

«VENIMOS DE DONDE VAMOS»* IMPLANTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN CIUDADANA Y MANUALES DE PROCEDIMIENTO EN AYUNTAMIENTOS VASCOS «WE COME FROM WHERE GO». IMPLEMENTATION OF CITIZENS' ATTENTION OFFICES AND PROCEDURE MANUALS IN BASQUE CITY COUNCILS

Roberto Otxandio Izagirre

Coach y consultor (Otxandio & Team Consulting)
Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto
Máster en Coaching ejecutivo por la Deusto Business
School
roberto@otxandio-team.com

Recibido: 25/2/2016

Aceptado: 16/11/2016

Laburpena: artikulua aurkezten du prestakuntza eta laguntza plana euskal udaletan bi ekimen hauen ezarpen prozesuak garatzeko: herritarrei arreta emateko zentroak (BAZ) eta prozedura eskuliburuak. Plan hau burutu zen EUDELeko Tokiko Berrikuntza Agendaren (AIL) esparruan. Prestakuntza ekintza hau gauzatu zen aditueta oinarrituriko praktika komunitate baten artikulazioaren bidez proiektua era kooperatiboan bultzatzeko. Plan honen ondorioz, 28 udalek beren prozedura eskuliburuak garatu dituzte eta beste 10 gehituko zaizkie 2017. urtean. Eta dagoeneko bederatzai udalek beren BAZa ireki dute eta aurreikusten da 2017an beste sei gehitzea.

Gako-hitzak: prestakuntza, benchmarking, tokiko zerbitzu publikoak, etengabeko hobekuntza.

Resumen: el artículo presenta el plan de formación y acompañamiento para el desarrollo de procesos de implantación de servicios integrales de atención ciudadana (SAC) y manuales de procedimiento en ayuntamientos vascos. Dicho plan se realizó en el marco de las Agendas de Innovación Local (AIL) de EUDEL. La acción formativa se planteó mediante la articulación de una comunidad de práctica apoyada por personas expertas para propiciar una configuración del proyecto en clave cooperativa. Como resultado del plan, 28 ayuntamientos han elaborado su propio Manual de procedimientos; a éstos se sumarán otros 10 durante 2017. Y son ya 9 los ayuntamientos que han procedido a abrir su SAC, estando previsto que durante 2017 puedan sumarse otros 6 más.

Palabras clave: formación, benchmarking, servicios públicos locales, mejora continua.

Abstract: the paper presents the training and support plan for the development of implementation processes of citizen attention offices (CAO) and procedure manuals in Basque city councils. This plan was carried out in the framework of the Local Innovation Agendas (AIL) of EUDEL. The training activity was outlined by articulating a community of practice supported by experts to foster a cooperative project setting. As a result of the plan, 28 municipalities have developed their own Procedure Manuals and another 10 will be added to these during 2017. Nine municipalities have also opened its CAO, and it is foreseen that another six will join them during 2017.

Keywords: training, benchmarking, local public services, continuous improvement.

* Frase inspirada en la que la leyenda atribuye al mago Merlín como respuesta a la pregunta que Arturo le realizó al mago: ¿cómo será Camelot?, ¿cómo podré gobernarla?, a lo que Merlín le contestó: Que ya había estado allí, ya había visualizado Camelot. «Vengo de donde voy».

Sumario

1. Contextualizando.—2. Identificando.—3. Programando.—4. Universalizando. 4.1. Responsabilizando. 4.2. Empoderando. 4.3. Transitando. 4.4. Concienciando. 4.5. Acompañando. 4.6. Cooperando. 4.7. Evaluando.—5. Agradeciendo.—6. Caminando que es gerundio.

—¿Cómo nos gustaría que fueran nuestros procedimientos? ¿Cómo nos gustaría atender a la ciudadanía?

—....

Desde ese futuro regresemos al presente para poder emprender el camino que nos lleve a hacer realidad nuestro deseo.

1. Contextualizando

El municipio, como núcleo de vida, se ha convertido a lo largo de la historia en el marco básico de la convivencia y también de división administrativa de los estados, siendo los ayuntamientos los responsables de la administración de gran parte de los intereses de su población.

Los ayuntamientos, tradicionalmente, vienen siendo las instituciones mejor valoradas por la ciudadanía, su proximidad y su capacidad de respuesta han contribuido, entre otras razones, seguramente a ello. Como escribía Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas en su Mensaje de bienvenida al Séptimo Foro Global sobre Reinención del Gobierno celebrado en Viena del 26 al 29 de junio de 2007 *«La confianza se gana con el tiempo, con esfuerzos coherentes y acumulados.»*

Los resultados obtenidos por la gestión de los ayuntamientos democráticos en el Estado Español desde el año 1979 en que se recupera su funcionamiento democrático, han sido evidentes tanto a nivel del territorio, en urbanismo e infraestructuras, como de la aten-

ción a las necesidades de las personas, tanto en forma de protección social como de promoción de una ciudadanía activa; jera tanto lo que había por hacer!

Ahora bien, sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior, conviene tener en cuenta que hoy, gran parte de la ciudadanía está demandando a la Administración en general *«nuevas formas de hacer»* adecuadas a la realidad social y tecnológica del tiempo en que vivimos. Y es que consecuencia de la influencia ya hegemónica de la burocracia en la estructura de gestión de la Administración, sus actuales formas de hacer están siendo puestas en cuestión.

«Es difícil imaginarlo hoy, pero hace cien años la palabra burocracia significaba algo positivo. Connotaba un método de organización racional y eficiente, un sistema que ocupó el lugar del arbitrario ejercicio del poder de los regímenes autoritarios. Las burocracias introdujeron en el trabajo gubernamental la misma lógica que introdujo la línea de montaje en la fábrica. Con su autoridad jerárquica y su especialización por funciones, posibilitaron el acometimiento eficiente de empresas grandes y complejas.» (Gaebler & Osborne, 1994)

Las circunstancias están cambiando, las personas evolucionan, las sociedades también, en gran parte gracias al papel que ha jugado la educación. *«La educación, desde mi manera de entenderla, forma parte del proceso de adaptación social y económica de la especie y se constituye como el factor fundamental del éxito de los procesos evolutivos en las comunidades humanas independientemente del tipo de formación social.»* (Carbonell, 2013)

La Administración en general, incluidos los Ayuntamientos, debe de interiorizar la necesidad de favorecer su metamorfosis; *«La especie que sobrevive no es la más fuerte ni la más inteligente sino la que ve venir el cambio.»* (Darwin, 2008)

