

MERCADOTECNIA GUBERNAMENTAL: UN CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

GOVERNMENT MARKETING: A PUBLIC ADMINISTRATION'S CONCEPT

Gustavo Adolfo Pérez-Rojas^{1*}

1. Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Administración Pública, México.
gustavo.perez@politicas.unam.mx

* Autor de correspondencia: Gustavo Adolfo Pérez Rojas, e-mail: gustavo.perez@politicas.unam.mx

RESUMEN

Se desarrolla el concepto de mercadotecnia gubernamental como parte de una expansión de conceptos en la administración pública. En la literatura anglosajona existen algunas aproximaciones mientras que para el mundo hispano es aún un tema anecdótico. La cultura posmoderna ha privilegiado la popularidad y la imagen como transmisores de ideas. La comunicación gubernamental siempre ha existido, pero es a partir de esta nueva realidad que se vuelve importante tener un mecanismo estratégico que canalice de la mejor forma la comunicación, para generar mejores relaciones entre el gobierno y el ciudadano, ahí aparece la mercadotecnia gubernamental.

Palabras clave: Mercadotecnia gubernamental; administración pública; imagen; marca.

Revista de Investigaciones Universidad del Quindío,
34(S5), 260-274; 2022.

ISSN: 1794-631X e-ISSN: 2500-5782

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.



ABSTRACT

The concept of government marketing is developed as part of an expansion of concepts in public administration. In Anglo-Saxon literature, there are some approximations while for the Hispanic world it is still an anecdotal issue. Postmodern culture has privileged popularity and image as transmitters of ideas. Government communication has always existed, but from this new reality, it becomes essential to have a strategic mechanism that channels communication in the best way to generate better relations between the government and the citizen, where government marketing appears.

Keywords: Government marketing; public administration; image; brand.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se formaliza el concepto de mercadotecnia gubernamental, también conocido como marketing de gobierno o marketing. Actualmente la administración pública de los países en vías de desarrollo pasa por una coyuntura de adaptación a la era digital, que se acelera tras la aparición de la pandemia por Covid19. Muchas personas e incluso administraciones que se habían tardado en manejar los recursos digitales tuvieron que hacerlo por la fuerza. La comunicación clásica del gobierno había sido un viaje unidireccional durante todo el siglo XX, en el que bastaba con informar de las acciones que ejecutaba la administración. Como se verá, el modelo cambió, ahora el ciudadano/usuario/consumidor gubernamental está dispuesto -si no ávido- por entablar un diálogo con el gobierno; y si éste no responde, muy probablemente será exhibido en su omisión.

El marketing gubernamental responde a la pregunta que surge cuando el candidato a un puesto de gobierno gana una elección: “*Ya ganamos ¿ahora qué sigue?*”. Los políticos al convertirse en funcionarios, líderes de los organismos gubernamentales, tienen en sus manos la posibilidad de llevar a cabo cambios estructurales en los primeros meses de su administración; porque según Kingdon (1984) la ventana de oportunidad se cierra con el paso del tiempo, los actores políticos y otros *stakeholders* pasan a cambiar sus posturas. Por eso, surge la necesidad crucial de contar con una estrategia de marketing desde el primer día de gobierno, para poder conducir la administración hacia la concreción de metas a través del desarrollo de una narrativa que, a su vez, genere la participación del ciudadano promedio.

1. La necesidad de ampliar los conceptos en la administración pública

Este trabajo tiene como objetivo definir el marco teórico y conceptual de la mercadotecnia gubernamental. No es un secreto que todas las iniciativas de investigación que se generan sobre administración pública tienen como objetivo promover la institucionalización. Lo anterior, porque es el proceso social más confiable que define las metas y reglas de una organización, su profesionalización, el desarrollo tecnológico para su funcionamiento y la expectativa de resolver las diferencias entre las fuerzas que componen la sociedad; ese es el objetivo de la institucionalización (Selznick, 1957, p. 16; Huntington, 2015 [1968]; y North, 1990).

La administración pública tuvo un período de introversión, en comparación con otras ciencias sociales, hasta mediados de los años cincuenta del siglo XX; esta etapa también es conocida como el “viejo institucionalismo” (Altamirano y Martínez, 2011, p. 60). Perry y Kramer señalan que en esa década

finalmente se hace evidente que la administración pública requiere de una expansión metodológica y comienzan a aceptarse nuevas aportaciones externas (en Lynn y Wildavsky, comp. 1999 [1990], p. 454). La administración pública, que ya venía llevando una relación estrecha con el Derecho Administrativo, rápidamente fue recibiendo aportaciones de otras ramas como la ciencia política, las ciencias administrativas, el trabajo social, la psicología y la comunicación. De hecho, recientemente pudo observarse con la aparición del covid19, que a la administración pública se le exigió acelerar su sinergia con la medicina y las tecnologías de información. Esta expansión también es conocida como la irrupción del neoinstitucionalismo, que pone el énfasis justo en la interacción social de las organizaciones y no en una mera descripción legal-estructural (Altamirano y Martínez, 2011, p. 61).

Aunque aparentemente el debate por la colaboración con otras ciencias ha sido superado, Perry y Kramer destacan que aún persisten al menos dos retos para la generación de conocimiento en la administración pública: Primero, que el conocimiento teórico pueda ser verificable; segundo, que sus aportes tengan una funcionalidad en la práctica (en Lynn y Wildavsky, comp. 1999 [1990] p. 458). Por ello, conceptos como el que se revisa aquí -el marketing gubernamental- no debe ser asumido como una simple fachada, sino como factor de gobernabilidad. La política ha adoptado sin problema al marketing para ser utilizado como una herramienta en la búsqueda del poder. Sin embargo, en la administración pública, esta intención cambia diametralmente hacia el ejercicio del gobierno y es donde encontramos el problema: Muchos gobernantes piensan que hacer mercadotecnia gubernamental únicamente implica la oportunidad de explotar su marca personal pensando en el siguiente encargo político.

