

A aplicación da mercadotecnia nos servizos sociais municipais: un estudo de caso

La aplicación del *marketing* en los servicios sociales municipales: un estudio de caso

The application of marketing in the municipal social services: a case study



MARIÑA-BALBANERA FARIÑA SANTOS

Investigadora

Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)

marinabfarina@gmail.com

Recibido: 24/04/2017 | Aceptado: 30/05/2017

Resumo: Este artigo ofrece os resultados obtidos a partir de entrevistas desenvolvidas durante a legislatura 2011-2015 á dirección técnica e política das concellarías de servizos sociais das sete cidades de Galicia durante o proceso de reforma local. Organizáronse as principais conclusións arredor das variables do *marketing mix*, xerando unha perspectiva de mercadotecnia pública na xestión dos servizos sociais municipais. Estas liñas de traballo confirman o escaso desenvolvemento da xestión da mercadotecnia na Administración local e o descoñecemento de moitos conceptos que se supuñan asimilados desde hai máis dunha década e que inflúen neste estudo, que demostra as diferenzas e asimetrías nos sistemas político-administrativos locais.

Palabras clave: mercadotecnia pública, xestión pública, Administración local, servizos sociais municipais, reforma local.

Resumen: Este artículo ofrece los resultados obtenidos a partir de entrevistas desarrolladas durante la legislatura 2011-2015 a la dirección técnica y política de las concejalías de servicios sociales de las siete ciudades de Galicia durante el proceso de reforma local. Se han organizado las principales conclusiones en torno a las variables del *marketing mix*, generando una perspectiva de *marketing* público en la gestión de los servicios sociales municipales. Estas líneas de trabajo confirman el escaso desarrollo de la gestión del *marketing* en la Administración local y el desconocimiento de muchos conceptos que se suponían asimilados desde hace más de una década y que influyen en este estudio, que demuestra las diferencias y asimetrías en los sistemas político-administrativos locales.

Palabras clave: *marketing* público, gestión pública, Administración local, servicios sociales municipales, reforma local.

Abstract: This article discusses the results obtained from interviews carried out during the 2011-2015 legislature with the technical and political leaders of the council social services in the seven towns of Galicia during the local reform process. The main conclusions have been organized around the marketing mix,

generating a public marketing perspective on the municipal social services. These strands of work confirm the poor development of marketing management in the local Administration and the lack of knowledge of most of its concepts, which were meant to have been assimilated for more than a decade, and these concepts influence this study, which shows the differences and asymmetries in the local political-administrative systems.

Key words: public marketing, public management, local Administration, municipal social services, local reform.

Sumario: 1 Introducción: a mercadotecnia pública na perspectiva da reforma local en Galicia. 2 As sete cidades galegas en perspectiva local. 3 As concellarías de servizos sociais fronte ao *marketing mix* municipal. 3.1 O produto na competencia municipal. 3.2 Xustificando a presión fiscal: o prezo. 3.3 A distribución e a atención ás aspiracións locais. 3.4 A empatía na servución: as persoas. 3.5 Os procesos. 3.5.1 Coordinación interadministrativa en servizos sociais? 3.5.2 A perspectiva da avaliación. 3.5.3 Externalización en servizos sociais municipais. 3.5.4 O reto da transparencia no municipalismo galego. 3.6 As evidencias físicas das concellarías de servizos sociais. 3.7 A comunicación local como variable promoción. 4 Conclusións: a perspectiva prehistórica da mercadotecnia na Administración pública galega. 5 Anexo: guiño do cuestionario de entrevistas. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: A MERCADOTECNIA PÚBLICA NA PERSPECTIVA DA REFORMA LOCAL EN GALICIA

Aqueles refraneiros populares referidos a que o tempo pon a cada un no seu lugar, ou que algo fala por si só, poden asociarse a todo o que non debe facerse no sector público. É a cara oposta á mercadotecnia pública, porque non se pode deixar nada ao azar; todo comunica, mesmo *non comunicar*. Neste mundo de percepcións, o que un cidadán advirta da Administración pública (e goberno) está fortemente influído por outros factores e, en ocasións, os empregados e os xestores públicos non son conscientes dos efectos que ten a ausencia de información nos cidadáns. Neste sentido, este traballo busca dar a coñecer en que situación se atopa a xestión da mercadotecnia pública nas entidades locais galegas e descríbese a xestión dos servizos sociais municipais durante o período analizado arredor das exigencias de directivos políticos e técnicos.

Este estudo ofrece unha análise exploratoria arredor dos 7 P do *marketing mix* do sector público (*produto, prezo, distribución, promoción, persoas, procesos e evidencias físicas*) nas sete principais cidades de Galicia, onde se dan as mellores condicións de partida para aplicar con éxito as estratexias de *marketización* nas concellarías de servizos sociais durante a lexislatura 2011-2015. A nivel teórico, as orixes da mercadotecnia pública tiveron cabida nas teorías da nova xestión pública (marcando o papel do político/xerente e os servizos ao cidadán/cliente), aínda que este paradigma foi superado por outros conceptos como o novo servizo público ou a nova gobernanza pública, aproximacións dentro da ciencia política cara á lexitimación do poder da cidadanía vinculada á dignidade (Alguacil Gómez *et al.*, 2003) e a posibilidade de flexibilizar o sector público (Pascual Esteve, 2011: 71).

En vistas desta nova formulación onde a comunidade e a cidadanía penetran como personaxes principais, os teóricos constrúen o termo novo servizo público asociado á gobernanza, debido á necesidade de reconceptualizar ese campo e significar un paso máis fronte á nova xestión pública, aínda que outras voces negan a existencia dunha nova xestión malia que se anunciase a obsolescencia deste paradigma. En canto ao novo servizo público, o termo está vinculado á concepción do cidadán non só como un consumidor de servizos públicos, porque se lle recoñece que é unha figura portadora de dereitos e deberes no conxunto da sociedade e o impulso na implicación dos procesos públicos. Polo tanto, os servizos públicos que se pro-

porcionan están encadrados dentro do contexto e a realidade actuais como unha infraestrutura social, física, económica, mediática ou propia de infraestruturas do goberno, converténdose nunha extensión das virtudes que espera que teñan todos os cidadáns na democracia (Denhardt e Denhardt, 2000).

Indicar como única unha definición concreta de mercadotecnia é imposible, porque gran parte do mundo académico aventurouse a presentar a súa propia interpretación (Kotler, Shaw, Sparling, Copeland, McGee e Shapiro, Mazis, Andreasen, Morgan, etc.), polo que sería pura redundancia afondar na polisemia de definicións neste traballo. A nivel xeral, a maioría de académicos e profesionais de mercadotecnia teñen como referente neste debate conceptual a definición presentada pola American Marketing Association¹. Tras un debate marcado pola apertura da mercadotecnia a outros sectores como as administracións públicas, a definición de outubro de 2007 foi conservada nos mesmos termos cun novo axuste en xullo de 2013, quedando delimitada a mercadotecnia como *a actividade, conxunto de institucións e procesos para crear, comunicar, entregar e intercambiar ofertas que teñen valor para os consumidores, clientes, socios e a sociedade en xeral*.

Autores como Booms e Bitner (1981), Moorthi (2002) ou Gilmore (2003) definen os 7 P que, a maiores dos catro elementos do *marketing mix* (*produto, prezo, promoción, distribución*), inclúen as variables: *persoas, probas físicas e procesos*. Considérase os 7 P como unha alternativa máis apropiada para valorar as estratexias de mercadotecnia no sector público e os novos intercambios producidos nun mercado dixitalizado, que ten en conta as emocións e as persoas. E, desde a perspectiva da filosofía de mercadotecnia orientada aos clientes, pódense mencionar os 4 C (Lauterborn, 1990): *necesidades e preferencias do cliente, custo para o cliente, comodidade e comunicación*. A aparición de todas estas etiquetas revela as limitacións da aproximación proposta por McCarthy (1964), especialmente no relativo á súa aplicación na economía de servizos e no ámbito público.

Algúns autores como Kotler, Bagozzi ou Hunt inician estudos sobre a idea do proceso social, á que se lle inclúen outros conceptos relativos como o da mercadotecnia social e estratéxica². Por iso, non é moi desatinado vincular mercadotecnia pública e social no mercado dos servizos sociais, malia algunhas críticas e oposicións que se poidan dar nesta unión. Ambas as dúas estratexias dentro da mercadotecnia pódense producir nas institucións públicas e, mentres unhas se centran no intercambio e satisfacción de causas sociais (*e.g.* informar sobre a apertura de centros de urxencia para mulleres vítimas de violencia de xénero), as outras buscan mellorar condutas ou hábitos considerados moralmente desexables (*e.g.* campañas en contra da violencia de xénero). Así as cousas, outro sector da mercadotecnia emerxe nestas institucións e enturba a liña de separación entre as dúas dimensións –a mercadotecnia política–, máis doadamente recoñecida pola opinión pública.

