

IV. POLÍTICAS LOCALES DE CONSUMO PARA SUPERAR EL IDEAL HIPERCONSUMISTA*

Ramon Canal

¿De dónde venimos? Sociedad de consumo, consumerismo y protección del consumidor

El consumo es un hecho necesario e inherente a la vida. Todas las personas tienen necesidades fundamentales que deben ser cubiertas para garantizar su supervivencia y su bienestar. Ahora bien, tanto el rango establecido entre dichas necesidades, como sobre todo el coste y la forma de satisfacerlas, pueden variar notablemente y configurar modelos distintos de sociedad, como de hecho hemos conocido a lo largo de la historia.

La revolución científica e industrial iniciada en Gran Bretaña a finales del siglo XVIII abrió una larga etapa de innovación tecnológica y de crecimiento de la producción y de la renta que, a su vez, propiciaron un aumento continuado del consumo, en cantidad, calidad y diversidad. A pesar de los reveses sufridos en fases de crisis y de conflictos bélicos, así como de las pautas estructurales de desigualdad (de clase, territoriales, étnicas, de género) propias del sistema de producción capitalista, las sociedades occidentales fueron configurándose, cada vez más, como sociedades llamadas «de consumo»; es decir, como sociedades en las cuales el consumo de bienes y servicios comercia-

* Este capítulo es fruto de la investigación encargada por el Área de Salud Pública y Consumo de la Diputación de Barcelona, editada en: Brugué, Q., Canal, R. y Marquilles, B. (2010): «Informe sobre les polítiques locals de consum a la província de Barcelona (1999-2008)», Diputació de Barcelona, Col. Documents de Treball, Sèrie Desenvolupament Econòmic 11.

lizados —cada vez más intenso y extenso— juega un papel central, estructurador de la vida de las personas y las comunidades.

El modelo de sociedad de consumo alcanzó su céñit en la segunda mitad del siglo XX, en paralelo con el desarrollo del llamado Estado de bienestar. Junto al seguro frente a las situaciones de riesgo social y el despliegue de servicios públicos en ámbitos esenciales como la educación y la sanidad, aparece el compromiso de los poderes públicos hacia la protección de los ciudadanos en tanto que consumidores de bienes y servicios. Hablamos de protección frente a posibles abusos por parte de los productores y/o vendedores, ya sea por la comercialización de productos defectuosos o fraudulentos, la imposición de condiciones abusivas, el uso de cláusulas ocultas u otras malas prácticas.

En un contexto de amplísimo consenso social en torno al consumo no resulta extraño que el término inglés *consumerism* sea utilizado tanto para designar el apoyo al consumismo como forma de vida, como al movimiento social nacido para defender los derechos de los consumidores. El «consumismo» enfatiza la relación directa entre el consumidor individual y el proveedor, y su objetivo no es otro que empoderar al consumidor, a partir de la defensa de sus derechos y de la imposición de determinados deberes en la parte oferente, ya sea productora o comercial. Todo ello presupone la implantación de organismos, normativas, programas y servicios que garanticen que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos como consumidores, en forma de protestas, reclamaciones o denuncias.

En España, el mandato constitucional de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios y proteger la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos (Artículo 51 CE) determina un conjunto de competencias en materia de consumo que son ejercidas, esencialmente, por las comunidades autónomas. No obstante, la legislación estatal de régimen local reconoce a los municipios el derecho a actuar de forma complementaria en materia de defensa de los consumidores y usuarios (Art. 25.g. Ley 2/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local), pudiendo contar para ello con la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las respectivas diputaciones provinciales.

A finales de los años ochenta se inició el despliegue de las políticas locales de consumo, cuyo mayor exponente fueron las oficinas locales

de información y atención al consumidor, dotadas de una doble finalidad: 1. Informar y orientar a los consumidores sobre el ejercicio de sus derechos. 2. Recibir denuncias y reclamaciones de los consumidores para remitirlas a las entidades u organismos correspondientes. Se trata, esencialmente, de una política anclada en el paradigma consumerista. Una política que, por lo demás, no ha sido ni de las más prioritarias ni de las más visibles en la inmensa mayoría de municipios, si bien es cierto que el interés por ella ha ido creciendo progresivamente.¹

¿Hacia dónde vamos? Exacerbación, crisis y cuestionamiento de la sociedad del hiperconsumo

En el último tramo del siglo XX, el modelo de sociedad de consumo se vio alterado por dos líneas de cambio simultáneas pero prácticamente opuestas.

