

Banco Interamericano de Desarrollo

350
L879de

¿DE BUROCRATAS A GERENTES?
Las ciencias de la gestión aplicadas a la
administración del Estado

Carlos Losada i Marrodán
Editor



10 1

Washington, D.C., 1999

MARKETING PARA LOS SERVICIOS PUBLICO

II. MARKETING PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS

NOTA INTRODUCTORIA

Carlos Losada y Suzanne Dove

El *marketing* (o mercadotecnia) aplicado al sector público es un tema relativamente nuevo en la literatura sobre la administración pública. El artículo escrito por Toni Puig, Loreto Rubio y Albert Serra constituye un aporte valioso a esta publicación, ya que ofrece no sólo una introducción al concepto de marketing, sino que ahonda en los aspectos diferenciales del entorno público que inciden en la aplicación de una estrategia de marketing. El artículo ofrece ideas prácticas para el uso del marketing de servicios (diferenciándolo del marketing industrial o de productos, que tiene características sustancialmente distintas), y lo hace de una manera que se adapte específicamente a las características públicas.

Para estos autores, uno de los puntos de partida más importantes es el cambio de orientación de las organizaciones, tanto públicas como privadas, en los últimos años. Hoy en día, en lugar de concentrarse principalmente en la producción y logro de economías de escala, las organizaciones se están enfocando mucho más en las necesidades e intereses del "cliente", o si se prefiere, han adoptado a una "orientación al mercado" más intensa. En otras palabras, cada vez se ha vuelto más relevante conocer las características, necesidades e intereses de las personas a las cuales se dirige el servicio público.

Para algunos sectores de las administraciones públicas latinoamericanas, el intercambio público puede plantear bastantes dificultades a la hora de crear un programa de marketing. La mayoría de la literatura sobre el marketing para el sector público asume la existencia de una demanda solvente o explícita. En América Latina, sin embargo, la dificultad para las agencias públicas radica más bien en convertir la demanda latente en demanda explícita.

En algunos casos (como por ejemplo el de los servicios públicos tradicionales como agua, luz y alcantarillado), esto conlleva diseñar un servicio por el cual la gente esté dispuesta a pagar. Cuando el 70 por ciento de los habitantes de una ciudad no paga por el servicio de agua potable, el primer reto que la organización encargada de supervisar la prestación de este servicio tiene que enfrentar es cómo conseguir que los residentes paguen por el agua que utilizan.

En otros casos (como por ejemplo el de la educación primaria), esto implica crear mecanismos para incentivar a los ciudadanos a utilizar el servicio público. Si los padres no envían a sus hijos e hijas al colegio, la administración tiene

que entender por qué y buscar soluciones que aumenten la demanda. En ese sentido, el artículo de Puig, Rubio y Serra ilumina el problema de la "falta de demanda".

Los autores presentan el concepto de marketing de servicios en dos dimensiones: por un lado su aplicación como estrategia genérica de gobierno, y por el otro como una estrategia específica de la unidad prestadora de servicios. En este último aspecto, los autores ponen especial énfasis en la creación de un plan de ejecución centrado en el ciudadano, o el así llamado "catálogo de servicios". La creación del catálogo es un proceso complejo que incluye el diseño, la "producción" y la prestación del servicio, así como el plan de comunicación al público destinatario y al público en general.

No es realista imaginar que todas las técnicas del marketing de servicios sean igualmente relevantes para la realidad latinoamericana. No obstante, tampoco se puede negar la importancia de varios de los aspectos fundamentales expuestos en este artículo, entre ellos la identificación y conocimiento del público destinatario y su comportamiento ante el uso del servicio público; un diseño de servicio que cuenta con la participación ciudadana; o la importancia de un plan de comunicación. Estas son cuestiones esenciales tanto para sectores o países donde ya existe una fuerte demanda explícita que se quiere satisfacer de la mejor manera posible, como para aquellos donde la demanda real es débil o inexistente y se quiere fortalecer o crear el potencial.

CAPITULO 4

EL MARKETING, EL MARKETING DE SERVICIOS Y LA GESTION PUBLICA

Toni Puig, Loreto Rubio y Albert Serra¹

Introducción

Hablar de marketing aplicado al sector público, sus limitaciones y la práctica que se puede realizar, implica primero comprender el concepto mismo de marketing para posteriormente identificar los elementos básicos que lo componen y su posibilidad de aplicación en la gestión de la administración pública.

Dividimos el presente texto en tres apartados que revisan los siguientes puntos: introducción al concepto de marketing y su evolución; aspectos diferenciales del entorno público a tener en cuenta por su incidencia en la aplicación del marketing; y un método de aplicación del marketing de servicios adaptado a las características públicas.

El concepto de marketing

A lo largo de la historia, el concepto de marketing ha ido evolucionando hasta presentarse en estos momentos como un sistema de pensamiento o una filosofía

¹**Toni Puig Picart** es director de la Agencia Municipal de Servicios para Asociaciones de Barcelona. Ha trabajado en el Movimiento de Renovación Pedagógica en España, donde también fundó la primera Escuela de Tiempo Libre. Ha dirigido varias revistas para jóvenes, y actualmente dirige *La Municipal* y *L'Associació*, para el sector público administrativo y asociativo de Barcelona. Colabora con el Ministerio de Cultura de Cuba para facilitar una nueva organización de gestión en los grupos de arte de la isla. Ha trabajado con el gobierno de Argentina, específicamente con la municipalidad de Buenos Aires, con la Red Ciudadana Iberoamericana Para la Acción Social. **M^a Loreto Rubio Odériz** es licenciada en ciencias empresariales y master en dirección de empresas de ESADE y la Universidad Politécnica de Barcelona. Durante seis años trabajó en ESADE como miembro del Departamento de Dirección de Marketing y del Instituto de Dirección y Gestión Pública. Proviene del área de marketing de servicios y se especializa en la evaluación, control y ejecución de programas de calidad, así como en la aplicación del marketing relacional. Su actividad docente, de investigación y de consultoría se ha dirigido hacia el sector de los servicios, especialmente en el ámbito público, trabajando para varias instituciones oficiales de diversos niveles. Ha colaborado en cursos de capacitación de directivos públicos iberoamericanos y ha publicado varios artículos relacionados con su trabajo. En la actualidad es consultora senior y responsable del área de fidelización en la empresa consultora Markefin. **Albert Serra** es economista y actualmente se desempeña como gerente del Ayuntamiento de Barcelona. También es profesor colaborador del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Asimismo ha contribuido al programa de formación de gerentes de servicios públicos en el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo.

empresarial. Hasta hace unos años, la idea más corriente del marketing se identificaba con la publicidad o los sistemas de ventas, y sobre todo con los temas relativos a la comunicación y persuasión de los clientes para promover la adquisición de bienes, servicios, e incluso ideas. Es cierto que las organizaciones, básicamente empresariales, han experimentado una evolución en su orientación, concentrándose inicialmente en la producción y obtención de economías de escala, promoviéndose luego la idea de que el producto de mejores características es la base de la demanda, para posteriormente hacer énfasis en el esfuerzo de ventas y retornar por último a la esencia del marketing.

Es esa "esencia" lo que realmente interesa. El marketing se define como la ciencia del intercambio, fundamentada en la orientación al cliente como filosofía de gestión. Representa, en primer término, una postura mental, una cierta actitud y una forma concreta de concebir dicho intercambio, cuyo objetivo principal es conseguir la mayor satisfacción para las partes involucradas (cada una en sus propios términos).

El sistema de pensamiento de marketing tiene como consecuencia un estilo de actuación, complementado con un sistema de análisis. Estos dos últimos aspectos corresponden a la parte más visible del marketing; todos conocemos los estudios de mercado, la publicidad o las acciones de venta. Sin embargo, todo ello carecería de sentido, y sobre todo, no daría resultados coherentes y positivos si no estuviera sustentado en un sistema de valores que impregne la organización.

La utilización del término "cliente" ha suscitado en el sector público algunas controversias y connotaciones negativas. Muchos opinan que el ciudadano no puede considerarse *cliente* ya que no parte de la misma situación que se establece en el entorno del mercado. Por esta razón se introduce aquí otro concepto que puede tener mayor aceptación. Las organizaciones que desarrollan un verdadero marketing son aquellas que viven y comparten una cultura organizativa en que lo principal es la *orientación al mercado* (un concepto más general que el de cliente). En este punto hay que aclarar que desde la perspectiva de marketing, se entiende por mercado el conjunto de personas individuales que tienen unas necesidades o deseos, y que están dispuestas a intercambiar para obtener una respuesta satisfactoria a los mismos.

Desde este punto de partida se puede entender que la aplicación del concepto de marketing no se circunscribe al terreno de los negocios o sector privado, o que encuentre gran aceptación en otros campos, organizaciones o entidades de distinta naturaleza. La idea básica del marketing puede ser aplicada universalmente, y ciertamente la perspectiva de marketing es aplicable al sector público. Lo teniendo en cuenta que los directivos de tal sector se enfrentan a un mercado mucho más complejo, dado que los ciudadanos individualmente juegan diversos papeles en su relación con lo público, no siendo tampoco los únicos públicos a los que se debe satisfacer.

