

LOS BIENES INTANGIBLES EN EL SECTOR PÚBLICO: LA MARCA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ma. Gabriela Ortega Jarrín (mariagao@ucm.es)

Facultad de Ciencias de la Información - Universidad Complutense de Madrid

Nota Biográfica:

Doctoranda y Master en Gobierno y Administración Pública por la UCM-Madrid. Master en Consultoría Política por la UPSA-Salamanca. Socióloga con mención en Ciencias Políticas por la PUCE-Ecuador. Miembro del grupo de investigación sobre bienes intangibles en el sector público, dirigido por la doctora María José Canel.

Coordinadora del Departamento de Publicaciones del Centro Internacional de Gobierno y Marketing Político. Subdirectora de la Revista El Molinillo de ACOP. Consultora política en estrategias de comunicación en campañas electorales y comunicación institucional.

Resumen:

Si bien “la marca” ha sido muy estudiada desde el sector privado, tiene una trayectoria teórica más reciente en el ámbito de las instituciones públicas, pero, ¿es factible introducir este concepto a la administración pública? La presente ponencia tiene como objetivo determinar el marco de estudio tratado hasta el momento determinando desde qué ciencias y con qué objetivos se ha estudiado la marca en el sector público¹.

Palabras clave:

Gestión de intangibles, marca en el sector público, administración pública

1. Introducción

Actualmente, las instituciones públicas “se ven obligadas a justificar cada vez más su misión y sus beneficios ante los representantes elegidos y los ciudadanos” (Pasquier, 2009). Dicho escenario exige una concepción diferente de la organización pública, la dirección estratégica, la gestión del capital humano y del conocimiento, los procesos de prestación de servicios al ciudadano y las tecnologías y los sistemas (Martín-Castilla, 2006). Dentro de esta nueva ola de la gestión pública, los gobiernos y las distintas instituciones públicas han realizado una fuerte inversión en bases de datos informatizadas, I + D, diseño y valor de marca, formación específica del capital humano, cultura organizacional y otros bienes intangibles “importados” del sector privado (Corrado, Haltiwanger, & Sichel, Measuring Capital and Technology: An Expanded Framework., 2005). De acuerdo con el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) “*New Sources of Growth: Knowledge-Based Capital*”

¹ El presente es un documento de trabajo aún en actualización y pendiente de aprobación por parte de la directora del grupo de investigación sobre intangibles, María José Canel.

(2013), en la mayoría de países de la Organización, la gestión de intangibles representan el 5,11% del PIB.

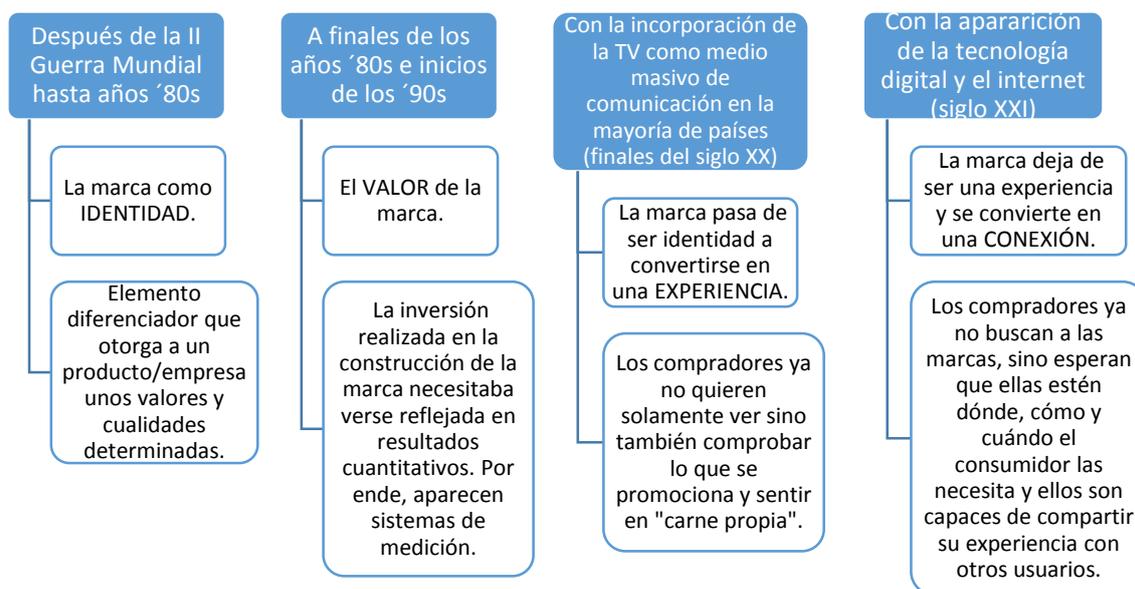
El incremento de las tareas asumidas por el sector público y las mayores exigencias de los ciudadanos, hacen inminente la utilización de modelos e instrumentos ya aplicados en las empresas y que han demostrado generar eficiencia y eficacia en la gestión. Además del bien común, las instituciones públicas tienen como objetivo la utilización de los recursos de manera óptima ya que el objetivo final es competir, diferenciarse y satisfacer al beneficiario (Kotler & Lee, 2007) (Hermel & Romagni, 1990). Sin embargo, *“de la empresa, la administración puede aprender, pero no copiar”* (Puig, 2004, pág. 23); es necesario tener una buena comprensión de los mecanismos políticos y de las características del sector público para realizar una aplicación inteligente de los intangibles, especialmente, de aquellos más cuestionados como puede ser “la marca”.

