

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL MARKETING PÚBLICO. EL CIUDADANO COMO CONSUMIDOR DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

José Luis Vázquez Burguete (jose-luis.vazquez@unileon.es)¹

Pablo Gutiérrez Rodríguez (pablo.gutierrez@unileon.es)¹

María Purificación García Miguélez (mpgarm@unileon.es)²

Helena Maria Baptista Alves (halves@ubi.pt)³

¹ Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales – Universidad de León

² Facultad de Ciencias del Trabajo – Universidad de León

Campus de Vegazana s/n

24071-León

³ Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade da Beira Interior

Estrada do Sineiro s/n

6200 386-Covilhã (Portugal)

Nota biográfica:

José Luis Vázquez Burguete es Profesor T.U. de Comercialización e Investigación de Mercados y Director de la Cátedra Bancaja de Jóvenes Emprendedores en la Universidad de León, así como Presidente de la Asociación Internacional de Marketing Público y No Lucrativo (AIMPN/IAPNM) y Editor de la International Review on Public and Nonprofit Marketing (IRPNM). Pablo Gutiérrez Rodríguez es Profesor Contratado Doctor de Comercialización e Investigación de Mercados, y María P. García Miguélez es Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en esa misma Universidad. Helena Maria Baptista Alves es Profesora Titular de Marketing en la Universidade da Beira Interior (Portugal), Presidenta de la Sección Nacional de la AIMPN/IAPNM en Portugal y Editora Ejecutiva de la International Review on Public and Nonprofit Marketing.

Resumen:

El presente trabajo comienza por un análisis crítico de la evolución de las dimensiones pública y social en el desarrollo conceptual del marketing hasta su relativamente

reciente consolidación como campo específico de estudio y aplicación, distinguiendo a tal efecto la correspondiente secuencia de fases o etapas, así como indicando los paradigmas imperantes en cada una de ellas. Tras ello se procede a una delimitación conceptual del marketing público bajo un doble enfoque o punto de vista, de carácter restrictivo (marketing "del" sector público) o amplio (marketing "en" el sector público), y se analizan las particularidades del ciudadano como consumidor de la Administración, finalizando con diferentes conclusiones y consideraciones respecto a la potencialidad y perspectivas de futuro del campo de estudio.

Palabras clave:

Dimensiones pública y social del marketing; marketing público; marketing del sector público; marketing en el sector público; ciudadano.

1. Introducción:

Antes de proceder a investigar cualquier fenómeno o circunstancia conviene proceder a delimitarlo conceptual y metodológicamente, razón por la que el presente trabajo comienza por analizar las dimensiones pública y social en el desarrollo conceptual del marketing hasta su relativamente reciente consolidación como campo específico de estudio y aplicación, distinguiendo a tal efecto la correspondiente secuencia de fases o etapas, así como indicando los paradigmas imperantes en cada una de ellas.

Tras ello, y tomando como base la pluralidad de tipos o categorías de marketing a las que tales dimensiones han dado lugar en el momento actual, se procede a una delimitación conceptual del marketing público bajo un doble enfoque o punto de vista, de carácter restrictivo (marketing "del" sector público) y amplio (marketing "en" el sector público), respectivamente.

En base a todo lo anterior, en el cuarto apartado son analizadas las particularidades del ciudadano con vistas a su consideración como consumidor de las Administraciones Públicas y, finalmente, son planteadas diferentes conclusiones y consideraciones con respecto a la potencialidad y las perspectivas de futuro del campo de estudio.

2. La evolución histórica y el desarrollo conceptual de las dimensiones pública y social del marketing:

Diferentes esfuerzos han sido realizados de cara a establecer y caracterizar las diferentes fases o etapas que han marcado el desarrollo histórico de la disciplina del Marketing hasta el momento presente, partiendo de la idea común de que su evolución se encuentra significativamente ligada a la necesaria respuesta, primero de la Economía, y después de la Economía de la Empresa, a las circunstancias y las exigencias que les eran planteadas en cada momento por los mercados y los agentes que operan en los mismos.

Entre tales aportaciones pueden constatarse claras diferencias, tanto en el número como en la denominación de los períodos correspondientes, pero sí existe un acuerdo a la hora de situar en los inicios del siglo XX los orígenes del Marketing en cuanto disciplina científica. Más concretamente, se trata del momento en el que algunas universidades norteamericanas como Columbia, Harvard, Michigan y Wisconsin comenzaron a impartir cursos relacionados con lo que entonces se denominaban "*industrias distribuidoras*" y centrados en torno a cuestiones de distribución y ventas, comprendiendo aspectos como los de las instituciones mercantiles, la organización, los sistemas de ventas o la publicidad (Bartels, 1941, 1962, 1988).

Un acuerdo similar, aunque con mayores matices, tiene lugar en cuanto a ubicar hacia mediados de dicha centuria los primeros antecedentes formales sobre la posibilidad de ampliar el concepto y el ámbito de aplicación de las actividades de marketing, lo que posteriormente daría lugar en el último cuarto de siglo a la delimitación y expansión de campos de estudio concretos o ramas específicas dentro de la disciplina comercial.

De este modo, cabría también plantear –y cuando menos por analogía– la distinción de fases o etapas en el desarrollo de cada uno de los diferentes tipos de marketing a los que actualmente reconocen personalidad propia los autores y especialistas en la materia.

En tal sentido, y en el caso concreto del marketing público y el marketing no lucrativo, un precedente es un artículo de William L. Wilkie y Elizabeth S. Moore (2003), en el que ambos autores, partiendo de su propuesta genérica de cinco etapas

en la evolución histórica del Marketing¹ (el período de pre-Marketing y las cuatro grandes eras posteriores), caracterizan en términos generales cada período para posteriormente abordar de manera concreta la forma en que son considerados los aspectos o la dimensión social por parte de la ciencia comercial en cada uno de éstos.

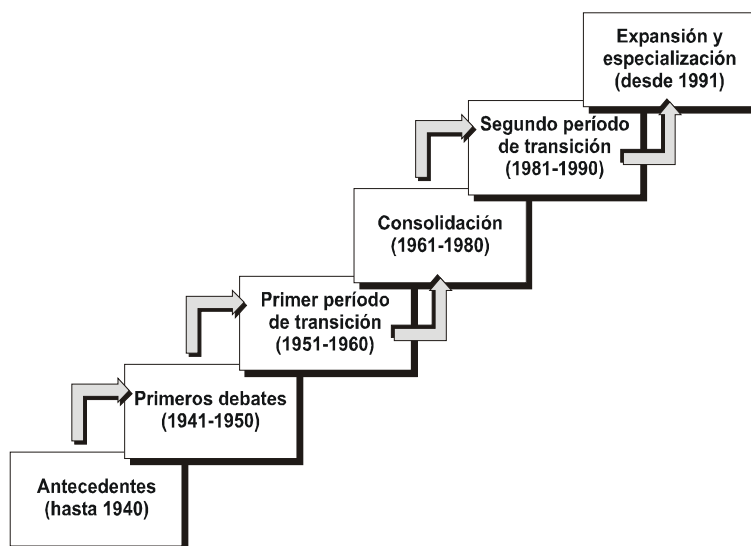
No obstante, y si bien es incuestionable el interés de ese trabajo bajo la óptica del marketing social y otras ramas del marketing a partir de éste desarrolladas, circunstancia a la que se une el atractivo de su carácter pionero, cabe asimismo plantearle el inconveniente de que se limita a adaptar o particularizar la evolución de un campo concreto de estudio de la disciplina comercial sin ir más allá en ningún momento del enfoque "*generalista*" o, lo que es lo mismo, sin plantearse en ningún momento la posibilidad de identificar y dotar de contenido a fases o etapas específicas y paralelas en el desarrollo del marketing social.