La gestión de marketing

Como se dijo anteriormente, la aplicación de la filosofía de marketing da paso a una cultura organizativa que expresará en sus actuaciones un verdadero compromiso por conocer e interiorizar las necesidades del mercado al que se dirige la organización, y por dar una respuesta satisfactoria a las mismas. La filosofía se transforma en un *proceso de planificación y gestión, en un método responsable de identificar, anticipar y satisfacer las necesidades del mercado de forma rentable* (nótese la utilización del término *mercado* en vez de *cliente*). El marketing ofrece un sistema de actuación ordenado que parte desde fuera de la organización mediante la identificación de las necesidades y deseos a los que, gracias a su conocimiento profundo puede anticiparse ofreciendo respuestas satisfactorias sin olvidar el cumplimiento de los objetivos de la propia organización (la planificación del marketing está supeditada a la planificación estratégica general).

La orientación derivada del marketing genera un tipo de gestión que engloba la cultura (valores compartidos), las estrategias (cómo crear utilidades, beneficios para el mercado y cumplir con los objetivos), la organización (estructura para desarrollar la estrategia), y los sistemas (para recolectar información, planificar y controlar los resultados). Es así como ofrece conceptos, instrumentos y metodologías que ayudan a implantar su filosofía de gestión.

Conceptos

Los conceptos básicos con los que se trabaja son: mercado, segmentación, posicionamiento y *marketing mix*.

El *mercado* ya ha sido definido desde la perspectiva del marketing. Este es el punto de partida. Se trata de trabajar desde fuera hacia dentro. Primero se deben conocer a fondo las características, problemas y necesidades de las personas a quienes se quiere dirigir la actividad para estructurar posteriormente una oferta que responda en forma satisfactoria. Sin embargo, lo primero que se debe asumir es que todas las personas que pueden integrar el mercado potencial son distintas, y que para lograr satisfacerlas será necesario ofrecer respuestas individualizadas, personalizadas. Ante esta situación se presenta la limitación de gestión y de recursos (tanto económicos como organizativos y de personal, entre otros), lo cual reduce las posibilidades de acción. Esta reflexión conduce a la primera estrategia básica del marketing: la *segmentación*.

La estrategia de segmentación ofrece en primer lugar un instrumento técnico que permite agrupar los componentes del mercado a través de la identificación de ciertas características comunes u homogéneas entre ellos (sean socio-demográficas, de estilos de vida, personalidad, beneficio buscado, forma de uso de productos o servicios, problemáticas compartidas, etc.), para reducir el número de

respuestas u ofertas posibles. Tras el proceso de segmentación surgirán distintos grupos o segmentos a los que la organización puede dirigirse. La elección, la estrategia de segmentación, la decisión de dar respuesta a uno o varios segmentos o al conjunto del mercado dependerá de los objetivos, las posibilidades y los recursos. Se trata de contestar la pregunta: ¿Cuál es el destinatario?

Conociendo la propia organización y el entorno tanto general como competitivo en el que se encuentra y actúa, será necesario responder la siguiente pregunta: ¿Qué se le va a ofrecer a los segmentos seleccionados? Aquí se habla de la otra estrategia básica del marketing: el *posicionamiento*. ¿Cómo se posiciona la organización frente a su público destinatario en comparación con el resto de competidores? ¿Cuál es su oferta diferenciada o beneficio básico característico?

Responder a estas dos preguntas — a quién y qué — es fundamental para poder diseñar y desarrollar todos los elementos que materializarán una oferta que responda a las necesidades analizadas en forma satisfactoria para ambas partes del intercambio. Esto es lo que se denomina el *marketing mix*

Entender y comprender cuál es el mercado público, priorizar segmentos (pues no todo el mundo vive igual una necesidad parecida) y establecer la oferta adecuada son todas decisiones esenciales para aplicar la orientación de marketing en la administración pública. Las estrategias de segmentación y posicionamiento deben aplicarse en la gestión pública tanto en el nivel corporativo (decisiones políticas), como en el nivel productivo de unidades de servicio. Es así como el marketing encuentra dos niveles de aplicación en el sector público: uno de estrategia genérica de gobierno y otro de unidad prestadora de servicios.

El marketing de servicios

Partiendo de las estrategias básicas se diseñan los elementos que facilitarán el intercambio en los términos establecidos. Estos elementos se definen como el *marketing mix*. Históricamente, la gestión de marketing se desarrolló principalmente en el ámbito de los bienes tangibles, y por esta razón durante mucho tiempo estuvo supeditada a las características propias de dichos bienes tangibles. Los instrumentos principales sobre los que se trabajaba eran: el producto, el precio, la comercialización y la comunicación.

Sin embargo, en los años setenta empezó un debate sobre la adaptación de estos elementos a la gestión de los servicios. Se identificaron unas características propias que expresaban la necesidad de adaptar y crear una gestión específica para los servicios, y no una mera copia de lo que se estaba haciendo hasta entonces. Conocer estas características se tornó esencial para aplicar el marketing en la gestión pública, pues la mayor parte de la oferta de este sector se presentaba en forma de servicios a la ciudadanía, y por lo tanto la planificación y metodología a aplicar no eran genéricas sino específicas del marketing de servicios.

Las especificidades más destacables de los servicios son: su *intangibilidad* o inmaterialidad (no pueden probarse ni demostrarse antes de su uso), la *inseparabilidad* (la producción y el consumo son simultáneos) y la *heterogeneidad* (en la producción del servicio interviene directamente el usuario y por lo tanto el resultado final no depende sólo de la organización sino también de la propia actuación del usuario). De allí se derivan otros aspectos: la imposibilidad de almacenaje y por lo tanto la importancia de la producción inmediata, la necesidad de un contacto directo entre productor y usuario, las dificultades de producción y estandarización de la calidad, la dependencia del resultado de la "línea" (empleados en contacto directo con los usuarios). Así pues, superar el debate *bienes tangibles versus servicios* representó un reto fundamental para el marketing de servicios, pues en él se jugaba el derecho a su existencia independiente.

A partir de los años ochenta se dio una explosión en torno a la sensibilización sobre la influencia y efecto que tiene la naturaleza del servicio sobre las estrategias y tácticas del marketing y sus implicaciones prácticas. Las experiencias empíricas han promovido el desarrollo de un cuerpo conceptual específico para el sector de los servicios, y como resultado de todo ello una metodología de gestión diferencial (aunque, comparado con su aplicación en la producción de bienes, sigue siendo un modelo joven).

Como se verá en la segunda sección de este documento, la legitimación actual del sector público pasa, entre otras cosas (como garantizar la gobernabilidad), por difundir el mensaje de que toda actividad pública es un servicio. La administración pública se presenta como *empresa de servicios*, transforma su concepto de ciudadano-súbdito en *cliente*, y su acción pública en *servicio* al ciudadano. Los objetivos a cumplir son la consecución de su misión básica y la producción de servicios de calidad con eficiencia, siendo uno de los barómetros principales la satisfacción del cliente.

Para poder llevar a la práctica esta nueva orientación pública es necesario asumir nuevos instrumentos de gestión. La metodología del marketing de servicios ayuda a concebirlos, seleccionarlos y producirlos a partir de las necesidades del mercado. Asimismo asegura la producción de servicios de calidad, útiles y que den satisfacción. Es en definitiva un soporte a la planificación, producción, prestación y evaluación de los servicios (un modelo para la gestión pública que se desarrollará más adelante en este trabajo).

Hasta el momento, las aplicaciones del marketing en el sector público no han dado resultados totalmente satisfactorios por diversas razones, entre ellas las experiencias y aplicaciones temáticas y parciales, de corto plazo u orientadas al marketing de primera generación (información y comunicación), olvidando las necesidades como base de la acción. Pero sobre todo, la falta de éxito se debe a la tentación de aplicar de forma mecánica los conceptos, metodologías e instrumentos que ofrece la práctica en el sector privado, lo que en realidad tiene un poten-

cial de traslado limitado debido a las características singulares del entorno público. Es necesario reconocer que el marketing específico de los servicios públicos está todavía en una fase inicial de desarrollo, a pesar de lo cual tiene un óptimo punto de partida en el marketing de servicios. En la segunda parte de este trabajo se exponen las características diferenciales del sector público que inciden en la aplicación del marketing de servicios.

Nuevos enfoques del marketing

El marketing como ciencia del intercambio está sufriendo en estos días una crisis conceptual debido a los cambios que se están experimentando en el entorno. Entre los más característicos figura el relacionado con la estructura sociodemográfica. Los clientes son cada día más expertos y más sofisticados, tienen acceso a más información, y sobre todo no quieren ser anónimos en su relación con los ofertantes. Muchos mercados están en su fase de madurez, de manera que se producen menores crecimientos y mayor fragmentación en las demandas. Las barreras geográficas se eliminan y se extiende el conocimiento y la comparación con otras ofertas. La economía se terciariza y se implantan las tecnologías de la información en forma generalizada.

