organismo gestor del turismo de San Sebastián se estableció por primera vez un sistema de objetivos definido y estructurado en el año 2008, con posterioridad a la adopción de la calidad y la excelencia como ejes de gestión (2006). Desde esta fecha, cuenta con documentos en los que se desglosan los retos y objetivos estratégicos buscados por la organización a largo plazo. Los objetivos establecidos en 2008 se revisan periódicamente, y fruto de la experiencia adquirida, del avance en la adopción del modelo EFQM de Excelencia y de diversas eventualidades que afectan a la organización, se van modificando y actualizando. Estos objetivos, son en parte consecuencia de una política de recursos humanos basada principalmente en la formación y el fomento de la participación y la comunicación, así como en potenciar la interacción entre agentes tanto internos como externos por medio de los equipos de trabajo transversales creados. De hecho, uno de los objetivos actuales busca la consecución de sinergias con el resto de los sectores económicos. Para ello, la identificación de alianzas estratégicas resulta especialmente relevante.

Análisis estratégico: San Sebastián Turismo-Donostia Turismo, desde su adopción del modelo EFQM de Excelencia, asegura tener *“identificadas una serie de fuentes de información internas y externas que periódicamente nos permiten recoger información, analizarla y tomar decisiones en consecuencia”*. Se recurre tanto a información publicada por observatorios e institutos de estadística, como a estudios de mercado realizados por el propio organismo gestor de turismo. Todo ello se introduce en una base de datos y se difunde y discute interna y externamente, pudiendo así sacar partido a la información obtenida. Internamente existen equipos de trabajo multidepartamentales permanentes y puntuales y externamente, se acude a jornadas de intercambio de buenas prácticas y se realizan reuniones periódicas con los diferentes agentes involucrados. De hecho, la adopción del modelo ha traído consigo la ampliación del número de grupos de interés considerados, fomentando

la *coopetición* entre todos ellos. Así, se ha desarrollado una zona web para socios (hoteleros, hosteleros, organizadores profesionales de congresos...) en la que aportar y compartir la información que les pueda resultar de interés y en base a la cual, poder participar en la toma de decisiones.

Por otro lado, merece mencionarse que toda esta información obtenida y analizada, también es la base en la que se identifican y desarrollan las decisiones relativas a alianzas.

Plan estratégico: Es en 2008 cuando la dirección de turismo comienza a hacer un diagnóstico DAFO y estima importante realizar un plan estratégico específico de San Sebastián como destino turístico con el horizonte 2008-2011. Posteriormente, este plan ha tenido una continuidad en el plan que abarca el periodo 2012-2016. En su diseño, liderado por San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa ha habido una gran participación tanto interna como externa. Así, han participado el personal del organismo gestor del turismo de San Sebastián en equipos transversales creados a tal efecto y representantes de distintos sectores de la ciudad, tanto del ámbito público como privado. Todos ellos han colaborado en la generación de información y en el análisis de la misma con intención de ayudar a comprender las necesidades y expectativas de los grupos de interés y el rendimiento y las capacidades de la organización.

En todo este proceso, los mecanismos formales y estructurados establecidos para escuchar, motivar e implicar a todas las personas de la organización y al resto de públicos de interés, derivados de la adopción del modelo EFQM de Excelencia, así como el empoderamiento fomentado, han sido especialmente útiles, facilitando la formulación del plan. Además, las autoevaluaciones realizadas como consecuencia de la adopción del modelo EFQM de Excelencia han influido en el desarrollo de dicho plan, así como del que se está gestionando en la actualidad.

Implementación: Vista la importancia que la diseminación de la información puede tener en el sector, actualmente los resultados de los procesos participativos, así como las decisiones tomadas (entre los que incluimos el plan estratégico) se comunican tanto internamente en las reuniones de coordinación, como externamente a través de reuniones con los diferentes agentes implicados como de páginas web, redes sociales, ruedas de prensa, etc. Se pretende así, que haya una gran participación en el despliegue de dichas decisiones. La adopción del modelo EFQM de Excelencia, también ha traído consigo la modificación de las políticas de recursos humanos centrándose principalmente en la formación y en el fomento de la implicación e involucración de las personas en la puesta en marcha de decisiones. Para tal fin, se ha creado un sistema de equipos de trabajo transversales y se pretende formalizar una estructura basada en procesos.

Gracias a la implantación del modelo EFQM de Excelencia, en el ámbito turístico de San Sebastián se lleva trabajando en el desarrollo de procesos bastante

tiempo, y como se ha comentado previamente, el mapa de procesos de todas sus áreas está definido. Con cierta periodicidad, y por medio de la participación de las personas implicadas en el mismo, cada proceso se supervisa y evalúa, se rediseña y/o se incorporan mejoras.

Control: Las más de tres autoevaluaciones en base al modelo EFQM de Excelencia desarrolladas por el organismo gestor del turismo en San Sebastián han servido de indicador y control del avance logrado y ha conllevado la ampliación y revisión del sistema de indicadores. Además, tal y como se ha comentado en los epígrafes anteriores, las revisiones periódicas y las evaluaciones se han convertido en rutina.

En el ámbito de los recursos humanos, por ejemplo, de los resultados obtenidos en las encuestas de satisfacción *“hacemos un Plan de Mejora en el que, viendo un poco los indicadores que están más flojos, o en los que hemos bajado respecto a años anteriores, ponemos en marcha diversas acciones”*. En las alianzas, si bien no existen indicadores específicos definidos para su valoración, de forma más informal, las relaciones también se evalúan y supervisan a medio y largo plazo.

