



GUÍAS DE APOYO A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

GUÍA 10

COMUNICACIÓN Y MARKETING PÚBLICO DIRIGIDO AL CIUDADANO

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
MADRID
2006

Primera edición: Mayo 2006

© Este documento está protegido por la Ley Orgánica 15/99 de 13 de diciembre que regula la protección de datos y por el Real Decreto Legislativo 1/96 de 12 de abril que aprueba el texto refundido de la ley de propiedad intelectual. No podrá ser reproducido sin autorización expresa de los autores.

© AUTORES: ÓSCAR RODRÍGUEZ RUIZ
IADE-UAM

Grupo técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP:

❖ Ayuntamiento de Irún: INIGO MARCOS

❖ Ayuntamiento de Alcobendas: AMELIA PÉREZ Y ANTONIO DÍAZ

DIRECCIÓN DEL PROYECTO:

Pablo Bárcenas Gutiérrez, Director del Área de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Juan Ignacio Martín Castilla, Profesor del Departamento de Contabilidad y Organización de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

Juan Torrubiano, Director del Grupo Galgano.

EDITA: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicaciones.administración.es>

NIPO: 326-06-040-6

Depósito legal: 22.940-2006

Imprime: Closas-Orcoyen, S. L.

Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)

1. INTRODUCCIÓN	9
2. POLÍTICAS DE COMUNIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	15
2.1. Aspectos generales.....	15
2.2. Dimensiones de la comunicación e imagen	17
3. EL MARKETING DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	23
3.1. Ámbito de aplicación del marketing público.....	23
3.2. El marketing local como forma de orientación a la ciudadanía: la participación ciudadana	32
3.3. La implantación de marketing público en las Administraciones Locales.....	39
3.3.1. Los objetivos del gobierno: La agenda y el programa político	41
3.3.2. El intercambio público.....	42
3.3.3. La gestión de los servicios públicos	43
3.3.4. Evaluación.....	46
4. LAS CARTAS DE SERVICIOS COMO INSTRUMENTO DE LA COMUNICACIÓN Y EL MARKETING PÚBLICO LOCAL.....	49
4.1. Consideraciones generales	49
4.2. La elaboración de la carta de servicios.....	50
5. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN Y MARKETING EN LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS	55
5.1. La gestión de la comunicación externa en el Ayuntamiento de Irún	55
5.1.1. Introducción.....	55
5.1.2. El Plan de comunicación	55
5.1.2.1. La auditoría previa	55
5.1.2.2. La conceptualización de la comunicación.....	58

5.1.2.3.	Nueva identidad gráfica corporativa.....	59
5.1.2.4.	Estructura de gestión.....	61
5.1.2.5.	El manual de comunicación.....	62
5.1.2.6.	Aplicación informática.....	64
5.1.3.	Anexo: Los soportes comunicacionales.....	65
5.2.	Marketing y comunicación publica dirigida al ciudadano en el Ayuntamiento de Alcobendas.....	71
5.2.1.	Introducción.....	71
5.2.2.	Planificación y marketing: el ciclo de gestión.....	72
5.2.3.	Modelo de coordinación y liderazgo en marketing institucional.....	75
5.2.4.	La comunicación en el Ayuntamiento de Alcobendas.....	76
6.	BIBLIOGRAFÍA	83

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.	Características del entorno de la Administración local.....	9
TABLA 2.	Esquema de comunicación en las organizaciones públicas.....	20
TABLA 3.	Manifestaciones de la comunicación de marketing.....	21
TABLA 4.	Tipología de servicios públicos y aplicación de principios de marketing.....	29
TABLA 5.	Clasificación de las herramientas de marketing público local.....	30
TABLA 6.	Barreras en la orientación a la ciudadanía en los entes locales.....	33
TABLA 7.	Definición de la orientación a la ciudadanía.....	34
TABLA 8.	Modelo de planificación estratégica de los elementos tangibles e intangibles de las ciudades.....	36
TABLA 9.	Repercusiones de la orientación a la ciudadanía de los entes locales.....	37
TABLA 10.	Formas de participación ciudadana.....	38
TABLA 11.	Planificación estratégica del marketing público.....	41
TABLA 12.	Modelo de marketing para la planificación y producción de los servicios públicos.....	45

TABLA 13.	Técnicas de investigación de las necesidades del ciudadano.....	51
TABLA 14.	Formatos de publicación y canales de distribución de las cartas de servicio	52
TABLA 15.	Acciones comunicativas Ayuntamiento de Irún	62
TABLA 16.	Gestión de los soportes comunicativos	63

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1.	Comunicación e imagen de las organizaciones públicas.....	18
FIGURA 2.	Clasificación de servicios públicos.....	28
FIGURA 3.	El gobierno local y el marketing	30
FIGURA 4.	Rediseño del modelo de gestión de la relación con el ciudadano.....	33
FIGURA 5.	Modelo de orientación a la sociedad en los gobiernos locales	35
FIGURA 6.	Participación ciudadana en la Administración Pública.	38
FIGURA 7.	Modelo de marketing público local	40
FIGURA 8.	Niveles de comunicación.....	57
FIGURA 9.	Identidad institucional del Ayuntamiento de Irún.....	60
FIGURA 10.	Aplicación informática para la gestión de la comunicación	65
FIGURA 11.	Soportes comunicacionales del Ayuntamiento de Irún.	66
FIGURA 12.	El ciclo de gestión del Ayuntamiento de Irún.....	73

Los nuevos paradigmas de la gestión pública han dado lugar a una redefinición de las relaciones entre las Administraciones Locales y los ciudadanos centrada en dos aspectos básicos: las políticas de información y comunicación y la orientación a la sociedad.

En un entorno complejo y dinámico (ver tabla 1) la comunicación pública local debe tratar de ofrecer información “a la carta” adaptada a las necesidades de los usuarios de forma participativa y cercana. Al mismo tiempo, la orientación al ciudadano resulta imprescindible para detectar sus necesidades presentes y futuras e incrementar su satisfacción.

Tabla 1. *Características del entorno de la Administración local*

- RECORTE PRESUPUESTARIO
- CONSUMERISMO (Cambios de preferencias de los ciudadanos)
- PRIVATIZACIONES
- COMPETENCIA ENTRE CIUDADES
- COMPETENCIA CON OTRAS ORGANIZACIONES PARA PRESTAR SERVICIOS

FUENTE: *CERVERA, 2001.*

Hoy más que nunca resulta claro que la capacidad de las Administraciones Locales de recibir, interpretar y transmitir las señales del entorno determina su potencial para satisfacer las demandas de los ciudadanos. Por ello resulta imprescindible el establecimiento de mecanismos a través de los cuales puedan expresar sus necesidades, quejas y sugerencias respecto al servicio público que reciben.

La necesidad de Administraciones Locales de emplear las habilidades características del marketing se hace más patente a medida que prestan servicios cada vez más sofisticados en entornos complejos. Los municipios no sólo deben ser flexibles en el tipo de servicios que prestan, sino también en la forma en que los prestan.

En este sentido, el marketing público permite lograr una máxima de cercanía y comunicación entre la Administración y la sociedad. Sus áreas de interés fundamental son:

- La sociedad como grupo objetivo.
- Las políticas, las obras y el producto que genera el gobierno.
- La imagen pública de la Administración.

Respecto a la sociedad como grupo objetivo es preciso conocer las necesidades, demandas y comportamiento de los ciudadanos. Para obtener información sobre estos aspectos se recurre a estudios cualitativos, encuestas cuantitativas y análisis de documentación.

En lo que concierne a las políticas públicas, las técnicas de marketing permiten mejorar su formulación, implementación y evaluación. La imagen pública de la Administración está determinada en gran medida por su estrategia de comunicación efectiva.

Los procedimientos del marketing público conducen por lo tanto a actuar en tres niveles principales:

- Realizar estudios que permitan conocer en profundidad la demanda social con respecto a la Administración y la lógica de esa demanda.
- Mejorar los servicios públicos que se ofrecen.
- Utilizar la comunicación como instrumento de prestación de servicios y como eje de la optimización.

Durante los años noventa las administraciones públicas de distintos países han empezado a realizar una planificación estratégica del marketing público basada en los instrumentos característicos de esta disciplina. Concretamente, se han empleado cuatro tipos de marketing (BUURMA, 2001):

- El concepto de "marketización" entendido como una aproximación de ciertas actividades públicas hacia el marketing estratégico, sometiendo los servicios a los principios de producción eficaz y eficiente.
- Las instituciones públicas han utilizado el marketing como instrumento de influencia en los grupos de interés para lograr el apoyo de la sociedad.
- Las técnicas de marketing se han empleado como instrumento de promoción de las actividades públicas. Un caso claro viene dado por el marketing de las ciudades.