Mucho más específica es la propuesta de esquema cronológico planteada por Vázquez (2004), al estar dotada de una orientación particularizada para ver cuál ha sido la evolución del marketing público y no lucrativo hasta nuestros días.

Tal y como se puede apreciar en la Figura 1, en dicho esquema se considera la existencia de cuatro períodos principales y otros dos transicionales, lo que da como resultado un total de seis fases o etapas: "*antecedentes*", "*primeros debates*", "*primer período de transición*", "*consolidación*", "*segundo período de transición*", y "*expansión y especialización*".

Figura 1. Propuesta de esquema metodológico en relación con los períodos en la evolución histórica y el desarrollo conceptual del marketing público y no lucrativo.

¹ Según Wilkie y Moore (2003), la evolución histórica del marketing habría atravesado las cinco fases de "*pre-marketing*" (hasta 1900), "*búsqueda*" (1900-1920), "*formalización*" (1921-1950), "*cambio en el paradigma*" (1951-1980) e "*intensificación del cambio*" (desde 1981). Es una propuesta no demasiado extensiva en cuanto al número de períodos considerados, frente a otras más centradas en décadas, como la de Bartels (1988) –un referente utilizado incluso con mayor frecuencia–, o incluso la de Kerin (1996).



Fuente: Vázquez (2004: 12).

Asociados a dichos períodos cabe hacer referencia a *diferentes paradigmas*² (Cuadro 1): durante la etapa de los *antecedentes*, la "externalidad" (considerando lo público y lo social consecuencias externas de los intercambios comerciales); durante la de los *primeros debates*, la "secundariedad" (circunscribiendo el marketing al ámbito lucrativo y considerando sólo puntual y secundariamente aspectos públicos y/o sociales); durante el *primer período de transición*, la "generalidad" (estudiar las cuestiones centrales del marketing desplaza el interés de los aspectos sectoriales o particulares); durante la etapa de *consolidación*, la "ampliación" (aceptada la ampliación del ámbito de aplicación del marketing); durante el *segundo período de transición*, "lo no empresarial" (las dimensiones pública y social se integran en las aplicaciones del marketing no empresarial); y durante la etapa de *expansión y especialización*, la "pluralidad" (ampliándose los campos de especialización en dichas dimensiones).

Cuadro 1. Aspectos fundamentales en los diferentes períodos en la evolución histórica y el desarrollo conceptual del marketing público y no lucrativo.

Etapa	Paradigma	Aspectos fundamentales
Antecedentes	<i>Externalidad</i>	▪ Importancia de lo público y su papel en la Economía

² Como en Vázquez (2004), el concepto de "paradigma" se utiliza aquí en el sentido empleado en la obra de Thomas Kuhn, esto es, en tanto "marco de referencia que en un momento histórico permite interpretar los fenómenos", tal y como en nuestro caso serían las dimensiones pública y social del marketing.

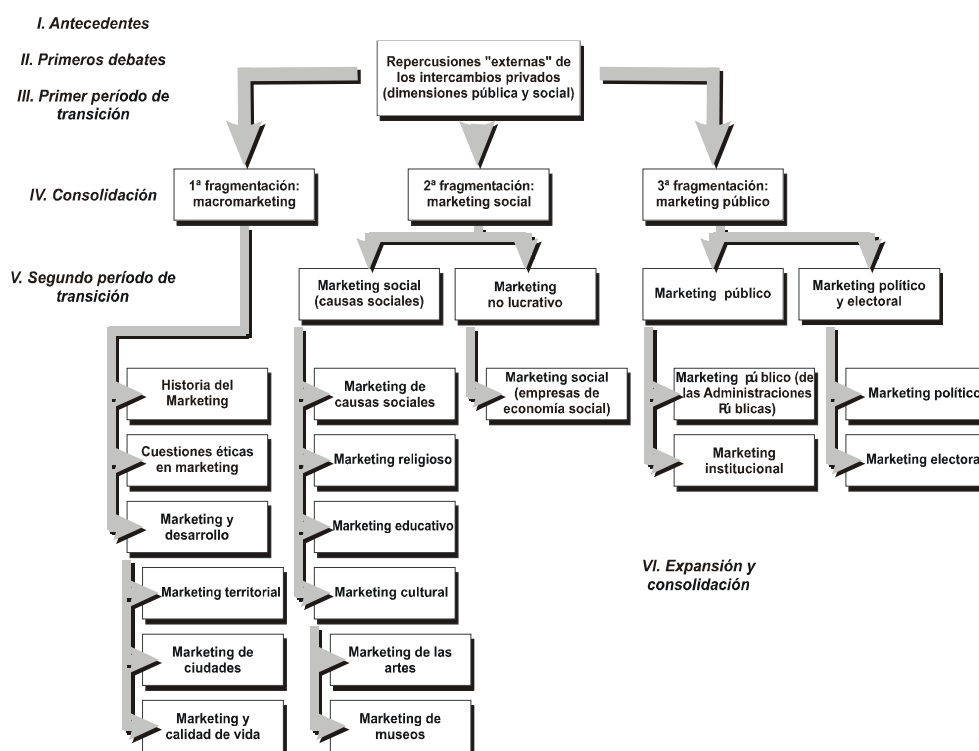
(hasta 1940)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dimensiones pública y social del marketing como parte de las políticas públicas y sociales ▪ Papel público regulador y facilitador de los intercambios en pro del beneficio social
Primeros debates (1941-1950)	<i>Secundariedad</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevalencia de las posturas "<i>tradicionales</i>", favorables a restringir el marketing al ámbito lucrativo y de los negocios ▪ Consideración secundaria de aspectos públicos y sociales, en función de las cuestiones económicas más relevantes ▪ Primeros partidarios de ampliar el ámbito de aplicación
Primer período de transición (1951-1960)	<i>Generalidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidación del cuerpo central de conocimientos del marketing ▪ Descenso relativo de la importancia concedida a las cuestiones sectoriales o particulares
Consolidación (1961-1980)	<i>Ampliación</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debate entre partidarios y detractores de ampliar el ámbito de aplicación del marketing, progresivamente favorable a estos últimos ▪ Tres grandes divisiones o fragmentaciones en los planteamientos tradicionales: surgen el macromarketing, el marketing social, y el marketing público
Segundo período de transición (1981-1990)	<i>Lo no empresarial</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especialización en el estudio del marketing con carácter general ▪ Descenso relativo de la importancia de los campos de estudio relacionados con lo público y lo no lucrativo ▪ Consideración de un marketing "<i>no empresarial</i>", subdividido en marketing social, no lucrativo, público, y político y electoral ▪ Conformación inicial de una infraestructura científica particular: primeros journals especializados e incremento del número de trabajos de entidad
Expansión y especialización (desde 1991)	<i>Pluralidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidación de la infraestructura científica particular: aumento del número de journals especializados, jornadas y eventos específicos, proliferación de trabajos relevantes, conformación de asociaciones especializadas ▪ Expansión y especialización de los campos de estudio del marketing público y no lucrativo

Fuente: Vázquez (2004: 10).

