

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: IÑIGO 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

6 | 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.

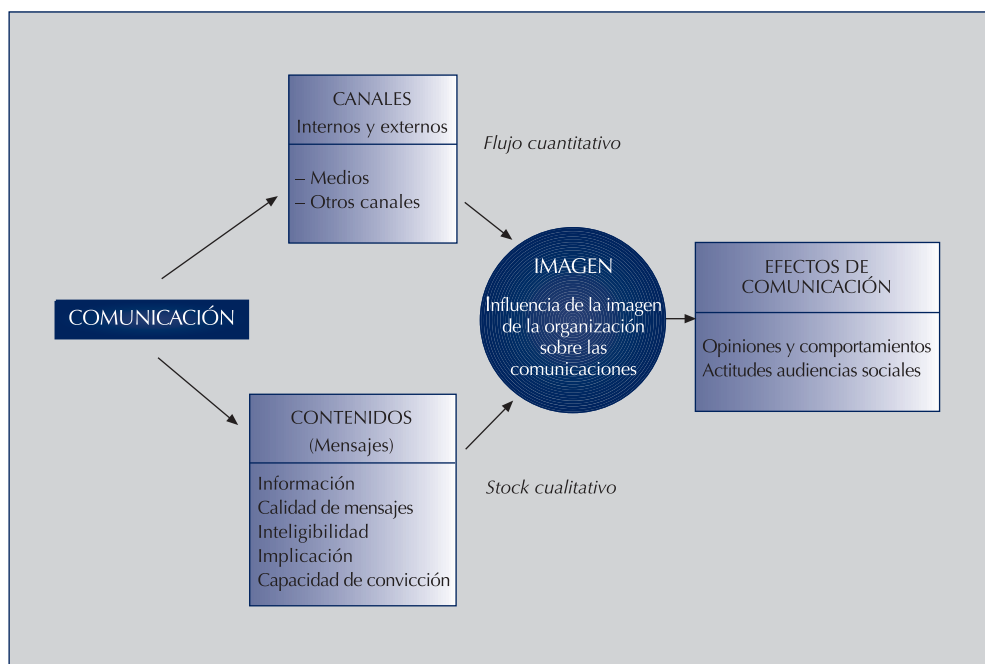
| 17 |

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



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
COMUNICACIÓN INTERNA 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	<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
COMUNICACIÓN EXTERNA Una organización pública de calidad construye sus relaciones con el exterior escuchando las demandas de los ciudadanos	<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	– Normas de relación – Formación del personal de contacto – Oficinas de atención al público – Servicio de reclamaciones
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	– Tipos de información – Ruedas de prensa – Notas de prensa – Reuniones con periodistas – Participación en medios de comunicación
WEB PÚBLICA INSTITUCIONAL	– Diseño – Contenido – Accesos y actualización
PUBLICIDAD	– Campañas de publicidad – Distribución del mix de medios en publicidad – Investigación social – Marketing de producto o servicio
PROMOCIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS	– Asistencia a congresos y jornadas – Distribución de catálogos – Presentaciones – Actos sociales
PATROCINIO Y MECENAZGO	– 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 escasa ³. 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 local ⁴, 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 multidimensionales⁵.
- 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 perecedera⁶. 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.

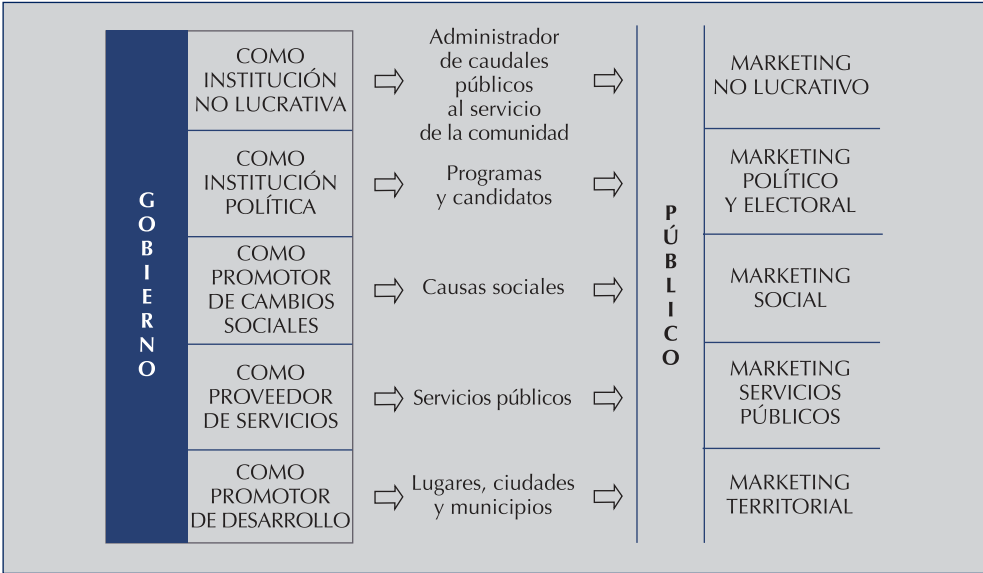
Tabla 4. *Tipología de servicios públicos y aplicación de principios de marketing*

	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 COMBI- NACIÓN 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	• Estudios de mercado. • Interacción de la organización con su entorno.
Marketing político y electoral	• Estudios de mercado. • Evaluación de la satisfacción del ciudadano. • Gestión de quejas y sugerencias.
Marketing social	• Estudios de mercado. • Identificación de grupos con necesidades específicas. • Políticas adaptadas a grupos con necesidades específicas.
Marketing de servicios públicos	• 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	• 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 esceptica. 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:

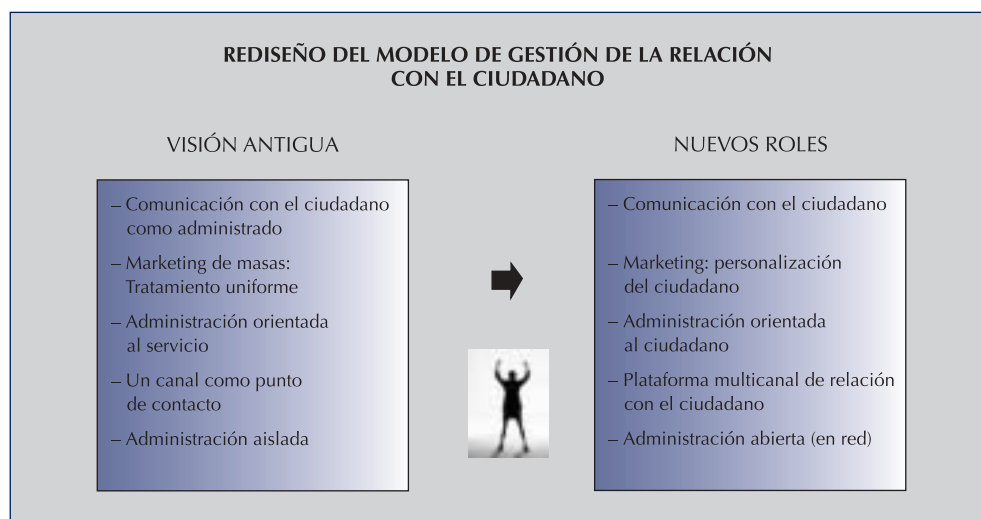
Tabla 6. Barreras a la orientación a la ciudadanía en los entes locales

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

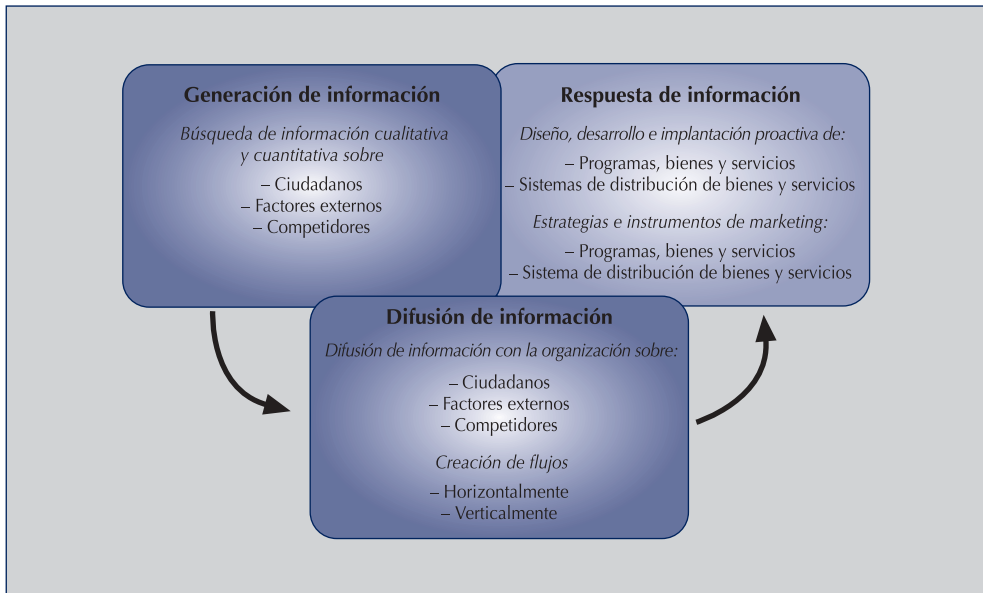
ENFOQUE	DEFINICIÓN
<i>Enfoque cognitivo: Orientación a la ciudadanía como filosofía y cultura</i>	Grado en el que la organización tiene en cuenta en su comportamiento y reflexión estratégica a los ciudadanos.
<i>Enfoque de conducta: Procesamiento de información sobre la ciudadanía</i>	Grado en el que 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

