

Manfred Röber

Posibilidades y límites del *marketing* público (*)

Notas desde una perspectiva
de Ciencia Administrativa

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. VENTAJAS Y POSIBILIDADES DE UN **MARKETING PUBLICO**. 1. Argumentos de la doctrina. 2. El *marketing* y la discusión sobre el acercamiento de la Administración al ciudadano. III. CAUSAS DE LAS DIFICULTADES DE **GESTION DE UN MARKETING PUBLICO**. 1. Objeciones generales. 2. ¿Es que falta competencia y la concurrencia es defectuosa? IV. **LOS RIESGOS Y PELIGROS DE UN MARKETING PUBLICO**. 1. Falta de rentabilidad. 2. Manipulación y propaganda. V. **ANOTACIONES FINALES**.

El *marketing* de empresa no es actualmente nada nuevo y en la investigación empresarial ya se cuenta con análisis muy detallados sobre él. Los intentos de transportar los conceptos e instrumentos de *marketing* al ámbito público son, sin embargo, relativamente recientes y objeto de amplias discusiones. Junto con las ventajas, se advierten también las dificultades que pueden surgir de la transferencia de los principios de *marketing* a las instituciones públicas, e incluso los peligros que conlleva el *marketing* público. Este texto describirá el estado actual de la discusión sobre el *marketing* público.

(*) Artículo publicado en la revista *Die Öffentliche Verwaltung - Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften*, (DÖV), núm. 24, diciembre 1988, pp. 1029-1035. El INAP y la Revista de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA desean dejar constancia de su agradecimiento al autor y editores, por la autorización concedida para la traducción al castellano y reproducción del presente trabajo.

El autor es profesor de Ciencias Administrativas en la Escuela Superior de Administración y Jurisprudencia, Berlín.

I. INTRODUCCION

La aplicación de los conceptos de *marketing* a la Administración pública es una cuestión que a muchos, especialmente al personal de las Administraciones, les parece un tanto aventurada. A la vista de los comunicados que la Administración dirige al público, no podrá dejar de constatar el parecido que tienen muchas de sus actividades con las que realizan las empresas. Así sucede cuando se aportan bienes o servicios al mercado, pretendiendo aumentar la producción o queriendo aprovechar mejor las capacidades existentes. Esto último está cobrando cada vez mayor importancia, especialmente en el sector público, si se tiene en cuenta el continuo descenso de la población. Aparecen incluso artículos periodísticos que describen la situación que están viviendo las escuelas con titulares tan llamativos como: «Hay competencia para atraer a los jóvenes de las promociones afectadas por el descenso de natalidad» o «Escuelas sometidas a la ley del mercado: la que quiera sobrevivir deberá hacer publicidad» (1). Las escuelas están obligadas a competir entre ellas por un número cada vez más reducido de alumnos y para ello tienen que presentar sus cualidades positivas con fórmulas que habrán de ser cada vez más convincentes. Esto ha llegado incluso tan lejos, que los colegios, en esta lucha por los alumnos, han aplicado ya unos métodos que en la economía privada hubiesen sido calificados claramente de publicidad ilícita. A este propósito son ilustrativas las promesas demasiado irreflexivas e imprudentes o el aumento del número de alumnos mediante «fichas ficticias». Todo ello viene a corroborar la suposición de que no existen diferencias insuperables, en lo que se refiere a las posibilidades de aplicar el *marketing* con éxito, tanto a las empresas como a las instituciones públicas.

Marketing es un concepto muy amplio que ha sido elaborado para una concepción de mercado compleja e integrada en la economía privada, según la cual las empresas sólo podrán prosperar si son gestionadas con orientación de *marketing*, es decir, si contemplan las necesidades del comprador como punto de referencia para todas las actividades empresariales (2). Como regla general, se puede subdividir el *marketing* en tres dimensiones diferentes:

— la filosofía de *marketing*: es decir, el principio de dirigir todas las actividades según las exigencias del mercado (3),

(1) Periódico semanal *Die Zeit* del 27 de abril de 1984, p. 20, y del 1 de julio de 1983, p. 51.

(2) Cfr. en general sobre la introducción de los principios de *marketing*, P. KOTLER, *Management, Analyse, Planung und Kontrolle*, 1974; R. NIESCHLAG, E. DICHTL, H. HÖRSCHGEN, *Marketing*, 12.ª ed., 1981.

(3) Véase al respecto: R. E. COREY y S. H. STAR, *Marktreintierte Unternehmensplanung*, 1983.

— la concepción de *marketing*: es decir, la articulación del proceso de decisión de *marketing* en diferentes fases como el análisis, la planificación, el desarrollo, la organización, y

— los instrumentos de *marketing*: es decir, los métodos de política de ventas de una empresa, como la política de productos, precios, distribución y comunicación (4).

