

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

Universidad 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 supuña 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: el *marketing* público en la perspectiva de la reforma local en Galicia. 2 Las siete ciudades gallegas en perspectiva local. 3 Las concejalías de servicios sociales frente al *marketing mix* municipal. 3.1 El producto en la competencia municipal. 3.2 Justificando la presión fiscal: el precio. 3.3 La distribución y la atención a las aspiraciones locales. 3.4 La empatía en la servucción: las personas. 3.5 Los procesos. 3.5.1 ¿Coordinación interadministrativa en servicios sociales? 3.5.2 La perspectiva de la evaluación. 3.5.3 Externalización en servicios sociales municipales. 3.5.4 El reto de la transparencia en el municipalismo gallego. 3.6 Las evidencias físicas de las concejalías de servicios sociales. 3.7 La comunicación local como variable promoción. 4 Conclusiones: la perspectiva prehistórica del *marketing* en la Administración pública gallega. 5 Anexo: guión del cuestionario de entrevistas. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: EL *MARKETING* PÚBLICO EN LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA LOCAL EN GALICIA

Aquellos refraneros populares referidos a que el tiempo pone a cada uno en su lugar, o que algo habla por sí solo, pueden asociarse a todo lo que no debe hacerse en el sector público. Es la cara opuesta al *marketing* público, porque no se puede dejar nada al azar; todo comunica, incluso *no comunicar*. En este mundo de percepciones, lo que un ciudadano advierta de la Administración pública (y gobierno) está fuertemente influido por otros factores y, en ocasiones, los empleados y gestores públicos no son conscientes de los efectos que tiene la ausencia de información en los ciudadanos. En este sentido, este trabajo busca dar a conocer en qué situación se encuentra la gestión del *marketing* público en las entidades locales gallegas y se describe la gestión de los servicios sociales municipales durante el periodo analizado en torno a las exigencias de directivos políticos y técnicos.

Este estudio ofrece un análisis exploratorio en torno a las 7 P del *marketing mix* del sector público (*producto, precio, distribución, promoción, personas, procesos y evidencias físicas*) en las siete principales ciudades de Galicia, en donde se dan las mejores condiciones de partida para aplicar con éxito las estrategias de *marketización* en las concejalías de servicios sociales durante la legislatura 2011-2015. A nivel teórico, los orígenes del *marketing* público tuvieron cabida en las teorías de la nueva gestión pública (marcando el papel del político/gerente y los servicios al ciudadano/cliente), si bien este paradigma ha sido superado por otros conceptos como el nuevo servicio público o la nueva gobernanza pública, aproximaciones dentro de la ciencia política hacia la legitimación del poder de la ciudadanía vinculada a la dignidad (Alguacil Gómez *et al.*, 2003) y la posibilidad de flexibilizar el sector público (Pascual Esteve, 2011: 71).

En vistas de esta nueva formulación donde la comunidad y la ciudadanía penetran como personajes principales, los teóricos construyen el término nuevo servicio público asociado a la gobernanza, debido a la necesidad de reconceptualizar ese campo y significar un paso más frente a la nueva gestión pública, aunque otras voces niegan la existencia de una nueva gestión pese a que se anunciase la obsolescencia de este paradigma. En cuanto al nuevo servicio público, el término está vinculado a la concepción del ciudadano no sólo como un consumidor de servicios públicos, porque se le reconoce que es una figura portadora de derechos y deberes en

el conjunto de la sociedad y el impulso en la implicación de los procesos públicos. Por tanto, los servicios públicos que se proporcionan están encuadrados dentro del contexto y realidad actuales como una infraestructura social, física, económica, mediática o propia de infraestructuras del gobierno, convirtiéndose en una extensión de las virtudes que se espera que tengan todos los ciudadanos en la democracia (Denhardt y Denhardt, 2000).

Indicar como única una definición concreta de *marketing* es imposible, porque gran parte del mundo académico se ha aventurado a presentar su propia interpretación (Kotler, Shaw, Sparling, Copeland, McGee y Shapiro, Mazis, Andreasen, Morgan, etc.), por lo que sería pura redundancia ahondar en la polisemia de definiciones en este trabajo. A nivel general, la mayoría de académicos y profesionales de *marketing* tienen como referente en este debate conceptual la definición presentada por la American Marketing Association¹. Tras un debate marcado por la apertura del *marketing* a otros sectores como a las administraciones públicas, la definición de octubre de 2007 fue conservada en los mismos términos con un nuevo ajuste en julio de 2013, quedando delimitado el *marketing* como *la actividad, conjunto de instituciones y procesos para crear, comunicar, entregar e intercambiar ofertas que tienen valor para los consumidores, clientes, socios y la sociedad en general*.

Autores como Booms y Bitner (1981), Moorthi (2002) o Gilmore (2003) definen las 7 P que, a mayores de los cuatro elementos del *marketing mix* (*producto, precio, promoción, distribución*), incluyen las variables: *personas, pruebas físicas y procesos*. Se considera las 7 P como una alternativa más apropiada para valorar las estrategias de *marketing* en el sector público y los nuevos intercambios producidos en un mercado digitalizado, que tiene en cuenta a las emociones y las personas. Y, desde la perspectiva de la filosofía de *marketing* orientada a los clientes, se pueden mencionar las 4 C (Lauterborn, 1990): *necesidades y preferencias del cliente, coste para el cliente, comodidad y comunicación*. La aparición de todas estas etiquetas revela las limitaciones de la aproximación propuesta por McCarthy (1964), especialmente en lo relativo a su aplicación en la economía de servicios y en el ámbito público.

Algunos autores como Kotler, Bagozzi o Hunt inician estudios sobre la idea del proceso social, a la que se le incluyen otros conceptos relativos como el del *marketing* social y estratégico². Por ello, no es muy descabellado vincular *marketing* público y social en el mercado de los servicios sociales, pese a algunas críticas y oposiciones que se puedan dar en esta unión. Ambas estrategias dentro del *marketing* se pueden producir en las instituciones públicas y, mientras unas se centran en el intercambio y satisfacción de causas sociales (*e.g.* informar sobre la apertura de centros de urgencia para mujeres víctimas de violencia de género), las otras buscan mejorar conductas o hábitos considerados moralmente deseables (*e.g.* campañas en contra de la violencia de género). Así las cosas, otro sector del *marketing* emerge en estas instituciones y enturbia la línea de separación entre ambas dimensiones –el *marketing* político–, más fácilmente reconocido por la opinión pública.

Cabe señalar en este marco de estudio la modificación de los artículos 25 y 26 de la Ley reguladora de las bases de régimen local³ en las competencias municipales que son dominantes a lo largo del estudio y durante la legislatura estudiada, por lo que desde este análisis se ofrece una perspectiva cualitativa enfocada en la dirección técnica y política. La reforma local interrumpió la posible planificación de servicios sociales municipales de las concejalías durante la legislatura analizada. Las acciones, recursos, programas del departamento o medios personales temporales quedaban limitados al 31 de diciembre de 2015, en un intento por acatar la norma durante un

periodo marcado por la inestabilidad social, política y legislativa en la prestación de los servicios sociales. Aunque importante en el periodo estudiado, es necesario señalar la prórroga otorgada por la legislación autonómica, mediante delegación (el gobierno autonómico carece de los medios habilitados por la red municipal). Por ello, en el análisis metodológico este proceso cobra una especial relevancia al tener en cuenta que el *marketing* deriva de la posible planificación y de la seguridad de las competencias que asumen las concejalías de servicios sociales. No obstante, es necesario contextualizar todos los elementos que entran en juego en un espacio municipal en el que compiten diversos actores informantes en dos espacios significativos: público y político.

A todos estos elementos se le suma la percepción de que las reformas legislativas recientes (fuertemente inspiradas en estrategias de *marketing* público) no se trasladan en la práctica de forma racional y las tendencias ideológicas afectan a la gestión de los servicios sociales municipales. Se trata de un tema que interesa a académicos debido al poder doctrinal y social que tienen estos servicios públicos. Sin embargo, esta perspectiva es completamente opuesta por parte de la ciudadanía si se tiene en cuenta que en junio de 2016 el barómetro del CIS señalaba que un 76,6% no había oído hablar de la reforma local (Encuesta 3030, pregunta 30).

Dado que el campo de estudio del *marketing* en las administraciones locales no es tan prolífico como en otras ramas de análisis de la Administración pública por parte de las ciencias políticas, las expectativas al emprender esta investigación se concentran en crear un marco conceptual sobre el *marketing* público en la gestión de los servicios sociales que constituya una aportación teórica relevante y que, al mismo tiempo, ofrezca un instrumento de trabajo en las instituciones públicas. Además, este objetivo se completa con el propósito de contribuir al conocimiento de la forma en que las administraciones locales establecen sus estrategias en la prestación de los servicios y, a nivel específico, aquellos servicios derivados del bienestar y la asistencia social en torno a los valores de la eficiencia y la eficacia.