GESTIÓN DE LOS ELEMENTOS TANGIBLES Desarrollo de la parte física de la ciudad	<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.
GESTIÓN DE LOS ELEMENTOS INTANGIBLES Valor diferencial añadido clave para la competitividad	<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	– Satisfacción – Lealtad – Confianza – Compromiso
EFICACIA PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	– Satisfacción con el trabajo – Compromiso – Coordinación – Vocación de servicio
RENDIMIENTO ORGANIZATIVO	– Rendimiento general – Innovación – Rentabilidad – Excelencia

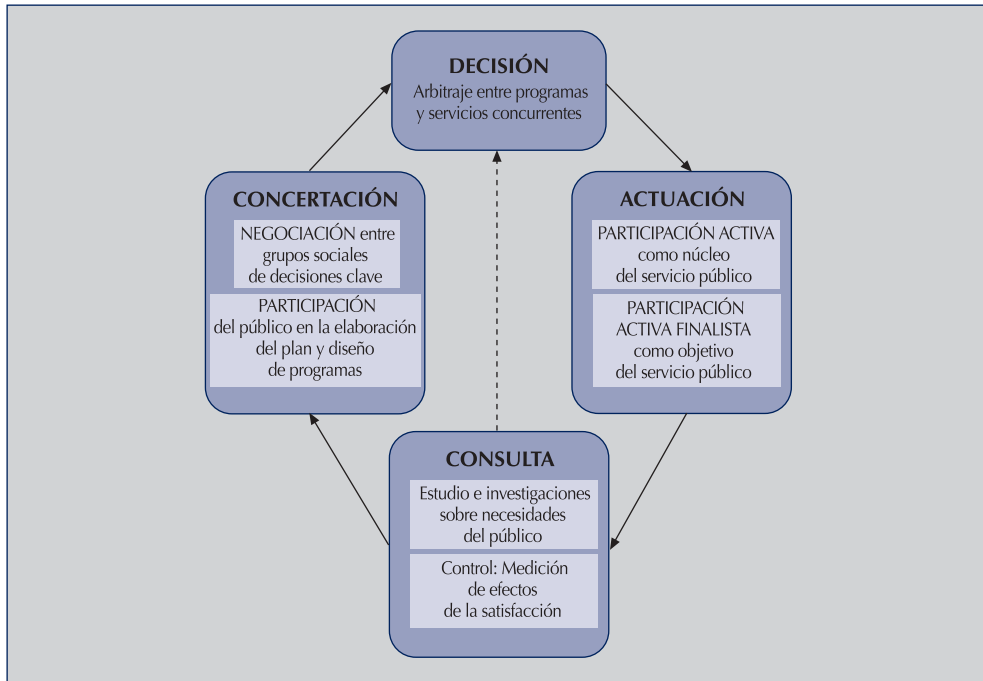
FUENTE: Adaptado de CERVERA, MOLLÁ Y SÁNCHEZ, (1993).

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.

CHÍAS (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



FUENTE: CHÍAS, (2005).

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.

FUENTE: OCDE, (2001).

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.

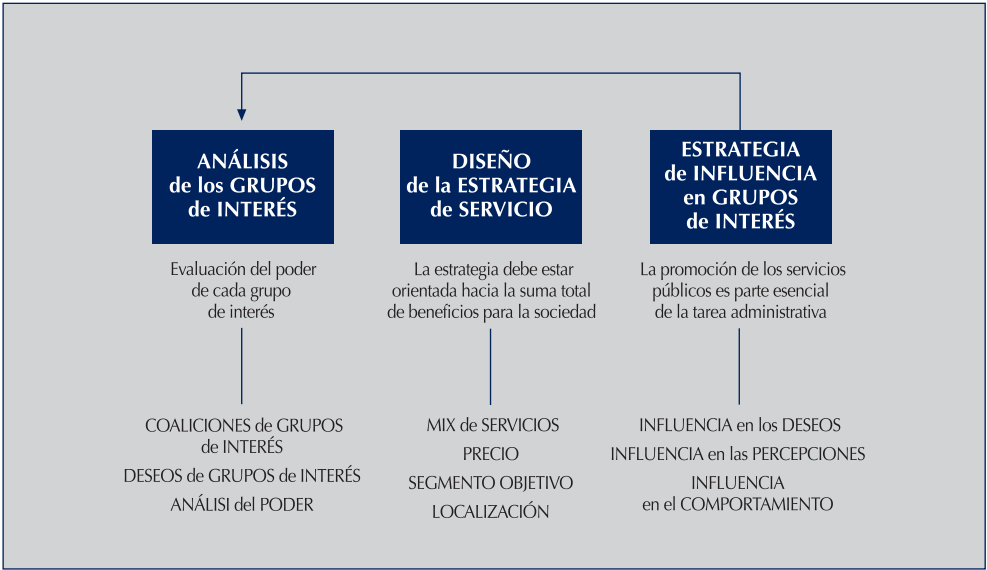
3.3. La implantación del marketing público en las Administraciones locales

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.

| 41 |

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.

En un principio, el público del marketing local es todo el colectivo. Sin embargo, el **diseño de los programas** tomará como referente un segmento prioritario concreto (ciudadanos, empresas, instituciones, grupos organizados). Lógicamente el diseño debe inspirarse en el cambio social que se pretende con el programa en sí.

El **diseño de los servicios** activará el marketing mix de los servicios que se compone de los siguientes elementos:

- Oferta de servicios (Básicos, complementarios o de apoyo).
- Gestión del servicio o “servucción”.

La “servucción” es un proceso que establece la forma de prestación del servicio tomando como referencia las expectativas y necesidades del público objetivo prioritario. Los inputs de este proceso son el usuario, el personal de contacto y los soportes físicos. Los outputs son los servicios a obtener y las interrelaciones entre los mismos.

- Establecimiento de compromisos de calidad en el servicio (indicadores y estándares de calidad).
- Comunicación del servicio.

La comunicación, entendida como diálogo con el público, transmitirá tanto un mensaje general como especializado.

- Participación del público.

Hay que especificar la participación del público tanto en el propio servicio, como en las formas de accesibilidad y su financiación.

La **implantación** de los programas supone obviamente la puesta en marcha de los servicios y el establecimiento de una cultura de asistencia al público.

Con independencia de estas pautas generales es importante destacar que en la producción de los servicios públicos no existe un método claro que asegure que la prestación se realiza con la calidad debida. La priorización y producción de los servicios es una de las tareas pendientes de los entes locales. PUIG (1999) ha propuesto en este sentido un modelo de marketing para la planificación y producción de los servicios municipales que se recoge de forma sintética en la Tabla 12:

Tabla 12. Modelo de marketing para la planificación y producción de servicios públicos

1. De la ORGANIZACIÓN al CATÁLOGO de SERVICIOS <i>Identificación de necesidades y retos de la ciudadanía para una vida ciudadana mejor</i>	1.1. EL MUNICIPIO como ORGANIZACIÓN de SERVICIOS	1.1.1. Visión	Diseño de un horizonte de ciudad con calidad de vida.
		1.1.2. Misión	Gran “idea útil” que el equipo de gobierno propone para acrecentar la calidad de vida.
		1.1.3. Relacional	El municipio es una organización relacional: debe buscar el diálogo, la cooperación, la implicación y complicidad de la ciudadanía.
	1.2. La PLANIFICACIÓN de los SERVICIOS	1.2.1. Planificación	Identificación y priorización de las necesidades de la ciudadanía.
		1.2.2. Programación	Los recursos económicos, humanos y tecnológicos deben ponerse al servicio de las necesidades sociales para satisfacerlas con la máxima calidad y productividad.
		1.2.3. Catálogo de servicios	Conjunto de servicios priorizados ordenados por áreas temáticas y dotados de recursos. La misión se transforma en la vida cotidiana cualitativa de la ciudad.
2. PRODUCCIÓN de un SERVICIO del CATÁLOGO <i>Marketing operacional. Trabajo de equipos de línea.</i>	2.1. EQUIPO de SERVICIO	Los trabajadores de los servicios deben organizarse en equipos con objetivos concretos. Son importantes los equipos interorganizativos con ciudadanos.	
	2.2. DISEÑO del SERVICIO	2.2.1. Público	La segmentación agrupa en subconjuntos homogéneos al conjunto de ciudadanos. Hay que definir el conjunto de ciudadanos a los que se les ofrecerá el servicio.
		2.2.2. Idea útil	La descripción del servicio en el catálogo será redefinida hasta que se convierta en una “idea útil”.
		2.2.3. Posicionamiento	La “idea útil” de servicio se comparará con otros servicios del entorno. Esta comparación permitirá un posicionamiento óptimo en satisfacción y calidad.
		2.2.4. Paquete de servicio	Uso del servicio por los ciudadanos. Existe una interrelación positiva entre la necesidad del público objetivo y la “idea útil” del servicio municipal.