Todo ello afecta de forma directa las demandas que los ciudadanos hacen al sector público. Si éste se presenta como una empresa de servicios, los ciudadanos actúan como clientes, exigiendo y ejerciendo una mayor presión por alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia del sistema. Son conscientes de su situación y problemática individualizada, accediendo a nuevos canales para expresarse. Exigen una optimización en las respuestas y un servicio de calidad. Esperan de los servicios públicos una mayor receptividad a las exigencias existentes.

Ante esta situación aparece un nuevo enfoque de futuro, muy adecuado a la gestión pública. Del marketing del intercambio (centrado únicamente en el proceso en que éste se establece), se está pasando en la actualidad al marketing relacional, cuyo objetivo principal es establecer relaciones de colaboración para crear y compartir valor en el largo plazo. Las ideas de colaboración y de valor son fundamentales. Desde la perspectiva relacional se persigue la creación de valor para ambas partes, y para que ambas puedan beneficiarse han de colaborar en la definición de lo que genera valor. Por este motivo no es tan importante el intercambio en sí mismo como la relación que se establece, relación ésta que aumenta la confianza del ciudadano en la organización pública.

La práctica del marketing relacional se centra en *cumplir* las promesas versus *hacer* promesas. En un marketing de toda la organización (una cultura compartida en la que todos los miembros piensan en términos de mercado), a diferencia de un marketing desarrollado exclusivamente por los especialistas. Se basa en el diálogo continuo y en una gestión de la comunicación interactiva, individualizada y

proactiva. Los instrumentos que utiliza se centran en la educación de los clientes para el uso de los servicios, la integración, la participación, la negociación y la cooperación.

En el sector público hace falta urgentemente renovar el espíritu de pertenencia de los ciudadanos, aspecto mucho más importante que en el sector privado, pues no basta con el simple intercambio. Así pues, el enfoque relacional:

- se centra en el sentimiento de pertenencia, movilizándolo y ganando adhesiones para las políticas y actuaciones públicas;
- mejora las relaciones productivas, enseñando a producir y aprendiendo de los clientes a producir mejor;
- ayuda a crear valor común, dando contenidos y haciéndolos explícitos, asequibles y comprensibles para todos los interesados.

Es así como de la gestión del intercambio pasamos a la *gestión integral del mercado*.

La aplicación del marketing de servicios en la administración ha de complementarse y plantearse desde la perspectiva relacional, trabajando desde las necesidades de los ciudadanos y con los ciudadanos: colaborando con ellos, codecidiendo y marcando prioridades consensuadas.

A pesar de que esta nueva perspectiva abre un abanico importante de posibilidades para la mejora futura de la planificación, gestión y producción de servicios públicos, se debe reconocer que el forjamiento de relaciones que generen valor para el largo plazo requiere una premisa de base: realizar los intercambios actuales con un mínimo de calidad. Esto da pie a profundizar un poco más en esta cuestión.

La calidad en los servicios públicos

Dos aspectos nos conducen a tratar el tema de la calidad de los servicios públicos. Por una parte, el compromiso actual de la propia administración de ofrecer servicios de calidad como base para obtener satisfacción en su opción de servir al ciudadano; por otra, y como se dijo en el punto anterior, la necesidad de realizar las acciones con calidad para poder potenciar las relaciones de largo plazo.

Desde el punto de vista gerencial, los servicios públicos tienen un mercado muy complejo al que servir, en el que conviven diversos públicos con intereses diferentes, incluso contrapuestos. La evaluación de la calidad del servicio público debe realizarse desde varios puntos de vista, lo que la hace más complicada. No sólo cuenta la opinión de los usuarios directos de los servicios, sino que también han de contemplarse los criterios aplicados por la ciudadanía como colectivo, por las asociaciones y grupos de presión, por los políticos y los organismos proveedores de servicios. La complejidad pasa por manejar indicadores de prestación,

indicadores internos de producción e indicadores de los impactos externos en la sociedad, que no tienen por qué coincidir entre sí. A continuación nos centraremos en la calidad desde el punto de vista del ciudadano-usuario.

Las características propias de los servicios influyen de forma determinante en la evaluación. El hecho de que sean intangibles, que el usuario participe en su producción, que no se puedan retirar de la cadena productiva si son defectuosos porque su producción es simultánea a su consumo, todo ello impide controlar al cien por ciento la calidad final de la prestación. En servicios no se puede aplicar el concepto de calidad de los bienes tangibles, a saber, cumplir con las especificaciones previamente determinadas (básicamente por los técnicos). Como cada usuario participa en la producción de los servicios —con sus propias necesidades, habilidades, experiencias y expectativas—, no se puede confirmar que se trabaja con calidad cumpliendo las especificaciones establecidas desde la propia organización; así como la evaluación también dependerá de lo que cada persona espere como resultado del servicio. La calidad del servicio es la “calidad percibida”, y tiene determinada por la diferencia entre las expectativas previas que se tienen del servicio y lo que se cree que se ha recibido del mismo. Si el usuario opina que el resultado es superior o igual a lo que espera, la calidad percibida del servicio será satisfactoria. Lo contrario conducirá a una evaluación negativa de la calidad.

La evaluación de la calidad se realiza de forma general, pero esta opinión general viene determinada por una serie de criterios identificables en la producción y prestación del servicio. En el ámbito público se han detectado los siguientes criterios de evaluación de los servicios :

- tiempos de respuesta y espera
- capacidad o volumen de servicio
- accesibilidad/conveniencia
- disponibilidad del servicio
- fiabilidad o precisión
- seguridad
- propiedad/efectividad
- agrado/confort
- simplicidad de los procesos
- empatía de los empleados de línea

Estos son algunos de los criterios relacionados directamente con la prestación de los servicios, que a su vez son complementados por criterios generales vinculados con su carácter público como la justicia, la equidad, la neutralidad y la confidencialidad.

Cuando desde la gestión se plantea la evaluación de la calidad de los servicios públicos, es necesario responder a una serie de preguntas claves. La primera es: ¿quién es el cliente? En los servicios públicos no está tan claro quién es el

cliente, pues si se lo toma en su sentido más amplio como aquel que tiene un interés en el servicio se puede mencionar al usuario directo, lo mismo que a los grupos de interés o *stakeholders* e incluso a los mismos políticos. La situación inicial de las personas con las que se mantiene un contacto en la prestación puede ser muy diferente según el servicio que se analice: beneficiarios (subsidios a los desempleados), compradores (transporte público), usuarios (parques y jardines), coproductores (padres en el consejo escolar), consumidores (ayuda domiciliaria), regulados (afectados por las regulaciones ambientales), contribuyentes (en su relación con Hacienda).

La pregunta inicial conducirá a plantear otras cuestiones como: ¿qué valor tiene la opinión e información aportada por cada uno de los públicos?, ¿cuáles son los destinatarios? (como en el caso de servicios a personas con deficiencias psíquicas), ¿qué tipo de información pueden aportar?, ¿cuál es el momento más adecuado para evaluar el servicio? (durante su utilización o posteriormente), ¿cuánta información se espera de él?

Para finalizar, queremos destacar la importancia de la gestión de las expectativas como elemento fundamental en la evaluación de la calidad de los servicios públicos (las expectativas actuales sobre la oferta pública son muy superiores a la capacidad real de respuesta), así como la necesidad de gestionar correctamente los momentos de contacto entre organización y usuario.

Aplicabilidad del marketing de servicios a la gestión pública

Garantizar la gobernabilidad y servir al ciudadano son los dos aportes básicos que la sociedad espera del sector público. La legitimación de la acción pública se apoya cada vez más en estas dos funciones mientras pierden peso otras como la defensa de la soberanía nacional o garantizar el orden y asegurar el principio de autoridad, ambas fundamentales hasta hace muy poco tiempo. Estas nuevas prioridades surgen de la propia evolución de las sociedades desarrolladas y se tornan exigencias cada vez más claras por parte del ciudadano hacia el sector público, sobre todo porque éste último las ha asumido como su mejor opción para definir su aporte y actitud frente al ciudadano. Nos interesan aquí especialmente las consecuencias que tiene para la gestión pública la opción de caracterizar la acción pública como servicio al ciudadano. Este mensaje, cuya formulación más explícita se hizo en 1985 a través de la publicación del informe de la OCDE sobre el sector público bajo el título-consigna *Administration as service, the public as client*, supone algunos compromisos para el sector público que comportan cambios de calado muy profundo para la gestión pública. Los dos principales son: la conversión del sector público en una *empresa* de servicios (casi siempre la principal empresa de servicios de cualquier país), y la conversión del ciudadano de una condición próxima a la de súbdito a una coincidente con la de *cliente*.