Particularmente como resultado de la progresiva expansión y especialización que viene teniendo lugar en relación con el estudio de las dimensiones pública y social del marketing en esta última etapa, en la actualidad puede decirse que existen

diferentes subramas o subcategorías que han ido siendo sucesivamente objeto de atención y, a partir de los subsiguientes desarrollos, adquirido personalidad propia de manera progresiva. Entre ellas, y junto a los campos de estudio relacionados con la historia del pensamiento comercial y las consideraciones éticas y en relación con el desarrollo económico y social presentes en el mismo, puede hablarse de macromarketing, marketing territorial, marketing de ciudades, marketing de causas sociales, marketing religioso, marketing educativo, marketing cultural, marketing de las artes, marketing de museos, marketing no lucrativo, marketing de empresas de economía social, marketing público, marketing institucional, marketing político, marketing electoral,... dentro de una lista que se amplía cada vez más³.

Figura 2. La evolución en la especialización y concreción de campos de investigación a lo largo de los diferentes períodos en la evolución histórica y el desarrollo conceptual en relación con las dimensiones pública y social de las actividades de marketing.



Fuente: Vázquez (2004: 28).

³ Ejemplo de lo cual es el concepto de "marketing socioambiental" introducido por Mier-Terán (2006) –a modo de categoría intermedia entre el marketing social y el marketing territorial, pero con un gran sesgo hacia las cuestiones relacionadas con el marketing y la calidad de vida–, o el mucho más reciente de "marketing fiscal", de Santos de Lima (2009), el cual se ubicaría como una subrama más del marketing público.

En paralelo, se ha venido conformando y consolidando una importante infraestructura científica especializada (incluyendo tanto publicaciones periódicas como eventos –ya específicos, o mesas o apartados en reuniones más generales–, asociaciones científicas o estudios y trabajos), si bien son múltiples las cuestiones objeto de debate o aún por resolver.

3. Delimitación conceptual. Marketing del sector público y marketing en el sector público:

Una revisión de la literatura existente al respecto lleva rápidamente a constatar cómo la mayor parte de las aportaciones que han tratado de definir el marketing público hasta el momento corresponden a autores estadounidenses y franceses. No obstante, puede verse asimismo cómo dichos autores no han destacado por ser muy prolijos a la hora de establecer una definición propiamente dicha, sino que más bien se han decantado por llevar a cabo aproximaciones de carácter descriptivo, delimitar su ámbito o campo de actuación, determinar analogías y diferencias con el marketing lucrativo "*tradicional*" según es concebido en las empresas privadas, establecer analogías y diferencias con otras ramas específicas del marketing, etc. (Vázquez y Placer, 2002).

Así las cosas, y de un modo general, los diferentes conceptos sobre el marketing público pueden ser clasificados en cuatro grandes grupos o apartados (Vázquez y Placer, 2000):

1. Definiciones en un "*sentido amplio*", estableciendo el concepto a partir de la delimitación de su campo de aplicación. Éste es el caso, por ejemplo, de la definición de Antoine (1992)⁴, quien contempla la posibilidad de aplicación del marketing público "*en las diversas instituciones públicas*", afirmación de la que cabe deducir que este autor está haciendo referencia tanto a empresas como a Administraciones,

⁴ En concreto, en el libro de Antoine (1992: 95) se puede leer textualmente que "*el marketing en la administración pública nos enseña a cimentar la oferta de las diversas instituciones públicas, a partir de las necesidades de los usuarios y de los administrados*".

únicamente con tal de que unas y/u otras se encuentren integradas dentro del sector público de actividad.

Otro tanto similar se puede decir de la definición de Chías (1995b)⁵, referida igualmente, y en un sentido asimismo amplio, a "*los procesos de intercambios públicos*", sin precisar de qué tipo o cuáles son las administraciones públicas que pueden tomar parte en ellos.

Finalmente, en este primer grupo de definiciones se encontraría la de Miquel et al. (1994)⁶, quienes comienzan, no obstante, por restringir el ámbito de aplicación del marketing público "*a las actuaciones de la Administración Pública*", para después ampliar ese mismo alcance al afirmar que también "*se incluyen [aquí] las acciones llevadas a cabo por las empresas de ámbito público [...] así como por aquéllas que siendo privadas gozan de un interés público*".

2. Definiciones en un "*sentido estricto*", estableciendo el concepto también a partir de la delimitación de su campo de aplicación, si bien ahora considerándolo desde un punto de vista más restringido. Todas las definiciones de este grupo, muy similares tanto en su forma como en su contenido (pues llegan incluso a emplear términos prácticamente idénticos) se caracterizan por limitar la posibilidad de aplicación del marketing público a las Administraciones Públicas, bien sea haciendo mención expresa de la exclusión del sector público empresarial que compite en el mercado con el sector privado (por ejemplo, Santesmases, 1996; o Esteban, 1997)⁷, o bien sin explicitar

⁵ Para este autor, el marketing público sería "*la ciencia de los intercambios públicos*" (Chías 1995b: 473).

⁶ Enlazando diversos fragmentos de texto, se hace alusión al marketing público como "*el tipo de marketing que se utiliza para referirse a las actuaciones de la Administración Pública en su amplia gama de servicios, como la sanidad, la educación o la justicia [...] Se incluyen [aquí] las acciones llevadas a cabo por las empresas de ámbito público, [...] así como por aquéllas que siendo privadas gozan de un interés público*" (Miquel et al., 1994: 154, 157).

⁷ Según Santesmases (1996: 886), el marketing público "*es una parte del marketing no empresarial que se circunscribe a las actividades de intercambio de las entidades públicas. No incluye, sin embargo, las actividades realizadas por las empresas de propiedad pública que compiten con el sector privado y persiguen la obtención de beneficios económicos*".

Por su parte, para Esteban (1997: 725), "*el marketing público comprende el conjunto de actividades relativas a las relaciones de intercambio que deben llevar a cabo los servicios públicos en orden a satisfacer las necesidades sociales. No incluye, sin embargo, las actividades realizadas por las empresas de propiedad pública que compiten con el sector privado y persiguen la obtención de beneficios económicos. En este apartado, por lo tanto, se integran las acciones de marketing de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles institucionales*".

dicha aclaración, por presuponerla subyacente (Hermel y Romagni, 1990; Martín, 1993; Periañez y Villalba, 1996; Ortigueira, 1998)⁸.

3. Definiciones "*científicas*" o, incluso, "*cientificistas*", en virtud de los términos empleados. Dentro de esta categoría, y junto a la definición de Coffman (1986), en relación con el "*catalizador bidireccional*" para la adaptación de los servicios a los deseos del público⁹, podría incluirse también aquí la segunda parte de la definición de Ortigueira (1998), referida al "*catalizador positivo*" o elemento "*favorecedor de las relaciones de intercambio*" en entidades y organizaciones públicas¹⁰.

