

**CURSO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PROMOCIÓN
ECONÓMICA DESDE EL ÁMBITO LOCAL**

REFLEXIONES SOBRE MARKETING PÚBLICO LOCAL

José Luis Furlan
Sonia E. Filippin

¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?. EL CONCEPTO DE MARKETING.

En los últimos años hemos visto como se ha popularizado el término, a menudo escuchamos hablar de *marketing* de productos, *marketing* de servicios, *marketing* político, *marketing* social y, más recientemente, de *marketing* público.

Ante esto cabe preguntarse: ¿Damos todos el mismo significado a este concepto?; ¿Es válido utilizarlo asociado a procesos de naturaleza tan diferente como los intercambios que tienen lugar en el ámbito de la economía y en el de la política?.

En primer lugar trataremos de precisar de qué estamos hablando cuando decimos “*marketing*” y luego nos preguntaremos en qué medida es posible aplicar y utilizar el concepto y sus instrumentos asociados en el campo del gobierno y la gestión local.

Existe confusión respecto del significado de la palabra *marketing* por dos razones principales: la traducción y el alcance del término.

En inglés, una de las definiciones más amplia y comprensiva del término es la que indica como tal al *acto o proceso de comprar y vender en el mercado*¹.

No obstante, el concepto de marketing ha evolucionado, haciéndose más complejo y preciso como resultado de su constitución en uno de los componentes destacados del *management* o ciencia de la gerencia. Hoy, en una definición bastante aceptada², el *marketing* es “el proceso de planificar y ejecutar el diseño, valorización, promoción y distribución de ideas, bienes, servicios, organizaciones y eventos para crear y mantener intercambios que satisfagan objetivos individuales y organizacionales”

Una parte de nuestros problemas de comprensión surge porque no ha existido un término satisfactorio para traducir al español la palabra inglesa *marketing*. La Real Academia Española define mercadeo, que es la expresión

¹ *The act or process of buying and selling in the market.*

² American Marketing Association, *Marketing is the process of planning and executing the conception, pricing, promotion, and distribution of ideas, goods, services, organizations, and events to create and maintain relationships that will satisfy individual and organizational objectives.*

en nuestro idioma que generalmente se adopta como traducción, como el “*conjunto de operaciones por las que ha de pasar una mercancía desde el productor al consumidor*”. Debido a este enfoque restrictivo del equivalente en español del concepto –compáreselo con el citado en último término del párrafo anterior- y al hecho de que la mayor parte de la bibliografía sobre el *marketing* se ha producido en inglés para luego ser traducida al español, la mayoría de los autores y articulistas prefieren emplear el concepto directamente en inglés.

Resumiendo, esencialmente, el *marketing* se refiere a lo que ocurre en los mercados, tiene que ver con los intercambios que allí tienen lugar. Esto lo remarcamos para evitar una confusión frecuente: la de identificar el marketing con la publicidad. La publicidad, al igual que la promoción y las relaciones públicas es uno de los instrumentos de los que puede echar mano el *marketing* para promover el intercambio.

Como conocimiento de los fenómenos que tienen lugar en el mercado, el marketing es, siguiendo a Philip Kotler, la *ciencia que estudia los fenómenos de intercambio*.

El *marketing* también se ha convertido en una filosofía. Como filosofía, es una postura mental, una actitud, una forma de concebir la relación de intercambio por parte de la empresa o entidad que ofrece sus productos al mercado. Esta concepción parte de las necesidades y deseos del consumidor y tiene como fin su satisfacción del modo más beneficioso, tanto para el consumidor como para la entidad.

Como técnica, por su parte, es el conjunto de procedimientos de gestión gerencial que se derivan del conocimiento científico de los fenómenos de intercambio. Es, en otras palabras, el modo específico de ejecutar o llevar a cabo la relación de intercambio, que consiste en identificar, crear, desarrollar y servir a la demanda.

LOS INTERCAMBIOS EN LOS MERCADOS PRIVADOS VS. LAS INTERACCIONES ESTADO -SOCIEDAD

Si el *marketing* es una manera de concebir las relaciones de intercambio que tienen lugar en el mercado con la finalidad de estimularlas, vale la pena reflexionar acerca de estos conceptos.

La relación de intercambio puede definirse como el acto de comunicarse con otro para obtener algo de él, que tiene un valor y es útil, ofreciendo a cambio también algo valioso y útil. Este algo que se recibe y que se ofrece a cambio puede consistir en una suma de dinero, un objeto material, un servicio intangible o en una prestación personal.

Las relaciones de intercambio en el mercado tienen cuatro condiciones:

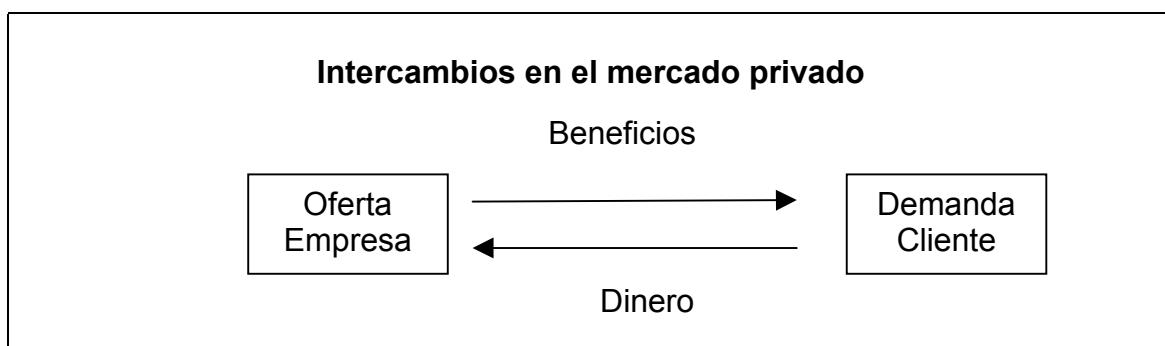
1. La participación de un mínimo de dos partes, por ejemplo oferentes y demandantes.

2. Cada parte debe poner algo de valor que la otra parte desea poseer, por ejemplo un bien y dinero.
3. Cada parte debe estar dispuesta a ceder su cosa de valor, por ejemplo estar dispuesta a vender su bien o comprarlo entregando su dinero a cambio.
4. Las partes tienen que tener la posibilidad de comunicarse entre sí, por ejemplo de regatear o discutir las condiciones del intercambio.

Más importante a los efectos de estas reflexiones es considerar la función que cumplen los intercambios económicos que tienen lugar en el mercado. Esta función es, precisamente, la que ha transformado al *marketing* en una de las claves de éxito de la gestión empresarial en la actualidad.