Las consecuencias para el sector público de estos dos simples cambios de posición pueden parecer relativamente sencillas de asumir. De hecho, han surgido algunas lecturas que tienden a resolver el problema con recetas supuestamente obvias. Un resumen simple de esta posición podría ser que la gestión pública debe:

- funcionar como una empresa de servicios;
- tratar al ciudadano como cualquier empresa trata a su cliente
- modificar sus estrategias y modelos de gestión con la incorporación, entre otras cosas, del marketing de servicios como instrumento clave de gestión estratégica y operativa.

Algo de cierto hay en este planteamiento. Pero lo que hay de cierto está en el diagnóstico implícito del problema y no en las soluciones propuestas. Sin duda, la proclamada vocación de servicio de las administraciones públicas plantea un problema que aún no se resuelve: producir servicios públicos de calidad con altos niveles de eficiencia. Pero hay una condición ineludible y es que estos servicios deben seguir siendo públicos. Esta misma vocación de servicio supone una nueva relación con el ciudadano, pero el ciudadano, en su relación con la administración pública, es un *cliente* peculiar. Las agencias tributarias presentan su acción como servicio. Sin duda lo es. ¿Significa esto que el ciudadano contribuyente puede ser conceptualizado como cliente? Por fin parece obvio que un proceso de producción —en este caso el de los servicios públicos, que además comprende su provisión— requiere de modelos conceptuales e instrumentos adaptados a esta función. El marketing de servicios es un modelo que se adapta a estos requisitos excepto en un punto: no existe el marketing de los servicios públicos. Sin duda, el marketing de servicios es un punto de referencia ineludible para cualquier desarrollo congruente que se pretenda realizar en el ámbito del marketing de los servicios públicos, pero el traslado de sus avances a la gestión pública es muy limitado, especialmente en el nivel conceptual.

El marketing de servicios públicos constituye, sin lugar a dudas, un vacío adicional fundamental en el de por sí escaso arsenal de modelos e instrumentos de la gestión pública. Pero también es obvio que lo que se ha desarrollado en marketing de servicios es la materia prima básica con la que se puede construir el marketing de los servicios públicos.

El proceso de desarrollo del marketing de servicios públicos, pese a lo que pueda sugerir algún capítulo complementario de algunos manuales de marketing de servicios, es complejo y probablemente largo. Las primeras dificultades a las que se enfrenta este proceso, y las principales, tienen su origen en la naturaleza específica de lo público y, derivada de ello, la naturaleza también específica de los servicios públicos.

El "mercado" de los servicios públicos

El mercado de los servicios públicos no es comparable con el mercado de los servicios que no lo son. Probablemente la misma utilización del término mercado para referirse al proceso de intercambio de servicios públicos induzca a una mayor confusión en lugar de aportar clarificación en la gestión pública. De hecho, el único elemento común entre uno y otro es que, tanto en el mercado como en lo público, estamos ante un proceso de intercambio. La naturaleza de este intercambio es, sin embargo, radicalmente distinta. De esta naturaleza diferente se derivan consecuencias decisivas entre las que destacan dos: el carácter complejo y distinto del *cliente* de los servicios públicos y el carácter normativo del equilibrio entre oferta y demanda de servicios públicos.

Anteriormente se hizo alusión a un cuarto elemento diferenciador de los servicios públicos que tiene también una fuerte incidencia en las condiciones de gestión de la oferta de servicios públicos: la especificidad y heterogeneidad de los tipos de servicios que se incluyen bajo el nombre genérico de servicios públicos. Las siguientes páginas se centran en analizar estos cuatro aspectos específicos de la gestión de servicios públicos y, en la medida de lo posible, se señalarán las consecuencias que de ellos se derivan para la aplicabilidad de un modelo de gestión de marketing de servicios en el ámbito de lo público. Los temas que se tratarán son los siguientes:

- el modelo de intercambio público;
- la naturaleza del ciudadano-cliente;
- el carácter normativo de la oferta y la demanda; y
- la tipología de los servicios públicos.

Sin duda, las diferencias entre el escenario de mercado y el escenario público, así como las especificidades de este último a tener en cuenta para desarrollar un cuerpo conceptual e instrumental específico que pueda denominarse marketing de los servicios públicos, son muchas más que las indicadas. Por tanto, aquí no intentaremos más que aportar algunos elementos de reflexión a este proceso.

El modelo de intercambio público

Lo que condiciona la gestión de los servicios públicos es el modelo de intercambio que rige en el escenario público. El intercambio directo, individualizado, equilibrado, libre y voluntario que rige el mercado privado de servicios (Figura 4.1), a cuya gestión se adapta el marketing de servicios, no tiene ningún parecido en lo fundamental —esto es, en el proceso de intercambio que se trata de gestionar— con el modelo de intercambio que rige en la esfera de lo público.

Figura 4.1. El modelo de intercambio en el mercado

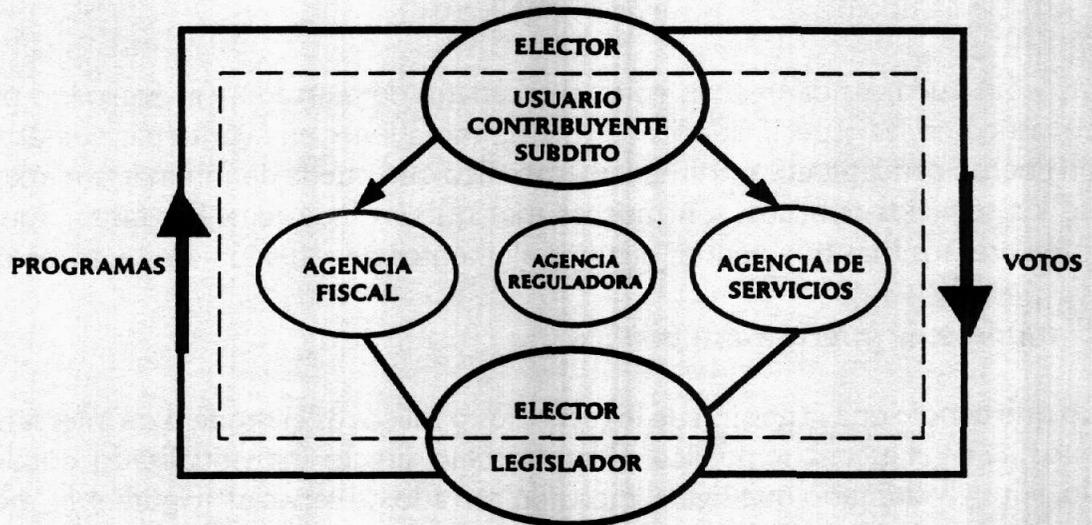


Fuente: Elaboración propia.

El de intercambio público (véase la Figura 4.2) se configura como un modelo esencialmente complejo en relación con la extrema simplicidad —probablemente base fundamental de su eficacia— del modelo de intercambio de mercado. Las características que definen el modelo de intercambio público parecen no sólo distintas sino incluso contrarias a las que caracterizan el modelo de intercambio de mercado. Dicho sea de paso, esta contraposición no se debe ver como una casualidad sino como una cierta garantía de complementariedad sistémica.

Visto desde la lógica de la función de provisión y prestación de servicios, el modelo de intercambio público aparece en primer lugar como un modelo de

Figura 4.2. El modelo de intercambio público



Fuente: Elaboración propia.

intercambio *indirecto* en el que conviven varios mercados o sistemas de flujos autónomos pero interdependientes (servicios, impuestos, normas); a su vez, estos están sujetos a otro sistema de flujos que es externo al mercado de servicios propiamente dicho y que configura el escenario político (programas y votos). Esta característica del intercambio público condiciona decisivamente la gestión de los servicios públicos. Por ejemplo, desde el punto de vista del ciudadano-cliente conlleva la ventaja de la gratuidad, total o parcial, de los servicios, la desventaja de la tributación, y sobre todo una gran opacidad para percibir el nivel de equilibrio del intercambio particular y global. Los efectos de estas peculiaridades sobre la gestión del sistema son definitivas. Por ejemplo, la medición del grado de satisfacción del cliente, incapaz en este modelo de intercambio de poder percibir su "*value for money*", plantea dificultades conceptuales y técnicas que no pueden ser resueltas con la mera aplicación de los avances que en tal sentido se han realizado en el ámbito del mercado.

La segunda característica relevante del modelo de intercambio público es su dimensión *colectiva*. Las transacciones en el mercado público se deciden en términos sociales y no individuales. En ocasiones, incluso la apropiación del servicio y su uso se produce en ámbitos colectivos (el servicio de representación diplomática, por ejemplo). Las consecuencias de esta dimensión colectiva, en la que no vamos a profundizar aquí, son determinantes para el proceso de gestión. De su correcta comprensión puede depender, entre otras cosas, una adecuada percepción del tiempo con que debe encararse la gestión de la oferta de servicios públicos. ¿Cómo gestionar y reestructurar el servicio de pensiones públicas para las personas mayores sin considerar esta dimensión colectiva del proceso de intercambio?