Cabe sinalar neste marco de estudo a modificación dos artigos 25 e 26 da Lei reguladora das bases de réxime local³ nas competencias municipais que son dominantes ao longo do estudo e durante a lexislatura estudada, polo que desde esta análise se ofrece unha perspectiva cualitativa enfocada na dirección técnica e política. A reforma local interrompeu a posible planificación de servizos sociais municipais das concellarías durante a lexislatura analizada. As accións, recursos, programas do departamento ou medios persoais temporais quedaban limitados ao 31 de decembro de 2015, nun intento por acatar a norma durante un período marcado pola inestabilidade social, política e lexislativa na prestación dos servizos sociais. Aínda que importante no

período estudado, é necesario sinalar a prórroga outorgada pola lexislación autonómica, mediante delegación (o goberno autonómico carece dos medios habilitados pola rede municipal). Por iso, na análise metodolóxica este proceso cobra unha especial relevancia ao ter en conta que a mercadotecnia deriva da posible planificación e da seguridade das competencias que asumen as concellarías de servizos sociais. Non obstante, é necesario contextualizar todos os elementos que entran en xogo nun espazo municipal en que compiten diversos actores informantes en dous espazos significativos: público e político.

A todos estes elementos súmaselle a percepción de que as reformas lexislativas recentes (fortemente inspiradas en estratexias de mercadotecnia pública) non se trasladan na práctica de forma racional e as tendencias ideolóxicas afectan á xestión dos servizos sociais municipais. Trátase dun tema que interesa a académicos debido ao poder doutrinal e social que teñen estes servizos públicos. Non obstante, esta perspectiva é completamente oposta por parte da cidadanía se se ten en conta que en xuño de 2016 o barómetro do CIS sinalaba que un 76,6% non oíra falar da reforma local (Enquisa 3030, pregunta 30).

Dado que o campo de estudo da mercadotecnia nas administracións locais non é tan prolífico como noutras ramas de análise da Administración pública por parte das ciencias políticas, as expectativas ao emprender esta investigación concéntranse en crear un marco conceptual sobre a mercadotecnia pública na xestión dos servizos sociais que constitúa unha achega teórica relevante e que, ao mesmo tempo, ofrezca un instrumento de traballo nas institucións públicas. Ademais, este obxectivo complétase co propósito de contribuír ao coñecemento da forma en que as administracións locais establecen as súas estratexias na prestación dos servizos e, a nivel específico, aqueles servizos derivados do benestar e a asistencia social arredor dos valores da eficiencia e a eficacia.

Esta investigación pretende xustificar a necesidade de facer promoción da *marketización* nos servizos públicos. Existen moitas propostas e suxestións –constatadas e debatidas desde hai décadas en todo tipo de organismos– que determinan que o concepto de mercadotecnia non se limita á venda de produtos. Hai un abano de ferramentas posibles que melloran a vida das persoas e reducen o traballo das organizacións. En contra do que os detractores poidan supor, constatáronse nos últimos anos lagoas no ordenamento xurídico e a demanda social na apertura cara a estas medidas desde o ámbito legal, ao existir omisións inxustificables no ordenamento xurídico. A principal é a Lei 29/2005, do 29 de decembro, de publicidade e comunicación institucional⁴, que intenta asentarse as bases e os límites nos que flúen asuntos tan inseparables como política e ámbito público. E a outra norma, esta máis recente e máis polémica, é a Lei de transparencia de 2013⁵. Ambas as dúas, aínda que imprecisas (sobre todo, ao establecer comparacións lóxicas con outros países máis avanzados), son resultado da tardanza democrática e dos cambios e exixencias cidadás intensificadas nestes anos, ambientadas nun panorama político insólito e carente de responsabilidade pública e unha crise económica e de lexitimación democrática das institucións públicas. Por iso, cómpre subliñar o papel da mercadotecnia pública, favorecido polas reivindicacións cidadás (maior apertura democrática) para mellorar a percepción no traballo diario das administracións públicas.

En definitiva, os novos tempos e escenarios, que exixen a necesidade de ética pública, rendición de contas e transparencia recíproca no sector público e a cidadanía, son o caldo de cultivo ideal para potenciar as técnicas de mercadotecnia e mellorar o comportamento e a relación da Administración pública cos seus cidadáns (entendidos estes como *clientes* dos seus servizos).

No ámbito público, non está limitada a mercadotecnia pública á comercialización dos produtos ou servizos, senón que se estuda a demanda dos cidadáns para adecuar as futuras provisións e como os seus cidadáns entenden as necesidades (algunhas escondidas en demandas aparentes) e inflúe no comportamento, porque facilita o amedrentamento de certas demandas e fai promoción doutras necesidades.

2 AS SETE CIDADES GALEGAS EN PERSPECTIVA LOCAL

A selección das institucións públicas tense en conta para alcanzar unha visión das singularidades no marco de xestión dos servizos sociais municipais, porque estas administracións son organizacións sensibles coa interacción coa cidadanía. Pártese de dous criterios de selección para a obtención da mostra, poboacional (variable de control) e político (variable explicativa). Na primeira categoría seleccionáronse os concellos con poboación superior a 50.000 habitantes porque son os que poden configurar accións particulares (xestión con maior autonomía e maior número de usuarios e accesibilidade social) e dispor de cobertura financeira ou medios persoais amplos, mentres que os municipios de menor tamaño actúan como informadores ou *tramitadores de expedientes*. A categoría política marca tres tipos de partidos políticos que gobernan os concellos: PPdeG (A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela), PSdeG (Lugo, Ourense, Vigo) e BNG (Pontevedra) e que inflúen na pegada programática dos servizos públicos municipais. Estas unidades representan o 36,2% da poboación de Galicia e máis do 45% do PIB.

Diso resulta un conxunto de datos de 14 interlocutores que poden ser considerados os *stakeholders* do ámbito político-público, composto por: responsable político (en quen recae o compromiso e liderado a nivel estratéxico) e responsable técnico (delega a operativa da iniciativa para xerar o impulso das actividades municipais). Esta elección metodolóxica é pertinente ao permitir acoller a percepción da mercadotecnia pública a través da relevancia dos casos seleccionados utilizando un deseño non probabilístico de selección intencional partindo de axiomas predeterminados.

Coa intención de contribuír ao estudo dun marco de referencia na mercadotecnia pública en Galicia a través deste contexto, outra parte importante deste traballo é a conceptualización das ferramentas de mercadotecnia que levan á formulación e comprobación de hipóteses relativas á súa incidencia na Administración local. Trátase da análise dun efecto que xira arredor da filosofía de *management*, no que se basea a *marketización* como parte dun proceso de modernización que intenta responder ao fenómeno de perda de lexitimidade do Estado (Villoria, 1996: 104). As novas tendencias permiten enfocar a democracia nestes espazos localistas e comunitarios.

A entrevista baseada no guión dispón dun abano de temas a tratar (véxase anexo), aínda que existe liberdade na orde en que se formulan as preguntas, tendo en conta a fluidez das entrevistas e os perfís de cada un dos entrevistados. O estudo das situacións experimentadas por concelleiros e técnicos de servizos sociais inscribe o contexto da investigación en perspectiva cualitativa e determina a elección desta técnica metodolóxica. Esta elección persegue dous obxectivos: coñecer as conxunturas na prestación dos servizos sociais municipais de man dos seus protagonistas e obter información cualitativa para entender as posibilidades da mercadotecnia pública en servizos sociais; e, por outro lado, familiarizarse con particularidades e localismos que permitan detectar os aspectos relevantes e propor claves para a mercadotecnia a través desta representatividade.

Atendendo ás variables que ofrece a mercadotecnia pública na Administración local galega, pódense asimilar: a variable *prezo*, aos procesos de dirección política e municipal, que son os encargados de deseñar o catálogo de servizos públicos; a variable *produto*, como o resultado ofrecido pola concellaría de servizos sociais; a variable *promoción*, integrada polo gabinete de comunicación municipal, os medios de comunicación cos que están en contacto, así como os usuarios en canto integran a opinión pública e as entidades do terceiro sector; a variable *distribución*, como a canle de acceso a través da cal se prestan os servizos sociais municipais; a variable *persoas*, centrada no persoal da concellaría como elemento de calidade e factor de decisión do servizo; a variable *proceso*, desenvolvida na avaliación do servizo público ou a coordinación interadministrativa e; por último, a variable *evidencias físicas*, como condicións de fondo dos servizos públicos que só chaman a atención cando se carece delas (localización das dependencias municipais ou situación das oficinas).

3 AS CONCELLARÍAS DE SERVIZOS SOCIAIS FRONTE AO MARKETING MIX MUNICIPAL

A incapacidade de lograr unha unanimidade no concepto de mercadotecnia provoca que xurdan críticas ao desenvolvemento que adquire esta disciplina no referente, sobre todo, a ámbitos de aplicación máis recentes, como o aspecto social e o sector público. Tigãnas *et al.* (2011) sinalan que a mercadotecnia pública é unha importante ferramenta dos xestores públicos para facer promoción dos intereses e obxectivos da organización en relación con outros *stakeholders* institucionais ou políticos, mentres que Kaplan e Haenlein (2009) tamén apuntan que para o custo económico do Estado na vida dos cidadáns non se aprecia ese interese en promover e difundir os instrumentos de mercadotecnia.

O papel da mercadotecnia na prestación dos servizos públicos resulta a mellor plataforma de planificación estratéxica para unha axencia pública que desexe satisfacer as necesidades dos cidadáns, achegar un valor real (equiparado a un mecanismo de relacións públicas) e potenciar os estudos de demandas e necesidades sociais, así como que se lles dea maior voz aos consumidores para introducilos nos mecanismos formais. Así mesmo, outros autores chegan a vincular a mercadotecnia como unha ferramenta imprescindible nas decisións de lexitimidade das políticas públicas porque nas democracias deliberativas se permite xuntar nas decisións públicas as necesidades e conflitos das administracións públicas, dos cidadáns e do sector privado (Ozanne, Corus e Saatcioglu, 2009).