En el departamento de atención al cliente se realizan reuniones quincenales y además, *“tenemos bastante identificado por medio de indicadores el comportamiento en el trabajo. Tenemos muy bien monitorizada cada persona, a cuántas personas se atiende, cuánto tiempo está, qué vende, qué no vende, si vende, si no vende...”*. Estos indicadores se controlan semanalmente.

Por otro lado, desde la dirección se realizan reuniones periódicas con el personal de atención, con responsables de producción, de marketing y con el resto de departamentos para ver qué ha funcionado, qué no, por qué y así, obtener datos de control concretos y actuar en consecuencia. Quizá, aunque el modelo EFQM de Excelencia también ha hecho que se trabaje en ello, debido a su estructura presupuestaria dependiente del Ayuntamiento, los indicadores económicos son los que todavía necesitan un mayor desarrollo.

Todo lo comentado hasta el momento, justifica que San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa tiene muy arraigada la Dirección Estratégica moderna de la ciudad como destino turístico, incluyendo aspectos tanto de formulación y de implementación como de racionalidad y emergencia. Así, en cuanto al aspecto racional de la formulación, se pueden mencionar, por ejemplo, aspectos como: la existencia de documentos formales en los que se recogen la misión, la visión y los valores y se desglosan los retos y los objetivos estratégicos buscados por la organización a largo plazo; o el que haya una serie de fuentes de información internas y externas identificadas de las que se recoge información de manera periódica y sistemática.

La formulación emergente, por su parte, incluiría la interacción entre agentes, la participación activa y dinámica para el establecimiento de la misión, la visión, los valores y los objetivos, así como el empoderamiento en las decisiones del plan estratégico. Todo ello, fomentando las capacidades de los diferentes participantes

y la aportación de su experiencia y conocimiento para tener la flexibilidad necesaria en la formulación sobre cómo hacer frente a posibles contingencias.

Por otro lado, en la implementación racional destacamos el establecimiento de reuniones de coordinación para el despliegue de las decisiones tomadas, así como la creación de un sistema de equipos de trabajo transversales para formalizar una estructura basada en procesos que ayude a la sistematización de dicho despliegue.

Finalmente, el carácter emergente de la implementación se percibe en la participación de las personas implicadas para la evaluación y la mejora de las acciones desarrolladas. En este sentido, resulta destacable la descentralización que conlleva la gestión por procesos, haciendo que cada proceso tenga un “dueño” o un equipo de trabajo empoderado para ejecutar las acciones y hacer frente a las contingencias con autonomía.

En definitiva, teniendo en cuenta los planteamientos de la Dirección Estratégica moderna desarrollada en San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa, se hace razonable afirmar que existe una relación entre la misma y el modelo EFQM de Excelencia. A la hora de establecer la dirección de esta relación, cabe destacar que la adopción del modelo EFQM de Excelencia ha generado mecanismos, conocimiento y experiencia suficiente como para haber ayudado en el proceso de formación de la estrategia, tanto en su fase de formulación como de implementación.

Así, tras la exploración del caso de San Sebastián podemos responder positivamente a la cuarta pregunta de investigación: el modelo EFQM de Excelencia, además de constituir una opción factible para aplicar los principios de GCT en los gobiernos locales, puede resultar de gran utilidad en el fomento de la Dirección Estratégica urbana desde una perspectiva moderna, sirviendo de precursor para su desarrollo.

5. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

A pesar de que la GCT está adquiriendo gran importancia en los procesos estratégicos de todo tipo de organizaciones, la literatura referida a su adopción en el sector público y en el gobierno local es todavía incipiente (Zafra-Gómez *et al.*, 2013; Pimentel y Major, 2016). No obstante, el número de gobiernos locales que empiezan a aplicar la GCT es elevado (Guerrero, 2011), ocupando actualmente un lugar prioritario dentro de los objetivos perseguidos por la *Nueva Gestión Pública* (Blanco-Dopico *et al.*, 2007). A ello se añade la sofisticación creciente de la demanda y de las expectativas de los grupos de interés ciudadanos, que exige que los gobiernos locales busquen activamente la calidad en su gestión (Wiśniewska y Szczepańska, 2014).

La literatura sugiere además que existen importantes complementariedades entre la GCT y la Dirección Estratégica urbana y que alcanzar un nivel significativo de implementación de la GCT puede favorecer el desarrollo de la Dirección Estra-

tégica (Karyotakis y Moustakis, 2014) y con ello, la mejora de la competitividad de las ciudades (Johnsen, 2016) todo lo cual se refrenda en esta investigación.

Hemos tomado las bases principales del enfoque integrador de la Dirección Estratégica, compuesta tanto por la formulación y la implementación como por el enfoque racional y emergente, y hemos relacionado estas ideas al campo de la aplicación de la GCT. En este sentido, hemos analizado desde una perspectiva teórica hasta qué punto el uso de la GCT confiere a la organización una capacidad estratégica real basada en la adopción de un proceso integrador de la Dirección Estratégica.