En las naciones occidentales vivimos un contexto de crisis en el liderazgo político y, por supuesto, en el prestigio de las instituciones democráticas. La inmediatez tecnológica ha generado la búsqueda por la grandeza y el reconocimiento político sin considerar el proceso. Como lo señala Heifetz (1997 [1994]), en escenarios complejos las personas quieren percibir e identificar el liderazgo, no a simples burócratas. Pero, como lo ha señalado Selznick, el grado de institucionalización que alcanzan las organizaciones depende de la posibilidad para la interacción entre las personas y los grupos (1984 [1957] p. 16). De tal forma que, gran parte de las personas han aceptado que la imagen del gobernante es importante; sin embargo, la estabilidad de un sistema político depende en realidad de la formalización de las reglas y metas del sistema. Como lo han descrito Huntington (2015 [1968]) y North (1990), la institucionalización es la máxima expresión del entendimiento en sociedad, es el fenómeno que define las reglas del juego, abarata los costos de operación y predetermina el tono en que se van negociar las diferentes posturas e intereses.

El resultado de esas interacciones entre personas, grupos, organizaciones e instituciones públicas, generará respuestas a través de políticas públicas. Por tal razón, Aguilar Villanueva considera que las políticas públicas son comportamientos intencionales y planificados, no son hechos casuísticos; en una democracia las políticas públicas no pueden ser el resultado exacto de lo que quiere el político, sino de la negociación entre los diferentes intereses (2014 [1992], pp. 24 y 25). Esta lógica se materializa ontológica y epistemológicamente con la irrupción de la gobernanza.

La gobernanza es entendida en al menos cuatro formas, de acuerdo a Eshuis y Klijn (2012, p. 8 y 9): a) Gobierno corporativo, aquél que tiene como misión mejorar los servicios partiendo de la competitividad y sistematización. b) Nueva gerencia pública, que va de la mano de un gobierno de mercado, enfocado al establecimiento de metas y resultados. c) Gobierno multinivel, donde las responsabilidades se distribuyen entre los diferentes órdenes o niveles de gobierno, siendo que la

ejecución final no necesariamente la realizará un agente gubernamental. d) Gobierno por redes, donde se priorizan las relaciones entre los diferentes actores o stakeholders para la resolución de determinadas demandas sociales; su capacidad recae en la disposición y técnica para negociar por parte de los agentes gubernamentales.

El otrora todo poderoso estado de bienestar se esfumó; así surgió la necesidad de reducir los gastos a través de la colaboración del sector privado y de responsabilizar a la ciudadanía en su tarea de participación cívica. El estado moderno es un estado modesto, pero como resultado de este cambio, no todas las naciones tenían una sociedad preparada para asumir los costos (Crozier, 1989 [1987]). La gobernanza requiere que el gobierno asuma la responsabilidad de promover esta participación, sobre todo en naciones con sociedades de escasa cultura cívica.

Según Pierre y Peters (2000, p. 194) el cambio organizativo se fijó en la necesidad de pasar de un estado legal-burocrático a uno de estilo emprendedor. Estas nuevas demandas orillaron a que partir de los últimos 20 años del siglo XX y los primeros 20 años del siglo XXI, la administración pública se viera inmiscuida en una serie de cambios drásticos, no sólo en sus formas, sino en su propia ideología y metas sociales. La necesidad por generar y mantener vínculos más estrechos, no sólo con el ciudadano, sino con los stakeholders estratégicos, se volvió una necesidad para su propia subsistencia a pesar de la crisis de credibilidad en las democracias liberales. Aportar valor a la relación ciudadano-gobierno es la actual misión de la mercadotecnia gubernamental.

2. Referentes sobre la mercadotecnia gubernamental

Definitivamente el estudio de la mercadotecnia gubernamental es aún escaso en el sector académico de habla hispana, aún escasamente es comprendida como factor o herramienta de la administración pública. Las contribuciones al respecto se han desarrollado como apéndices del “marketing político” que ha inundado de best-sellers las colecciones bibliográficas de la ciencia política. De tal suerte, que varios de los trabajos que hacen referencia a una “mercadotecnia del gobierno”, “mercadotecnia de la política gubernamental” y demás, portan la herencia de la competencia electoral que predomina en dicha literatura.

Sin embargo, existe una pequeña familia de trabajos enfocados a su funcionalidad gubernamental, entre los cuales se destacan las obras de Wiebe (1951), Kotler y Levy (1969), Lovelock y Weinberg (1975), Mokwa y Permut (1981), Kotler, Haider y Rein (1999), De Masi, comp. (2006 [2001]), Valdez (2012), Eshuis y Klijn (2012), Asensio (2008), Govers y Go (2009), Aguilar Miranda, coord. (2017) y Larios (2017). Dichos textos no parten de un recetario para utilizar el gobierno como trampolín político, sino para comunicar la labor de la administración gubernamental, generar relaciones interinstitucionales y participativas de una marca gobierno, posicionar una marca ciudad para determinada vocación económica, o la inferencia que tiene la comunicación en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Uno de los trabajos que se considera pionero es el de Wiebe (1951), donde se llega a la conclusión que cualquier esfuerzo de publicidad de servicios estatales no va a arrojar resultados si no se cuenta con una estrategia basada en la mercadotecnia. A su vez, este trabajo pone de manifiesto que para que los mensajes del gobierno puedan llegar a tener un receptor se tienen que fijar públicos objetivos. Para el año de su elaboración resulta ser un trabajo paradigmático, precisamente porque experimenta entre las ciencias administrativas, la comunicación y la administración pública.

Posteriormente, en 1969 aparece la contribución de Kotler y Levy sobre la necesidad de ampliar la definición del marketing, los autores señalan que sin importar la naturaleza de las organizaciones, éstas están tomando decisiones de mercadotecnia todo el tiempo, aún sin estar conscientes. En un trabajo posterior de Kotler (1975), así como en la aportación de Ritchie y LaBreque (1975), se llega a plantear la necesidad de ajustar la estrategia de trabajo interna con la estrategia comunicativa externa. A pesar de estos avances, es hasta la aparición del compendio de Mokwa y Permut de la Universidad de Yale (1981), que aparece el término de “mercadotecnia gubernamental”. En dicha obra los autores definen que el marketing gubernamental tiene el objetivo de construir relaciones entre los usuarios/consumidores y las organizaciones, de manera eficiente y balanceada, para satisfacer las necesidades de los primeros y los objetivos de las segundas simultáneamente (27). Es importante mencionar que la obra de Mokwa y Permut exhibe que estaban al tanto de los esfuerzos preliminares de Philip Kotler.