Tabla 12. Modelo de marketing para la planificación y producción de servicios públicos

2. PRODUCCIÓN de un SERVICIO del CATÁLOGO <i>Marketing operacional. Trabajo de equipos de línea.</i>	2.3. FABRICACIÓN	2.3.1. Recursos	Una vez diseñado el servicio habrá que construirlo para que sea usable. Para ello habrá que movilizar recursos humanos, económicos, de información, organizativos, etc.
	2.4. COMUNICACIÓN	2.4.1. Público objetivo	La comunicación no sólo debe informar del servicio a los ciudadanos del público objetivo, sino también motivarlos para que los usen.
		2.4.2 En el servicio	La comunicación en el momento del servicio debe inducir en el usuario la idea de que ha sido específicamente diseñado para él.
3. VISIBILIDAD, FIDELIZACIÓN y REINGENIERÍA de SERVICIOS	3.1. VISIBILIDAD	El catálogo de servicios debe mostrar dónde apuesta la organización municipal por mejorar la calidad de vida ciudadana. Es necesario ofrecer datos y noticias a los medios sobre los servicios	
	3.2. FIDELIZACIÓN	Deben ponerse en marcha campañas imaginativas para potenciar la proximidad y la satisfacción de los ciudadanos con la “marca municipal”.	
	3.3. REINGENIERÍA	Una vez evaluados por los ciudadanos los servicios municipales es necesario repensar todo el proceso. La organización, la misión y la visión deberán volver a definirse para responder a las nuevas necesidades.	

3.3.4. Evaluación

Dentro del proceso de evaluación es preciso distinguir entre los resultados administrativos obtenidos, la evaluación político-técnica y la evaluación de la ciudadanía.

Los **resultados obtenidos** pueden ser valorados por su utilidad colectiva o finalista. La utilidad finalista se corresponde con la **evaluación político-técnica**. Este tipo de evaluación está basada en los siguientes criterios:

- Satisfacción
- Calidad
- Eficacia

- Eficiencia
- Economía
- Legalidad
- Servicio público

La ***evaluación de la ciudadanía*** se refiere a la utilidad colectiva. En este caso además del control político y burocrático existe un control del público mediante sondeos y sugerencias de usuarios.



4.1. Consideraciones generales

Las cartas de servicios, como forma de expresión de una nueva filosofía en la gestión pública, están basadas en la mejora de la calidad de los servicios públicos mediante la aplicación de principios de marketing (WALSH, 1994). De acuerdo con la Guía IV de apoyo a la calidad en la gestión pública local: “Elaboración de una Carta de Servicios” de esta colección, las cartas “son un potente elemento de marketing público que sirven de medio de comunicación de los compromisos de calidad que el organismo público asume delante del ciudadano”.

De forma general, pueden ser definidas como documentos a través de los cuales las administraciones públicas informan sobre:

- Los servicios que tienen encomendados.
- Los compromisos de calidad en la prestación.
- Los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación a estos servicios.

Las cartas de servicios constituyen una herramienta de trabajo que permite establecer compromisos e impulsar la gestión de expectativas mediante la comunicación con los ciudadanos. Obviamente, la formulación y análisis de los compromisos adquiridos obliga a estudiar el grado de satisfacción de las personas. Por ello se dice que las cartas son también un sistema de gestión de la satisfacción ciudadana completo que proporciona los inputs más relevantes para mejorar los servicios públicos.

Las cartas de servicios son también un instrumento de comunicación y cohesión entre las partes implicadas en la prestación de los servicios públicos.

La publicación de los servicios que se ofertan y de los compromisos adquiridos propicia que empleados públicos, ciudadanos y proveedores trabajen orientados hacia los objetivos establecidos generándose sinergias en términos de eficiencia, eficacia y calidad.

La utilidad de las cartas de servicios como instrumento de marketing y comunicación resulta manifiesta si se analiza su ciclo de vida. Este ciclo está integrado por dos procesos:

- El proceso de elaboración de la carta.
- La gestión dinámica de la carta.

En el epígrafe siguiente se analizan estos procesos.

4.2. La elaboración de la carta de servicios

El proceso de elaboración de la carta de servicios consta de cuatro etapas diferenciadas:

- El análisis de la situación y recogida de datos.
- La evaluación interna.
- La redacción y publicación de la carta.
- La comunicación y formación.

Durante la fase de ***análisis de la situación y recogida de datos*** el grupo de trabajo encargado de elaborar la carta realizará un diagnóstico organizativo que determinará el número y alcance de los compromisos que se van a asumir frente al ciudadano.

Obviamente debe realizarse una descripción de los servicios que oferta la organización pública. Para hacer esta descripción es necesario hacerse eco de la voz del ciudadano. Esta es la razón por la que elaboración de las cartas está precedida de la realización de encuestas a los usuarios de los servicios.

Posteriormente también se desarrollará una acción comunicativa dirigida al personal de la entidad local.

Dentro de esta fase tiene una importancia especial la investigación de las necesidades de los ciudadanos. Para conocer la percepción ciudadana del servicio se dispone de una serie de técnicas que se recogen en la tabla 13:

Tabla 13. Técnicas de investigación de las necesidades del ciudadano

TÉCNICA	DESCRIPCIÓN
ENTREVISTAS AL CIUDADANO	Su objetivo es el conocimiento detallado y sistemático de la valoración del ciudadano sobre aspectos concretos de la calidad del servicio.
BUZÓN DE QUEJAS Y SUJERENCIAS	Los ciudadanos indican qué aspectos son mejorables. De esta manera se mejoran las relaciones con el ciudadano y la prestación de los servicios públicos.
DINÁMICAS DE GRUPO	Esta técnica extrae opiniones creativas de un grupo reducido pero significativo de ciudadanos ⁸ .
SEGUIMIENTO DE LOS MOMENTOS DE LA VERDAD	Mediante una entrevista personal o telefónica se recoge la percepción del ciudadano inmediatamente después del servicio.
CIUDADANO MISTERIOSO	Verifica el comportamiento del personal y la eficacia del servicio en situaciones específicas comparando el servicio real y el proyectado.
ENCUENTRO DIRECTIVOS-CIUDADANOS	Obliga a los responsables de las unidades administrativas a ser conscientes de la problemática del servicio.
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	Se recopilan documentos que reflejan la opinión pública respecto de los servicios prestados por las unidades administrativas.

FUENTE: Guía IV de apoyo a la calidad en la gestión pública local: "Elaboración de una Carta de Servicios", (2005).

En la etapa de **evaluación interna** el equipo de mejora analiza la información de las quejas recibidas y los resultados derivados de las encuestas. En función de este análisis se definirá un ideal de servicio. Posteriormente, se efectuará una comparación entre el nivel de servicio definido y los servicios realmente ofrecidos. En este momento se estudiará la posibilidad de dar cobertura al nivel de servicio esperado y se describirán compromisos concretos.

Desde una óptica de satisfacción del usuario propia del marketing público se tratará de optimizar la relación entre procesos, servicios y

⁸ Así, por ejemplo, en el proceso de elaboración de cartas de servicios del Ayuntamiento de Leganés se ha empleado la técnica del grupo de discusión combinada con encuestas de satisfacción de los ciudadanos. En el caso del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat se han organizado Paneles de Ciudadanos para conocer sus expectativas y consensuar los compromisos de servicio.

recursos disponibles. Es importante en esta fase la definición de indicadores de control que permitan realizar el seguimiento de los compromisos. También se desarrollan acciones de comunicación interna dirigidas a incentivar la participación del personal del municipio aportando sugerencias.

La etapa de **redacción y publicación de la carta** resulta esencial para que la misma tenga la aceptación de la sociedad. La incorporación de la opinión de la ciudadanía evitará que ésta tenga un planteamiento exclusivamente interno.

La redacción, además de ser concisa y unívoca, debe clasificar los compromisos adquiridos por orden de su importancia. Es preciso en este sentido que cada compromiso tenga una correlación con indicadores de medición.

Las acciones comunicativas durante la redacción y publicación se dirigirán a los usuarios del servicio ofertado. La tabla 14 resume los distintos formatos de publicación y canales de distribución que se utilizan para dar a conocer las cartas de servicios:

Tabla 14. *Formatos de publicación y canales de distribución de las cartas de servicios*

FORMATO DE PUBLICACIÓN	– Dípticos, trípticos, cuadrípticos – Páginas web – Paneles en dependencias administrativas – Carteles con el contenido de la carta
CANALES DE DISTRIBUCIÓN	– Medios de comunicación (prensa, radio, TV, etc.) – Envío por correo – Distribución en dependencias administrativas – Páginas web – Acto de presentación abierto a ciudadanos

FUENTE: *Guía IV de apoyo a la calidad en la gestión pública local: “Elaboración de una Carta de Servicios”, (2005).*

La última etapa de la elaboración, la **comunicación y formación**, es una de las más características del marketing de las organizaciones públicas.

Y es que ante todo, no puede perderse de vista que las cartas de servicios son un instrumento de comunicación interna dirigido a los empleados de la entidad local y de comunicación externa orientada al ciudadano.

El proceso de comunicación ha de estar abierto al trabajador interno para que en todo momento conozca las mejoras que se están desarrollando y pueda realizar aportaciones. También la comunicación ha de ser abierta al ciudadano para que realice las indicaciones oportunas a través de los canales que el proceso le brinde. En este sentido resulta esencial el papel de los consejos sectoriales de participación ciudadana.

Entre las principales formas de comunicación interna cabe mencionar las siguientes:

- Cartas del director de personal.
- Artículos en publicaciones internas.
- Reuniones internas para la exposición del proyecto.
- Notas de comunicación interna.
- Reuniones directivos/ personal.
- Exposición por parte del grupo encargado de la realización de la carta del trabajo realizado.