Ha sido sobre todo KOTLER (5) quien ha desarrollado con mayor profundidad la idea de trasladar los principios de *marketing*, elaborados por las empresas, a la Administración pública. Su base es, reducida a las líneas fundamentales, muy sencilla. KOTLER llama la atención sobre el hecho de que no son sólo las empresas clásicas de producción, que venden productos concretos y tangibles, como, por ejemplo, detergentes, bebidas, coches o lavadoras, las que aplican principios de *marketing*, sino que también los emplean empresas de servicios como, por ejemplo, bancos, seguros y asesorías. Y como la Administración pública también ofrece servicios, está obligada, por tanto, a disponer de instrumentos de *marketing* para contar con una oferta eficaz y rentable de cara al consumidor. El que para los servicios públicos no exista un mercado y que, por tanto, el traspaso de instrumentos privados de *marketing* al sector público carezca de objeto (por ejemplo, atendiendo a las circunstancias de las escuelas públicas), no es una objeción generalizable y más bien debe ser entendida, en la mayoría de los supuestos, como una afirmación con cierta finalidad de protección, para que la actividad administrativa no tenga que orientarse exclusivamente por los «clientes administrativos». Pero incluso en aquellos casos en los que la objeción anteriormente citada pueda tener razón de ser (por ejemplo, en el caso de la policía), se suele añadir que, independientemente de la existencia de mercados, la idea fundamental de *marketing* valdría igualmente para instituciones de este tipo (6).

A lo largo del presente artículo se describirán:

— las ventajas que puede aportar el *marketing*,

(4) Con mayor detalle: NIESCHLAG, DICHTL, HÖRSCHGEN, *vid. op. cit.*, nota 2, pp. 179 y ss.

(5) KOTLER, S. J. LEVY, «Broadening the Concept of Marketing», en *Journal of Marketing*, 1969, pp. 10 y ss.; KOTLER, *Marketing für Nonprofit-Organisationen*, 1978; KOTLER, «Marketing für den öffentlichen Bereich, Ansatzpunkte, Instrumente und Anwendungsbeispiele», en *Die Betriebswirtschaft*, 1979, pp. 421 y ss. En el ámbito alemán ha sido sobre todo RAFFÉE el que ha desarrollado un trabajo más profundo y, en comparación con KOTLER, muestra una mayor comprensión de las características especiales que presentan las Instituciones no comerciales en el trato de este tema. Cfr. entre otros RAFFÉE, «Perspektiven des nichtkommerziellen Marketing», en *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 1976, pp. 61 y ss.; RAFFÉE, K. P. WIEDMANN, «Nicht-kommerzielles Marketing - ein Grenzbereich des Marketing?», en *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 1983, pp. 185 y ss.; RAFFÉE, WIEDMANN, B. ABEL, *Sozio-Marketing*, en M. IRLE, *Handbuch der Psychologie*, tomo 2: *Marktpsychologie*, 1983, pp. 675 y ss. Más notas bibliográficas en M. RÖBER, «Marketing - ein Konzept für öffentliche Institutionen? Theoretische Ansätze und empirische Ergebnisse, Publikationen der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege», *Empirische Verwaltungsforschung*, núm. 61, 1987.

(6) Cfr. KOTLER, *op. cit.*, nota 5, *Nonprofit-organisationen*, pp. 329.

- las características especiales de la Administración pública que habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de la transferencia,
- el peligro que puede representar una influencia estatal que haga uso de los más modernos conocimientos del *marketing*, y por último,
- las referencias de la Ciencia Administrativa que puedan aparecer en la discusión sobre el *marketing* público.

II. VENTAJAS Y POSIBILIDADES DE UN MARKETING PUBLICO

1. Argumentos de la doctrina

En todas las situaciones en las que las instituciones públicas actúan bajo condiciones de cierta competencia, tendrán que utilizar el mercado como punto de referencia de su propia actividad y hacer, por tanto, uso de todas las posibilidades que pueda ofrecer el *marketing*. Porque esta situación de concurrencia le ofrece al «cliente» la posibilidad de dirigirse, en caso de descontento con la oferta pública, a otro prestador (ya sea público o privado) (7). Lo dicho tiene que ser matizado, no obstante, cuando la situación de competencia no se dé o no sea muy pronunciada. Aquí habrá que estudiar detalladamente qué tipo de conocimientos elaborados especialmente para las empresas en competencia («dirección de las empresas por parte de mercado») podrán ser aplicados a las Administraciones públicas. Conocimientos que, por descontado, son mucho más amplios que los elaborados por la Ciencia Administrativa respecto a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración (8). En otras palabras: ¿Pueden los principios de *marketing* ofrecernos la posibilidad de entender mejor el papel de la Administración y de pronosticar con mayor precisión, en su caso, cuándo no se dan los presupuestos de su aplicación originariamente enderezados a un fin público?

Sistematizando y ordenando los argumentos citados por la doctrina en pro de un *marketing* público, hay que resaltar las siguientes ventajas:

a) La Administración pública obtendría mediante la aplicación especializada de las técnicas modernas una base de datos informativos

(7) En general sobre el cambio de comportamiento en busca de otros oferentes, véase A. O. HIRSCHMANN, *Abwanderung und Widerspruch*, 1974.