- Por un lado, las corrientes ideológicas y políticas neoliberales, defensoras de una política económica de la oferta que, a la vez que aboga por una drástica reducción del gasto público, ensalza un consumismo privado desprovisto de cualquier consideración social. La pérdida de poder adquisitivo de amplias capas sociales, asociada a la reducción de ayudas públicas y a la contención salarial, se intenta compensar mediante una reducción de la carga fiscal y, cada vez más, mediante la expansión del crédito.²
- Por otro lado, en algunos sectores sociales se va tomando conciencia del peligro de agotamiento de los recursos naturales y de deterioro ambiental irreversible que conlleva el modelo económico vigente. Si hasta los años sesenta-setenta el ideal normativo fue conseguir el máximo consumo posible para todos, y la misión de la política proteger a los consumidores de las empresas, a partir de entonces emerge la visión alternativa del máximo consumo compatible con la sostenibilidad social y ecológica.

1. Entre 1999 y 2008 los municipios de la provincia de Barcelona con concejalía de consumo pasaron de 36 (11,6%) a 88 (28,3%).

2. Algunos autores consideran el sostenimiento de la demanda agregada a través del crédito hipotecario y de consumo a particulares una especie de «keynesianismo privatizado» (Crouch, 2008).

Durante años estas dos líneas de pensamiento corren paralelas, a pesar de encuentros ocasionales facilitados mediante el uso (y abuso) del concepto «desarrollo sostenible». En términos generales, el ideal *hiperconsumista* (Lipovetsky, 2007; Bauman, 2007) se impone y llega a casi todos los estratos sociales. El caso de España es especialmente significativo: Tras encadenar una larga década (1996-2007) de crecimiento del consumo privado a una media del 4% anual, la imagen de una prosperidad sin fin conquista el imaginario colectivo, a pesar de la persistencia de las desigualdades sociales y de la precarización del trabajo.

Pronto supimos que la imagen estaba trucada, y que buena parte de lo consumido se había pagado a precios hinchados y a cuenta del futuro. Además, poco se había hecho para abordar las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza. Aún estamos conociendo y comenzando a asumir los efectos colaterales de esta monumental huída hacia delante. Y no hay un consenso en el interior de las élites políticas, económicas ni incluso académicas sobre el rumbo a seguir para recuperar el país. Ante una economía en situación crítica por sobreendeudamiento y pérdida de competitividad no queda claro si la prioridad es consumir o ahorrar, si mantener las pautas de consumo o cambiarlas radicalmente. La incertidumbre y la potencia de los intereses que están en juego sitúan a la política de consumo en un mapa ideológico y político de alta complejidad, que en muchos casos atraviesa los campos políticos tradicionales.

En todo caso parece claro que la crisis está modificando el significado del consumo en amplias capas sociales,³ lo que a su vez podría impulsar transformaciones de muy amplio calado. Se abre pues una ventana de oportunidad para una nueva política de con-

3. Los expertos en márketing nos ponen en la pista sobre las grandes tendencias. «... els consumidors de les generacions que ara tenen a partir dels 25 anys seran ni-ni en el futur. Ni renda per gastar, ni crèdit que vulguin demanar. Anar tirant i qui dia passa any empeny (...) Ens haurem d'inventar una economia que no es basi en el creixement individual del consum (...). Les estratègies de màrketing de les empreses es trobaran amb la pitjor de les parets: la indiferència d'uns ciutadans per als quals la promesa de la felicitat a través del consum ha fracassat estrepitosament»: (Galí, J.M.: «S'acosta el consumidor ni-ni-ni-ni», diario *ARA*, suplemento *ARA Emprenem*, 26 de febrero de 2012, p. 12).

sumo, también en el ámbito local, cuyas bases intentaremos situar en los próximos apartados. Los poderes públicos no pueden eludir su responsabilidad a la hora de pilotar estos cambios. Sus estrategias de respuesta —o la ausencia de las mismas— suponen siempre una determinada priorización de valores.

Criterios básicos para la reconfiguración de las políticas locales de consumo

Redefinición del problema

Para abordar correctamente un problema es necesario partir de una definición del mismo que tenga en cuenta todos sus aspectos esenciales. En este sentido, consideramos que actualmente el consumo como problema presenta cuatro dimensiones claramente diferenciadas:

1. El problema se origina por la dificultad de acceder al consumo de determinados bienes y servicios considerados básicos (alimentos, vivienda, sanidad, educación, transporte, entre otros) por parte de determinados individuos o grupos sociales. Aunque podríamos considerarlo el problema más grave en cuanto al consumo, normalmente no se lo vincula con la política de consumo *strictu sensu*, sino con la política económica o con la política social. Entre las causas del problema podemos destacar la desigualdad en la distribución de la renta y las restricciones en el acceso al crédito. Sus consecuencias son, principalmente, la pobreza y un bajo nivel de desarrollo humano.
2. El problema se origina cuando determinados proveedores de bienes y servicios hacen cosas que pueden resultar perjudiciales para los consumidores, bien sea escatimando en cantidad o calidad del producto, o engañando sobre sus características, o imponiendo cláusulas abusivas, o incumpliendo los compromisos de garantía, o no aportando información relevante, etc. El problema es definido como la desprotección del consumidor, causada por una asimetría de poder entre empresas y consumidores. La principal consecuencia de esta desprotección, además de una pérdida tangible de calidad de vida, es la desconfianza hacia las empresas y el sistema económico

en su conjunto, lo que puede resultar muy disfuncional para el sistema.