- Finalmente el marketing se ha puesto al servicio de objetivos políticos y sociales clave. Así, por ejemplo, se han realizado encuestas a la ciudadanía para conocer sus necesidades y adoptar una actitud de orientación hacia el “cliente”.

Las técnicas de marketing se orientan principalmente a la satisfacción de las demandas de los ciudadanos. Como es sabido el objetivo principal del marketing es conocer a los clientes y sus necesidades. Cuanto más precisa sea la definición de estas necesidades, mayores serán las ventajas obtenidas, ya que cada día resulta más palmario que las ciudades que no satisfacen a sus habitantes, organizaciones y empresas están abocadas al fracaso y al abandono (GÓMEZ RODRÍGUEZ, 2003).

En este sentido el marketing público puede contribuir de forma decisiva a la mejora de la calidad de los servicios públicos de distintas formas:

- En primer lugar, puede mejorar la precisión e importancia de la información que la Administración posee sobre los ciudadanos.
- Contribuye al establecimiento de un flujo de comunicación bidireccional entre las organizaciones públicas y la ciudadanía.
- Propicia la difusión de información relevante sobre los ciudadanos entre las organizaciones administrativas.
- Permite entender las relaciones de la ciudadanía con otros grupos de interés.

Las entidades locales tienen buenas razones para recurrir a la utilización de instrumentos de marketing ya que realmente no conocen en profundidad los destinatarios y usuarios de los servicios. La adopción de una perspectiva de orientación al marketing similar a la de las organizaciones privadas permite identificar a los ciudadanos que necesitan sus recursos y servicios. La respuesta institucional de las administraciones locales será más adecuada a medida que se conozcan con mayor precisión las necesidades de estos ciudadanos. Es por ello que, en los últimos tiempos, los municipios están recurriendo a herramientas de gestión basadas en la segmentación del mercado.

Algunas de las aplicaciones genéricas del marketing público son las siguientes:

- Identificación de los grupos de interés implicados en la formulación e implementación de las políticas públicas.

- Utilización del marketing mix para gestionar los niveles de calidad del servicio y la reciprocidad.
- Identificación de las necesidades y demandas de la sociedad para su posterior satisfacción.
- Segmentación del mercado para anticipar nuevas tendencias.
- Establecimiento de un sistema de información de marketing.
- Desarrollo de un marketing de relaciones.
- Solicitar al ciudadano que adopte un comportamiento como contrapartida al servicio público equiparable al precio del marketing comercial.
- Planificación y organización de marketing.

El marketing como política pública contribuye decisivamente a la consolidación de las relaciones horizontales entre la Administración y los administrados logrando un equilibrio entre los intereses generales de la sociedad y los intereses particulares que los ciudadanos puedan tener. Su aplicación es esencial en aquellos supuestos en los que la eficacia social de un servicio público depende en gran medida de la conducta ciudadana.

Puede decirse en consecuencia que la prestación de servicios municipales óptimos sólo es posible en aquellos municipios que trabajan desde una cultura de marketing de los servicios públicos.

Esta cultura permite dar a conocer a la ciudadanía los servicios que las Administraciones Locales ponen a su disposición y el grado de cumplimiento de los compromisos de calidad que asumen. Desde este punto de vista el marketing público puede ser concebido como una vía de legitimación social de la acción administrativa y de rendición de cuentas a los ciudadanos.

Por otra parte, las Administraciones locales están implicadas en un gran número de actividades en las que se hace necesario construir relaciones ¹. Así, por ejemplo, deben recurrir a la investigación social

¹ De acuerdo con GUMMERSON (1996), es posible distinguir distintos tipos de relaciones de los entes locales. Cabe hablar, en primer lugar, de una relación clásica de intercambio, como, por ejemplo, el servicio de recogida de basuras como contrapartida del cual se paga un impuesto. En segundo lugar, se sitúan las relaciones de intercambio especial. La gestión de la queja de un usuario por un funcionario municipal sería uno de estos casos. Otro tipo de relación de las Administraciones Locales son las denominadas mega-relaciones. Dentro de esta categoría

para conocer las percepciones de los destinatarios de los servicios, o deben formar a su personal para atender satisfactoriamente a la ciudadanía o emplear nuevas tecnologías para desarrollar la función de comunicación con la sociedad. En todas estas actividades resulta esencial recurrir al marketing público de relaciones.

Estas son razones más que suficientes para dedicar una de las guías de apoyo a la calidad en el ámbito local a la comunicación y marketing público dirigido al ciudadano. Desde este punto de vista, la finalidad del presente documento es poner de manifiesto la importancia de este tipo de técnicas para la prestación de los servicios públicos locales.

Con este propósito se estructura en cinco epígrafes diferenciados. Después de esta introducción se dedican los apartados segundo y tercero a analizar el papel de la comunicación y el marketing en el ámbito de la Administración Local, haciendo una especial referencia a su proceso de implantación. El apartado cuarto destaca la importancia de las cartas de servicio como instrumento de la comunicación y el marketing público local. Por último, el quinto apartado presenta las experiencias prácticas de comunicación y marketing en los Ayuntamientos de Irún y Alcobendas.

se situarían las relaciones con la Administración Central para aumentar los recursos del municipio. Por último, las nano-relaciones se refieren a las relaciones entre departamentos y funcionarios municipales.



2.1. Aspectos generales

La función de comunicar es un elemento esencial de la actividad de las Administraciones Públicas de prestar servicios a la sociedad. Su propósito principal es intervenir de forma dirigida y sistemática para reforzar lo que se hace con lo que se dice, e intensificar lo que se dice con lo que se hace (ARANES, 1996).

La comunicación institucional de las organizaciones públicas esta doblemente determinada en consecuencia por la lógica político-gubernamental y la lógica administrativa-de servicio. Tanto si es realizada por el Gobierno, como por la Administración, proporciona información sobre todo lo concerniente a los intercambios públicos. Desde un punto de vista general, sus objetivos son los siguientes:

- Mejorar la gestión de las instituciones tanto en su vertiente interna-organizativa como externa-social.
- Desarrollar una práctica informativa democrática de servicio público que contribuya a hacer efectivo el derecho a información y las obligaciones adquiridas por las administraciones.
- Aumentar el conocimiento de la ciudadanía de las características del servicio público.
- Propiciar la utilización racional del servicio público.
- Fomentar la participación activa en la gestión social de servicios.
- Movilizar a los ciudadanos hacia servicios relacionados con sus demandas y necesidades sociales.
- Proyectar la imagen de la institución en la sociedad.

Resulta claro que las políticas de comunicación en las entidades locales constituyen un aspecto esencial del servicio a los ciudadanos. En este sentido, la filosofía de atención al administrado ha conducido a la proliferación de una serie de servicios de información que permiten conocer las necesidades sociales.

De forma general puede decirse que la comunicación está directamente relacionada con la productividad y la eficacia en la gestión de los gobiernos y Administraciones Públicas (QUÍLEZ, 2004).

La evolución desde modelos de comunicación informativos o unidireccionales a modelos de comunicación participativos es en consecuencia un proceso que redundará directamente en la mejora de los servicios públicos.

La estrategia de comunicación pública puede articularse en cuatro etapas diferenciadas:

- Determinación del público objetivo.
- Definición del mensaje.
- Determinación de canales y medios.
- Determinación de los sistemas de información de la comunicación.

En estas etapas interactúan la identidad del usuario (destinatario-receptor), la identidad del producto-servicio (mensaje) y la identidad de la organización productora (emisor).

De acuerdo con CHÍAS (1995), las etapas de determinación del público objetivo y de determinación de los sistemas de información se corresponden con la estrategia general de comunicación pública. La estrategia específica de comunicación está integrada por la definición del mensaje y la determinación de canales y medios.

La **determinación del público objetivo** es esencial para que el mensaje alcance eficacia comunicacional. Es importante alterar el "modelo lineal" de la comunicación y optar por un modelo circular en el que el ciudadano tenga la misma importancia que el emisor del mensaje.

El **mensaje** debe reunir las siguientes características:

- Coherencia (correspondencia mensaje comportamiento).
- Capacidad informativa.
- Capacidad persuasiva.
- Bidimensionalidad.

- Racionalidad.
- Pluralidad de medios.