(8) Véase entre otros D. GRUNOW, F. HEGNER, «Bürgernähe der Verwaltung - Möglichkeiten und Grenzen», en E. LAUX, *Das Dilemma des öffentlichen Dienstes*, 1978, pp. 51 y ss.; «Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Bürger und Verwaltung», I: *Grundlagen und Verfahren*, Bericht, abril de 1979, y II: *Training*, Bericht, octubre de 1981; J. VOLZ, «Bürgernähe in der Verwaltung. Bericht über den Stand der Reformbemühungen im Bund und in den Ländern», en *Verwaltungsführung - Organisation - Personal*, 1982, pp. 9 y ss., y 70 y ss.

que proporcionarían una mejora sustancial en la toma de sus decisiones. Las decisiones serían más adecuadas y, como consecuencia, la Administración disfrutaría de una mayor confianza de los ciudadanos (9). Si la Administración dispone de una mayor información sobre las necesidades e intereses de los ciudadanos y si cuenta con ellos —entendidos como deseos de una clientela— entonces nos encontraríamos ante una Administración que, dirigida por políticos interesados en su reelección, procuraría adaptarse a los deseos de sus clientes y que tendría que revisar sus actuaciones anteriores para comprobar si siguen actualizadas (10).

b) Al contemplar al ciudadano como cliente se ponen de manifiesto las barreras de comunicación existentes entre él y la Administración. Mientras que en la concepción clásica de las funciones del Estado, éste, como soberano, no tenía que tener en cuenta en este aspecto al ciudadano e, incluso tratándose de prestaciones, predominaba la idea de que existía un deber de actuación de éste, en la nueva concepción de Estado como Social y de Bienestar lo que prevalece es el principio de la posibilidad de los particulares a «acceder a los servicios públicos» (11). El examen de los instrumentos de *marketing* muestra que ya unas medidas tan simples como son el cambio de horarios y la creación de oficinas desconcentradas, podrían mejorar notablemente la «comercialización del producto». Aquí, y especialmente en el ámbito de la Administración local, se ofrecen múltiples perspectivas.

c) Con la aplicación de las técnicas de *marketing* también se busca una oferta más eficiente de las prestaciones (12). Una mayor eficiencia suele ser el resultado de un mejor aprovechamiento de los servicios públicos. Si además se tiene en cuenta no sólo el *marketing* comercial, sino también el de producción, entonces está claro que las instituciones públicas, con ayuda de las técnicas de *marketing*, podrían adquirir de manera más económica los «factores de producción» necesarios para sus prestaciones. Un estudio más minucioso de los argumentos favorables a la aplicación del *marketing* a la Administración pública hasta ahora citados, nos muestra que para un buen funcionario o político, estos temas no son ninguna novedad y lo que sucede es que hasta ahora ello no se había hecho en términos de lenguaje de *marketing*. Por ello, muchos administrativistas prácticos no ven en esto nada más que una envoltura nueva para un producto viejo.

(9) Cfr. también R. M. REICHARDT, «Markt und Staat - ein Ansatz zur Erueierung er Nachfrage nach öffentlichen Leistungen», en *Jahrbuch für Absatz- und Verbrauchsforschung*, 1980, pp. 302 y ss.

(10) K. HOMANN, «Marketing in Kommunalverwaltungen», en ídem; H. G. MEISSNER, *Marketing in Kommunalverwaltungen*, 1986, pp. 37.

(11) Véase A. ENDRESS, «Strategien kommunaler Öffentlichkeitsarbeit», *BWVPr*, 1985, p. 75.

(12) Cfr. KOTLER, *op. cit.*, nota 5, *Nonprofit-Organisationen*, pp. 337 y ss.

d) Lo que sí es realmente nuevo para la Administración es que el *marketing* obliga a desarrollar una concepción global en el sentido de *Corporate Identity* (13). La Administración suele manifestarse a través de actividades individuales sin que el ciudadano pueda apreciar en ello una estrategia global. Pero es exactamente esta capacidad de agregar los distintos programas en un marco global, lo que hasta los mismos administradores consideran como un rasgo positivo del *marketing* (14). El resultado final de este intento de alcanzar una *Corporate Identity* suele plasmarse en una planificación de la actividad administrativa basada en criterios de transparencia y racionalidad. Está claro que actualmente el ciudadano se pierde entre la innumerable cantidad de leyes y de reglamentos, y justamente por ello sería más que deseable que la Administración pública siguiese unos principios fundamentales y una estrategia global de información que proporcionasen al ciudadano algunas líneas orientativas para sus decisiones. Las técnicas de *marketing* y toda su incardinación en esta estrategia global permitirán aumentar la transparencia de la actualidad administrativa (15).