La tercera característica del modelo de intercambio público es que se trata de un modelo de intercambio *desequilibrado*. En términos individuales, la función redistributiva propia del modelo convierte el equilibrio individual entre impuestos pagados y servicios recibidos —suponiendo que ambos pudieran ser contabilizados con precisión— en una casualidad muy poco probable. Si se aceptase el modelo, el cliente dispondría de pocos elementos para valorar su equilibrio particular y el equilibrio global del sistema. Si el objetivo del directivo público es satisfacer al ciudadano-cliente, tendrá que enfrentar por lo menos dos retos típicos desde el punto de vista del marketing de servicios. El primero es conocer su propia estructura de equilibrio, básicamente entre impuestos y servicios, y el segundo hacerla visible al ciudadano.

La cuarta característica que define al modelo es su carácter *normativo*. De hecho, se trata ni más ni menos que de un sistema de equilibrio. La oferta y demanda de servicios públicos se formaliza a través de procesos normativos sin los cuales los conceptos de demanda y oferta de servicios públicos son palabras vacías. Sin una norma que concrete una oferta y por tanto reconozca una demanda,

no existe servicio público. En el escenario de los servicios públicos, los conceptos de demanda y de oferta se funden en uno solo; se trata de un marco normativo en el que se reconocen unos derechos concretos a unos ciudadanos concretos —a veces todos y a veces algunos— y en el que se asume el compromiso de generar la oferta correspondiente a esta demanda aceptada. Este marco normativo, establecido desde la instancia política (legislativo o ejecutivo), regula el funcionamiento del modelo de intercambio público. Resulta obvia la diferencia con el mercado y no menos evidente la limitación de cualquier formulación conceptual transportada desde el mercado para gestionar el intercambio de servicios públicos. El marketing de los servicios públicos sólo lo será si, entre otras cosas, es capaz de ofrecer instrumentos adecuados para manejar este sistema de gestión normativo de las demandas y ofertas de servicios públicos.

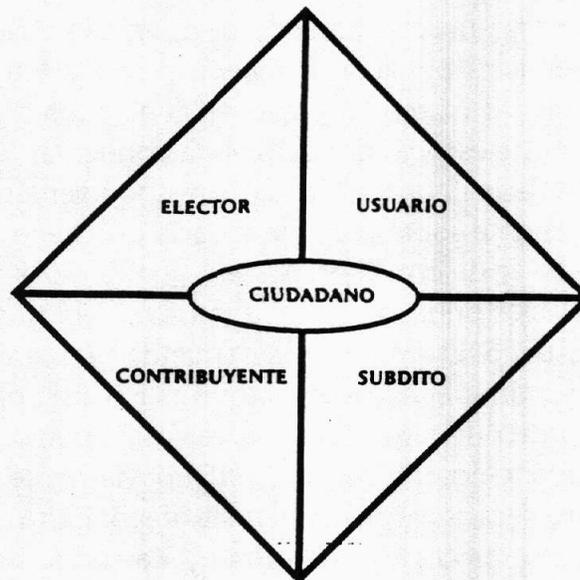
La naturaleza del ciudadano-cliente de los servicios públicos

A partir de los nuevos aportes sobre el concepto de calidad, ésta ha sido aceptada como medida fundamental del éxito de cualquier empresa cuando se trata de conseguir la satisfacción del cliente y, desde ella, su lealtad para con la empresa. En la medida en que identifica su relación con el ciudadano como una relación cliente-proveedor, el sector público se vincula implícitamente —y recientemente en forma más explícita— con el objetivo de satisfacer también a su cliente. Ya se han indicado con anterioridad algunas particularidades del escenario público que obligan a una lectura diferenciada de este objetivo. Aparece aquí otro elemento de diferenciación: el objetivo de lealtad, central en las formulaciones más avanzadas en el marketing de servicios, tiene poco sentido en el ámbito de los servicios públicos, los cuales en ocasiones se enfrentan incluso a un exceso de lealtad. Sin embargo, el aspecto central que se plantea en relación con el ciudadano-cliente de los servicios públicos es la complejidad de éste. Esta complejidad surge de la misma naturaleza del sector público y del modelo de intercambio que se deriva de la función económica y social que define esta naturaleza. A partir de todo ello se perfila un cliente multidimensional que poco tiene que ver con el concepto habitual acerca del mismo.

El cliente se presenta frente al sector público con cuatro dimensiones integradas en un sujeto unitario: el ciudadano. Estas cuatro dimensiones son: *usuario* de los servicios públicos; *contribuyente* obligado normativa y coactivamente al pago de impuestos; *súbdito* sujeto al cumplimiento de las leyes y normas que regulan el funcionamiento social; y finalmente *elector* y como tal asignador del ejercicio del poder público (Figura 4.3).

Sin duda el título-consigna del estudio de la OCDE anteriormente mencionado, el cual incita al sector público a percibir a los ciudadanos como clientes, responde con exactitud a las expectativas y deseos de aquellos. Su traducción

Figura 4.3. Carácter multidimensional del ciudadano como cliente del sector público



Fuente: Elaboración propia.

operativa, sin embargo, escapa a una lectura lineal de este mensaje. En lo que hace referencia a la prestación de servicios públicos y teniendo en cuenta la tendencia creciente del sector público a presentar toda su actuación en términos de servicio, los elementos conceptuales e instrumentales que permitan hacer operativa la relación proveedor-cliente están poco elaborados. Probablemente, el marketing de los servicios públicos no debería ser otra cosa que un cuerpo conceptual e instrumental que permitiera enfrentar esta multidimensionalidad del ciudadano desde un enfoque de cliente, abandonando definitivamente cualquier abordaje operativo y cotidiano que suponga su consideración como súbdito.

El desarrollo de esta línea de trabajo se debe iniciar probablemente en el terreno del cambio de los valores dominantes en las administraciones públicas. Al igual que el marketing de servicios, el marketing de servicios públicos también debe y puede aportar a la gestión pública una nueva cultura organizacional desde la que se pueda hacer operativo un tratamiento distinto de su relación con los ciudadanos.

El carácter normativo de la oferta y la demanda en los servicios públicos.

El tercer aspecto estratégico a considerar en el desarrollo del marketing de servicios aplicado a la gestión pública es el carácter normativo del equilibrio entre la oferta y la demanda de servicios. Como hemos indicado anteriormente, la demanda significativa —que coincide con la oferta formal a la que se compromete el sector público

on los ciudadanos— se establece normativamente. La demanda social por sí misma o determina la estructuración de la oferta de servicios públicos. Sólo va a ser satisfecha la demanda que consigue promover un marco normativo que define una oferta de servicios públicos con su correspondiente asignación de recursos. Esta particularidad del sector público diferencia decisivamente al marketing de servicios del marketing de servicios públicos. Parecería como si éste último tuviera como función básica definir los marcos normativos generadores de ofertas de servicios públicos, pues es en este espacio donde se va a configurar la aceptación formal de demandas sociales y la generación de las correspondientes ofertas. Conviene reflexionar aquí brevemente sobre la trascendencia que tiene para la gestión pública este mecanismo peculiar de equilibrio desde la lógica de la prestación de servicios. La demanda de servicios públicos tiende a infinito, debido a su costo nulo o bajo para el ciudadano-usuario. El límite a esta demanda se establece normativizando la oferta que va a ser suministrada por el sector público. Esta oferta formal está sujeta a la disponibilidad presupuestaria, que a su vez está limitada por la "demanda" de impuestos del ciudadano-contribuyente, la cual obviamente tiende a cero. Sin embargo, este mecanismo aparece quebrado en la mayor parte de los países desarrollados. Y el quiebre no se produce entre oferta y demanda sino entre oferta formal normativizada y oferta real con consignación presupuestaria. En términos de marketing de servicios, se podría afirmar que la estrategia de oferta del sector público tiende a generar expectativas desmesuradas en los usuarios a través de promesas de oferta (oferta normativa) que no se corresponden con la oferta real ni en términos cuantitativos ni en términos cualitativos.

Tipología de los servicios públicos

El último tema a abordar sobre los problemas a los que se debe enfrentar el marketing de servicios en el ámbito de lo público se refiere a la complejidad del propio concepto de servicio público. La primera consideración es que los responsables por la toma de decisiones en la esfera de lo público tienden a situar el concepto de servicio público como un valor esencial de la función pública. Como se apuntaba al principio, junto con el concepto de gobernabilidad, el servir al ciudadano es la pieza clave de la legitimación actual del sector público. Por lo tanto, suministrar y producir servicios forma parte de su núcleo.