La definición de los **canales de comunicación** debe especificar dónde y cómo debe transmitirse el mensaje comunicativo. En esta fase, habrá de determinarse si va a hacerse publicidad directa, publicidad en el punto de prestación, inserciones publicitarias, publicaciones, etc.

GÓMEZ CAMARERO (2003) ha sintetizado algunos mecanismos de personalización de los **sistemas de información**:

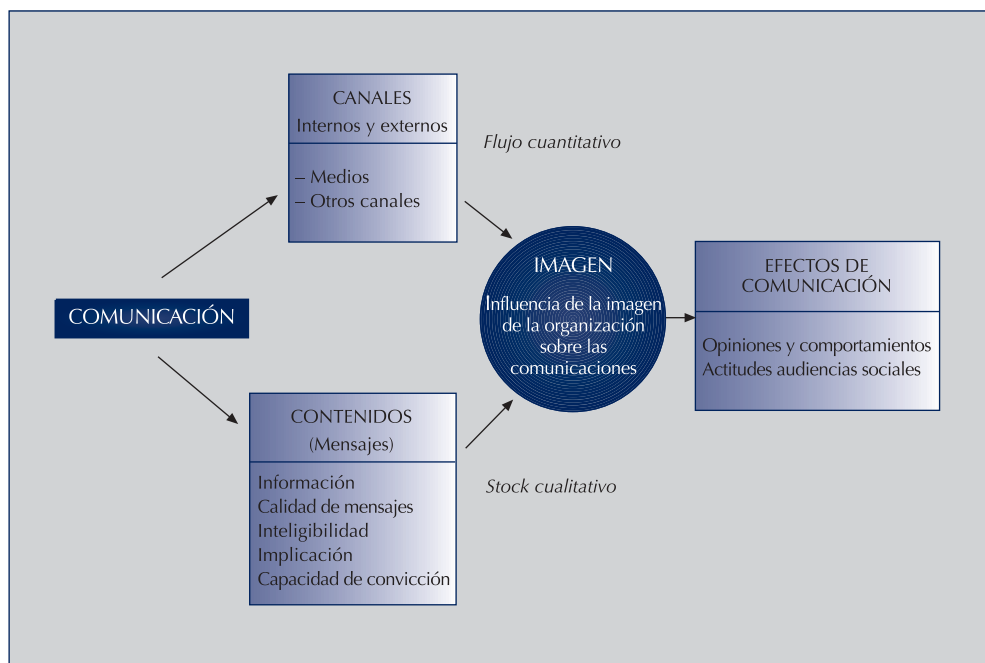
- Ventanilla única (Sistema global e intercomunicado de registros).
- Plataformas de llamada (Servicios de información y atención al ciudadano).
- Puntos automáticos de consulta y gestión en la vía pública.
- Cartas de servicios.
- Encuestas de opinión y satisfacción.
- Sistemas de sugerencias y reclamaciones.
- Carta de derechos de los ciudadanos.
- Defensor del ciudadano.

2.2. Dimensiones de la comunicación e imagen

Las políticas de comunicación tienen una influencia decisiva en la imagen de las Administraciones Locales. Esta influencia se representa de forma esquemática en la figura 1.

Dentro de la imagen de las organizaciones públicas es posible distinguir cuatro categorías: la imagen objetiva, la imagen prospectiva, la imagen subjetiva y la imagen pública. La **imagen objetiva** representa lo que es y lo que hace la organización. Se expresa habitualmente mediante la memoria o monografía. La **imagen prospectiva** es la que se desea proyectar sobre el entorno. La **imagen subjetiva** viene dada por lo que la organización cree ser. Por último, la **imagen pública** personifica la organización tal como es percibida y cualificada por sus audiencias externas.

Figura 1. Comunicación e imagen en las organizaciones públicas



| 18 | FUENTE: *Costa, 1977.*

Uno de los temas relacionados con la imagen de los entes locales es el de la marca de ciudad. Es preciso que los municipios se doten de una marca de servicio público que sea “la piedra angular de la organización en horizonte de resultados y complicidad ciudadana” (CED, 2005).

- La marca de ciudad es una mezcla de cuatro elementos:
- Valor que el ciudadano concede al gobierno municipal.
- Firma corporativa o sello de la ciudad.
- Símbolo de actualidad.
- Estilo diferenciado.

Desde la perspectiva del ciudadano la marca es una meta pública y compartida. Su finalidad es la transformación de todos los servicios municipales en un proyecto de vida en común.

La comunicación pública tiene una doble dimensión. Desde el punto de vista interno, es necesario que se haga partícipe de la infor-

mación relevante a todos los miembros de la organización. Desde el punto de vista externo, los entes locales deben ser organizaciones comunicantes con la ciudadanía y los agentes sociales.

La comunicación interna tiene como marco de actuación la propia organización. Su finalidad es mejorar el funcionamiento interno de la institución para que pueda cumplir con su objetivo de servicio a la comunidad. Desde este punto de vista, debe perseguir que el personal de la Administración Local valore más su identidad, cultivando una imagen mejor de sí mismo y de la corporación en general.

La comunicación externa, como proyección institucional genérica e indiferenciada, tiene dos públicos-objetivo. En primer lugar, se dirige a las personas integradas en el sistema socioeconómico. Pero al mismo tiempo también está centrada en las personas que requieren una atención especial y carecen de los medios para acceder a los recursos económicos, sociales o políticos.

El desarrollo de la comunicación externa es esencial para que la entidad local no vea limitada su acción por una imagen negativa de sí misma o por su escasa legitimidad social.

La dualidad comunicación interna-externa también es recogida por el Modelo Ciudadanía ², al señalar que las organizaciones públicas deben, por una parte, gestionar el enorme volumen de información generado por el funcionamiento corriente de la organización.

Por otra parte, deben desarrollar también una comunicación externa que permita satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos-clientes, conocer la valoración de los servicios que prestan, y contribuir a la conformación de la opinión pública.

El Modelo Ciudadanía establece un esquema de estructuración de la comunicación interna y externa que se recoge en la tabla 2:

² El Modelo Ciudadanía es un instrumento de evaluación asociado al Premio Ciudadanía del Observatorio de Calidad de los servicios públicos.

Tabla 2. Esquema de comunicación en las organizaciones públicas

	MODALIDAD	INSTRUMENTO
<p>COMUNICACIÓN INTERNA</p> <p>El esquema de diálogo interno es el sistema nervioso de la organización. El aseguramiento de los flujos de información es un eje esencial de la calidad</p>	<i>Diálogo vertical. Comunicación política y estrategia</i>	Revistas, buzón de sugerencias, reuniones internas, actos y jornadas
	<i>Diálogo horizontal</i>	Reuniones, sistemas de información entre unidades, acceso a la información presupuestaria
	<i>Señalización interna</i>	Manuales o instrucciones de señalización interna
	<i>Administración de la información relevante para ciudadanos</i>	Distribución simultánea hacia el interior y el exterior, reuniones en unidades de orientación ciudadana, acciones formativas para la actualización de la formación
	<i>Comunicación de los objetivos de la organización</i>	Reuniones para el seguimiento de los objetivos, carteles, intranet, estudios de idoneidad de los medios de comunicación interna
<p>COMUNICACIÓN EXTERNA</p> <p>Una organización pública de calidad construye sus relaciones con el exterior escuchando las demandas de los ciudadanos</p>	<i>Construcción de relaciones comunicacionales</i>	Planes de comunicación e identidad corporativa, proyectos de comunicación externa, etc.
	<i>Participación de empleados y unidades en tareas de comunicación</i>	Participación de los departamentos en áreas de definición de la información vinculante, evaluación interna, acciones formativas
	<i>Incorporación de la opinión de los ciudadanos a las acciones de comunicación</i>	Trabajos de grupo con ciudadanos, comunicación interna de las incorporaciones de sugerencias
	<i>Acceso a la información</i>	Sistemas de información personalizada y telefónica, normas de acceso a archivos
	<i>Seguimiento de los medios de comunicación</i>	Seguimiento de medios escritos y audiovisuales, sistemas de evaluación de la formación

FUENTE: *Modelo de Ciudadanía, 2004.*

Dentro de la comunicación externa cobra especial importancia la denominada comunicación “de marketing”, cuyas principales manifestaciones se recogen en la tabla 3:

Tabla 3. *Manifestaciones de la comunicación de “marketing”*

MANIFESTACIÓN	INSTRUMENTO
ATENCIÓN AL CIUDADANO	<ul style="list-style-type: none"> - Normas de relación - Formación del personal de contacto - Oficinas de atención al público - Servicio de reclamaciones
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Tipos de información - Ruedas de prensa - Notas de prensa - Reuniones con periodistas - Participación en medios de comunicación
WEB PÚBLICA INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño - Contenido - Accesos y actualización
PUBLICIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas de publicidad - Distribución del mix de medios en publicidad - Investigación social - Marketing de producto o servicio
PROMOCIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia a congresos y jornadas - Distribución de catálogos - Presentaciones - Actos sociales
PATROCINIO Y MECENAZGO	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos y resultados - Actividades patrocinadas - Modalidades - Inversiones

FUENTE: *Modelo de Ciudadanía, 2004.*



3.1. Ámbito de aplicación del marketing público

La expansión del marketing en el sector público es un hecho generalmente reconocido (CERVERA, 2001). Pese a ello, la utilización de esta disciplina económica en el ámbito de las administraciones locales ha sido escasa³. Es evidente que los programas, productos y servicios resultantes de la actividad del gobierno local pueden verse notoriamente mejorados mediante instrumentos de marketing.