3. El problema se origina porque los ciudadanos no disponen de suficiente información (porque no la buscan, o porque no es fácilmente accesible) ni reflexionan suficientemente sobre los principales aspectos a considerar en el momento de consumir determinados bienes y servicios, o sobre los beneficios y/o perjuicios individuales que les pueden reportar determinadas prácticas de consumo. El problema es definido como la falta de racionalidad individual (económica) del consumidor, causada por el crecimiento de la oferta y de la complejidad tecnológica y funcional de los bienes y servicios disponibles para el consumo, así como por las (malas) prácticas de la publicidad. La consecuencia de todo ello es un despilfarro de los recursos personales, a través de un consumo irracional (se consume demasiado, o demasiado caro, se pierden oportunidades, etc.).
4. Finalmente, podemos considerar que el problema se origina cuando los ciudadanos no obtienen suficiente información ni reflexionan suficientemente sobre las implicaciones colectivas de sus actos individuales de consumo, especialmente de las externalidades de tipo económico, social y medioambiental, positivas o negativas, que pueden generar. Estos impactos también pueden acabar revirtiendo, lógicamente, en el propio consumidor, ya que este también forma parte de la sociedad. La falta de racionalidad colectiva del consumidor, que hasta ahora ha resultado bastante funcional para el modelo de sociedad consumista, tiene como consecuencia una fuerte reducción de la calidad de vida a medio y largo plazo, por el deterioro progresivo de las condiciones sociales y medioambientales.

Podemos situar las cuatro dimensiones en la confluencia de dos variables clave: individual frente a colectivo y material frente a inmaterial.

- Por un lado, hay problemas que siguen una lógica individualista: suelen afectar a los individuos en tanto que tales y difícilmente llegan a ser planteados como problemas colectivos o sociales. En este espacio se encuentran la desprotección del consumidor y

la falta de racionalidad individual en el consumo. Otros, por el contrario, habitualmente son planteados más como problemas colectivos, de la comunidad. Nos referimos aquí a la dificultad de acceso al consumo básico y a la falta de racionalidad colectiva en el consumo.

- En cuanto a la segunda variable, es más compleja y necesita cierta aclaración: un problema «material» es aquel que se resuelve, normalmente, con la (re)distribución de derechos y/o de recursos, ya sean rentas, subvenciones, indemnizaciones, etc. Un problema inmaterial, por el contrario, es aquel que precisa para su resolución cambios en la conciencia, los valores y las actitudes.

TABLA 1
LAS DIMENSIONES DEL CONSUMO COMO PROBLEMA

| | Material (problema de recursos) | Inmaterial (problema de valores, ideas y actitudes) |
|----------------|--|---|
| Comunitarismo | 1. Dificultad de acceder al consumo | 4. Déficit de racionalidad colectiva |
| Individualismo | 2. Desprotección del consumidor | 3. Déficit de racionalidad individual |

Fuente; elaboración propia.

Redefinición de los objetivos

Los ciudadanos cada vez son más conscientes de sus derechos como consumidores, pero también son cada vez más los que saben que sus actos de consumo les otorgan poder; un poder que individualmente es escaso pero que colectivamente puede llegar a ser imparable. Se ha trabajado mucho para conseguir que los consumidores fueran conscientes de sus derechos. A partir de ahora habrá que trabajar, también, para que sean conscientes de su poder y de la responsabilidad que ello implica. Los consumidores deberían conocer y aceptar que, de una forma u otra, sus derechos como consumidores están vinculados con los derechos de los demás consumidores, con los

derechos de los productores y con los derechos de las generaciones futuras, empezando por la de sus propios hijos.

**TABLA 2
TRES IDEAS CLAVE PARA REENFOCAR
LAS POLÍTICAS DE CONSUMO**

| | Material | Inmaterial |
|--|---|---|
| Comunitarismo | + acceso al consumo | + racionalidad colectiva |
| 1. Cuestionar el individualismo, reforzando lo comunitario |  |  |
| