

# O marketing público na xestión dos servizos sociais da comunidade galega: unha análise da súa aplicación na administración autonómica



El marketing público en la gestión de los servicios sociales de la comunidad gallega: un análisis de su aplicación en la administración autonómica

*Public Marketing in the Management of Social Services in Galician Community: an Analyse of its Application in the Autonomic Administration*

**& Resumo:** A inminente desaparición operativa do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar é un novo paso no proceso de xestión efectiva dos servizos sociais públicos a nivel autonómico impulsados na Lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia. Este artigo explora a presenza que adquiriu na entidade o marketing público e as estratexias e recursos empregados desde entón na execución dos servizos aos cidadáns nun momento vital de transición cara un novo organismo, a Axencia Galega de Servizos Sociais

**& Palabras clave:** marketing público, servizos sociais, Administración autonómica, Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar

**& Abstract:** The imminent demise of the Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar is a new step in the process of effective management of public social services at regional level, driven by the Law 13/2008 of social services of Galicia. This article explores the presence entity acquired in the public marketing strategies and resources used since then in the delivery of services to citizens at a vital time of transition to a new body of Axencia Galega de Servizos Sociais

**& Keywords:** public marketing, social services, autonomic Administration, Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar



## 1. INTRODUCCIÓN

O 4 de xullo de 2006 o Diario Oficial de Galicia difundía o convenio de colaboración entre Vicepresidencia de Igualdade e Benestar e quince concellos asinantes. Baixo a dirección de Anxo Quintana, materializábase unha das xoias da coroa do goberno bipartito, o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar (en adiante CGSIB). Sen data concreta aínda para o seu peche definitivo e a súa unificación na Axencia Galega de Servizos Sociais —en previsión de culminarse coa publicación deste número—, este estudo analiza a presenza do marketing público na xestión dos servizos sociais deste organismo. Un memorable aforismo de Kapuściński sentenciaba que en moitas ocasións a xente —e extrapolándoo tamén aos feitos— sobre os que se escribe adóitanse coñecer nun breve periodo, polo que o segredo radica na cantidade de cousas que se poden transmitir nese fugaz instante. É sobre esta percepción onde reside o obxectivo deste estudo. O que aquí se presenta é froito das circunstancias dunha etapa limitada por unhas eleccións autonómicas e o escepticismo sobre o seu destino a modo de crónica dunha morte anunciada; en tanto en canto, a observación persoal xogou un papel exclusivo.

Portas, Taboadela, Vilamarín, Boimorto, Carnota, As Neves, Outes, Xove, Cerdedo, Allariz, a Illa de Arousa, Laza, Ribadeo e Carballeda de Avia convertíranse nos primeiros gobernos locais implicados neste novo proxecto. O principal fin do CGSIB era o de concentrar e xestionar os servizos sociais comunitarios nunha rede administrada desde o goberno autonómico mediante criterios de racionalidade organizativa e supresión de posibles duplicidades na administración pública, meta que nunca logrou. Mentres que a Administración autonómica deseñou unha rede de protección pública e atallaba a concesión dos servizos sociais especializados, os denominados servizos sociais comunitarios<sup>1</sup>, eran de carácter local. Este proxecto, un dos máis polémicos da sétima lexislatura, foi aplacado tras a entrada do novo goberno en marzo de 2009. A nova executiva suliñou durante a campaña electoral a necesidade de suprimilo canto antes, aínda que a súa disolución formal como figura xurídica aínda tivo lugar un ano despois de entrar o goberno conservador na Xunta de Galicia, con Beatriz Mato como responsable da carteira de Traballo e Benestar. Tras anos de tensións entre as consellerías de Facenda e Traballo e Benestar, en setembro de 2013 fixébase a operatividade da Axencia en xaneiro de 2014, cedendo a xestión inicial das escolas infantís e derivando progresivamente todo o entramado de servizos públicos.

Coa ollada posta no primeiro semestre de 2014, a defunción pública do organismo e a súa evolución cara a Axencia Galega de Servizos Sociais (art. 34.1 da Lei 13/2008, de 3 de decembro, de Servizos Sociais), ao longo destes anos o CGSIB mantivo o seu funcionamento normal como ente xurídico propio, xestionando os centros creados desde entón, construíndo outros novos e dispoñendo dunha partida concreta nos orzamentos públicos da comunidade para o seu funcionamento.

Á falta de días para que a Axencia Galega de Servizos Sociais irrompa na escena pública galega, este artigo valora a presenza que ata entón tivo o marketing público no CGSIB e as oportunidades perdidas para mellorar a súa imaxe pública, estruturado a modo de plan de marketing.

## 2. ANÁLISE DO MACROCONTORNO

Á dura situación económica que padece o país e aos problemas que atravesan as administracións públicas non se lles escapan as situacións concretas que determinan a prestación de servizos sociais en Galicia, enmarcados nunha poboación fortemente

avellentada e influida pola dispersión da poboación vinculada ao ámbito rural. Estas circunstancias determinaron o devir da prestación destes servizos: problemas económicos das administracións locais para manter os servizos consorciados, aumento de taxas e prezos públicos ou imposibilidade do seu desembolso por parte dalgúns usuarios, dificultades e atrasos nas contratacións das obras por problemas económicos de empresas adjudicatarias, centros planificados que poderían ter sido desestimables, inviabilidade de novos proxectos, etc.

## 2.1 Vantaxe competitiva

Sen dúbida, a situación e o proxecto do CGSIB foron privilexiados na comunidade galega con respecto aos seus potenciais competidores, xa que os seus servizos e instalacións se inseriron xeograficamente en lugares onde non existía apenas competencia —ou unha interesante carteira de clientes— e cuxos beneficios serían dubidosamente atractivos para o sector privado. Contaba cunha sólida rede de centros de atención a persoas maiores e escolas infantís, as dúas grandes insignias da entidade, e polo seu carácter público, con prioridades establecidas na axenda política, non antepoñían o beneficio económico á orientación e atención ao cidadán.

Ademais, o feito de ser unha entidade pública autonómica, representaba os valores dos cidadáns actuais, potenciais ou perdidos e outros *stakeholders* (Sancho Royo, 1999). Porén, non foi imperceptible a tese do profesor Arenilla Sáez (2011: 349-350) de que a extensión e fragmentación de organismos públicos de diferente natureza especializados en servizos concretos xeraron no cidadán dúas caras; por unha parte, mellorou a súa atención como cliente, pero pola outra, indefenso como cidadán democrático. E no caso do CGSIB, estivo sempre no punto de mira.

## 2.2 Delimitación do mercado de referencia

O CGSIB está constituído polo Goberno autonómico, 272 concellos e catro mancomunidades. Neste sentido, preténdense marcar os niveis de cobertura social territorial, a flexibilización do acceso e o uso dos recursos, ademais de mellorar a coordinación das institucións públicas e as súas variantes xestionadas con financiamento privado.

Conforme á citada Lei 13/2008, de 3 de decembro, de Servizos Sociais, onde se especifica a creación do CGSIB, o ámbito de actuación da entidade estaba encamiñado ao tratamento de cinco grandes contextos particulares na súa carteira de servizos: infancia e familia, loita contra a violencia de xénero, persoas maiores, persoas en risco de exclusión social e xuventude.