La segunda consideración se refiere a lo que se entiende desde el propio sector público por servicio público. A estas alturas, la respuesta es que toda la acción pública es servicio público. Esta es, al menos, la propuesta de los responsables por la toma de decisiones en el sector público. Al decir de la OCDE, *Administration as service*". La respuesta del ciudadano a esta propuesta es obvia y consiste en actuar como cliente. Surge aquí la posibilidad de visualizar la acción pública como servicio como un intento por definir una actitud y no una oferta de

producto. Siendo ésta una interpretación lógica contenida en la propuesta de la OCDE, parece claro que se trata además de proponer al ciudadano una lectura también en términos de producto.

Así pues, el sector público expresa una actitud de servicio y la concreta centrando su acción en suministrar y producir servicios. Indiscutiblemente, una parte muy importante de la acción pública está dedicada a esta labor en sus áreas tradicionales. Sólo los paquetes educativo, sanitario, cultural, asistencial (servicios sociales, paro, pensiones), de transporte, vivienda, etc., configuran al sector público como la mayor institución proveedora y productora de servicios de cualquier país. El sector público, sin embargo, presta además a la sociedad tres bloques adicionales de servicios que se apartan de los convencionales. Estos son los *servicios de apropiación colectiva* (defensa, representación internacional, liderazgo, etc.), los *servicios de regulación* (ejercicio de autoridad, policía, normatividad, etc.) y los *servicios tributarios*. Así, el marketing de servicios públicos se enfrenta a la necesidad de ofrecer en primer lugar marcos conceptuales e instrumentales para gestionar servicios convencionales desde la lógica pública. En segundo lugar se enfrenta al reto de hacer lo mismo para un conjunto de acciones públicas, conceptualizadas como servicios, pero que poco tienen que ver con lo que el marketing de servicios ha abordado en el ámbito del mercado.

El marketing de servicios públicos

Partiendo del marketing de servicios y de una reflexión específica sobre el entorno público concebido como centro productor de servicios, es factible desarrollar un instrumento —el marketing de servicios públicos— capaz de ofrecer respuestas a los retos a los que se enfrenta la gestión pública. Desde la investigación de mercados hasta las estrategias de comunicación, pasando por los conceptos de posicionamiento y segmentación o los instrumentos de diseño de servicios, gestión de procesos, análisis de resultados y satisfacción, el marketing de servicios ofrece referencias que pueden facilitar extraordinariamente el desarrollo del marketing de servicios públicos. Desde esta plataforma, y evitando la tentación de adaptar el sector público al marketing de servicios desarrollado en el ámbito del mercado, el marketing de servicios públicos puede convertirse en un soporte sólido y congruente para hacer realidad el objetivo de acercar al sector público a su función de servir al ciudadano.

El proceso de planificación y producción de un servicio por parte de un equipo de trabajadores

¿Cómo trabajan hoy las organizaciones públicas que colocan a los ciudadanos en el centro de sus decisiones?

En la producción de los servicios públicos, las organizaciones y sus equipos disponen de un método claro y fiable que asegure unos servicios de calidad, es, servicios que los ciudadanos valoren como excelentes y por lo tanto contribuyan a que se mantenga y acentúe la confianza en una organización y en la democracia. El cómo seleccionar y producir los servicios es una de las asignaturas pendientes en el sector público.

El método del marketing de servicios públicos, todavía en evolución aparece en una línea de trazo suficientemente nítida y probada para responder a este "cómo" en lo que se refiere a la secuencia de organización, planificación, programación, catálogo de servicios, producción, visibilidad y reingeniería, así como para asegurar la calidad de los servicios públicos. A continuación lo presentamos brevemente, buscando respuestas a las preguntas sobre dónde se toman las decisiones; cómo se trabaja hoy en las organizaciones públicas; y cómo se facilita un estilo de trabajo que asegure la calidad de unos servicios que la ciudadanía llegue a valorar con entusiasmo.

De la organización al catálogo de servicios

Hoy en día, toda organización pública necesita un "ecosistema" de servicios, todos excelentes, que muestren su utilidad pública y faciliten su interiorización como algo indispensable para la calidad de vida de los ciudadanos.

- *Las organizaciones públicas de servicios.* El proceso de modernización emprendido hace algunos años ha dado lugar a un talante organizativo en el que se baja desde fuera hacia dentro o desde las necesidades de los ciudadanos; de arriba hacia abajo o desde la línea de servicios. Se opera con equipos de trabajadores apasionados, responsables, que optan por los resultados, que personalizan los servicios, que saben producirlos sin defectos. Si el proceso de modernización no logra estas cosas, no hay tiempo que perder: debe lograrse en ciento veinte días.

- *La visión en servicios.* Tal visión se hace cada vez más esencial en entornos de ciudadanos cambiantes, veloces, con necesidades contrapuestas, con organizaciones que facilitan servicios de alta calidad, con retos nuevos que afrontar. En marketing de servicios, tener visión implica vivir en el hoy-mañana de los ciudadanos.

- *La misión en servicios.* Esta es la pieza clave que generará todos los servicios de la organización, tiñéndolos de luz y color político. La misión es la gran idea que el equipo de gobierno propone para mantener y acrecentar la calidad de vida de los ciudadanos. Cuando una organización pública no fija con claridad y visión de futuro su misión, funciona como una "bañera sin tapón": el agua de su eficacia y eficiencia va desapareciendo paulatinamente. Sus equipos de servicios

no saben desde dónde trabajar y los ciudadanos no entienden para qué sirve esa entidad en la ciudad o país de hoy.

- *La planificación en servicios.* Planificar en servicios requiere que se analicen y registren todas aquellas necesidades ciudadanas en que la misión de la organización exige que se haga presencia. Con la misión en mente, planificar en servicios implica trabajar en la complejidad de las necesidades ciudadanas, bien identificándolas o anticipándolas. La planificación siempre termina con la priorización de necesidades, esto es, fijando las que se van a satisfacer y las que no, con los recursos de que dispone la organización.

- *La programación en servicios.* Es necesario situar cada uno de los recursos de la organización en los espacios organizativos oportunos para poder satisfacer las distintas necesidades priorizadas: recursos económicos, de personal, jurídicos, de equipo, tecnológicos, de descentralización, de coproducción, de tiempo, organizativos-metodológicos y de información, entre otros.

- *El catálogo de servicios.* Esta es otra de las piezas básicas del marketing de servicios. El catálogo lo forman los servicios priorizados, ordenados por gamas temáticas y con recursos ya adjudicados. En el catálogo, a cada necesidad se le traza una primera respuesta de servicio. El catálogo es la misión de servicio en acción, en la medida en que muestra cómo la misión se transformará en calidad de vida cotidiana. Por ello constituye el gran instrumento que muestra lo que la organización pública es y hace; en ese sentido es su mayor herramienta de comunicación interna y con los ciudadanos.

La producción de un servicio del catálogo

Este es el tramo del proceso más conocido, si bien frecuentemente se halla desligado de los precedentes. Unos servicios óptimos sólo son posibles en una organización que trabaja desde una cultura del marketing de servicios públicos, esto es, desde los ciudadanos o abordando con ellos la visión, la misión, la planificación, la programación y el catálogo mismo.

El diseño del servicio

Tómese una necesidad y una respuesta del catálogo de servicios, y sitúese en un equipo de servicios. ¿Cómo se transforma esta necesidad-respuesta en un servicio utilizable y altamente satisfactorio para los ciudadanos? De esto trata la producción de servicios en el marketing de servicios públicos.

La idea útil. El equipo toma primero la respuesta —que es siempre un primer esbozo de servicio, de solución a la necesidad— y la trabaja hasta transformarla en una idea útil, es decir, algo concreto, práctico y útil para el conjunto de ciudadanos donde se ha detectado la necesidad y se la ha establecido como prioridad.

Aquí un ejemplo vale por mil palabras. Si la respuesta del catálogo a una necesidad de la gente mayor que vive abandonada en sus casas es construir una residencia, esta residencia se debe transformar en algo adecuado para el conjunto de estos ciudadanos. Porque residencias para gente mayor pueden ser o bien departamentos o pensiones-hoteles agradables, o espacios para convivir a plenitud de vida abierta en la ciudad. Las tres son ideas útiles. La primera lo es para las mafias que montan residencias para sacar dinero de gente con dificultades. Una idea útil pero indigna. La segunda —pensiones-hoteles agradables— es la idea útil que está detrás de muchas residencias fantásticas que sólo se ocupan de la vida biológica de la gente mayor. La última idea es la realmente útil, pues presenta la residencia como lugar de convivencia, de relación para los ciudadanos que en la vejez de sus vidas quieren continuar construyéndolas abiertas a la variedad y ofrece la ciudad. La idea útil encarna la calidad de la respuesta y su adecuación a la ciudadanía, a la vez que muestra el talante cívico-político de la organización pública que facilita el servicio.