2. Evolución del estudio y aplicación de la marca

La *“American Marketing Association”* (AMA) define la marca como *“un nombre, término, signo, símbolo o diseño, o una combinación de ellos que tiene por objeto identificar las mercancías y servicios de un vendedor o grupo de vendedores y diferenciarlos de los de competidores”* (Lake, 2015). Tal y como lo indica la definición, la marca fue utilizada originalmente para diferenciar productos tangibles, pero con los años se ha aplicado a la diferenciación de las personas, lugares y empresas (Peters, 1999). Más recientemente, en los últimos diez años, su aplicación se ha extendido a cualquier institución: universidades, ONGs, partidos políticos, Gobiernos, etc. Sin embargo, los estudios de intangibles en el sector público todavía se encuentran en periodos de investigación y muy poca aplicación (Pasquier, 2009), (Flores, 2015).

Al Ries y Jack Trout fueron pioneros en tratar el tema del posicionamiento en la empresa privada (Ries & Trout, 1986), este marco de estudio definido como “branding” es el fundamento, desde hace más de 70 años, para identificar y diferenciar a empresas y productos con las marcas (Interbrand, 2014). La evolución histórica que ha tenido la gestión de la marca en el sector privado (ver gráfico 1), puede ser de gran utilidad para implementarlo en el sector público adaptando su aplicación a las características inherentes de “lo público”.

Gráfico 1: Evolución del estudio y aplicación de la marca en el sector privado



Fuente: (Interbrand, 2014). Elaboración propia.

El estudio de la marca en el sector público aún se encuentra en la primera fase, en la gestión de la identidad de las instituciones desde la marca, aún queda un largo recorrido de investigación hasta lograr evolucionar a la etapa de "conexión" entre el usuario/ciudadano y la institución pública, mediante la marca.

3. Ciencias desde la que se trata la marca en la administración pública

La literatura sobre los bienes intangibles en el sector público se posiciona en el centro de muchas vertientes de estudio, por ejemplo, las ciencias políticas, las ciencias administrativas, las ciencias empresariales, las ciencias de la comunicación y la sociología.