Las preguntas esenciales que deben responderse antes de acometer una empresa son: ¿para quién producir?, ¿qué producir?, ¿cómo producir?. Según la economía, las respuestas se encuentran en el mercado. Según el *marketing*, especialmente en el cliente.

En el mercado, consumidores y productores establecen relaciones de intercambio. El consumidor, al concretar la compra de un determinado bien procura la satisfacción de una determinada necesidad. A cambio de ese beneficio o valor que recibe entrega a un determinado oferente su dinero, con lo cual está expresando al productor su preferencia por él antes que por un competidor y le está alejando a producir más de ese bien al tiempo que le facilita los medios para hacerlo. Quién concita más preferencias por parte de los demandantes obtiene más beneficios y desarrolla su negocio, desplazando a los demás competidores. Dado este proceso, es evidente la importancia que tiene para una empresa conocer a sus clientes y mantenerlos satisfechos, logrando su preferencia. Como esta es la materia del *marketing*, está clara también su contribución al éxito de la gestión empresarial.



Ahora bien, para comprender y evaluar la posibilidad de un *marketing* aplicable a las relaciones de las organizaciones estatales con sus públicos es necesario que nos preguntemos si los intercambios que se dan en ese ámbito involucran a los mismos actores y son iguales a los que tienen lugar en el mercado privado.

En primer lugar, hay que señalar que el sector público, incluidos los municipios o ayuntamientos, produce en general servicios más que productos. En torno a esto, y sin entrar a considerar la naturaleza privada o pública del productor, los expertos en *marketing* han concluido que, dada las notorias diferencias existentes entre productos y servicios, el *marketing* no puede ser uno, sino que es necesario especializarlo en un *marketing* de productos y un *marketing* de servicios.

En el cuadro siguiente se pueden observar las principales diferencias entre unos y otros.

PRODUCTOS	SERVICIOS
1.- Los productos son tangibles.	1.- Los servicios son intangibles.
2.- Los productos son ofertas estándar (todos son iguales).	2.- Los servicios son heterogéneos y variables (las prestaciones no necesariamente son iguales entre sí).
3.- En los productos la producción está separada del consumo.	3.- Los servicios se "producen" y consumen al mismo tiempo.
4.- Los productos son perdurables.	4.- Los servicios no son perdurables.
5.- En los productos, las empresas usualmente no entran en contacto con los consumidores.	5.- En los servicios se produce un contacto directo y continuado con la clientela.
6.- La demanda en los productos es estándar dentro de la misma categoría.	6.- En los servicios, los clientes plantean demandas personales ante el mismo servicio.
7.- Los consumidores no participan en la elaboración de los productos.	7.- Los clientes participan en la "producción" de los servicios.
8.- En los productos es difícil la personalización del producto.	8.- En los servicios es relativamente fácil personalizar la oferta.
9.- En los productos, las empresas pueden definir con precisión la "oferta" que harán a consumidor antes de su entrega al consumidor o usuario final.	9.- La propia gestión de los servicios hace que sea prácticamente imposible definir y controlar todas las características del servicio que se "entrega" finalmente al usuario.
10.- La percepción de calidad de los productos depende de sus niveles de calidad interna.	10.- En los servicios, la calidad externa es tan o más importante que la calidad interna.

Sobre la base de las diferencias puestas de relieve en el cuadro precedente, durante los últimos 20 años se ha creado un verdadero cuerpo doctrinal para la gestión del *marketing* en el sector servicios que, fundamentalmente, se basa en una idea clave: si bien es cierto que el *marketing* de servicios se sustenta en los mismos principios generales y conceptuales del *marketing* tradicional; también es cierto que el *marketing* en el sector servicios plantea serias y profundas diferencias en los aspectos operativos, estratégicos y tácticos de su aplicación y en su forma de encarar los mercados respecto al que se aplica en el sector de los productos. Todo lo anterior conduce a la situación actual en la que existen dos "versiones" claramente diferenciadas del *marketing*: la que se aplica en el sector de los productos y la que se aplica en los servicios.

Retomando nuestra reflexión sobre la naturaleza de los intercambios que se producen entre las organizaciones estatales y sus públicos, debemos destacar que los bienes que el estado produce tienen, en general,

características diferentes de los bienes privados. Mientras que los bienes privados proporcionan un disfrute individual, los bienes llamados públicos no son susceptibles de apropiación individual y, por lo tanto, ninguna persona está dispuesta a pagar por ellos. Veamos un ejemplo típico: el alumbrado público. Cuando compramos un automóvil, estamos dispuestos a pagar por él porque lo disfrutaremos plenamente, sin compartir la satisfacción con nadie, salvo que así lo decidamos. Con el alumbrado público ocurre otra cosa. Lo pague quien lo pague, todas las personas podremos beneficiarnos él. En consecuencia, nadie está dispuesto a ofrecer un precio por el servicio. A menos que el municipio o ayuntamiento lo tome a su cargo y establezca una tasa de pago obligatorio para los vecinos. Los bienes públicos introducen una primera diferencia importante de los intercambios entre las organizaciones estatales y sus públicos con los que ocurren en los mercados privados.

No obstante, el estado, para corregir los llamados “fallos del mercado” o para realizar valores como la equidad, también produce bienes privados. En estos casos, el fin perseguido por la actividad no es el lucro, sino un determinado beneficio social. Por ejemplo, y en el caso de los ayuntamientos, el servicio de transporte de urbano. Cada viaje proporciona a cada pasajero un beneficio privado, personal. Por tanto, el mercado funciona. Pero, el municipio o ayuntamiento, que persigue fines distintos al lucro empresario, por razones de utilidad social – para que haya menos contaminación ambiental, por ejemplo- subsidia el transporte urbano para que el precio de cada viaje desaliente a los habitantes de la ciudad a utilizar su coche particular. Aquí también hay una diferencia importante en las características de los intercambios entre las organizaciones estatales y sus públicos con los que ocurren en los mercados privados.

En el sistema democrático, las decisiones sobre qué debe producir y para quién debe hacerlo el estado no son el resultado de las sumas de interacciones individuales entre las organizaciones estatales y los ciudadanos, como ocurriría en un mercado privado. Los ciudadanos expresan colectivamente sus preferencias a través del ejercicio del voto (rol de elector). Para un ciudadano es posible votar por un partido que propicia aumentar los subsidios al transporte público, aunque no sea usuario habitual del mismo. El financiamiento tampoco resulta del pago por el cliente o usuario de los servicios, sino que es, en gran parte, producto de una decisión política expresada en el presupuesto y que se solventa por medio de tasas e impuestos que paga el ciudadano (ahora en el rol de contribuyente).