Así, con relación a la primera pregunta de investigación que indagaba sobre si la GCT puede aplicarse efectivamente en el ámbito de los gobiernos locales, el análisis teórico realizado nos permite concluir que la orientación al cliente, el trabajo en equipo y la mejora continua, siendo los tres principios que llevan a la correcta adopción de la GCT, son asimilables por el gobierno local, teniendo siempre en cuenta las características específicas de este tipo de organismos. Así, por ejemplo, la complejidad, multidimensionalidad y cantidad y diversidad de grupos de interés a los que las ciudades se enfrentan (Fryer *et al.*, 2007), la necesidad de que el trabajo en equipo aúne no solo a miembros del gobierno local, sino también a otras entidades públicas y privadas (Thomas, 2013) y que la mejora continua busque mejorar los servicios públicos, los procesos de trabajo, y el rendimiento para el ciudadano-cliente, reduciendo, en la medida de lo posible, los efectos de la burocracia clásica de las administraciones (Suárez-Barraza *et al.*, 2009).

La segunda pregunta de investigación, por su parte, pretendía dar respuesta a si la adopción de los principios de la GCT puede contribuir a la Dirección Estratégica moderna y si esta relación puede hacerse extensiva al ámbito de los gobiernos locales. A este respecto, cabe destacar como una de las contribuciones de este trabajo el hecho de que los tres principios fundamentales que llevan a la correcta adopción de la GCT en los gobiernos locales, son plenamente coherentes con el desarrollo de la Dirección Estratégica urbana desde una perspectiva moderna e integradora, abarcando aspectos relacionados tanto con la formulación como con la implementación estratégica, y adoptando en el proceso un enfoque tanto racional como emergente.

Por otro lado, cabe decir que en la literatura académica, la operativización y categorización de los elementos constitutivos de la GCT se ha desarrollado principalmente mediante modelos de excelencia (Gómez-Gómez *et al.*, 2015; Gómez-Gómez *et al.*, 2017) que se consideran especialmente útiles para el desarrollo y la mejora continua de una gestión basada en los principios de la GCT (Revuelto *et al.*, 2012). Entre los distintos modelos de excelencia, en 2011 casi el 80% de los ayuntamientos españoles en los que se había adoptado algún modelo contrastado optó por el modelo EFQM de Excelencia (Guerrero, 2011), sin embargo, la evidencia empírica relativa al modelo EFQM de Excelencia en el sector público, aun siendo mayor que

la de la aplicación específica de la GCT, es escasa y desde luego menor que en el ámbito privado (Hartley y Downe, 2007; Pimentel y Major, 2016).

En este sentido, no se dispone de estudios previos que analicen la aplicación del modelo EFQM de Excelencia en el gobierno local español y el desarrollo de cada una de sus dimensiones con sus correspondientes dificultades. Por todo ello entendemos que la realización de un estudio de carácter exploratorio y explicativo como el que presentamos, que muestre la aplicación de la GCT a través de las dimensiones del modelo EFQM de Excelencia en un gobierno local, así como su repercusión en la Dirección Estratégica urbana con enfoque integrador, es en sí mismo una contribución de interés de esta investigación.

Para ello, se ha optado por el uso del método del caso seleccionando el caso de la ciudad de San Sebastián (España), un caso extremo, ejemplarizante, rico en información que sirve para explorar y describir la aplicación de la GCT, por medio del modelo EFQM de Excelencia, y de la Dirección Estratégica moderna en un gobierno local y que por su significatividad e importancia hemos considerado suficientemente válido como para extraer conclusiones (Alajout-sijärvi *et al.*, 2001).

En este contexto, los resultados de nuestra investigación responden a la tercera pregunta de investigación formulada (¿las prácticas de la GCT, por medio del modelo EFQM de Excelencia pueden implementarse de forma efectiva en gobiernos locales?) y permiten afirmar que la implementación y desarrollo efectivo de los cinco agentes facilitadores del modelo EFQM de Excelencia: (1) liderazgo; (2) estrategia; (3) personas; (4) alianzas y recursos y (5) procesos, productos y servicios en un gobierno local es viable.

En el caso analizado hemos podido observar que en la adopción y desarrollo de este modelo surgen dos problemas principales inherentes al carácter público del organismo seleccionado. Por un lado, la operativización de la dimensión "personas" debido a las características propias del colectivo público y, por otro, el hecho de que la mayoría de los principales responsables de los organismos públicos son cargos eminentemente políticos. La incertidumbre política dificulta el compromiso a largo plazo necesario para la correcta adopción de las dimensiones del modelo EFQM de Excelencia y de la GCT (Stringham, 2004). Sin embargo, son dos dificultades que pueden gestionarse y superarse. Así, en cuanto a personas, en San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa, a pesar de la dificultad de recompensas y modificación de cargos que desde el organismo recalaban, existen mecanismos para desarrollar la formación, la participación y la comunicación interna, habiendo obtenido un gran avance en esta dimensión.

Por su parte, en lo concerniente a los responsables, en el ámbito turístico de San Sebastián hemos constatado que (1) el organismo gestor del turismo tiene más de un líder y no solo líderes políticos y que (2) la gestión del turismo no se hace directamente desde la alcaldía sino que tiene un organismo específico. Ambos as-

pectos han contribuido a profesionalizar la gestión, disminuyendo la repercusión de la incertidumbre política y favoreciendo la adopción de la GCT, a través el modelo EFQM de Excelencia.

Por ello, se concluye que las dimensiones del modelo EFQM de Excelencia pueden ser adoptadas por los gobiernos locales y que pueden resultar de gran utilidad en el fomento de la competitividad de las ciudades. No obstante, en su aplicación existen ciertas dificultades derivadas de las singularidades que presentan los organismos públicos que deben ser tenidas en consideración.