Es un hecho cierto también que el marketing, tanto como concepto como metáfora, ha atraído de forma creciente la atención de los directivos públicos. Este interés es consecuencia del cambio de orientación en las políticas de los gobiernos locales, que han evolucionado desde la producción masiva de servicios homogéneos a la prestación flexible y adaptada a las necesidades de los ciudadanos.

Durante mucho tiempo la orientación al mercado ha sido considerada como un “anatema cultural en la ética del servicio público” (BAKER, 1995). Sin embargo, la orientación al marketing se ha convertido en la actualidad en una necesidad para que las administraciones locales afronten los retos que plantea el entorno. Por esta razón debe ser entendida como una vía para mejorar la calidad, el acceso y la posibilidad de elección de los servicios municipales, así como el control participativo de los mismos.

Hay que entender por lo tanto superadas aquellas posturas que proclamaban la incompatibilidad entre la filosofía del marketing y la gestión pública local⁴, ya que el objetivo comercial de lograr ventajas competitivas sostenibles, puede ser entendido en la esfera munici-

³ BAKER (1995) señala de forma expresiva que “marketing es un término relativamente nuevo en el vocabulario de los gestores locales”.

⁴ BUURMA (2001) ha sintetizado algunas de las objeciones que se han realizado a la utilización del marketing por las organizaciones públicas:

- Las organizaciones públicas prestan muchos de sus servicios en régimen de monopolio.
- La administración es mucho más que un mero proveedor de servicios.
- Los ciudadanos son mucho más que clientes.
- Los bienes públicos son gratuitos.
- Los funcionarios públicos no están orientados comercialmente.

pal como una forma de gestionar de forma eficaz y eficiente los servicios públicos.

En este sentido, resulta evidente que muchas decisiones de la autoridad local se refieren a la distribución de recursos escasos, a la optimización de la satisfacción del ciudadano y a la provisión de servicios en términos de coste-beneficio.

Como es sabido, la relación entre la organización local y los ciudadanos es el centro de gravedad de la gestión de los servicios públicos municipales. Las técnicas de marketing permiten profundizar en esta relación analizando las necesidades y expectativas de los ciudadanos. De esta manera, los servicios se pueden prestar de forma eficaz, eficiente y en beneficio del interés general.

En este contexto, la Administración Local se ve abocada a gestionar simultáneamente la lógica institucional y la lógica de marketing, eligiendo continuamente entre los medios y fines de cada una de ellas. Dentro de la lógica de marketing son elementos básicos la idea de intercambio con el ciudadano, la competencia entre los distintos actores que operan en la oferta y los costes de accesibilidad bien sean monetarios, espaciales o temporales.

El grado de orientación a la sociedad de un gobierno local está determinado por su concepción de lo público y lo privado, por la mensurabilidad de sus objetivos, por su cultura organizativa, y finalmente, por la necesidad de entender a sus ciudadanos. Desde esta perspectiva puede considerarse que el marketing público local es una combinación del marketing de servicios y del marketing propio de las organizaciones no lucrativas que, preservando la ética de gobierno, se centra en la generación de valor añadido mediante un alto nivel de servicio (DAY, REYNOLDS y LANCASTER, 1998).

Es indudable que la naturaleza de las relaciones entre la Administración y la ciudadanía, el entorno en el que se desarrollan y las peculiaridades de la oferta y demanda pública determinan las características específicas del marketing público local. Así, por ejemplo, la relación entre los entes locales y los ciudadanos no puede considerarse como un intercambio libre, ya que cada una de las partes tiene deberes y obligaciones mutuas. De igual modo, el intercambio entre el pago de impuestos y la provisión de servicios públi-

cos no puede considerarse como un intercambio característico del marketing.

Debido a ello, cualquier tipo de iniciativa deberá tener en cuenta los siguientes factores:

- Existencia de objetivos sociales e individuales.
- Ciudadanos - clientes multidimensionales ⁵.
- Existencia de una amplia red de grupos de interés.
- Existencia de relaciones de colaboración a largo plazo.

Otra de las especificidades del marketing público local viene dada por la peculiar naturaleza de los servicios públicos. Los servicios públicos son intangibles, inseparables, heterogéneos y de naturaleza perecedera ⁶. En la prestación de los mismos prevalecen los objetivos políticos y el concepto de ciudadano sobre el de cliente. Por ello, puede decirse que los procesos de marketing son sólo una herramienta operativa de la Administración ya que los servicios públicos se configuran por definición a través de procesos políticos democráticos. En ningún caso el ciudadano puede ser considerado como un mero consumidor o cliente, ya que es depositario de intereses individuales y colectivos que la administración debe preservar. En consecuencia, el marketing público estará siempre sometido al orden democrático, a la primacía de los procesos políticos, al Derecho administrativo y a los principios generales de buen gobierno.

Hay que tener en cuenta también que los municipios realizan la provisión de bienes públicos que por su propia naturaleza son no rivales y no excluibles. La disciplina del marketing se centra de forma clara en los bienes rivales y excluibles.

⁵ Dentro del público finalista de los servicios públicos cabe distinguir entre el ciudadano como individuo o persona física, la familia y los grupos asociados sobre la base de intereses sociales o económicos. La investigación en el campo del gobierno local ha puesto también de manifiesto que el marketing público no debe tener sólo en cuenta a los ciudadanos, sino también otros “mercados” como los clientes internos, otras organizaciones públicas, los funcionarios, el staff político, inversores, turistas, visitantes y organizaciones empresariales. Debido a ello se ha querido ver en los consorcios de los entes locales con otras administraciones, con organizaciones privadas y con asociaciones aplicaciones claras del marketing de relaciones público.

⁶ Los servicios públicos son *intangibles* porque no están basados en el intercambio de un bien o producto físico. Se dice también que son inseparables porque su producción tiene lugar al mismo tiempo que el consumo. La característica de heterogeneidad deriva de la variabilidad de la prestación debido al carácter personal del servicio. Por último, se dice que los servicios públicos son perecederos porque su consumo es instantáneo y no pueden ser almacenados de modo alguno.

Por esta razón, la aplicación de técnicas de marketing en el caso de los bienes públicos debe ser matizada, ya que el suministro del producto es igual para todos los ciudadanos con independencia de las preferencias de cada uno de ellos.

Además no es posible excluir del consumo de este tipo de bienes a los beneficiarios por haber contribuido en menor medida a la financiación de los mismos.

No obstante, es indudable que los entes locales generan también bienes privados y cuasiprivados. Es en este campo del servicio en el que las técnicas del marketing resultan de aplicación. Concretamente, la finalidad del marketing local debe ser la construcción de relaciones a largo plazo con los ciudadanos basadas en la confianza. Es por lo tanto necesaria una adaptación cultural del marketing al sector público ya que conceptos como el marketing de relaciones o la retención de clientes no son plenamente aplicables. De forma coherente, hay que considerar que en las Administraciones Locales las actividades de marketing son, más que una parte esencial de la provisión del servicio, un complemento para la prestación del mismo.

En este sentido, es interesante distinguir entre el marketing como grupo de técnicas, el marketing como conjunto de ideas y el marketing como lenguaje o discurso (WALSH, 1994). El **marketing como conjunto de técnicas** presenta un gran potencial para mejorar la eficacia y la eficiencia del sector público. Como **conjunto de ideas** resulta mucho más difícil de aplicar ya que está basado en conceptos ubicados en la lógica de mercado como el intercambio, la competencia y el beneficio. Finalmente, el **marketing como lenguaje** resulta inapropiado para las Administraciones Públicas debido a la imposibilidad de incorporar el comercialismo puro a la gestión del servicio público.

Hasta el momento ha habido dos tendencias fundamentales en el desarrollo del marketing público: el "marketing estratégico" y el "marketing ciudadano". El **marketing estratégico** se ha ocupado de la determinación de los ámbitos de actuación y del posicionamiento de la Administración. El **"marketing ciudadano"** ha estado referido a la selección de segmentos prioritarios de ciudadanos y al estudio de su "soberanía".

El análisis de las distintas experiencias desarrolladas hasta el momento parece indicar que los entes locales han recurrido preferentemente a las técnicas de marketing para desarrollar las funciones de comunicación e información.

Incluso puede decirse que la aplicación de principios de marketing en la gestión de las ciudades ha quedado reducida en ocasiones a la utilización de herramientas de comunicación para tratar de difundir la identidad municipal entre los diferentes públicos que desea atraer (GÓMEZ RODRÍGUEZ, 2003).

Así, por ejemplo, uno de los instrumentos que más se ha empleado es la publicidad por su carácter asequible y no controvertido. Sin embargo, procesos típicos de mercadotecnia como la investigación y análisis de los usuarios han experimentado un menor desarrollo. Todo ello pese a que la comunicación es una de las últimas tareas dentro de la orientación al marketing.

KEARSEY y VAREY (1998) analizan el grado de aplicabilidad del marketing en las administraciones públicas en función de las cuatro variables esenciales del marketing mix: producto, precio, distribución y promoción. Las peculiaridades de estas variables se analizan a continuación:

- Producto

Obviamente las organizaciones públicas conocen en mayor medida las características de los ciudadanos cuando están vinculados con éstos por una relación de carácter obligatorio. Sin embargo, en aquellos servicios en los que existe la posibilidad de elección, la segmentación y el posicionamiento presentan gran utilidad para potenciar el producto o servicio que prestan las Administraciones Públicas.

- Precio

La utilización del precio como variable de marketing no es posible en los servicios públicos de provisión gratuita. No obstante es indudable que sí puede hacerse uso de esta técnica en los servicios sometidos a alguna forma de pago o copago.

- Distribución

La naturaleza colectiva de los servicios públicos hace necesario que la distribución de los mismos se realice por parte de la propia Administración en base a criterios de equidad. El marketing puede presentar gran utilidad en la organización de esta distribución, especialmente cuando se subcontrata en agencias externas la prestación del servicio.

- Promoción

La promoción puede ser definida como la comunicación entre los proveedores y los usuarios de un servicio. Puede incluir tanto formas directas de publicidad, como formas indirectas a través de las relaciones públicas. En el sector público el empleo de esta variable del marketing mix resulta esencial para proporcionar información a la ciudadanía, desarrollar campañas de concienciación e incluso atraer nuevos usuarios. De hecho, los entes locales usan las relaciones públicas y la publicidad como forma esencial de comunicación con los residentes locales.

Para analizar la contribución del marketing a la gestión pública local es necesario establecer una tipología de servicios públicos. VAN DER HART (1991) establece una clasificación basada en dos criterios: la existencia de mecanismos de pago y el grado de contacto con el público (ver figura 2).

Figura 2. Clasificación de servicios públicos

		Participación en el pago del consumidor	
		ALTA	BAJA
Grado de contacto con el público	ALTO	Justicia Servicios de emergencia	Vivienda municipal Servicios postales
	BAJO	Gobierno central y departamentos Servicios de emergencia	Imposición Aduanas

FUENTE: VAN DER HART, 1991.

La aplicación del marketing es mayor en aquellos servicios públicos en los que los usuarios de los mismos efectúan algún tipo de pago y en los que el grado de contacto con el público es elevado. Se trata de un área de intersección en la que prevalece el consumerismo. BAKER (1995) considera que las técnicas de marketing en la Administración Local tienen su razón de ser en aquellas áreas en las que la relación entre el proveedor de los servicios y el consumidor da lugar a un resultado tangible.

Laing (2003) desarrolla una clasificación más avanzada que permite diferenciar distintos grados de aplicación de los principios de marketing (tabla 4). En opinión de este autor, dentro del espectro de los servicios públicos a medida que cobra importancia el beneficio privado y la valoración del ciudadano-consumidor, mayor grado de aplicación tienen los principios de marketing.

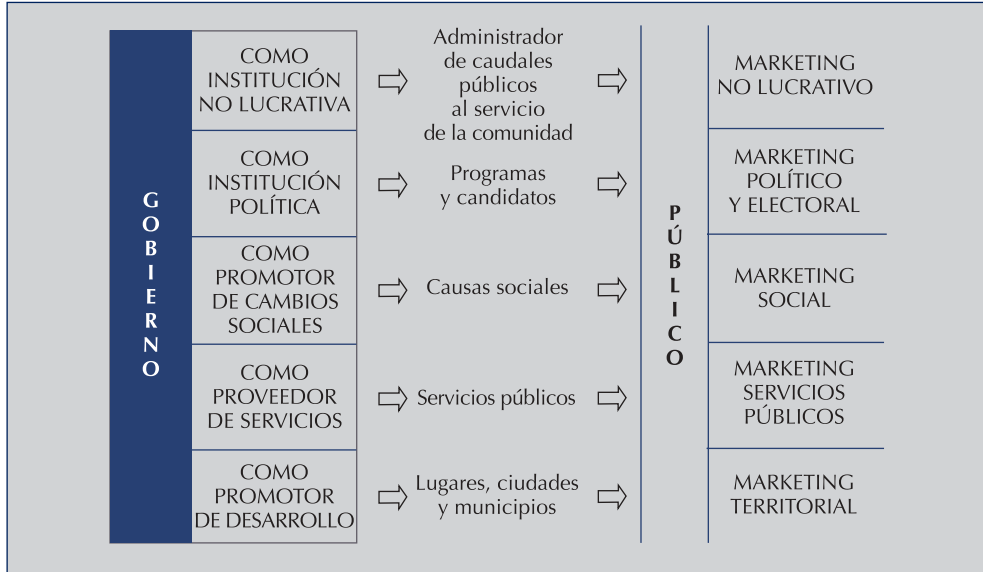
Tabla 4. *Tipología de servicios públicos y aplicación de principios de marketing*

	VALORACIÓN	PRINCIPIOS
SERVICIOS EN LOS QUE PREVALECE EL BENEFICIO PRIVADO	El juicio del consumidor da forma al servicio. Orientación a la demanda.	Eficiencia y retorno. MARKETING APLICABLE
SERVICIOS EN LOS QUE PREVALECE EL BENEFICIO SOCIAL	El oferente de los servicios condiciona los mismos.	Legitimidad y justicia social. MARKETING NO APLICABLE
SERVICIOS EN LOS HAY UNA COMBINACIÓN DE BENEFICIOS PRIVADOS Y SOCIALES	Orientación a la oferta y la demanda.	Aplicación de algunos principios de marketing.

FUENTE: *Elaboración propia basada en LAING, (2003).*

De forma más concreta, CERVERA (2001) especifica una serie de funciones del gobierno local en las que interviene el marketing público. Estas funciones se resumen en la figura 3:

Figura 3. El gobierno local y el marketing



FUENTE: CERVERA, 2001.

Dentro de cada una de los tipos de marketing que utilizan los entes locales, es posible identificar distintas herramientas (tabla 5):

Tabla 5. Clasificación de herramientas de marketing público local

Marketing no lucrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de mercado. • Interacción de la organización con su entorno.
Marketing político y electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de mercado. • Evaluación de la satisfacción del ciudadano. • Gestión de quejas y sugerencias.
Marketing social	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de mercado. • Identificación de grupos con necesidades específicas. • Políticas adaptadas a grupos con necesidades específicas.
Marketing de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de políticas y servicios públicos. • Políticas de distribución de servicios públicos. • Políticas de publicidad de servicios públicos. • Precios o tasas por servicios. • Control de calidad.
Marketing territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de mercado. • Diferenciación de servicios municipales. • Planificación de acciones municipales. • Motivación del personal del ayuntamiento.

FUENTE: Adaptado de CERVERA, 2001.

Entre las principales aplicaciones del marketing público cabe mencionar las siguientes:

- Potenciación de los estudios de demanda y de necesidades sociales.
- Democratización de las administraciones abriendo cauces de participación ciudadana.
- Mejora de la coordinación entre administraciones.
- Acercamiento del servicio al ciudadano.
- Prioridad a los servicios básicos y colectivos más desfavorecidos.
- Gestión pública (ej.: cartas de derechos de ciudadanos, etc.).
- Gestión de servicios públicos (ej.: simplificación de normas y procedimientos, etc.).
- Gestión interna (ej.: formación y retribución, etc.).

Es importante resaltar que la utilidad del marketing es más elevada para las administraciones locales en aquellos segmentos de población en los que es la actitud hacia los servicios es más desinteresada o escéptica. En este sentido la orientación al marketing puede reducir las críticas de los grupos de interés y los medios ya que permite un mejor conocimiento de las necesidades públicas facilitando la satisfacción de las mismas.

La utilización de técnicas de marketing en las administraciones locales no es en modo alguno una tarea fácil. Para que el resultado de la aplicación de las mismas sea exitoso deben cumplirse los siguientes requisitos:

- Implicación del gobierno local.
- Definición de una estrategia de marketing corporativo.
- Conocimiento profundo de las necesidades de los ciudadanos.
- Compromiso de satisfacer esas necesidades.
- Difusión de una lógica de marketing en la organización.
- Formación *ad hoc*.

- Implicación para medir los resultados de marketing.
- Rendición de cuentas de los gestores.

3.2. El marketing local como forma de orientación a la ciudadanía: la participación ciudadana

El cambio estructural de la función de las Administraciones Públicas hace necesario que las Administraciones Locales definan un nuevo modelo de relaciones con la ciudadanía. Este modelo ha de sustentarse en tres pilares básicos:

- Orientación al ciudadano

Entendida como progresiva personalización de los servicios y tratamientos que permita ofrecer una atención diferenciada para cada microsegmento de ciudadanos. Se debe prestar especial atención a los servicios críticos generadores de economías externas positivas de mayor preferencia y necesidad para la sociedad. Este tipo de servicios incrementan la satisfacción y los ratios de bienestar.

- Diversificación y desarrollo de nuevos canales y servicios

La diversificación permite compatibilizar una estrategia de crecimiento sostenido de los servicios con una política de excelencia y calidad en la atención al ciudadano.

- Optimización del servicio y la calidad de la atención al ciudadano

Es importante la integridad y la calidad de la relación de la Administración Local con el ciudadano con independencia del canal por el cual acceda.

La adopción de una filosofía de orientación a la ciudadanía en los entes locales puede verse dificultada por la existencia de algunas barreras. Estas barreras se recogen en la tabla 6:

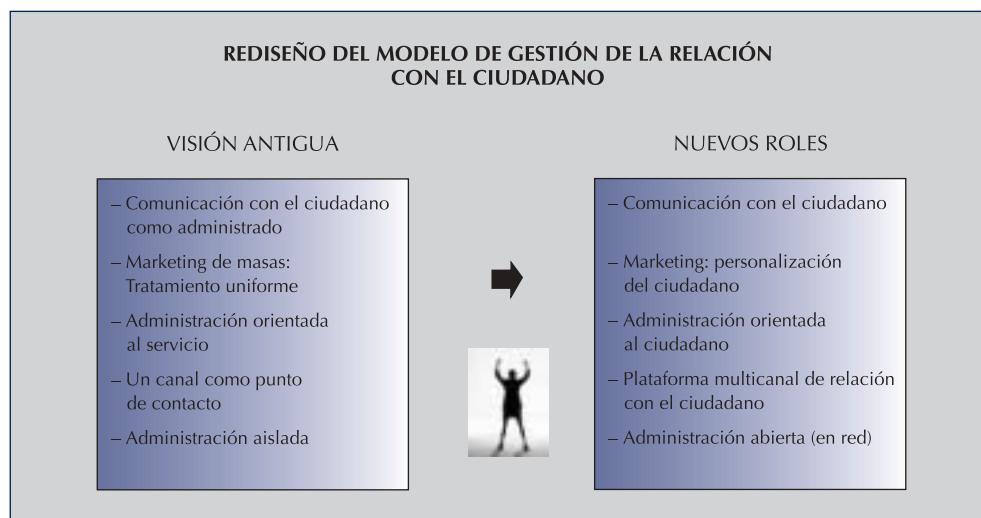
Tabla 6. Barreras a la orientación a la ciudadanía en los entes locales

BARRERA	DESCRIPCIÓN
INFLUENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	Las Entidades locales gozan de autonomía para prestar de forma directa e indirecta una gran variedad de servicios financiados mediante impuestos. Sin embargo, su actuación está constreñida por la legislación administrativa estatal.
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	La dimensión ⁷ , organización, estructura y trayectoria histórica de los municipios pueden crear barreras adicionales a la orientación a la ciudadanía.
ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN POLÍTICA	La diferencia de liderazgo político entre la Administración Local y Central, y la atomización de partidos que integran la vida municipal puede dificultar la integración de las expectativas de los ciudadanos en los procesos de decisión política.
DETERMINACIÓN DEL USUARIO FINAL	La determinación de los destinatarios de los servicios municipales es siempre controvertida.

FUENTE: TRUEMAN, (2004).

Para superar estas barreras es necesario rediseñar el modelo de gestión de la relación del ciudadano con los entes locales. Los principios básicos de este proceso de rediseño se reflejan en la figura 4:

Figura 4. Rediseño del modelo de gestión de la relación con el ciudadano



FUENTE: Adaptado de VILLARROYA, (2005).

⁷ La idea de que cuanto menor sea el tamaño del municipio, mayor es su capacidad para recoger los anhelos y expectativas de sus habitantes está bastante extendida en la literatura sobre la Administración Local.

Desde el punto de vista teórico es posible distinguir distintos enfoques de orientación a la ciudadanía por parte de los entes locales. Estos enfoques se sintetizan en la tabla 7:

Tabla 7. *Definición de la orientación a la ciudadanía*

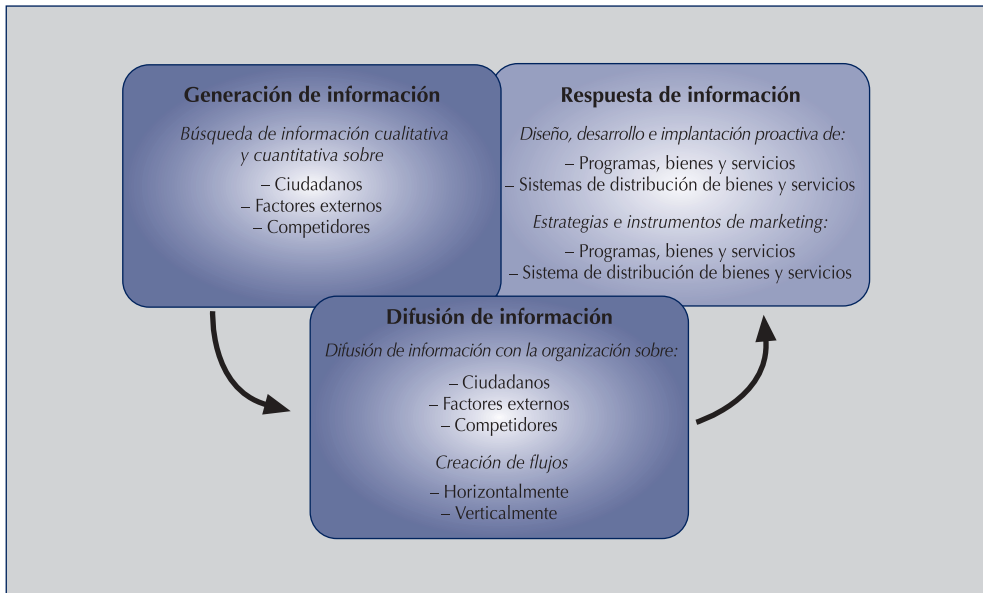
ENFOQUE	DEFINICIÓN
<i>Enfoque cognitivo: Orientación a la ciudadanía como filosofía y cultura</i>	Grado en el que la organización tiene en cuenta en su comportamiento y reflexión estratégica a los ciudadanos.
<i>Enfoque de conducta: Procesamiento de información sobre la ciudadanía</i>	Grado en el que la organización obtiene y usa información acerca de los ciudadanos y desarrolla una estrategia para satisfacer sus necesidades.
<i>Enfoque conductista: Orientación a la ciudadanía como "cliente", a los proveedores y coordinación interfuncional</i>	Cultura organizativa que tiene en cuenta a la ciudadanía como "cliente" y a los proveedores. Emplea dos criterios de decisión: la rentabilidad y el largo plazo.
<i>Orientación a la ciudadanía en la Teoría de los recursos y capacidades.</i>	La orientación al ciudadano como recurso o capacidad estratégica de la Administración Pública.