Sin pretender agotar el análisis, lo que hemos argumentado en los párrafos precedentes debe servirnos para concluir que la naturaleza de las transacciones entre las organizaciones estatales y sus públicos difieren notoriamente de las que tienen lugar en los mercados privados y que, por ende, la posibilidad de un marketing público dependerá de la adecuación de los conceptos y técnicas propias de esta disciplina a la realidad de las interacciones señaladas. La adopción pura y simple del *marketing* privado no redundará en más y mejores intercambios entre las organizaciones estatales y sus públicos.

Esto no significa que las organizaciones estatales deban despreocuparse de satisfacer adecuadamente las necesidades de sus públicos. Muy por el contrario, la igual que las empresas privadas lo hacen, las organizaciones estatales deben colocar en el centro de sus preocupaciones a los destinatarios de sus esfuerzos; esto es, a los públicos: sean estos clientes, usuarios, beneficiarios u obligados. Dicho de otra manera es positivo para las organizaciones estatales adoptar una “filosofía de *marketing*”. Pero deben hacerlo conscientes de la complejidad que anima su interacción y desarrollando conceptos e instrumentos de marketing pertinentes a esa realidad. Y, desde luego, lo que obtendrán a cambio no serán siempre preferencias expresadas en dinero, sino una multiplicidad de otros recursos para hacer más eficiente y eficaz su accionar, tales como apoyo político, legitimidad, consentimiento, cooperación o acatamiento.

LAS TÉCNICAS BÁSICAS DEL MARKETING

El *marketing* actúa sobre la demanda. Identifica, crea y desarrolla demanda, posibilitando que los deseos se conviertan en realidad. Además, contribuye también a orientar los deseos y canalizarlos hacia demandas efectivas.

El *marketing* no crea necesidades, estas deben existir, bien de forma manifiesta o latente, han de ser reales y no aparentes. Aunque puede estimularse la demanda sin existir una necesidad previa, esta demanda será artificial y acabará desapareciendo. El *marketing* ha de identificar necesidades y, posteriormente, dar una respuesta a las mismas.

Para diseñar estrategias de *marketing* existen unos instrumentos básicos que han de combinarse adecuadamente con el fin de conseguir los objetivos previstos. Estos instrumentos del *marketing* pueden resumirse en las cuatro variables controlables del sistema comercial (las denominadas 4 P's del marketing): Producto, Distribución, Precio y Promoción.

Estos instrumentos son considerados las variables “controlables” porque se pueden modificar. Sin embargo, las modificaciones sólo son posibles dentro de unos límites.

El producto y la distribución son instrumentos estratégicos, o a largo plazo, por cuanto no se pueden alterar de modo inmediato, y su utilización debe ser convenientemente planificada. El precio y la promoción, en cambio, son instrumentos tácticos, que, dentro de las limitaciones antes apuntadas, pueden modificarse con relativa facilidad y rapidez.

El producto

El producto es cualquier bien, servicio o idea que se ofrezca en el mercado. Es el medio para alcanzar el fin de satisfacer las necesidades del consumidor. El concepto producto debe centrarse, por tanto, en los beneficios que reporta y no en las características físicas del mismo. Las empresas que se

centran solo en las características físicas del producto caen lo que se conoce como “miopía del *marketing*”.

La oferta del producto, desde la perspectiva del *marketing*, no consiste únicamente en el producto básico, sino también en todos los aspectos formales (calidad, marca, diseño...) y añadidos (servicio, instalación, mantenimiento, garantía...) que acompañan a la oferta.

Las decisiones sobre el producto son de gran importancia, porque son las que crean los medios para satisfacer las necesidades del mercado. Son también las primeras que deben tomarse al diseñar la estrategia comercial, puesto que no se puede valorar, distribuir o promocionar algo que no existe. Son, además, decisiones a largo plazo, que no pueden modificarse de forma inmediata. Estas decisiones incluyen el diseño y la puesta en práctica de políticas relativas a:

1.- Cartera o catálogo de productos: Es el conjunto de productos que ofrece la empresa.

2.- Diferenciación del producto: Consiste en determinar las características que distinguen al producto y que lo hacen, en cierto modo, único y diferente de los demás. La diferenciación constituirá una ventaja competitiva para la empresa. El producto puede diferenciarse por precio, calidad, diseño, imagen, servicios complementarios, etc.

3.- Marcas, modelos, envases: Permiten identificar a los productos y, a la vez, diferenciarlos de sus competidores. Pueden ser importantes instrumentos para crear una imagen positiva de los productos y de la empresa.

4.- Desarrollo de servicios relacionados: Se incluyen aquí la instalación del producto, asesoramiento sobre la utilización, el mantenimiento, garantía...

5.- Ciclo de vida del producto: Supone el análisis de las fases por las que transcurre la vida del producto, desde su lanzamiento hasta su retirada o desaparición.

6.- Modificación y eliminación de los productos actuales: En función del ciclo de vida del producto y de los cambios del entorno tecnológico, cultural y social, deberán establecerse las posibles modificaciones del producto o su retirada del mercado.

7.- Planificación de nuevos productos: La empresa debe actualizar de forma sistemática sus productos, para adaptarse a los cambios del entorno y obtener o mantener su ventaja competitiva, lo que permitirá, en definitiva. Su subsistencia.

El precio

El precio no es sólo la cantidad de dinero que se paga por obtener un producto, sino también el tiempo utilizando para conseguirlo, así como el esfuerzo y molestias necesarios para obtenerlo.

El precio tiene un fuerte impacto sobre la imagen del producto. Un precio alto es sinónimo, muchas veces, de calidad; y un precio bajo, de lo contrario. También tiene gran influencia sobre los ingresos y beneficios de la empresa.

El precio es un instrumento a corto plazo, puesto que se puede modificar con relativa rapidez. Hay múltiples factores condicionantes en la fijación del precio, que van desde el tipo de mercado y objetivos de la empresa, hasta el propio ciclo de la vida del producto.

Las decisiones sobre precios incluyen el diseño y la puesta en práctica de políticas relativas a:

1.- Costes, márgenes, descuentos: Incluye el análisis de los costes de comercialización, márgenes de beneficio a considerar y los descuentos a aplicar por cantidad, temporada, forma de pago...

2.- Fijación de precios a un solo producto: El precio de un producto puede fijarse, fundamentalmente, de acuerdo con tres criterios: sobre la base de su coste; de acuerdo con los precios establecidos por la competencia o según la sensibilidad de la demanda de los distintos segmentos del mercado (basados en el mercado).

3.- Fijación de precios a una línea de productos: Si lo que se persigue es maximizar el beneficio conjunto de la línea, deben considerarse las elasticidades cruzadas de los distintos productos que se integran, es decir, la repercusión que tendrá la modificación del precio de cualquiera de ellos en la demanda de los restantes.