### *Infancia e familia*

Á área de infancia e familia pertencía o proxecto educativo<sup>2</sup> denominado Rede Galega de Escolas Infantís A Galiña Azul, que impartía actividades e introducía no sistema educativo a escolares con idades comprendidas entre os tres meses e os tres anos. O seu fin foi conciliar a vida laboral e persoal, derivado dos cambios na estrutura familiar acaecidos nas últimas décadas, como a incorporación da muller ao mercado laboral.

### *Loita contra a violencia de xénero*

A Rede Galega de Acollemento (dependente da Secretaría Xeral de Igualdade) dispón de dous centros na comunidade: o Centro de Emerxencias para Mulleres Vítimas de Violencia

de Xénero en Vigo e o Centro de Recuperación Integral para Mulleres Vítimas de Violencia de Xénero en Santiago de Compostela. Galicia é a segunda comunidade autónoma que rexistra unha menor cifra de denuncias por violencia de xénero de España segundo os últimos datos dispoñibles da Estatística de Violencia Doméstica e Violencia de Xénero realizada polo Instituto Nacional de Estadística (INE) con reseñas deste organismo e do Ministerio de Justicia. Ademais, a Estatística de Violencia de Xénero do primeiro semestre de 2013 confirmaba que existían 461 mulleres con medidas de protección comunicadas e 384 con novos expedientes seguidos. Aínda que esta lacra existiu sempre, nos últimos anos cobrou unha maior repercusión mediática, o que favoreceu facer perceptible un problema considerado ata non hai moitos anos privado e familiar.

#### *Persoas maiores*

A Rede Pública de Centros de Atención á Terceira Idade e á Dependencia estaba centrada no terreo da xerontoloxía e componse de fogares residenciais, centros de día e vivendas comunitarias, que buscan promover a autonomía persoal, a actividade relacional e permitir permanecer aos seus usuarios no seu medio habitual. Así as cousas, a media de idade da sociedade galega é de 45,4 anos e a esperanza de vida acada os 82,4 anos, segundo os últimos datos do Instituto Galego de Estatística (IGE).

#### *Persoas en risco de exclusión social*

O programa de Xantar na Casa (no que colaboran os concellos) garantía a alimentación equilibrada e de calidade ás persoas maiores, dependentes e/ou en risco de exclusión social. Tamén se executaban os propósitos presentados no II Plan Galego de Inclusión Social (2007-2013) para loitar contra a pobreza e a marxinação social con accións formativas ou doutro tipo. Neste programa incluíase o grupo de internos do Centro Penitenciario de Teixeira (Curtis) que estaban próximos á súa futura vida en liberdade. Segundo a Enquisa de condicións de vida das familias do IGE, a taxa de risco de pobreza das persoas de 65 ou máis anos que viven soas situábase en 2013 entre o 15 e o 20%. No primeiro semestre de 2013, 8.448 galegos eran beneficiarios da RISGA, tan só 299 persoas menos que o total de todo o 2012.

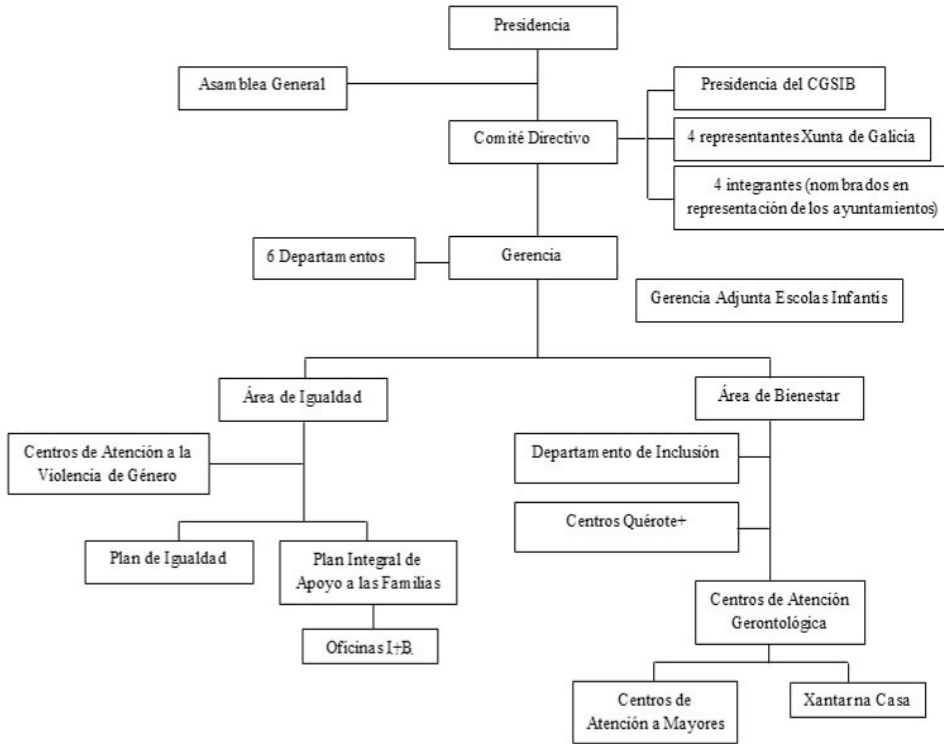
#### *Xuventude*

O CGSIB confiou a creación dos centros Quérote+, postos en marcha coa colaboración da Dirección Xeral de Xuventude para asesorar á poboación máis nova sobre diversos asuntos relacionados con esa etapa vital (sexualidade, drogodependencia, embarazos adolescentes, concienciación no abuso de alcohol ou estupefacientes). Nunca foi unha área de especial atención a nivel de Administración autonómica, aínda que si a nivel local.

### 2.3 Estrutura da organización

Seis departamentos integraban a xerencia do CGSIB: comunicación, xurídico, recursos humanos, contratación, económico-contable, sistemas e a unidade técnica de obras e proxectos. No ámbito local, a presenza dos concellos, cuxa representación se consagraba no art. 8 dos estatutos do consorcio, manifestábase na súa participación nos órganos de goberno e dos centros pertencentes á súa circunscrición. Pola súa parte, os alcaldes adquirían a condición de delegados do CGSIB nas competencias acordadas a tal efecto.