FUENTE: *Adaptado de CERVERA, MOLLÁ Y SÁNCHEZ, 1999.*

Como se ha señalado anteriormente, en la esfera del gobierno local se están desarrollando gran número de experiencias que recurren a herramientas de marketing como una nueva forma de satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva resulta innegable que está consolidándose una nueva concepción del servicio público en virtud de la cual los entes locales se orientan a la sociedad. Esta nueva concepción hace necesario desarrollar nuevos marcos teóricos y realizar análisis empíricos. La figura 5 refleja un modelo de orientación a la sociedad para los gobiernos locales:

Figura 5. Modelo de orientación a la sociedad en los gobiernos locales



FUENTE: *Adaptado de WOOD Y BHUIAN, 1993.*

De acuerdo con este modelo, la orientación a la sociedad y cada uno de los elementos que la integran, están directamente vinculados con el rendimiento organizativo del gobierno local.

Así, por ejemplo, la orientación a la sociedad mediante la generación y difusión de información sobre los ciudadanos influye en la eficacia general del ente local.

La adopción de una orientación a la sociedad significa diseñar el municipio en función de las necesidades de sus “mercados-meta”. Este diseño tendrá éxito si los ciudadanos, las empresas, los visitantes e inversores se muestran satisfechos y sienten que sus expectativas son atendidas. Tradicionalmente los planes estratégicos de las ciudades se han basado en la potenciación de los aspectos tangibles de las mismas.

Un verdadero modelo de orientación a la ciudadanía debe tener en cuenta también los aspectos intangibles. GÓMEZ RODRÍGUEZ (2003) propone en esta línea un modelo de planificación estratégica de las ciudades que contempla sus elementos tangibles e intangibles (ver tabla 8):

Tabla 8. Modelo de planificación estratégica de los elementos tangibles e intangibles de las ciudades

<p>GESTIÓN DE LOS ELEMENTOS TANGIBLES</p> <p>Desarrollo de la parte física de la ciudad</p>	<i>Diseño urbano</i>	El diseño de las ciudades debe inspirarse en cuatro principios relacionados con el marketing que les confieren una identidad propia: función, orden, identidad y atractivo.
	<i>Infraestructuras</i>	Para mantener la calidad de vida y la productividad de una ciudad son necesarias buenas infraestructuras.
	<i>Servicios básicos y avanzados</i>	Unos servicios públicos de calidad son una fuente de ventaja competitiva. Es preciso desarrollar también un mercado de servicios avanzados y diversificados.
	<i>Atractivos</i>	Es necesario potenciar las dotaciones monumentales, arquitectónicas y los hechos culturales que suscitan interés y agradan a ciudadanos, turistas e inversores.
<p>GESTIÓN DE LOS ELEMENTOS INTANGIBLES</p> <p>Valor diferencial añadido clave para la competitividad</p>	<i>Potenciación de valores humanos</i>	Los valores de una sociedad determinan la calidad del conjunto de sus actividades.
	<i>Aspectos sociológicos</i>	La ciudad es una sociedad compuesta por el entramado de relaciones entre las personas que en ella conviven.
	<i>Conocimiento e información</i>	Es imprescindible una cultura de conocimiento y un diálogo entre los agentes generadores, difusores y utilizadores del mismo.
	<i>Imagen de la ciudad</i>	Es el elemento más significativo de la ciudad y el vehículo para promocionarla entre los residentes, visitantes e inversores empresariales.

FUENTE: GÓMEZ RODRÍGUEZ, 1993.

La orientación a la ciudadanía produce importantes ventajas para los entes locales. Pueden clasificarse en tres grupos diferenciados. Un primer grupo estaría integrado por las consecuencias desde el punto de vista de la satisfacción del ciudadano. Un segundo grupo se centra en la eficacia profesional de los empleados públicos. Por último, hay también una serie de ventajas que se sitúan en

la orbita del rendimiento financiero. Cada uno de estos grupos se describe con más detalle en la tabla 9:

Tabla 9. *Repercusión de la orientación a la ciudadanía en los entes locales*

TIPO DE VENTAJA	CONCECUENCIAS CONCRETAS
SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfacción - Lealtad - Confianza - Compromiso
EFICACIA PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfacción con el trabajo - Compromiso - Coordinación - Vocación de servicio
RENDIMIENTO ORGANIZATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - Rendimiento general - Innovación - Rentabilidad - Excelencia

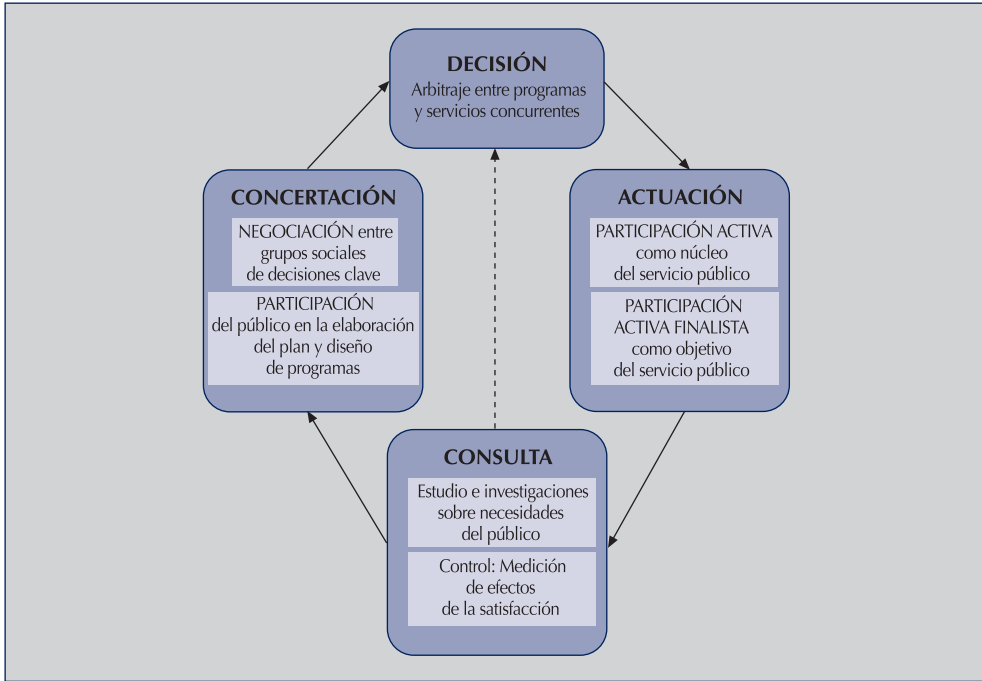
FUENTE: *Adaptado de CERVERA, MOLLÁ Y SÁNCHEZ, (1993).*

Dentro de las distintas manifestaciones de la orientación a la sociedad de los municipios, la **participación de la ciudadanía** ocupa un lugar destacado. En muchas ocasiones concejales y funcionarios locales creen conocer que es lo mejor para los ciudadanos. Sin embargo, sólo la implicación directa de estos en los asuntos municipales puede garantizar la mejora de los servicios públicos y de su calidad de vida.

La mejora continua de la calidad de los servicios públicos hace necesaria, por lo tanto, la participación ciudadana. Los ciudadanos conocen mejor que los responsables municipales sus necesidades. Desde este punto de vista la delegación de tareas permite ahorrar costes y crear una cultura compartida de construcción de comunidad.

CHIAS (1995) propone un esquema general de relaciones de participación del público en la Administración. Este esquema se representa en la figura 6:

Figura 6. Participación ciudadana en la Administración pública



De acuerdo con la clasificación de la OCDE (2001) es posible distinguir distintas modalidades de participación ciudadana (ver tabla 10):

Tabla 10. Formas de participación ciudadana

FORMA DE PARTICIPACIÓN	DESCRIPCIÓN
INFORMACIÓN	La comunicación provee a los ciudadanos de los medios para acceder a los servicios. Se informa sobre el lugar, tiempo y forma de prestación.
CONSULTA	Implica un doble flujo de información entre los responsables de los servicios y el público. Frecuentemente la consulta antecede a la toma de decisiones.
COPRODUCCIÓN	Implicación activa del público en la toma de decisiones y en el diseño o provisión del servicio. Este tipo de participación incrementa la adecuación entre los servicios y las necesidades de usuarios.

En relación con la *información dirigida a la ciudadanía*, es necesario subrayar la importancia de la transparencia como forma de compromiso de los entes locales.

También hay que tener en cuenta que los diferentes usuarios de los servicios y segmentos de población necesitan información a la medida de sus necesidades. En este contexto, las técnicas de marketing permiten conocer qué tipo de información demandan los ciudadanos y cuáles son los canales de distribución preferidos.