En definitiva, os novos tempos e escenarios, que exigen a necesidade de ética pública, rendición de contas e transparencia recíproca no sector público e a cidadanía, son o caldo de cultivo ideal para potenciar as técnicas de mercadotecnia e mellorar o comportamento e a relación da Administración pública cos cidadáns.

Á marxe das definicións academicistas sobre o concepto de mercadotecnia, os entrevistados interpretan a mercadotecnia como un proceso no que se promoven as fortalezas e oportunidades dun produto ou servizo. Non obstante, ao acoutar este procedemento ao ámbito da xestión de servizos sociais municipais, poucos consideran viable esta unión dentro da Administración pública, ao asociala como unha actividade procedente do sector privado. Para a gran maioría dos entrevistados, predomina unha perspectiva prehistórica da mercadotecnia como medio destinado á venda dun produto (en menor medida asóciano a un servizo e menos a un servizo

público) e é visto como unha función improdutivo. As percepcións dos entrevistados están moi afastadas das actividades que se desenvolven no sector público en xeral e na Administración local galega en particular. Un dos argumentos máis expostos é que se trata dunha actividade empresarial na que se busca unha vantaxe económica e un beneficio persoal e empresarial.

3.1 O produto na competencia municipal

A xestión dos servizos sociais non se adapta ao contexto actual en que se exige maior transparencia administrativa e racionalización do gasto público. Enténdese que os instrumentos derivados da mercadotecnia xa están asumidos na Administración pública. E asumíuse que as institucións públicas de todo tipo incluíron técnicas xerenciais e estratexias de medición, avaliación e indicadores de produtividade e calidade, aínda que os resultados son desiguais e marcan escasa novidade porque son instrumentos utilizados con éxito noutros servizos.

É ineludible ter en conta a gran diferenza existente neste enfoque do produto entre Administración pública e sector privado. Ademais, na primeira os produtos e servizos son orixinados a través de demandas sociais (tras un proceso político e logo administrativo para poder proxectalos) ou mesmo de axendas electoralistas e decisións políticas (Kaplan e Haenlein, 2009). A variable *produto* ten un valor simbólico (e pódese xerar sen unha demanda concreta do mercado). Por iso, o factor máis destacable é o feito de que o obxectivo desta variable é o de lograr un servizo de calidade e non conseguir máis usuarios, pois os produtos e servizos públicos non teñen ningunha utilidade se non están dispoñibles para os cidadáns e se poden adaptar ás súas expectativas e prioridades.

Malia ser visto como un piar do estado de benestar, o sistema público de servizos sociais é defendido a nivel xeral, pero a nivel particular a visión da prestación do servizo entraña conflitos persoais relacionados co estigma social de *ser usuario dos servizos sociais*, posto que o paradoxo se atopa en que os cidadáns satisfán as súas necesidades por circuitos diferentes ao dos servizos sociais. Este tipo de accións derivan da beneficencia e produce todas estas situacións de estigmatización social.

De feito, o traballo de Arenilla, Pérez e Romera (Díaz Lema, 2014) dá conta do descoñecemento da poboación acerca do contido dos servizos sociais. Aínda que existe nas corporacións locais unha tipoloxía de axudas relacionadas coa cultura, formación, ocio ou planificación xerontolóxicas e afíns, no imaxinario colectivo, falar de servizos sociais agora é tratar asuntos crónicos e de difícil solución, como o aloxamento de persoas maiores e/ou dependentes que viven soas ou a ausencia de ingresos na unidade familiar para asumir os gastos máis elementais (vivenda, manutención, etc.), entre outros.

Algúns entrevistados confirman que é posible *recortar* no departamento de servizos sociais a través de actividades socioculturais que se desprazaban a un segundo plano de prioridade – recoñecendo non só a transversalidade das actuacións, senón que moitas accións estenden as competencias mínimas–, e a maioría non admiten falar de sectores prioritarios de actuación e perfil de usuario porque remarcan que a concellaría *ten a porta aberta a todos os veciños*. Pero é obvio que existen colectivos prioritarios con actuacións e programas específicos. Así mesmo, o envellecemento da poboación favoreceu o despregamento dunha importante carteira de prestacións destinadas a grupos de idade avanzada, e informes como o do Estado Social da Nación (2015), elaborado pola Asociación Estatal de Directores e Xerentes de Servizos Sociais, prioriza estes segmentos de poboación, constatando que os servizos que sofren maior retroceso son a axuda a domicilio e os servizos sociais básicos, incluíndo a atención á dependencia.

Os concellos están desbordados ante o aumento de casos de emerxencia social, e os obxectivos principais pasan por limitar a súa actuación, derivando nunha xestión ineficaz xeradora de dependencia económica, pasando pola clarificación do seu marco competencial. Gran parte dos entrevistados (técnicos, sobre todo) recoñecen que se asiste máis a unha época benéfico-asistencialista que a un recoñecemento ou adscrición de dereitos sociais na cidadanía. Son os técnicos, de formación tradicional en traballo social, os que lamentan a falta de liderado e estratexia para mellorar a prestación destes servizos públicos que, á súa vez, se volven insostibles para a facenda local.

O monopolio público dá paso á competencia de operadores privados como fórmula de previsión de servizos orientados á asistencia social. Esta competencia municipal está cada vez máis debilitada na oferta dalgúns servizos, porque supón unha gran planificación e responsabilidade deste tipo de servizos públicos (e que obedecen á necesidade de alcanzar o benestar social). Partindo deste suposto, pódense recoñecer novas formas de miopía de mercadotecnia, como o fallo ao considerar os cambios no contexto social en que se enmarcan os servizos sociais municipais (asincronía entre reforma local, cambios de xestión de pouco calado porque non se acompañan en todos os niveis administrativos e un contexto de crise). O equipo de profesionais das concellarías son as figuras principais na observación e análise da información necesaria para poder compartila e contrastala. Por outra banda, é necesario incidir na produción de investigacións destinadas a ilustrar con carácter socioeconómico as institucións públicas e entidades con ou sen fins de lucro. As circunstancias sociodemográficas en que a heteroxeneidade das demandas e o progresivo incremento dos extractos sociais abocados á cronificación da situación de dependencia pública limitan un servizo máis individualizado ou personalizado. Como factor público ou a nivel electoralista, os entrevistados subliñan que o traballo está dirixido á poboación en xeral e non a subgrupos, polo que marcan unha equivalencia irreal entre público potencial (cidadáns con necesidades homoxéneas) e universo total.

Non obstante, é absurdo totalizar estes servizos a unha colectividade global se a primeira distinción que se produce nos servizos públicos ofertados está entre individuos usuarios directos do servizo (demanda individualizada) e a cidadanía en xeral (demanda colectiva), que inclúe potenciais usuarios, aqueles que non sendo beneficiarios directos contribúen cos seus impostos a financiar os recursos sociais e coñezan ben a que se dedican os impostos de todos.

En todo caso, refutar a segmentación non é eludir a posta en marcha dun factor elemental na mercadotecnia, senón outro tipo de técnicas. Algúns dos políticos non son capaces, por exemplo, de determinar a fórmula da concellaría para saber se as actividades eran do agrado do público, e guíanse por datos tan volátiles e imprecisos como o número de participantes dunha convocatoria, caendo no erro de que ofrecen mellores calidades dos servizos por ser a Administración pública máis próxima. A opinión xeneralizada era que se estaban cronificando os problemas sociais e as concellarías non podían dar unha resposta óptima ás necesidades cidadás. Ao preguntarse sobre a prestación ou non de cada un dos servizos por parte do goberno local, os entrevistados inclúen explicitamente o método tradicional –é dicir, a través de empregados públicos– os acordos entre administracións, a contratación con empresas privadas ou entidades sen ánimo de lucro ou con asociacións de veciños.

3.2 Xustificando a presión fiscal: o prezo

Aplicar un prezo público, taxa ou imposto como a expresión do valor económico do servizo público subministrado pode ser visto como un marcador da calidade dentro do sector público; non obstante, a variable prezo dentro do dominio público, e máis en concreto nos servizos sociais municipais, adoita ser un factor secundario se se concibe en termos monetarios. Sobre todo, tendo en conta que estes servizos non reflicten o seu custo real e que a tendencia xeral é a percibir a *gratuidade do servizo* ou, no menor dos casos, a obter a través de entidades sociais un servizo similar ou case substituíble ao provisto polo sector público e criticar o pagamento de certos servizos.

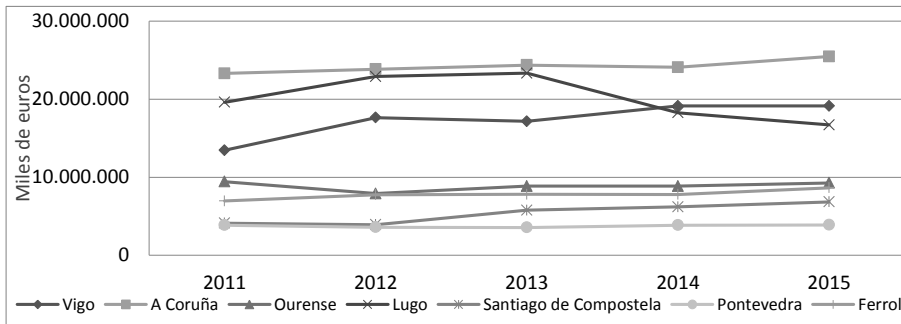
Para os entrevistados, o prezo do servizo é retido como un investimento que xera benestar ao conxunto da sociedade e non pode ser subestimado. É evidente que o aspecto lucrativo tropeza nesta materia e é preciso remarcar que tampouco se intenta a transformación do sector público en privado, senón reforzalo a través da aplicación deste concepto e crear sincronía coas demandas e as circunstancias sociodemográficas locais e o ámbito xeral.

A xestión de mercadotecnia pública proporciona ferramentas para mellorar o rendemento dos orzamentos municipais porque pode facer máis por menos. Efectivamente, non son estratexias que definan a medida en que se obteñen ingresos ou a asignación de partidas para as diversas políticas públicas, pero unha estratexia global de mercadotecnia permite optimizar estes recursos financeiros e ten efectos na xestión das decisións en materia social, como a previsión en materia de instalacións, ou determinadas necesidades que non son entendidas como prioritarias polos cidadáns e que se poden complementar mediante o financiamento de gasto social privado e xerar resultados doutro tipo (*e.g.* en materia de emprego).

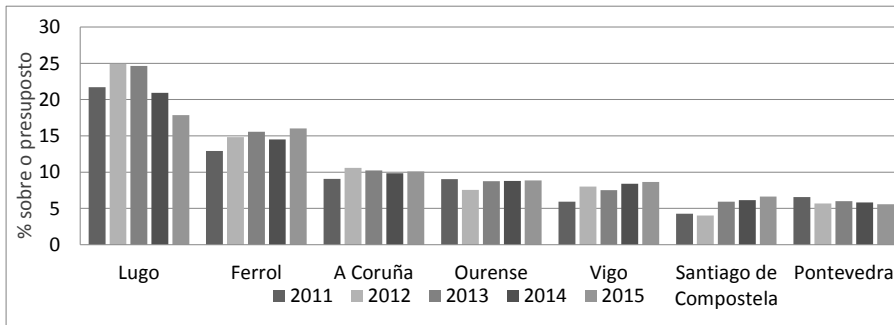
De media, a evolución da partida dedicada a “Actuacións de protección e promoción social” (véxase figura 1) sofre un estancamento nestes concellos, pero, como noutros ámbitos, en 2014 a tendencia negativa normalízase ou mesmo se xera un cambio de tendencia, cunha lixeira recuperación das partidas de forma leve ou moi leve nalgúns dos concellos estudados (A). A cidade da Coruña, malia ser a segunda cidade en tamaño de poboación, é a cidade que máis recursos económicos destina a servizos sociais municipais, seguida por Lugo, a cuarta máis poboada, que desde 2013 se desliga desta tendencia e en 2014 é superada polo orzamento de Vigo, ata entón nun terceiro posto. Así mesmo, estas tres cidades destacan por enriba das outras catro máis poboadas de Galicia, cuxos orzamentos se axustan e manteñen nun discreto segundo plano. Esta situación reflicte o feito de que o número de habitantes nas cidades non é indicador clave na determinación do orzamento e nel inflúen outras liñas de actuación gobernamentais.

Figura 1. Evolución da partida de “Actuación social” nos orzamentos (A) e porcentaxe do orzamento en servizos sociais (B) sobre o orzamento das 7 cidades (2011-2015)

A)



B)

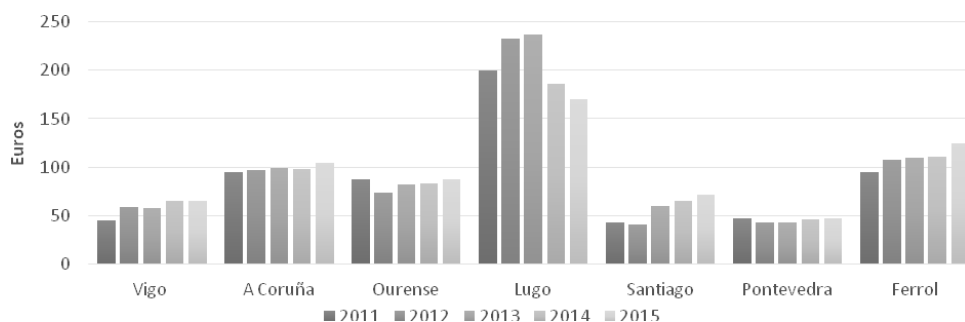


Fonte: Secretaría Xeral de Coordinación Autonómica e Local, Ministerio de Facenda e Administracións Públicas.

Aínda que o orzamento se reduce constantemente con respecto á proporción do orzamento destinado aos servizos sociais (B), o Concello de Lugo lidera o investimento en partidas dedicadas á protección e promoción social en 2011-2015. Segundo a análise do orzamento, en 2011 e 2012, o orzamento rolda o 25% sobre o total e supera o resto de cidades, a pesar da tendencia alcista dalgunhas delas. A edila luguesa reconece que esta porcentaxe tan alta no orzamento deriva da aposta pola inmersión local e era o cuarto orzamento en servizos sociais máis alto a nivel nacional. Así mesmo, a cidade supera o obxectivo marcado no preámbulo da Lei de servizos sociais de Galicia 2008⁶ do 7% dos orzamentos das administracións públicas competentes. Tan só Santiago de Compostela e Pontevedra reducen estas cifras arredor do 5-6% no período 2011-2015.

O mesmo que o orzamento total, con respecto á porcentaxe do orzamento relacionado cos servizos sociais municipais, o factor poboacional tampouco inflúe nesta proporción e, tras Lugo, a segunda cidade que máis destina a servizos sociais é Ferrol, seguida pola Coruña, Ourense, Vigo, Santiago e Pontevedra, respectivamente. Esta clasificación está en consonancia co volume medio de gasto municipal por habitante (figura 2), cunha redución, de novo en Lugo, e un incremento progresivo do gasto por habitante no resto de cidades desde 2013. Ademais, o orzamento sobre o que se edifica o novo sistema de competencias propias municipais pode chocar coa súa dimensión financeira.

Figura 2. Volume medio por cidadán do orzamento dedicado a “Actuacións de protección e promoción social” (2011-2015)



Fonte: Secretaría Xeral de Coordinación Autonómica e Local, Ministerio de Facenda e Administracións Públicas.

García Herrero *et al.* (2016), nun estudo da Asociación Estatal de Directores e Xerentes de Servizos Sociais, reflicte que Galicia é unha das comunidades autónomas cos orzamentos en servizos sociais máis baixos do país e, ademais, ten un dos custos unitarios do servizo máis elevados debido á orografía e dispersión xeográfica. Tamén se recoñece un aspecto positivo da xestión de servizos sociais que a converten nunha das máis eficientes: o equilibrio entre o gasto e a cobertura.

A complexidade dos servizos sociais municipais e o seu desbordamento competencial, a escasa coordinación autonómica en materia de accións sociais e o incremento de usuarios cun cadro de persoal e un orzamento limitados e reducidos ano a ano provocan o desespero, nalgúns casos, por parte dos entrevistados, que recoñecen que as partidas económicas de emerxencia social e as axudas monetarias directas ás persoas en risco de exclusión social son as maiores demandas a que se enfrontan os equipos directivos. Poucos admiten o aspecto negativo cara a programas finalistas e curtopracistas con pouca marxe de análise que cronican as situacións de dependencia económica dos cidadáns. Non se pode falar en todos os casos de decisións precipitadas, pero si de falta de anticipación ou planificación á conxuntura económica.

A excepción de Lugo, que mantén un discurso coherente en relación coa anticipación da crise, os demais concellos defenden o aumento do orzamento ou a reorganización do traballo (facilitando o número de beneficiarios de determinados programas pola modificación das bases

ou establecendo menos requisitos mínimos). Os concelleiros non teñen unha definición sobre o que se debe mellorar, recoñecen que as partidas finalistas poden aumentarse (só tres concelleiros mencionan a importante suba de impostos que isto supón) pero o proxecto a longo prazo convértese en inviable.

Por moito que o gasto se entenda como investimento social e non sexa visto desde unha perspectiva económica clásica (A Coruña, Santiago, Ourense), a crítica máis contundente é a facilitada pola técnica do Concello de Vigo: *non sacamos o máximo proveito ao diñeiro público e é unha falta de respecto cara ao cidadán*. Con esta situación, percíbese unha desmotivación ou un distanciamento sobre a cidadanía por parte dos administradores públicos, cando só dous entrevistados se refiren ao aumento das obrigas contributivas.

3.3 A distribución e a atención ás aspiracións locais

Os aspectos prácticos de todo o proceso desenvolvido na prestación dos servizos sociais municipais dependen da canle a través da cal estes servizos públicos son distribuídos á poboación local e, ademais, inclúen a perspectiva da mercadotecnia pública, responden ao recoñecemento de novas canles, sen esquecer este esquema de distribución vertical dos servizos sociais (Goberno central, autonómico e concellos). A unidade básica de referencia parte dos equipos de traballadores sociais (ETS) ou das unidades de traballo social (UTS), definidas segundo o plan concertado como a unidade administrativa e territorial que teñen como función primordial a atención aos cidadáns no seu acceso aos servizos sociais, a través dun servizo de información e orientación. A rede de prestacións ofertadas a través desta fórmula distribúese baseándose nos barrios e parroquias que integran a Administración periférica local.