Una metamorfosis que, entiendo, se sustente en el respeto y el reconocimiento al trabajo hecho hasta la

fecha por quienes han desempeñado y desempeñan sus funciones en la Administración Pública en general y en los ayuntamientos en particular. Reconocer la necesidad de cambio no debe conllevar en caso alguno desprecio a lo hecho hasta ahora. En mis sesiones como facilitador-coach de procesos de transformación suelo comenzar mis trabajos ofreciendo un audio del poema «Quiero» (Bucay, 2012):

*Quiero que me oigas, sin juzgarme.
Quiero que opines, sin aconsejarme.
Quiero que confíes en mí, sin exigirme.
Quiero que me ayudes, sin intentar decidir por mí.
Quiero que me cuides, sin anularme.
Quiero que me mires, sin proyectar tus cosas en mí...*

*Quiero que me abrases, sin asfixiarme.
Quiero que me animes, sin empujarme.
Quiero que me sostengas, sin hacerte cargo de mí.
Quiero que me protejas, sin mentiras
Quiero que te acerques, sin invadirme...*

*Quiero que conozcas las cosas más que más te disgusten,
que las aceptes, y que no pretendas cambiarlas.
Quiero que sepas que hoy, por lo menos hoy, tú puedes contar conmigo...
Sin condiciones.»*

Desde ese deseo comparto que, como repite Humberto Maturana, «*Lo más importante del cambio es lo que se conserva*». En todo cambio que se vaya a producir en el sector público, a mi modo de ver, lo que en todo momento se debiera de conservar es lo que

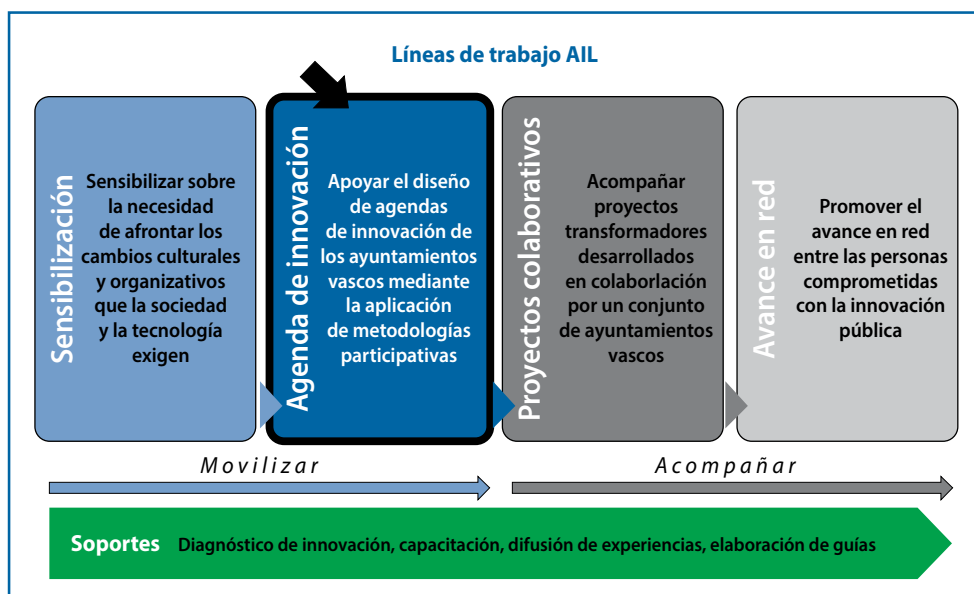
ha supuesto su última y primera razón de ser: servir a la ciudadanía en sus necesidades de acuerdo a la realidad social de cada tiempo.

2. Identificando

EUDEL (Asociación de municipios vascos) en su apuesta por la innovación y la modernización continua de los Ayuntamientos viene impulsando y desarrollando, desde su fundación, diferentes iniciativas en colaboración con el Gobierno Vasco, el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), y las Diputaciones Forales; entre ellas se encuentra la denominada AIL (Agendas de Innovación Local). La AIL tiene por objeto «promover la innovación sistemática en las formas de gobierno y en la prestación de servicios de las administraciones locales vascas, creando, a su vez, un entorno que facilite el avance de las mismas en clave de apertura y de aportación de valor público.» y se enmarca en el modelo formación-acción, en el que «el conocimiento que se va gestando, ins-

Ilustración 1

Líneas de Trabajo AIL



trumentando y aplicando durante el proceso de formación, y en el cual las mejores experiencias se comparten entre todos los participantes, propiciando así la validación de los conocimientos / habilidades adquiridas colectivamente. Se gesta así un proceso de transferencia espontánea mediante la incorporación de dichas experiencias en los respectivos módulos del programa que se imparte, contribuyendo de esta forma a la capitalización, difusión y reflexión conjunta» (Bustamante, 2008).

Una de las 4 líneas de trabajo AIL es la de **Agenda de Innovación** («*Pon la innovación en tu Agenda*»). Una línea que aporta a las Administraciones públicas locales metodologías y recursos de consultoría para que diseñen su propio plan de proyectos innovadores.

Como se recoge en el propio informe de Evaluación de la iniciativa:

«Es ésta una metodología participativa que trata favorecer la relación entre la esfera política y la técnica o de gestión, la transversalidad entre departamentos y el trabajo en equipo. De esta forma, se persiguen dos tipos de efectos:

- Por un lado, los resultados: identificar y programar el desarrollo de proyectos innovadores que propicien el desarrollo organizativo, la cercanía a la ciudadanía y su participación y la cooperación con los agentes sociales e institucionales.
- Por otro lado, la experiencia de trabajar conjuntamente y enfocados en los problemas y oportunidades que se van descubriendo en común; la sensación de haber sido escuchado, de haber aportado y contribuido... es, en sí mismo, un logro a alcanzar.»

Las Agendas de Innovación se han convertido pues en:

- Una oportunidad para fortalecer el alineamiento entre los objetivos estratégicos y la gestión (Equipo de gobierno-Personal técnico de las áreas).
- Un espacio para intercambiar opiniones, percepciones, objetivos e iniciativas entre las distintas áreas del ayuntamiento.
- La posibilidad de analizar experiencias de referencia y de identificar proyectos viables y de valor a partir de un reconocimiento y de un diagnóstico en los tres conjuntos en los que se puede clasificar la actividad municipal: Organización-Ciudadanía-Territorio

A lo largo del periodo 2009-2013 han sido 41 las Agendas apoyadas (40 ayuntamientos y 1 Mancomunidad).

En el marco de la iniciativa AIL también se realizó una encuesta para identificar las necesidades en materia de organización y funcionamiento en la Administra-

ción Local que fue respondida por 203 ayuntamientos.