**Gráfico 1: Organigrama actual de dirección do CGSIB**

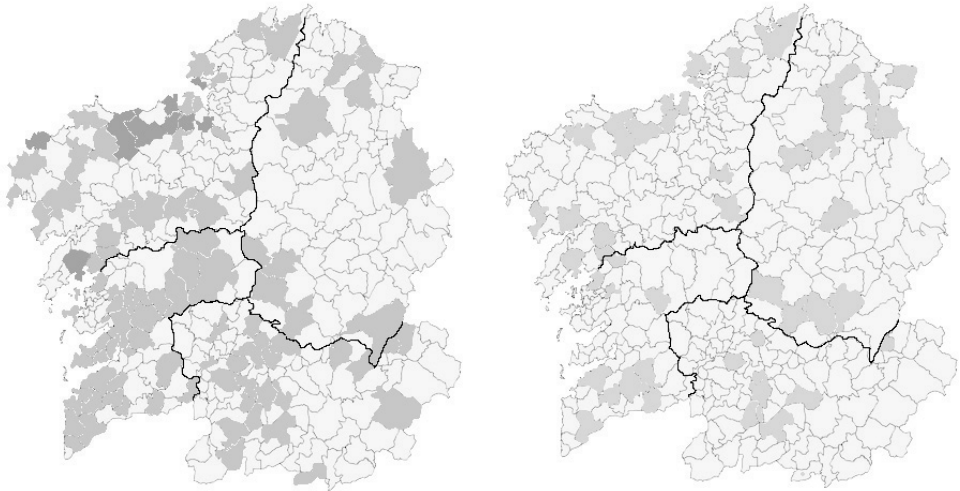


**Fonte:** Estatutos CGSIB (documento interno)

## 2.4. Oportunidade de mercado

O CGSIB como entidade pública debía asegurar a continuidade da súa actividade debido ao interese público que xeraba, malia incorrer no risco de déficit (e.g. ante unha mínima demanda social ou petición formal dun concello, tíñase que estudar o proxecto de construción dun novo centro). Son ilustrativos os mapas da Imaxe 1, onde se constataba a contrariedade na creación de novas prazas públicas infantís (tendo en conta o avellentamento e a concentración de poboación nesta rexión).

### Imaxe 1: Concellos adheridos á Galiña Azul (es.) e centros de maiores (dta.)



No actual curso escolar a rede autonómica estaba formada por 121 centros que ofrecen un total de 6.391 prazas (8.267 se se inclúen as que xestiona a Consellería de Traballo e Benestar dentro desa rede). Por provincias, a oferta é de 2.596 prazas na Coruña, 2.367 en Pontevedra, 898 en Ourense e 530 en Lugo. Porén, o auxe da demanda no sector xerontolóxico permite ao CGSIB conservar a súa hexemonía na comunidade coa súa oferta de servizos, fronte ás administracións locais ou ás empresas privadas existentes no mercado. Ademais, o aumento da pobreza e dos problemas sociais, provocou novas dimensións que tamén inflúen na actuación da entidade.

## 3. ANÁLISE DO MICROCONTORNO

Os actores e forzas que inflúen inmediatamente no proceso de intercambio que a entidade mantén cos seus mercados-meta, como son as características externas e internas da organización, a tipoloxía dos cidadáns, as competencias, a demanda global e os antecedentes propósitos deste estudo son os que se sinalan nesta análise do microcontorno.

### 3.1 Fraquezas

As debilidades sinaladas nesta análise están marcadas polos conflitos e o déficit de interese nas canles de comunicación internas. Neste sentido, a información que se recibía a través dos distintos departamentos convertíase en tendenciosa e en moitos casos coñecíase de forma oficiosa. Moitas situacións negativas e pequenas crises entre distintos departamentos non eran xestionadas a través do departamento de comunicación, porque o persoal non era informado dos asuntos internos. Así mesmo, o contacto diario dun equipo provocaba fracturas daniñas no ambiente laboral e puñan en risco a harmonía interna. Por iso, era imprescindible atallar estes problemas para evitar a súa reincidencia (e.g. tramitación de baixas médicas, respostas rápidas dos técnicos informáticos ou colaboración entre diferentes departamentos) e focalizar aos traballadores no obxectivo xeral e non departamental.

Producíanse con frecuencia crises espontáneas con administracións locais, que acaban saltando aos medios de comunicación e minaban a percepción interna da entidade e contribuían a empezoñar —máis se cabía— a imaxe externa do CGSIB, cuxa popularidade se afundía a raíz de polémicas sobre listaxes de contratacións ou a viabilidade de determinadas obras. Porén, as modificacións impostas no cambio de poder coa nova denominación A Galiña Azul no canto de Galescola foi a ferida máis dura na percepción da opinión pública, que traduciu estas parvadas en loitas políticas que non melloraron as carencias primarias (algunhas persoas empregan na actualidade vocábulos como *gaiscola\**, *galiescola\**, *galiciaescola\** ou *galiñaescola\** e non “escola infantil A Galiña Azul”) da rede de garderías e outros servizos ofrecidos á cidadanía. Esta impresión tamén se trasladaba anualmente á Asemblea Xeral, identificada como unha escenificación residual da aplicación dos estatutos e onde responsables de concellos consorciados exteriorizaban o seu propio desinterese (non se presentaban, non respondían ás solicitudes de confirmación de asistencia ou mesmo descoñecían se o seu concello estaba asociado ao CGSIB).

E malia as críticas, o CGSIB conseguira o seu oco no imaxinario popular galego desde 2006 como referente na xestión dunha gran parte dos servizos sociais autonómicos. Por iso, esta transición non terá por que facer perigar o novo papel executivo da Axencia Galega de Servizos Sociais: aínda que pode permitir mellorar aínda máis a súa imaxe na opinión pública, tamén se pode percibir como un novo proceso de dispendio público camuflado como austeridade e mellora na calidade dos servizos. A incapacidade manifesta dos actores políticos en explicar e implicarse nos procesos modernizadores da administración pública — por exemplo, na xestión indirecta ou privatización de determinados servizos— ou buscar no marketing a rehabilitación única do poder público ou o político de servizo (Arenilla, 2011: 353) xera o rexeitamento existente de gran parte da sociedade, que identifica como perda de servizos públicos, sen por iso ver reducidos os seus tributos.

Os efectos da crise económica na redución dos orzamentos provocan a inviabilidade de certos programas por falta de financiamento, xa que nos últimos meses, algúns concellos se desligaron das instalacións e os programas sociais e solicitaron autoxestionais ou propoñer solucións localistas. Este forte investimento público non alcanza as cotas máximas de rendibilidade debido á forte demanda estacional. Ademais, este atraso económico e social trasládase a non acadar a cobertura de prazas escolares ata tres anos por habitantes que marca a UE do 33% e cuxo índice se sitúa no 29,1%. As prazas públicas do CGSIB seguen a ser insuficientes nos grandes núcleos urbanos (malia as axudas do cheque bebé, as prazas de garderías municipais ou aquelas xestionadas por iniciativa social), mentres que as vacantes se producen nos medios rurais. Se ben se fomentan os servizos nas áreas rurais con déficit de poboación, este factor provoca, ao mesmo tempo, o desarraigamento dos usuarios de centros para maiores no interior das provincias para desprazarse lonxe da súa área de relación persoal e afectiva.

### 3.2. Oportunidades

Unha das críticas que se podería reprochar na xestión da comunicación e o marketing deste organismo público foi o soliloquio reiterado e a escasa orientación ao cidadán (a “miopía” no marketing, que definía Levitt) en todo o proceso comunicativo e de xestión de crise. O traballo desenvolvido no CGSIB cubríase (por unha única persoa) e dependía de forma vertical descendente do gabinete de comunicación da propia consellería. Así mesmo, o traballo desempeñado era invisible para unha gran parte do cadro de persoal (todo o



oposto ao que divulga o especialista en marketing Toni Puig: o equipo de equipos). Moitos traballadores non estaban familiarizados coa transcendencia dunha boa comunicación interna e externa de calidade, porque o traballo era opaco e vinculado fortemente á alta dirección (que si valoraba as estratexias de marketing e comunicación). Ademais, este departamento carecía dun interese manifesto nas canles dispoñibles a través de internet (como unha nova dimensión relacional intrínseca que permitese intensificar o marketing público), as áreas do *social media* e o servizo público ao cidadán, xa que a web corporativa simulou un mero ornamento no que non se propuña a participación dos usuarios (e.g. non existían zonas de descarga de acceso sinxelo e a consulta de determinados documentos de carácter público tiñan que suceder a un detallado informe para a identificación persoal do usuario) e só se subían notas de prensa de forma anecdótica. Esta comunicación na web era excesivamente unidireccional e cunha forte tendencia á comunicación persuasiva-promocional. Con iso, a súa presenza nas redes sociais era nula e as referencias ao ente eran proporcionadas por traballadores descontentos ou críticas á súa xestión, que xeraban contidos negativos. Nunca se agradecerá a todo o mundo, pero si se poderían canalizar as percepcións exteriores e mellorar os recursos nas relacións cos usuarios para promover os exercicios de ética e transparencia que tanto se aplaudiron na area política, co que a nova *axencia* se ve con esperanzas para todo este traballo de mellora.

O feito de que o CGSIB se extinguiuse en 2010 pero seguise en funcionamento tres anos despois, poderá axudar a renovar algunhas das estratexias de marketing interno e externo e a mellorar os problemas actuais; se ben esta sensación de provisionalidade provocou a dúbida pola situación laboral dalgúns empregos e o novo ambiente de traballo nas novas oficinas centrais, marcadas polo illamento e os espazos seccionados e pechados. Malia isto, o nivel formativo dos traballadores (esixido no regulamento de réxime interno), sumado aos servizos e programas —en moitos casos únicos— ofrecen maior seguridade que outras alternativas públicas ou privadas. Neste sentido, prevese como unha continuación a diversificación e colaboración con entidades do Terceiro Sector ou fundacións na xestión indirecta dalgúns centros, pola alta calidade no seu funcionamento.

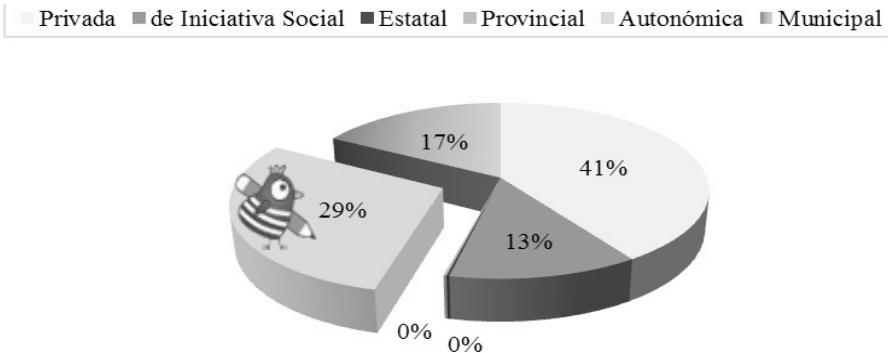
### 3.3. Análise da competencia

Co fin de estruturar a información, o estudo da competencia facilítase en base aos cinco eixes de actuación do CGSIB anteriormente expostos.

#### *Infancia e familia*

A situación dos mercados cos centros de titularidade privada é bastante variada, malia que unha gran parte dos clientes das garderías e escolas infantís son pais que traballan e viven preto da localización do centro. A elección deste tipo de centros estaba baseada na calidade percibida das instalacións (que variaban en función da poboación), a profesionalidade do profesorado, a amplitude de horarios e a oferta de servizos complementarios, aínda que o seu prestixio sempre foi o principal reclamo. En xeral, a sobredemanda e a oferta de prezos mínimos do mercado provocaban que as entidades privadas non puidesen competir coa rede pública e só pola insuficiencia de prazas en determinados núcleos urbanos.

## Gráfico 2: Titularidade das Garderías en Galicia



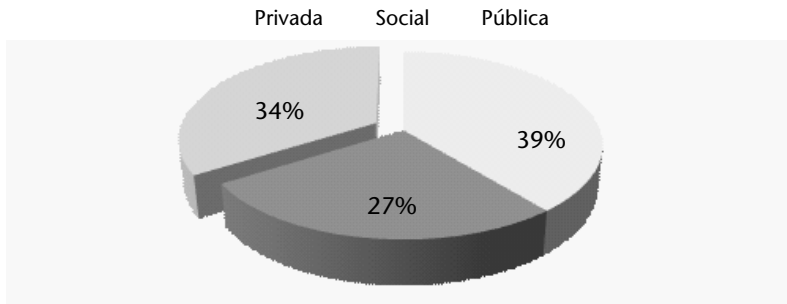
**Fonte:** Rexistro único de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais (dispoñible en <https://benestar.xunta.es:444/XiacWeb/> e consultado en novembro de 2013).

Os rexistros ofrecidos en 2003, cando existían 306 centros de educación infantil 0-3 anos e máis do 74% eran de titularidade privada, dez anos despois, esta proporción reduciuse de forma significativa. En novembro de 2013, había arredor de 500 centros en funcionamento e deles, o 54% era de titularidade privada (empresario individual ou sociedades) ou de iniciativa social (sociedades cooperativas, organizacións sindicais, fundacións, federacións, entidades relixiosas ou asociacións). Estes datos constatan o forte crecemento dos centros públicos xestionados pola Administración autonómica a través da rede A Galiña Azul.

### *Persoas maiores*

O abano de recursos do CGSIB no ámbito das persoas maiores e/ou con dependencia era máis reducido (fogares residenciais, centros de día ou vivendas comunitarias) que o catálogo de servizos que pode ofrecer a competencia: centros de día, servizos de atención residencial, servizos de teleasistencia ou servizos de axuda no fogar. Neste sector de actuación predomina a presenza das entidades do Terceiro Sector (fundacións, asociacións ou ONG's) na prestación de servizos, especialmente tras a irrupción da Lei 39/2006, de 14 de decembro, de Promoción da Autonomía Persoal e Atención ás persoas en situación de dependencia; que quedou reducida nos últimos meses á mínima expresión. Neste caso, o sector privado ten maior peso na captación de clientes. Segundo datos do Rexistro Único de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais de Galicia, no 2010 había 1.290 entidades prestadoras de servizos á terceira idade e unha maioría representada polo sector privado con ánimo de lucro ou de iniciativa social (ata o 67%).

### Gráfico 3: Titularidade das entidades prestadoras de servizos á terceira idade



**Fonte:** Rexistro Único de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais (dispoñible en <https://benestar.xunta.es:444/XiacWeb/> e consultado en maio de 2013).

Malia os datos, esta oferta (pública e privada) segue a ser moi baixa en relación á demanda anual do mercado e ás novas esixencias da sociedade. A radiografía actual indica que o país está á cola da media europea e dos países membros da OCDE do seu medio (sitúa arredor de 5,1 prazas por cada 100 persoas maiores de 65 anos). En 2008 o índice de cobertura dos centros galegos situábase no 2,56%, e as provincias de Lugo e Ourense eran as únicas que o superaban. Así as cousas, as vantaxes coas que contan os centros privados son a súa capacidade de flexibilización e rapidez na toma de decisións orientadas á innovación, especialización e capacidade de fidelizar aos clientes. Pola súa banda, a tendencia á cesión da xestión de determinados centros por parte da Administración tamén permite acadar certas oportunidades de éxito neste sector.

#### *Loita contra a violencia de xénero*

O desafío do século XXI segue a ser erradicar a lacra do maltrato en todas as súas vertentes. En xeral, a axuda principal proporcionada ás mulleres e aos seus fillos é proporcionada principalmente polas distintas administracións públicas (estatais, locais, provinciais). Na comunidade galega, a administración pública estende unha rede de casas e centros de acollemento, así como vivendas tuteladas (as primeiras foron creadas en 1987 en Lugo), aínda que na súa maioría, son xestionadas polas administracións locais. O ingreso a este tipo de recursos que ofrecía o CGSIB (dous centros especiais) realizábase a través das canles de acceso habituais tales como Xulgados de Garda, centros de urxencia da rede sanitaria, servizos sociais municipais, centros de información á muller ou dependencias da Policía Nacional, Municipal e Garda Civil.

#### *Persoas en risco de exclusión social*

Trátase dun sector que non ofrece beneficios económicos e cuxa oferta de servizos dirixida a este colectivo é subministrada a través da administración pública e entidades do Terceiro Sector. Neste sentido, as administracións públicas promoven a súa contratación como parte da responsabilidade social das empresas, por exemplo. Neste colectivo é a administración local quen deriva o maior peso por proximidade coas persoas. A administración autonómica é a encargada de planificar de forma global os segmentos específicos para actuar no seu benestar e integración (inmigrantes, reclusos, comunidade xitana...) e o CGSIB actuaba con programas formativos e actividades de desenvolvemento persoal englobados dentro do último Plan de Inclusión Social.

### Xuventude

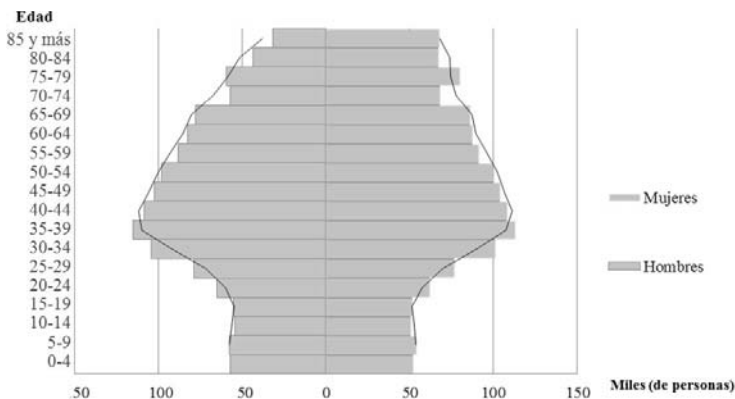
O papel do CGSIB coa xuventude foi moi reducido, malia que se ampliaron as materias e outras preferencias á parte da información afectiva-sexual, como os desordes alimenticios, a drogodependencia, o acoso escolar, o uso responsable das novas tecnoloxías e mesmo, a condución responsable. As administracións locais foron a competencia directa do Consorcio neste eido, aínda que xogaban un papel de cooperadores, ao permitir ampliar as demandas deste grupo social cara cursos formativos ou orientados cara estes temas por parte das concellerías competentes ou os programas municipais específicos.

### 3.4. Demanda global

Os cambios e conflitos sociais na sociedade galega influíron no aumento da demanda global dos servizos sociais que impulsara o CGSIB, do mesmo modo que as partidas orzamentarias para moitos destes servizos se reduciron estes últimos meses. Todo este contexto político afecta de maneira infinita ao alcance dos servizos solicitados pola poboación e máis, tendo en conta as características distintivas da sociedade galega. Constátase a necesidade de elaborar programas desenvolvidos polo aumento da demanda —basicamente no sector da dependencia e as persoas maiores— e mellorar a converxencia entre o sector público e privado.

Estes cambios de tendencia sociais estiveron repercutindo no alcance dos impulsos orientados á introdución da muller no mercado laboral e a reducir as súas tarefas e expectativas vitais (coidar nenos e familiares con dependencia). As cifras non son moi alentadoras, xa que a taxa de natalidade galega se sitúa no 1,07 segundo os últimos datos ofrecidos polo INE<sup>3</sup>, e o avellentamento progresivo da poboación constitúe unha das transformacións sociais máis representativas de Galicia. A simple vista, evitaríase empregar o termo “pirámide poboacional”, xa que a súa estrutura difire do seu propio significado, e pode ser algo parecido a esta figura xeométrica (ver Gráfico 4) a partir dos intervalos de 35 a 39 anos en adiante. As cifras de natalidade e esperanza de vida non son alentadoras nas futuras décadas e conforman un dos grandes retos a afrontar nos próximos anos para direccionar a futura política social (como o plan de dinamización xeográfica).

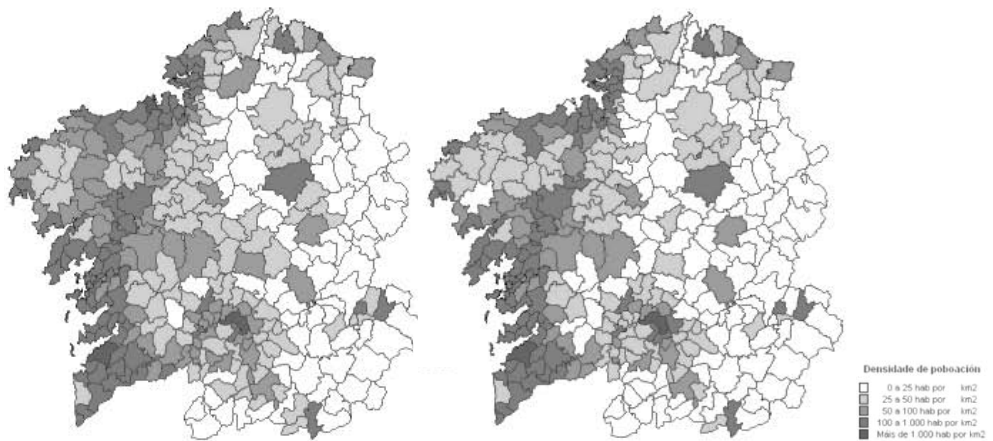
**Gráfico 4: Poboación galega en 2013**



Fonte: INE

O aumento das áreas rurais con escasa poboación, sobre todo nas provincias de Lugo e Orense, provoca o que se podería denominar as dúas *galicias*, unha rural e outra urbana. A evolución do mercado orixinará que, debido á oportunidade de negocio, só a Administración pública sexa quen de subministrar un mínimo de benestar nas áreas afectadas pola despoboación. Nun período tan curto de doce anos (Imaxe 2), conséntase unha relación inversamente proporcional: mentres que a costa atlántica de Pontevedra e norte e sur da Coruña presentan as ratio de densidade máis elevadas, as provincias orientais —agás concellos e comarcas concretas—, a súa densidade é moi baixa.

**Imaxe 2: Densidade de poboación en Galicia entre 2000 e 2012**



Fonte: IGE

### 3.5. Antecedentes e propósitos

A Constitución española proporcionou as ferramentas necesarias para adquirir un modelo de servizos sociais comunitario, aínda que os factores inherentes ao letargo histórico e a unha crise política, social e económica maniféstanse na situación deficitaria vinculada ao seu financiamento, malia as tímidas melloras aplicadas tras a Lei de Dependencia de 2006. Este modelo estatal outorgou ás CC.AA. a tarefa de prestación deste tipo de servizos públicos e tamén desencadeou as diferenzas competenciais que cada unha delas podería asumir. En Galicia, os inicios das consideracións legais sobre servizos sociais iniciouse tras a Lei 3/1987 de Servizos Sociais que, aínda que excesivamente prematura, permitiu asentar as bases da estrutura organizativa. O seguinte precepto do ano 1993, a Lei 4/1993 de Servizos Sociais, estruturou os tipos de equipamentos e cartas de servizos coordinado pola Xunta de Galicia, pero non foi ata a Lei 13/2008 de Servizos Sociais cando se recolleu a creación do CGSIB e a Axencia Galega de Servizos Sociais co fin de garantir a asistencia axeitada e reducir o illamento das zonas máis rurais con respecto ás máis urbanas.

O CGSIB careceu de calquera tipo de proxecto encamiñado a dirixir a comunicación corporativa e ao fomento das características específicas dos servizos que reciben os cidadáns por parte da administración autonómica. Con esta análise preténdense enfocar as estratexias

de marketing e aumentar o potencial dos servizos e a súa visibilidade na cidadanía e a súa orientación máis aos beneficiarios que aos beneficios.

#### 4. IDENTIFICACIÓN DOS CLIENTES-CIDADÁNS

Os cinco ámbitos de actuación do CGSIB coa oferta de servizos están dirixidos a diversos tipos de *targets*.

- **Familia e infancia:** os clientes deste tipo de equipamentos son pais que, principalmente, por cuestións de tipo laboral, non poden asumir o coidado dos nenos durante boa parte do día. As condicións sociolaborais e as dificultades de compatibilizar a vida laboral e familiar limitan o número de fillos, e os que se acaban tendo, son atendidos e coidados con todo o que se lles poida ofrecer. Por iso, son cidadáns moi esixentes coa calidade dos equipos e os profesionais dos centros.
- **Persoas maiores:** os usuarios deste tipo de equipos presentan un grao de dependencia menor e, na maior parte dos casos, teñen familiares que se fan cargo deles e empregan o servizo dos centros de día como actividades socioterapéuticas e de apoio ás familias. Os fogares residenciais están dirixidos cara necesidades máis especiais dos usuarios con alto grao de dependencia e permiten ofrecer estancias permanentes ás persoas que esixen atencións máis específicas, mentres que as vivendas tuteladas son servizos enfocados a persoas cun alto grao de independencia.
- **Xuventude:** a maioría de programas dirixidos a este sector de poboación de entre 15 e 25 anos son xestionados polos centros Quérote+, especialmente coa programación de cursos educativos e formativos sobre as súas áreas de actuación nos centros de ensinanza.
- **Persoas en risco de exclusión social:** as persoas en risco de exclusión social son un sector de poboación que abrangue a internos e expresidentarios, toxicómanos ou alcohólicos en proceso de rehabilitación, minorías étnicas, perceptores da renda mínima de inserción, vítimas de violencia doméstica, persoas menores de 30 anos que estivesen tutelados pola Administración, inmigrantes de fóra da UE e emigrantes retornados con graves necesidades persoais e familiares. A diversidade do colectivo provoca deficiencias na xestión das súas necesidades específicas.
- **Mulleres vítimas de violencia de xénero e os seus fillos:** os dous centros especializados na atención a este tipo de persoas que xestionaba o CGSIB permitían apoiar o proceso de recuperación das mulleres (aumentar a súa autoestima e capacidade de toma de decisións, mellorar os seus lazos nas relacións sociais...) e o dos seus fillos durante unha estancia máxima de tres meses, aínda que cada caso é estudado para determinar o período necesario.

#### 5. SEGMENTACIÓN DO MERCADO

A segmentación do público obxectivo serve para adaptar os produtos ou servizos aos seus mercados, trasladados neste caso á actividade do Sector Público. A Administración pública é incapaz de pechar a oferta de servizos a ningún cidadán, porque é un valor público gozado de forma colectiva (Alford, 2002), aínda que poden empregar certos requisitos disuasorios co fin de evitar a marxe de potenciais clientes, como a concreción nos obxectivos legais ou regulamentarios.

As técnicas de marketing impregnaron consciente ou inconscientemente todos os niveis de execución dos organismos públicos, pero estes seguen adoecendo de deseños adaptados

en moitas ocasións á súa situación concreta e seguen cometendo erros de principiante, como visualizar de forma homoxénea os segmentos de mercado e non ver os segmentos particulares, o propio individuo, o seu mercado-meta, e comprobar que estas necesidades se logran materializar a través da vía pública. A relación na que os cidadáns interactúan co Sector Público é similar á do mercado privado aínda que limitada e a súa relación pode constituir tres tipos de roles diferentes (Alford, 2002): o *customer* pagador (son subsidiarios dun servizo), beneficiarios (reciben un servizo/beneficio non pagan diñeiro en retribución do servizo) e o *obrigados* (a organización sométeos a obrigas legais).

## 6. ESTRATEXIAS DE MARKETING MIX

De igual modo que no periodismo existen os *topoi* ou as 6 W's (as rúbricas baixo as cales se poden clasificar os argumentos máis recorrentes da linguaxe), esta relación pódese vincular ás teorías de McCarthy, xa que segundo as propostas de Chías (1995), o marketing mix público pode organizarse desde este enfoque: *que* como produto, *como* como prezo, *por que* como promoción e *ónde* como distribución. Ademais, no caso dos servizos públicos (sociais) é preciso aplicar unha adaptación aos elementos desta *mestura* que require o marketing público (intanxibilidade dos servizos, tipo de clientes principal), coa suma de tres elementos máis (as 7P's): persoa, presenza física e proceso. Todas elas permiten manter unha comunicación cos consumidores.

### 6.1. Produto / servizo

Kotler e Lee (2007: 55) definen o produto como "*calquera cousa que pode ofrecer unha organización ou un individuo ao mercado para satisfacer un desexo ou unha necesidade*", mentres que os servizos públicos se explican polo predominio de obxectos públicos (a súa medición debe establecerse por indicadores sociais que marquen o resultado en base ao beneficio social ou ao capital social que se alcance na súa prestación), cidadanía fronte a consumidores (a relación entre os seus servizos públicos e aqueles que os empregan definiuse en termos de cidadanía máis que de consumidores) e consumidores multidimensionais (xeran beneficios individuais e sociais) (Chías, 1995).

Ambas as dúas definicións non inclúen dous factores que determinan estas actividades no Sector Público, como son a súa complexa proposición de valores e a dificultade de excluir a determinadas persoas do seu consumo. No caso dos servizos sociais prevalece a incerteza, derivada das propias condicións persoais dos usuarios e, ademais, a rivalidade no consumo (o usufruto dun ben por unha persoa impide o uso para outra) e a exclusión, xa que o acceso a un ben pode estar subordinado ao cumprimento de determinadas condicións (e.g. nivel de renda). Os produtos ou servizos raramente toman interese nas administracións públicas, en ocasións mesmo se desenvolven novos produtos ou servizos que carecen de demanda, e outras veces, os actores políticos teñen que facer un compromiso entre unha potencial perda de popularidade e a adopción de medidas que sexan beneficiosas para os cidadáns a longo prazo. A liña de servizos que ofrecía o CGSIB era moi ampla, porque prestaba servizos á infancia, xuventude, incorporación de persoas en risco de exclusión social e de terceira idade, aínda que os proxectos máis populares foron as escolas infantís (existe unha xerencia adxunta específica) e os centros de atención xerontolóxica (integrados polos centros de atención a maiores e o programa Xantar na Casa). Esta amplitude na gama de servizos tamén integra outro tipo de servizos complementarios como o cheque bebé, os centros de día, os fogares residenciais ou os centros de axuda a vítimas da violencia de xénero e servizos derivados dos

procesos legais (asesoramento xurídico). Forma parte desta estratexia o concepto de servución (deseño dos servizos), ligado ao establecemento de segmentos nos criterios de agrupación dos individuos para establecer uns criterios de homoxeneidade e heterocomposición.

No tocante ao ciclo de vida dos servizos, fíxose referencia a un concepto fundamental polo que se supón que lles sucede o mesmo que aos seres vivos: nacen, desenvólvense, acadan a madurez e morren. Este ciclo de vida discorre a través da relación cos clientes, porque os niveis de participación e utilización son máis relevantes que as vendas. Os deseños e o desenvolvemento dos servizos adoitan establecer leis ou formulacións xurídicas a partir da lexislación existente. En moitos casos, establécense normas que outorgan ou regulan o poder administrativo, orientan e controlan as actividades das Administracións.

O CGSIB non xestionaba unha soa marca ou imaxen corporativa. Non había unha única imaxe (como podería ser o propio logotipo), senón varias imaxes (Solano Santos, 2010). A identidade da organización é un conxunto de elementos que a identifican (Túñez, 2012) como organismo da administración pública e permiten ser unha ferramenta moi útil para proxectar a súa relación cos públicos, que Van Rekonet *al* definen como “a autorrepresentación dunha organización” e que se basea “na información dos sinais que ofrece unha organización sobre si mesma por medio do comportamento, a comunicación e o simbolismo, que son as súas formas de expresión”<sup>4</sup>. Esta cuestión clave, da reputación, se tense abordado en multitude de investigacións nas que se debate se a percepción que o público ten dunha organización é puramente perceptual (depende das percepcións dos seus *stakeholders*), experiencial (en base aos servizos que ofrece) ou unha mestura de ambas as dúas.

### Imaxe 3: Algunhas das marcas identificadas ao longo da historia do CGSIB



Sobre o CGSIB pesaba a responsabilidade de respectar a identidade corporativa especificada no Decreto 409/2009, de uso de elementos básicos de identidade corporativa da Xunta de Galicia e que se fixo palpable coa edición do Manual de Identidade Corporativa. Así, esta cor identitaria mantíña a esencia da Administración autonómica, marcada polos tons que se identifican co azul cián da Xunta, e ampliábase a outros ámbitos da organización, como logosímbolos e materiais de oficina. No CGSIB tíñanse en conta as estratexias de *branding* (construción do valor de marca), especialmente no referido á arquitectura de marca, para ter en conta o punto de vista do cidadán e poder mellorar as percepcións da entidade e dalgúns marcas específicas, como A Galiña Azul.



## 6.2. Prezo

Por prezo enténdese *“a expresión do valor económico do produto que estará disposto a pagar segundo as utilidades percibidas, é un sinal que permite aos consumidores decidir como poden empregar os recursos económicos”* (Chías, 2008: 67). Porén, no eido dos servizos sociais, esta variable adoita ser secundaria —ou está invalidada—, xa que moitos servizos non se pagan (asesoramento ou tramitación de axudas públicas, cursos de inclusión social, cursos de asesoramento aos mozos) ou se exige por elas unha percepción económica, valorada en comparación aos prezos reais dispostos no mercado. Na súa fixación de prezos, o CGSIB tiña en conta a imaxe de personalización do servizo e o valor da demanda do mercado, entendida como o interese xeral da cidadanía. O proceso incluía unha ampla gama de tipos de pagamento e de consideración; de uso gratuito mediante taxas (escolas infantís, centros da rede xerontolóxica) ou mediante prezos públicos (Xantar na Casa).

A estratexia de fixación do precio nos servizos sociais nunca remata. No caso do consorcio, os problemas ligados á crise económica remiten á subida dos prezos públicos que se aplican a moitos destes servizos. Por exemplo, así foron aplicados incrementos de prezos nas escolas infantís co Decreto 49/2012, de 19 de xaneiro (substancial no comedor escolar ou o horario ampliado).

## 6.3. Promoción

As actividades promocionais sempre foron un factor importante nas actividades da Administración pública e defínense como estratexias fundamentais empregadas polos gobernos para influenciar e fidelizar aos cidadáns en determinadas actitudes e comportamentos, así como para promover servizos que non son percibidos de xeito positivo polos cidadáns (e permite construír unha opinión fundada). A promoción pode confundirse coa publicidade, en tanto que realizan unha comunicación persuasiva para transformar os hábitos e intereses dos cidadáns, especialmente a curto prazo. O CGSIB aplicaba diferentes medios de promoción como a guía de servizos, boletíns, material impreso (calendarios, informes anuais, plans de actividades), columnas informativas ou execución de congresos, cursos ou xornadas didácticas). Ademais, é ineludible que a mellor promoción de instalacións e centros ou calidade dos servizos que desempeñaba o consorcio era aquela que transmitían os seus propios usuarios a outras persoas.

Predominaba, en xeral, a medida na promoción dos servizos e actividades (a causa da súa defunción teórica, que focalizaba o gasto deste recurso na propia consellería) e adoitábase empregar de forma terxiversada e narcisista nas canles dispoñibles para promocionar este tipo de actividades. No fundamental, a promoción do propio organismo dirccionaba en información puntual sobre cursos e interaccións con organizacións do medio. As áreas máis dinámicas e casualmente, as que menos poder operativo tiñan na organización eran a de xuventude e a da loita contra a violencia de xénero, porque tamén se beneficiaban de parte dos recursos estatais (campañas contra o consumo de drogas, condución responsable, prevención de enfermidades de transmisión sexual ou campañas anuais estatais de visualización da violencia doméstica —ou do 25 de novembro—, entre outras).

## 6.4. Distribución

O elemento de distribución referido á transferencia que se realiza dos servizos aos cidadáns marcaba a vantaxe competitiva do CGSIB, porque se caracterizou por establecer boa parte das institucións en áreas rurais, en base ás características sociodemográficas da poboación

galega e o seu medio físico, especialmente nos centros da rede de atención xerontolóxica. Grandesteban (2002) establece tres tipos de medios onde se producen os servizos e que son compoñentes de calidade: ambientais (calefacción, aire acondicionado, ruidos, limpeza...), deseño do lugar (arquitectura do lugar, iluminación, materiais, entradas, etc) e sociais (o persoal de contacto co público, ben sexa nas oficinas centrais como nos centros específicos).

As partes implicadas na distribución dun servizo son os provedores, os intermediarios e as persoas, e as alternativas posibles para distribuílos son a prestación directa (sen intermediarios) ou a prestación de axentes concertados (como se aplica na xestión indirecta dalgúns centros).