Esta investigación pretende justificar la necesidad de promocionar la *marketización* en los servicios públicos. Existen muchas propuestas y sugerencias –constatadas y debatidas desde hace décadas en todo tipo de organismos– que determinan que el concepto del *marketing* no se limita a la venta de productos. Hay un abanico de herramientas posibles que mejoran la vida de las personas y reducen el trabajo de las organizaciones. En contra de lo que los detractores puedan suponer, se han constatado en los últimos años lagunas en el ordenamiento jurídico y la demanda social en la apertura hacia estas medidas desde el ámbito legal, al existir omisiones injustificables en el ordenamiento jurídico. La principal es la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional⁴, que intenta asentar las bases y los límites en los que fluyen asuntos tan inseparables como política y ámbito público. Y la otra norma, esta más reciente y más polémica, es la Ley de transparencia de 2013⁵. Ambas, aunque imprecisas (sobre todo, al establecer comparaciones lógicas con otros países más avanzados), son resultado de la tardanza democrática y de los cambios y exigencias ciudadanas intensificadas en estos años, ambientadas en un panorama político insólito y carente de responsabilidad pública y una crisis económica y de legitimación democrática de las instituciones públicas. Por ello, es necesario subrayar el papel del *marketing* público, favorecido por las reivindicaciones ciudadanas (mayor apertura democrática) para mejorar la percepción en el trabajo diario de las administraciones públicas.

En definitiva, los nuevos tiempos y escenarios, que exigen la necesidad de ética pública, rendición de cuentas y transparencia recíproca en el sector público y la ciudadanía, son el

caldo de cultivo ideal para potenciar las técnicas de *marketing* y mejorar el comportamiento y relación de la Administración pública con sus ciudadanos (entendidos estos como *clientes* de sus servicios). En el ámbito público, no está limitado el *marketing* público a la comercialización de los productos o servicios, sino que se estudia la demanda de los ciudadanos para adecuar las futuras provisiones y cómo sus ciudadanos entienden las necesidades (algunas escondidas en demandas aparentes) e influye en el comportamiento, porque facilita el amilnamiento de ciertas demandas y promociona otras necesidades.

2 LAS SIETE CIUDADES GALLEGAS EN PERSPECTIVA LOCAL

La selección de las instituciones públicas se tiene en cuenta para alcanzar una visión de las singularidades en el marco de gestión de los servicios sociales municipales, porque estas administraciones son organizaciones sensibles con la interacción con la ciudadanía. Se parte de dos criterios de selección para la obtención de la muestra, poblacional (variable de control) y político (variable explicativa). En la primera categoría se han seleccionado los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes porque son los que pueden configurar acciones particulares (gestión con mayor autonomía y mayor número de usuarios y accesibilidad social) y disponer de cobertura financiera o medios personales amplios, mientras que los municipios de menor tamaño actúan como informadores o *tramitadores de expedientes*. La categoría política marca tres tipos de partidos políticos que gobiernan los ayuntamientos: PPdeG (A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela), PSdeG (Lugo, Ourense, Vigo) y BNG (Pontevedra) y que influyen en la impronta programática de los servicios públicos municipales. Estas unidades representan el 36,2% de la población de Galicia y más del 45% del PIB.

De ello, resulta un conjunto de datos de 14 interlocutores que pueden ser consideradas los *stakeholders* del entorno político-público, compuesto por: responsable político (en quien recae el compromiso y liderazgo a nivel estratégico) y responsable técnico (delega la operativa de la iniciativa para generar el impulso de las actividades municipales). Esta elección metodológica es pertinente al permitir acoger la percepción del *marketing* público a través de la relevancia de los casos seleccionados utilizando un diseño no probabilístico de selección intencional partiendo de axiomas predeterminados.

Con la intención de contribuir al estudio de un marco de referencia en el *marketing* público en Galicia a través de este contexto, otra parte importante de este trabajo es la conceptualización de las herramientas de *marketing* que llevan a la formulación y comprobación de hipótesis relativas a su incidencia en la Administración local. Se trata del análisis de un efecto que gira en torno a la filosofía de *management*, en el que se basa la *marketización* como parte de un proceso de modernización que intenta responder al fenómeno de pérdida de legitimidad del Estado (Villoria, 1996: 104). Las nuevas tendencias permiten enfocar la democracia en estos espacios localistas y comunitarios.

La entrevista basada en el guión dispone de un abanico de temas a tratar (ver anexo), aunque existe libertad en el orden en la formulación de las preguntas, teniendo en cuenta la fluidez de las entrevistas y los perfiles de cada uno de los entrevistados. El estudio de las situaciones experimentadas por concejales y técnicos de servicios sociales inscribe el contexto de la investigación en perspectiva cualitativa y determina la elección de esta técnica metodológica. Esta elección persigue dos objetivos: conocer las coyunturas en la prestación de los servicios sociales

municipales de mano de sus protagonistas y obtener información cualitativa para entender las posibilidades del *marketing* público en servicios sociales; y, por otro lado, familiarizarse con particularidades y localismos que permitan detectar los aspectos relevantes y proponer claves para el *marketing* a través de esta representatividad.

Atendiendo a las variables que ofrece el *marketing* público en la Administración local gallega, se pueden asimilar: la variable *precio*, a los procesos de dirección política y municipal, que son los encargados de diseñar el catálogo de servicios públicos; la variable *producto*, como el resultado ofrecido por la concejalía de servicios sociales; la variable *promoción*, integrada por el gabinete de comunicación municipal, los medios de comunicación con los que están en contacto, así como los usuarios en cuanto integran la opinión pública y las entidades del tercer sector; la variable *distribución*, como el canal de acceso a través del cual se prestan los servicios sociales municipales; la variable *personas*, centrada en el personal de la concejalía como elemento de calidad y factor de decisión del servicio; la variable *proceso*, desarrollada en la evaluación del servicio público o la coordinación interadministrativa y; por último, la variable *evidencias físicas*, como condiciones de fondo de los servicios públicos que sólo llaman la atención cuando se carece de ellas (localización de las dependencias municipales o situación de las oficinas).

3 LAS CONCEJALÍAS DE SERVICIOS SOCIALES FRENTE AL MARKETING MIX MUNICIPAL

La incapacidad de lograr una unanimidad en el concepto de *marketing* provoca que surjan críticas al desarrollo que adquiere esta disciplina en lo referente, sobre todo, a ámbitos de aplicación más recientes, como el aspecto social y el sector público. Tigãnas *et al.* (2011) señalan que el *marketing* público es una importante herramienta de los gestores públicos para promocionar los intereses y objetivos de la organización en relación con otros *stakeholders* institucionales o políticos, mientras que Kaplan y Haenlein (2009) también apuntan que para el coste económico del Estado en la vida de los ciudadanos no se aprecia ese interés en promocionar y difundir los instrumentos de *marketing*.

El papel del *marketing* en la prestación de los servicios públicos resulta la mejor plataforma de planificación estratégica para una agencia pública que desee satisfacer las necesidades de los ciudadanos, aportar un valor real (equiparado a un mecanismo de relaciones públicas) y potenciar los estudios de demandas y necesidades sociales, así como que se les dé mayor voz a los consumidores para introducirlos en los mecanismos formales. Asimismo, otros autores llegan a vincular el *marketing* como una herramienta imprescindible en las decisiones de legitimidad de las políticas públicas porque en las democracias deliberativas se permite aunar en las decisiones públicas las necesidades y conflictos de las administraciones públicas, los ciudadanos y el sector privado (Ozanne, Corus y Saatcioglu, 2009).

En definitiva, los nuevos tiempos y escenarios, que exigen la necesidad de ética pública, rendición de cuentas y transparencia recíproca en el sector público y la ciudadanía, son el caldo de cultivo ideal para potenciar las técnicas de *marketing* y mejorar el comportamiento y la relación de la Administración pública con los ciudadanos.

Al margen de las definiciones academicistas sobre el concepto de *marketing*, los entrevistados interpretan el *marketing* como un proceso en el que se promueven las fortalezas y oportunidades de un producto o servicio. Sin embargo, al acotar este procedimiento al ámbito de

la gestión de servicios sociales municipales, pocos consideran viable esta unión dentro de la Administración pública, al asociarla como una actividad procedente del sector privado. Para la gran mayoría de los entrevistados, predomina una perspectiva prehistórica del *marketing* como medio destinado a la venta de un producto (en menor medida lo asocian a un servicio y menos a un servicio público) y es visto como una función improductiva. Las percepciones de los entrevistados están muy alejadas de las actividades que se desarrollan en el sector público en general y en la Administración local gallega en particular. Uno de los argumentos más expuestos es que se trata de una actividad empresarial en la que se busca una ventaja económica y un beneficio personal y empresarial.

3.1 El producto en la competencia municipal

La gestión de los servicios sociales no se adapta al contexto actual en el que se exige mayor transparencia administrativa y racionalización del gasto público. Se entiende que los instrumentos derivados del *marketing* ya están asumidos en la Administración pública. Y se ha asumido que las instituciones públicas de todo tipo han incluido técnicas gerenciales y estrategias de medición, evaluación e indicadores de productividad y calidad, aunque los resultados son desiguales y marcan escasa novedad porque son instrumentos utilizados con éxito en otros servicios.

Es ineludible tener en cuenta la gran diferencia existente en este enfoque del producto entre Administración pública y sector privado. Además, en la primera los productos y servicios son originados a través de demandas sociales (tras un proceso político y luego administrativo para poder proyectarlos) o incluso de agendas electoralistas y decisiones políticas (Kaplan y Haenlein, 2009). La variable *producto* tiene un valor simbólico (y se puede generar sin una demanda concreta del mercado). Por ello, el factor más destacable es el hecho de que el objetivo de esta variable es el de lograr un servicio de calidad y no conseguir más usuarios, pues los productos y servicios públicos no tienen ninguna utilidad si no están disponibles para los ciudadanos y se puedan adaptar a sus expectativas y prioridades.

Pese a ser visto como un pilar del estado de bienestar, el sistema público de servicios sociales es defendido a nivel general, pero a nivel particular la visión de la prestación del servicio entraña conflictos personales relacionados con el estigma social de *ser usuario de los servicios sociales*, puesto que la paradoja se encuentra en que los ciudadanos satisfacen sus necesidades por circuitos diferentes al de los servicios sociales. Este tipo de acciones derivan de la beneficencia y produce todas estas situaciones de estigmatización social.

De hecho, el trabajo de Arenilla, Pérez y Romera (Díaz Lema, 2014), da cuenta del desconocimiento de la población acerca del contenido de los servicios sociales. Si bien existen en las corporaciones locales una tipología de ayudas relacionadas con la cultura, formación, ocio o planificaciones gerontológicas y afines, en el imaginario colectivo, hablar de servicios sociales ahora es tratar asuntos crónicos y de difícil solución, como el alojamiento de personas mayores y/o dependientes que viven solas o la ausencia de ingresos en la unidad familiar para asumir los gastos más elementales (vivienda, manutención, etc.), entre otros.

Algunos entrevistados confirman que es posible *recortar* en el departamento de servicios sociales a través de actividades socioculturales que se desplazaban a un segundo plano de prioridad –reconociendo no sólo la transversalidad de las actuaciones, sino que muchas acciones extienden las competencias mínimas–, y la mayoría no admiten hablar de sectores prioritarios de actuación y perfil de usuario porque remarcan que la concejalía *tiene la puerta abierta a todos*

los vecinos. Empero, es obvio que existen colectivos prioritarios con actuaciones y programas específicos. Asimismo, el envejecimiento de la población ha favorecido el despliegue de una importante cartera de prestaciones destinadas a grupos de edad avanzada, e informes como el del Estado Social de la Nación (2015), elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, priorizan estos segmentos de población, constatando que los servicios que sufren mayor retroceso son la ayuda a domicilio y los servicios sociales básicos, incluyendo la atención a la dependencia.

Los ayuntamientos están desbordados ante el aumento de casos de emergencia social, y los objetivos principales pasan por limitar su actuación, derivando en una gestión ineficaz generadora de dependencia económica, pasando por la clarificación de su marco competencial. Gran parte de los entrevistados (técnicos, sobre todo) reconocen que se asiste a una época benéfico-asistencialista más que a un reconocimiento o adscripción de derechos sociales en la ciudadanía. Son los técnicos, de formación tradicional en trabajo social, quienes lamentan la falta de liderazgo y estrategia para mejorar la prestación de estos servicios públicos que, a su vez, se vuelven insostenibles para la hacienda local.

El monopolio público da paso a la competencia de operadores privados como fórmula de previsión de servicios orientados a la asistencia social. Esta competencia municipal está cada vez más debilitada en la oferta de algunos servicios, porque supone una gran planificación y responsabilidad de este tipo de servicios públicos (y que obedecen a la necesidad de alcanzar el bienestar social). Partiendo de este supuesto, se pueden reconocer nuevas formas de miopía de *marketing*, como el fallo al considerar los cambios en el contexto social en el que se enmarcan los servicios sociales municipales (asincronía entre reforma local, cambios de gestión de poco calado porque no se acompañan en todos los niveles administrativos y un contexto de crisis). El equipo de profesionales de las concejalías son las figuras principales en la observación y análisis de la información necesaria para poder compartirla y contrastarla. Por otra parte, es necesario incidir en la producción de investigaciones destinadas a ilustrar con carácter socioeconómico a las instituciones públicas y entidades con o sin fines de lucro. Las circunstancias sociodemográficas en las que la heterogeneidad de las demandas y el progresivo incremento de los extractos sociales abocados a la cronificación de la situación de dependencia pública limitan un servicio más individualizado o personalizado. Como factor público o a nivel electoralista, los entrevistados subrayan que el trabajo está dirigido a la población en general y no a subgrupos, por lo que marcan una equivalencia irreal entre público potencial (ciudadanos con necesidades homogéneas) y universo total.

No obstante, es absurdo totalizar estos servicios a una colectividad global si la primera distinción que se produce en los servicios públicos ofertados está entre individuos usuarios directos del servicio (demanda individualizada) y la ciudadanía en general (demanda colectiva), que incluye a potenciales usuarios, aquellos que no siendo beneficiarios directos contribuyen con sus impuestos a financiar los recursos sociales y conozcan bien a qué se dedican los impuestos de todos.

En todo caso, refutar la segmentación no es eludir la implementación de un factor elemental en el *marketing*, sino otro tipo de técnicas. Algunos de los políticos no son capaces, por ejemplo, de determinar la fórmula de la concejalía para saber si las actividades eran del agrado del público, y se guían por datos tan volátiles e imprecisos como el número de participantes de una convocatoria, cayendo en el error de que ofrecen mejores cualidades de los servicios por ser la

Administración pública más cercana. La opinión generalizada era que se estaban cronificando los problemas sociales y las concejalías no podían dar una respuesta óptima a las necesidades ciudadanas. Al preguntarse sobre la prestación o no de cada uno de los servicios por parte del gobierno local, los entrevistados incluyen explícitamente el método tradicional –es decir, a través de empleados públicos– los acuerdos entre administraciones, la contratación con empresas privadas o entidades sin ánimo de lucro o con asociaciones de vecinos.

3.2 Justificando la presión fiscal: el precio

Aplicar un precio público, tasa o impuesto como la expresión del valor económico del servicio público suministrado puede ser visto como un marcador de la calidad dentro del sector público; sin embargo, la variable precio dentro del dominio público, y más en concreto en los servicios sociales municipales, suele ser un factor secundario si se concibe en términos monetarios. Sobre todo, teniendo en cuenta que estos servicios no reflejan el coste real y que la tendencia general es a percibir la *gratuidad del servicio* o, en el menor de los casos, a obtener a través de entidades sociales un servicio similar o cuasi sustituible al provisto por el sector público y criticar el pago de ciertos servicios.

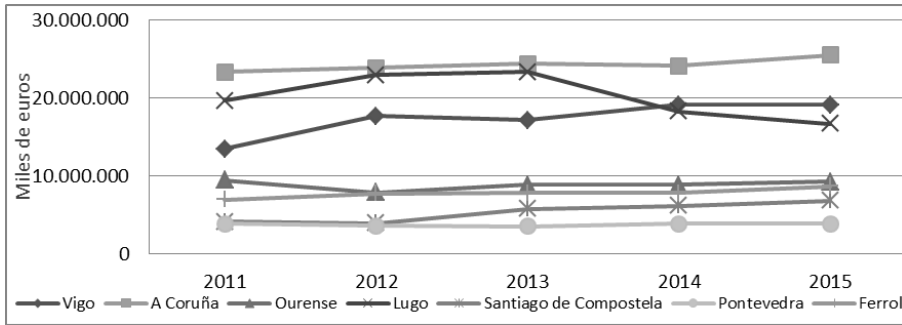
Para los entrevistados, el precio del servicio es retenido como una inversión que genera bienestar al conjunto de la sociedad y no puede ser subestimada. Es evidente que el aspecto lucrativo tropieza en esta materia y es preciso remarcar que tampoco se intenta la transformación del sector público en privado, sino reforzarlo a través de la aplicación de este concepto y crear sincronía con las demandas y las circunstancias sociodemográficas locales y el entorno general.