Entre las conclusiones obtenidas de las 41 Agendas de Innovación y de las respuestas obtenidas en las encuestas referidas, se había constatado, entre otras, la preocupación de la mayoría de los ayuntamientos por:

- **poder documentar sus procedimientos** previa realización de una revisión que, en su caso, buscara su simplificación y racionalización, eliminando las trabas injustificadas o desproporcionadas que pudieran identificarse, persiguiendo evitar dilaciones innecesarias y reduciendo las cargas administrativas para conseguir una gestión más eficiente y de calidad en los servicios que prestan a la ciudadanía, dando cumplimiento, de esta forma, a lo previsto por la LEY 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.
- la **necesidad de avanzar en el rediseño y desarrollo de sus servicios de atención a la ciudadanía desde una orientación y vocación clara de servicio**, para facilitar de una forma cómoda el acceso, la comunicación, y la relación de la ciudadanía con la Administración.

EUDEL e IVAP habían colaborado en aportar soluciones prácticas para poder satisfacer las necesidades detectadas a través de **diferentes iniciativas** tales como:

- **Organización de Talleres** de tres días para fomentar el desarrollo de procesos tanto para la elaboración del manual de procedimientos del propio ayuntamiento como para el desarrollo de servicios integrales de atención a la ciudadanía.
- **Edición de diferentes guías** con el objetivo de que los Ayuntamientos y Mancomunidades interesados puedan iniciar los proyectos identificados contando con una herramienta más de ayuda y orientación, accesible y de fácil comprensión.
- **«Guía para la elaboración de un Manual de Procedimientos.»**

La Guía consta de tres partes, la primera, en la que se define qué se entiende por Manual de Procedimientos Administrativos, y se exponen sus utilidades; la segunda parte, en la que se establecen las bases que deben de tenerse en cuenta a la hora de iniciar el proceso de redacción del Manual; y la tercera,

en la que se describe de manera pormenorizada la metodología a utilizar, y se ofrecen ejemplos y referencias de Manuales de Procedimientos elaborados por otros Ayuntamientos.

La Guía se completa con varios anexos entre los que cabe destacar el del Diagrama proceso, un Cronograma detallado, Ficha para la determinación por parte de cada unidad administrativa de las secuencias, fases y contenidos de los diferentes procedimientos administrativos de su competencia que deberán ser asumidos por el servicio de atención ciudadana, Ficha inventario de procedimientos y documentos auxiliares, Ficha procedimiento, Cuestionario guía a utilizar durante la revisión y simplificación de los procedimientos y sus documentos auxiliares.

- «Diez recomendaciones a seguir para el desarrollo de un proceso de elaboración de un manual de procedimientos»

Un decálogo elaborado a partir de las reflexiones e intercambio de experiencias y pareceres del curso: «Taller AIL: Impulso y desarrollo de un proceso para la elaboración del Manual de Procedimientos del propio Ayuntamiento» correspondiente al Plan Transversal 2013 EUDEL-DIPUTACIONES FORALES-IVAP.

- «Guía para la implantación de un servicio de atención ciudadana.

La Guía consta de cuatro partes, la primera en la que se define qué se entiende por Servicio de Atención a la Ciudadanía, y se exponen sus utilidades; la segunda parte en la que se establecen las bases que deben de tenerse en cuenta a la hora de iniciar el proceso; la tercera, en la que se desarrolla la metodología a utilizar, y se ofrecen ejemplos y referencias de Servicios de Atención Ciudadana implantados por diferentes Ayuntamientos, y la cuarta, en la que se describe el funcionamiento de un Servicio de Atención Ciudadana. La Guía se completa con varios anexos entre los que cabe destacar el del Diagrama proceso así como el de un Cronograma detallado.

- «Decálogo para el desarrollo de un proceso de implantación de un SAC»

El presente decálogo ha sido elaborado a partir de las reflexiones e intercambio de experiencias y pareceres del Foro municipal de Servicios de Atención Ciudadana implementado en 2012 en el marco de la Agenda de Innovación Local-AIL.

(Todas estas guías se encuentran disponibles en http://www.eudel.eus/es/publicaciones/libros_electronicos).

- Creación del Foro de Intercambio y Aprendizaje Municipal con el objetivo generar un espacio de intercambio, comparación y aprendizaje entre los ayuntamientos que cuenten con un servicio específico e integral de atención a la ciudadanía.

Los resultados obtenidos con el desarrollo de estas iniciativas, sin duda podrían calificarse de muy positivos por varios motivos:

- Se había conseguido dar a conocer entre los Ayuntamientos el modelo de Oficinas Integrales de Atención a la Ciudadanía aportando no sólo teorías sino también buenas prácticas contrastadas ya en otros Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).
- Desde el conocimiento de los manuales de procedimientos, de las ventajas que ofrece su proceso de elaboración, y este modelo de atención ciudadana los ayuntamientos **habían identificado la necesidad** de desarrollar dichos procesos a la vista de las utilidades que ofrece tanto para la organización como para la ciudadanía.

Llegados a este punto, EUDEL se había encontrado con la **demanda**, por parte de los Ayuntamientos que habían identificado la necesidad de avanzar hacia los referidos modelos de manuales de procedimientos, y de atención ciudadana, **de acompañamiento y asistencia técnica especializada para poder hacer realidad ambos proyectos**. Y es que si bien los Talleres y Guías habían realizado la función de difusión, toma de consciencia y sensibilización, el desarrollo de los procesos, se **consideraba, debiera de contar con un apoyo externo que pudiera garantizar su avance y éxito final**.

3. Programando

Así, EUDEL e IVAP atendiendo a las demandas anteriores, decidieron **programar en 2013, a modo de experiencia piloto, un plan de formación y acompañamiento** para el desarrollo de procesos de implantación de servicios integrales de atención ciudadana que incluyera la identificación, revisión, racionaliza-

ción, y simplificación de sus procedimientos así como la elaboración de su propio manual, en 5 ayuntamientos: Abanto-Zierbena, Eibar, Etxebarri, Galdakao, y Gernika-Lumo.

Un programa diseñado a partir de la experiencia desarrollada en proyectos de consultoría externa en Ayuntamientos como Arrigorriaga (Albizua, 2012), Urnieta o Zalla, y que tomaba en consideración tanto el proyecto pionero de Irún (Marcos, 1998), como el de Ermua (Totorika, 2006).

El Programa se formuló como **Proyecto Estratégico**. Su **misión** era diseñar, a partir de la experiencia piloto, un modelo que favoreciera la coordinación de actuaciones precisas para que los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes de Euskadi pudieran contar con su Manual de procedimientos administrativos, elaborado previa realización de una revisión que, en su caso, buscara su simplificación y racionalización, así como que pudieran diseñar e implantar progresivamente servicios de atención a la ciudadanía. A enero de 2012 se estimaba que de los 71 ayuntamientos de más de 5.000 habitantes en la CAPV, 20 ya contaban con un servicio de atención ciudadana organizado a modo de oficina integral. Es decir, que el campo de actuación podría alcanzar el número de 51 Ayuntamientos.

Su **visión**, que en un periodo de entre 3 a 5 años, la mayoría de los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes contasen con su Manual de Procedimientos y con un Servicio integral de Atención a la Ciudadanía.

Sus **Valores** definidos como los principios fundamentales y a la vez básicos que presidirían la gestión del proyecto, y que fueron su razón de ser y su soporte, así como los valores que se perseguían contuvieran los nuevos servicios de atención ciudadana eran los siguientes:

- **Colaboración Interinstitucional.** Los resultados de este proyecto no sólo debían de redundar en beneficio de la ciudadanía de cada municipio, y de la propia organización de cada Ayuntamiento, sino que además debían de servir para avanzar en un nuevo marco de colaboración interadministrativa en busca de la Ventanilla única de la Administración Pública.
- **Espíritu de Servicio.** Buscando la orientación a la ciudadanía tanto en su organización como en la calidad de los servicios ofrecidos, y buscando también la interoperabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas.
- **Racionalización del gasto.** Persiguiendo tanto la eficiencia en el despliegue del Proyecto pero también buscando la racionalización y optimización de los servicios municipales.

- **Accesibilidad.** Favoreciendo y facilitando las relaciones entre ciudadanía y Administración.
- **Proximidad.** Por un lado, a las demandas de los Ayuntamientos preocupados por la modernización y la innovación, y por otro, proximidad de la atención ofrecida desde los ayuntamientos a la ciudadanía.
- **Innovación y formación, y formación innovadora.** En el diseño del propio proyecto buscando una mayor capilaridad y eficiencia, y en los servicios a prestar a la ciudadanía utilizando las nuevas herramientas que nos ofrecen las nuevas tecnologías.
Utilizar las TICs como recurso para la formación de Responsables Técnicos y Políticos, en el que se combine la formación presencial con la *on line*: una propuesta formativa grupal con un método basado en la inteligencia colectiva, el aprendizaje cooperativo, la participación activa, la autorreflexión a partir del análisis de la realidad, la comunicación, y el diálogo para poder compartir ideas, obstáculos y soluciones.
- **Universalización del conocimiento.** Socializar, compartir, el conocimiento adquirido por los diferentes ayuntamientos que ya cuentan con experiencias contrastadas de servicios de atención ciudadana, con quienes desean iniciar un proceso para su diseño e implantación.
- **Empoderamiento.** Para que fueran capaces de abordar el Proyecto de diseño e implantación de su propio servicio de atención ciudadana.
- **Calidad y valor añadido.** Favoreciendo el desarrollo de unos procedimientos y unas formas de trabajo y convivencia racionales, eficaces, de calidad, y satisfactorios tanto para los empleados públicos, como para la ciudadanía.
- **Vocación de multiplicación.** Con la voluntad de universalizar el modelo entre los Ayuntamientos vascos.

El programa

El programa se completaba con diferentes fases que en su conjunto duraron 9 meses: Fases que comprendían formación, acompañamiento presencial y *on line*, a través de la plataforma Moodle, para que los propios ayuntamientos participantes pudieran dinamizar el proceso, y culminarlo con la redacción de su propio Manual de Procedimientos y con la apertura de un Servicio Integral de Atención a la Ciudadanía.

El resultado del programa fue que todos los Ayuntamientos participantes elaboraron el Manual de Proce-

dimientos mediante el correspondiente proceso de identificación, redacción, revisión, racionalización y simplificación de los mismos, y que Abanto-Zierbena, Etxebarri, y Galdakao abrieron su SAC (Eibar ya contaba con este servicio y aprovechó el proceso para incorporar diferentes mejoras en su funcionamiento diario) y Gernika-Lumo tiene finalizadas las obras y está pendiente de su apertura.

4. Universalizando

Con la experiencia acumulada en el programa piloto, y teniendo presente **su visión**, «que en un periodo de entre 3 a 5 años, la mayoría de los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes contasen con su Manual de Procedimientos y con un Servicio integral de Atención a la Ciudadanía», se han diseñado por parte de EUDEL e IVAP diferentes programas de formación y acompañamiento adecuados a los ritmos y necesidades de los diferentes Ayuntamientos:

- Programa para la elaboración de Manuales de procedimientos.
- Programa para que los ayuntamientos que cuentan con manual de procedimientos puedan diseñar un servicio integral de atención a la ciudadanía.
- Programa para la elaboración de manuales de procedimientos y diseño de un servicio integral de atención a la ciudadanía.

La filosofía y método del proceso formativo y de acompañamiento de los programas es idéntica, **imaginar cómo le gustaría a cada ayuntamiento que fueran sus procedimientos, y cómo le gustaría poder atender a la ciudadanía**. Una vez visualizada esa «realidad deseada»...transitar hacia ella. «Vamos de donde venimos». Frase inspirada en la leyenda que atribuye al mago Merlín la respuesta a la pregunta que Arturo le realizó al mago: ¿cómo será Camelot?, ¿cómo podré gobernarla?, a lo que Merlín le contestó: Que ya había estado allí, ya había visualizado Camelot. «Vengo de donde voy». Recientemente, durante una de las sesiones de uno de uno de estos programas una de las participantes me ha recordado que esa inspiración también la podemos encontrar en nuestra propia cultura, en el bertsolarismo. Ciertamente, la construcción inversa del bertso constituye la particularidad de este arte. La estrategia y técnica de creación del bertsola-

rismo, tras la escucha del tema establecido, consiste en que la mente del o la bertsolari se ponga inmediatamente a imaginar el final del bertso. Será la última rima, la rima final, la que redondeará su trabajo y ofrecerá la fuerza al bertso, una vez imaginada... deberá proceder a iniciar su improvisación camino de ese final.

El método de Formación con acompañamiento se basa en pautas de trabajo de carácter colaborativo basado en los siguientes aspectos:

- Los ayuntamientos participantes adquieren los compromisos de trabajar en colaboración, de invertir unos determinados recursos y de cumplir con el calendario de trabajo acordado.
- Son ellos quienes, basándose en experiencias propias y en las de otros ayuntamientos de referencia, conciben y diseñan el proyecto que habrán de implantar en sus respectivas organizaciones.
- Cuenta con la participación y el apoyo de ayuntamientos de referencia que ya cuentan con un SAC; con dichos ayuntamientos se suscribe un convenio de colaboración.
- El propio proceso de trabajo se concibe como un proyecto, es decir: tiene un fin último (implantar el SAC en cada uno de los ayuntamientos participantes), cuenta con unas fases y con su correspondiente calendario, dispone de resultados parciales a alcanzar, identifica los recursos a invertir e incorpora mecanismos de evaluación y reconocimiento de los avances alcanzados.
- El proceso se desarrolla en un entorno presencial (sesiones de trabajo) y en un entorno virtual (Moodle) para dinamizar, compartir avances y dificultades y realizar el seguimiento de dicho proceso.

Nuestro proceso formativo y de acompañamiento se puede sintetizar a través de las 5 fases en que se desarrolla.

4.1. Responsabilizando

Primera fase: Presentación del Programa y condiciones de participación a los ayuntamientos interesados

Se celebra una sesión de informativa en la que se ofrecen los detalles del programa así como las condiciones que se deben de cumplir para poder participar, entre las cuales están:

- **Adoptar acuerdo** por parte de órgano de gobierno para el inicio del proceso.

Un proceso tractor y transformador como el de la elaboración del manual de procedimientos y/o la implantación de un servicio de atención ciudadana de un Ayuntamiento debiera de iniciarse únicamente una vez la organización:

- haya llegado a la conclusión de su conveniencia, y necesidad,
- considere el objetivo como propio,
- acepte implicarse en su consecución,
- lo exprese formalmente, y
- lo comunique expresamente al conjunto de la organización solicitando, a su vez, su participación activa.

Se trata de visualizar el liderazgo y el respaldo al proceso que se va a iniciar.

- **Designar**, facilitar y favorecer la participación en el proceso de un equipo conformado por al menos una persona con responsabilidad política (Alcalde / Alcaldesa o concejal / concejala delegado) y al menos a tres personas con responsabilidad técnica.

Un proceso que va a trabajar los procedimientos y el servicio de atención a la ciudadanía, debe de contar con el liderazgo y la participación activa de un una persona del equipo de gobierno. Si no es así es preferible no comenzar el proceso. La experiencia demuestra que en proyectos transformadores como éstos la implicación política no es que sea necesaria, es que se convierte en condición «sine qua non».

El proceso formativo y de acompañamiento busca habilitar a tanto a personas con responsabilidad técnica como política para que favorezcan en su ayuntamiento las correspondientes dinámicas de trabajo en equipo. Únicamente un cambio cimentado en la voluntad de las partes cuenta con garantía de éxito.

4.2. Empoderando

Segunda fase: Empoderamiento. Formación para las personas con responsabilidad política y técnica

Desarrollo de un Taller de formación compuesto por 3 sesiones, de 4 horas de duración cada una. El objeto de esta fase es:

- conformar una comunidad de práctica y aprendizaje,
- propiciar una configuración del proyecto en clave cooperativa, y

- ofrecer competencias, habilidades y propuestas de trabajo abiertas, flexibles que se puedan adaptar a la situación y a las necesidades de cada Ayuntamiento para que las personas participantes por ayuntamiento convenido puedan convertirse en dinamizadores del proceso de desarrollo e implantación de la iniciativa.

Teniendo presente la máxima de que «*La suposición es el camino más habitual del error*». de Michel Montaigne, en la primera sesión se facilita la información detallada del proceso a seguir, la metodología a utilizar así como las herramientas a su disposición.

En este primer encuentro formativo se persigue que tomen conciencia de la necesidad de favorecer tanto en el ámbito político, como funcional, una primera reflexión sobre la conveniencia de elaboración de su propio manual de procedimientos y/o revisión del modelo de atención a la ciudadanía del que se dispone. Todo ello a la vista de los beneficios que reporta tanto para la ciudadanía como para la propia organización y para las personas que trabajan en ella conforme ya ha ocurrido en otros ayuntamientos.

En esta fase se insiste en que estos procesos deben de iniciarse desde el reconocimiento a lo hecho hasta la fecha tanto a nivel de procedimientos como de atención a la ciudadanía. Es justo y necesario. A partir de ahí, se anima a que se aproveche la oportunidad de, teniendo en cuenta la realidad social del tiempo que vivimos, con las nuevas sensibilidades sociales, y las nuevas herramientas a nuestra disposición, poder proceder a revisar, racionalizar y simplificar los procedimientos y/o transformar la atención ciudadana tradicional a través de una oficina integral. Una transformación, que conviene advertir supondrá una «revolución en la cultura organizativa tradicional».

4.3. Transitando

Tomando en consideración el Modelo de Transición (Bridges, 2009) que apunta que las transiciones en las organizaciones se inician con un final y terminan con un inicio; durante estas primeras sesiones se trata de favorecer que se comprenda, que lo esencial en estos procesos es saber cómo tratar a las personas entre esos dos momentos, ya que a menos que la transición ocurra, el cambio no ocurrirá. Y para que ocurra, las personas afectadas lo tienen que poder asimilar ya que sólo así, desde la conciencia podrán aceptar transitar.

Se trata, tomando este modelo de minimizar el riesgo de fracaso del proceso de cambio tanto en los procedimientos administrativos como en las formas de

atención a la ciudadanía. Para ello se recomienda «comenzar por los finales» identificar ante la organización claramente lo que se dejará de hacer, comprender que esto debe de entenderse por las personas afectadas, y por lo tanto se deberá comunicar claramente, escuchar sus inquietudes y responder a todas sus preguntas. Y sin menospreciar nunca lo hecho hasta la fecha, definir el cambio como una evolución natural.

En lo que denomina el modelo, **Zona Neutral**, la recomendación es que el equipo motor de los proyectos, fomentando la participación de toda la organización, y desde una permanente comunicación, vaya implementando el cambio advirtiendo de la lógica inestabilidad del proceso en sus inicios. Y es que debe de quedar claro que «...por lo menos al principio, lo nuevo es rara vez tan bueno como lo ha sido lo antiguo. Si usted necesita que la alternativa sea mejor que el status quo desde el comienzo, usted nunca empezará.» (Godin, 2009)

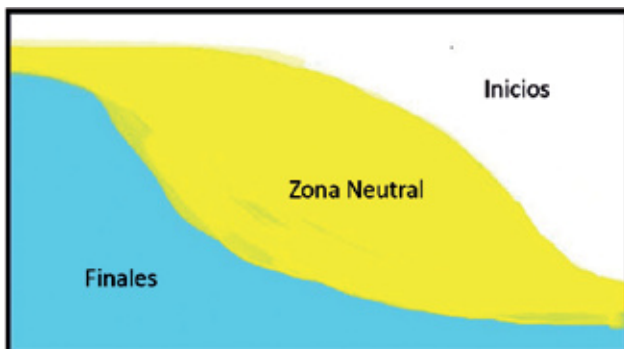
En la etapa de los «Inicios» debe de visualizarse el plan con el correspondiente cronograma, identificando acciones, plazos y responsables de su ejecución. Ello sin duda ayudará a reducir la ansiedad que genera todo proceso de cambio. De igual forma, debe de facilitarse en esta fase la participación del mayor número de personas, y compartir el protagonismo de los procesos.

Como se puede ver en la siguiente ilustración:

- Las etapas no están separadas.
- Las etapas están superpuestas.
- La organización deberá de encontrarse en más de una etapa al mismo tiempo.
- El desarrollo de los procesos estará marcado por el predominio de una etapa diferente en cada momento.

Ilustración 2

Representación «Modelo de transición William Bridges»



4.4. Concienciando

Estas tres primeras sesiones buscan además que se produzca en las personas participantes una toma de conciencia de la importancia y calado de los proyectos, para que llegado el momento, puedan ser por sí mismas capaces de trasladarla y compartirla con el resto de la organización mediante el correspondiente proceso de seducción. «No se puede manejar eficazmente lo que no se percibe conscientemente» Y es que al igual «Que el individuo tiene la capacidad suficiente para manejar en forma constructiva todos los aspectos de su vida que potencialmente pueden ser reconocidos en la conciencia» (Rogers, 1972, 1978), una organización, así lo creo, como puede ser un ayuntamiento, debemos de presumir tiene la capacidad para afrontar los procesos que reconozca e identifique como necesarios.

Una buena herramienta para esa toma de conciencia es ver, a modo de «cine club» la película (Vivir (Ikiru), 1952) o cuando menos sus primeros 8 minutos, en los que su Director Akira Kurosawa consigue retratar, reflejar, la razón de ser de estos programas.

En definitiva este proceso de formación, y el de acompañamiento que le sigue, no buscan actuar sobre los ayuntamientos participantes, sino desde el respeto a sus realidades, ayudarles a hacerse conscientes de sus realidades y necesidades, para desde ahí acompañarlos en la experiencia, ofreciéndoles las herramientas y la seguridad, para que puedan diseñar y dinamizar sus propios procesos. Un enfoque inspirado en la terapia de Rogers (Rogers y Kinget, 1971) para las personas, que creo es trasladable a las organizaciones.

Y es que «Los buenos estrategas se aseguran de que sus conclusiones puedan superar cualquier tipo de cuestionamiento crítico» (Argyris, 1991).

4.5. Acompañando

Tercera fase: Acompañamiento. Seguimiento y apoyo personalizado

Durante esta fase celebramos talleres de evaluación y orientación de duración aprox. 4 horas, y periodicidad mensual, (durante 6 o 9 meses según el proceso), en los que se ofrecen herramientas, competencias y habilidades adecuadas al momento del proceso, y en los que, además, cada ayuntamiento participante, puede compartir y contrastar su dinámica, sus obstáculos, y recabar orientación para superarlos y poder continuar con el proceso.

Si el proceso busca favorecer elaboración del manual de procedimientos, tras el trabajo en cada

ayuntamiento para la correspondiente identificación, redacción, y revisión para su racionalización y simplificación, en cada sesión mensual se revisan los procedimientos correspondientes a una de las familias en las que se puede dividir un manual: padrón, urbanismo, servicios sociales, promoción de una ciudadanía activa, hacienda... En cada sesión, por cada familia, un ayuntamiento de los participantes expone los trabajos realizados, y presenta las cuestiones más destacables del proceso de identificación, revisión, racionalización y redacción que en su caso han desarrollado. El resto de ayuntamientos participantes pueden también compartir y contrastar su dinámica, sus obstáculos, y recabar orientación para superarlos y poder continuar con el proceso. Durante cada sesión se ofrecen además experiencias de otros ayuntamientos, sugerencias, herramientas, competencias y habilidades adecuadas al momento del proceso.

Si el proceso trata de favorecer el rediseño de los servicios de atención a la ciudadanía para la apertura de una oficina integral, en las sesiones mensuales se van trabajando por este orden los aspectos relacionados con:

- **la regulación del servicio.** Conveniencia de aprobación de una Ordenanza así como de la suscripción de convenios internos entre los diferentes departamentos y el nuevo servicio de atención a la ciudadanía en el que se regulen las encomiendas de gestión que cada área y sus compromisos.
- **El diseño de los diferentes canales** que conformarán el servicio: canal presencial (el espacio físico), postal, telefónico, telemático y redes sociales.
- **La fórmula para asignar las personas** que vayan a desarrollar su actividad a través del SAC.
- **La formación** que debe de ofrecerse para capacitar adecuadamente a las personas seleccionadas.

Una de las personas participantes en el programa piloto compartía en su evaluación, que la dinámica mensual de acudir a la sesión presencial, le recordaba a la de acudir mensualmente a la consulta de endocrinología por seguimiento de un plan de adelgazamiento. Decía, acudo como si «el médico y la báscula» me estuvieran esperando. Desde esa conciencia, sabiendo que me voy a exponer ante otros ayuntamientos también comprometidos, simplemente esa certeza...»me compromete también» a cumplir con el programa.

Asimismo, el Programa contempla la apertura de un espacio virtual a través de la Plataforma Moodle

desde el que, durante el periodo entre los talleres de empoderamiento y evaluación y orientación, ofrecer continuidad al acompañamiento, mediante la dinamización, el seguimiento y los apoyos personalizados, atendiendo cuantas cuestiones se puedan plantear durante el proceso, y a través del cual también, poder seguir compartiendo, entre las diferentes personas participantes, la evolución de sus procesos de diseño e implantación. Es decir, se trata de garantizar la asistencia y orientación necesaria a las personas responsables técnicas y políticas para que puedan culminar sus procesos.

En definitiva el programa busca favorecer la constitución y vida de una comunidad de aprendizaje.

4.6. Cooperando

Cuarta fase: Formación-cooperación desde la experiencia. Benchmarking

El programa contempla también que los ayuntamientos participantes puedan desde el inicio de sus procesos tener la posibilidad de visualizar y aprender de «Mejores prácticas» (otros ayuntamientos que ya hayan culminado procesos idénticos con anterioridad).

Se trata de emplear la herramienta del Benchmarking en la Administración Pública. El Benchmarking entendido como **técnica mediante la que se analiza a otras organizaciones para aprender de ellas y mejorar**. Su gran mérito es que facilita la toma de decisiones a base de ejemplos existentes y no de buenas ideas todavía sin experimentar. Para favorecerlo desde el IVAP y EUDEL se establecen convenios de colaboración con Ayuntamientos que cuenten con su propio Manual de procedimientos y/o Servicios integrales de atención a la ciudadanía dispuestos a comprometerse a:

- Organizar sesiones de trabajo en su Ayuntamiento para que las personas participantes del plan formativo y de acompañamiento puedan compartir con las personas responsables técnicas y políticas su experiencia y las dudas e inquietudes que se les pudieran plantear.
- Colaborar en la formación de personal administrativo de los Ayuntamientos participantes que vayan a desempeñar sus funciones en el servicio integral de atención ciudadana, permitiendo su presencia física durante una jornada laboral en las dependencias del servicio, con el fin de que puedan visualizar en la práctica la organización y el desempeño de sus funciones en el día a día de un servicio ya en marcha, y

compartir con las personas que lo atienden sus preocupaciones.

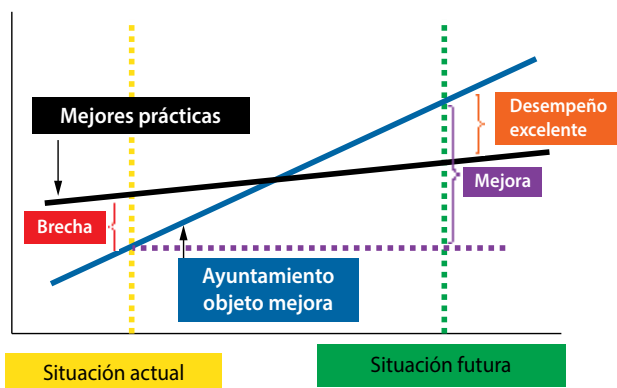
- Ofrecer un canal de comunicación post-visita para que los y las responsables de los Ayuntamientos participantes puedan aclarar cualquier duda que se les presente en el futuro en relación al proceso de implantación del servicio en su ayuntamiento.

Entre las ventajas que ofrece el Benchmarking las más destacables pudieran ser:

1. Es una forma efectiva de seducción y de orientación a la acción. Como dice el adagio latino: «Las palabras mueven pero los ejemplos arrastran».
2. Reduce los plazos para el desarrollo de los procesos.
3. Reduce los costes del proceso al beneficiarse de otras experiencias.
4. Ofrece al Ayuntamiento participante una mejora sustancial con respecto al punto de partida, y un desempeño excelente con respecto a las «Mejores Prácticas» (ayuntamiento de referencia).

Ilustración 3

Representación gráfica del proceso de benchmarking



La clave de este proceso es que los ayuntamientos participantes puedan ver y aprender de lo que tienen ya otros ayuntamientos, y además, conocer de primera mano cómo completaron sus respectivos procesos. No sólo se trata de copiar, se trata de copiar partiendo de su experiencia, para mejorarlo, con lo que la mejora continua en los servicios de atención ciudadana, de esta forma, se retroalimenta constantemente.

4.7. Evaluando

Quinta fase: Evaluación

La última sesión del programa es un regalo al propio programa. Es el momento de evaluarlo por parte de los ayuntamientos participantes, el facilitador y EUDEL e IVAP. Una evaluación que busca el crecimiento a través de las experiencias compartidas, el continuo aprendizaje de cada organización para garantizar la mejora continua del propio programa.

Se trata de favorecer que este espacio, al igual que la Universidad «se pueda convertir en un ámbito de acción y reflexión abierto a la continua transformación de la acción mediante la reflexión.» (Maturana Romesín, 2003).

Una vez completado el Programa piloto y a la vista de las evaluaciones recibidas por sus participantes, decidí comenzar las demás ediciones con el poema «Ítaca» (Cavafis, 1999)

«Cuando emprendas tu viaje a Ítaca pide que el camino sea largo, lleno de aventuras, lleno de experiencias. No temas a los lestrigones ni a los cíclopes ni al colérico Poseidón, seres tales jamás hallarás en tu camino, si tu pensar es elevado, si selecta es la emoción que toca tu espíritu y tu cuerpo. Ni a los lestrigones ni a los cíclopes ni al salvaje Poseidón encontrarás, si no los llevas dentro de tu alma, si no los yergue tu alma ante ti. Pide que el camino sea largo. Que muchas sean las mañanas de verano en que llegues —¡con qué placer y alegría!— a puertos nunca vistos antes. Detente en los emporios de Fenicia y hazte con hermosas mercancías, nácar y coral, ámbar y ébano y toda suerte de perfumes sensuales, cuantos más abundantes perfumes sensuales puedas. Ve a muchas ciudades egipcias a aprender, a aprender de sus sabios. Ten siempre a Ítaca en tu mente. Llegar allí es tu destino. Mas no apresures nunca el viaje. Mejor que dure muchos años y atracar, viejo ya, en la isla, enriquecido de cuanto ganaste en el camino sin aguantar a que Ítaca te enriquezca. Ítaca te brindó tan hermoso viaje. Sin ella no habrías emprendido el camino. Pero no tiene ya nada que darte. Aunque la halles pobre, Ítaca no te ha engañado. Así, sabio como te has vuelto, con tanta experiencia, entenderás ya qué significan las Ítacas.»

Y es que estos programas buscan hacer realidad la visión de sus promotores: que en un horizonte temporal próximo, la mayoría de los Ayuntamientos de

la CAPV cuenten con su Manual de Procedimientos y con un Servicio integral de Atención a la Ciudadanía. Son programas orientados a la obtención de unos determinados resultados, pero al igual que el viaje a ITACA, el deseo con que los dinamizamos es que el camino sea pleno de aventuras, pleno de conocimientos y al finalizar el viaje las personas participantes, se sientan, ricas con cuanto ganaron en el camino, sin esperar qué riquezas les dé el finalizarlo.

Gracias a las diferentes iniciativas presentadas (Guías, Talleres y programas) podemos decir que son 28 los ayuntamientos que han completado su correspondiente proceso de identificación, revisión, racionalización y simplificación culminándolo con la elaboración de su propio Manual de procedimientos¹; a éstos se sumarán otros 10 que está previsto completen el correspondiente programa durante 2016. Son ya 9 los ayuntamientos que han procedido a abrir su servicio integral de atención a la ciudadanía², estando previsto que durante 2017 puedan sumarse otros 10 más. Y son ya 4 los ayuntamientos³ que habiendo contado con servicios integrales de atención a la ciudadanía, están aprovechando este proceso para revisarlo y readecuarlo a la realidad actual.