La distribución

La distribución relaciona la producción con el consumo. Tiene como misión poner el producto demandado a disposición del mercado, de manera que se facilite y estimule su disposición por el consumidor. El canal de distribución es el camino seguido por el producto, a través de los intermediarios, desde el productor al consumidor.

Las decisiones sobre distribución son decisiones a larga plazo, muchas veces irreversibles. No hay un único modo de distribuir cada tipo de producto, por lo que pueden adoptarse muy variadas formas de distribución. No obstante, hay una serie de factores como las características del mercado y del producto, el sistema de distribución habitual en el sector y los recursos disponibles, que condicionan o limitan los sistemas de distribución posibles. Por otra parte, las formas de distribución evolucionan constantemente, por el impacto de las

nuevas tecnologías, los costes, la segmentación de mercado y las exigencias de los consumidores.

Las decisiones sobre el sistema de distribución incluyen el diseño y puesta en práctica de políticas relativas a:

1.- Canales de distribución: Es decir, la definición de las funciones de los intermediarios, la selección del tipo de canal e intermediarios a utilizar, la determinación del número, localización, dimensión y características de los puntos de venta, etc.

2.- Merchandising: Es el conjunto de actividades llevadas a cabo para estimular la compra del producto en el punto de venta. Incluye la presentación del producto, la disposición de las estanterías y el diseño y determinación del contenido del material publicitario en el punto de venta.

3.- *Marketing* directo: Supone la relación directa entre productor y consumidor, sin pasar por los intermediarios. Contempla diversas alternativas, como la venta a domicilio, la venta por correo y catálogo, el telemarketing, la venta por televisión, la venta electrónica, mediante terminales de ordenador y la venta mediante máquinas expendedoras.

4.- Logística y distribución: Incluye el conjunto de actividades desarrolladas para que el producto recorra el camino desde el punto de producción al de consumo y se facilite su adquisición. Implica, por tanto, transportar, almacenar, entregar y cobrar el producto, así como determinar los puntos de servicio y líneas de espera.

La promoción

La promoción de un producto es el conjunto de actividades que tratan de comunicar los beneficios que reporta el producto y de persuadir al mercado objetivo de que lo compre a quien lo ofrece. Es una combinación de las siguientes actividades: Venta personal, Relaciones Públicas, Publicidad y propaganda y Promoción.

La forma en que se combinarán los distintos instrumentos promocionales dependerá de las características del producto, mercado y competencia y de la estrategia perseguida por la empresa.

Las decisiones sobre promoción incluyen el diseño y puesta en práctica de políticas relativas a:

1.- Dirección de ventas: Incluye, por una parte las decisiones de tipo estratégico, como la configuración del equipo de ventas, la determinación de su tamaño, el diseño de las zonas de venta, la asignación a las mismas de los vendedores, la fijación de cuotas de venta, y la planificación de las visitas de los vendedores. Pero también incluye, por otra parte, decisiones más cotidianas, como la selección, formación, motivación, supervisión y remuneración de los vendedores.

2.- Publicidad, propaganda y relaciones públicas: Estas actividades persiguen, en general, conseguir una imagen favorable del producto ofertado y/o que se mejore la aceptación social de la entidad anunciante. Incluyen decisiones relativas al mensaje a transmitir, público objetivo al que se dirigen, medios de comunicación empleados, soportes específicos dentro de cada medio y proceso de diseminación de la información.

3.- Promoción de ventas: Incluye un conjunto de actividades, no canalizadas a través de los medios de comunicación, que tratan de estimular las ventas a corto plazo. Van dirigidas a distintos públicos (vendedores, intermediarios, consumidores) y los métodos utilizados consisten, fundamentalmente, en rebajas del precio, ofertas de mayor cantidad de producto por igual precio, cupones o vales descuento, muestras gratuitas, regalos, concursos...

En los instrumentos del *marketing* debe existir una coherencia tanto interna como externa. La coherencia interna consiste en observar las capacidades de la empresa, sus objetivos e intereses para luego ser capaces de decidir y diseñar las variables del marketing – mix en función de nuestros recursos, con el fin de alcanzar nuestras metas. En el ámbito externo, se prestará especial atención, por un lado, al mercado objetivo, es decir, a quien van dirigidos los productos, y por otro, a la competencia o lo que es lo mismo, a la situación del mercado (qué ocurre en el mercado).

LAS PARTICULARIDADES DEL MARKETING PÚBLICO

Comprendido el significado y alcance del *marketing* estamos en condiciones de señalar las principales diferencias entre *marketing privado* y *marketing público*.

Fines perseguidos

En la empresa privada podemos distinguir dos tipos: con fines de lucro y sin fines de lucro. En el primer caso, el más característico del sector, la finalidad perseguida es el beneficio económico. Tanto unas como las otras hacen uso intenso de las herramientas del marketing para lograr la satisfacción de sus “consumidores”.

En el sector público - con excepción de las empresas del Estado - no existen instituciones con fines de lucro. Las organizaciones públicas persiguen satisfacer necesidades colectivas que son definidas políticamente, lo cual las coloca más allá de la lógica maximizadora de los beneficios económicos predominante en el ámbito privado.

Objetivos de marketing

En el *marketing* privado los objetivos generalmente se expresan en términos de volúmenes de ventas, participación en el mercado y costos de marketing.

En el caso del sector público, salvo excepciones, la mayoría de las instituciones no venden sus servicios. El sector público obtiene los recursos a través decisiones del sistema político - institucional del estado, es decir, por la vía de la asignación presupuestaria y la fijación y cobro de impuestos.

La fijación de objetivos no es otra cosa que establecer estándares de desempeño para la entidad pública. Medir la actuación y los resultados del sector público es una labor harto compleja. Por lo tanto es también difícil establecer los objetivos de *marketing*. Estos objetivos se pueden agrupar en cuatro grandes categorías:

- Objetivos asociados a la satisfacción de los usuarios.
- Objetivos asociados a la cantidad de servicios prestados por unidad de tiempo.
- Objetivos asociados al tiempo requerido para brindar un determinado servicio.
- Objetivos asociados al costo de prestar un determinado servicio.

Concepto de cliente

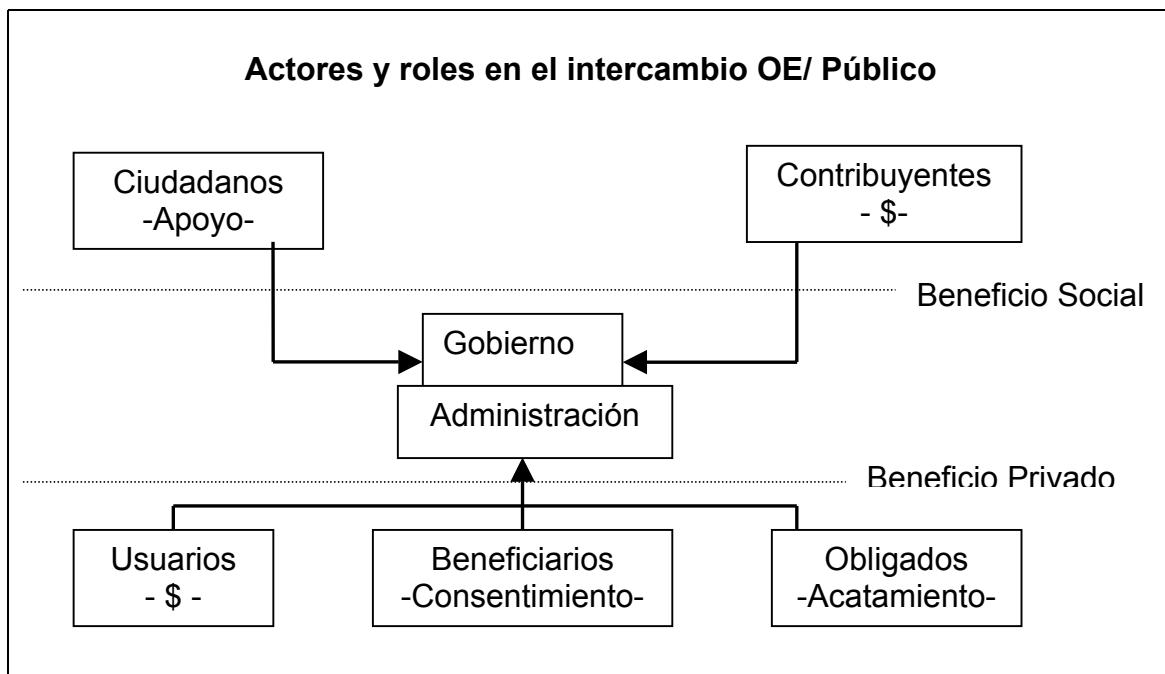
El centro del concepto de *marketing* es la demanda, vale decir, la existencia de un cliente.

Hoy parece haber consenso en que la forma de superar el burocratismo predominante en las organizaciones públicas es la “inspiración en el cliente”³. No obstante, en el caso de las organizaciones públicas identificar a los clientes no es una tarea sencilla.

John Alford⁴ ha desarrollado una tipología de roles en la interacción organizaciones estatales y su público en la cual nos hemos inspirado para construir el esquema siguiente.

³ cfr. David Osborne y Ted Gaebler, “La reinvenCIÓN del gobierno”, Paidos,.

⁴ Alford, John, “Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social” en Public Administration Review, Mayo/Junio de 2002, Vol. 62, Nº 3.



El esquema establece un conjunto de roles mediante los cuales las personas se relacionan con el gobierno y la administración. También establece el tipo de beneficio –social o privado – que obtienen las personas de las acciones públicas. Por último, trata de representar el tipo de aporte que las personas realizan desde cada rol al proceso de intercambio. Desde luego, una persona puede desempeñar más de un rol, por no decir la totalidad de los allí representados.

El rol de ciudadano implica la participación en el proceso colectivo de decisiones políticas como elector y formador del concepto de interés general. La ciudadanía, con arreglo a las normas del sistema democrático, es la que indica las preferencias sobre lo que debe hacerse. Es también la receptora del beneficio social que reporta la actividad del estado. En esa interacción, los ciudadanos aportan al proceso de intercambio apoyo político y legitimidad.

El rol del contribuyente es aportar, por medio del pago de los impuestos y tasas, los recursos financieros que necesita el estado para desplegar sus actividades. Los beneficios que reciben son, al igual que el ciudadano, beneficios sociales o colectivos, no individuales.

En el punto de contacto del público con la administración, es posible distinguir un conjunto de roles.

El usuario es el rol más parecido al del cliente de una organización privada. La persona desempeña ese rol cuando recibe un beneficio privado de una prestación pública a cambio de la entrega de una suma de dinero. Es el caso que ya hemos mencionado del pasajero de un autobús del servicio público urbano de cualquier localidad.

En el rol de beneficiario, la persona también recibe un beneficio privado, personal, pero no entrega a cambio una suma de dinero, sino que su aporte puede consistir, por ejemplo, en el consentimiento al orden social vigente. Imaginemos a la persona que participa de un programa de empleo, recibiendo formación para poder insertarse en el mercado laboral. Su actitud ante el orden social vigente, al obtener una posibilidad de superar la situación de desempleo será muy distinta a la que tendría en caso de no contar con ese beneficio que obtiene del programa.

Finalmente, los obligados son todos aquellos que ven afectada por la coerción estatal la órbita de beneficios privados. El caso típico es el del prisionero, que recibe una restricción de su libertad como sanción de un delito cometido. Sería un contrasentido considerarlo un cliente o usuario del servicio de prisiones. Tampoco es un beneficiario. Sin embargo, tenerlo en cuenta y darle un buen trato satisfaciendo expectativas razonables de confort puede significar un acatamiento a la situación por parte del prisionero, lo que implica claros beneficios para la administración de prisiones, como por ejemplo, un sistema de control antimotines menos costoso en los establecimientos carcelarios.

Adviértase que, en todos los casos, los beneficios privados tienen también su expresión en el ámbito de los beneficios sociales. La organización pública proporciona valor público a la ciudadanía en el mismo acto de proveer valor privado a sus usuarios, beneficiarios u obligados.

Va de suyo que esta compleja interacción social entre la administración estatal y sus públicos hace insuficientes los instrumentos del *marketing* privado, pensados para una interacción restringida y limitada.

Estructuras de mercado

Son las características del mercado que determinan el comportamiento de las empresas: número de empresas, colusión, diferenciación y barreras a la entrada.

En las empresas privadas encontramos distintos tipos de estructuras de mercado, pero en casi todas ellas impera la competencia y el ejercicio de la elección por parte de los clientes, aunque sea en mercados oligopólicos u otros de competencia imperfecta.

Sin embargo en el sector público lo más probable es que encontremos que la entidad que ofrece el servicio goza del monopolio y eventualmente competencia monopolística. Esto quiere decir que el ejercicio de la elección por parte del consumidor está muy acotada y que las prestaciones del ente público son la única alternativa disponible.

Está claro que al no existir competencia entre distintos oferentes ni elección por parte del usuario las técnicas e instrumentos del *marketing* privado pueden ser inadecuadas e insuficientes.

Marco legal

Una diferencia importante entre el marketing privado y el *marketing público* lo constituye el marco legal. El *marketing privado* está regido por el Derecho Privado, y en consecuencia se puede hacer cualquier cosa que no esté expresamente prohibida por la ley.

En el caso del sector público las entidades, por definición, están regidas por el Derecho Público, y en consecuencia solo es posible hacer aquello que autoriza la ley. Esto implica que los organismos públicos tienen más restricciones normativas y controles, al mismo tiempo que obligaciones de transparencia e información pública de sus actos. Como contrapartida, también gozan de privilegios y posibilidades de coerción que no están al alcance de las organizaciones privadas.

El estado puede obligar a los particulares a utilizar sus servicios en exclusividad y bajo las condiciones que fije legalmente. Es claro que este tipo de situaciones no están al alcance del instrumental técnico del *marketing* privado.

Precios

En el ámbito privado la variable precios es uno de los instrumentos más importantes para competir. Salvo en el caso de mercados con competencia perfecta, el precio es una variable absolutamente controlable por el fabricante y es una variable muy importante para el consumidor al momento de decidir qué producto o servicio comprar.

En el sector público a menudo no existe un precio por el servicio brindado, sino el pago de ciertos impuestos o tasas establecidas por ley. Por lo tanto, en general, una de las herramientas del *marketing* privado no está disponible en estos casos.

Canales de distribución

En *marketing* un canal de distribución se define como el conjunto de instituciones o firmas o personas que ayudan en la transferencia del bien particular a medida que pasa del productor al consumidor. En el *marketing privado* de productos es frecuente el uso de intermediarios: los alimentos son vendidos a consumidor final por supermercados y tiendas de alimentos. En el *marketing privado* de servicios también existen intermediarios: corredores de seguros, por ejemplo.

En el *marketing público* rara vez se encuentran intermediarios en el otorgamiento de un servicio. Las entidades públicas proporcionan directamente el servicio al usuario o consumidor final. Utilizan, empleando el lenguaje propio del marketing, canales de distribución directos.

Promoción

Sirve para informar, persuadir y recordar al mercado el producto o la organización que lo vende, con la esperanza de influir en los sentimientos, creencias y comportamiento del receptor. Existen distintos métodos promocionales: publicidad, venta personal, publicidad gratuita, relaciones públicas, merchandising, etc.

Publicidad, Relaciones Públicas y *Marketing Directo* son utilizadas tanto en el marketing privado como en el marketing público. Sin embargo debe tenerse en cuenta que las actividades públicas están expuestas a exigencias de visibilidad externa que hacen que la presión de los medios de comunicación y de la opinión pública sea mayor. Por otra parte, la diversidad de públicos a los que sirve la administración y la multiplicidad de objetivos que persiguen las acciones estatales hacen más complejo el uso de este instrumento del *marketing*.

FINALMENTE, EL MARKETING PÚBLICO LOCAL

En la actualidad, la filosofía y las técnicas del *marketing* han ganado espacio en los municipios y forman parte de las estrategias y acciones que los gobiernos locales encaran a fin de promover el desarrollo de sus comunidades y también de llevar a cabo su propia transformación en un ente público moderno y eficiente, postburocrático o empresarial, como se lo quiera llamar.

Asociado al desarrollo local ha surgido el *Marketing de Ciudades*. Como instrumento al servicio de la transformación del municipio se ha desarrollado el *Marketing de Servicios Municipales o Marketing Municipal*.

En el primer caso predominan los objetivos externos orientados a crear una imagen del municipio para el exterior. En el segundo los objetivos internos, donde el sujeto a quién está destinada la acción es el ciudadano

Veamos en qué consiste cada uno de ellos.

Marketing de ciudades o de localización

El objetivo del *Marketing de Ciudades* es fortalecer la capacidad de una localidad para adaptarse al dinámico mercado global de nuestros días, aprovechar las oportunidades que éste ofrece y fortalecer su vitalidad. Por esta razón distintos autores y teóricos de administración pública, lo ven como una efectiva herramienta de gestión local, un instrumento fundamental en el diseño de las estrategias de las ciudades y de su competitividad.

Como ha señalado Michael Porter⁵: “*No son las naciones las que compiten, sino las empresas y éstas empresas están radicadas en las regiones y ciudades. Es en este ámbito urbano donde se genera su entorno competitivo, el que puede facilitar o retrasar su éxito en el mercado*”

⁵ Michael Porter: La Ventaja Competitiva de las Naciones.

Frente a la escasez de capitales de inversión, las ciudades y regiones compiten entre sí para atraerlos. Para lograr este objetivo les resulta fundamental impulsar un proceso de "*marketing de localización*" (place-marketing), que les permita identificar y promocionar sus ventajas comparativas. Para ello es necesario definir la imagen de la ciudad y elaborar una política de *marketing* que permita posicionarla.

Como sostiene Philip Kotler⁶, considerado el padre del *marketing* moderno: "*Las localidades son en realidad productos cuyas identidades y valores deben ser diseñados y comercializados. Los sitios que no logran comercializarse a sí mismos con éxito, enfrentan el riesgo del estancamiento económico y declinación*".

El producto del que se ocupa éste *marketing* es la ciudad como un todo, con todas sus ofertas y servicios, su economía e infraestructuras, su arquitectura, atmósfera, cultura, medio ambiente, educación, ciencia y tecnología, etc.

El concepto de "posicionamiento" parecería más fácil de comprender cuando se aplica a productos o servicios que a ciudades o candidatos. Sin embargo, la mayoría de los autores hoy en día coincide no sólo en el concepto sino en la necesidad de diferenciarse a través del "posicionamiento". Y es así porque en realidad, el concepto de posicionamiento está estrechamente vinculado al de imagen. La imagen es la representación mental de los atributos y beneficios percibidos. Y dicha percepción, si bien es subjetiva para cada inversor o turista, puede evaluarse mediante técnicas estadísticas que miden la posición en un "mapa" en relación con la de los demás.

La definición de la imagen es entonces un factor clave y fundamental para el marketing de la ciudad. La imagen puede constituir un enorme apoyo (imagen positiva) o también un gran obstáculo (imagen negativa) para el posicionamiento de una ciudad. Planificar, posicionar y cuidar la imagen de la ciudad influirá directamente en su desarrollo.

En muchos casos, la redefinición de la imagen de una ciudad requiere también una concomitante acción de renovación física que cambie la antigua percepción. En Europa, las ciudades con el mayor incentivo para apuntarse a este juego son aquellas que más padecieron la desindustrialización y los cambios asociados a ésta de los años setenta y ochenta: las antiguas ciudades industriales y portuarias, en especial las que se concentraban en las regiones industrializadas más alejadas y que dependían de las dotaciones de recursos específicos. Por lo tanto, sería de esperar que estas ciudades experimentasen algunas de las mayores transformaciones urbanas.

Así, el *Marketing* de Ciudades está directamente relacionado con la Planificación Estratégica, ya que la imagen de la ciudad se diseña en el marco de ese proceso del que participan todos los actores urbanos.