A organización e distribución do traballo das concellarías está marcada por estes equipos que se trasladan ao espazo veciñal e acceden ao cidadán-usuario para coñecer as necesidades inmediatas, informar e administrar as características e prestacións dos servizos públicos. A canle de distribución é relativamente curta no caso estudado, xa que a maioría de servizos son adoptados desde a área municipal. Convén sinalar a relevancia do factor *lugar* en canto ao papel que representa no acceso dos servizos públicos e ámbito de actuación e programas coordinados. Esta proximidade non sempre é requirida como elemento de mellora do servizo, pois en ocasións en barrios e parroquias o factor social segue dominando a forma de xestión. Ademais, as barreiras espaciais converten a Administración local na primeira porta de entrada do cidadán que ten que asumir e responder polos posibles erros ou malas direccións da Xunta.

3.4 A empatía na servución: as persoas

A variable *persoas* é a que chega a determinar o uso dun servizo público porque se basea na relación emocional e na complicidade que ten o cidadán co traballador da concellaría, e é un dos elementos intanxibles do servizo público máis importantes (os prestadores do servizo son todos os que integran o persoal de contacto e, xeralmente, persoal sen mando). Sen tratar de situala por enriba doutras, cómpre remarcar a *teoría do afecto do intercambio social*, polo cal o persoal que desempeña este traballo xoga un papel fundamental debido ás percepcións subxectivas que esperta, xa que en moitos casos a elección do servizo entraña factores subxectivos como este, relacionados con aspectos cognoscitivos, emocionais e culturais.

Este persoal que traballa en contacto co público ten unha dobre tarefa para realizar no proceso de prestación do servizo: a de operador do sistema de *servución* (Eigler e Langeard, 1989)

previsto e a de axuste deste ás especificacións do usuario. A estandarización é case imposible nos servizos sociais municipais porque requiren de personalización, individualidade e discrecionalidade e os usuarios deben percibir estes valores. Ademais, os empregados (traballadores sociais, psicólogos, avogados, animadores socioculturais, educadores sociais...) traballan cunha proximidade cos usuarios que, en ocasións, poden discernir das normas legais porque estas poden producir un resultado distinto (Parrado Díez, 2015).

Un dos maiores problemas que sofre a concellaría é a taxa de reposición, que algúns entrevistados definen como *indignante* e unha *medida cínica* en tempos de crise e con necesidades sociais máis xeneralizadas. Todos os concelleiros recoñecen que se leva a cabo a prestación dos servizos con recursos limitados, especialmente a nivel humano e que a contratación de persoal é un tema preocupante, que orixina a externalización de máis servizos debido a esta sobrecarga desmesurada de traballo. A nivel autonómico, esta tendencia de descenso do persoal é paralela á evolución marcada a nivel nacional, aínda que as provincias da Coruña e Ourense son as que soportan unha caída máis significativa do número de empregados a nivel local.

Esta investigación permite comprobar a dicotomía entre dirección política e dirección administrativa. Ningún dos concelleiros critica o traballo realizado polos funcionarios. Aspecto distinto é a opinión dalgúns técnicos que recoñecen que o personaxe político alcanza un cargo que, en ocasións, excede as atribucións e competencias persoais. Resume este pesar un deles (mediante atribución reservada): *son eles os que se van dentro de varios anos, nós somos os que estamos aquí toda a vida e temos que soportar as decisións que tomen neste tempo*. Do mesmo modo, esta actitude pódese volver á directiva técnica e corpo de empregados públicos en xeral, que responden a unha iniciativa de perpetuidade de cargo entendida nos termos de insatisfacción, inmovilismo ou mesmo falta de vocación, e representa moitos dos valores negativos que se lle reprochan á burocratización da Administración pública.

3.5 Os procesos

O maior problema de autonomía do servizo público, o marco legal, é á súa vez a súa maior virtude, pois ao estar regulada a Administración local polo dereito público implica que, aínda que as administracións públicas teñen moitas máis restricións, controis e obrigas (*e.g.* transparencia e información públicas), gozan de contrapartidas e privilexios que non están ao alcance das organizacións privadas, como servizos exclusivos e monopolio do mercado ou falta de prezos directos que aseguren unha carteira de clientes (ou cidadáns-usuarios). Outro aspecto enmarcado dentro desta variable é a posibilidade de cambio e evolución dos servizos dos concellos grazas ás achegas directas dos cidadáns, tendo en conta o factor molestia cando é necesario corrixir un fallo, aínda que pode ser un feito perceptible na derivada electoral e o maior control social do goberno local por parte dos cidadáns.

3.5.1 Coordinación interadministrativa en servizos sociais?

Ao longo dos últimos anos, as corporacións locais son obxecto de miradas nas reformas da Administración pública –polo menos para clarificar por primeira vez as competencias municipais por lei, como demanda tradicional do municipalismo–, pero os intentos por introducir a gobernanza xeran a nivel académico un maior protagonismo dos concellos, porque esta adaptación ao novo escenario global e ás novas demandas sociais provoca o que Nabaskues (2003) denomina *municipalización da política do benestar*, xa que os concellos son os encargados de

especialización da súa axenda pública. Por todo iso, compréndese que esta parte do multinivel de goberno, a máis baixa na escala, é a que máis peso ten no cidadán. A todos estes elementos súmaselle a percepción de que as reformas lexislativas recentes (inspiradas en estratexias de mercadotecnia pública) non se trasladan na práctica de forma racional, e as tendencias ideolóxicas afectan á xestión dos servizos sociais municipais. Caos de xestión, *austericidio* ou falta de coñecemento da realidade social son versións dun mesmo proceder na reforma local percibidas polos dirixentes locais entrevistados como consecuencias inevitables da falta de contacto cos problemas reais dos cidadáns desde instancias executivas superiores ao ámbito local.

No aspecto terminolóxico, a excepción da Coruña e Santiago de Compostela, que empregan o concepto de *servizos sociais*, o resto de cidades utiliza unha terminoloxía abstracta como *benestar social*, e Pontevedra, que utiliza o apelativo *benestar social municipal*. O resto de cidades acompañan no departamento outras áreas relacionadas coa igualdade de xénero, a educación, a cultura e a normalización lingüística, os deportes, a saúde e a familia ou a xuventude.

As concellarías alivian os problemas da cidadanía e son os maiores achegadores de financiamento en servizos sociais, aínda que non lles corresponde a elas. A pesar da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, esta dinámica antóllase máis rixida do esperado para o lexislador estatal, que non ten o control que presupón no ámbito municipal. Esta posibilidade de asunción de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación na Administración local debe respectar os requisitos impostos no plan financeiro. Malia que a coordinación na Xunta se articula como garante orzamentaria, só os representantes políticos dos gobernos conservadores valoran a relación interadministrativa presente, aínda que en termos excesivamente personalistas: *a relación é magnífica porque coñezo as persoas que están na Administración e entón teño fío directo. Levanto o teléfono cando xorde un problema e búscanse solucións* (A Coruña).

Moitos dos representantes políticos de diferente signo critican a forma de traballo coa Xunta, porque negan o *feedback* e subliñan a politización desta relación. A concelleira de Pontevedra é a que mellor resume o sentimento doutros concellos socialistas: *a Xunta sabe que nós somos os que temos que dar as explicacións aos veciños e eles desde un despacho frío e hostil fan o que lles dá a gana para cadrar as súas contas e presentalas no Parlamento de Galicia. Ademais traballan dunha forma absolutamente unilateral, sen dar explicacións e sen contar en ningún momento co dano lesivo que pode ocasionar unha decisión que eles tomen desde arriba*. Todos os representantes políticos, a excepción do PP, critican a posición da Xunta, escudada na distancia física para actuar unilateralmente sen obedecer á realidade ou as críticas que fai a cidadanía pola prestación dun servizo público como este:

- *Se os outros niveis administrativos non responden, non irán a se queixar a eles, senón a nós, que somos os que senten máis próximos* (Ourense).

- *É difícil xustificarse ante un veciño que ves cara a cara, que tendo diñeiro e superávit no Concello non o podes axudar máis. Non é a prioridade agora pagar a débeda porque nestes tempos inflúe gravemente no investimento social* (Lugo).

Ambos os dous entrevistados lamentan a falta de información e a subsidiariedade en asuntos necesarios na Administración local. Así mesmo, a descentralización do sistema público de servizos sociais ao longo das últimas dúas décadas xera a redución dunha infraestrutura sólida propia autonómica para poder xestionar nuns meses todos os servizos sociais de atención primaria. Tanto representantes políticos do espectro de esquerdas como a dirección técnica critican non

só o volume impositivo, senón o desleixo e a elección de competencias municipais que marcan o devir tomando en mans do azar este servizo e que mantén esta lóxica coa consideración individual do termo emerxencia social. Moitos dos xefes de servizo lamentan que a *emerxencia social* sexa o único que se practica nos concellos, sen terse completado o pretendido sistema público de servizos sociais.

Ningún dos entrevistados confía en que a reforma local traia cambios positivos, e a maioría, entre xefes de unidade e edís, aseveran a continuidade da xestión en servizos sociais no plano local como eixe articulador dos servizos sociais comunitarios: non é o momento para iniciar unha reforma local deste calado e sinalan que afecta directamente á autonomía local. Así mesmo, compróbase unha preocupación pola capacidade de mellora dos servizos públicos, xa que as ideas relacionadas coa innovación da Administración pública se distorsionan ao chegaren á etapa política e son difíciles de proxectar no funcionariado público, que adoita rexeitar calquera cambio. Gran parte dos entrevistados recoñécenlle á Administración local o dereito suficiente para poder ter como competencia propia a prestación dos servizos sociais, polo menos comunitarios (aínda que máis definida do que estivo), e non como unha competencia *envenenada* que crea expectativas e asenta dereitos sociais locais aos cidadáns que non se poden alcanzar, tanto pola falta de independencia como pola carga impositiva que supón.