Las formas de comunicación externa aparecen recogidas en la tabla 14.

Como se ha mencionado con anterioridad, la comunicación interna y externa se desarrollan tanto durante las tres primeras de las fases de la elaboración de la carta de servicios como en la fase final en que se pone a disposición del público. No se circunscribe por lo tanto a transmitir el resultado final del proceso.



5.1. La gestión de la comunicación externa en el Ayuntamiento de Irún

5.1.1. Introducción

El Ayuntamiento de Irún cuenta entre sus servicios desde enero de 1997 con una Oficina Integral de Atención Ciudadana (SAC). Esta oficina es fruto de un plan de mejora de las relaciones con el ciudadano que persigue como objetivo colocar al mismo como eje de la Organización.

De entre los diferentes servicios que el SAC presta (información, registro, tramitación, cita previa, avisos/quejas/sugerencias, objetos perdidos, compulsas y venta de publicaciones), el de Información es el más demandado. 80.000 demandas anuales son atendidas a través de los dos canales de atención (presencial, telefónico). Hay 360.000 accesos a la web y se presta información municipal (servicios, trámites, actividades, ofertas de empleo, contratación, etc.) e información de la ciudad (entidades de todo tipo, actividades, trámites extramunicipales, etc.).

Pero si hay algo que caracteriza este servicio es el hecho de que la información se facilita a demanda del ciudadano, siendo necesaria una previa consulta por su parte. En el año 2001 se detectó la necesidad de hacer llegar al ciudadano la información sin que fuese necesario que éste se dirigiera a los servicios municipales. Se planteó como objetivo de mejora el desarrollo de un Plan de Comunicación.

5.1.2. El plan de comunicación

5.1.2.1. La Auditoría previa

El Ayuntamiento de Irún disponía de la estructura y actividad comunicativa al uso en las corporaciones municipales. Una oficina de prensa divulgaba la información, principalmente oficial, a través de los medios de comunicación tradicionales (prensa, radio y TV).

La primera tarea que se acometió fue llevar a cabo una **auditoría** detallada del funcionamiento de la comunicación pública. Las principales conclusiones que se obtuvieron fueron las siguientes:

- El posicionamiento de la institución se definía como disperso y difuso.
- La comunicación era de carácter universal y no estaba segmentada por tipologías de público.
- No existía una relación estructurada y sistematizada con los ciudadanos.
- No había cultura de estrategia conjunta (estrategia transversal).
- El estilo utilizado era predominantemente oficial y formal.
- Se utilizaban únicamente los canales y medios tradicionales de comunicación, no disponiendo de canales propios.
- No destacaba ninguna imagen corporativa: En este sentido los principales problemas detectados eran los siguientes:
 - Inexistencia de una política global de marca.
 - Aplicaciones diversas del logo.
 - Aparición de nuevos logos (SAC, Amaia KZ, OIJ, Deportes, etc.).
 - Utilización de alguna frase de base tipo “el futuro ya está en marcha”.
 - Formatos y soportes de muy diversa índole.

En síntesis puede decirse que no había una política de comunicación integral. Como un déficit característico de las organizaciones públicas existía el problema de la falta de integración y transversalidad. Cada departamento o servicio tenía su logo, soportes, folletos, presupuesto, etc.

Las recomendaciones de la auditoría fueron las siguientes:

- Desarrollar una estrategia de segmentación.
- Incrementar la accesibilidad.
- Mejorar la integración corporativa.
- “Editar menos para editar mejor”.

Una vez concluida la evaluación de las actividades de información del ayuntamiento, se procedió a poner en marcha el plan de comunicación.

Lógicamente el objetivo principal del plan era mejorar la eficacia y eficiencia de las actividades de comunicación del Ayuntamiento. Pero además, el plan se concebía como:

- Un instrumento de promoción mediante el cual los ciudadanos pueden conocer los servicios y actividades municipales.
- Un instrumento de puesta en valor de los servicios y actividades municipales.
- Un instrumento para la implantación de la cultura de comunicación. Desde este punto de vista, el plan permitía una mejora de los servicios municipales eliminando la dispersión de las acciones comunicativas y coordinando y optimizando los recursos.

El plan de comunicación del Ayuntamiento de Irún se estructura en dos niveles que aparecen reflejados en la figura 8:

Figura 8. Niveles de comunicación



FUENTE: Ayuntamiento de Irún.

Es importante tener en cuenta que todo el Ayuntamiento y sus departamentos comunican sus actividades, servicios, contactos y elementos (todo comunica).

5.1.2.2. La conceptualización de la comunicación

El objetivo principal perseguido era la búsqueda de una frase de base que resumiera la idea de institución y ciudad que se pretendía comunicar. Desde este punto de vista se definió una doble línea de conceptualización.

En primer lugar, se estableció una **conceptualización del proyecto de ciudad**. Esta conceptualización implicaba un compromiso con los ciudadanos en diversos sentidos:

- Papel motivador y de suma de adhesiones
- Sentimiento de orgullo
- Paraguas en el que se enmarque toda actuación
- Pieza básica de relación con la ciudadanía

Al mismo tiempo se diseñó la **conceptualización de la institución municipal**. De acuerdo con la misma, la organización se concibe como instrumento que promueve y suma esfuerzos para alcanzar el objetivo fijado.

Se utilizaron distintas metodologías para obtener información respecto a los siguientes aspectos:

- Situación de partida: Aspectos positivos y negativos de la ciudad y la institución.
- Objetivos globales del Ayuntamiento: planes estratégicos y de gestión.
- Visión marco del futuro del Ayuntamiento y la ciudad.

En definitiva se trató de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿cuál es el eje principal del valor aportado por el Ayuntamiento?
- ¿qué rasgos diferenciales queremos proyectar?
- ¿cómo queremos que nos perciban nuestros ciudadanos? (visión)

Finalmente, fruto de este trabajo de información y análisis, se formalizó la frase de base o base-line que permitía cumplir de la mejor manera los objetivos marcados:

Irún avanza sin fronteras

Esta conceptualización trata de ser un paraguas para todas las actuaciones del Ayuntamiento. De este modo se especifican sus distintas finalidades:

Irún avanza sin fronteras: mejorando los rincones de la ciudad.

Irún avanza sin fronteras: promoviendo la juventud.

Irún avanza sin fronteras: disfrutando del ocio y la cultura.

Irún avanza sin fronteras: en la construcción de la ciudad.

Irún avanza sin fronteras: en el desarrollo económico.

Irún avanza sin fronteras: en la participación activa de los ciudadanos.

El concepto *Irún avanza sin fronteras* presenta las siguientes características:

- Dinamismo: El eslogan revela una posición activa, no pasiva.
- Apertura e integración.
- Reconversión y transformación de la ciudad.
- Consolidación y expansión en su entorno directo (comarca) y extenso (Europa).
- Horizonte de futuro.
- Una de ciudad de los emprendedores y de los inquietos.

5.1.2.3. Nueva identidad gráfica corporativa

Una vez que se ha conceptualizado la idea de ciudad dentro de la política de comunicación, es esencial definir una marca en consonancia con el mensaje que se desea transmitir. La marca corporativa se perfila como un elemento de vital importancia.

El diseño corporativo está destinado a potenciar los rasgos de identidad de las empresas, productos e instituciones, y a transformarlos en valores cuantificables.

La nueva identidad visual corporativa del Ayuntamiento de Irún es el resultado de un proceso analítico, creativo y técnico. La finalidad de este proceso es conseguir un sistema de identificación único que proyecte una imagen y una comunicación propias, y permita llegar a la competitividad necesaria para ser punto de referencia.

En definitiva, se trata de crear una nueva imagen, para un nuevo estilo de relación y compromiso con los ciudadanos de Irún, que represente:

- Una administración próxima al ciudadano, sensible y adaptativa.
- Una organización con servicios de calidad, innovadora, dinámica y moderna.
- Una organización en diálogo permanente con los ciudadanos.
- Una organización que sume experiencias, energías e ilusiones mediante los criterios de modernidad, fácil identificación y fácil aplicación.
- Una organización que utilice instrumentos *on line* como manuales interactivos y navegadores de Internet e Intranet. Los contenidos tienen que ser fácilmente actualizables a bajo coste y han de tener una difusión ilimitada pero controlada. Los instrumentos *on line* han de ser fácilmente accesibles y tener el máximo de ejemplos de aplicación del logo.

Figura 9. *Identidad institucional ayuntamiento de Irún*



FUENTE: Ayuntamiento de Irún.

La nueva identidad ha sido implantada progresivamente en todos y cada uno de los elementos municipales (material administrativo, parque móvil, vestuario, “señalética, señalización viaria, material de promoción, etc.) de acuerdo con la filosofía “todo comunica”.

5.1.2.4. Estructura de gestión

Como se ha señalado con anterioridad la estructura de comunicación del Ayuntamiento de Irún era la típica de las organizaciones municipales. Existía una oficina de prensa dependiente de Alcaldía, cuyos cometidos consistían básicamente en la gestión de protocolo y la relación con los medios de comunicación (prensa, radio y TV) a través de convocatorias de ruedas de prensa y envíos de notas de prensa.

Se estimó necesario crear una Unidad de Comunicación que, integrada en la nueva Área de Relaciones con el Ciudadano (que contiene también el SAC), gestionara las acciones comunicativas del nivel productivo, quedando en manos del Gabinete de Alcaldía (oficina de prensa) las propias del nivel corporativo.