4. Definiciones "*atípicas*", dado el carácter ciertamente "*peculiar*" con el que son utilizados los términos, o bien la orientación del sentido de las frases empleadas. Tal es el caso, por ejemplo, de la definición de Epstein (1991) quien, desde una óptica finalista –y en un sentido amplio– identifica el marketing público con la consecución del objetivo de atención real a los ciudadanos¹¹.

Igualmente finalista es la definición de Vela y Bocigas (1996)¹², si bien en esta ocasión –considerando un ámbito o punto de vista restrictivo– se ve al marketing público como el equivalente del logro de ciertas conductas en los ciudadanos (pagar más impuestos, conducir de manera responsable, evitar los incendios forestales, etc.).

⁸ En palabras de Hermel y Romagni (1990: 6), el marketing público sería "*el marketing de las diversas instituciones de las Administraciones Públicas [incluyendo los establecimientos públicos industriales y comerciales, y excluyendo las empresas públicas en competencia directa con el sector privado]*".

Para Martín (1993: 650), "*el marketing público comprende el conjunto de actividades relativas a las relaciones de intercambio que llevan a cabo los servicios públicos en orden a satisfacer necesidades sociales*".

Según Periañez y Villalba (1996: 540), "*el marketing de las Administraciones Públicas comprende el conjunto de actividades relativas a las relaciones de intercambio que lleva a cabo la Administración en orden a satisfacer las necesidades sociales*".

Por fin, y de acuerdo con Ortigueira (1998: 347), "*el marketing público [...] no es otra cosa que la manifestación del Marketing concebido como «ciencia del intercambio» en la esfera de los gobiernos y de las Administraciones Públicas de todo tipo. El marketing es un auténtico catalizador positivo, un «favorecedor» de las relaciones de intercambio, internas y externas, que se producen en la dinámica de cualesquiera entidades u organizaciones, en nuestro caso de carácter público*".

⁹ Concretamente, para este autor el marketing público es "*el catalizador bidireccional que posibilita el cambio en el diseño de los servicios públicos para su adaptación a los deseos del público*" (Coffman, 1986: 5).

¹⁰ Ver nota número 7.

¹¹ En palabras de este autor, el marketing público sería "*la estrategia del sector público que tiene como objetivo un servicio: Cómo hacer un uso eficaz de los escasos recursos disponibles para garantizar que las personas a las que se pretende atender están siendo realmente atendidas*" (Epstein, 1991: 35).

¹² Según Vela y Bocigas (1996: 17), "*también la Administración Pública, tanto la Administración Central como las administraciones regionales, autonómicas o locales, utilizan técnicas de marketing para conseguir que los ciudadanos paguen más impuestos, conduzcan con más cuidado, o eviten los incendios forestales*".

Otro ejemplo de concepción finalista y atípica del marketing público se puede ver en la definición de Chapman y Cowdell (1998: 40), autores que delimitan el concepto en su faceta o vertiente estratégica, considerando de manera simultánea un ámbito amplio de aplicación y el objetivo de lograr una doble finalidad (la primera de las cuales es la que resulta atípica con respecto al contenido de otras definiciones). En su opinión, el marketing público *"es la estrategia de las organizaciones del sector público que tiene por objeto tanto garantizar su propia supervivencia [en un entorno con cada vez mayor nivel de competencia con el sector privado] como la satisfacción de sus «clientes»"*.

Finalmente, también debería ubicarse dentro de esta categoría el *"fondo"* con que Kotler y Lee han planteado su reciente obra (en ausencia de una definición propiamente dicha), y para quienes *"el marketing resulta ser la mejor plataforma de planificación para un organismo público que quiere satisfacer las necesidades de los ciudadanos y proveer auténtico valor"* (Kotler y Lee, 2007: 18)¹³.

De entre las diversas consecuencias que pueden extraerse del análisis de las definiciones precedentes del marketing público, cabe destacar las tres siguientes (Vázquez y Placer, 2000):

a) Todas y cada una de las actividades de los diversos organismos y entidades públicas pueden ser consideradas como un *"producto"* que es en un momento dado objeto de algún tipo de intercambio y, por tanto, asimismo objeto de estudio del Marketing (Enis, 1981).

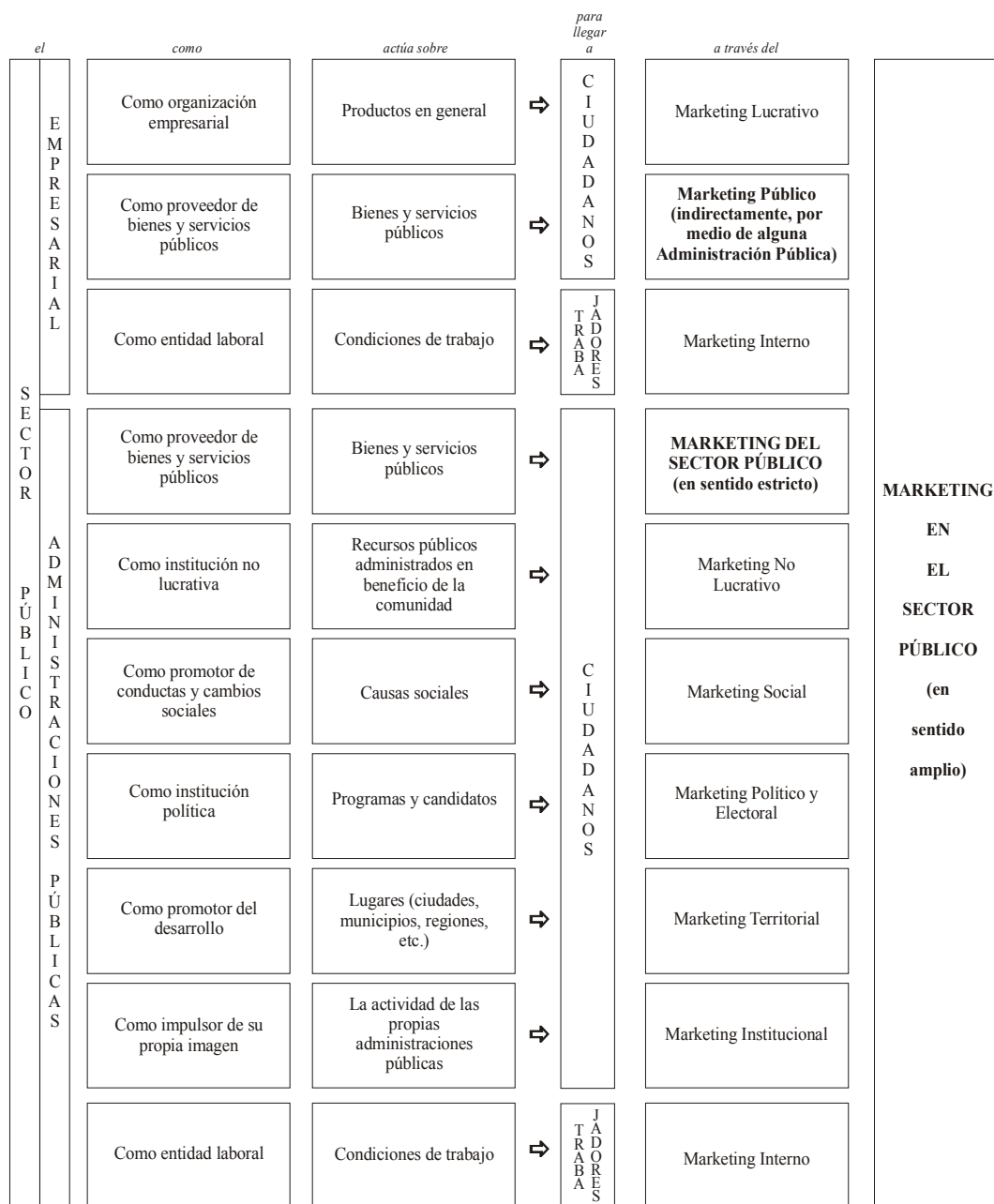
b) No obstante lo anterior, la aplicación de conceptos y técnicas de marketing en el sector público no equivale a aplicar marketing público, y así, al igual que ocurre con otros muchos conceptos dentro de esta disciplina, debería distinguirse entre un *marketing público en un sentido estricto* –restringido sólo a la actuación de las Administraciones Públicas–, y un *marketing público en un sentido amplio* –que, por el contrario, abarcaría en su totalidad el conjunto de actividades de cualesquiera organización o entidad pública, tanto de tipo empresarial como administrativo–.