Posterior a la obra de Mokwa y Permut (1981) los trabajos alrededor de la mercadotecnia gubernamental se fueron especializando en las estrategias de posicionamiento de las ciudades como destinos de inversión o esparcimiento. Comenzaron a abundar las obras sobre la marca ciudad (en inglés también se conoció como place branding), entre ellas encontramos a Kotler, Haider y Rein (1993), Kotler y Gertner (2004), Kavartzis (2004), Govers y Go (2009), Lichrou, O'Malley y Patterson (2010), Bassano, et al (2019). Sin embargo, fueron pocos los trabajos que se siguieron generando sobre el asunto de la mercadotecnia como herramienta de gobierno, entre estos podemos ubicar a Asensio (2008), Eshuis y Klijn (2012), Valdéz (2012), Aguilar Miranda, coord (2017) y el capítulo V del compendio de Lees-Marshment, ed (2014 [2012]). Así ha sido la construcción del concepto, las principales teorías y manuales prácticos de esta disciplina.

3. De la comunicación a la mercadotecnia

Al marketing se le suele confundir con la comunicación, la publicidad y hasta la propaganda. Mucho antes de que apareciera la disciplina de la mercadotecnia como parte de las ciencias administrativas, la necesidad de los gobiernos por comunicar existió desde que se conocen las primeras instituciones sociales. La historia nos ha enseñado que los gobiernos requieren comunicarse con sus gobernados para: 1) controlar y mantener el poder político, 2) para cobrar tributos, ahora conocidos como impuestos, y 3) para agrupar a la gente e ir a la guerra. Si para la ciencia política el propósito de la mercadotecnia es claro: ganar el poder, para la administración pública el fin es otro y más complejo: mantener el poder a través de un nivel suficiente de gobernabilidad.

Quizá uno de los primeros documentos de comunicación política que podemos citar es el Código Hammurabi (1,200 aC), donde se fijaban las normas de convivencia de la antigua sociedad babilónica. Aún en las ruinas de Persépolis se pueden observar grabados que representan las peregrinaciones para pagar tributo al Rey Darío. Y prácticamente en todas las civilizaciones antiguas existen evidencias de las guerras entre los diferentes pueblos antiguos. La evolución de la sociedad occidental que atestiguó el dominio de Roma y su decadencia, fue documentada y retomado su control por parte del catolicismo, al se le atribuye el fenómeno del isomorfismo actual. Es la Iglesia Católica la primera gran franquicia transnacional, que asiste con una sucursal en cada feudo importante para compartir el poder, las responsabilidades y los beneficios de la administración de la vida pública (Huberman, 1997 [1936], p. 26).

Con la conformación de los estados nación europeos, la Iglesia Católica mantuvo ciertos privilegios y conocimientos científico-administrativos, pero la mayoría fueron centralizados en la figura y

administración del Rey. Los estados europeos occidentales se fueron reagrupando en diferentes lógicas estructurales, entre ellas, las naciones estatistas, las liberales, las corporativistas y una malformación denominada sociedad segmentada (Jepperson y Meyer, 1999 [1991]). Estas lógicas de estructuración determinaron su camino a la modernización, por lo tanto fueron variando en su forma de comunicarse entre las subunidades (ciudadanos y grupos) y sus respectivos gobiernos. Estatistas: el gobierno existe y se comunica para salvaguardar la voluntad del pueblo (Francia, el territorio francófono de Canadá y Bélgica). Liberales: los individuos son el actor central, el gobierno se comunica con el fin de mantener el balance institucional (Reino Unido, Estados Unidos de América y Australia). Corporativistas: la sociedad se agrupa en sectores, el gobierno se comunica con esas colectividades para mantener su carácter funcionalista (países de origen germánico y escandinavos). Segmentada: la sociedad no se asume como parte del Estado y delega su voluntad al gobierno, éste se comunica para reproducir la idea de que la sociedad no necesita involucrarse (países de legados europeos en vías de desarrollo).

La comunicación gubernamental tiene como objetivo la generación de consenso entre la sociedad y las instituciones del Estado (Riorda en Canel, 2018, p. 35). Por tanto, los modelos organizativos van a reproducir su comunicación de acuerdo a sus propios objetivos sociales, por eso las diferentes oleadas de redefinición de la administración pública, no han tenido éxito en contextos donde hay un desfase en su evolución cívica-participativa. Donde sí existe una coincidencia unísona, es en el hecho de que cualquier gobierno tiene el objetivo de alcanzar un nivel óptimo de aceptación en la opinión pública, como factor de operatividad gubernamental. Esta fue una de las grandes preocupaciones de Madison en el debate sobre la ratificación de la Constitución norteamericana de 1776, pues según él no existiría funcionalidad institucional si los órganos no estaban supeditados a la vigilancia de la opinión pública bien informada (Hamilton, Madison y Jay, 2015 [1787], p. 58). Hay una simbiosis que afecta e influye la opinión pública, se trata de la relación entre la calidad de la comunicación y la capacidad de gestión pública.

Actualmente ya es aceptada la idea de que la comunicación gubernamental no puede reducirse a la gestión semiótica, sino a su finalidad para influir en públicos clave, sea para alcanzar fines políticos como cívicos (Canel, 2018, p. 36). Dicho de otra manera, la comunicación para del gobierno no se realiza únicamente para informar sus acciones, en el contexto actual se requiere gestionar de manera estratégica las relaciones durante todo el proceso que implica la implementación de determinada política pública. Pasamos entonces de un modelo comunicativo unidireccional, que va del emisor (gobierno) al receptor (gobernado), a un modelo cíclico de retroalimentación continua, donde se presenta un diálogo entre el gobierno y los agentes sociales activos. La razón es simple, la irrupción del internet modificó el ya conocido modelo mass media, donde los dispositivos servían para replicar mensajes en masa; actualmente los medios digitales dan la posibilidad al ciudadano de entablar una conversación con el gobierno y exhibir cuando hay falta de respuestas.