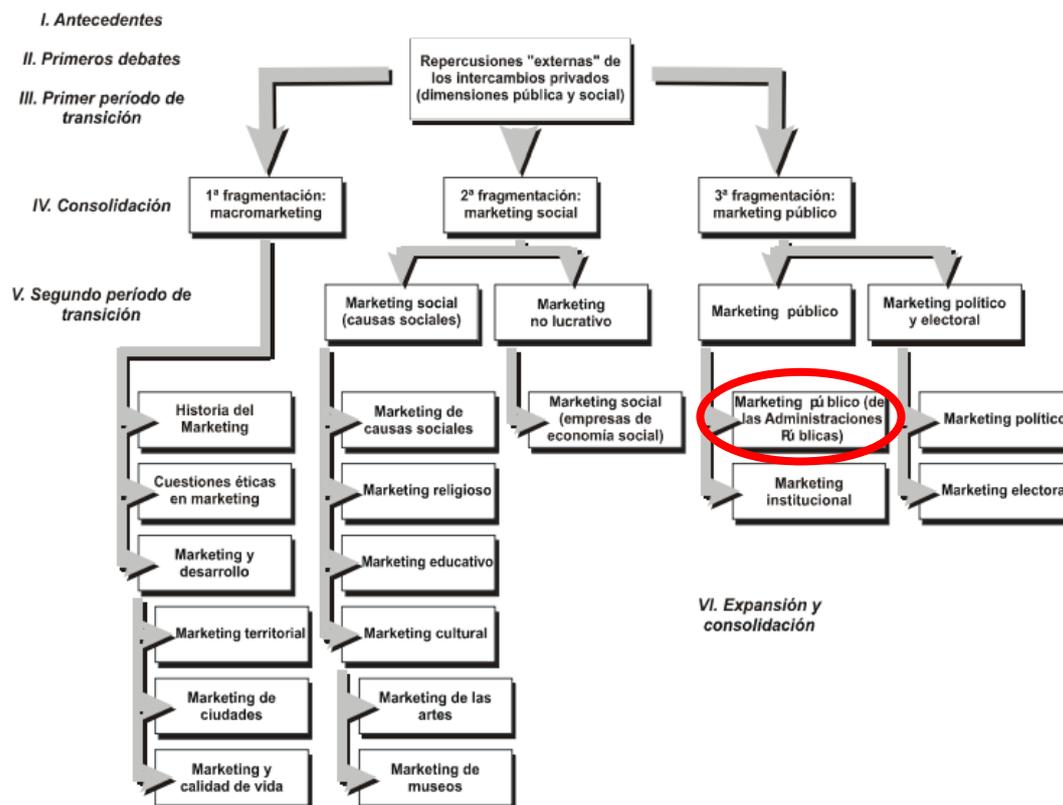
Ciencia	Delimitación	Autores
Ciencia Política	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de los bienes intangibles como componentes de la administración pública. La "Nueva Administración Pública" (New Public Management) se establece como doctrina política que manifiesta la utilización de los recursos de manera eficiente Se deja de lado la gestión de la administración pública para centrarse en el marco de la doctrina política que justifica la inclusión de las herramientas empresariales en el sector público. 	(Bañón & Carillo, 1997) (Löffler, 1996) (Martín-Castilla, 2005)

Ciencias Empresariales	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de la aplicación de las herramientas de la mercadotecnia al sector público. • El marco conceptual es la mercadotecnia social o la mercadotecnia del sector público² (ver gráfico 2). • Se toma como objeto de estudio las herramientas de la administración pública, dejando de lado la ciencia política. 	<p>(Echebarría & Mendoza, 1999) (Pasquier, 2009) (Kotler & Lee, 2007) (Vasquez, 2004)</p>
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Estudia los bienes intangibles y su efecto en la percepción ciudadana del sector público. • La comunicación institucional es el marco que engloba los conceptos del estudio de la marca en el sector público (comunicación interna y externa de las organizaciones). • Se toma como objeto de estudio la forma de crear y posicionar bienes intangibles de la administración pública. Dejando de lado los criterios y las herramientas de las ciencias empresariales, y justificando su estudio en el NPM como doctrina política. 	<p>(Canel & Luoma-Aho, 2015) (Graham, 1994) (Butler y Collins, 1995; 2001)</p>

Elaboración propia.

² Cabe realizar una delimitación conceptual de la investigación ya que se tratará un enfoque de carácter amplio hablando de la marca “en” la administración pública y no desde un punto de vista específico como puede resultar el análisis de la marca “de” la administración pública.

Gráfico 2: Determinación de la dimensión desde la cual se aborda el intangible “marca” en las ciencias empresariales aplicadas a la administración pública



Fuente: (Vasquez, 2004)

4. Desafíos del estudio de la marca en el sector público

4.1. Singularidades del sector público

Se deben desarrollar conceptos propios del sector público, aunque se aprovechen las enseñanzas de la gestión empresarial. Se trata de instituciones públicas con características propias y difíciles de gestionar de la misma manera que en el sector privado (Echebarría & Mendoza, 1999). Tal y como señalan Koldo Echebarría y Xavier Mendoza (1999), la AP tiene singularidades indiscutibles (p. 5-9):

- Se sustituye el mercado, como escenario de desenvolvimiento del sector privado, por los procesos políticos.
- “Las Administraciones públicas están sometidas a las leyes (principio de legalidad), que establecen tanto los límites al ejercicio del poder coercitivo que la sociedad les ha otorgado sobre sus miembros como el ámbito de su actuación material que deberá estar justificado en el “interés público”.
- La diferente naturaleza de los procesos de creación de valor por parte del sector público.
- La dificultad para establecer medidas que den como resultado el valor creado.