2. El marketing y la discusión sobre el acercamiento de la Administración al ciudadano

De manera muy general se ha planteado el *marketing* como un concepto que obliga a la Administración pública a trabajar con vistas al ciudadano; siendo consecuencia directa de este planteamiento el que el ciudadano se convierte en un cliente, cuyas necesidades han de ser reconocidas primero, para seguidamente poder ser satisfechas (16). Ya que esto, por descontado, no puede tener una aplicación ilimitada (como en los supuestos de economía privada, pues aquí el cliente paga por las prestaciones y los servicios ofrecidos), la discusión sobre el «acercamiento de la Administración al ciudadano» ha de centrarse dentro de la temática que nos ofrece el *marketing*, en aspectos tales como puede ser un tratamiento más amable con el ciudadano o también de tipo más formal como locales más agradables, oficinas desconcentra-

(13) Cfr. K. BIRKIGT, M. N. STADLER, *Corporate Identity Grundlagen, Funktionen, Fallbeispiele*, 1980.

(14) Vid. HOMANN, *op. cit.*, nota 10, pp. 45.

(15) La falta de transparencia en las actuaciones de la Administración pública es a menudo una razón de crítica de los ciudadanos que a largo plazo puede influir de manera negativa sobre la base de la legitimidad de la actuación pública. KOTLER, *op. cit.*, nota 5, *Nonprofit-Organisationen*, pp. 338 y RAFFÉE, WIEDMANN, ABEL, *op. cit.*, nota 5, pp. 682, opinan que se puede hacer frente a esta tendencia haciendo uso de un *marketing* público. Más escépticos se muestran, en cambio, H. HANUSCH, R. M. REICHARDT, «Marketing - Eine Konzeption für Markt und Staat?», en *Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen*, 1979, pp. 59.

(16) Cfr. KOTLER, *op. cit.*, nota 5, *Marketing*, pp. 422, y ENDRESS, *op. cit.*, nota 11, pp. 77.

das, impresos inteligibles, ampliación de servicios, etc. Pero, como se puede apreciar, se trata de una aproximación al ciudadano muy reducida, al limitarse básicamente al contacto externo entre él y la Administración, sin incluir una dimensión de contenido político o del proceso de toma de decisiones (17). Este tipo de Administración «amable» puede quedar reducida a una simple caricatura o llegar incluso a irritar al ciudadano por realizarse defectuosamente y con poca precisión, o por tardar más de lo que es necesario por causa de los conocidos procedimientos burocráticos. Pero aunque el tema de la proximidad al ciudadano sea ciertamente importante, no puede aquí pasarse por alto que no es más que un aspecto entre los varios del *marketing* y que por ello sería inadecuado limitarse exclusivamente a él. Debiendo ser notado, además, que, desde el punto de vista del desarrollo histórico del *marketing*, nos encontramos ante una técnica de dirección, a través de la cual se pretenden alcanzar los objetivos previstos: lo que contribuye, a su vez, a reforzar entre los ciudadanos el sentimiento de su poca influencia.

De todo lo dicho se desprende que las condiciones especiales en las que tienen que trabajar las instituciones públicas, si se las compara con las privadas, condicionan en gran medida la «conciencia de *marketing*» y las posibilidades de su aplicación en la Administración pública (18).

III. CAUSAS DE LAS DIFICULTADES DE GESTION DE UN MARKETING PUBLICO

1. *Objeciones generales*

En la medida en que se pueda hablar en la Administración pública de una conciencia de *marketing*, habrá que referirse especialmente a la política de comunicación. Aquí no surgen grandes problemas, pues nos encontramos en un ámbito bien conocido, especialmente en las actuaciones dirigidas al público. Por lo que respecta a otras técnicas del *marketing* surgen, no obstante, mayores o menores reservas que no son

(17) Cfr. los comentarios en J. FEICK, R. MAYNTZ, «Bürger im bürokratischen Staat: Repräsentative Beurteilungen und Handlungseinschätzungen», en *Die Verwaltung*, 1982, pp. 411 y ss.

(18) Incluso en las empresas de suministros eléctricos que dentro de las empresas públicas pertenecen al grupo de instituciones públicas en las cuales, según KOTLER (*op. cit.*, nota 5, *Non-profit-Organisationen*, pp. 329 y ss.), no habría problemas para aplicar todos los instrumentos de *marketing*, no se da una concienciación suficiente a este respecto; cfr. RAFFÉE, W. FRITZ, «Bedarfslenken des Marketing von Elektrizitätsversorgungsunternehmen», en *Die Betriebswirtschaft*, 1980, pp. 573 y los resultados de RÖBER, *op. cit.*, nota 5, pp. 56 y ss.

sólo el resultado de una Administración poco flexible que se manifiesta un tanto reticente ante posibles novedades.