¹³ Se trata del libro *"Marketing en el sector público. Todas las claves para su mejora"*. En él (y quizá contra todo pronóstico, dada la obra previa de los autores, mucho más proclive al establecimiento de definiciones y herramientas específicas) se plantea la aplicabilidad del marketing por extensión y como otra más de las herramientas del sector privado que pueden contribuir a mejorar el rendimiento del sector público, ilustrándolo con un buen número de ejemplos prácticos o casos de aplicación.

c) Como consecuencia de lo expuesto, cabe decir que estaríamos ante un *marketing público propiamente dicho* o *marketing del sector público*, aplicado a la provisión por parte de las administraciones públicas de bienes y servicios públicos a los ciudadanos, y ante un *marketing en el sector público* que, junto a lo anterior, incluiría también otros tipos o categorías de productos susceptibles de ser objeto de intercambio por parte de estas entidades administrativas o de otras organizaciones igualmente públicas. Este último concepto, mucho más amplio, se extendería de este modo hasta solapar su ámbito competencial con el de otras ramas del marketing, tales como el marketing interno, el marketing social, el marketing político y el marketing electoral, el marketing institucional, el marketing territorial, el marketing no lucrativo, y el marketing lucrativo o empresarial, todos ellos en cuanto que poseen aplicabilidad en el marco de la actividad pública (Vázquez, Placer et al., 2000: 228).

Tratando de sintetizar de alguna manera estas tres apreciaciones se plantea la Figura 3, en la que puede verse claramente la diferencia de amplitud existente entre las dos formas de concebir la aplicación de técnicas de marketing en el sector público que han sido aludidas. De ahí asimismo los dos subsecuentes enfoques alternativos que pueden tener lugar a la hora de abordar el estudio del marketing público: perspectiva "*estricta*" y "*amplia*".

Figura 3. El marketing público propiamente dicho o marketing del sector público y el marketing en el sector público, en tanto que perspectivas estricta y amplia de aplicación.



Fuente: Vázquez y Placer (2000: 19).

4. El ciudadano como cliente de la oferta de las Administraciones Públicas:

Delimitado (en un sentido estricto) el marketing público como el conjunto de prácticas de índole comercial llevadas a cabo por parte de las Administraciones Públicas para proporcionar a los ciudadanos productos que satisfagan las necesidades sociales, tal circunstancia conlleva la necesidad de que tengan lugar diferentes relaciones de intercambio para que aquéllas puedan cumplir adecuadamente su misión. En dichas relaciones, y cada una dentro de sus respectivos ámbitos

territoriales y competenciales, las entidades administrativas asumirán el papel de ofertantes, en tanto que los ciudadanos conformarán la demanda en ese mismo ámbito territorial y/o competencial. No obstante, y adoptando una óptica un poco más amplia, en los intercambios a los que se refiere el marketing público pueden considerarse como públicos finalistas y, por tanto, integrantes de la demanda (Chías, 1995a): i) cada ciudadano o individuo, en cuanto que persona física; ii) las familias, en cuanto que constituyen las agrupaciones sociales de primer nivel; iii) los grupos asociados sobre la base de intereses sociales o económicos; iv) las empresas; v) las organizaciones no gubernamentales; y vi) los ciudadanos que no residen habitualmente en el ámbito territorial y/o competencial, pero que temporalmente pueden convertirse en público finalista (turistas, viajeros por negocios, etc.).

Desde un punto de vista de marketing, ese conjunto de públicos (que jurídicamente serían todas las personas, físicas o jurídicas, de la sociedad) quedarían agrupados bajo el término "*cliente*", entendido éste como el destinatario o usuario final del producto. En ese sentido, el Institut Française des Sciences Administratives señalaba hace casi ya dos décadas que tal innovación en el vocabulario resulta muy clarificadora, por cuanto *"ya no se habla de sometidos, ni de administrados, sino de usuarios, de clientes, y hasta de ciudadanos, es decir, de personas a las que se reconocen sus derechos, que incluyen su opinión sobre el funcionamiento de los servicios [públicos], por estar asociados en mayor o menor medida a su gestión"* (IFSA, 1991: 9).

No obstante, también es cierto que una de las principales objeciones que habitualmente se han venido formulando a la aplicación y operatividad del marketing público es el hecho de no poder decir que las Administraciones (y el sector público en general) tengan clientes en el sentido estricto y primigenio de la palabra –es decir, de la forma en que los entendería el marketing "*tradicional*" del sector empresarial privado–, sino que en este caso la oferta de bienes y servicios estaría más bien orientada hacia una serie de sujetos o usuarios por medio de relaciones de jerarquía y desconociendo lo que es la competencia (Laufer y Burlaud, 1989). Con todo, la realidad muestra que esto no es siempre así, al no estar el concepto de cliente vinculado de manera esencial e ineludible a la existencia de un intercambio monetario, sino a la de cualquier tipo de intercambio (sea cual sea su contenido), y a la posibilidad de tomar parte o no en dicha relación.

De esta manera, la posibilidad de optar por tomar parte o no en una relación

por parte de las administraciones públicas y/o de sus públicos demandantes, va a traer consigo la existencia de cuatro posibles situaciones, ya explicitadas por Laufer y Burlaud (1989)¹⁴:

1. En la situación de "*sujeto*" el administrado no tiene la opción de entrar o no en la relación (pagar impuestos, cumplir las leyes, etc.) y tampoco las Administraciones Públicas tienen la opción de "*no administrar*" (pues deben percibir los impuestos, hacer cumplir las leyes, etc.). En esta situación, en la que no existe competencia entre el sector público y el sector privado, las Administraciones tendrán asuntos con los administrados, que serán esencialmente sujetos de deberes (aunque también les puedan asistir derechos). Para Fiorentini (1990) esta categoría recibiría el nombre de "*ciudadano-administrado*", haciendo hincapié en el hecho de que una oferta (pública) constituye la única opción posible de intercambio.

2. En la segunda de las situaciones, la de "*usuario*", el administrado sí tiene la opción de entrar o no en la relación (correos, transporte por ferrocarril, etc.), pero no así la correspondiente Administración (la cual, habiendo optado por ofrecer un servicio, debe garantizar su continuidad). El individuo puede optar por una oferta alternativa a la pública (mensajería privada, medios privados de transporte, etc.), razón por la que ya existe competencia. Fiorentini (1990) señala que, en tanto la entidad administrativa se orienta al mercado salvaguardando sus características institucionales públicas, el administrado (o "*ciudadano-usuario*", según su terminología) es esencialmente un sujeto de derechos (aunque pueda tener ciertas obligaciones, sobre todo si opta por participar en la relación de intercambio que le ofrece la alternativa pública).

3. En la tercera situación, la de "*cliente*", tanto administrado como Administración tienen la posibilidad de participar o no en la relación. En este caso, relativamente poco frecuente, la competencia es fuerte, el ciudadano ("*ciudadano-cliente*") puede escoger libremente entre opciones públicas y/o privadas (Fiorentini, 1990), convirtiéndose en sujeto de deseos y no estando obligado a consumir los productos públicos (como las

¹⁴ Si bien caben clasificaciones alternativas. Más detalle a este respecto puede verse en Gutiérrez (2006).

publicaciones del Patrimonio Nacional, los mapas del Instituto Geográfico, etc.).

4. En la cuarta situación es el administrado el que no puede optar por tomar parte o no en la relación, mientras que la Administración sí puede hacerlo (con lo que es la que decide, de hecho, si va a existir o no esa relación). La arbitrariedad pública es máxima, convirtiéndose el administrado en objeto o "*sujeto de poder*" de la Administración. Aunque los ejemplos al respecto pudieran quizá parecer paradójicos y poco frecuentes, el desarrollo del poder discrecional administrativo los hace mucho menos excepcionales de lo que tal vez deberían ser (como las actuaciones potestativas "*de oficio*").

A mayores de estas cuatro situaciones principales, no ha de olvidarse la posibilidad de que existan otras intermedias, tal y como se encarga de demostrar la realidad. Así podría hacerse referencia, por ejemplo, a la figura del "*usuario cautivo*", caso en el que el administrado es un usuario por derecho propio, pero la inexistencia de una competencia real limita o condiciona sus posibilidades de participar o no en la relación de intercambio con la Administración (como los trabajadores que carecen de vehículo propio y dependen de los transportes públicos para acudir a su trabajo, etc.).

Una segunda categoría intermedia tiene que ver con la situación, también relativamente frecuente, en que tanto administrado como Administración tienen la posibilidad de optar por participar o no en la relación, pero esta última ve limitadas sus posibilidades por las obligaciones a que le somete el servicio público, surgiendo la figura del "*usuario-cliente*". En tal caso, la competencia del sector privado puede llegar a ser considerable (hospitales públicos frente a clínicas privadas, colegios públicos frente a colegios privados, etc.), pudiendo dar lugar a una "*selección*" de usuarios-clientes, cuyos efectos podrían incluso llegar a ser en un momento dado contrarios al interés público que se presupone propio e inherente a los bienes ofrecidos o los servicios prestados.

Por otra parte, y desde el punto de vista de la legitimidad de la actuación administrativa, la existencia de todas esas situaciones permite aseverar que (Laufer y Burlaud, 1989):

a. Cuanto menor es la posibilidad de opción de los administrados, más fuerte es la legitimidad de la actuación de las Administraciones Públicas, al estar directamente fundamentada en el principio de soberanía de estas últimas. Como contrapartida, el riesgo de que se cuestione dicha legitimidad es asimismo más importante, puesto que el conflicto se convierte en el medio de ajuste natural en caso de potenciales discrepancias entre lo que los ciudadanos solicitan y lo que reciben de la Administración.

b. En cambio, cuanto mayor es la posibilidad de opción de los administrados, más débil es la soberanía administrativa, requiriéndose mayores esfuerzos de la entidad pública para conseguir unos mismos resultados. El riesgo de conflicto resultará menos probable, al ser normal que el administrado tienda a resolver las discrepancias que, en su caso, pueda tener con el contenido de la oferta pública simplemente desestimándola y acudiendo a las ofertas alternativas que le pueda proporcionar la iniciativa privada.

En la Figura 4, y a modo de resumen, se encuentran representadas tanto las cuatro situaciones principales y las dos intermedias en que se puede encontrar el administrado frente a las Administraciones Públicas, como los niveles de "*competencia*" (entre los sectores público y privado), "*legitimidad*" (de la actuación pública), y de "*riesgo de conflicto*" (entre los administrados y las Administraciones) asociados a cada una de tales situaciones.

Independientemente de la situación en que los administrados se encuentren ante las Administraciones, sus demandas pueden agruparse en cuatro grandes categorías (Borgonovi, 1993; Vázquez y Placer, 2000):

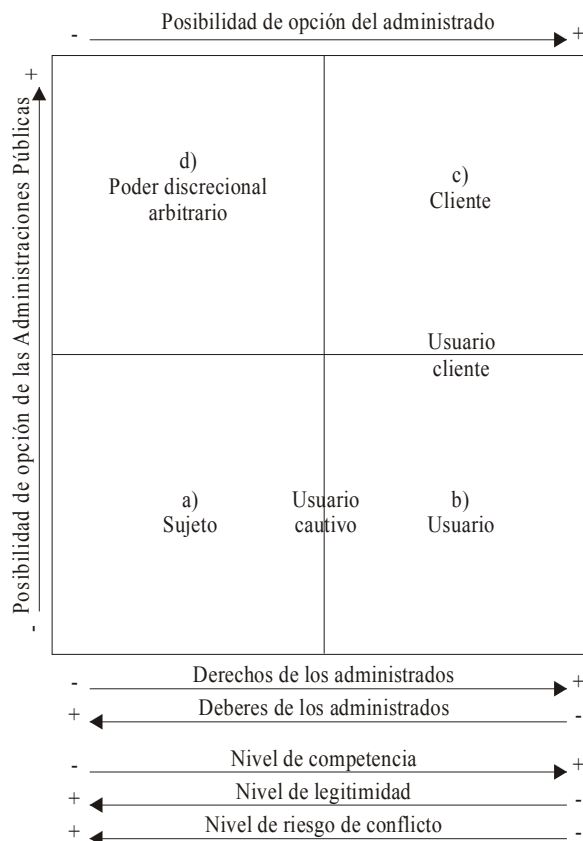
1. "*Demandas individuales*", cuando los administrados tienen la posibilidad de acceder individualmente a los bienes y servicios públicos.

2. "*Demandas colectivas*", cuando, por el contrario, es una colectividad o grupo de administrados la que va a recibir de forma indistinta los productos públicos.

3. "*Demandas socialmente organizadas*", cuando sólo son unos ciertos representantes organizados o seleccionados de entre los administrados los que van a beneficiarse de la oferta pública.

4. "*Demandas mixtas*", en el caso de que la colectividad solicite bienes o servicios públicos para unos ciertos individuos o grupos que se beneficiarán de los mismos de modo particular.

Figura 4. Las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos según la posibilidad de opción de unas y otros en cuanto a la decisión de participar o no en las relaciones de intercambio.