En lo referente a la Dirección Estratégica moderna, cabe decir que su adopción en el ámbito turístico de la ciudad analizada es un hecho. En San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa la Dirección Estratégica desarrollada abarca aspectos relacionados tanto con la formulación (misión, visión y valores; objetivos; análisis estratégico y plan estratégico) como con la implementación estratégica (implementación y control), y desde un enfoque tanto racional como emergente.

Una vez establecido esto, y respondiendo a la cuarta pregunta de investigación relativa a si la adopción del modelo EFQM de Excelencia puede impulsar la Dirección Estratégica moderna en los gobiernos locales, el estudio realizado nos permite afirmar que existe una relación entre esta Dirección Estratégica con enfoque integrador y el modelo EFQM de Excelencia en el gobierno local analizado. En cuanto a la dirección de esta relación, cabe destacar que ha sido la adopción del modelo EFQM de Excelencia la que ha generado mecanismos, conocimiento y experiencia suficiente como para haber ayudado en el desarrollo de la Dirección Estratégica moderna tanto en sus fases de formulación y de implementación como en sus enfoques racionales y emergentes.

Más concretamente, la utilización de este modelo en esta organización ha traído consigo la existencia de documentos formales en los que se recogen la misión, la visión y los valores y se desglosan los retos y los objetivos estratégicos buscados por la organización a largo plazo; o el que haya una serie de fuentes de información internas y externas identificadas de las que se recoge información de manera periódica y sistemática. Todo ello evidencia un marcado carácter racional de la formulación de la estrategia.

Asimismo, también ha alentado la interacción entre agentes, la participación activa y dinámica para el establecimiento de la misión, la visión, los valores y los objetivos, así como el empoderamiento en las decisiones del plan estratégico. Para ello, se han fomentando las capacidades de los diferentes participantes y la aportación de su experiencia y conocimiento para tener la flexibilidad necesaria en la formulación sobre cómo hacer frente a posibles contingencias. Estos aspectos recalcan el enfoque emergente de la formulación de la estrategia.

Respecto a la implementación racional de la estrategia, cabe destacar que asumir el modelo ha conllevado el establecimiento de reuniones de coordinación

para el despliegue de las decisiones tomadas, así como la creación de un sistema de equipos de trabajo transversales para formalizar una estructura basada en procesos que ayude a la sistematización de dicho despliegue.

La implementación emergente por su parte, se percibe en la participación de las personas implicadas para la evaluación y la mejora de las acciones desarrolladas. Así, resulta destacable la descentralización que conlleva la gestión por procesos, haciendo que haya empoderados en cada proceso para ejecutar las acciones y hacer frente a las contingencias con autonomía.

En este sentido, cabe concluir que los gestores urbanos, preocupados por el reconocimiento de sus actuaciones, parecen priorizan en muchos casos el desarrollo de los modelos de excelencia y que estas prácticas favorecen la Dirección Estratégica moderna urbana en su enfoque tanto racional como emergente y contribuyen a reforzar la competitividad de la ciudad.

Todo lo anterior nos lleva a establecer que este trabajo tiene implicaciones tanto en el ámbito académico como en el profesional. En lo concerniente al académico, se corrobora la aplicabilidad de la GCT en el gobierno local, así como la compatibilidad que parece existir entre la GCT y la Dirección Estratégica moderna. Asimismo, los resultados evidencian la viabilidad de adoptar el modelo EFQM de Excelencia en el gobierno local, la magnitud del cambio que supone su aplicación y su labor como precursor de la Dirección Estratégica con enfoque integrador. Respecto al ámbito profesional, este trabajo permitirá dar a conocer a los gestores locales, por un lado, cómo a través de la aplicación del modelo EFQM de Excelencia se puede fomentar la Dirección Estratégica de cualquier organización y, por otro, una experiencia exitosa de aplicación del modelo EFQM de Excelencia, en un contexto concreto, ofreciéndoles cierta guía de actuación para conseguir un incremento de su competitividad.

Como ocurre en toda investigación, el presente estudio también adolece de ciertas limitaciones que hay que tener en cuenta a la hora de interpretar y hacer uso de las conclusiones obtenidas. En primer lugar, se ha de tener en cuenta que hemos optado por centrarnos únicamente en el ámbito turístico para analizar la gestión de la ciudad. Si bien consideramos que la elección realizada es un buen reflejo de los diferentes ámbitos de la ciudad en su conjunto, creemos que sería interesante y enriquecedor profundizar en otros ámbitos urbanos. Además, debido al carácter transversal del turismo, aunque no dudamos que la gestión realizada desde San Sebastián Turismo - Donostia Turismoa ha repercutido en gran medida en los reconocimientos turísticos obtenidos, no tenemos la certeza de que los mismos se deban exclusivamente a las actuaciones del organismo gestor de turismo. En segundo lugar, esta investigación presenta la limitación propia de la metodología del estudio de casos: la imposibilidad de generalización estadística de los resultados. En este sentido, y aunque es una limitación consciente y elegida desde su adopción como

método de investigación, no es posible la realización de ningún tipo de inferencia de naturaleza estadística con la intención de generalizar los resultados.