En relación a las actividades de análisis de mercado, hay que anotar que, por ejemplo, los centros oficiales tienen grandes dificultades para obtener los datos primarios y secundarios imprescindibles para un buen régimen de *marketing*. Asimismo, los datos secundarios disponibles para la Administración pública estarán a menudo agregados de tal manera que hacen imposible sacar las conclusiones pertinentes respecto a ámbitos políticos determinados o resultan inadecuados para diferenciar nítidamente los distintos grupos de objetivos o de destinatarios (19).

Pero se argumenta que, aun logrando crear grupos de destinatarios relativamente homogéneos, los miembros de estos grupos desarrollarían —en contraposición a los destinatarios del *marketing* privado— una cierta aversión en contra del mensaje difundido por el *marketing* público (así, por ejemplo, los fumadores en las campañas antifumadoras) (20). Nos encontramos, pues, ante una situación que no se puede comparar con la de demandantes de unos bienes privados que son buscados por los consumidores.

Una restricción adicional a la que está sometida la Administración pública, y que cabría traer a colación en este lugar, es el hecho de que la concentración de intereses sobre determinados grupos de destinatarios conduce a desatender visiblemente otros grupos. Se da así una constelación que los políticos y una Administración que se mueva en dimensiones políticas —es decir, que pretendan alcanzar el mayor número de votos— tratarán de evitar a toda costa (21).

Se alude, además, a que la relativa inflexibilidad de las instituciones públicas les impide adaptar sus programas de producción a condiciones distintas. Lo cual se puede deber a varias razones: por un lado, a la lentitud burocrática (22), que sigue sin más los programas conocidos y establecidos aunque las necesidades de los clientes se hayan modificado; y por otro, a que el Parlamento o el Ejecutivo hayan formulado las funciones de previsión pública de manera demasiado estricta, negándole así a la Administración cualquier libertad de decisión (23).

(19) Cfr. K. F. A. FOX, KOTLER, «The Marketing of Social Causes: The First 10 Years», en *Journal of Marketing*, 1980, pp. 31 y D. L. YARWOOD, B. M. ENIS, «Advertising and Publicity Programs in the Executive Branch of the National Government: Hunstling or Helping the People», en *Administration Review*, 1982, pp. 40.

(20) Cfr. P. N. BLOOM, W. D. NOVELLI, «Problems and Challenges in Social Marketing», en *Journal of Marketing*, 1981, pp. 85, y YARWOOD, ENIS, *op. cit.*, nota 19, pp. 40.

(21) Cfr. BLOOM, NOVELLI, *op. cit.*, nota 20, pp. 81.

(22) Sobre la falta de capacidad de adaptación de la burocracia a las nuevas tendencias, véase R. PRESTHUS, *Public Administration*, 6.ª ed., New York, 1975, pp. 123.

(23) Esto es aplicable, por ejemplo, a las empresas de suministro de energía; cfr. RÖBER (nota 5), pp. 68 y ss. En la misma línea argumental se expresa G. R. WAGNER («Kommunales Marketing», en *Verwaltungsgrundschau*, 1984, pp. 231 y ss.), al referirse a los efectos restrictivos que se derivan de una combinación político-económica del Derecho presupuestario y la estricta jerarquía administrativa.

En relación a la política de producción, los escépticos del *marketing* público indican que las instituciones públicas deben delimitar con mayor rigor que las privadas la formulación y la comercialización del concepto de servicios. Ciertos trucos que se toleran cuando se trata de ofertas privadas, no podrán ser usados por las instituciones públicas, si éstas no quieren perder su credibilidad y su seriedad (24).

2. ¿Es que falta competencia y la concurrencia es defectuosa?

Las principales objeciones a un *marketing* para la Administración pública que hasta aquí se han relatado, no son —a pesar de su relevancia singular— de tanta importancia como para poner en duda, desde un principio, la aplicación de un *marketing* público. Un gran número de las dificultades mencionadas se podrían superar si se mejorasen los métodos de adquisición de información y las técnicas de *marketing*. Queda, no obstante, por demostrar si se puede cumplir con la aspiración científica de la ciencia de *marketing* de poder entender, explicar y predecir mediante sus instrumentos las actividades y decisiones también en el ámbito público. Es de presumir que esta pretensión no podrá ser satisfecha a través de correcciones de detalles, sino que sólo será posible si se resuelve de manera satisfactoria la cuestión general del traspaso del *marketing* al sector público.

El problema se suscita —tal como ha sido formulado por RAFFÉE (25)— por la circunstancia de ser el *marketing* «un hijo de la competitividad» y que, por ello, a todas las instituciones que no están sometidas a sus leyes, o lo están de manera limitada, les falta el motivo o incentivo directo y necesario para aplicar las reglas de *marketing*. Esta interrelación no sólo se refiere a un nivel institucional, sino que es aplicable en la misma medida al personal. Es decir, que si en un marco de competencia no ve claramente el personal la relación que media entre un trabajo con éxito y los posibles estímulos y en su caso recompensas (en cuyo caso han de reconsiderar la posible rentabilidad de una participación en la competencia), entonces nos encontramos, como consecuencia, que ellos mismos tampoco estarán suficientemente motivados para promover una aplicación eficaz de las técnicas de *marketing* ni para entrar en su juego (26).