Por ejemplo, como resultado de su Plan Estratégico, la Ciudad de Málaga (España) ha definido su visión de la siguiente manera: "*una ciudad*

⁶ Philip Kotler: Marketing Total.

metropolitana de alcance mediterráneo, metrópolis de alta calidad de vida y respeto medio ambiental, capital económica y tecnológica de Andalucía, capital turística y de ocio europea."

La Ciudad de Mérida (Méjico), por su parte, define su imagen de la forma siguiente: "*metrópoli de alta calidad humana, líder regional en actividades y servicios avanzados, capital cultural y artística del mundo maya*".

Una variante del *Marketing* de Ciudades es aquél que se dirige, no a atraer inversiones o empresas, sino a atraer turistas aprovechando las ventajas competitivas de la ciudad. Esto es aplicable, por ejemplo, a aquellas ciudades que pueden explotar el recurso de un frente de agua. Si no se dispone de océano, lago o de ningún gran río, incluso un canal bastante modesto puede valer, tal y como han descubierto un gran número de ciudades industriales británicas.

Marketing de Servicios Municipales o Marketing Municipal

El *Marketing* de Servicios Municipales o *Marketing* Municipal es la actividad que permite a la ciudad y a sus instituciones estar en contacto permanente con sus grupos objetivo, reconocer sus demandas (necesidades), desarrollar "productos" correspondientes a estas demandas y generar un programa de información que comunique los objetivos de la ciudad.

En otras palabras, se lo concibe como un proceso continuo de desarrollo y comercialización del producto "municipio". Se considera al municipio y sus diferentes instituciones como los "oferentes", y los diferentes usuarios (ciudadanos) de los servicios locales como los "consumidores"(clientes o beneficiarios).

La técnica de *marketing* mejora la eficiencia, eficacia, la efectividad y equidad de las acciones que el municipio desarrolla logrando una mejor satisfacción de sus clientes y usuarios. El *marketing*, por supuesto, no es una panacea para todos los problemas del municipio.

Alcanzar el éxito con las acciones y actividades emprendidas a través del marketing requiere trabajar de afuera hacia adentro, es decir desde las necesidades de los ciudadanos, de abajo hacia arriba, en equipos integrados, donde cada uno de sus miembros se sientan identificados con la misión de la organización.

El *Marketing Municipal* es la actividad que permite a las instituciones locales:

- Reconocer las necesidades y deseos de los ciudadanos.
- Desarrollar "productos" (servicios) correspondientes a esas necesidades y deseos.
- Mantener un contacto permanente con ellos abriendo canales de comunicación

- Evaluar la efectividad de los servicios entregados.

Los beneficios del *Marketing Municipal* serán:

- Que los servicios ofrecidos por las instituciones locales sean utilizados por los ciudadanos.
- Que exista una imagen positiva del municipio.
- Que los ciudadanos estén satisfechos con los servicios ofrecidos por las instituciones locales.

Ejecutar con éxito un plan de *marketing* municipal que responda y satisfaga las necesidades posicionar la imagen de la ciudad en el contexto global y al municipio entre los ciudadanos requiere la existencia previa de un Plan Estratégico Municipal.

El Plan Estratégico es el que provee las visiones colectivas, los valores, las orientaciones de política, los objetivos y las metas a cuyo logro el *Marketing Municipal* debe contribuir aplicando las técnicas e instrumentos que le son propias.

Con el planeamiento del *marketing* municipal, o mejor aún del *marketing* de servicios municipales, se busca, en primer término, identificar las necesidades y los retos de la ciudadanía, con la finalidad de satisfacerlas, de tal modo que cada ciudadano experimente con el uso de los diferentes servicios que su vida mejora.

¿Cómo lograr el conocimiento de las necesidades y deseos de los ciudadanos?. En el *marketing* municipal es necesario considerar distintas perspectivas para determinar cuáles son las demandas de actuaciones del gobierno local por parte de la comunidad.

Una de las perspectivas es considerar la demanda individualizada. Por ejemplo, analizar lo que desean los usuarios de un servicio público determinado.

La otra perspectiva es considerar al conjunto social como demandante. Es el caso de los estudios sobre la opinión que tiene los ciudadanos sobre un determinado problema – la seguridad, por caso – y la respuesta que esperan del gobierno local.

Estas perspectivas no son excluyentes, sino complementarias, ya que la acción pública, como ya hemos comentado, debe proporcionar, al mismo tiempo, beneficios privados y sociales.

Para investigar las demandas de actuaciones del gobierno local, pueden disponerse de instrumentos técnicos. No obstante, también deberán tenerse en cuenta los procesos políticos por medio de los cuales se definen los problemas socialmente relevantes y se manifiestan las preferencias de la ciudadanía por una determinada alternativa de solución.

Una vez determinada las demandas, toda organización municipal necesita de una gama de servicios de calidad, que sean positivamente valorados por sus ciudadanos. Es por ello que el núcleo central del proceso de planificación del *marketing* municipal está en el diseño de los productos-servicios municipales.

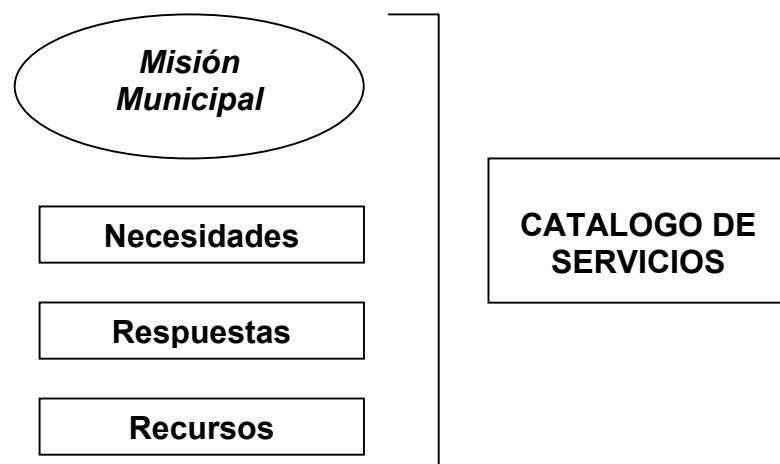
La clave de la creación del servicio es la transformación de las respuestas posibles a las necesidades en un servicio eficiente y eficaz, utilizable y satisfactorio para los ciudadanos.

Debe destacarse que todo servicio público se compone de un conjunto de servicios coordinados, cada uno de ellos con una entidad propia. En el caso del transporte urbano, el servicio principal es el traslado en autobús de los pasajeros de un punto a otro de la ciudad. No obstante, hay asociados a este servicio principal otro conjunto constituido, entre otros, por el de venta de billetes para viajar, el de mantenimiento de los autobuses, el de gestión del personal, el de control de frecuencias, el de recepción y análisis de las quejas y sugerencias de los usuarios.