Para futuras investigaciones, basándonos en los resultados obtenidos en este estudio, nos planteamos el desarrollo de un estudio empírico en el que se relacione el grado de adopción de la GCT por medio del modelo EFQM de Excelencia, con el grado de desarrollo de la Dirección Estratégica moderna en los gobiernos locales con un incremento en los resultados urbanos obtenidos. Para ello, pretendemos analizar un número más amplio de ciudades y aportar conclusiones estadísticamente generalizables, mediante el estudio de las percepciones de distintos agentes urbanos, acerca de la existencia de esta relación causal. Además, también resulta de interés profundizar más en la aplicación de la GCT y de la Dirección Estratégica moderna en la ciudad y su evolución actual hacia prácticas que consigan el desarrollo de *Smart Cities*. Las *Smart Cities* conllevan un desarrollo urbano inteligente que pretende sacar mayor provecho a los recursos de la ciudad, hacer partícipe al ciudadano de la gestión y conseguir un crecimiento socio-económico sostenible, aportando de este modo un valor diferencial, que acreciente la competitividad de las ciudades (Neirotti *et al.*, 2014). En este sentido, la relación entre la GCT, la Dirección Estratégica moderna y las *Smart Cities* constituye un campo de investigación todavía incipiente.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRUNHOSA, A y SÁ, P.M. (2008): "Are TQM principles supporting innovation in the Portuguese footwear industry?", *Technovation*, 28, 208-221.
- AEVAL (2013): *El marco común de evaluación. Mejora de las organizaciones públicas por medio de la autoevaluación. CAF 2013*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- AHIRE, S.L., GOLHAR, D.Y. y WALLER, M.A. (1996): "Development and validation of TQM implementation constructs", *Decision Sciences*, 27(1), 23-56.
- ALAJOUTSIJÄRVI, K., KLINT, M. y TIKANNEN, H. (2001): "Customer relationships strategies and the smoothing of industry-specific business cycles: the case of the global fine paper industry", *Industrial Marketing Management*, 30, 487-497.
- AL-TABBAA, O. GADD, K. y ANKRAH, S. (2013): "Excellence models in the non-profit context: strategies for continuous improvement", *International Journal of Quality and Reliability Management*, 30(5), 590-612.
- ANDERSEN, T.J. (2000): "Strategic planning, autonomous actions and corporate performance", *Long range planning*, 33(2), 184-200.
- ANDRADE, J., MENDES, L. y LOURENÇO, L. (2017): "Perceived psychological empowerment and total quality management-based quality management systems: an exploratory research", *Total Quality Management and Business Excellence*, 28(1), 76-87.
- ASIF, M., DE BRUIJN, E.J., DOUGLAS, A. y FISSCHER, O.A.M. (2009): "Why quality management programs fail. A strategic and operations management perspective", *International Journal of Quality and Reliability Management*, 26(8), 778-794.
- AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN (2003): *Plan estratégico Donostia-San Sebastián 2003-2010*, San Sebastián, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.
- AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN (2011): *Plan estratégico Donostia-San Sebastián 2011-2020*, San Sebastián, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.
- BĂCALĂ, M. y BIBU, N. (2013): "Considerations regarding the application of management tools in public institutions – CAF (Common Assessment Framework) in a Romanian Regional Context", *Review of International Comparative Management*, 14(5), 746-754.
- BADRI, A.M., DAVIS, D. y DAVIS, D. (1995): "A study of measuring the critical factors of quality management", *The International Journal of Quality and Reliability Management*, 12(2), 36-53.
- BALBASTRE-BENAVENT, F. y CANET-GINER, M.T. (2011a): "The strategy formation process in the EFQM Excellence Model: a critical review and new perspectives", *Total Quality Management and Business Excellence*, 22(7), 727-742.
- BALBASTRE-BENAVENT, F. y CANET-GINER, M.T. (2011b): "La relevancia estratégica del modelo EFQM de excelencia. Una reflexión estratégica". En BOULARD, M.M. (Coord): *La dirección de empresas ante los retos del siglo XXI: Homenaje al profesor Juan José Renau Piqueras*, Universitat de València, 327-338.
- BELLAH, J., ZELBST, P.J. y GREEN Jr., K.W. (2013): "Unique TQM practices and logistics performance", *International Journal of Productivity and Quality Management*, 12(1), 61-76.
- BHUIYAN, N. y BAGHEL, A. (2005): "An overview of continuous improvement: from the past to the present", *Management Decision*, 43(5), 761-771
- BLANCO-DOPICO, M.I., AIBAR-GUZMÁN, B. y AIBAR-GUZMÁN, C. (2007): "El papel de los indicadores de gestión en la implantación y evaluación de la filosofía de calidad en la administración local: estudio de un caso", *Revista de Estudios Politécnicos*, V (8), 139-159.
- BOU-LLUSAR, J.C., ESCRIG-TENA, A.B., ROCA-PUIG, V. y BELTRÁN-MARTÍN, I. (2009): "An empirical assessment of the EFQM Excellence model: Evaluation as a TQM framework relative to the MBNQA model", *Journal of Operations Management*, 27 (1), 1-22.
- BOVAIRD, T. y LÖFFLER, E. (2009): "¿Más calidad a través de premios competitivos a la calidad? Un marco de evaluación del impacto", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 75(3), 11-33.