(24) Cfr. BLOOM, NOVELLI, *op. cit.*, nota 20, pp. 84.

(25) Cfr. RAFFÉE, *Marketing und Umwelt*, 1979.

(26) Sobre la cuestión de las condiciones marco para una competencia entre instituciones públicas, véase C. REICHARD, «Wettbewerb zwischen öffentlichen Einrichtungen», en *Zeitschrift für öffentliche Unternehmen*, 1986, pp. 190.

De todo lo dicho se puede deducir que una conciencia de *marketing* —y, junto con ella, las condiciones para aplicar sus técnicas—, se ve ciertamente influenciado por las dimensiones de la intensidad de la competencia bajo el cual tiene que trabajar una institución pública. Aunque claro es que, en muchos supuestos, estas dimensiones mencionadas sólo podrán ser determinadas con grandes dificultades. Los casos más sencillos se presentarán cuando los productos o las prestaciones de servicios puedan delimitarse entre sí con cierta exactitud, como sucede cuando el ciudadano tiene la posibilidad de escoger entre varios oferentes. En estos supuestos se puede partir de una conciencia de consumo mucho más desarrollada que en los que sólo se ofrecen prestaciones generales (como seguridad y orden) y que, por encima de ello, no aparecen en una relación de intercambio atribuible individualmente (como es el caso, por ejemplo, en el contrato de compra-venta) (27).

Si se puede hablar de una medida de la «intensidad de competencia» y de una relación de intercambio atribuible individualmente, aquélla desaparece del todo si se incluye dentro del ámbito del *marketing*. Así nos lo muestra el ejemplo empleado por KOTLER (28): una persona que vé la televisión cambia su tiempo por el programa televisivo ofrecido. La relación de cambio se formula de manera tan general, que necesariamente queda difusa. A la vista de todas las consideraciones mencionadas, ya no puede sorprender que el llamado *marketing* público se reduzca a menudo a simple palabrería y se caricaturice como jungla semántica: «Is it not very difficult to visualize a man conducting a transaction with an inanimate television set? Unless such obscurities are clearly rationalized for readers, confusion will abound» (29). Y en los mismos términos es, por ejemplo, también ENIS un defensor de excluir del concepto de *marketing* todas aquellas transacciones de las que no pueda determinarse concretamente la relación de cambio (30).

En todo este análisis de un *marketing* público no se puede dejar del todo de lado, sin embargo, que en muchos casos la Administración y la Política están muy entrelazadas. A menudo las autoridades administrativas se verán afectadas por decisiones políticas en las que prácticamente no tienen ninguna influencia, pero que en relación a los objetivos planteados en estas instituciones son más eficaces que, en su

(27) En general sobre un concepto de intercambio, véase R. P. BAGOZZI, «Marketing as Exchange», en *Journal of Marketing*, 1975, pp. 32 y ss.

(28) Vid. KOTLER, «A Generic Concept of Marketing», en *Journal of Marketing*, 1972, pp. 46 y ss.

(29) D. J. LUCK, «Social Marketing: Confusión Compounded», en *Journal of Marketing*, 1974, pp. 72.

(30) ENIS, «Deepening the Concept of Marketing», en *Journal of Marketing*, 1973, pp. 57 y ss.; sobre el tema de bienes públicos en el marco de este problema cfr. HANUSCH, REICHARDT, *op. cit.*, nota 15, pp. 60.

caso, las actividades equivalentes planteadas de acuerdo al *marketing*. Esta influencia política no se limita a una Administración estatal directa, pues se extiende a ámbitos de empresas y servicios públicos. Así, si un servicio de transporte de cercanías comprueba que sus autobuses y tranvías no están suficientemente aprovechados, podrá aplicar toda la gama de técnicas de *marketing* para aumentar el provecho de los mismos. Ahora bien, si se tienen presentes las experiencias de la evolución del transporte público de cercanías, puede producirse entonces el resultado, no tan improbable, de que sólo se pase un número muy reducido de personas del transporte individual al colectivo. Lo que desde un punto de vista del coste-utilidad sería un resultado muy poco satisfactorio del tal campaña de *marketing*. En cambio serían medidas mucho más efectivas, sin duda, las que adoptara la Administración municipal bloqueando al transporte individual zonas especialmente sobrecargadas por el tráfico o, en su caso, estableciendo zonas de aparcamiento de tiempo limitado (31).

De lo dicho cabe deducir que incluso en aquellos supuestos en los cuales se ofrecen prestaciones de servicio perfectamente concretizables a cambio de las debidas remuneraciones y en los que existe una relación de competencia entre los servicios públicos y las ofertas privadas (el ir en el propio automóvil), la tendencia a aplicar *marketing* en instituciones públicas quedará debidamente delimitada, pues paralelamente están a disposición otros medios —a veces más eficaces— para alcanzar el objetivo fijado.