El ciclo comunicativo completó el círculo, la información ya no es un artilugio propiedad única del gobernante, quien decidía a discreción si prestaba oído a la retroalimentación, ese control se perdió con la disrupción digital. Dicho cambio tecnológico exige que la comunicación gubernamental tenga que especializarse más, en mantener las relaciones y aportar valor, traducido en respuestas del sistema. El marketing en tal caso, llena ese vacío, pues incluso la relación percibida con el Estado ha cambiado, a la gente no le interesa recibir cualquier mensaje del gobierno, quiere interactuar únicamente con los contenidos que les interesan a su propio nicho social.

Ya no podemos hablar de los mismos sujetos de la comunicación tradicional en el tablero de la

administración pública y la política. Anteriormente la opinión pública se formaba a través del sujeto político o gobernante, los reporteros, comentaristas y expertos, ahora existen nuevos interesados como los influencers, blogueros, hackers e incluso los manipuladores de bots. La relación del gobierno con el gobernado ya no se reduce a informar sino a mantener un diálogo.

La misión actual de una administración pública que busque ser eficaz, está en promover el entendimiento. Dicha tarea puede gestionarse a través del marketing que permite una comunicación no informativa, sino estratégica. Actualmente ya no sirve informar todo lo que la administración hace si no tiene una narrativa que le ayude a comprender al gobernado “hacia dónde vamos”, “qué requerimos de él” o “cuál es su papel en la misión.” Una administración que no transmita emociones e involucre a su audiencia, es una administración que sólo informa. La construcción de una relación a nivel institucional, es un proceso sumamente complejo, por tanto la estrategia de marketing debe apuntar a la inculcación en los stakeholders y en el ciudadano común, la idea de que hay un intercambio, progreso, responsabilidades y una interacción real con el gobierno.

Quizá una de las definiciones más citadas sobre el concepto de marketing nos dice que es el “proceso mediante el cual las compañías crean valor para sus clientes y establecen relaciones sólidas con ellos para obtener a cambio valor de éstos” (Kotler y Armstrong, 2012 [1980], p. 5). De tal forma, aquí se sugiere que el marketing gubernamental es el proceso por el cual los gobiernos crean valor para sus ciudadanos y establecen relaciones sólidas para obtener a cambio valor de éstos.

Según Drucker el marketing fue engendrado dentro de las ciencias administrativas con el fin de terminar con los desbalances y fracasos entre la oferta y la demanda. Aún más interesante, este autor nos dice que si el gobierno realmente quiere tener un impacto en el desarrollo de la calidad de vida del gobernado, tiene que asumir al menos tres responsabilidades: 1) Proteger las actividades económicas actuales, 2) identificar, detonar y gestionar el potencial de la gente, y 3) ponerse a trabajar en construir el futuro de esa gente (Drucker, 2015 [1964], p. 25). El uso de la mercadotecnia en el contexto de la gobernanza se enfoca precisamente en lo anterior, en comprender que el gobierno no es el actor principal, sino la sociedad.

Para Valdez, antes que hablar de marketing gubernamental, hay que comprender que existe en general una mercadotecnia de carácter público (2012, pp. 119 y 120); la cual incluye también al marketing electoral, marketing social y el marketing territorial. Sin embargo, el campo de producción de esta rama ha sido dominado por el marketing político; por tanto, podríamos aceptar que el marketing gubernamental es tanto una especialización del marketing público como del marketing político. En general, podríamos decir que toda esta familia de mercadotecnia tiene como fin promover el intercambio de valor en las relaciones que se gestan en la vida institucionalizada del Estado. Según König y König es importante para todo el sistema comprender cómo es la relación comunicativa entre los usuarios/gobernados y los políticos/gobernantes; su condición cambia con el contexto, los gobernados también son votantes, los candidatos también pueden ser los gobernantes, y dicha movilidad es crucial en el contexto de las democracias liberales (en Lees-Marshment, ed. 2012, p. 49).

Una advertencia, muchas administraciones son criticadas cuando en vez de desplegar una estrategia de marketing gubernamental, generan un ejercicio de propaganda de estado. La propaganda es un mecanismo para inculcar ideas o doctrinas, cuyo uso se remonta a 1627, cuando el Papa Urbano VIII crea el Colegio de Propaganda, para facilitar que los clérigos de las diferentes órdenes continuaran con

su labor evangelizadora de manera sistematizada. Muchos políticos han confundido el marketing con la propaganda; pero la sociedad suele darse cuenta cuando el gobierno deja de transmitir su mensaje para dar prioridad a las personalidades ególatras que inundan las calles con la cara del gobernante. Dependiendo de la legislación del país y sus localidades, los funcionarios públicos tienen más o menos posibilidades de utilizar la publicidad para comunicarse en periodos no electorales.

Los ejercicios propagandísticos son más comunes en los regímenes autoritarios o de partido hegemónico, suelen fomentar la idea de que la sociedad depende del gobierno y buscan nulificar la existencia de otras opciones (Baena, 1998, p. 57). Ya sabemos del uso manipulador que se le dio a la propaganda para impulsar en su tiempo al nazismo a través de Goebbels (Doob, 1950). Y como ese existen diversos ejemplos de regímenes autoritarios que establecen sus doctrinas a través de la propaganda. Por su lado, el marketing desde su origen nace en escenarios de competencia, donde se acepta la diversidad de ofertas y es a través del fortalecimiento de las relaciones que se busca influir de manera positiva la participación del público objetivo. Son dos enfoques distintos, la propaganda busca la implantación de un dogma, el marketing busca mejorar las relaciones.

4. La era de la imagen

La mercadotecnia viene a ser un instrumento más desarrollado en comparación con el mero concepto de comunicación. En la obra de Eshuis y Klijn (2012, p. 12) queda de manifiesto el predominio de una cultura basada en la popularidad del sujeto político en la posmodernidad. Es inevitable aceptar que la imagen ha sustituido a la palabra, como lo ha descrito Sartori en *Homo videns* (2006 [1997]). Vale decir que la obra de Sartori aparece antes de la expansión del internet, aún así predice esta tendencia, en la cual la imagen va a ser clave para identificar las aspiraciones y metas culturales, a la vez que nos predispone a juzgar los comportamientos que implica la interacción humana sin necesidad de usar palabras.

Según Limón (2008, p. 42) la imagen hace alusión a la figura, sombra, imitación, puede ser una representación figurativa que nos remite a un objeto por analogía o semejanza. Los gobiernos, aún sin quererlo, van a poseer y transmitir una imagen a través de signos y conceptos, que no necesariamente son verbales, pero que las personas asumen como característicos y les dotan de significados en su propio entender. En este punto cabe recordar que el primer axioma de la comunicación según Watzlawick, Beavin y Jackson (1987 [1967]), nos dice que es imposible no comunicar, incluso la ausencia de mensajes o respuestas van a ser interpretadas por los demás. Así que, un gobierno que no tiene una estrategia comunicativa también estará comunicando su desinterés o incapacidad, y el gobernado se creará una imagen al respecto.

La vida cotidiana en una organización no es un juego utópico de virtud; es una lucha constante al interior y al exterior; esta idea nos la presentó Charles Duhigg (2013, p. 162). Cada nuevo gobierno tiene que crear, planificar, diseñar y construir constantemente una imagen de sí mismo. Crear y construir esta imagen es un trabajo duro: debe ser resistente a las pruebas del público y de la gente que abiertamente está en contra de nuestra labor. Las personas que participan activamente en los sistemas políticos de diferentes gobiernos padecerán problemas comunes como la envidia y la fobia, intentarán eliminar a los rivales o sacar ventaja; esa es la *realpolitik*. Algunas personas pueden obsesionarse tanto con destruir al rival que incluso atacarán la vida personal del político revestido de funcionario público.

Las disputas pequeñas y grandes pueden causar estragos en la narrativa de la administración de cualquier gobierno si no está preparado. Sin un enfoque cohesivo para la resolución de disputas, incluso las administraciones más robustas pueden llegar a descarrilarse. Los gobiernos que aspiren a tener una imagen sólida requieren desarrollar una visión clara de lo que quieren alcanzar, así como una disciplina en la ejecución; sin uno de dichos elementos, serán vulnerables a la crisis.

Según la teoría de Huntington (2015 [1968]), la percepción de la imagen de todo un país en particular puede verse afectada por el desempeño de sus instituciones. Si una institución es incapaz o disfuncional, su apoyo público se debilitará. Esto se debe a que el gobernado, o los sujetos de interés, pueden percibir que la institución no es capaz de adaptarse o brindar servicios útiles, debido a la mala organización y la falta de atención a los detalles. En conclusión, la imagen de un gobierno se verá afectada si no cuenta con una estrategia donde se definan sus objetivos, si no se adapta a las nuevas demandas, si carece de autonomía y no es coherente. La estrategia es el factor de estructura.

5. La estrategia en la mercadotecnia gubernamental

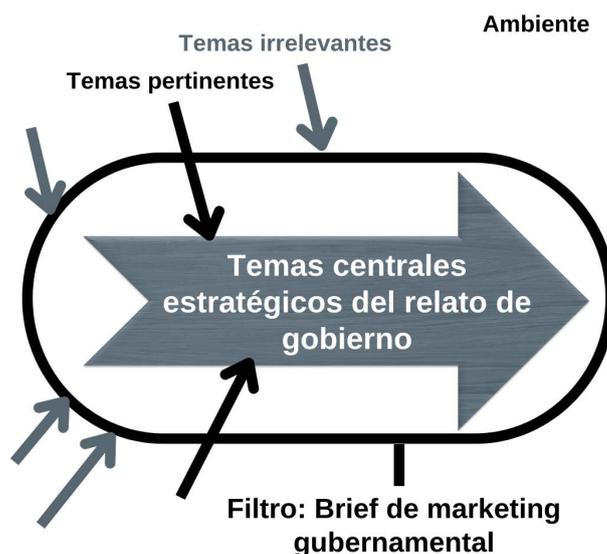
La estrategia es la columna vertebral del marketing gubernamental. Es el lienzo sobre el cual se traza la ruta discursiva y los objetivos de alto valor en una administración, y sirve como guía para la toma de decisiones del equipo de trabajo a la hora de comunicar. Por lo general la estrategia es confundida con el plan de gobierno y otros planes de trabajo específicos, más la duda debe disiparse al señalar que la estrategia cobra vida en un documento que no debe abarcar más de un folio por ambos lados. La estrategia debe ser el punto de partida y, a su vez, debe estar alineada con el plan de gobierno.

El documento de la estrategia de marketing gubernamental debe responder a las preguntas: ¿Cómo deseamos que nuestra administración sea recordada en el futuro? ¿Cómo se visualiza la institución/ciudad el último día de nuestro periodo de gobierno? Las posibilidades de que la estrategia resista los momentos de crisis aumentan si ésta es simple y coherente, sobre todo, si es fácil de entender e interpretar por el equipo de trabajo.

Las estrategias complejas o que pretenden predecir o sistematizar todas las variables, terminan por ser inoperantes por redundancia o complejidad. La administración pública nunca ha sido reconocida por contar con las personas de mayor formación académica, por eso sería ingenuo pensar que una estrategia extensa vaya a ser siquiera leída en su totalidad por todos los operadores. La simplicidad en este caso es un factor de éxito en la ejecución, porque puede consultarse en el trabajo diario y ayuda a que los funcionarios definan objetivos claros a partir de su rol en el enunciado de la visión a futuro. Trad e Ibinarriaga (2012, p. 74) advierten que la ejecución de la estrategia requiere disciplina, más el beneficio es invaluable, porque evita que los equipos de trabajo entren en contradicciones y obstaculicen la operación diaria con dudas mundanas.

Algo importante es definir que cuando se dice que se debe definir una estrategia, nos referimos a que literalmente debe ser solamente una. Casualmente la jerga en las dependencias de gobierno nos ha acostumbrado a que los funcionarios hablen todo el tiempo de “estrategias”; entonces se piensa que debe existir una estrategia para cada asunto que se presenta en la agenda de gobierno. Eso es un error que termina por diseminar los esfuerzos porque el gobernado no alcanza a identificar la narrativa del gobierno.

Diagrama: Agenda y temas según la estrategia de marketing gubernamental



Fuente: Elaboración propia

Cuidado, lo anterior no quiere decir, que el gobierno se desentienda de los fenómenos que no coincidan con la estrategia, lo que realmente implica es que estos nuevos asuntos deben ser abordados desde la narrativa estratégica y no desde la improvisación. Cabe señalar que los gobiernos no son recordados por los legajos de los informes de gobierno, sino por un pequeño número de acciones que marcaron un antes y un después en la historia de su ciudad o de la institución. De tal forma que, el brief estratégico funciona como un filtro de los asuntos prioritarios para la agenda del gobierno, así como mecanismo para adoptar los asuntos desde una perspectiva funcional para la narrativa de la marca gobierno.

La elaboración de la estrategia debe desprenderse de la investigación previa, donde se obtienen datos, conductas, probabilidades y segmentos. Se genera un debate alrededor de estos hallazgos, para confeccionar con la ayuda de creativos un concepto central. La definición de la estrategia es el camino más corto para empezar a gobernar con cierta confianza. La generación del folio o brief de marketing, que representa la estrategia, puede ser un proceso de amplia deliberación entre el sujeto político y su equipo de trabajo. Todas las grandes discusiones, esas ideas geniales y los objetivos ambiciosos, tienen que reducirse a una hoja y volverse tangible. Las tres características que debe guardar una buena estrategia de marketing gubernamental, es que debe ser sencilla, clara y reproducible, que con una simple copia el equipo pueda leerla y ejecutarla.

A la hora de ejecutar el plan de gobierno el brief estratégico se convierte en una herramienta indispensable, pues sirve a su vez como filtro en la gestión de la agenda y disipador de dudas en la toma de decisiones. Cada vez que se presenta un asunto en cartera se debe cuestionar si el tema realmente aporta a la narrativa planteada. Si la respuesta es negativa, se debe preguntar: ¿Cómo puede ser abordado, bajo qué perspectiva? Como el ejercicio administrativo no es un mundo ideal, la mayoría de las veces el nuevo encargo puede haber heredado compromisos y problemas de la anterior administración, por tanto, también conviene evaluar qué tratamiento se le dará a esos asuntos desde la perspectiva de la estrategia acordada.

TABLA: ELEMENTOS DEL BRIEF DE LA ESTRATEGIA DE MARKETING GUBERNAMENTAL

Objetivo: ¿Qué se pretende con esta campaña? ¿Qué números nos interesa alcanzar?

Valores: ¿Cuáles son los valores que queremos transmitir? Es importante considerar que entre menos sean, las ideas son más concisas. Se recomienda que se seleccionen entre tres y cinco. Si se utilizan más, los ejecutores no los podrán memorizar.

Propuesta Única de Venta: “La esperanza de Colombia.” Es un slogan o frase sencilla que va a ser utilizada o dada a entender en todos los mensajes emitidos, es la firma de nuestro comunicado. Proporciona identidad, genera memoria y asociaciones a la marca.

Temas: Se seleccionan los temas que queremos tocar en la campaña. Entre más temas existan, más dispersión habrá en el mensaje. A su vez, se debe tener en cuenta que estos tópicos tengan conexión, para que las declaraciones de todo el staff, impulsen la columna vertebral de la estrategia. A esto se le define como delimitar la agenda, implica que los discursos de cada agente del instituto contribuyan a la percepción de un mensaje sólido y coherente. En cualquier campaña tres temas es lo indicado, en campañas exitosas, a veces se reduce a uno sólo: “acabar con la corrupción,” por ejemplo.

Identidad: Símbolos, perfiles, paleta de colores, posturas, tipos de letra. Se trata de generar una identidad consistente, los elementos visuales que van a generar la percepción de unidad.

Fuente: Elaboración propia.

Según el trabajo de Kingdon (1984) la conformación de la agenda de gobierno, pasa por ciertos periodos donde se pueden introducir la mayoría de los cambios, a los que denomina ventanas de oportunidad. Según esta teoría, esas ventanas se van cerrando poco a poco con el pasar de los días del nuevo gobierno. Por eso, es de capital importancia haber definido la estrategia antes de iniciar la nueva administración, o en su defecto cuando se llega a la mitad del encargo, o bien cuando se ha presentado una crisis; la razón es muy simple, son los momentos donde los demás actores o stakeholders tienen disposición para introducir cambios. Al igual que el modelo de cambio organizacional de Kurt Lewin (1951), una vez que pasa la brecha para la introducción de transformaciones, llega una fase de congelamiento donde las posibilidades para discutir nuevas reformas se reducen drásticamente.

Un error típico en la aplicación de las políticas públicas estelares de los gobiernos, está en pensar que estas pueden darse de manera secuencial, o sea, que hasta terminar la primera política pasaremos a la segunda, y así sucesivamente. En realidad esto no es así, el periodo de ejecución de una administración en la democracia liberal no es extenso, por eso la estrategia debe estipular una implementación transversal en el tiempo para que exista un avance paralelo (Baumgartner y Jones, 1993).

6. Puntos de impacto

Muchos consultores políticos y manuales de campañas sugieren que el marketing político tiene el poder de influir en los pensamientos y opiniones de las personas (Lerma, Bárcena y Vite, 2016; Elías, 2021; León, Camarillo y Salinas, 2017; y Trad e Ibinarriaga, 2012). La comunicación efectiva entre el gobierno y el pueblo es absolutamente vital para mantener la democracia. Esto se debe a que la participación ciudadana en la política pública genera resultados más duraderos y fomenta decisiones políticas con mayor alcance. Como resultado, los gobiernos deben mejorar su comunicación a través de los medios disponibles si quieren desarrollar un vínculo duradero.

Existen diferentes métodos para transmitir las acciones del gobierno al público, así como generar interacciones y prospectos de contacto (*leads*). La coordinación y la cohesión que aporta la estrategia de marketing aporta más fuerza a un mensaje, en comparación con una ejecución de esfuerzos aislados. Algo que debe quedar absolutamente claro, es que el gobierno no puede dejarse llevar por los medios de comunicación, quienes tienen sus propios objetivos y generan su propia agenda. En tal caso el gobierno que cuenta con una estrategia definida es mucho menos proclive a engancharse con

los asuntos que la prensa promueve en su propia lógica.