- BOYNE, G.A. y WALKER, R.M. (2010): "Strategic management and public service performance: the way ahead", *Public Administration Review*, 70 (1), pp.185-192.
- BOYNE, G.A., GOULD-WILLIAMS, J.S., LAW, J. y WALKER, R.M. (2002): "Core articles: Best value-total quality management for local government?", *Public Money and Management*, 22(3), 9-16.
- BRYSON, J.M, BERRY, F.S. y YANG, K. (2010): "The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions", *The American Review of Public Administration*, 40 (5), 495-521.
- CALVO-MORA, A., LEAL, A. y ROLDÁN, J.L. (2005): "Relationships between the EFQM model criteria: a study in Spanish universities", *Total Quality Management and Business Excellence*, 16(6), 741-770.
- CALVO-MORA, A., NAVARRO-GARCÍA, A. y PERIAÑEZ-CRISTOBAL, R. (2015): "Project to improve knowledge management and key business results through the EFQM excellence model", *International Journal of Project Management*, 33, 1638-1651.
- CALVO-MORA, A., RUIZ-MORENO, C., PICÓN-BERJOYO, A. y CAUZO-BOTTALA, L. (2014): "Mediation effect of TQM technical factors in excellence", *Journal of Business Research*, 67, 769-774.
- CHANG, C.C., CHIU, C.M. y CHEN, C.A. (2010): "The effect of TQM practices on employee satisfaction and loyalty in government", *Total Quality Management and Business Excellence*, 21(12), 1299-1314.
- CARAYON, P., SAINFORT, F. y SMITH, M.J. (1999): "Macroergonomics and total quality management: How to improve quality of working life?", *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 5(2), 303-334.
- CORREDOR, P. y GOÑI, S. (2010): "Quality awards and performance: is there a relationship?", *The TQM Journal*, 22(5), 529-538.
- CRUZ, S., ÜBEDA, J.E. y LLIMÑANA, J. (2007): "Principales motivos que conducen a la implantación de un sistema de gestión de la calidad y principios que subyacen", *Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa: XX Congreso Anual de AEDEM*, 1, 575-584.
- DEAN, J.W. y BOWEN, D.E. (1994): "Management theory and total quality: improving research and practice through theory development", *Academy of Management Review*, 19(3), 392-418.
- DEWHURST, F., MARTÍNEZ-LORENTE, A.R. y DALE, B.G. (1999): "TQM in public organisations: an examination of the issues", *Managing Service Quality: An International Journal*, 9(4), pp.265-274.
- EFQM (2010): *EFQM Excellence Model 2010*, Brussels, EFQM.
- EFQM (2012): *An overview of the EFQM Excellence Model*, Bruselas, EFQM.
- ESCRIG-TENA, A.B. (2004): "TQM as a competitive factor: A theoretical and empirical analysis", *International Journal of Quality and Reliability Management*, 21(6), 612-637.
- ESKILDSEN, J.K., KRISTENSEN, K. y JUHL, H.J. (2004): "Private versus public sector excellence", *The TQM Magazine*, 16(1), 50-56.
- EXCELTUR (2013): *UrbanTUR 2012. Monitor de competitividad turística de los destinos urbanos españoles*, Madrid, Exceltur.
- FOMENTO SAN SEBASTIÁN (2013): *Barómetro de la economía de la ciudad en 2012, observatorio urbano*, San Sebastián, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.
- FREDRIKSSON, M. y ISAKSSON, R. (2016): "Making sense of quality philosophies", *Total Quality Management and Business Excellence*, 1-14.
- FRYER, K.J., ANTONY, J. y DOUGLAS, A. (2007): "Critical success factors of continuous improvement in the public sector. A literature review and some key findings", *The TQM Magazine*, 19(5), 497-517.
- FUENTES, M.M., LLORÉNS, F.J. y MOLINA, L.M. (2006): "Total quality management, strategic orientation and organizational performance: the case of Spanish companies", *Total Quality Management and Business Excellence*, 17(3), 303-323.
- FUENTES-FUENTES, M.M., ALBACETE-SÁEZ, C.A., y LLORÉNS-MONTES, F.J. (2004): "The impact of environmental characteristics on TQM principles and organizational performance", *Omega*, 32(6), 425-442.
- GOBIERNO VASCO (2010): *Plan de marketing turístico de Euskadi 2010-2013*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2013): *Meeting planner's guide*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.