La gestión de *marketing* público proporciona herramientas para mejorar el rendimiento de los presupuestos municipales porque puede hacer más por menos. Efectivamente, no son estrategias que definan la medida en la que se obtienen ingresos o la asignación de partidas para las diversas políticas públicas, pero una estrategia global de *marketing* permite optimizar estos recursos financieros y tiene efectos en la gestión de las decisiones en materia social, como la previsión en materia de instalaciones, o determinadas necesidades que no son entendidas como prioritarias por los ciudadanos y se pueden complementar mediante la financiación de gasto social privado y generar resultados de otro tipo (*e.g.* en materia de empleo).

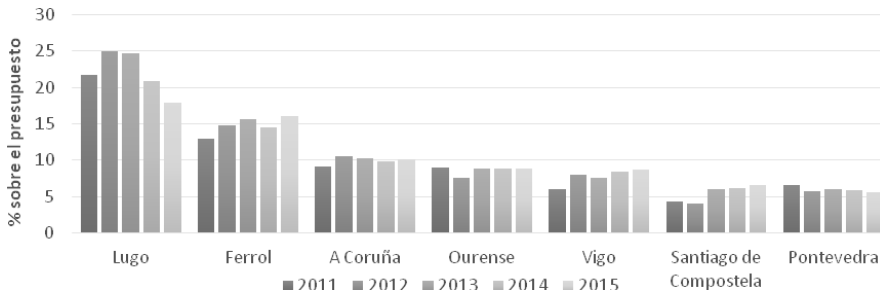
De media, la evolución de la partida dedicada a “Actuaciones de protección y promoción social” (ver figura 1) sufre un estancamiento en estos ayuntamientos, pero, como en otros ámbitos, en 2014 la tendencia negativa se normaliza o incluso se genera un cambio de tendencia, con una ligera recuperación de las partidas de forma leve o muy leve en algunos de los *concellos* estudiados (A). La ciudad de A Coruña, pese a ser la segunda ciudad en tamaño de población, es la ciudad que más recursos económicos destina a servicios sociales municipales, seguida por Lugo, la cuarta más poblada, que desde 2013 se desliga de esta tendencia y en 2014 es superada por el presupuesto de Vigo, hasta entonces en un tercer puesto. Asimismo, estas tres ciudades destacan por encima de las otras cuatro más pobladas de Galicia, cuyos presupuestos se ajustan y mantienen en un discreto segundo plano. Esta situación refleja el hecho de que el número de habitantes en las ciudades no es indicador clave en la determinación del presupuesto y en él influyen otras líneas de actuación gubernamentales.

Figura 1. Evolución de la partida de “Actuaciones de protección y promoción social” en los presupuestos (A) y porcentaje del presupuesto en servicios sociales (B) sobre el presupuesto de las 7 ciudades (2011-2015)

A)



B)



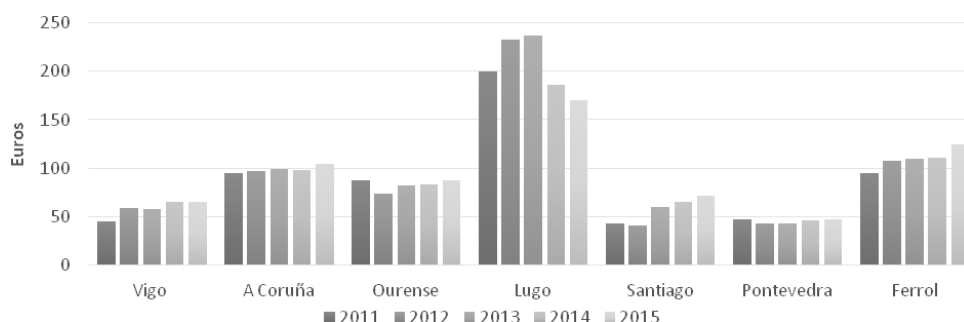
Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si bien el presupuesto se reduce constantemente con respecto a la proporción del presupuesto destinado a los servicios sociales (B), el Concello de Lugo lidera la inversión en partidas dedicadas a la protección y promoción social en 2011-2015. Según el análisis del presupuesto, en 2011 y 2012, el presupuesto ronda el 25% sobre el total y supera al resto de ciudades, a pesar de la tendencia alcista de algunas de ellas. La edila luguesa reconoce que este porcentaje tan alto en el presupuesto deriva de la apuesta por la inmersión local y era el cuarto presupuesto en servicios sociales más alto a nivel nacional. Asimismo, la ciudad supera el objetivo marcado en el preámbulo de la Ley de servicios sociales de Galicia 2008⁶ del 7% de los presupuestos de las administraciones públicas competentes. Tan sólo Santiago de Compostela y Pontevedra reducen estas cifras en torno al 5-6% en el periodo 2011-2015.

Al igual que el presupuesto total, con respecto al porcentaje del presupuesto relacionado con los servicios sociales municipales, el factor poblacional tampoco influye en esta proporción

y, tras Lugo, la segunda ciudad que más destina a servicios sociales es Ferrol, seguida por A Coruña, Ourense, Vigo, Santiago y Pontevedra, respectivamente. Esta clasificación está en consonancia con el volumen medio de gasto municipal por habitante (figura 2), con una reducción, de nuevo en Lugo, y un incremento progresivo del gasto por habitante en el resto de ciudades desde 2013. Además, el presupuesto sobre el que se edifica el nuevo sistema de competencias propias municipales puede chocar con su dimensión financiera.

Figura 2. Volumen medio por ciudadano del presupuesto dedicado a “Actuaciones de protección y promoción social” (2011-2015)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

García Herrero *et al.* (2016), en un estudio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, refleja que Galicia es una de las comunidades autónomas con los presupuestos en servicios sociales más bajos del país y, además, tiene uno de los costes unitarios del servicio más elevados debido a la orografía y dispersión geográfica. También se reconoce un aspecto positivo de la gestión de servicios sociales que la convierten en una de las más eficientes: el equilibrio entre el gasto y la cobertura.

La complejidad de los servicios sociales municipales y su desbordamiento competencial, la escasa coordinación autonómica en materia de acciones sociales y el incremento de usuarios con una plantilla y un presupuesto limitados y reducidos año a año provocan la desesperación, en algunos casos, por parte de los entrevistados, que reconocen que las partidas económicas de emergencia social y las ayudas monetarias directas a las personas en riesgo de exclusión social son las mayores demandas a las que se enfrentan los equipos directivos. Pocos admiten el aspecto negativo hacia programas finalistas y cortoplacistas con poco margen de análisis que cronifican las situaciones de dependencia económica de los ciudadanos. No se puede hablar en todos los casos de decisiones precipitadas, pero sí de falta de anticipación o planificación a la coyuntura económica.

A excepción de Lugo, que mantiene un discurso coherente en relación con la anticipación de la crisis, los demás ayuntamientos defienden el aumento del presupuesto o la reorganización del trabajo (facilitando el número de beneficiarios de determinados programas por la modificación de las bases o estableciendo menos requisitos mínimos). Los concejales no tienen una definición sobre lo que se debe mejorar, reconocen que las partidas finalistas pueden aumentarse

(sólo tres concejales mencionan la importante subida de impuestos que esto supone) pero el proyecto a largo plazo se convierte en inviable.

Por mucho que el gasto se entienda como inversión social y no sea visto desde una *perspectiva económica clásica* (A Coruña, Santiago, Ourense), la crítica más contundente es la facilitada por la técnica del Concello de Vigo: *no sacamos el máximo provecho al dinero público y es una falta de respeto hacia el ciudadano*. Con esta situación, se percibe una desmotivación o un distanciamiento sobre la ciudadanía por parte de los administradores públicos, cuando sólo dos entrevistados se refieren al aumento de las obligaciones contributivas.