IV. LOS RIESGOS Y PELIGROS DE UN MARKETING PUBLICO

1. Falta de rentabilidad

Es sabido que el Estado tiene múltiples probabilidades de poder influir en el ambiente social y por ello hay que tener también en cuenta los peligros que para el ciudadano puede suponer el uso de técnicas de *marketing* por la Administración pública.

Valga como ejemplo de estos peligros el uso que puede hacer el Estado de sus informaciones, ya sean datos primarios o secundarios, cuando inciden en un ámbito demasiado privado de los ciudadanos, pudiendo construir en base a estos diferentes datos un perfil informativo prácticamente completo de una persona («el ciudadano transpa-

(31) Cfr. sobre este tema el informe semanal del DIW, núm. 4/88, «Welche Entwicklung nimmt der Personenverkehr in Berlin (West)?, Zwei verkehrspolitische Szenarien», pp. 50 y ss.

rente») (32). El miedo que ello despierta entre los ciudadanos se puede observar en algunas facetas de la interesante polémica habida en la República Federal Alemana en torno al censo (*Volkszählung*), que revela, a su vez, más allá del marco de las actividades de los objetores, una cierta desconfianza frente a un Estado omnisciente. Este interés del ciudadano colisiona manifiestamente con el interés de un Estado que no sólo quiere llevar a cabo funciones de orden y prestaciones de servicios, sino también de dirección.

Asimismo, se llama la atención sobre el hecho de que una vez que la Administración pública descubra las ventajas del uso de *marketing* en sus actividades, ignore una relación aceptable entre costes y beneficios (33). El peligro aparece aquí en el sector público, al no existir la competencia como medida correctiva. Una empresa tiene que tener presente siempre unos resultados económicamente satisfactorios al querer aplicar reglas de *marketing*. Esta interrelación necesaria queda prácticamente indeterminada en el sector público por las dificultades existentes para la medición de resultados de la actuación pública.

2. Manipulación y propaganda

Cuando el Estado, haciendo uso de grandes campañas de *marketing*, pretende afirmar su propia competencia y su capacidad para solucionar los diferentes problemas que se le plantean, surge un peligro adicional a tener en cuenta, a saber: que el Estado, aun contando con una competencia general y global, no pueda luego llevarla a cabo en la práctica por razones económicas, sustanciales o políticas (34). Lo dicho tiene igual validez cuando se trate del anuncio de determinadas prestaciones y, apareciendo con posterioridad dificultades por estar limitado el marco económico para tales prestaciones y programas, no se puede atender a todos los interesados. Esta tendencia se ve incrementada, por supuesto, en la medida en que en ese tiempo intermedio hayan cambiado o aumentado las exigencias de los ciudadanos respecto de las prestaciones públicas. Aun habiendo mejorado notablemente éstas y ser más completas, sigue manteniéndose la impresión general de que el Estado no cumple con sus promesas. La actividad pública se verá indefectiblemente enfrentada a problemas de credibilidad cuando unas exigencias condicionadas por las reglas del *marketing* no puedan ser satisfechas debidamente.

(32) Vid. al respecto de la determinación por las instituciones públicas de las necesidades generales. REICHARDT, *op. cit.*, nota 9.

(33) Apuntado en KOTLER, *op. cit.*, nota 5, *Nonprofit-Organisationen*, pp. 339.

(34) Cfr. YARWOOD, ENIS, *op. cit.*, nota 19, pp. 42 y ss.

El tema de la credibilidad de un *marketing* público ha de ser estudiado, sin embargo, bajo otros puntos de vista. Son justamente los programas públicos los que a menudo se ven ante exigencias muy diversas, fruto de intereses contrarios. Lo que supone, como consecuencia, que el resultado generalmente sólo podrá ser un compromiso y a veces sin ir más allá de un mero compromiso formal. La aplicación de *marketing* en estas situaciones induce en ocasiones, más que a resolver los conflictos planteados, a ignorarlos elegantemente (35).

Cuando se aplica la «comunicación a doble vía» —método que los expertos de *marketing* consideran especialmente efectivo— se puede crear un momento ciertamente problemático, pues a través de un diálogo aparente —siempre y cuando sea dirigido por profesionales— se puede llegar a disimular eficazmente la insuficiencia del programa estatal de prestaciones (36).