Ahora bien, como decía Keynes *«No basta con que el estado de cosas que queremos promover sea mejor que el que le precedió; ha de mejorar lo suficiente como para que compense los males de la transición»*. En ambos procesos la realidad resultante nos dicen los ayuntamientos participantes recompensa los esfuerzos realizados.

Como apuntamos se trata de una evaluación que busca también garantizar la mejora continua de los propios programas. Desde la humildad debemos reconocer que las evaluaciones ofrecidas por parte de los participantes han sido en todas las ediciones muy buenas. A título enunciativo las conclusiones de la evaluación realizada en el Proyecto piloto de Formación con Acompañamiento para implantar un servicio integral de atención ciudadana (SAC) fueron las siguientes:

«Los aspectos evaluados al final del proceso son los siguientes: los contenidos, la organización de las sesiones, la persona que dinamiza el proceso, la utilidad de trabajar en una comunidad y la valoración global del proceso.

La valoración global es de 8,79 sobre 10. Los cuatro puntos valorados respecto a la persona que dinamiza el proceso alcanza un promedio de 9,31 sobre 10; la utilidad de trabajar en una comunidad de ayun-

tamientos se valora con un 8,94 sobre 10; el promedio de los elementos considerados en el apartado de contenidos es de 8,47 sobre 10; y, por último, la organización alcanza un promedio de 8,06 sobre 10.

La valoración media por cada respuesta recabada es de 9,07 sobre 10.»

Y en las ediciones de 2014, 2015 y 2016 según se recoge en las correspondientes Memorias de evaluación las valoraciones fueron las que aparecen en la Tabla 1.

Tabla 1

Valoraciones de las ediciones de 2014, 2015 y 2016

Aspectos considerados	Edición		
	2014	2015	2016
Valoración global	9,0	8,5	8,5
Valoración de los contenidos	8,34	8,4	8,5
Dinamización del proceso	8,92	9,0	8,6
Comunidad de aprendizaje	9,0	9,0	9,2

Destacar finalmente como lecciones aprendidas de los programas desarrollados hasta la fecha las siguientes:

- Es importante que los programas no se realicen en el año en que tendrán lugar las elecciones municipales para evitar distorsiones.
- La implicación y participación directa de las personas con responsabilidad política es determinante para que los ayuntamientos participantes puedan culminar con éxito su correspondiente proceso. Es un requisito *sine qua non*.
- Si bien el cronograma ofrecido en el programa debe cumplirse escrupulosamente a nivel de acciones, en cuanto a los plazos previstos para su desarrollo cada ayuntamiento debe adecuarlos a su realidad, a sus posibilidades y oportunidades.
- Puede haber un modelo de oficina integral de atención a la ciudadanía al que aspirar, pero el mejor siempre será el que sea posible para cada ayuntamiento atendiendo a sus circunstancias.

5. Agradeciendo

A todos los ayuntamientos que un día decidieron hacer este camino, a quienes compartieron sus experiencias para facilitárselo, a quienes participaron y participan de los programas, pues gracias a ellos y ellas el sueño se está haciendo realidad. Y gracias a EUDEL e IVAP por saber escuchar las necesidades de los ayuntamientos y poner los medios para ayudar a satisfacerlas... a Esther Ibarluzea (Técnica de EUDEL) y Miriam Berasategi (Técnica de IVAP) por su confianza y comprensión, y muy especialmente a la ciudadanía porque sin ella no hay razón de ser.

6. Caminando que es gerundio

Al finalizar este año serán todavía *194* los ayuntamientos que carecerán de su Manual de Procedimientos y 217 los que no contarán con un servicio integral de atención a la ciudadanía, pero como dice (Maquiavelo, 2010), «*Aquí hay disposición favorable; y donde hay disposición favorable no puede haber grandes dificultades*».

Referencias bibliográficas

Albizua, A. (2012). «Udalbarria, aprovechando el espacio-tiempo». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3,48-61

Anon., s.f. [en línea]. Available at: http://www.eudel.eus/es/publicaciones/libros_electronicos

Argyris, C. (1991). *Teaching Smart people how to learn*. Harvard Business Review. mayo-junio.

Bridges, W. (2009). *Managing transitions*. 3.ª edición ed. s.l.:Da Capo Pr.

Bucay, J. (2012). *Cuentos para pensar*. s.l.: RBA LIBROS.

Bustamante, M. (2008). Método formación-acción en el desarrollo de competencias profesionales. *Cuadernos de docencia universitaria*, 1(1), 1-74.

Carbonell, E. (2013). *Evolución y educación (II)*. s.l.:s.n.

Cavafis, C. (1999). *Itaca*. Madrid: Alianza Editorial.

Darwin, C. (2008). *El origen de las especies*. Barcelona: ESPASA LIBROS.

Gaebler, T. y Osborne, D. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno*. México: Ediciones Gernika.

Godin, S. (2009). *Tribus*. Barcelona: Gestión 2000 .

Maquiavelo, N. (2010). *El Príncipe*. s.l.: Alianza Editorial.

Marcos, I. (1998). *Manual para el diseño e implantación de una oficina integral de atención al ciudadano: servicio de atención al ciudadano-teléfono 010: la experiencia de Irun*. Oñati: IVAP.

Maturana Romesín, H. (2003). *El sentido de lo humano*. Santiago de Chile: JC SAEZ EDITOR.

Totorika, C. (2006). *La implantación de un Servicio de Atención Ciudadana a través de la calidad total/excelencia en el Ayuntamiento de la Villa de Ermua —Propuesta metodología—*, s.l.: Ayuntamiento de Ermua.

Vivir (Ikiru). 1952. [Película] Dirigido por Akira Kurosawa. Japón: Toho Company.

Notas

- 1 Abanto-Zierbena, Amurrio, Andoain, Arrasate, Arratzua-Ubarrundia, Asparrena, Bakio, Balmaseda, Barakaldo, Derio, Elgoibar, Elorrio, Etxebarri, Errenteria, Gernika-Lumo, Galdakao, Güeñes, Iurreta, Legazpi, Leioa, Mungia, Orozko, Ortuella, Plentzia, Ugao, Zarautz, Zigoitia, Zumaia.
- 2 Abanto-Zierbena, Andoain, Beasain, Elorrio, Etxebarri, Galdakao, Legazpi, Mungia, Zarautz.
- 3 Arrasate, Basauri, Barakaldo, Eibar, Elgoibar.