De la misma forma que en la comunicación de información a los ciudadanos, en la *consulta* deben considerarse distintos métodos para diferentes segmentos de la población. Así, por ejemplo, si para los profesionales especializados el cuestionario puede ser una forma adecuada de consulta, la población juvenil parece inclinarse más por otros medios como el SMS (PARRADO y LÖFFLER, 2004).

La participación de los ciudadanos en la *coproducción de los servicios públicos* se ha visto en ocasiones con escepticismo debido a la creencia de que la calidad de los mismos se resentiría si no son gestionados por profesionales. Sin embargo, resulta indudable que la colaboración de voluntarios y entidades del Tercer Sector permite ahorrar costes y hacer los servicios más efectivos.

Por ello, cada vez adquiere más relevancia el papel de liderazgo de los entes locales a la hora de aunar la contribución de distintos grupos de interés en la provisión de servicios públicos de especial importancia.

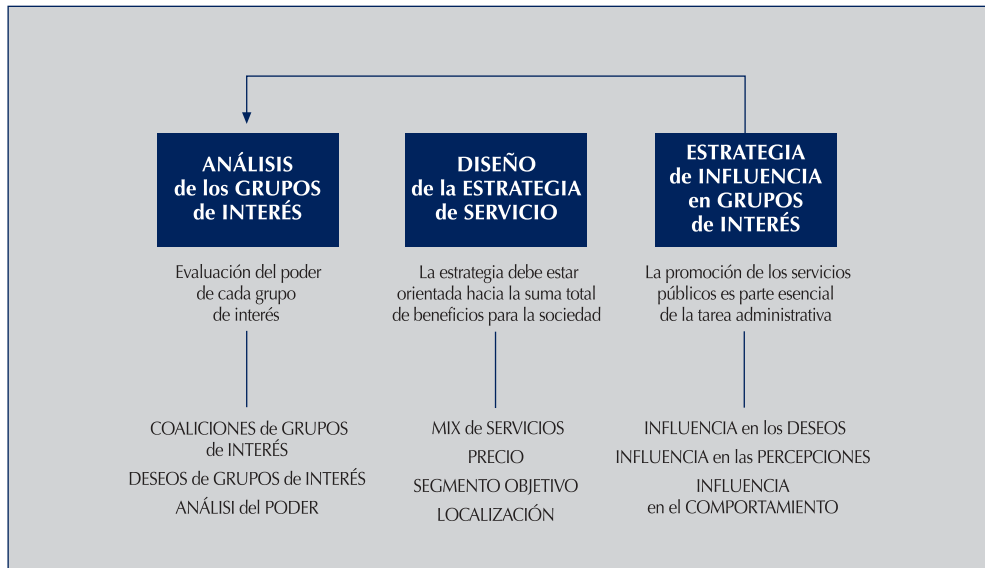
3.3. La implantación del marketing público en las Administraciones locales

Una vez definido de forma específica el ámbito de aplicación del marketing público, es preciso analizar las principales etapas de su implantación en las Administraciones Locales.

Las dificultades inherentes a la aplicación de los principios de marketing en el sector público hacen necesario el diseño de modelos específicos que respondan a las necesidades de la Administración.

Distintas experiencias han demostrado que el marketing del sector público va mucho más allá de las tradicionales cuatro “pes” de esta disciplina (product, price, promotion and place). BURTON (1999) ha propuesto en este sentido un modelo estratégico de marketing centrado en los *stakeholders* o agentes interesados. En virtud del mismo, se utilizan instrumentos de marketing para obtener información sobre estos agentes e influir en su apreciación de los servicios. La figura 7 representa gráficamente el modelo de BURTON (1999):

Figura 7. Modelo de marketing público local



FUENTE: BURTON, 1999.

La estrategia de marketing debe estar basada en el análisis del poder de los stakeholders y en la capacidad de influencia de la Administración sobre los mismos.

En cualquier caso parece claro que si las organizaciones públicas quieren ser más efectivas en la prestación de servicios deberán adoptar algún sistema de planificación de marketing. Este sistema de planificación supone una secuencia de etapas lógicas que definan los cursos de acción necesarios para cumplir los objetivos. CHÍAS (1995) propone en esta línea un modelo de planificación estratégica del marketing público (ver tabla 11):

Tabla 11. Planificación del marketing público

A) Objetivos del Gobierno
– Agenda
– Programa político marco
B) Intercambios públicos
– Estrategias de segmentación y posicionamiento
– Estrategia de servicio
– Políticas
– Estrategia de marketing del Gobierno
C) Gestión de servicios públicos
– Diseño de programas
– Diseño de servicios
– Implantación
D) Evaluación
– Resultados
– Evaluación pública
– Evaluación de Gobierno

FUENTE: CHÍAS, 1995.

Cada una de estas fases se analiza a continuación sucintamente.

3.3.1. Los objetivos del Gobierno: la agenda y el programa político

La Agenda y el Programa político de la Administración Local son el punto de partida esencial para la formulación de cualquier iniciativa de marketing público. Constituyen, en definitiva, el elemento teleológico que debe inspirar la acción municipal. De forma específica puede decirse que la **agenda** viene determinada por las leyes, las políticas de las Administraciones de ámbito superior, el sistema político y las demandas y necesidades sociales.

El **programa político marco** define el elenco de valores ideológicos que dirigen la acción de gobierno. Junto con la agenda debe especificar los siguientes aspectos:

- Determinación de los servicios que se van a prestar.
- Determinación de los destinatarios de los servicios.
- Posicionamiento de la percepción de la Administración.
- Definición de prioridades en las políticas.
- Definición de compromisos.

- Dotación de recursos.
- Formas de participación del ciudadano.

3.3.2. *El intercambio público*

Las actividades implicadas en el intercambio público pueden ser divididas en tres etapas:

- Oferta del servicio público: La organización pública hace saber a la sociedad que un determinado servicio se va a comenzar a prestar.
- Intercambio del producto y reciprocación: El proceso de intercambio en general está integrado por el servicio ofertado y la conducta esperada del ciudadano como forma de reciprocidad.
- Cumplimiento de objetivos: Una vez realizado el intercambio público debe evaluarse el grado de consecución de los objetivos perseguidos.

Frecuentemente las corporaciones locales no tienen un contacto directo con el ciudadano en los intercambios públicos. Por ello, recurren a la realización de encuestas o a la negociación con instituciones representativas para conocer sus expectativas y preferencias.

Durante la fase de intercambio los entes locales deben poner en marcha de forma sucesiva las estrategias básicas de segmentación y posicionamiento, las estrategias de servicio, las políticas en general y la estrategia de marketing del gobierno municipal.

La segmentación y el posicionamiento son **estrategias básicas**. Mediante la *segmentación* los entes locales deben elegir el público de referencia para el diseño de las políticas.

Desde un punto de vista técnico este proceso puede desarrollarse en distintos pasos:

- Definición de los segmentos potenciales de destinatarios.
- Análisis de las características de los individuos.
- Establecimiento de políticas.

Las políticas elegidas pueden ser de distintos tipos:

- Homogéneas: Respuestas administrativas uniformes para garantizar la igualdad de oportunidades.
- Compensatorias: Respuesta "extra" para que determinados grupos mejoren sus oportunidades.
- Proporcionales al pago: La respuesta administrativa está en función de las contribuciones públicas.
- En función de la demanda: Respuesta en función de las reivindicaciones de los grupos potenciales.

Íntimamente vinculada a la segmentación está el *posicionamiento*. El posicionamiento hace referencia a la gestión integral de la imagen comparativa de la Administración Local.

La **estrategia de servicio** supone la delimitación del marco de actuación pública mediante la formulación de una política común de interés general. Concretamente habrá que determinar

- Las políticas prioritarias.
- Los entes administrativos competentes.
- Las formas de comunicación política.
- La participación del público.
- La dotación presupuestaria.

La fase de intercambio público concluye con el establecimiento de una **estrategia de marketing del gobierno local**. Esta estrategia se compone a su vez de distintos elementos:

- Diseño de programas prioritarios en función de la utilidad colectiva, los niveles de satisfacción y la incidencia en el gasto.
- Competencias: definición, regulación y control de la red de prestación.
- Comunicación de los intercambios públicos.
- Participación del público: Núcleo y objetivo del servicio público.
- Intercambio monetario.

3.3.3. *La gestión de los servicios públicos*

La fase de gestión de los servicios públicos comprende el diseño de programas, el diseño de los servicios y la implantación.