### 6.5. Persoas

Mais tendo en conta as premisas anteriores de marketing relacional, era posible orientar á entidade pública ao cidadán se non había un compromiso dos propios traballadores que formaban o CGSIB? Obviamente non, o enfoque exterior ten que estar complementado co enfoque interior, o da entidade pública, e o que se denomina marketing interno<sup>5</sup>. A cultura corporativa —ligada á identidade— está sometida a cambios estratéxicos e de actuación que son decididos internamente, e ten que ver coa relación entre a imaxe e a personalidade da organización para afianzar a reputación pública e estabilizar a relación cos seus públicos obxectivos internos e externos.

O marketing interno estendeuse nas organizacións a mediados da década de 1970, como un camiño para acadar os servizos de calidade (xestionar os procesos de interacción, centrarse nos valores dos elementos de negocio para ser empregados para engadir valor aos cidadáns e atraelos nun diálogo). A súa *raison d'être* está fundada na lóxica de que para satisfacer aos consumidores externos primeiro hai que satisfacer aos internos (é dicir, o persoal e traballadores da organización, aceptando as necesidades e capacidades dos empregados para participar na estratexia de marketing interno). Porén, a natureza burócrata das organizacións públicas e a dificultade dun desenvolvemento fiable poden permitir traballar contra a implementación do marketing interno sen unha organización (Proctor, 2007). En definitiva, o marketing interno busca convencer en determinados comportamentos. O marketing interno tamén ten que estar condicionado polo desenvolvemento da cultura de servizos, e esta ao mesmo tempo depende dunha dirección de liderado entre os postos directivos e os supervisores (motiven o interese polos servizos aos empregados), así como permitir a todo o equipo aceptar a misión da empresa e garantir que todos os traballadores teñan información continua e actualizada sobre promoción e novas estratexias orientadas a mellorar a calidade dos servizos.

### 6.6. Facilidades físicas

No caso específico do CGSIB, as facilidades físicas están plenamente relacionadas coa vantaxe competitiva de situar os centros nas zonas rurais e proporcionar todo tipo de instalacións que permitisen aos cidadáns elixilas antes que outras da competencia (e.g. establecer citas previas cos pais dos alumnos das escolas infantís como primeiro contacto, proporcionar teléfonos, mellorar as relacións persoais cos cidadáns-clientes con periodos progresivos de incorporación...).

### 6.7. Procesos

As empresas do sector viven nunha situación de expansión e reconversión, afectadas polos procesos de innovación tecnolóxicos, cos que se ven obrigados a adaptarse aos novos modelos organizativos e aos coñecementos actuais esixibles e legais.

## 7. POSICIONAMENTO DESEXADO E ALGUNHAS CONCLUSIÓN S

O posicionamento, concepto ligado ao de segmentación, determina a forma na que o organismo quere situar a súa oferta e como quere que esta sexa vista polos seus públicos-objetivos. Trátase dun proceso no que remata conformando a imaxe e a percepción dos tipos de servizos que ofrecía o CGSIB na mente do cidadán. Este acadou unhas importantes cotas de satisfacción na execución da súa carta de servizos e un dos seus grandes atributos foi a súa posición como entidade pública dependente do goberno autonómico. Os servizos ofrecidos do organismo están posicionados como centros situados en instalacións de calidade, a boa capacitación dos seus profesionais e as garantías que ofrecen estes servizos públicos.

Este paso cara a Axencia Galega de Servizos Sociais é unha nova oportunidade para mellorar as carencias constatadas no CGSIB no ambiente de marketing público e a xestión derivada do departamento competente. A política leva meses ocupando os primeiros postos entre os temas de preocupación cidadá nas enquisas. As transformacións sociais implican novos modelos de goberno e actores políticos, que fracasan na súa falta de credibilidade e a degradación das institucións que representan. Neste novo proceso cómpre dar maiores facilidades na relación dos cidadáns coa Administración e permitir-lles expresarse a través dos medios sociais e as novas formas de comunicación, para avanzar cara unha sociedade participativa e responsable das súas decisións.

## 8. REFERENCIAS

- Alford, J. 2002. «Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective», *Public Administration Review*, 62 (2): 337-346.
- Arenilla Sáez, M. 2011. *Crisis y reforma de la Administración Pública*, A Coruña: Netbiblo.
- Barnes, J. G. 1994. «Close to the Consumer: but is it Really a Relationship? », *Journal of Marketing Management*, 10 (7): 561-570.
- Borden, N. H. 1984. «The concept of marketing mix», *Journal of Advertising Research*, 24 (4): 7-12.
- Canel, M.J. 2007. *Comunicación de las instituciones públicas*, Madrid: Tecnos.
- Chías, J. 1995. *Marketing público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*, Madrid: McGraw-Hill de Management.
- 2008. *El márketing*, Barcelona: Editorial UOC.
- Cox, H.L. 2001. *Governing from Center Stage. White House Communication Strategies During the Age of Television Politics*, New York: Hampton Press, Cresskill.
- Graber, D. 2003. *The Power of Communication. Managing information in public organizations*, Washington: CQPress.
- Grande Esteban, I. 2002. *Marketing de los servicios sociales*, Madrid: Editorial Síntesis, Colección Análisis e Intervención Social.
- Kotler, P. y Lee, N. 2007. *Marketing en el sector público*, Madrid: Prentice-Hall.
- Pasquier, M. y Villeneuve, J. P. 2012. *Marketing management and communication in the public sector*, Londres: Routledge.
- Proctor, T. 2007: *Public Sector Marketing*, Londres: FTPrenticeHall, Harlow.
- Rufín Moreno, R. C. Medina Molina. 2012. *Marketing Público: investigación, aplicaciones y estrategias*, Madrid: ESIC Editorial.
- Sancho Royo, D. 1999. *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Madrid: Editorial Tecnos.
- Solano Santos, L. F. 2010: «Análisis de la Imagen Corporativa: introducción a la Iconometría», *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 16: 457-467
- Túñez, M. 2012. *La gestión de la comunicación en las organizaciones*, Zamora: Editorial Comunicación Social.

## Notas

---

1. La Ley 13/2008, del 3 de diciembre, retomaba la clasificación propuesta en la Ley de Servicios Sociales gallega de primera generación de 1987, y dejaba a un lado el nombre de "servicios de atención primaria" propuesto en la Ley 4/1993, de 14 de abril.
2. Estas instalaciones son definidas por la Xunta de Galicia como centros de atención a la infancia junto con las ludotecas, parques infantiles e guarderías (en principio es un panorama confuso, porque son descritas como los centros de atención a los menores de tres años, mientras que las escuelas infantiles se dirigen a los niños desde tres a seis años).
3. Galicia é a segunda comunidade autónoma que rexistra unha taxa tan baixa, e se esta situación non se reverte, nos próximos 40 anos a demografía sufrirá un descenso do 37%, alcanzando a cifra de 1.734.000 persoas (na actualidade hai 2,7 millóns). Os obxectivos do Plan Galego de Dinamización Demográfica son os de aumentar a taxa de natalidade al 1,5 en 2020.
4. Citado en Van Riel, C.B.M. 1997. *Comunicación corporativa*, Madrid: Prentice Hall (páx. 27-28).
5. Chías (1995) sinalaba dúas etapas na introdución do marketing no sector público, marcadas principalmente polo aumento da comunicación e promoción dos servizos existentes e pola introdución da orientación do cliente e a mentalidade ao público.