3.5.2 A perspectiva da avaliación

Durante a realización das entrevistas, constatouse o descoñecemento das técnicas de avaliación dos servizos sociais municipais por parte da dirección política. Moitos evaden as preguntas, ofrecen respostas indirectas e escúsanse nos tecnicismos do proceso administrativo para trasladar a mesma pregunta aos seus xefes de servizo (aínda que ten que ser unha prioridade que os concelleiros, en canto cumpren o papel de xestores públicos, escoiten, observen e detecten os problemas dos servizos). Nun único caso, sublíñanse o desinterese e a indiferenza pola pregunta, recalcando que na web municipal *está todo moi ben explicado*.

Certamente, a evasión deste asunto e a forma de esquivar, por exemplo, como se mide a satisfacción dun servizo público, a calidade percibida ou como é valorada a imaxe do servizo polos diferentes públicos constatan o descoñecemento no uso de técnicas de avaliación e, indirectamente, os propios resultados administrativos baseados nos conceptos de eficiencia, eficacia e economía, ao non relacionar os recursos e orzamentos no proceso de xestión como algo necesario de coñecer por parte da dirección política. Algunha concelleira afirma que a calidade percibida dun servizo non é tanxible nin se pode estudar e, outros, a minoría, intentan responder argumentando que o factor de avaliación fundamental de éxito dun servizo público é o número de persoas que se inscriben nas accións da concellaría. Trátase da Administración pública tradicional, un exemplo de miopía de mercadotecnia, e unha inexistencia de medición do servizo en termos de mercadotecnia, e non se está a actuar en busca da excelencia nas políticas de benestar e na calidade de vida dos cidadáns. Outra resposta común por parte dos concelleiros ten que ver con *gastar todo o orzamento no que se tiña que gastar, pero entendendo o gasto como un investimento*. Por así dicilo, a *postución* ou os cambios organizativos para a mellora continuada dos servizos (Puig, 1998) son reducidos a percepcións do persoal de contacto e o número de cidadáns que acceden ao servizo, en lugar de valorar como o servizo facilita a solución/resposta das necesidades a que se enfronta.

A dirección técnica define o traballo de avaliación como *unha batalla* coa dirección política e non conciben que en todos os casos das cidades se establezan uns obxectivos previos e estratéxicos nas concellerías e, se se fan, están limitados ao mandato de catro anos. A función tecnocrática aposta polo rendemento da organización a través de obxectivos e metas, para obter resultados concretos no excesivo fincapé en normas e procesos organizativos. Ademais, valoran certos indicadores *para avalialo todo e baseándose nesa avaliación poder programarnos para o ano seguinte* (atribución reservada). Non obstante, existe unha imposición de metas irreal.

O volume de traballo e a dificultade de proporcionar unha resposta institucional axeitada xeran frustración nos técnicos locais, que sinalan que o problema máis importante é, da imprecisión nos obxectivos da concellaría, a inestabilidade dos gobernos locais, que buscan medidas populistas que permitan o mantemento no poder sen precisar solucións. Confírmanse grandes carencias na dirección política dos servizos sociais nestas cidades sobre mercadotecnia dos concelleiros e unha reacción rápida cara a prioridades sociais cando poden percibir a ameaza de perder as eleccións. É máis, por norma xeral, non están adaptados ás exigencias dun posto desta envergadura e, sempre que as argumentacións baseadas en valores e exemplos non sexan sólidos, subliñan que os seus estudos ou as súas carreiras profesionais non están relacionados cos servizos sociais (*É que, a ver, eu veño do mundo de...*).

3.5.3 Externalización en servizos sociais municipais

Os cambios que os entes locais poden sufrir nos próximos anos poden alterar a relación entre os usuarios e a Administración local e, á súa vez, mellorar a prestación do servizo, partindo de ferramentas de eficacia e produtividade, adaptación ás aspiracións e demandas sociais, planificación estratéxica, calidade ou democracia participativa, nunha época en que se perpetúa a crise económica. Moitas asociacións e/ou fundacións locais desenvolven un traballo intercooperativo co municipio desde a autonomía de ambos os dous a través de convenios e comparten unha visión similar coa concellaría sobre os asuntos sociais a tratar enfocados na mellora da calidade de vida dos veciños. Entre a concellaría e as entidades sociais desenvólvese un diálogo continuo a través de negociacións e pactos de traballo relacional, enfocados na coprodución e na prestación dos servizos públicos.

A pesar da literatura ligada á externalización dos servizos públicos, as opinións persoais dos entrevistados arredor da externalización de servizos públicos (malia que era un aspecto asentado dentro da Administración pública) están moi polarizadas. Por un lado, a xustificación principal para a introdución de xestión mixta está motivada pola incapacidade de recursos humanos e de instalacións no concello que fan máis difícil a cobertura (Lugo, Ourense, Vigo, Ferrol, Santiago), así como o abaratamento dos custos (Ourense). Outro aspecto é o de que a Administración pública non garante a especialización de determinados servizos e, en certos casos, unha entidade social que traballa cun colectivo concreto de persoas para atender de forma máis óptima as necesidades dos veciños (Pontevedra, Lugo, Ourense, A Coruña).

De igual xeito, outros entrevistados teñen unha opinión máis pétreca sobre o mantemento desta xestión relacional: *a Administración pública non é capaz de manter por si mesma o actual sistema público de servizos sociais. Malia que a titularidade debe ser sempre pública, temos que contratar empresas privadas porque non temos medios persoais e temos que externalizar algúns servizos recorrendo ás empresas privadas ou entidades sociais* (técnica de Ferrol). Os entrevistados evocan convenios ou concertos en servizos como teleasistencia ou planificación xerontolóxica (residen-

cias ou sistemas alternativos de aloxamento) como as actuacións en servizos sociais municipais máis idóneas para a externalización de servizos. A observación máis interesante do proceso de externalización no sector público é a ofrecida pola técnica do Concello de Vigo, que recoñece que *a Administración pública non necesitaría externalizar ningún servizo se se aplicasen as técnicas de mercadotecnia correspondentes; algunhas cousas que se fixeron non terían por que se se tivese valorado a misión/visión e estudado o mercado.*

3.5.4 O reto da transparencia no municipalismo galego

Salerno (Tornos e Galán, 2000: 175) retrocede ata a orixe divina do poder marcado polo absolutismo e o reproche kantiano a favor da publicidade das normas, para situar o paso cara á idea da transparencia nas decisións políticas como garantía fronte ás decisións aleatorias e persoais do poder estatal. Do mesmo modo que a transparencia se converteu desde entón nunha aspiración na Administración pública aínda en proceso de construción, ten que ver, sen ser previsto ata séculos despois, no conxunto de estratexias que agora se asocian á mercadotecnia pública, que permiten potenciar as relacións entre institucións públicas e o cidadán, o mantra repetido ao longo desta investigación.

Neste aspecto, os concelleiros son os máis implicados nesta modernización, aínda que son os técnicos os máis sensibilizados co exceso de informatización dos trámites e a escaseza de medios para desenvolver as medidas. Así mesmo, a representante política de Pontevedra recea das medidas de informatización da estrutura administrativa e compara o proceso cunha *transparencia de prospecto médico*, entendendo a excesiva información descontextualizada e de difícil comprensión. Os entrevistados asocian a transparencia á publicación de información institucional e organizativa (organigrama, perfil e traxectoria profesional dos políticos, actas e acordos de órganos de goberno, retribucións a altos cargos e responsables máximos, declaracións anuais de bens e actividades, coñecer o resultado das accións levadas a cabo, etc.) na web e gran parte dos concelleiros aseveran que a Administración local se adianta ás exigencias da lei estatal e *a nivel de transparencia está todo subido na web*, reducindo a transparencia ao ámbito informático.

Este concepto de transparencia queda acoutado ao ámbito económico e financeiro dos asuntos en que incide a lexislación estatal da materia nestes momentos de crise económica. De feito, a concepción da transparencia é reduccionista e non se valoran outros ámbitos relacionados e máis doados de aplicar, como dispor de información de contacto actualizada na web. Neste debate pueril sobre o contido de transparencia na súa páxina web, reflíctese que non só Pontevedra suspende nos estándares de Transparencia Internacional España, senón que na última edición dispoñible de 2014 empeoran as puntuacións das sete cidades con respecto a 2012 e só Vigo e Ourense teñen mellores datos que a media nacional.

3.6 As evidencias físicas das concellarías de servizos sociais

A Administración local debe coidar e buscar un certo equilibrio en todas as percepcións relacionadas coas evidencias físicas, porque o usuario debe sentir que está personalizado para el, coa calidade de lograr as súas expectativas sobre o servizo, e son cuestións clave para a calidade e a satisfacción do servizo, como o coidado do local e os lugares no primeiro contacto entre o usuario e o servizo (acceso ás oficinas e instalacións aptas para persoas con discapacidades), unha arquitectura cálida, a luz, os mobles, os horarios e as esperas (horas de apertura adaptadas ao horario laboral da poboación), as escoitas (a capacitación técnica do persoal técnico que

presta o servizo para transmitir ao cidadán un servizo público de calidade a través de cortesía, amabilidade e formalidade), o acompañamento a través do proceso de uso do servizo (instrucións, formularios ou comunicacións comprensibles ao cidadán medio e unha linguaxe adaptada ás necesidades dos usuarios), etc.