Por lo anterior, es necesario definir que existen dos campos de acción para la ejecución de una estrategia de marketing gubernamental. Por un lado, están las acciones de gobierno que se transforman en comunicados y noticias en la prensa. Por otro lado, están las acciones que se transmiten a través de los propios medios del gobierno; éste es el lugar donde se puede tener absoluto control del mensaje a través de la correcta curación de los contenidos. La administración entera debe tener absoluto conocimiento de la estrategia de marketing, para que ayude a la generación de la narrativa o *storytelling* del gobierno. No es broma, incluso las áreas de intendencia y mantenimiento deben conocer la estrategia, de otra forma la marca gobierno se pierde una oportunidad en cada colaborador desinformado.

Estos espacios para la difusión de la estrategia se conocen como *puntos de impacto*, entre los cuales se identifican: 1) El manual interno de identidad gráfica, simbólica y auditiva, que acompañará todos los documentos y producciones oficiales. 2) Los sitios web oficiales. 3) Declaraciones, discursos y conferencias. 4) Gacetas y boletines oficiales. 5) Todas las cuentas oficiales de redes sociodigitales. 6) Publicidad en cualquier formato. 7) Todos los mecanismos de atención al público o ventanillas únicas. ¿Qué se hace con todas las personas que registran sus datos en el sistema de gestión? La respuesta más sencilla actualmente, es ingresar estos datos en un *Citizen Relationship Management (CRM)* en el cual se dé seguimiento a cada persona, para saber si su trámite o petición fue atendida, monitorear si esta persona además es o puede ser beneficiaria de algún servicio o programa gubernamental y en general, para mantener una buena relación ciudadano-gobierno.

Un aspecto que rebasa los límites de este artículo, es la necesidad de generar una acertada segmentación de los públicos meta. Esto puede constituir un amplio debate, pues el ejercicio de gobierno debe ser inclusivo con todos los sectores de la población gobernada. Por tanto, si durante la campaña política se genera una segmentación de públicos objetivo para maximizar las posibilidades del voto, una vez que el político asume el poder debe cambiar esta perspectiva, pues debe gobernar para todos. A lo que en este punto nos referimos, es que la segmentación continúa siendo una herramienta fundamental dentro de cualquier ejercicio de marketing, de tal suerte que si tenemos políticas públicas específicas para determinados nichos sociales, vale la pena maximizar sus posibilidades de impacto a la hora de ejecutar los presupuestos. Por ejemplo, si tenemos un programa para la detección y prevención del cáncer de mama, es evidente que buscaremos utilizar los puntos de impacto adecuados así como la inversión en publicidad dirigida a ese nicho poblacional y no a los varones.

Es importante tener en cuenta las necesidades de todos los grupos demográficos al elaborar un mensaje. Al diseñar la comunicación es fundamental considerar la preferencia de cada segmento de la audiencia, por eso es importante mantener una estrategia de marca cohesiva. Las personas podrán identificar fácilmente el mensaje al comprender primero la marca gobierno; por tal razón, es importante utilizar los diferentes formatos respetando las pautas de la estrategia de marketing. Evidentemente, los gobiernos centrales tienen mucho más posibilidades de usar los puntos de impacto para posicionar la narrativa de gobierno, en su caso las instituciones tienen que evaluar cómo pueden insertarse en dicha narrativa y especificar cuáles son las características que pueden hacer lucir su trabajo.

En general la responsabilidad de ejecutar la estrategia de marketing se delega a la oficina de Comunicación Social, secretaría de enlace, o similares. En la práctica las dependencias suelen recurrir a dicha oficina para buscar colocar sus notas cuando la estrategia no está bien comprendida. Cuando la estrategia fue bien elaborada, de manera inclusiva con los principales responsables del gabinete,

suelen comprender mejor cuáles son las acciones y mensajes que deben tratar de posicionar. En realidad las posiciones jerárquicas más cercanas al ápice estratégico donde se encuentra el titular o gobernante, tienen la responsabilidad de contribuir al relato de gobierno que busca posicionar la estrategia.

CONCLUSIONES

Primera, la mercadotecnia gubernamental es una herramienta que viene a engrosar el campo de estudio y, sobre todo, la *praxis* de la Administración Pública. Actualmente hay un predominio del marketing político en la producción empírica y académica, sin duda es la rama más popular (Valdez, 2012). No obstante, el marketing político es diferente del marketing gubernamental, puesto que el segundo comienza cuando el candidato ganó la elección y tiene que asumir una postura distinta, en la que no caben las posiciones “amigo-enemigo”, se debe gobernar para todos. La gravedad de que ésta sea una disciplina en práctica con un escaso bagaje teórico en el mundo hispano, ha llevado a que la clase política confunda el ejercicio del marketing con la mera publicidad, incluso con la propaganda durante sus periodos de gobierno.

Segunda, la posmodernidad ha presenciado el cambio del esquema comunicativo donde predominó el *mass media* y poco a poco se ha trasladado hacia la comunicación digital de contenidos. Las personas eran simples receptores en dicho proceso de comunicación de masas, las audiencias no tenían la capacidad real de generar *feedback*; actualmente las personas pueden crear sus propias comunidades de manera selectiva y puede ser más difícil entrar en los intereses del ciudadano promedio. Por su parte, el ciudadano interesado en la política puede ser más proclive a contestar los mensajes emanados del gobierno a través de los diferentes medios sociodigitales; la ausencia de respuestas institucionales en este sentido, también terminan por generar una imagen, en ese caso negativa. Actualmente los esfuerzos por comunicar del gobierno tienen que dirigirse a la creación y mantenimiento de una imagen que permita un margen aceptable de gobernabilidad.

Tercera, la marca gobierno como constructo social depende en gran parte de la percepción que las personas hacen de su imagen. Más allá de todas las aplicaciones que se han implementado para medir las reacciones de las personas sobre determinadas marcas políticas o líderes políticos, las tecnologías que más peso van a tener en el marketing gubernamental en un ejercicio de largo plazo, son aquellas que facilitan la accesibilidad y generación de relaciones con el ciudadano. No sólo la evaluación del neuromarketing, el uso correcto de las redes sociales, los anuncios para la generación de *leads* y su gestión a través del CRM, son importantes para aportar valor a las relaciones, lo que realmente debe dotar de lógica a todos estos despliegues es la estrategia. Definitivamente la estrategia de marketing es la columna vertebral de la narrativa de gobierno que se busca transmitir al gobernado para comprender en dónde se presentaron los resultados al final del periodo de gobierno.