Fuente: Vázquez y Placer (2000: 36), en base a Laufer y Burlaud (1989) y a Fiorentini (1990).

En todo caso entran en juego en mayor o menor medida objetivos de utilidad individual y utilidad colectiva, si bien es esta última la que orienta la actividad administrativa y la que, en último caso, debe ser antepuesta o priorizada. Su

satisfacción se llevará a cabo a través de intercambios, principalmente de valores monetarios, de servicios, y de información (Chías, 1995a).

Cabe asimismo hacer referencia a la tipología o clasificación de las necesidades sociales. Para ello, de acuerdo con Bradshaw (citado en Laufer y Burlaud, 1989) y Mény y Thoenig (1992), pueden distinguirse las cuatro categorías siguientes (ver Figura 5):

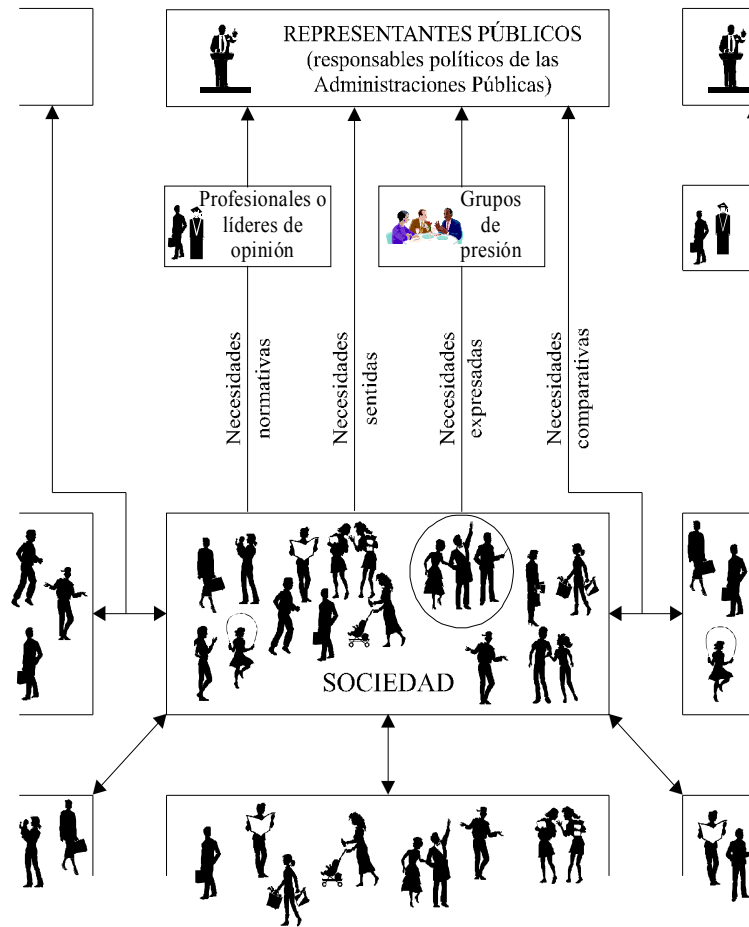
1. Las "*necesidades normativas*", reconocidas y definidas como tales por el juicio de valor profesionales o líderes de opinión (como puede ocurrir en materia de medicina o seguridad preventiva, educación, etc.), poniendo directamente en juego la legitimidad de quienes las definen como cauce para su expresión y concreción. Estos expertos actúan de acuerdo con sus propios valores, situándose en el lugar del público en general.

2. Las "*necesidades sentidas*", manifestadas en las actitudes, deseos y motivaciones de la población, que los especialistas (representantes públicos) se encargan de explicitar.

3. Las "*necesidades expresadas*", que suponen un paso "*más allá*" con respecto a las necesidades sentidas, al traducirse en acciones concretas (manifestaciones, inscripciones en listas de espera, firmas de manifiestos, etc.). Puede plantearse, con todo, un problema en caso de existir grupos sociales que renuncien a revelar sus demandas y necesidades frente a otros, más reivindicativos, que se constituyen en grupos de presión más o menos organizados. Asimismo debe considerarse la posibilidad de que las necesidades sean expresadas demasiado tarde (imposibilitando así la actuación preventiva).

4. Las "*necesidades comparativas*", que surgen como resultado de aplicar principios de igualdad tras contrastar las situaciones y los niveles de oferta de bienes y servicios públicos en diferentes países, regiones, grupos sociales, etc., actuando unos como ideales o ejemplos a seguir por parte de otros.

Figura 5. Las diferentes tipologías de las necesidades sociales.



Fuente: Vázquez y Placer (2000: 47), en base a Laufer y Burlaud (1989) y a Mény y Thoenig (1992).

5. Conclusiones:

A partir de lo expuesto en las páginas precedentes cabe extraer diferentes conclusiones en cuanto al marketing público y sus perspectivas de futuro como campo concreto de estudio. Sintéticamente podrían destacarse las siguientes:

- En primer lugar, que la consideración de aspectos públicos y sociales ha sido una constante por parte de la disciplina del Marketing (y aún antes de que ésta fuese considerada como tal, en la historia del pensamiento económico), incluso cuando ésta entendía expresa y exclusivamente los intercambios comerciales de finalidad lucrativa

como su campo de aplicación. No obstante, la importancia relativa de una y/u otra dimensión, o la intensidad de su estudio, no ha sido ni mucho menos siempre la misma en las diferentes corrientes de pensamiento de la disciplina.

– Tal es así, que resulta factible establecer una cronología evolutiva específica, en la que cada una de las fases o etapas se ve caracterizada por su correspondiente paradigma, así como por diferentes aspectos o cuestiones fundamentales que centraron sucesivamente los debates y estudios en cada momento.

– Resultado de una progresiva expansión y especialización en relación con dichas dimensiones pública y social del marketing, acompañada por la consolidación de una importante infraestructura científica especializada, en la actualidad puede decirse que existen diferentes subramas o subcategorías que han ido atrayendo sucesivamente la atención de los investigadores, dando lugar a los subsiguientes desarrollos hasta ir adquiriendo personalidad propia de manera progresiva.

– Entre estas categorías especializadas se encuentra el marketing público, marketing del sector público o, si se prefiere, marketing de las Administraciones Públicas. Éste debe ser considerado desde un punto de vista claramente específico, distinto de la simple o mera aplicación de otros tipos de prácticas comerciales en el ámbito público (marketing en el sector público).

– Muestra de tal especificidad es el análisis de la situación del administrado en su condición de cliente o destinatario de la oferta pública. Frente a la mayor homogeneidad relativa que suele caracterizar a esta figura en el ámbito privado, en los intercambios públicos cabe una amplia gama de situaciones, resultado de la posibilidad de opción de Administración y administrado a la hora de decidir tomar parte o no en la relación.

– Todo lo expuesto permite augurar un futuro prometedor para el marketing público, ya sea como campo de estudio para los investigadores, o ya como campo de

aplicación para los técnicos, dada tanto la demanda de este tipo de actuaciones (el objetivo de mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos no debería ser sino connatural a toda actividad pública), como la multitud de posibles cuestiones de debate y objeto de interés existentes, o la cantidad de desarrollos e investigaciones que aún restan por hacer.