La idea útil no es, como se confunde frecuentemente en las organizaciones burocráticas, el nombre administrativo del servicio, siempre críptico para los ciudadanos que lo usan. Tampoco es el nombre del equipamiento donde se facilita el servicio. Un equipamiento, hoy, es un contenedor que cobija a uno o varios servicios. La idea útil es algo que soluciona una necesidad en forma óptima. Es pensamiento en acción, esto es, útil. Finalmente, la idea útil debe ser expresada en el lenguaje de los ciudadanos cuya necesidad aborda, porque está pensada desde ellos y no desde abstracciones profesionales.

El posicionamiento competitivo. Una vez el equipo de servicios establece la idea útil —rara vez la primera es la mejor— se la debe comparar con la de otros servicios reales o parecidos del entorno organizativo próximo o lejano. Esto por dos motivos. Primero, la idea útil del servicio debe diferenciarse de los otros: debe ser mejor. Segundo, siempre se puede aprender de otros servicios —especialmente si son excelentes— para mejorar la propia idea útil. El resultado de esta comparación será una idea útil mejor y más capaz de satisfacer la necesidad identificada, confirmando que la idea útil escogida es la clave para el servicio. Esto sitúa el servicio en un posicionamiento óptimo para satisfacer la necesidad con base en la calidad.

El público del servicio. Es el que tiene la necesidad priorizada y presentada en el catálogo. Ahora el equipo de servicio debe acercarse a él con lógica de análisis para conocerlo mejor. Lo que el catálogo de servicios presenta es el público potencial; un público con un nombre genérico, difuso, sólo insinuado. El instrumento de aproximación son los lentes de los carnets de identidad y de estilos de vida que permiten conocerlo. El carnet de identidad trabaja los aspectos visibles: cantidad de ciudadanos, media de edad y sexo, media de situación social-educativa y socioeconómica, y ubicación. El carnet de estilos de vida profundiza en la necesidad del público, de los ciudadanos. Asimismo trata de establecer qué valores

—negativos y positivos— están detrás de esta necesidad, qué actitudes, qué comportamientos, qué usos ciudadanos, y qué sentido imprime a sus vidas. El carnet de estilos de vida se pregunta también dónde se informan los ciudadanos, a qué medios otorgan mayor credibilidad. Este es un trabajo meticuloso que exige profesionalismo del equipo de trabajo, es decir, conocer lo que está por fuera de la organización pública. Todo esto debe trabajarse mediante la discusión, el contraste, los datos, las opiniones, con el fin de hacer una observación inteligente del público potencial, que ahora ya no lo es: es un conjunto de ciudadanos concretos, casi con nombres y apellidos.

Una de las cosas que la observación inteligente del público potencial muestra al equipo de trabajo es que el conjunto de ciudadanos agrupados bajo el nombre común de una necesidad es heterogéneo. Por ello se hace necesario establecer grupos. La segmentación agrupa en subconjuntos homogéneos el conjunto de ciudadanos del público potencial y da a cada uno de ellos un nombre sugerente que manifiesta, dentro de la necesidad compartida, diferencias en el modo de vivirla. Ahora el equipo de trabajo deberá diseñar carnets de identidad y de estilos de vida para cada uno de estos subconjuntos. Es este un trabajo artesanal, meticuloso, pero básico para un servicio de calidad.

El mapa resultante mostrará un perfil nítido de los ciudadanos y su necesidad, la cual ahora no sólo es conocida, sino también comprendida. Profesionalmente, es la necesidad de la organización, del equipo que hasta este momento ha trabajado desde fuera.

En este punto se debe regresar al interior de la organización pública para situarse en la programación, estableciendo la disponibilidad de recursos —económicos, tecnológicos, jurídicos, de personal— para producir el servicio. Y desde aquí, desde las posibilidades reales para facilitar un servicio óptimo, es que el equipo decidirá el público destinatario. El equipo vuelve entonces al público segmentado y se plantea si con tales recursos puede facilitar un servicio completo y óptimo a todo el público identificado.

Frecuentemente el equipo debe tomar una decisión difícil: priorizar algunos subconjuntos a partir de la mayor homogeneidad posible y a la luz de la idea útil del servicio y de la misión municipal, o de aquellas derivadas de la gama de servicios. Lo que resulta de este ejercicio es el público destinatario, esto es, el usuario del servicio; en otras palabras, de allí surge la necesidad transformada en conjunto de ciudadanos a los que se les ofrecerá el servicio.

Antes de pasar a la fase final del proceso de diseño del servicio, falta todavía una última cuestión. El equipo del servicio, inmerso ahora en el público destinatario, debe preguntarse una vez más si la idea útil del servicio que se ofrece sirve realmente para transformar la necesidad en oportunidad de calidad de vida. Si la respuesta no es absolutamente afirmativa, debe retocarse la idea útil porque tiene fallas: no es solución para la necesidad, como promete el catálogo de servicios.

El paquete de servicio. Una vez existe correspondencia entre la necesidad del ciudadano y la respuesta organizativa, lo que da lugar al servicio, el equipo debe transformar la interrelación positiva entre necesidad/público destinatario y respuesta/idea útil en servicio utilizable para ese público. Así, en el momento del uso, cada ciudadano experimentará que aquello que necesita se lo facilita la organización pública.

Esta es la fase del paquete de servicio que cierra el proceso del diseño. Desde el marketing de servicios públicos, la propuesta de trabajo es muy sugerente: todo servicio es un paquete de servicio útil que habrá de satisfacer la necesidad ciudadana.

Trabajando en el cruce de la idea útil y el público destinatario, el equipo entra en una fase de alta creatividad pues debe imaginar, trazar y concretar un conjunto de servicios que transforman la idea útil en servicio usable. Aquí todas las ideas son bienvenidas, todas las sugerencias consideradas. Y jamás se debe copiar, repetir; una copia de servicio es siempre un servicio mediocre.

En concreto, la idea útil debe transformarse en un servicio nuclear. En el servicio de la residencia, éste será el hábitat o todo lo referente a casa, comida, higiene, salud. Y también debe transformarse en algunos servicios periféricos, como por ejemplo proporcionar información continua de cuanto ocurre en la ciudad para poder estar en ella, o facilitar la participación de la gente mayor como voluntaria en las asociaciones, o prestar un servicio de sala de estar abierta a todos los amigos de los residentes. En definitiva, la idea útil de vida en convivencia, relación y contacto con la ciudad es lo que constituye el paquete del servicio de la residencia.

a fabricación del servicio

Una vez el servicio ha sido diseñado, el equipo debe construirlo artesanalmente, esto es, montarlo para que sea usable. En marketing de servicios, algunos se refieren a esta fase como *servucción* o de producción del servicio. A continuación se detallan los componentes:

- *Recursos de información.* La elaboración del servicio requiere recursos de formación para que el equipo pueda tomar todas las decisiones del caso. La organización debe colocar tales recursos a disposición de todos los equipos. A veces, esta información toma la forma de asesoramiento especializado interno o externo.

- *Recursos de personal.* Es posible que el paquete de servicios requiera personal adicional. A menudo será necesario que el equipo de trabajo y el personal complementario se capaciten para desarrollar las tareas asignadas a la perfección. También será necesario distribuir entre los miembros del equipo las responsabilidades correspondientes al montaje y uso del servicio.

- *Recursos económicos.* Este es un tema clave hoy en día para las organizaciones públicas: cómo facilitar más servicios a un mayor número de ciudadanos con menos fondos disponibles. También deberá estudiarse cómo se hace el plan económico del servicio para asegurar su productividad.

- *Recursos jurídicos.* En las organizaciones públicas, los servicios se realizan dentro del marco de la ley. Algunas de las normas correspondientes han quedado obsoletas, porque los ciudadanos y los tiempos cambian con gran velocidad. Es por ello que se debe conocer la legislación pertinente y ajustarla a los tiempos actuales.

- *Recursos de cogestión organizativa.* El paquete de servicio —tanto el nuclear como sus periféricos— puede ser cogestionado con una administración, una asociación ciudadana o una empresa. Mediante el diálogo y el pacto debe acordarse cómo será esta cogestión, y cuándo se incorpora la organización al proceso de producción del servicio, evitando a toda costa que esto ocurra al final del proceso y procurando en cambio que se dé desde el proceso mismo de diseño.

- *Recursos de cogestión con los ciudadanos.* Todo servicio es siempre una relación, una interacción entre los ciudadanos y el equipo de servicio-organización. Por tanto, el uso del servicio debe entenderse como un proceso de cogestión: el ciudadano aporta desplazamiento, precio, esperas, criterio de selección. Por su parte, la organización pública aporta ideas, espacio, recursos y acompañamiento a través del personal de contacto en el servicio.

- *Recursos de organización.* Finalmente debe fijarse el método de organización a través del cual el equipo construirá el servicio, lo pondrá en funcionamiento, lo mantendrá activo con calidad e introducirá cambios para mejorarlo continuamente.

La comunicación del servicio

Esta es la última fase del proceso de producción. Una vez producido el servicio, debe comunicarse a los ciudadanos para que lo usen. La comunicación ocurre fundamentalmente en dos instancias: primero para informar a los ciudadanos que la necesidad que les preocupa será abordada por la organización pública en forma prioritaria, y luego para adecuar a cada ciudadano la respuesta-idea útil del servicio, personalmente.