- GÓMEZ GÓMEZ, J., MARTÍNEZ COSTA, M. y MARTÍNEZ LORENTE, A.R. (2011): "A critical evaluation of the EFQM model", *International Journal of Quality and Reliability Management*, 28(5), 484-502
- GÓMEZ GÓMEZ, J., MARTÍNEZ COSTA, M. y MARTÍNEZ LORENTE, A.R. (2015): "An in-depth review of the internal relationships of the EFQM model", *The TQM Journal*, 27(5), 486-502.
- GÓMEZ GÓMEZ, J., MARTÍNEZ COSTA, M. y MARTÍNEZ LORENTE, A.R. (2017): "EFQM Excellence Model and TQM: an empirical comparison", *Total Quality Management and Business Excellence*, 28(1-2), 88-103.
- GUERRERO, M. (2011): *La gestión de la calidad total en los ayuntamientos españoles: modelos y experiencias*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- HARTLEY, J. y DOWNE, J. (2007): "The shining lights? Public service awards as an approach to service improvement", *Public Administration*, 85(2), 329-353.
- HAZLETT, S.A. y HILL, F. (2000): "Policy and practice: An investigation of organizational change for service quality in the public sector in Northern Ireland", *Total Quality Management*, 11(4-6), 515-520.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2015): *INEbase. Encuesta de ocupación hotelera 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014* (consulta: 10 diciembre 2015). Disponible en http://www.ine.es/inebmenu/mnu_hosteleria.htm
- JACOBS, B. y SUCKLING, S. (2007): "Assessing customer focus using the EFQM Excellence Model: a local government case", *The TQM Magazine*, 19(1), 368-378.
- JOHNSEN, A. (2016): "Strategic planning and management in local government in Norway: Status after three decades", *Scandinavian Political Studies*, 39(4), 333-365.
- KARYOTAKIS, K.M. y MOUSTAKIS, V.S. (2014): "Reinvention of the public sector: Total quality management and change management", *Singidunum Journal of Applied Sciences*, 11(2), 30-44.
- KIM, K., UYSAL, M. y SIRGY, M.J. (2013): "How does tourism in a community impact the quality of life of community residents?", *Tourism Management*, 36, 527-540
- KUTLU, A.C. y KADAIFCI, C. (2014): "Analyzing critical success factors of total quality management by using fuzzy cognitive mapping", *Journal of Enterprise Information Management*, 27(5), 561-575.
- LARSEN, H.G. (2015): "A hypothesis of the dimensional organization of the city construct. A starting point for city brand positioning", *Journal of Destination Marketing and Management*, 4, 13-23.
- LEONARD, D. y McADAM, R. (2001): "The relationship between total quality management (TQM) and corporate strategy: the strategic impact of TQM", *Strategic Change*, 10, 439-448.
- LEONARD, D. y McADAM, R. (2002): "The strategic impact and application of the business excellence model: Implications for quality training and development", *Journal of European Industrial Training*, 26(1), 4-13.
- MARTÍNEZ, A.R., DEWHURST, F.W. y GALLEGO, A. (2000): "Relating TQM, marketing and Business performance: an exploratory study", *International Journal of Production Research*, 38(14), 3227-3246.
- MAXWELL, J.A. (1998): "Designing a qualitative study". En BICKMAN, L. y ROG, D.J. (coord): *Handbook of applied social research methods*, California, Sage Publications, 69-100.
- MELE, C. y COLURCIO, M. (2006): "The evolving path of TQM: towards business excellence and stakeholder value", *International Journal of Quality and Reliability Management*, 23(5), 464-489.
- MILES, M.B. y HUBERMAN, A.M. (1994): *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*, 2ª ed., California, Sage Publications.
- MOLINA-AZORÍN, J.F., TARÍ, J.J., CLAVER-CORTES, E. y LÓPEZ-GAMERO, M.D. (2009): "Quality management, environmental management and firm performance: A review of empirical studies and issues of integration", *International Journal of Management Review*, 11(2), 197-222.
- MORROW, P.C., MCELROY, J.C., y SCHEIBE, K.P. (2011): "Work unit incivility, job satisfaction, and total quality management among transportation employees", *Transportation research part E: logistics and transportation review*, 47(6), 1210-1220.
- MUÑOZ, A. (1999): *La gestión de la calidad total en la administración pública*, Madrid, Díaz de Santos.
- NAVARRO, C.J. y HUETE, M.A. (2010): "El análisis de la lógica del desarrollo territorial a través de sus procesos de planificación estratégica. Propuesta metodológica y aplicación en Andalucía", *Revista de Estudios Regionales*, 89, 15-42.
- NEIROTTI, P., DE MARCO, A., CAGLIANO, A.C., MANGANO, G. y SCORRANO, F. (2014): "Current trends in Smart City initiatives: Some stylized facts", *Cities*, 38, 25-36.