4.2 Reticencia en el uso de la marca en el sector público

Aún existe un amplio sector que discrepa con la idea de implementar la “marca” en el sector público argumentando que es un término del sector privado y creado desde un sentido de competencia (Blackburn, 2004). Sin embargo, en la práctica ya se gestiona (conscientemente o no), la marca de las instituciones como un intangible.

La OECD clasifica como construcción de marca a actividades que buscan el incremento de confianza, la calidad de la comunicación entre la institución y los ciudadanos, el impulso a la innovación, entre otras actividades que muchas de las instituciones ya lo realizan (ver gráfico 3)

Gráfico 3: Clasificación de formas de gestión del capital y sus resultados en el crecimiento

Table 1. Classification of the forms of KBC and their effects on output growth

Type of KBC asset	Mechanisms of output growth for the investor in the asset
Computerised information	
Software	Improved process efficiency, ability to spread process innovation more quickly, and improved vertical and horizontal integration.
Databases	Better understanding of consumer needs and increased ability to tailor products and services to meet them. Optimised vertical and horizontal integration.
Innovative property	
Research & Development	New products, services and processes, and quality improvements to existing ones. New technologies.
Mineral explorations	Information to locate and access new resource inputs - possibly at lower cost - for future exploitation.
Copyright and creative assets	Artistic originals, designs and other creative assets for future licensing, reproduction or performance. Diffusion of inventions and innovative methods.
New product development in financial services	More accessible capital markets. Reduced information asymmetry and monitoring costs.
New architectural and engineering designs	New designs leading to output in future periods. Product and service quality improvements, novel designs and enhanced processes.
Economic competencies	
Brand-building advertisement	Improved consumer trust, enabling innovation, price premia, increased market share and communication of quality.
Market research	Better understanding of specific consumer needs and ability to tailor products and services.
Worker training	Improved production capability and skill levels.
Management consulting	Externally acquired improvement in decision making and business processes.
Own organisational investment	Internal improvement in decision making and business processes.

Fuente: (OECD, 2013)

4.3 Evidencia del retorno en la inversión de la gestión de intangibles

Al instaurar la gestión de marca en las instituciones públicas se generan otros varios intangibles tales como el interés de la ciudadanía por los servicios y políticas públicas, la confianza de los ciudadanos a la información proporcionada, la satisfacción en los servicios pagados con impuestos, el respaldo ciudadano, el cumplimiento de normativas con mayor predisposición, la competencia entre el mercado privado y público por los mejores talentos laborales y, con todo ello, la reducción en los costes de generar campañas o proyectos especiales para conseguir cada uno de estos resultados. Sin embargo, es difícil de delimitar el retorno de la inversión de la gestión de un bien intangible como la marca, a no ser con indicadores que evidencien los intangibles anteriormente señalados.

4.4 Focalización del estudio de marca en lugares y organizaciones públicas

Philip Kotler identifica los tipos de “productos” que pueden tener “marca” dentro del sector público: bienes físicos, servicios, eventos, personas, lugares, organizaciones, información e ideas (Kotler & Lee, 2007) (ver tabla 2). En este sentido, la investigación de cada uno dará resultados distintos sobre la marca de cada tipo de producto, de la institución analizada y del Gobierno.

Tabla 2: Tipos de productos a los que se les puede gestionar el intangible “marca”		
Tipo de producto	Sector Privado	Sector Público
Bienes Físicos	Televisor de plasma	Pasaportes
Servicios	Salón de peluquería	Pruebas de VIH en un centro de salud local
Eventos	Partido de béisbol	Desfile del 4 de julio
Personas	Lance Armstrong	Vicepresidente del Gobierno
Lugares	Tuscany	Parque Nacional de Yellowstone
Organizaciones	Microsoft	Instituto Nacional de Estadística
Información	CNN	Protección contra el robo de identidad
Ideas	Planes de pensiones	Ejercicio físico

Fuente: (Kotler & Lee, 2007)

La mayor cantidad de investigaciones se han centrado en la “marca” referenciada a lugares, tales como “marca país” o “marca ciudad”. Seguidas de investigaciones sobre instituciones, en el sector público, la “marca Gobierno” ha tomado especial relevancia en la última década, desarrollando manuales de identidad para las distintas instituciones. Sin embargo, no se ha trabajado la “marca empleado” que es la clave para dar difusión de la marca de la institución a los usuarios/ciudadanos.