Comunicación para el público destinatario. En la producción de un servicio, la comunicación sirve para darlo a conocer al público destinatario —no a todos los ciudadanos— para que lo usen. ¿Cómo lograrlo? No hay recetas. En el marketing de servicios públicos se debe trabajar siempre desde la racionalidad y la creatividad.

El equipo debe tener claro que la comunicación que sólo da a conocer el servicio no motiva a los ciudadanos del público destinatario a usarlo, pues es demasiado fría; es la comunicación que está expresada sólo con palabras vacías,

ficiales, estereotipadas. La comunicación que da a comprender el servicio también motiva su uso; es una comunicación mejor pero no convence: le falta persuasión, fuerza. La comunicación que motiva es aquella que logra que el ciudadano quiera el servicio, que lo sienta suyo porque descubre que en él hay respuesta a la necesidad que le preocupa. Esta es una comunicación clave, directa, que aporta hechos, señala utilidad, y se dirige al ciudadano con un lenguaje plano, claro, directo y relacional.

El equipo de servicios sabe lo que tiene que comunicar: la idea útil en forma de promesa, en el lenguaje del público destinatario que ya se conoce a través del carnet de estilos de vida. Aquí la comunicación asegura que este servicio es para los destinatarios con los que la organización pública establece un acuerdo de complicidad porque está allí, con el servicio, para ayudarles a resolver una necesidad. La buena comunicación pone en sitio privilegiado la dirección, los teléfonos, el logotipo organizativo. Además, por el carnet de estilos de vida, el equipo sabe en qué medios de comunicación confían los ciudadanos para hacerles llegar la propuesta del servicio.

Ahora bien, sobre estos trazos, el equipo escribe la comunicación del servicio empezando por el texto. Hoy, en la época del todopoderoso audiovisual, la palabra es clave. Y piensa también en la imagen cuando sea necesario. Traza la comunicación a lápiz. Después del esbozo inicial, busca dentro de la organización pública o fuera de ella, una empresa de comunicación que le ponga color y la perfecciona, en que la cambie a través de arabescos artísticos.

Esta comunicación debe llegar a los ciudadanos del público destinatario con suficiente tiempo para animarlos a que usen el servicio, y para convencerlos de que lo que buscan para su necesidad está allí.

La comunicación en el momento del servicio. Motivados por la comunicación, los ciudadanos del público destinatario lo usan. Estamos en el momento de la verdad; momento real del servicio.

Durante el suministro, el personal de contacto deberá asegurarse continuamente que el servicio satisfaga a sus destinatarios, para lo cual habrá que hacer énfasis en algunos de sus aspectos, dependiendo del usuario, para que se cristalice la personalización del mismo. El acompañamiento relacional es clave a través de todo el proceso de uso del servicio.

Terminado el servicio, el ciudadano lo valora. Si la promesa del servicio en la comunicación es igual a lo que en realidad proporciona, entonces se le considera satisfactorio y el usuario confiará en la organización pública y en el equipo que la gobierna, promoviendo la calidad del servicio entre otros ciudadanos. Si la promesa no corresponde a lo que se obtiene, el servicio se considerará insatisfactorio y el ciudadano quedará defraudado; desconfiará de la organización pública y su equipo de gobierno a raíz de su experiencia, criticando el servicio ante otros ciudadanos. Cuando el uso supera con creces la promesa comunicada, este ciudadano es

un líder del servicio. No sólo confía en la organización, sino que promueve con entusiasmo lo público y al equipo de gobierno que dirige la organización encargada de facilitarle el servicio. Hoy, cualquier organización pública debe optar por servicios con usuarios líder. ¿El secreto? Utilizar el proceso de producción del servicio desde la plataforma del marketing público y, en el momento del uso, personalizarlo.

Todo servicio termina con la recopilación de los datos que indiquen el grado de satisfacción/liderazgo del mismo, y con la introducción de cambios continuos para asegurar un nivel de excelencia. Si el servicio es óptimo, debe mantenerse; si no funciona, debe cambiarse en aquellos aspectos que se requiera.

La visibilidad del catálogo en los ciudadanos y la reingeniería de servicios

Cada servicio del catálogo debe ser producido por un equipo y facilitado a los ciudadanos del público destinatario. También debe ser valorado si satisface la necesidad priorizada y la transforma en oportunidad de vida ciudadana. Esta debe ser la meta de cada servicio, y del conjunto de los servicios del catálogo. Si no se logran los resultados fijados, es necesario introducir cambios, a veces drásticos.

La visibilidad del catálogo en los ciudadanos. El catálogo de servicios muestra dónde apuesta una organización pública a mantener y mejorar la calidad de vida de la ciudad. Pero debe saberse si esto se logra o no. Para ello se requieren datos que muestren claramente que el catálogo mejora la vida ciudadana en su conjunto, y en el conjunto de necesidades que aborda un servicio o una gama de servicios. A partir de los resultados se deben mejorar los servicios que suministra la organización pública. Estos datos (hechos) deben trascender a los medios de comunicación para crear un clima de transparencia y confianza ciudadana hacia la organización pública.

Reingeniería de servicios. Es desde fuera de la organización pública, desde los resultados, que se debe reformar el proceso que aquí se plantea, incluidas la misión y la visión de la organización. Porque las necesidades cambian: algunas ya no lo son, otras aparecen, unas apremian, otras se insinúan.

Esta manera de trabajar, esta cultura organizativa, es la que usan hoy las entidades públicas que los ciudadanos valoran, en las cuales confían y a las que entregan su voto. Satisfechos de los servicios que facilita la organización pública, pagan menos perezosamente los impuestos y —este es el tema clave— valoran la democracia.

BIBLIOGRAFIA

- Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social (CIRES). 1993. *Actitudes y experiencias respecto al sector público*. Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social. Madrid: CIRES.
- Chías, J. 1991. *El mercado son personas*. Madrid: McGraw-Hill.
- Chías, J. 1995. *Marketing Público*. Madrid: McGraw-Hill.
- Drucker, P. 1992. *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. Buenos Aires: El Ateneo.
- chebarría, K. 1993. "La administración pública en la era del management". Universidad de Deusto, Bilbao. Tesis doctoral no publicada.
- chevarría, K. y Losada, C. 1993. *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'administració pública*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- iglier, P. y Langeard, E. 1993. *Servucción. El marketing de servicios*. Madrid: McGraw-Hill.
- lipo, J-P. 1990. *La gestió d'empreses de serveis*. Barcelona: Editorial Pleniluni.
- lorentini, G. 1990. *Amministrazione pubblica e cittadino : la relazione di scambio*. Editorial Giuridica Economice.
- Grönroos, C. 1990. *Marketing y gestión de servicios*. Madrid: Editorial Díaz de Santos.
- fermel, L. y Romagni, P. 1990. *Le marketing public*. París: Editorial Económica.
- lorovitz, J. 1990. *La calidad del servicio*. Madrid: McGraw-Hill.
- otler, P. 1975. *Marketing for Non Profit Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- otler, P. y Andreasen, A. 1987. *Strategic Marketing for Non Profit Organizations*. Englewood, N.J.: Prentice-Hall.
- amb, C.W. 1987. *Public Sector Marketing is Different*. Business Horizons.
- ópez, J. y Gadea, A. 1995. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la administración pública*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- indon, D. 1988. *Le marketing*. París: Editorial Nathan.
- lendoza, X. 1996. *La transformación del sector público en las sociedades avanzadas : del estado del bienestar al estado relacional*. Barcelona: ESADE.
- loore, M.H. 1995. *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- lorigi, P. 1988. *Il marketing negli enti pubblici*. Rimini: Editorial Maggioli.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1996. *Responsive Government. Service Quality Initiatives*. París: OECD.
- _____. 1988. *La administración al servicio del público*. Madrid: MAP.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1992. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. París: Ediciones Paidós.
- arasuraman, A., Berry, L. y Zeithaml, V. 1990. *Delivering Quality Service. Balancing Customers Perceptions and Expectations*. Londres: The Free Press.
- eters, T. 1993. *Reinventando la excelencia*. Editorial B.

- Peters, T. 1995. *Nuevas organizaciones en tiempos de caos*. Bilbao: Editorial Deusto.
- Pollit, C. 1990. *Managerialism and the Public Services*. Londres: Editorial Basil Blackwell, Ltd.
- Puig, T. 1995. *Els serveis són el municipi*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Puig, T. 1995. El día después de reinventar nuestra asociación de voluntarios. *Dossiers Associatius*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Rubio, M.L. 1995. La percepción del ciudadano en la mejora de la calidad de los servicios públicos. *Papers ESADE*. Nº 143. Barcelona.
- Serra, A. 1995. La producció de serveis personals en l'administració local. *Papers de Formació Municipal*. Nº 20. Diputació de Barcelona.