– Finalmente, y no tanto como una conclusión, sino más bien como una consideración al respecto del futuro prometedor al que se acaba de hacer referencia, también debe advertirse sobre el peligro que puede derivarse de una excesiva fragmentación o una hiperespecialización en relación con los campos de estudio. Si se analiza la relación de tipos de marketing que era reflejada en la Figura 2, puede verse cómo la determinación de categorías no se ha visto acompañada (ni tiene por qué) por la delimitación estricta de áreas de investigación o campos de aplicación estancos, sino que, antes al contrario, cada vez son más y más perceptibles los solapamientos que se producen al tratar de vincular unas u otras ramas y subramas del marketing con los sectores económicos de referencia (público, privado, y tercer sector o de economía social), así como las prácticas comerciales que, simultánea e indistintamente pueden ser catalogadas en una u otra categoría (dicho en otras palabras, lo que se está haciendo al establecer diferentes tipos de marketing no es tanto *"completar"* una clasificación de tipologías mutuamente excluyentes, sino más bien introducir denominaciones que permitan identificar y referir actividades de marketing llevadas a cabo en contextos o situaciones concretas).

Asimismo en relación con el riesgo de excesiva fragmentación, equiparado por algunos a *"una fuerza poderosa y quizá irresistible"* que puede llevar a los investigadores a centrar excesivamente sus esfuerzos en el desarrollo de metodologías e instrumentos comerciales específicos para cada categoría o tipo de marketing, y por muy sugerente que esto pudiera resultar, cabe también advertir del peligro de dispersión del cuerpo de conocimientos central de la disciplina. En realidad, la mayor parte de las veces no se trata tanto de llegar a desarrollos de carácter específico, como de efectuar aplicaciones o adaptaciones correctas de los planteamientos generales del Marketing en función de las particularidades que puedan presentarse en cada situación o contexto particular.

6. Bibliografía:

- Bartels, Robert. 1941. Marketing literature: development and appraisal. Tesis Doctoral. Ohio State University
- Bartels, Robert. 1962. The development of Marketing thought. Homewood (Illinois): Irwin
- Bartels, Robert. 1988. The history of Marketing thought. 3ª ed. Columbus: Publishing Horizons
- Borgonovi, Elio. 1993. Appunti alle lezioni di Elio Borgonovi. CUSL.
- Chapman, David, y Theo Cowdell, 1998. New public sector marketing. London: Financial Times Management / Pitman Publishing
- Chías Suriol, Josep. 1995a. Marketing público. Por un gobierno y una administración al servicio del público. Madrid: McGraw-Hill
- Chías Suriol, Josep. 1995b. "Una teoría general del marketing público", en Comité Científico del VII Encuentro de Profesores Universitarios de Marketing, ed., VII Encuentro de Profesores Universitarios de Marketing. Marketing y nuevas tecnologías. El consumidor del 2010. Madrid: ESIC
- Coffman, Larry L. 1986. Public sector marketing: a guide for practitioners. New York / Toronto: John Wiley & Sons
- Enis, Ben M. 1981. "Governments as marketers: issues of management and public policy", en Michael P. Mokwa y Steven E. Permut, eds., Government marketing: theory and practice. New York: Praeger Publishers
- Epstein, Joyce. 1991. Servicios públicos: trabajar para el consumidor. Dublín: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (trad. de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas)
- Esteban Talaya, Águeda, dir. 1997. Principios de Marketing. Madrid: ESIC
- Fiorentini, Giorgio. 1990. Amministrazione Pubblica e cittadino: le relazioni di scambio. Roma: Editoriale Giuridiche Economiche

- Gutiérrez Rodríguez, Pablo. 2006. Estrategias de marketing y medición de la calidad de los servicios públicos. Estudio empírico en el ámbito de los Gobiernos Locales. Universidad de León
- Hermel, Laurent, y Patrick Romagni. 1990. Le marketing public. Une introduction au marketing des Administrations et des organisations publiques. Paris: Economica
- Institut Française des Sciences Administratives (IFSA). 1991. L'évolution des rapports entre l'Administration et les usagers. Paris: Economica
- Kerin, Roger A. 1996. "In pursuit of an ideal: the editorial and literary history of the Journal of Marketing". Journal of Marketing 60(1): 1-13
- Kotler, Philip, y Nancy R. Lee. 2007. Marketing en el sector público. Todas las claves para su mejora. Madrid: Pearson Educación
- Laufer, Romain, y Alain Burlaud. 1989. Dirección pública: gestión y legitimidad. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- Martín Armario, Enrique. 1993. Marketing. Barcelona: Ariel
- Mény, Yves, y Jean Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. Barcelona: Ariel
- Mier-Terán Franco, Juan José. 2006. Marketing socioambiental: una propuesta para la aplicación del marketing social al campo medioambiental. Tesis Doctoral. Universidad de Cádiz
- Miquel Peris, Salvador, Alejandro Mollá Descals, y José Enrique Bigné Alcañiz. 1994. Introducción al Marketing. Madrid: McGraw-Hill
- Ortigueira Sánchez, Manuel. 1998. "Marketing público: la imagen de Portugal en España", Revista do Instituto Superior Politécnico Portucalense, edição especial: 345-357
- Periañez Cañadillas, Iñaki, y Francisco Javier Villalba Merlo. 1996. "Consideraciones sobre la aplicación del marketing en las Administraciones Públicas", en Teodoro Luque Martínez, ed., La empresa en una economía globalizada: retos y cambios. Málaga: Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa (AEDEM)
- Santesmases Mestre, Miguel. 1996. Marketing. Conceptos y estrategias. 3ª ed. Madrid: Pirámide

- Santos de Lima, Albertina. 2009. Una contribución al marketing social y a la educación fiscal en Brasil. Análisis a través de casos múltiples. Tesis Doctoral. Universidad de Extremadura
- Vázquez Burguete, José Luis. 2004. "Pasado, presente y futuro de las dimensiones pública y social en el desarrollo conceptual del marketing", *International Review on Public and Nonprofit Marketing* 1(1): 9-34
- Vázquez Burguete, José Luis, y José Luis Placer Galán. 2000. Cinco temas de introducción al marketing público. León: J.L. Vázquez y J.L. Placer editores
- Vázquez Burguete, José Luis, y José Luis Placer Galán. 2002. "Delimitación desde un punto de vista conceptual del marketing público, el marketing no lucrativo y otras ramas del Marketing directamente relacionadas", en José Luis Vázquez Burguete, José Luis Placer Galán, eds., *I jornadas internacionales de marketing público y no Lucrativo*. León: Universidad de León
- Vázquez Burguete, José Luis, José Luis Placer Galán, Pablo Gutiérrez Rodríguez, y Ángel Darío Jiménez Sáez, 2000. "Aplicabilidad de las prácticas de marketing interno en el ámbito de las Administraciones Públicas", en *X jornadas luso-espanholas de gestão científica. Gestão XXI: futuro e perspectivas*. Faro: Universidade do Algarve
- Vela García-Noreña, Carmelina, y Olga Bocigas Soler. 1996. *Fundamentos de Marketing*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas
- Wilkie, William L., y Elizabeth S. Moore. 2003. "Scholarly research in Marketing: exploring the «4 Eras» of thought development", *Journal of Public Policy & Marketing* 22(2): 116-146