A localización é importante e o acceso aos servizos debe ser o máis doado posible para o cidadán. Dos concellos estudados, as concellarías de servizos sociais están deslocalizadas e situadas en edificios públicos no centro da cidade e moi próximas á casa consistorial en todas as cidades. A excepción márcana Vigo e Lugo, que dispoñen de oficinas técnicas e de atención aos cidadáns no edificio central. En termos de comodidade para a cidadanía e control social, a mellor opción para o acceso aos servizos sociais pode ser a entrada no edificio central local. A amplitude e o número de oficinas permite que nos puntos de prestación de servizos o persoal se adapte ás necesidades específicas dos cidadáns para satisfacelas mellor, sempre atendendo á idea de que o funcionamento en rede da concellaría debe manter uns estándares para homoxeneizar os procesos, os gastos e as calidades (Puig, 1998).

É común que as grandes cidades descentralicen as dependencias consistoriais por razóns de tamaño e espazo, a medida que os servizos públicos que ofrecen son máis numerosos e complexos. Os únicos entrevistados que dan prioridade á intimidade dos usuarios no seu acceso aos servizos sociais son os representantes de Ourense, que recoñecen que ata había algúns anos as instalacións de atención ao público estaban desfasadas ou anticuadas. En todos os casos estudados, o contacto presencial e/ou telefónico é o acceso principal de comunicación dos cidadáns coa concellaría.

Así mesmo, a maior crítica que declaran os entrevistados é o aspecto burocrático da concellaría relacionado con trámites que deben cumprirse. Igualmente, a subordinación autonómica e a tutela das entidades locais obrigan a presentar cada ano un plan económico-financieiro xustificando os gastos da concellaría baseándose na previsión de recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira. Todos os entrevistados aclaran que é un aspecto fundamental pero que limita a atención aos usuarios, atrasa os tempos e afasta da realidade social os traballadores dos concellos.

3.7 A comunicación local como variable promoción

É necesario incidir no reducido coñecemento práctico de estratexias de xestión pública asociadas á mercadotecnia, exceptuando os técnicos e un mando político das dúas cidades máis poboadas de Galicia (Vigo e A Coruña). En liñas xerais, a mercadotecnia queda reducida á variable *promoción* ou, máis en concreto, á publicidade. A mercadotecnia pública local é entendida como o proceso de información pública da Administración local e é aceptada nestes parámetros. Perdura a asociación do gabinete de comunicación como o único referente de mercadotecnia ou comunicación do concello capaz de relacionarse co cidadán. Todos os entrevistados asocian a mercadotecnia como un elemento dentro do sector privado, aínda que puntualizan que está implantado dentro da Administración pública e considérano integrado como ferramenta propia do departamento de comunicación para a estratexia comunicativa do goberno local.

Os mandos técnicos son os máis remisos a opinar sobre a comunicación corporativa do concello, incidindo en que eses asuntos escapan das súas competencias profesionais. De feito, a técnica de Lugo recoñece directamente que, *dada a situación socioeconómica en que vivimos, páreceme que temos que dar prioridade ao sistema de atención de emerxencia e non á mercadotecnia*. Subxace un receo ao labor que se desempeña no departamento de comunicación, que perciben

como servizo máis próximo aos intereses e obxectivos políticos, no que se sitúa esencialmente a falta de coñecemento da actividade desempeñada neste dentro da estrutura corporativa como peza estratéxica da composición política.

Estase a recoñecer implicitamente a falta de independencia de medios de comunicación, especialmente os locais, que son un altofalante do traballo político desenvolvido na concellaría. Os concelleiros interpretan con total normalidade o feito de que todo o publicable é susceptible de aparecer nos medios aos poucos días e destacan a naturalidade coa que se concibe esta dependencia dos medios de comunicación. A figura tradicional do *goalkeeper* nas redaccións trasládase ao responsable de comunicación do concello, e o poder de decisión dos medios locais é moi reducido na selección de feitos noticiais. Trátase dunha relación simbiótica, xa que as campañas institucionais xeran ingresos moi importantes aos medios.

4 CONCLUSIÓNS: A PERSPECTIVA PREHISTÓRICA DA MERCADOTECNIA NA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GALEGA

Este estudo bota por terra algunhas ideas preconcebidas e xeneralizadas, como a de que a mercadotecnia pública é un feito xeneralizado nos gobernos locais, e a dificultade de desenvolver medidas está máis relacionada co contexto competencial do réxime local que coa posición pétreo de moitas figuras clave para a difusión desta lóxica de *marketización*. Ademais, a natureza política do goberno tampouco inflúe no impacto da mercadotecnia pública e existe unha abundante tradición social municipal que choca cos pretendidos cambios impostos pola reforma local.

Aínda que a tendencia dos entrevistados é dubidar da capacidade da mercadotecnia pública como instrumento de xestión dos servizos sociais municipais, os cargos políticos son máis receptivos ao uso desta en canto vinculan a concellaría que dirixen co departamento de comunicación do concello, que se converte nunha oficina interna encargada de realizar as tarefas máis propias do que se corresponde coa variable promoción do marketing mix. Para eles, existe unha marcada incapacidade para definir os obxectivos da súa concellaría en canto propósitos derivados da liña da comunicación pública, polo que o tamaño destes concellos habilita a disposición dun profesional da comunicación encargado de personificar as carencias dos políticos nestes asuntos.

Á vista deste estudo, pódese comprobar como a aplicación da mercadotecnia é residual nestas concellarías e deriva da acción política. Persisten na dicotomía público/privado e inciden en que a regulación e a lexislación limitan este tipo de procedementos, malia que se insinúa que, dentro duns parámetros, a mercadotecnia é fundamental para a vida pública actual e para mellorar as relacións coa cidadanía. A algúns (concelleira de Vigo, técnicas de Lugo e Ourense) directamente non lles parece apropiada e apuntan a inviabilidade desta actividade na Administración local, aínda que gran parte dos entrevistados destacan as súas posibilidades e, sobre todo, a gran maioría era capaz de facer autocrítica e apuntan deberes das concellarías para mellorar os servizos ou a atención ao cidadán (especialmente, de cara aos comicios municipais e á formación dun novo goberno municipal).

Os inconvenientes directos están no escaso espírito de mercadotecnia que presentan os altos cargos das concellarías de servizos sociais. Non se potencian os estudos de actitudes e mentalidades do público e non existe unha preparación técnica do persoal *ad hoc*.

A mercadotecnia pública permite reducir a brecha entre a percepción cidadá e os *outputs* sociais. Os servizos sociais municipais preséntanse dentro dun marco lexislativo escasamente regulado e cun catálogo inconcreto, sendo o obxectivo da concellaría o de preservar e incrementar o benestar colectivo da comunidade. De todo iso afirmase que a liña de cambio asimilada dentro dun proceso de modernización e innovación adoptado no marco da autonomía local está baseada en decisións persoais e políticas que, en ocasións, coinciden coas ferramentas de mercadotecnia. As concellarías marcan a idea de transversalidade nas concellarías porque velan polo benestar comunitario, xerando un discurso destinado a deshoxeneizar o seu *target* e negan a segmentación do mercado por non excluír ningún cidadán, polo que non delimitan as prestacións concretas. Coa información analizada, poderíase situar o concepto de mercadotecnia nunha fase de transición na integración plena na xestión pública, xa que se considera un factor exógeno do sector público.

Por iso, na Administración local galega aínda non se pode falar dunha fase de consolidación da mercadotecnia pública, senón dunha fase inicial de desenvolvemento, polo menos na concellaría de servizos sociais. A concreción cara ao sector dos servizos sociais segue xerando debates que, a nivel académico, se superaron grazas á ampliación do concepto de intercambio e ás ideas derivadas da mercadotecnia social, entre outros. Pero non só o descoñecemento das técnicas de mercadotecnia pública a nivel local é xeneralizado, senón que ambos os dous sectores da dirección municipal destacan que a mercadotecnia pode ser vista como inmoral e un obstáculo no sector público en asuntos relacionados cos servizos sociais. Aínda que nesta área social o estudo do servizo público e a súa xestión é máis complexo, a asociación *mercadotecnia-promoción* é ideal para os entrevistados en departamentos municipais relacionados cos actos culturais ou o turismo (asocian un uso comercial dos problemas e necesidades sociais). Esta relación coa variable promoción implica a comercialización das proclamas políticas, e a mercadotecnia é vista pola dirección administrativa como unha ferramenta de influencia na opinión pública do desenvolvido na concellaría.

Así mesmo, a xestión caracterízase pola falta de implicación en procesos modernizadores da Administración pública e a auténtica gobernanza local. Os personalismos están moi presentes nun cargo derivado da elección do alcalde (algúns dirixen o seu traballo como unha engrenaxe dentro do proxecto do goberno local personalizado na figura do rexedor) e para o que acaban recoñecendo de forma implícita que teñen carencias, xustificadas nalgúns a derivar as cuestións formuladas ao equipo técnico ou a recoñecer que os seus estudos ou carreiras profesionais non están asociados aos servizos sociais.