3.3 La distribución y la atención a las aspiraciones locales

Los aspectos prácticos de todo el proceso desarrollado en la prestación de los servicios sociales municipales dependen del canal a través del cual estos servicios públicos son distribuidos a la población local y, además, incluyen la perspectiva del *marketing* público, responden al reconocimiento de nuevos canales, sin olvidar este esquema de distribución vertical de los servicios sociales (Gobierno central, autonómico y *concellos*). La unidad básica de referencia parte de los equipos de trabajadores sociales (ETS) o de las unidades de trabajo social (UTS), definidas según el plan concertado como la unidad administrativa y territorial que tienen como función primordial la atención a los ciudadanos en su acceso a los servicios sociales, a través de un servicio de información y orientación. La red de prestaciones ofertadas a través de esta fórmula se distribuye basándose en los barrios y parroquias que integran la Administración periférica local.

La organización y distribución del trabajo de las concejalías está marcada por estos equipos que se trasladan al espacio vecinal y acceden al ciudadano-usuario para conocer las necesidades inmediatas, informar y administrar las características y prestaciones de los servicios públicos. El canal de distribución es relativamente corto en el caso estudiado, ya que la mayoría de servicios son adoptados desde el área municipal. Conviene señalar la relevancia del factor *lugar* en cuanto al papel que representa en el acceso de los servicios públicos y ámbito de actuación y programas coordinados. Esta cercanía no siempre es requerida como elemento de mejora del servicio, pues en ocasiones en barrios y parroquias el factor social sigue dominando la forma de gestión. Además, las barreras espaciales convierten la Administración local en la primera puerta de entrada del ciudadano que tiene que asumir y responder por los posibles errores o malas direcciones de la Xunta.

3.4 La empatía en la servucción: las personas

La variable *personas* es la que llega a determinar el uso de un servicio público porque se basa en la relación emocional y en la complicidad que tiene el ciudadano con el trabajador de la concejalía, y es uno de los elementos intangibles del servicio público más importantes (los prestadores del servicio son todos los que integran el personal de contacto y, generalmente, personal sin mando). Sin tratar de situarla por encima de otras, es necesario remarcar la *teoría del afecto del intercambio social*, por el cual el personal que desempeña este trabajo juega un papel fundamental debido a las percepciones subjetivas que despierta, ya que en muchos casos la elección del servicio entraña factores subjetivos como este, relacionados con aspectos cognoscitivos, emocionales y culturales.

Este personal que trabaja en contacto con el público tiene una doble tarea para realizar en el proceso de prestación del servicio: la de operador del sistema de *servucción* (Eigler y Langeard,

1989) previsto y la de ajuste del mismo a las especificaciones del usuario. La estandarización es casi imposible en los servicios sociales municipales porque requieren de personalización, individualidad y discrecionalidad y los usuarios deben percibir estos valores. Además, los empleados (trabajadores sociales, psicólogos, abogados, animadores socioculturales, educadores sociales...) trabajan con una cercanía con los usuarios que, en ocasiones, pueden discernir de las normas legales porque estas pueden producir un resultado distinto (Parrado Díez, 2015).

Uno de los mayores problemas que sufre la concejalía es la tasa de reposición, que algunos entrevistados definen como *indignante* y una *medida cínica* en tiempos de crisis y con necesidades sociales más generalizadas. Todos los concejales reconocen que se lleva a cabo la prestación de los servicios con recursos limitados, especialmente a nivel humano y que la contratación de personal es un tema preocupante, que origina la externalización de más servicios debido a esta sobrecarga desmesurada de trabajo. A nivel autonómico, esta tendencia de descenso del personal es paralela a la evolución marcada a nivel nacional, si bien las provincias de A Coruña y Ourense son las que soportan una caída más significativa del número de empleados a nivel local.

Esta investigación permite comprobar la dicotomía entre dirección política y dirección administrativa. Ninguno de los concejales critica el trabajo realizado por los funcionarios. Aspecto distinto es la opinión de algunos técnicos que reconocen que el personaje político alcanza un cargo que, en ocasiones, excede de las atribuciones y competencias personales. Resume este pesar uno de ellos (mediante atribución reservada): *son ellos los que se van dentro de varios años, nosotros somos los que estamos aquí toda la vida y tenemos que sobrellevar las decisiones que tomen en este tiempo*. Del mismo modo, esta actitud se puede volver a la directiva técnica y cuerpo de empleados públicos en general, que responden a una iniciativa de perpetuidad de cargo entendida en los términos de insatisfacción, inmovilismo o incluso falta de vocación, y representa muchos de los valores negativos que se le reprochan a la burocratización de la Administración pública.

3.5 Los procesos

El mayor problema de autonomía del servicio público, el marco legal, es a su vez su mayor virtud, pues al estar reglada la Administración local por el derecho público implica que, aunque las administraciones públicas tienen muchas más restricciones, controles y obligaciones (*e.g.* transparencia e información públicas), gozan de contrapartidas y privilegios que no están al alcance de las organizaciones privadas, como servicios exclusivos y monopolio del mercado o falta de precios directos que aseguren una cartera de clientes (o ciudadanos-usuarios). Otro aspecto enmarcado dentro de esta variable es la posibilidad de cambio y evolución de los servicios de los ayuntamientos gracias a las aportaciones directas de los ciudadanos, teniendo en cuenta el factor molestia cuando es necesario corregir un fallo, si bien puede ser un hecho perceptible en la derivada electoral y el mayor control social del gobierno local por parte de los ciudadanos.

3.5.1 ¿Coordinación interadministrativa en servicios sociales?

A lo largo de los últimos años, las corporaciones locales son objeto de miradas en las reformas de la Administración pública –al menos para clarificar por primera vez las competencias municipales por ley, como demanda tradicional del municipalismo–, pero los intentos por introducir la gobernanza generan a nivel académico un mayor protagonismo de los ayuntamientos, porque esta adaptación al nuevo escenario global y a las nuevas demandas sociales

provoca lo que Nabaskues (2003) denomina *municipalización de la política del bienestar*, ya que los ayuntamientos son los encargados de especialización de su agenda pública. Por todo ello, se comprende que esta parte del multinivel de gobierno, la más baja en la escala, es la que más peso tiene en el ciudadano. A todos estos elementos se le suma la percepción de que las reformas legislativas recientes (inspiradas en estrategias de *marketing* público) no se trasladan en la práctica de forma racional, y las tendencias ideológicas afectan a la gestión de los servicios sociales municipales. Caos de gestión, *austericidio* o falta de conocimiento de la realidad social son versiones de un mismo proceder en la reforma local percibidas por los dirigentes locales entrevistados como consecuencias inevitables de la falta de contacto con los problemas reales de los ciudadanos desde instancias ejecutivas superiores al ámbito local.

En el aspecto terminológico, a excepción de A Coruña y Santiago de Compostela, que emplean el concepto de *servizos sociais*, el resto de ciudades utiliza una terminología abstracta como *benestar social*, y Pontevedra, que utiliza el apelativo *benestar social municipal*. El resto de ciudades acompañan en el departamento otras áreas relacionadas con la igualdad de género, la educación, la cultura y la normalización lingüística, los deportes, la salud y la familia o la juventud.

Las concejalías alivian los problemas de la ciudadanía y son los mayores aportadores de financiación en servicios sociales, aunque no les corresponde a ellas. A pesar de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, esta dinámica se antoja más rígida de lo esperado para el legislador estatal, que no tiene el control que presupone en el ámbito municipal. Esta posibilidad de asunción de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación en la Administración local debe respetar los requisitos impuestos en el plan financiero. Si bien la coordinación en la Xunta se articula como garante presupuestaria, sólo los representantes políticos de los gobiernos conservadores valoran la relación interadministrativa presente, aunque en términos excesivamente personalistas: *la relación es magnífica porque conozco a las personas que están en la Administración y entonces tengo hilo directo. Levanto el teléfono cuando aparece un problema y se buscan soluciones* (A Coruña).

Muchos de los representantes políticos de diferente signo critican la forma de trabajo con la Xunta, porque niegan el *feedback* y subrayan la politización de esta relación. La concejala de Pontevedra es la que mejor resume el sentimiento de otros *concellos* socialistas: *la Xunta sabe que nosotros somos los que tenemos que dar las explicaciones a los vecinos y ellos desde un despacho frío y hostil hacen lo que les da la gana para cuadrar sus cuentas y presentarlas en el Parlamento de Galicia. Además trabajan de una forma absolutamente unilateral, sin dar explicaciones y sin contar en ningún momento con el daño lesivo que puede ocasionar una decisión que ellos tomen desde arriba*. Todos los representantes políticos, a excepción del PP, critican la posición de la Xunta, escudada en la distancia física para actuar unilateralmente sin obedecer a la realidad o las críticas que hace la ciudadanía por la prestación de un servicio público como este:

- *Si los otros niveles administrativos no responden, no irán a quejarse a ellos, sino a nosotros, que somos los que sienten más próximos* (Ourense).