El Comité de Comunicación se concibió como un instrumento para la coordinación de las actividades comunicativas de ambos niveles.

Este Comité está compuesto por vocales representantes del Gabinete de Alcaldía y de la Unidad de Comunicación. Su presidencia recae en la Concejala de Relaciones con el Ciudadano. Cuando las circunstancias lo hacen necesario asisten **relatores** de las áreas/servicios demandantes de las acciones comunicativas.

Los relatores forman una red de responsables sectoriales en materia de comunicación. Su función no es otra que actuar como referente de la política de comunicación en cada área. Les corresponde elaborar el *breafing* de las acciones comunicativas y confeccionar el pedido de las mismas a través de la aplicación informática.

Periódicamente se celebran reuniones con los relatores y se les forma en aspectos básicos de comunicación, en la utilización del sistema informático y en los aspectos relativos a las normas de actuación en esta área.

5.1.2.5. El Manual de Comunicación

Por acuerdo de 17 de febrero de 2002 de la Comisión de Gobierno fue aprobado el Manual de Comunicación, como documento que resume las normas de actuación en materia comunicativa. Tras una exposición de los objetivos y directrices generales, el manual enumera los tipos de acciones comunicativas y el tratamiento previsto para cada una de ellas (tabla 15):

Tabla 15. *Acciones comunicativas*

ACCIÓN COMUNICATIVA	DESCRIPCIÓN
<i>Información de uso</i>	Información propia del servicio y de interés para el usuario (horarios, actividades, nuevos equipamientos, etc.)
<i>Difusión de temas menores</i>	Actividades y servicios de interés general que no tienen entidad como material individual (Información de uso de interés general)
<i>Comunicación organizativa</i>	El “día a día” del Ayuntamiento (Innovaciones, resultados, memorias, informatización, etc.)
<i>Acciones de marketing</i>	Bienvenida (nuevos empadronados) y felicitación (nacidos)
<i>Anuncios oficiales</i>	Contratación, ofertas de empleo, convocatorias, etc.
<i>Actuaciones en la vía pública con repercusión general o local</i>	Obras, reurbanizaciones, cambios de tráfico, etc.
<i>Difusión/promoción de actividades o servicios</i>	Programas, campañas de servicios, etc.
<i>Agenda de actividades/catálogo de servicios</i>	Culturales, deportivos, guías de servicios, etc.
<i>Acciones sectoriales de gran impacto</i>	Fiestas, ferias, exposiciones, etc.
<i>Campañas corporativas</i>	Proyecto ciudad, de civismo, proyectos singulares, etc.

FUENTE: Ayuntamiento de Irún.

Con la finalidad de agilizar los procesos de comunicación se recurrió a la contratación de servicios de **asistencia técnica** de una entidad externa. Esta asistencia se centró en los siguientes aspectos:

a) *Consultoría en Comunicación*

La entidad externa prestó servicios de asistencia técnica al Comité de Comunicación del Ayuntamiento, participando en sus reuniones

quincenales. Concretamente de desarrollaron las siguientes actividades:

- Asistencia técnica a las distintas áreas en sus acciones específicas, optimizando la utilización de los recursos.
- Análisis de las propuestas de programas y actividades a llevar a cabo por el Ayuntamiento para su correcta difusión entre los ciudadanos.
- Formulación y propuesta de nuevas iniciativas de comunicación, relaciones públicas o eventos que puedan llevarse a cabo para cumplimentar los objetivos anteriormente expuestos.
- Planteamiento y supervisión de la coherencia de la actividad de comunicación corporativa.

b) *Coordinación, supervisión y gestión de la Comunicación*

La empresa de comunicación externa debe colaborar con la Dirección de Organización y Calidad del Ayuntamiento en el desarrollo de las tareas que se detallan a continuación:

- Ejecutar o gestionar la ejecución de las acciones comunicativas que el Ayuntamiento decida realizar siguiendo las directrices del Comité de Comunicación.
- Gestionar los soportes comunicativos propios o contratados por el Ayuntamiento (TV, radio, prensa, expositores, web, revista municipal, etc.), al objeto de garantizar la máxima divulgación de la información municipal. Las principales acciones comprendidas en este apartado se relacionan en la tabla 16:

Tabla 16. *Gestión de los soportes comunicativos*

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">– Seleccionar y comunicar a los medios las acciones comunicativas a divulgar en los espacios semanales “El Ayuntamiento informa” (Radio y TV).– Diseñar, a partir de la plantilla prefijada, un número aproximado de 200 anuncios para su publicación en prensa escrita.– Seleccionar, diseñar, editar y distribuir semanalmente en UNE-A4 y b/n las acciones comunicativas para los 12 puntos de información ubicados en otras tantas oficinas municipales.– Mantener actualizada la información de los puntos electrónicos de información variable.– Gestionar el espacio de información y comunicación de la web corporativa (www.irun.org).– Proponer acciones comunicativas a publicar en la Revista municipal. |
|---|

FUENTE: Ayuntamiento de Irún.

c) *Obtención de recursos complementarios*

La empresa adjudicataria debe llevar a cabo cuantas gestiones sean precisas con el fin de obtener recursos complementarios para las actividades de comunicación, bien sea vía patrocinio o a través de cualquier otra forma.

Un aspecto importante es la unificación en *una sola partida presupuestaria* de todos los gastos destinados a financiar actividades de comunicación, asignando su gestión a la Unidad de Comunicación. Esta decisión es de vital importancia pues, además de dar coherencia al nuevo sistema, permite gestionar el gasto con una visión de conjunto y obtener importantes economías de escala.

5.1.2.6. Aplicación informática

Transcurridos dos años desde la implantación del plan de comunicación se consideró conveniente informatizar los procesos. De esta forma, el Servicio de Informática Municipal desarrolló una aplicación que ayudaba a gestionar las acciones comunicativas.

La informatización del proceso buscaba las siguientes mejoras:

- Agilidad en la creación, recepción y gestión de las solicitudes de acciones comunicativas.
- Archivo eficiente, tanto de las solicitudes como de las propias acciones comunicativas.
- Posibilidad de consultas eficientes y actualizadas por parte de los servicios solicitantes.
- Servicio de alerta para acciones comunicativas periódicas.

La *estructura general* de la aplicación informática es muy simple. Cabe distinguir los siguientes apartados:

- Apartado de solicitudes (creación de nuevas solicitudes, consultas de solicitudes existentes, etc.).
- Apartado de acciones comunicativas (seguimiento de la gestión de las acciones comunicativas, consulta de las acciones comunicativas archivadas, etc.).

Figura 10. Aplicación informática para la gestión de la comunicación

FUENTE: Ayuntamiento de Irún.

5.1.3. Anexo: Los soportes comunicacionales

Los canales tradicionales que los ayuntamientos utilizan para divulgar la información municipal son la prensa, la radio y la televisión locales, bien se trate de canales propios o privados. Las ruedas y notas de prensa están también a la orden del día.

El Ayuntamiento de Irún, teniendo presente la máxima de que “Todo comunica”, y con el objetivo de disponer también de canales de comunicación propios que permitan comunicar con mayor agilidad y “estilo específico”, ha desarrollado un plan de medios que se representa en la figura 11.

En las páginas siguientes se enumeran los principales soportes comunicacionales del Ayuntamiento de Irún clasificados según el ámbito en el que operan.

Figura 11. Soportes comunicacionales del ayuntamiento de Irún

4 "espacios" comunicativos			
EN CASA DEL CIUDADANO	EN LA CALLE	EN NUESTRA CASA	OTROS
1. Revista municipal	12. Terminales IruNet	21. Ptos. información (expositores)	26. Callejero
2. Ruedas de prensa	13. Marquesinas	22. Tablones de anuncios	27. Guía de Servicios
3. Notas de prensa	14. MUPI's	23. S.A.C.	28. Folletos
4. Teléfono 010	15. Paneles electrónicos	24. Señalética	29. Obsequios
5. www.irun.org	16. Paneles	25. Empleados Municipales	
6. Mailings	17. Banderolas		
7. Espacios radio/TV	18. Displays autobuses		
8. Vivir la Bahía	19. Infomones		
9. Diario mayor difusión	20. Señalética		
10. Boletines Oficiales			
11. Agenda culturalocio			

FUENTE: Ayuntamiento de Irún.

A) EN CASA DEL CIUDADANO

— Revista municipal

Tiene una periodicidad trimestral (aunque se sabe que debería ser mensual) y se distribuyen 24.000 ejemplares. La mayoría se buzzonean entre todos los vecinos y el resto se remiten a diferentes entidades (asociaciones de vecinos, etc.)



— Ruedas de prensa

Tienen lugar cada vez que la comunicación requiere su exposición por el Alcalde o algún Concejal-Delegado. También al día siguiente de las reuniones de Junta de Gobierno o de Pleno, para dar cuenta de los acuerdos adoptados.

— Notas de prensa

Para aquellas comunicaciones de interés general pero que no tienen la entidad como para ser presentadas en rueda de prensa. Se remiten a los medios a través de una lista de distribución de correo electrónico.

— Teléfono 010

Es uno de los canales (junto con el presencial y el telemático) del Servicio de Atención Ciudadana (SAC). El teléfono es el medio más utilizado por los ciudadanos para obtener información de su interés, bien sea municipal o de la ciudad.

— www.irun.org

Otro de los canales del SAC, es el telemático, que tiene un crecimiento exponencial año tras año, arrojando cifras del orden de 1.000 accesos diarios.