REFERENCIAS

- Aguilar Miranda, A. A. P., coord. (2017). La comunicación política en el gobierno municipal. Fontamara. México.
- Aguilar Villanueva, L. F. Editor. 2014 [1992]. La hechura de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Altamirano, M., y Martínez, A. (2011). El método comparado y el neo-institucionalismo. Mundo Siglo XXI, N° 25, vol VII. CIECAS-IPN. México.

-
- Asensio, P. (2008). *Marketing municipal*. Díaz de Santos. España.
- Baena, G. (1998). *Credibilidad política y marketing mix*. McGraw Hill. México.
- Bassano, C., Barile, S., Piciocchi, P., Spohrer, J.C., Iandolo y Fisk, R. (2019). *Storytelling about places: Tourism marketing in the digital age*. Cities 87. Elsevier. EEUU.
- Baumgartner, F.R., y Jones, B.D. (1993). *Agendas and instability in American Politics*. University of Chicago Press. EEUU.
- Canel, M.J. (2018). *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad*. FCE. México.
- Crozier, M. (1989 [1987]). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. FCU. México.
- De Masi, O.A., comp. (2006 [2001]). *Comunicación gubernamental*. Paidós. Argentina.
- Doob, L. W. (1950). *Goebbels' principles of propaganda*. The public opinion quarterly. vol 14 N° 3, 419-442. Oxford University Press. EEUU.
- Drucker, P. F. (2015 [1964]). *La gerencia efectiva*. Debolsillo Penguin. México.
- Duhigg, C. (2012). *The power of habit. Why we do what we do and how to change*. Penguin Random House. Reino Unido.
- Elías, A. (2021). *Campañeando: Manual de comunicación política digital*. Galaxia Literaria. México.
- Eshuis, J., y Klijn, E. H. (2012). *Branding in governance and public management*. Routledge. EEUU.
- Govers, R., y Go, F. (2009). *Place branding. Glocal, virtual and physical identities, constructed, imagined and experienced*. Palgrave Macmillan. Reino Unido.
- Heifetz, R. A. (1997 [1994]). *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Paidós. España.
- Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J. (2015 [1787]). *El federalista*. Edición de Ramón Máiz. Akal. España.
- Huberman, L. (1997 [1936]). *Los bienes terrenales del hombre: Historia de la riqueza de las naciones*. Editorial Nuestro Tiempo. México.
- Huntington, S.P. (2015 [1968]). *El orden público en las sociedades en cambio*. Paidós. España.
- Kavaratzis, M. (2004). *From city marketing to city branding: Towards a theoretical framework for developing city brands*. Place Branding and Public Diplomacy. Vol 1, 58 a 73. Henry Stewart Publications. EEUU.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins- University of Michigan. EEUU.
- Kotler, P. (1975). *Marketing for nonprofit organizations*. Prentice Hall. EEUU.
- Kotler, P., y Armstrong, G. (2012 [1980]). *Marketing*. 14 ed. Pearson. México.
- Kotler, P., y Gertner, D. (2002). *Country as brand, product, and beyond: A place marketing and brand management perspective*. Journal of Brand Management. Vol 9, N 4 - 5: 249 a 261. Henry Stewart Publications. EEUU.
- Kotler, P., Haider, D. H., y Rein, I. (1993). *Marketing places. Attracting investment, industry, and tourism to cities, states, and nations*. The Free Press. EEUU.
- Kotler, P., y Levy, S. J. (1969). *Broadening the Concept of Marketing*, Journal of Marketing. 33 (Enero): 10 a 15.
- Larios, E. (2017). *Publicidad gubernamental: Para la identidad y orgullo ciudadano*. Editorial Académica Española. EEUU.
- Lees-Marshment, J., ed. (2014 [2012]). *Routledge Handbook of political marketing*. Routledge. India.
- León, A., Camarillo, J., y Salinas, D. (2017). *Las campañas políticas y gobiernos en las redes sociales*. Porrúa. México.
- Lerma, A. E., Bárcena, S., y Vite, R. (2016). *Marketing político*. CENGAGE Learning. México.
- Lewin, K. (1951) *Field theory in social science; selected theoretical papers*. D. Cartwright ed. Harper & Row. EEUU.
- Lichrou, M., O'Malley, L., y Patterson, M. (2010). *Narratives of a tourism destination: Local particularities and their implications for place marketing and branding*. Place Branding and Public Diplomacy. Vol 6, 2: 134 a 144. Macmillan Pub. EEUU.
- Limón, M. (2008). *Imagen corporativa: Estrategia organizacional de comunicación global*. Trillas. México.
- Lovelock, C. H., y Weinberg, C. B. (1975). *Contrasting private and public sector marketing*. En Curham, R.C. 1974 combined proceedings. American Marketing Association.
- Lynn y Wildavsky, comp. (1999 [1990]). *Administración pública. El estado actual de la disciplina*. FCE. México.
- Mokwa, M. P., y Permut, S. E. 1981. *Government marketing: Theory and practice*. Praeger Publishers. EEUU.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University
-

- Press. EEUU.
- Pierre, J., y Peters, BG. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke. Macmillan. Reino Unido.
- Powell, W. W. y Dimaggio, P. J. comps. (1999 [1991]). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE, El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas, UAEM. México.
- Ritchie, J. R. B., y LaBreque, R. J. (1975). *Marketing research and public policy: A functional perspective*. *Journal of Marketing* 39 (July): 12-19.
- Sartori, G. (2006 [1997]). *Homo videns: La sociedad teledirigida*. Punto de lectura. México.
- Selznick, P. (1984 [1957]). *Leadership in administration. A sociological interpretation*. University of California. EEUU.
- Trad, R., e Ibinarriaga, J. A. (2012). *El arte de la guerra electoral*. Grijalbo. México.
- Valdez, A. (2012). *Comunicación de políticas públicas y mercadotecnia gubernamentales*. Plaza y Valdés-Universidad de Guadalajara. México.
- Watzlawick, P., Beavin, J., y Jackson, DD. (1987 [1967]). *Teoría de la comunicación humana*. Herder. España.
- Wiebe, GD. (1951). *Merchandising commodities and citizenship on television*. *Public Opinion Quarterly* 15, Winter: 679-691. Oxford University Press.