- OAKLAND, J. (2011): "Leadership and policy deployment: The backbone of TQM", *Total Quality Management and Business Excellence*, 22(5), 517-534.
- OH, S. (2015): "How learning atmosphere is connected to quality practices: A case study of a Korean service firm", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 177, 83-87.
- PATTON, M.Q. (1990): *Qualitative evaluation and research method*, 2ª ed., California, Sage Publications.
- PIMENTEL, L. y MAJOR, M. (2016): "Key success factors for quality management implementation: evidence from the public sector", *Total Quality Management and Business Excellence*, 27(9-10), 997-1012.
- POISTER, T.H., PITTS, D.W. y HAMILTON EDWARDS, L. (2010): "Strategic management research in the public sector: A Review, Synthesis, and Future Directions", *The American Review of Public Administration*, 40(5), 522-545.
- PRADEL MIQUEL, M. (2015): "Policentrismo y gobernanza metropolitana: Los casos de la Región Metropolitana de Barcelona y la conurbación de West Midlands", *Revista de Estudios Regionales*, 104, 151-179.
- PSOMAS, E., VOUZAS, F., BOURANTA, N. y TASIOU, M. (2017): "Effects of total quality management in local authorities", *International Journal of Quality and Service Sciences*, 9(1), 41-66.
- REIG MARTÍNEZ, E. (2016): "Ciudades y calidad de vida en el Área Metropolitana de Valencia", *Revista de Estudios Regionales*, 106, 79-104.
- REVUELTO, L.R., BALBASTRE, F.B. y REDONDO, A.R. (2012): "Principios cooperativos y aplicación del modelo EFQM: efectos en el proceso estratégico de la cooperativa de enseñanza "La Nostra Escola Comarcal"", *CIRIEC-España*, 76, 229-259.
- RIVERA, M., CROES, R. y LEE, S.H. (2016): "Tourism development and happiness: A residents' perspective", *Journal of Destination Marketing and Management*, 5(1), 5-15
- ROBERTSON, R. y BALL, R. (2002): "Innovation and improvement in the delivery of public services: The use of quality management within local government in Canada", *Public Organization Review: A Global Journal*, 2, 387-405.
- RUIZ, J. (Coord.) (2009): *Guía de evaluación Modelo EVAM. Modelo de evaluación aprendizaje y mejora*, Madrid, AEVAL.
- RUIZ, U., ACEDO, K., BUENAVENTURA, R., COLL, J., CORONADO, S., RIVERO, A. y ROCILLO, S. (1992): "Implementing total quality management in the Spanish health care system", *International Journal for Quality in Health Care*, 4(1), 43-59.
- SAN MIGUEL, E., HERAS-SAZARBITORIA, I. y TARÍ, J.J. (2016): "TQM and market orientation in care home services", *International Journal of Quality and Reliability Management*, 33(8), 1076-1098.
- SAN SEBASTIÁN TURISMO-DONOSTIA TURISMOA (2008): *Plan director del turismo de Donostia-San Sebastián 2008-2011*, San Sebastián, San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa.
- SAN SEBASTIÁN TURISMO-DONOSTIA TURISMOA (2012): *Plan director del turismo de Donostia-San Sebastián 2012-2016*, San Sebastián, San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa.
- SAN SEBASTIÁN TURISMO-DONOSTIA TURISMOA (2013): *Modelo organizacional de San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa*, San Sebastián, San Sebastián Turismo-Donostia Turismoa.
- SANTOS, M.L. y ÁLVAREZ, L.I. (2009): "TQM's contribution to marketing implementation and firm's competitiveness", *Total Quality Management and Business Excellence*, 20(2), 171-196.
- SARAPH, J.V., BENSON, P.G. y SCHROEDER, R.G. (1989): "An instrument for measuring the critical factors of quality management", *Decision Sciences*, 20(4), 810-830.
- SAVOLAINEN, T. (2000): "Leadership strategies for gaining business excellence through total quality management: a Finnish case study", *Total Quality Management*, 11(2), 211-226.
- SIDDIQUI, J. y RAHMAN Z. (2007): "TQM principles' application on information systems for empirical goals: A study of Indian organizations", *The TQM Magazine*, 19(1), 76-87.
- SINGH, J. y SINGH, H. (2015): "Continuous improvement philosophy—literature review and directions", *Benchmarking: An International Journal*, 22(1), 75-119.
- SINGHAL, S., MCGREAL, S. y BERRY, J. (2013): "An evaluative model for city competitiveness: Application to UK cities", *Land Use Policy*, 30, 214-222.

- STRINGHAM, S.H. (2004): "Does quality management work in the public sector?", *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, 9(3), 182-211.
- SUÁREZ-BARRAZA, M.F., RAMIS-PUJOL, J. y TORT-MARTORELL LLABRÉS, X. (2009): "Continuous process improvement in Spanish local government: Conclusions and recommendations", *International Journal of Quality and Service Sciences*, 1(1), 96-112.
- SWISS, J.E. (1992): "Adapting total quality management (TQM) to Government", *Public Administration Review*, 52(4), 356-362
- THOMAS, J.C. (2013): "Citizen, customer, partner: rethinking the place of the public in public management", *Public Administration Review*, 73, 786-796.
- TICKLE, M., MANN, R. y ADEBANJO, D. (2016): "Deploying business excellence – success factors for high performance", *International Journal of Quality and Reliability Management*, 33(2), 197-230.
- TOMAŽEVIČ, N., SELJAK, J. y ARISTOVNIK, A. (2016): "TQM in public administration organisations: an application of data envelopment analysis in the police service", *Total Quality Management and Business Excellence*, 27(11-12), 1396-1412.
- TORRUBIANO, J., FERNÁNDEZ, D., GONZÁLEZ, D. (2011): *Guía de modelos de evaluación para la Administración local*, Madrid, AEVAL.
- UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (2013): *How can cities decouple economic growth from resource use and its environmental impacts and find a balance between social, environmental and economic goals?*, Milán, UNEP.
- VILLARREAL, O. y LANDETA, J. (2010): "El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa. Una aplicación a la internacionalización", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 16(3), 31-52.
- VINZANT, J.C. y VINZANT, D.H. (1996): "Strategic management and total quality management: challenges and choices", *Public Administration Quarterly*, 20(2), 201-219.
- WIŚNIEWSKA, M. y SZCZEPAŃSKA, K.A. (2014): "Quality management frameworks implementation in Polish local governments", *Total Quality Management and Business Excellence*, 25(4), 352-366.
- YIN, R.K. (2014): *Case study research. Design and methods*, 5ª ed., California, Sage Publications.
- ZAFRA-GÓMEZ, J.L., PRIOR, D., PLATA-DÍAZ, A.M. y LÓPEZ, A.M. (2013): "Reducing costs in times of crisis: Delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services", *Public Administration*, 91(1), 51-68.
- ZÁRRAGA-RODRÍGUEZ, M. y ÁLVAREZ, M.J. (2013): "Exploring the links between information capability and the EFQM business excellence model: the case of Basque Country Quality Award winners", *Total Quality Management and Business Excellence*, 24(5), 539-560.
- ZHOU, L. y WANG, T. (2014): "Social media: a new vehicle for city marketing in China", *Cities*, 37, 27-32.