- *Es difícil justificarse ante un vecino que ves cara a cara, que teniendo dinero y superávit en el Ayuntamiento no le puedes ayudar más. No es la prioridad ahora pagar la deuda porque en estos tiempos influye gravemente en la inversión social* (Lugo).

Ambos entrevistados lamentan la falta de información y la subsidiariedad en asuntos necesarios en la Administración local. Asimismo, la descentralización del sistema público de servicios

sociales a lo largo de las últimas dos décadas genera la reducción de una infraestructura sólida propia autonómica para poder gestionar en unos meses todos los servicios sociales de atención primaria. Tanto representantes políticos del espectro de izquierdas como la dirección técnica critican no sólo el volumen impositivo, sino la dejadez y elección de competencias municipales que marcan el devenir tomando en manos del azar este servicio y que mantiene esta lógica con la consideración individual del término emergencia social. Muchos de los jefes de servicio lamentan que la *emergencia social* sea lo único que se practica en los ayuntamientos, sin haberse completado el pretendido sistema público de servicios sociales.

Ninguno de los entrevistados confía en que la reforma local traiga cambios positivos, y la mayoría, entre jefes de unidad y ediles, aseveran la continuidad de la gestión en servicios sociales en el plano local como eje articulador de los servicios sociales comunitarios: no es el momento para iniciar una reforma local de este calado y señalan que afecta directamente a la autonomía local. Asimismo, se comprueba una preocupación por la capacidad de mejora de los servicios públicos, ya que las ideas relacionadas con la innovación de la Administración pública se distorsionan al llegar a la etapa política y son difíciles de proyectar en el funcionariado público, que suele rechazar cualquier cambio. Gran parte de los entrevistados le reconocen a la Administración local el derecho suficiente para poder tener como competencia propia la prestación de los servicios sociales, al menos comunitarios (aunque más definida de lo que ha estado), y no como una competencia *envenenada* que crea expectativas y asienta derechos sociales locales a los ciudadanos que no se pueden alcanzar, tanto por la falta de independencia como por la carga impositiva que supone.

3.5.2 La perspectiva de la evaluación

Durante la realización de las entrevistas, se constató el desconocimiento de las técnicas de evaluación de los servicios sociales municipales por parte de la dirección política. Muchos evaden las preguntas, ofrecen respuestas indirectas y se excusan en los tecnicismos del proceso administrativo para trasladar la misma pregunta a sus jefes de servicio (si bien tiene que ser una prioridad que los concejales, en cuanto cumplen el papel de gestores públicos, escuchen, observen y detecten los problemas de los servicios). En un único caso, se subrayan el desinterés y la indiferencia por la pregunta, recalando que en la web municipal *está todo muy bien explicado*.

Ciertamente, la evasión de este asunto y la forma de esquivar, por ejemplo, cómo se mide la satisfacción de un servicio público, la calidad percibida o cómo es valorada la imagen del servicio por los diferentes públicos constatan el desconocimiento en el uso de técnicas de evaluación e, indirectamente, los propios resultados administrativos basados en los conceptos de eficiencia, eficacia y economía, al no relacionar los recursos y presupuestos en el proceso de gestión como algo necesario de conocer por parte de la dirección política. Alguna concejala afirma que la calidad percibida de un servicio no es tangible ni se puede estudiar y, otros, la minoría, intentan responder argumentando que el factor de evaluación fundamental de éxito de un servicio público es el número de personas que se inscriben en las acciones de la concejalía. Se trata de la Administración pública tradicional, un ejemplo de miopía de *marketing*, y una inexistencia de medición del servicio en términos de *marketing*, y no se está actuando en busca de la excelencia en las políticas de bienestar y en la calidad de vida de los ciudadanos. Otra respuesta común por parte de los concejales tiene que ver con *gastar todo el presupuesto en lo que se tenía que gastar, pero entendiendo el gasto como una inversión*. Por así decirlo, la *postucción* o los cambios organi-

zativos para la mejora continuada de los servicios (Puig, 1998) son reducidos a percepciones del personal de contacto y el número de ciudadanos que acceden al servicio, en lugar de valorar cómo el servicio facilita la solución/respuesta de las necesidades a las que se enfrenta.

La dirección técnica define el trabajo de evaluación como *una batalla* con la dirección política y no conciben que en todos los casos de las ciudades se establezcan unos objetivos previos y estratégicos en las *concellerías*, y si se hacen están limitados al mandato de cuatro años. La función tecnocrática apuesta por el rendimiento de la organización a través de objetivos y metas, para obtener resultados concretos en el excesivo hincapié en normas y procesos organizativos. Además, valoran ciertos indicadores *para evaluarlo todo y basándose en esa evaluación poder programarnos para el año siguiente* (atribución reservada). Sin embargo, existe una imposición de metas irreal.

El volumen de trabajo y la dificultad de proporcionar una respuesta institucional adecuada generan frustración en los técnicos locales, que señalan que el problema más importante es, de la imprecisión en los objetivos de la concejalía, la inestabilidad de los gobiernos locales, que buscan medidas populistas que permitan el mantenimiento en el poder sin precisar soluciones. Se confirman grandes carencias en la dirección política de los servicios sociales en estas ciudades sobre *marketing* de los concejales y una reacción rápida hacia prioridades sociales cuando pueden percibir la amenaza de perder las elecciones. Es más, por norma general, no están adaptados a las exigencias de un puesto de esta envergadura y, siempre que las argumentaciones basadas en valores y ejemplos no sean sólidas, subrayan que sus estudios o sus carreras profesionales no están relacionados con los servicios sociales (*Es que, a ver, yo vengo del mundo de...*).

3.5.3 Externalización en servicios sociales municipales

Los cambios que los entes locales pueden sufrir en los próximos años pueden alterar la relación entre los usuarios y la Administración local y, a su vez, mejorar la prestación del servicio, partiendo de herramientas de eficacia y productividad, adaptación a las aspiraciones y demandas sociales, planificación estratégica, calidad o democracia participativa, en una época en la que se perpetúa la crisis económica. Muchas asociaciones y/o fundaciones locales desarrollan un trabajo intercooperativo con el municipio desde la autonomía de ambos a través de convenios y comparten una visión similar con la concejalía sobre los asuntos sociales a tratar enfocados en la mejora de la calidad de vida de los vecinos. Entre la concejalía y las entidades sociales se desarrolla un diálogo continuo a través de negociaciones y pactos de trabajo relacional, enfocados en la coproducción y la prestación de los servicios públicos.

A pesar de la literatura ligada a la externalización de los servicios públicos, las opiniones personales de los entrevistados en torno a la externalización de servicios públicos (pese a que era un aspecto asentado dentro de la Administración pública) están muy polarizadas. Por un lado, la justificación principal para la introducción de gestión mixta está motivada por la incapacidad de recursos humanos y de instalaciones en el *concello* que hacen más difícil la cobertura (Lugo, Ourense, Vigo, Ferrol, Santiago), así como el abaratamiento de los costes (Ourense). Otro aspecto es el de que la Administración pública no garantiza la especialización de determinados servicios y, en ciertos casos, una entidad social que trabaja con un colectivo concreto de personas para atender de forma más óptima las necesidades de los vecinos (Pontevedra, Lugo, Ourense, A Coruña).

De igual modo, otros entrevistados tienen una opinión más pétreo sobre la pervivencia de esta gestión relacional: *la Administración pública no es capaz de mantener por sí misma el actual sistema público de servicios sociales. Si bien la titularidad ha de ser siempre pública, tenemos que contratar a empresas privadas porque no tenemos medios personales y tenemos que externalizar algunos servicios recurriendo a las empresas privadas o entidades sociales (técnica de Ferrol)*. Los entrevistados evocan convenios o conciertos en servicios como teleasistencia o planificación gerontológica (residencias o sistemas alternativos de alojamiento) como las actuaciones en servicios sociales municipales más idóneas para la externalización de servicios. La observación más interesante del proceso de externalización en el sector público es la ofrecida por la técnica del Concello de Vigo, que reconoce que *la Administración pública no habría necesitado externalizar ningún servicio si se hubiesen aplicado las técnicas de marketing correspondientes; algunas cosas que se han hecho no tendrían por qué si se hubiesen valorado la misión/visión y estudiado el mercado*.