5 ANEXO: GUIÓN DE CUESTIONARIO DE ENTREVISTAS

Xerais

1. Descrición estrutura administrativa/servizos.
2. Cambios na calidade de vida dos cidadáns na última década (a mellorar, o mellor).
3. Reforma local: valoración previa, melloraranse os servizos e expectativas dos cambios de aquí a 5 anos. Obxectivos primordiais esta lexislatura e onde incidir nos próximos anos.
4. Coordinación con Xunta ou Deputación en RRHH e económicos. Autonomía suficiente para iso? Colaboracións subscritas nestes anos.

5. Como definiría a mercadotecnia? Actitude cara á mercadotecnia? A que se asocia? Como cre que se debería aplicar na concellaría? Deben existir límites? Posibles aplicacións na AP local? Por que?

6. Medidas desenvolvidas a nivel de transparencia.

Variable produto

1. Uso da TIC e motivos que as impulsan (redución de tempos administrativos, incremento da participación cidadá, etc.). Importancia da web municipal.

2. Estudo de necesidades sociais da cidade. Como se priorizan unhas demandas sobre outras.

3. A demanda municipal.

4. Utilidade/efectividade/fiabilidade do servizo.

Variable prezo

1. Cálculo do custo efectivo (modo de estudo).

2. Adecuación das continxencias económicas (procedencia das subvencións para o financiamento de servizos públicos, dependencia interadministrativa, medios persoais) e necesidades dos cidadáns.

3. Influencia do prezo público sobre +/- demanda cidadá. Xestión eficiente/efecto sobre financiamento local e autonomía financeira/procedencia fondos.

Variable distribución

1. Grao de penetración e satisfacción dos cidadáns.

2. Distribución e localización das instalacións.

Variable promoción

1. Obxectivos de comunicación municipal en servizos sociais (difusión das actividades, comunicación de asuntos impopulares).

2. Como obteñen información os usuarios. Perfil de usuarios?

3. Relación particular entre concelleiro-medios de comunicación e presenza do concelleiro e concellaría en RRSS (interactuarse nas RRSS, cal é a rede social que máis utilizan).

Variable persoas

1. Traballadores. Limitación de medios persoais? Como afectan os cambios legislativos á situación laboral dos empregados públicos.

2. Relación entre empregados públicos e figuras políticas. Como colaboran no deseño e organización dos SSM (incentivos para desenvolver o seu traballo?).

3. Trato que dispensan/sensibilidade cara ao servizo público.

4. Implicación dos cidadáns e promoción da participación cidadá (existe regulamento?)

Variable procesos

1. Avaliación dos obxectivos/calidade do servizo. Se se recolle algún tipo de información sobre a calidade dos servizos aos usuarios dos SSM.

2. Comunicación clara/trato que dispensan (orientadas ás necesidades dos potenciais usuarios).

3. Xestión idónea/adecuada dos servizos sociais (pública/privada/mixta).

Variable evidencias físicas

1. Accesibilidade física/temporal aos servizos e dependencias (instalacións con capacidade suficiente e adaptabilidade ao tipo de servizo, ambiente, sinalizacións, accesibilidade para os colectivos de potenciais usuarios).
2. Canles de acceso ao servizo (presencial, telemática, telefónica).

6 BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil Gómez, J. et al. (ed.) 2003. *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*. Tegui: Fundación César Manrique.
- Arenilla Sáez, M. et al. 2014. *Administración 2032: teclas para transformar la Administración Pública española*. Madrid: INAP.
- Asensio Romero, P. 2008. *Marketing municipal*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Bañón i Martínez, R. e Tamboleo García, R. 2014. *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Barbu, A.M. 2011. «Public Sector Marketing: Importance and Characteristics», *International Journal of Economic Practices and Theories*, 1 (2), 58-64.
- Bassols, M. et al. 2011. *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Barcelona: Anthropos Editorial, Colección Pensamiento Crítico.
- Belda Pérez-Pedrero, E. 2014. *Los derechos de las personas y las funciones del Estado como límite a la supresión de instituciones. La crisis económica y la reforma del Estado, Cuadernos y Debates*, n. 23. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia.
- Betegón, J. y Páramo, J.R. 2013. *Derecho, confianza y democracia*. Albacete: Editorial Bomarzo.
- Booms, B.H. e Bitner, M.J. 1981. «Marketing strategies and organization structures for service firms», in J.H. Donnelly y W.R. George (eds.), *Marketing of Services*. Chicago, IL: Conference Proceedings: American Marketing Association, 47-51.
- Campos Daroca, J. 2014. *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local*. Barcelona: Wolters Kluwer.
- Chías, J. 1995. *Marketing Público: por un gobierno y una administración al servicio del público*. Madrid: McGraw-Hill.
- Criado Grande, J.I. e Rojas Martín, F. (eds.) 2013. *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto. Colección Obres Digitals, 15*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Denhardt, R.B. e Denhardt, J.V. 2000. «The New Public Service: Serving rather than Steering», *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.
- Díaz Lema, J.M. (coord.) 2014. *Sostenibilidad financiera y Administración local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Dunleavy, P., Margetts, H. e Tinkler, J. 2005. «New Public Management is Dead. Long Live Digital-Era Governance», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494.
- Eiglier, P. e Langeard, E. 1989. *Servucción. El marketing de servicios*. Madrid: McGraw-Hill.
- Eshius, J., Braun, E. e Kilijn, E.H. 2013. «Place Marketing as Governance Strategy: An Assessment of Obstacles in Place Marketing and Their Effects on Attracting Target Groups», *Public Administration Review*, 73 (3), 507-516.
- García Herrero, G.A. et al. 2016. «Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales» [en línea]. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. http://issuu.com/directorasgerentes/docs/folleto_indice_de_c_2015/1?e=7134924/32928044 (2-01-2017).
- Gilmore, A. 2003. *Services Marketing and Management*. Londres: SAGE.
- Kaplan, A. e Haenlein, M. 2009. «Rapprochement entre le marketing et l'administration publique: vers une compréhension globale du potentiel du marketing public», *Revue Française du Marketing*, 224 (4-5), 49-66.
- Kotler, P. e Lee, N. 2007. *Marketing en el sector público*. Madrid: Pearson.
- Lauterborn, R. 1990. «New Marketing Litany: Four Ps Passé: C-Words Take Over», *Advertising Age*, 61 (4), 26.
- Levitt, T. [1960] 2011. «La miopía en el marketing», *Harvard Business Review*, 86-98.
- McCarthy, E.J. 1960. *Basic Marketing: A Managerial Approach*. Homewood: Richard D. Irwin, Inc.
- Moorthi, L.R. 2002. «An approach to branding services», *Journal of Services Marketing*, 16 (3), 259-274.

- Nabaskues, I. 2003. *Globalización y nueva política local*. Basauri: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Ozanne, J.L., Corus, C. e Saatcioglu, B. 2009. «The Philosophy and Methods of Deliberative Democracy: Implications for Public Policy and Marketing», *American Marketing Association*, 28 (1), 29-40.
- Parrado Díez, S. 2015. *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pascual Esteve, J.M. 2011. *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pasquier, M. e Villeneuve, J.P. 2012. *Marketing management and communications in the public sector*. Londres: Routledge.
- Puig, T. 1998. *Manual para la Producción de los Servicios Municipales: La Construcción de los Servicios para la Calidad de Vida desde las Necesidades de los Ciudadanos o Cómo Usar el Marketing en los Municipios*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Tigănas, A., Ticlău, T., Mora, C. et al. 2011. «Use of Public Sector Marketing and Leadership in Romania's Local Public Administration», *Revista de Cercetari Si Interctie Socială*, 34, 212-233.
- Tornos Mas, J. e Galán Galán, A. (coords.) 2000. *La comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid/Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Villoria, M. 1996. *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Tecnos.
- Villoria, M. et al. 2012. «Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A Study of Public Perceptions in Spain», *Public Administration Review*, 73 (1), 85-94.
- Wymer, Jr., W.W. 2004. «Use Social Marketing Strategies to Reform Social Policy: A Lesson from British History», *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 12 (2), 149-158.

NOTAS

- 1 Disponible en liña en: <https://www.ama.org/AboutAMA/Pages/Definition-of-Marketing.aspx> (26-04-2017).
- 2 O crecemento da mercadotecnia social, como a propia disciplina xeral, é paralelo ao desenvolvemento das sociedades modernas e está vinculado á aplicación de grandes reformas políticas e sociais. Wymer (2004) expón a importancia que ten esta perspectiva na área pública na evolución do traballo infantil e feminino nas minas de carbón en Inglaterra: durante as British Poor Laws os orfos menores de 13 anos eran obrigados a traballar case como escravos e as mulleres con ese traballo desligábanse da imaxe de muller desprotexida marcada pola época vitoriana, e tiñan unha imaxe máis masculinizada. Responsables públicos como Lord Ashley definiron este problema e buscaron solucións só porque, como comenta o autor, era contrario aos valores dos grupos de presión.
- 3 Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, BOE do 30 de decembro de 2013, n. 312, 106430-106473.
- 4 Lei 29/2005, do 29 de decembro, de publicidade e comunicación institucional. BOE do 30 de decembro de 2005, n. 312, 42902-42905.
- 5 Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, BOE do 10 de decembro de 2013, n. 295, 97922-97952.
- 6 Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia. DOG do 18 de decembro de 2008, n. 245, 22522-22548.