Además de información municipal y de la ciudad, y otros servicios de interés para el ciudadano de Irún, nuestra web dispone en su *home* de un apartado específico de comunicación. Bajo la denominación “el Ayuntamiento informa”, incluye un carrusel de noticias de actualidad y diferentes banners con información. Se actualiza diariamente.



— Mailings

El envío de comunicaciones escritas a los vecinos es práctica habitual en el Ayuntamiento, bien sea por segmentos de población (mujer, joven, jubilado, etc.) o por zonas del municipio.

— Espacios radio y TV

Espacios de 5 minutos en jueves y viernes, contratados por el Ayuntamiento, que contienen aquellas informaciones relativas al fin de semana.



— Vivir La Bahía



Se trata de una publicación privada semanal, de distribución gratuita. Tiene una tirada total de 7.500 ejemplares. El Ayuntamiento tiene contratadas 4 páginas para la divulgación de la información municipal.

— *Diario de mayor difusión*

El Diario Vasco, en sus páginas diarias de información local, es el diario que el Ayuntamiento utiliza para publicar sus anuncios (actividades, ofertas de empleo, etc.) y avisos.

— *Boletines oficiales*

Diarios oficiales que no dejan de ser un soporte de comunicación formal de uso obligatorio para los Ayuntamientos.

— *Agenda cultural y de ocio*

Publicación mensual editada por el Ayuntamiento y distribuida a través de expositores, lugares de interés, etc.



B) EN LA CALLE

— *Terminales IruNet*



Terminales de consulta con acceso directo a **www.irun.org**, distribuidos por diferentes puntos de interés (edificios, servicios municipales, centros comerciales, estaciones, aeropuerto, etc.).

— *Marquesinas (paradas de autobús)*

Además de contener información sobre las líneas de transporte urbano, las marquesinas disponen de espacios informativos donde, por ejemplo, se comunican las actividades más sobresalientes de la agenda cultural del mes.

— *MUPI's*

Puntos de información en los cuales, a cambio de su explotación publicitaria, se garantiza su utilización parcial durante el año como elementos de campaña corporativa.

— Paneles electrónicos

Disponemos de 4 paneles electrónicos de información colocados en puntos estratégicos del casco urbano, a los que vía GSM enviamos diariamente información municipal de interés general.

— Paneles

Soporte utilizado básicamente para la comunicación de actuaciones de mejora en la vía pública.



— Banderolas

Están colgadas de las farolas, en cruces y puntos estratégicos de la ciudad.

Se utilizan básicamente para campañas corporativas o actos de importante repercusión.

— Displays autobuses



Displays electrónicos colocados en todos los autobuses urbanos y que tienen como función informar a los usuarios acerca de la actualidad municipal. Se trata de un soporte que no requiere de grandes inversiones y que es visualizado por miles de usuarios diarios del transporte urbano.

— Infomones

Abreviatura de Infomonumentos, se trata de unos postes informativos colocados en diferentes puntos de interés turístico-histórico, y que en conjunto conforman un recorrido que permite conocer la ciudad.



— *Señalética (exterior)*

Las señales indicativas de los diferentes servicios municipales, las señales direccionales, etc., también comunican.

C) EN NUESTRA CASA

— *Expositores*

Están ubicados en todos los edificios e instalaciones municipales (SAC, polideportivos, conservatorio, bibliotecas, etc.) de acceso público. Contienen información escrita municipal y son revisados semanalmente.

— *Tablones de anuncios*

Los tablones de anuncios no dejan de ser soportes de comunicación. Existe uno en la Casa Consistorial y otro en el SAC.

— *Servicio de Atención Ciudadana*

Se ha hablado de los canales de atención telefónica (010) y telemática (irun.org), pero no debe olvidarse el presencial (la propia oficina). En el SAC se informa al ciudadano en función de su demanda, y se le comunica información de interés específica.

— *Señalética (interior)*

La señalética exterior e interior de las oficinas, instalaciones y servicios municipales, en aplicación del nuevo Manual de Identidad Corporativa, ha sido también uno de los programas del Plan de Comunicación.

— *Empleados municipales*

En algunas ocasiones se escucha que los propios empleados municipales deben ser los primeros en ser informados sobre la actividad municipal. Ello se debe a que son un medio importante de comunicación (familiares, amigos, etc.). Con esta finalidad, además de disponer de la información en la Intranet, reciben un correo electrónico semanal con las noticias de actualidad.

D) OTROS

— *Callejero*

El callejero de la entidad, que se distribuye por el SAC a todos los que lo solicitan, incorpora información estable municipal y de la entidad (servicios, teléfonos, etc.)

— *Guía de servicios*

Publicación que edita el Ayuntamiento cada cuatro años y que entrega a todos los nuevos empadronados y a aquellos ciudadanos que lo solicitan a través del SAC. Contienen un completo directorio de servicios y trámites municipales.



— *Folletos*

Los folletos son un soporte de comunicación de primer orden, pero no el único (es típica la ‘folletitis’ en muchos Ayuntamientos). Suelen situarse en los mailings, en los expositores, en la revista municipal o en el periódico, etc.

— *Obsequios*

Los obsequios van acompañados de una carta de felicitación o de presentación del Alcalde. Los reciben los recién nacidos y los nuevos empadronados cuando son inscritos en el SAC. En el caso de los primeros el obsequio consiste en un estuche (portadocumentos), con una guía infantil y un peluche. Los recién empadronados reciben una bolsa con la Guía de Servicios, la agenda Cultural y el callejero, en el otro.

5.2. Marketing y comunicación pública dirigida al ciudadano en el Ayuntamiento de Alcobendas

5.2.1. Introducción

El marketing institucional se define históricamente y se desarrolla en el Ayuntamiento de Alcobendas a lo largo del proceso de modernización municipal que se inicia con la transición democrática y que llega

hasta nuestros días. Sucesivamente se han ido creando y desarrollando diferentes enfoques que conforman esa función. Desde un enfoque inicial reducido a la información política y de servicio al ciudadano (años ochenta), se pasó a otro más amplio de información, comunicación y marketing de gestión (años noventa), para llegar finalmente a un enfoque complejo e integrador de marketing relacional, sustentado en la investigación, planificación, participación, mediación, comunicación y atención al ciudadano.

De forma paralela se han generado, también, diferentes instrumentos de gestión que han ido apoyando estos desarrollos:

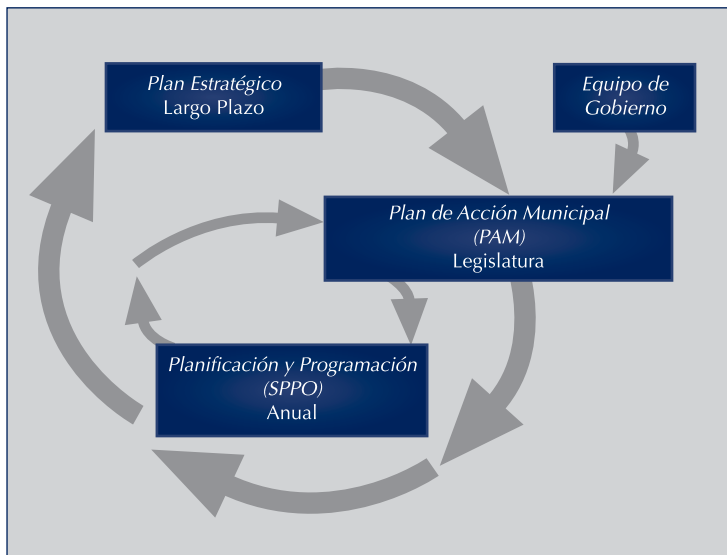
- El gabinete de prensa.
- La oficina de diseño.
- El gabinete de alcaldía.
- La oficina de información.
- El programa de marketing en planificación.
- Los departamentos de investigación y comunicación.
- La comisión de marketing.
- El servicio de atención al ciudadano.
- El nuevo modelo de participación y mediación.

Actualmente, la función de marketing institucional se encuentra transversalmente implantada en el Ayuntamiento de Alcobendas, imbricada en los ciclos y mecanismos de gestión, y asentada tanto sobre la planificación estratégica como sobre la operativa del Ayuntamiento

5.2.2. Planificación y Marketing: el ciclo de gestión

El ciclo de gestión del Ayuntamiento de Alcobendas se despliega de forma sistemática e interactiva en el corto, medio y largo plazo a través de diferentes planes que llevan asociadas sus estrategias de marketing y las correspondientes actuaciones de comunicación en cada uno de los casos.

Figura 12. Ciclo de gestión del ayuntamiento de Alcobendas



FUENTE: Ayuntamiento de Alcobendas.

El **ciclo largo de gestión** está determinado por el Plan Ciudad. Concretamente se instrumentaliza a través del Plan Estratégico que tiene un horizonte de diez años (completado por los diferentes planes integrales de carácter sectorial). De este plan se deduce el modelo de ciudad y la estrategia de comunicación y marketing para ese período. Al mismo tiempo se revisa y actualiza la misión, la visión y los valores de la institución.

El 1.^{er} Plan estratégico (1995-2005), bajo el eslogan de “*Alcobendas, entre todos mejor*”, consiguió impulsar con claridad hacia el exterior de la ciudad una estrategia de atracción de inversión ya iniciada con el anterior Plan General de Urbanismo (“*Instala tu empresa mirando al norte*”). Este último había conseguido proyectar una imagen exterior de calidad tanto residencial como empresarial (“*Alcobendas, calidad al norte de Madrid*”).