3.5.4 El reto de la transparencia en el municipalismo gallego

Salerno (Tornos y Galán, 2000: 175) retrocede hasta el origen divino del poder marcado por el absolutismo y el reproche kantiano a favor de la publicidad de las normas, para situar el paso hacia la idea de la transparencia en las decisiones políticas como garantía frente a las decisiones aleatorias y personales del poder estatal. Del mismo modo que la transparencia se ha convertido desde entonces en una aspiración en la Administración pública, todavía en proceso de construcción, tiene que ver, sin ser previsto hasta siglos después, en el conjunto de estrategias que ahora se asocian al *marketing* público, que permiten potenciar las relaciones entre instituciones públicas y el ciudadano, el mantra repetido a lo largo de esta investigación.

En este aspecto, los concejales son los más implicados en esta modernización, aunque son los técnicos los más sensibilizados con el exceso de informatización de los trámites y la escasez de medios para implementar las medidas. Asimismo, la representante política de Pontevedra recela de las medidas de informatización del entramado administrativo y compara el proceso con una *transparencia de prospecto médico*, entendiendo la excesiva información descontextualizada y de difícil comprensión. Los entrevistados asocian la transparencia a la publicación de información institucional y organizativa (organigrama, perfil y trayectoria profesional de los políticos, actas y acuerdos de órganos de gobierno, retribuciones a altos cargos y responsables máximos, declaraciones anuales de bienes y actividades, conocer el resultado de las acciones llevadas a cabo, etc.) en la web y gran parte de los concejales aseveran que la Administración local se adelanta a las exigencias de la ley estatal y *a nivel de transparencia está todo subido en la web*, reduciendo la transparencia al ámbito informático.

Este concepto de transparencia queda acotado al ámbito económico y financiero de los asuntos en los que incide la legislación estatal de la materia en estos momentos de crisis económica. De hecho, la concepción de la transparencia es reduccionista y no se valoran otros ámbitos relacionados y más fáciles de aplicar, como disponer de información de contacto actualizada en la web. En este debate pueril sobre el contenido de transparencia en su página web, se refleja que no sólo Pontevedra suspende en los estándares de Transparencia Internacional España, sino que en la última edición disponible de 2014 empeoran las puntuaciones de las siete ciudades con respecto a 2012 y sólo Vigo y Ourense tienen mejores datos que la media nacional.

3.6 Las evidencias físicas de las concejalías de servicios sociales

La Administración local ha de cuidar y buscar un cierto equilibrio en todas las percepciones relacionadas con las evidencias físicas, porque el usuario debe sentir que está personalizado para él, con la calidad de lograr sus expectativas sobre el servicio, y son cuestiones clave para la calidad y la satisfacción del servicio, como el cuidado del local y los lugares en el primer contacto entre el usuario y el servicio (acceso a las oficinas e instalaciones aptas para personas con discapacidades), una arquitectura cálida, la luz, los muebles, los horarios y las esperas (horas de apertura adaptadas al horario laboral de la población), las escuchas (la capacitación técnica del personal técnico que presta el servicio para transmitir al ciudadano un servicio público de calidad a través de cortesía, amabilidad y formalidad), el acompañamiento a través del proceso de uso del servicio (instrucciones, formularios o comunicaciones comprensibles al ciudadano medio y un lenguaje adaptado a las necesidades de los usuarios), etc.

La localización es importante y el acceso a los servicios ha de ser lo más fácil posible para el ciudadano. De los ayuntamientos estudiados, las concejalías de servicios sociales están deslocalizadas y situadas en edificios públicos en el centro de la ciudad y muy próximas a la casa consistorial en todas las ciudades. La excepción la marcan Vigo y Lugo, que disponen de oficinas técnicas y de atención a los ciudadanos en el edificio central. En términos de comodidad para la ciudadanía y control social, la mejor opción para el acceso a los servicios sociales puede ser la entrada en el edificio central local. La amplitud y número de oficinas permite que en los puntos de prestación de servicios el personal se adapte a las necesidades específicas de los ciudadanos para satisfacerlas mejor, siempre atendiendo a la idea de que el funcionamiento en red de la concejalía debe mantener unos estándares para homogeneizar los procesos, gastos y calidades (Puig, 1998).

Es común que las grandes ciudades descentralicen las dependencias consistoriales por razones de tamaño y espacio, a medida que los servicios públicos que ofrecen son más numerosos y complejos. Los únicos entrevistados que dan prioridad a la intimidad de los usuarios en su acceso a los servicios sociales son los representantes de Ourense, que reconocen que hasta hacía algunos años las instalaciones de atención al público estaban desfasadas o anticuadas. En todos los casos estudiados, el contacto presencial y/o telefónico es el acceso principal de comunicación de los ciudadanos con la concejalía.

Asimismo, la mayor crítica que declaran los entrevistados es el aspecto burocrático de la concejalía relacionado con trámites que deben cumplimentarse. Igualmente, la subordinación autonómica y la tutela de las entidades locales obligan a presentar cada año un plan económico-financiero justificando los gastos de la concejalía basándose en la previsión de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera. Todos los entrevistados aclaran que es un aspecto fundamental pero que limita la atención a los usuarios, retrasa los tiempos y aleja de la realidad social a los trabajadores de los *concellos*.

3.7 La comunicación local como variable promoción

Es necesario incidir en el reducido conocimiento práctico de estrategias de gestión pública asociadas al *marketing*, exceptuando a los técnicos y un mando político de las dos ciudades más pobladas de Galicia (Vigo y A Coruña). En líneas generales, el *marketing* queda reducido a la variable *promoción* o, más en concreto, a la publicidad. El *marketing* público local es entendido como el proceso de información pública de la Administración local y es aceptado en

estos parámetros. Pervive la asociación del gabinete de comunicación como el único referente de *marketing* o comunicación del ayuntamiento capaz de relacionarse con el ciudadano. Todos los entrevistados asocian el *marketing* como un elemento dentro del sector privado, aunque puntualizan que está implantado dentro de la Administración pública y lo consideran integrado como herramienta propia del departamento de comunicación para la estrategia comunicativa del gobierno local.

Los mandos técnicos son los más reacios a opinar sobre la comunicación corporativa del ayuntamiento, incidiendo en que esos asuntos se escapan de sus competencias profesionales. De hecho, la técnica de Lugo reconoce directamente que, *dada la situación socioeconómica en la que vivimos, me parece que tenemos que dar prioridad al sistema de atención de emergencia y no al marketing*. Subyace un recelo a la labor que se desempeña en el departamento de comunicación, que perciben como servicio más próximo a los intereses y objetivos políticos, en el que se sitúa esencialmente la falta de conocimiento de la actividad desempeñada en el mismo dentro de la estructura corporativa como pieza estratégica de la composición política.

Se está reconociendo implícitamente la falta de independencia de los medios de comunicación, especialmente los locales, que son un altavoz del trabajo político desarrollado en la concejalía. Los concejales interpretan con total normalidad el hecho de que todo lo publicable es susceptible de aparecer en los medios a los pocos días y destacan la naturalidad con la que se concibe esta dependencia de los medios de comunicación. La figura tradicional del *goalkeeper* en las redacciones se traslada al responsable de comunicación del ayuntamiento, y el poder de decisión de los medios locales es muy reducido en la selección de hechos noticiables. Se trata de una relación simbiótica, ya que las campañas institucionales generan ingresos muy importantes a los medios.

4 CONCLUSIONES: LA PERSPECTIVA PREHISTÓRICA DEL MARKETING EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GALLEGA

Este estudio echa por tierra algunas ideas preconcebidas y generalizadas, como la de que el *marketing* público es un hecho generalizado en los gobiernos locales, y la dificultad de implementar medidas está más relacionada con el contexto competencial del régimen local que con la posición pétrea de muchas figuras clave para la difusión de esta lógica de *marketización*. Además, la naturaleza política del gobierno tampoco influye en el impacto del *marketing* público y existe una abundante tradición social municipal que choca con los pretendidos cambios impuestos por la reforma local.

Si bien la tendencia de los entrevistados es a dudar de la capacidad del *marketing* público como instrumento de gestión de los servicios sociales municipales, los cargos políticos son más receptivos al uso de este en cuanto vinculan la concejalía que dirigen con el departamento de comunicación del ayuntamiento, que se convierte en una oficina interna encargada de realizar las tareas más propias de lo que se corresponde con la variable promoción del *marketing mix*. Para ellos, existe una marcada incapacidad para definir los objetivos de su concejalía en cuanto propósitos derivados de la línea de la comunicación pública, por lo que el tamaño de estos ayuntamientos habilita la disposición de un profesional de la comunicación encargado de personificar las carencias de los políticos en estos asuntos.