Partiendo de aquí, ya no hay más que un corto paso para llegar a la afirmación de que el *marketing* sólo sirve para manipular a los ciudadanos y hacer propaganda (37). Este argumento fue durante los años setenta objeto de discusión en la República Federal Alemana, a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 2 de marzo de 1977, sobre la *Öffentlichkeitsarbeit* (las actuaciones dirigidas al público) del gobierno federal (38). Esta sentencia determina, entre otras cosas, la prohibición a los órganos estatales de influenciar a los electores en sus decisiones mediante publicidad, u *Öffentlichkeitsarbeit*, cuando ésta iba más allá del límite propio de la publicidad electoral o de los informes meramente técnicos de producción o de resultado (39). La sentencia se basa fundamentalmente en que el gobierno federal había infringido con estas actuaciones dirigidas al público el principio democrático (art. 20 I, II, inciso 2, del GG) y el principio constitucional de igualdad de los partidos políticos en la campaña electoral (art. 21, inciso 1, art. 38 I, GG). El fallo de la sentencia se refería a que el gobierno, como un órgano constitucional neutral, tiene el deber de atender el bien común y no puede participar tomando partido en una campaña electoral. Esta idea alberga el temor a que el gobierno haga un

(35) Cfr. YARWOOD, ENIS, *op. cit.*, nota 19, pp. 43.

(36) Cfr. RAFFÉE, WIEDMANN, ABEL, *op. cit.*, nota 5, pp. 759 y ss.

(37) Cfr. C. B., WEINBERG, «Ethical Problems in Marketing Research», en C. H. LOVELOCK, WEINBERG, *Cases in Public and Nonprofit Marketing*, Palo Alto, 1977, pp. 115 y ss; R. R. LACCZNAK, R. F. LUSCH, P. E. MURPHY, «Social Marketing: Its Ethical Dimensions», en *Journal of Marketing*, 1979, pp. 29 y ss.

(38) *Vid. BVerfGE 44, 125.*

(39) Estará permitida aquella actividad dirigida al público que no exceda de los límites de la propaganda. Decisión que queda subrayada por la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 23 de febrero de 1983 (E 63,230). Claro que el hecho mismo de definir el citado límite es muy difícil y quedará sometido, en cada supuesto, a discusiones políticas controvertidas.

uso abusivo de todos sus medios de publicidad manipulando así, en una medida no justificable, a los ciudadanos (40).

La idea central concierne a los límites de las posibilidades de dirección del Estado y a determinar cuando puede peligrar el equilibrio de poder entre los diferentes elementos del sistema político administrativo y el principio de igualdad, derivados del principio de un Estado democrático (41). Si se exceden estos límites —y sobre ello ya han llamado la atención la mayoría de los jueces constitucionales, en concreto en torno a la actuación del gobierno federal dirigida al público durante los años setenta—, entonces el *marketing* pasaría a ser una técnica poco llamativa pero realmente eficaz de los gobernantes, sin que ello se pudiese legitimar constitucionalmente (42).

V. ANOTACIONES FINALES

En su consecuencia, el *marketing* público no puede desarrollarse desde una perspectiva microeconómica ni aplicarse simplemente a la Administración pública con meras adaptaciones terminológicas. Para que esta transferencia sea factible es preciso establecer la debida conexión con los principios —tan discutidos en las Ciencias Política y Administrativa— referentes a la regulación de comportamientos en los procesos de tomas de decisiones político-administrativas y la participación de los ciudadanos en tales procesos. Cabalmente en las investigaciones sobre la «Policy» (y en particular en los análisis de la problemática de la implementación) se ha llegado a unos resultados que aclaran bastante las posibilidades y formas de participación de los ciudadanos en las planificaciones públicas, así como los efectos de los distintos instrumentos de la actuación administrativa, entre los cuales se encuentran ciertamente en primer lugar las normas imperativas y prohibitivas, las autorizaciones condicionadas, las transferencias financieras, las subvenciones y la oferta de infraestructura, pero también las estrategias de influencia y convicción.

Resulta realmente sorprendente que en los estudios realizados sobre *marketing* público no se tenga prácticamente en cuenta la polivalente discusión sobre la dirección y participación en las actuaciones estatales. Siendo esto así, tampoco es de extrañar que, desde el punto

(40) En el voto particular del Magistrado del Tribunal Constitucional alemán ROTTMANN, *BVerfGE* 44, 125 (181 y ss.) este peligro no se considera tan grave y se concede al gobierno la posibilidad de poder exponer durante su período gubernativo el trabajo realizado y los resultados obtenidos.

(41) Cfr., por ejemplo, A. WINDHOFF-HÉRITIER, *Policy-Analyse*, 1987; H. WOLLMANN (editor), *Politik im Dickicht der Bürokratie*, 1979; MAYNTZ (editor), *Implementation politischer Programme I*, 180; ídem, *Implementation politischer Programme II*, 1983.

(42) Así, por ejemplo, MAYNTZ, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 1978, pp. 246 y ss.

de vista científico-administrativo, el intento de trasladar el *marketing* a la Administración pública ofrezca a veces un carácter un tanto misionario y en parte ingenuo. Si la ciencia del *marketing* quiere ofrecer nuevos conocimientos a la Administración pública, entonces deberá analizar todas las posibilidades y riesgos que entraña una dimensión de dirección y participación. Si se ignora ésto, el *marketing* público no pasará de ser un episodio —ciertamente interesante pero en definitiva irrelevante— dentro del juego científico de paradigmas.

Traducción: Julia NIETO KOENIG