El 2.^o Plan estratégico de la ciudad se encuentra en fase de elaboración en este momento. Bajo el eslogan “*Alcobendas, la ciudad que queremos*” tiene como una de sus líneas estratégicas la de definir y perfilar aquellos aspectos que marcarán de cara a los próximos años las señas de identidad y los valores de desarrollo de la ciudad. Una vez discutida y elaborada esta línea junto a los principales agentes públi-

cos y privados de la ciudad, en un amplio proceso participativo, se definirán y aprobarán los proyectos de actuación en consecuencia. Se desarrollarán además nuevas acciones de marketing y comunicación para implantar lo acordado en ese proceso estratégico.

El **ciclo medio** viene dado por el Plan de Acción Municipal. Este plan es el principal instrumento de gestión en el medio plazo que marca cada legislatura (4 años). Por esta razón, está estrechamente vinculado a los objetivos de legislatura del gobierno municipal, y se despliega en las actuaciones prioritarias que se definen entre cada período electoral.

Una vez elaborado el Plan de Acción Municipal en cada ciclo, se elabora el correspondiente Plan de Comunicación del mismo. El propio Plan de Acción Municipal establece las principales directrices o prioridades de legislatura que condicionan la estrategia de comunicación. A partir de esas directrices y de las actuaciones clave se definen los públicos objetivo con la segmentación adecuada. El plan de comunicación determina también los canales y medios a utilizar y las acciones concretas de comunicación.

El **ciclo corto** se corresponde con los procesos, programas y servicios. El mapa de procesos de la institución, y el conjunto de programas (sppo) y servicios asociados al presupuesto anual constituyen la operativa cotidiana del Ayuntamiento de Alcobendas. El catálogo de productos y servicios se recogen periódica y sistemáticamente en la guía de servicios del Ayuntamiento.

Es aquí donde se articula el marketing operativo o de servicio y la información y comunicación de uso. También se establece la participación territorial y la atención al ciudadano de manera transversal para toda la organización (SAC) y de manera sectorial en cada uno de los servicios directos a las personas y a la ciudad que ofrece el Ayuntamiento.

En este marketing y comunicación operativa se utilizan los canales permanentes de que dispone el Ayuntamiento (diario digital en página web corporativa, boletín semanal y revista mensual) junto a folletos, campañas específicas, cartas de servicio y cualquier acción comunicativa acordada entre el servicio y el Dpto. de Comunicación municipal.

Es importante tener en cuenta que en el marco de nuestro Mapa de Procesos (actualmente en fase de ajuste y revisión) hay tres macroprocesos que inciden directamente en todo el desarrollo del marketing institucional: Planificación, Mediación y Participación, Comunicación y Atención al ciudadano.

5.2.3. *Modelo de coordinación y liderazgo en el marketing institucional*

La estructura de la que se dota el Ayuntamiento de Alcobendas para responder a las necesidades del marketing y comunicación institucional, responde al modelo de liderazgo y coordinación de la institución. Los cuatro actores fundamentales en este sentido son: el alcalde y equipo de Gobierno, el Comité de Coordinación, la Comisión de marketing y el Departamento de Comunicación.

Por lo que respecta **al alcalde y al equipo de Gobierno** hay que decir que en una institución pública el marketing y la comunicación institucional tienen necesariamente que estar vinculados estrecha y directamente con el liderazgo del más alto nivel. En la presente legislación en el Ayuntamiento de Alcobendas, tanto la coordinación como la comunicación y la participación ciudadana, son competencias ejercidas directamente por el Alcalde. La planificación, la investigación y la atención ciudadana son competencias ejercidas por el 1.º Teniente Alcalde y delegado de Planificación y Calidad. Tanto los estudios previos como los planes de Comunicación son siempre discutidos y aprobados por el equipo de gobierno.

La **Comisión de marketing** es una de las comisiones de trabajo estables de la Comisión Directiva municipal, que está formada por todos los directores de las diferentes áreas de la Institución. Trabaja estrechamente junto al **Comité de Coordinación** municipal (4 directores-coordinadores de cada uno de los 4 grandes ámbitos de la gestión, cuya misión es facilitar la coordinación y el enlace entre el nivel político y el directivo).

La Comisión toma en consideración los criterios de los directores de área, pero trabaja directamente con los planes y encargos del equipo de Gobierno. Está formada por la directora de comunicación, la directora del gabinete de alcaldía, y el director de planificación.

El **Departamento de Comunicación** es el instrumento ejecutivo y operativo de las estrategias de comunicación dirigidas al ciudadano. Constituye un departamento totalmente consolidado en la organización, que aglutina las funciones de gabinete de prensa, oficina de diseño, servicio de fotografía y oficina de comunicación que elabora, edita y distribuye los productos comunicativos estables y episódicos de la institución municipal.

5.2.4. La Comunicación en el Ayuntamiento de Alcobendas

Los ayuntamientos participan de forma decisiva en la vida de los ciudadanos y éstos tienen derecho a saber qué, quién, cómo, cuándo, dónde y por qué se decide. Las instituciones no pueden ignorar esa necesidad de información. Deben explicar cuál es su papel, para qué sirven y estar en continua relación con los ciudadanos.

El gobierno municipal comunica con sus acciones y omisiones, con lo que dice y con lo que deja de decir. Los mensajes deben de ser definidos claramente, usando todo tipo de investigaciones y deben de ser enviados a los ciudadanos a través de los medios más adecuados en cada caso. El mensaje no es tan solo una serie de palabras, los hechos son cada vez más importantes. En el Ayuntamiento de Alcobendas se es consciente de esta situación y se sabe que todo habla de la corporación: los carteles, las publicaciones, la atención de los empleados, el mobiliario urbano, la página web, etc. Por eso desde hace muchos años la comunicación se organiza de forma profesional, con un sistema de comunicación institucional avanzado y a través de un completo Departamento de Comunicación donde se trabaja con una materia prima: la información que se hacer llegar a los ciudadanos.

El Departamento de Comunicación está plenamente integrado en la organización. Se encarga de la comunicación del Ayuntamiento, de cada uno de los servicios y de todas las concejalías. Cualquier acción de comunicación interna o externa pasa por este servicio. Aquí se define y planifica la estrategia de comunicación municipal de forma continua, con profesionales que atienden las diferentes necesidades. Periodistas, fotógrafos y diseñadores, apoyados por el correspondiente personal administrativo, realizan su tarea coordinada siempre con las diferentes áreas municipales.

Existe, en definitiva, un sistema de coordinación informativa interno que tiene como finalidad disponer siempre de información susceptible de ser difundida o requerida por los medios de comunicación.

Las principales fuentes de información para el Departamento de Comunicación son los responsables políticos: el alcalde y los concejales.

La comunicación es una labor continua que debe desarrollarse cada día para obtener resultados. Es necesario establecer un conocimiento mutuo entre la institución y nuestros diferentes públicos. Se recibe y se transmite, se escucha a la vez que se habla. La retroalimentación es muy importante para ir midiendo la eficacia de la comunicación y para ir ajustando la estrategia de las diferentes acciones comunicativas en función de un entorno siempre cambiante.

Por otra parte, tanto las organizaciones como las personas tienen una personalidad propia, que está compuesta por una serie de rasgos que la identifican y diferencian: su cultura, su manera de trabajar, de relacionarse. Para poder desarrollar con éxito la comunicación y relacionarse con los diferentes públicos es fundamental identificar y captar adecuadamente los rasgos de personalidad de la organización. Normalmente es necesario adecuar algunos rasgos propios para lograr el equilibrio entre la personalidad y lo que se desea comunicar. Y a partir de ahí comunicar nuestra idea, nuestro modelo de ciudad a través de los más variados cauces.

Antes de planificar la comunicación municipal es necesario **analizar la situación**, conocer la realidad: qué imagen tienen los ciudadanos del Ayuntamiento, qué opinan, qué esperan los empleados municipales, los vecinos de cada barrio, las entidades asociativas, las empresas, los jóvenes, los mayores, los medios de comunicación y otros creadores de opinión, es decir, los diferentes públicos tanto internos como externos. Hay que saber cómo se mueven las opiniones de los ciudadanos y por qué se mueven.

De forma permanente, desde el Departamento de Investigación se analiza y conoce la percepción de los ciudadanos sobre los diferentes productos, servicios –incluidos los de comunicación– y políticas públicas, siendo esta la base sobre la que se trabajan los planes de gestión y las correspondientes soluciones o estrategias de comunicación.

La investigación y el análisis permiten segmentar y diseñar los **Planes de Comunicación** con actividades que respondan a una estrategia pensada para lograr los objetivos de forma organizada y controlada. De este modo se evita el error de dejarse arrastrar por los acontecimientos y por la improvisación.

El Plan de Comunicación es el marco de referencia, la base que permite tener una comunicación profesional. Debe revisarse periódicamente para ir incorporando datos y reorganizando la estrategia. La metodología que se aplica para elaborar el plan permite tener:

- Un análisis de la situación.
- Claridad de objetivos y estrategias.
- Definición de los diferentes públicos.
- Lista de actividades y plazos.
- Costes estimados.

Además, con un plan detallado, puede hacerse un seguimiento del trabajo y una valoración de los resultados, en función de los objetivos previstos.