A la vista de este estudio, se puede comprobar cómo la aplicación del *marketing* es residual en estas concejalías y deriva de la acción política. Persisten en la dicotomía público/privado e inciden en que la regulación y legislación limitan este tipo de procedimientos, pese a que se insinúa que, dentro de unos parámetros, el *marketing* es fundamental para la vida pública actual y para mejorar las relaciones con la ciudadanía. A algunos (concejala de Vigo, técnicas de Lugo y Ourense) directamente no les parece apropiado y apuntan la inviabilidad de esta actividad en la Administración local, aunque gran parte de los entrevistados destacan sus posibilidades y, sobre todo, la gran mayoría era capaz de hacer autocrítica y apuntan deberes de las concejalías para mejorar los servicios o la atención al ciudadano (especialmente, con vistas a los comicios municipales y a la formación de un nuevo gobierno municipal).

Los inconvenientes directos están en el escaso espíritu de *marketing* que presentan los altos cargos de las concejalías de servicios sociales. No se potencian los estudios de actitudes y mentalidades del público y no existe una preparación técnica del personal *ad hoc*.

El *marketing* público permite reducir la brecha entre la percepción ciudadana y los *outputs* sociales. Los servicios sociales municipales se presentan dentro de un marco legislativo escasamente regulado y con un catálogo inconcreto, siendo el objetivo de la concejalía el de preservar e incrementar el bienestar colectivo de la comunidad. De todo ello se afirma que la línea de cambio asimilada dentro de un proceso de modernización e innovación adoptado en el marco de la autonomía local está basado en decisiones personales y políticas que, en ocasiones, coinciden con las herramientas de *marketing*. Las concejalías marcan la idea de transversalidad en las concejalías porque velan por el bienestar comunitario, generando un discurso destinado a deshomogeneizar su *target* y niegan la segmentación del mercado por no excluir a ningún ciudadano, por lo que no delimitan las prestaciones concretas. Con la información analizada, se podría situar el concepto de *marketing* en una fase de transición en la integración plena en la gestión pública, ya que se considera un factor exógeno del sector público.

Por ello, en la Administración local gallega todavía no se puede hablar de una fase de consolidación del *marketing* público, sino de una fase inicial de implementación, por lo menos en la concejalía de servicios sociales. La concreción hacia el sector de los servicios sociales sigue generando debates que, a nivel académico, se han superado gracias a la ampliación del concepto de intercambio y a las ideas derivadas del *marketing* social, entre otros. Pero no sólo el desconocimiento de las técnicas de *marketing* público a nivel local es generalizado, sino que ambos sectores de la dirección municipal destacan que el *marketing* puede ser visto como inmoral y un obstáculo en el sector público en asuntos relacionados con los servicios sociales. Aunque en esta área social el estudio del servicio público y su gestión es más complejo, la asociación *marketing-promoción* es ideal para los entrevistados en departamentos municipales relacionados con los actos culturales o el turismo (asocian un uso comercial de los problemas y necesidades sociales). Esta relación con la variable promoción implica la comercialización de las proclamas políticas, y el *marketing* es visto por la dirección administrativa como una herramienta de influencia en la opinión pública de lo desarrollado en la concejalía.

Asimismo, la gestión se caracteriza por la falta de implicación en procesos modernizadores de la Administración pública y la auténtica gobernanza local. Los personalismos están muy presentes en un cargo derivado de la elección del alcalde (algunos dirigen su trabajo como un engranaje dentro del proyecto del gobierno local personalizado en la figura del regidor) y para el que acaban reconociendo de forma implícita que tienen carencias, justificadas en algunos a

derivar las cuestiones planteadas al equipo técnico o a reconocer que sus estudios o carreras profesionales no están asociadas a los servicios sociales.

5 ANEXO: GUIÓN DE CUESTIONARIO DE ENTREVISTAS

Generales

1. Descripción estructura administrativa/servicios.
2. Cambios en la calidad de vida de los ciudadanos en la última década (a mejorar, lo mejor).
3. Reforma local: valoración previa, se mejorarán los servicios y expectativas de los cambios de aquí a 5 años. Objetivos primordiales esta legislatura y dónde incidir en los próximos años.
4. Coordinación con Xunta o Diputación en RRHH y económicos. ¿Autonomía suficiente para ello? Colaboraciones suscritas en estos años.
5. ¿Cómo definiría el *marketing*? ¿Actitud hacia el *marketing*? ¿A qué se asocia? ¿Cómo cree que debería aplicarse en la concejalía? ¿Deben existir límites? ¿Posibles aplicaciones en la AP local? ¿Por qué?
6. Medidas implementadas a nivel de transparencia.

Variable producto

1. Uso de las TIC y motivos que las impulsan (reducción de tiempos administrativos, incremento de la participación ciudadana, etc.). Importancia de la web municipal.
2. Estudio de las necesidades sociales de la ciudad. Cómo se priorizan unas demandas sobre otras.
3. La demanda municipal.
4. Utilidad/efectividad/fiabilidad del servicio.

Variable precio

1. Cálculo del coste efectivo (modo de estudio).
2. Adecuación de las contingencias económicas (procedencia de las subvenciones para la financiación de servicios públicos, dependencia interadministrativa, medios personales) y necesidades de los ciudadanos.
3. Influencia del precio público sobre +/- demanda ciudadana. Gestión eficiente/efecto sobre financiación local y autonomía financiera/ procedencia fondos.

Variable distribución

1. Grado de penetración y satisfacción de los ciudadanos.
2. Distribución y localización de instalaciones.

Variable promoción

1. Objetivos de comunicación municipal en servicios sociales (difusión de actividades, comunicación de asuntos impopulares).
2. Cómo obtienen información los usuarios. ¿Perfil de usuarios?
3. Relación particular entre concejal-medios de comunicación y presencia del concejal y concejalía en RRSS (se interactúa en las RRSS, cuál es la red social que más utilizan).

Variable personas

1. Trabajadores. ¿Limitación de medios personales? Cómo afectan los cambios legislativos a la situación laboral de los empleados públicos.
2. Relación entre empleados públicos y figuras políticas. Cómo colaboran en el diseño y organización de los SSM (¿incentivos para desarrollar su trabajo?).
3. Trato que dispensan/sensibilidad hacia el servicio público
4. Implicación de los ciudadanos y promoción de la participación ciudadana (¿existe reglamento?)

Variable procesos

1. Evaluación de los objetivos/calidad del servicio. Si se recoge algún tipo de información sobre la calidad de los servicios a los usuarios de los SSM.
2. Comunicación clara/trato que dispensan (orientadas a las necesidades de los potenciales usuarios).
3. Gestión idónea/adecuada de los servicios sociales (pública, privada, mixta).

Variable evidencias físicas

1. Accesibilidad física/temporal a los servicios y dependencias (instalaciones con capacidad suficiente y adaptabilidad al tipo de servicio, ambiente, señalizaciones, accesibilidad para los colectivos de potenciales usuarios).
2. Canales de acceso al servicio (presencial, telemático, telefónico).

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. y Tamboles 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. y 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. y 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 Digitalis, 15*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Denhardt, R.B. y 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. y 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. y Langeard, E. 1989. *Servucción. El marketing de servicios*. Madrid: McGraw-Hill.
- Eshius, J., Braun, E. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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 Márketing en los Municipios*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Tigănas, A., Ticiău, T., Mora, C. et al. 2011. «Use of Public Sector Marketing and Leadership in Romania's Local Public Administration», *Revista de Cercetari Si Interntie Socială*, 34, 212-233.
- Tornos Mas, J. y 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 línea en: <https://www.ama.org/AboutAMA/Pages/Definition-of-Marketing.aspx> (26-04-2017).
- 2 El crecimiento del marketing social, como la propia disciplina general, es paralelo al desarrollo de las sociedades modernas y está vinculado a la aplicación de grandes reformas políticas y sociales. Wymer (2004) expone la importancia que tiene esta perspectiva en el área pública en la evolución del trabajo infantil y femenino en las minas de carbón en Inglaterra: durante las British Poor Laws los huérfanos menores de 13 años eran obligados a trabajar casi como esclavos y las mujeres con ese trabajo se desligaban de la imagen de fémina desprotegida marcada por la época victoriana, y tenían una imagen más masculinizada. Responsables públicos como Lord Ashley definieron este problema y buscaron soluciones sólo porque, como comenta el autor, era contrario a los valores de los grupos de presión.
- 3 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, BOE de 30 de diciembre de 2013, n. 312, 106430-106473.
- 4 Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional. BOE de 30 de diciembre de 2005, n. 312, 42902-42905.
- 5 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, BOE de 10 de diciembre de 2013, n. 295, 97922-97952.
- 6 Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia. DOG de 18 de diciembre de 2008, n. 245, 22522-22548.