La servucción es el diseño del proceso de producción de un servicio. Es importante en esta etapa evaluar y asignar correctamente los recursos de información, el personal, los medios económicos y de gestión que se verán involucrados en el proceso.

Una herramienta del marketing municipal que permite correlacionar necesidades de los ciudadanos, las respuestas y los recursos es el Catálogo de Servicios.

Un catálogo de servicios refleja la trasformación de la misión municipal en acción concreta, lo que en términos grafico es lo siguiente:



Una vez diseñado, es necesario producir efectivamente el servicio. En esta fase es clave la motivación, la capacidad profesional y la participación activa del personal municipal involucrado, en otras palabras, los valores, la productividad y el involucramiento de los equipos de trabajo relacionados con

cada servicio. El *marketing* municipal requiere una gestión de personal moderna y eficiente.

Otro momento importante del *marketing* municipal es el de la comunicación del servicio. Ésta debe efectuarse de tal manera que los ciudadanos sepan que las necesidades que les preocupaban han sido abordadas por la organización municipal, la cual ha generado en respuesta un servicio apropiado. Debe lograr que el vecino use ese servicio, a partir que el mismo proporciona una respuesta y sobre todo, satisfacción personal. A su vez, los canales de comunicación abiertos con los ciudadanos (encuestas, reuniones de grupos focales, quejas y sugerencias) deben servir para conocer la medida en que las expectativas de los usuarios o beneficiarios de los servicios son satisfechas y mejorar, a partir de tales informaciones, la calidad de las acciones desarrolladas.

Una experiencia concreta e interesante en este campo es la desarrollada por el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Cataluña, España) que ha abandonado el sistema burocrático tradicional e implantado un sistema de calidad total basado en los principios del modelo europeo de calidad (EFQM). El Ayuntamiento de Esplugues ha recibido una mención especial en la entrega del Premio Europeo en 1999, el Premio Ciudadanía a la Calidad de los Servicios Públicos otorgado en Calviá por el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos y el premio a las Mejores Prácticas otorgado por el Club de Gestión de la Calidad.

En 1994 el Ayuntamiento definió e implantó el Programa de Mejora Continua de la Productividad y Calidad de los Servicios. Se trataba en cada departamento de:

- Identificar los servicios que prestan (externos e internos).
- Identificar los clientes de cada servicio.
- Identificar los atributos de calidad del servicio
- Definir los indicadores y medir los resultados

En 1996, tras dos años de experiencia, el Ayuntamiento adoptó el modelo europeo (EFQM).

La implantación del sistema de calidad ha situado al ciudadano en el corazón de la mejora continua. Así, como consecuencia de la primera autoevaluación, en 1997 se fijó en el Plan de Calidad el objetivo de completar y consolidar el sistema de gestión de la satisfacción de los ciudadanos. Las acciones llevadas a cabo consistieron en:

- Definir la metodología para realizar *focus group* con los ciudadanos respecto a los servicios relacionados con los procesos clave.

- Definir, conjuntamente con la empresa adjudicataria para la realización de la encuesta general, la metodología y contenido de la misma, atendiendo a los siguientes objetivos: conocer la importancia de las distintas áreas de servicio para los ciudadanos, a fin de verificar el acierto en la elección de los procesos clave, y obtener la priorización de los atributos de calidad de los servicios asociados directamente con los procesos clave.
- Medir la satisfacción de los ciudadanos.
- Proporcionar formación teórico-práctica a los responsables de servicios destinados a públicos objetivos específicos para medir la satisfacción de los usuarios en aquellos servicios en los que sólo éstos pueden emitir una opinión firme sobre la calidad de los mismos. De esta forma se obtiene una información complementaria a la encuesta general de gran valor para la organización.
- Incorporar de forma sistemática, el análisis de las quejas y sugerencias de los ciudadanos, la opinión de los ciudadanos a través del personal de contacto y las auditorias externas sobre la calidad de la atención presencial y telefónica.

En el rediseño de los procesos clave, un aspecto esencial del Plan de Calidad, el Ayuntamiento ha incorporado la voz de los ciudadanos-usuarios, la que luego es traducida en atributos o requisitos de calidad determinando las especificaciones y estándares de calidad de cada servicio.

Para conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos-usuarios de los servicios que se suministran como resultado de la gestión de los procesos clave, se efectúan cada cuatro años sesiones con los ciudadanos que deseen participar voluntariamente. La información cualitativa recogida se estructura en requisitos de calidad mediante un grupo de trabajo por cada área de servicio, compuesto por el personal municipal con mayor capacitación y experiencia. Los requisitos de calidad se jerarquizan posteriormente mediante la encuesta general de satisfacción de los ciudadanos que se realiza cada dos años, preguntando a 800 ciudadanos escogidos al azar.

Una vez definidos y medidos los indicadores de calidad se redactan y dan a conocer los correspondientes compromisos de servicio con los ciudadanos. Por ejemplo, entre los compromisos de servicio relacionados con la atención al público figuran: máximo de espera de cinco minutos en los Puntos de Atención al Ciudadano, resolver una gran cantidad de trámites por medio de la línea gratuita de atención sin necesidad de desplazamiento del ciudadano al Ayuntamiento, resolver de inmediato una gran cantidad de trámites que requieren la presencia del ciudadano en el Ayuntamiento.

En otras palabras, en Esplugues, el Ayuntamiento ha preguntado a los ciudadanos cuáles son sus expectativas respecto a cada uno de los servicios

que presta y con esa información ha reorientado sus actividades a fin de satisfacerlas. Se trata, evidentemente, de un caso concreto de aplicación exitosa de la filosofía y las técnicas del *marketing* municipal.

Granada, Octubre de 2003

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

1. David Osborne y Ted Gaebler, "La reinvenCIÓN del gobierno", - Publicado por Editorial Paidos- Año 1994.
2. John Alford, "*Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social*" en Public Administration Review, Mayo/Junio de 2002, Vol. 62, Nº 3.
3. Joseph Chías, "Marketing Público"- McGraw – Hill 1995.
4. David Sancho Royo, "Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad". - Publicado por Tecnos y Universitat Pompeu Fabra – Año 1999.
5. Toni Puig, "Manual para la producción de los servicios municipales". Publicado por el Instituto Vaco de Administración Pública- Año 1998.
6. Toni Puig, "Marketing de Servicios Municipales". - Publicado por Fundació Carles pi i Sunyer d' Estudis Autonomics i Locals- Punto de Vista Nº6 - Año 1999.
7. Mark Moore, "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público", Paidós, Año 1999.