Para preparar el Plan de Comunicación en el Ayuntamiento de Alcobendas se tomó como base del Plan de Acción Municipal de cada legislatura, sin perder la perspectiva del Plan Estratégico que determina las estrategias globales de ciudad y las ideas fuerza que identifican a la corporación de cara al exterior. Una vez identificados los diferentes públicos-objetivo, tanto internos como externos, se establecen los mensajes y contenidos a emitir en función de dichos públicos.

Se considera público interno a los empleados municipales en sus diferentes niveles de responsabilidad y calificación (más de 1500 trabajadores y trabajadoras). Dentro del público externo se engloba a la ciudadanía en general, al conjunto de vecinos residentes en Alcobendas (habitantes de los Ensanches, del Centro, de las Urbanizaciones, Jóvenes...), los agentes sociales, comerciantes y líderes de opinión, entre otros.

Según el conocimiento existente de hábitos y opiniones de los diferentes públicos, se identificaron también los canales y medios de co-

municación más adecuados para transmitir los diferentes mensajes y conseguir así los objetivos de comunicación planteados.

Alcobendas es un municipio de un gran dinamismo que cuenta con más de 106 .000 habitantes. Se editan unos 20 periódicos de información local, emiten una emisora de radio y una televisión local con una parte de su parrilla dedicada a programación municipal. Algunos medios de comunicación nacionales o regionales como RNE, Onda Madrid, ABC, EFE o Europa Press, tienen corresponsal para la zona. Cuenta, asimismo, con una web municipal y una serie de medios municipales estables y periódicos:

— Siete días

Es el buque insignia de la comunicación municipal. Es semanal y nació el 24 de enero de 1986. Tiene una tirada de 38.000 ejemplares y un pequeño formato pensado para facilitar la distribución en todos los buzones de la ciudad, comercios, industrias y centros oficiales. Es una publicación muy conocida y valorada que informa cada viernes de la gestión municipal, de las actividades de las diferentes delegaciones y de las entidades ciudadanas de Alcobendas.



— Sietedías digital

Las nuevas tecnologías de la información son una herramienta fundamental en la participación ciudadana y en la comunicación con los ciudadanos.

Los más escépticos han tenido que ir dejando paso a lo que ya es una realidad, Internet cala hondo en la sociedad y en los medios. Por esto, aprovechando la aceptación de Internet y la página web del Ayuntamiento entre los más jóvenes, hemos puesto en marcha un medio



atractivo y actual. Sietedías digital es un canal más de participación y de servicio público. Un medio de comunicación que amplía el

marco de pluralidad informativa y potencia la comunicación personalizada.

— Revista todo Alcobendas

Esta publicación mensual a todo color pretende trasladar a los ciudadanos la realidad más cercana de cada rincón de su ciudad. Alcobendas constituye un escaparate variopinto de más de cien mil habitantes. Este es un gran reto: que vengan a sus páginas y respondan a sus inquietudes educativas, culturales, sanitarias o de cualquier tipo. Una tarea apasionante que tiene su sentido en el contacto más inmediato con el ciudadano.



— Medios de comunicación privados

De igual forma, en el Departamento de Comunicación, se redactan y envían las notas de prensa a los medios de comunicación, se convocan las ruedas de prensa necesarias, se atiende a los periodistas, se hace el seguimiento de prensa, radio y televisión y se asesora en todos los temas de comunicación, incluida cualquier situación de crisis que se pueda producir. Los textos y las notas de prensa se envían por correo electrónico. Las fotografías y testimonios en audio y vídeo pueden enviarse también por correo electrónico o “colgarse” de la web para que los interesados puedan utilizarlas.

Desde el mismo departamento también se realizan todo tipo de **materiales publicitarios**: folletos, carteles y anuncios y se da soporte gráfico a todas las publicaciones e impresos, cubriendo un alto porcentaje de actos institucionales y de entidades ciudadanas.

En Alcobendas la comunicación es una constante. Con la creación y adaptación de su **identidad corporativa**, mediante la elaboración del Manual de Identidad Corporativa, se estableció y homogeneizó toda la comunicación municipal y se visualizó el concepto y la idea de un ayuntamiento moderno y cercano al ciudadano.

Paralelamente, y de manera más relacionada con la gestión y con el plan estratégico, también se han ido generando y comunicando

unas señas de identidad de la ciudad. Se empezó comunicando orgullo de ciudad: “Alcobendas, un sol de ciudad”.

El mensaje se asoció también a numerosos servicios municipales: “Alcobendas es cultura” (Casa de la Cultura, Auditorio...), “Alcobendas es deporte” (Polideportivo...).

Después vino una marca simbólica y contundente: “Alcobendas ¡qué diferencia!, con sus matices y concreciones: “Sí, al deporte”, “Sí, a la cultura”, “Sí, a la vivienda social”... Y ahora se trabaja con una nueva idea en torno al 2.º Plan Ciudad: “Alcobendas, la ciudad que queremos”

La marca intenta comunicar lo que es o pretende ser el municipio y lo que hace. Necesita tiempo para darse a conocer y recordarse. La duración de las campañas suele ser cuatrienal, asociada a los ciclos del mandato municipal.

Estos son algunos elementos de la labor del Ayuntamiento de Alcobendas desde hace años. Una apuesta constante por abrir nuevas líneas de trabajo que tengan en cuenta las diferentes características de nuestro entorno. En definitiva, un “modelo propio” que intenta prestar, cada vez, un mejor servicio al ciudadano.



ARANES, J. I. (1996): "La comunicación institucional de la Administración Pública: entre la lógica autista instrumental y la democrática", *Revista de estudios de comunicación*.

<http://www.ehu.es/zer/zer1/12notinvaran.htm>. Consulta realizada el 26 de septiembre de 2005.

BAKER, F. P. (1995): "Marketing in a local authority", *Journal of Marketing Practice*, vol. 1, Issue 4, p. 73.

BURTON, S. (1999): *Marketing for public organisations: New ways, new methods in public management*, vol. 1/3, pp. 373-386.

CED - CENTRO DE ESTRATEGIA Y DESARROLLO DE VALENCIA (2005): "La marca que implica a los ciudadanos: La marca de ciudad", *Revista del Centro de Estrategia y Desarrollo de Valencia*, n.º 2, marzo, pp. 12-13.

CERVERA, A. (2001): "La gestión de marketing en la administración pública local", *Dirección y organización: Revista de dirección, organización y administración de empresas*, n.º 26, pp. 113-124.

COSTA, J. (1977): *La imagen de la empresa. Métodos de comunicación integral*, Ibérico Europea de Ediciones, Biblioteca de la Comunicación del CIAC, Madrid.

CHIAS, J. (1995): *Marketing Público. Por un gobierno y una Administración al servicio del público*, Mc Graw-Hill.

DAY, J., REYNOLDS, P. y LANCASTER, G. (1998): "A marketing Strategy for public sector organisations compelled to operate in a compulsory competitive tendering environment", *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 11, Iss. 7, p. 583.

Gómez Camarero, C. (2003): "Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano", *Anales de documentación*, n.º 6, pp. 109-119.

GÓMEZ RODRÍGUEZ, P. M. (2003): "La gestión del marketing de ciudades y áreas metropolitanas: de la orientación al producto a la orientación al marketing", *Cuadernos de gestión*, vol. 3, n.º 1 y 2, pp. 11-25.

- GUMMERSON, E. (1996): "Relationship Marketing and imaginary organizations: a síntesis", *European Journal of Marketing*, vol. 30, n.º 2.
- LAING, A. (2003): "Marketing in the public sector: Towards a typology of public services", *Marketing Theory* 3 (4), pp. 427-445.
- KEARSEY, A. y VAREY, R. J. (1998): "Managerialist Thinking on Marketing for Public Services", *Public Money and Management*, enero-marzo, pp. 51-60.
- OCDE (2001): *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, París.
- PARRADO, S. y LÖFFLER, E. (2004): "Buenas y malas prácticas de la participación ciudadana en Europa", *Congreso Internacional de democracia participativa de la ciudad*, Madrid, 1, 2 y 3 de diciembre.
<http://www.governanceinternational.org/spanish/madridpaperspag.pdf>. Consulta realizada el 28 de octubre de 2005.
- PUIG, T. (1999): "Marketing de servicios municipales: el proceso de planificación y producción de lo servicios por equipos de trabajadores que colocan a los ciudadanos en el centro de sus decisiones", *Punt de Vista*, n.º 6, Fundació Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autònomic i Locals.
<http://www.pisunyer.org/pdf/punts6.pdf>. Consulta realizada 28 de octubre de 2005.
- QUÍLEZ, R. (2004): "La evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva del Modelo de ciudadanía", Taller de evaluación 5. Eje de la comunicación. Observatorio de Calidad de los servicios públicos, Calviá, 30 de enero de 2004.
- TRUEMAN, K. (2004): "Market-Orientation and Local Government: Barrier and Constraints", *Working Paper Centre for Political Marketing and Management*, University of Keele.
<http://www.psa.ac.uk/cps/2004/Trueman.pdf>. Consulta realizada el 13 de octubre de 2005.
- VAN DER HART, H. W. C. (1991): "Government Organisations and their Customers in the Netherlands: Strategy, Tactics and Operations", *European Journal of Marketing* 24 (7), pp. 31-42.
- VILLARROYA, I. (2005): "El proceso de modernización de la Administración Pública Local", *Dirección y Progreso*, enero-febrero, pp. 54-57.
- WALSH, K. (1994): "Marketing and Public Sector Management", *European Journal of Marketing*, vol. 28, n.º 3, pp. 63-71.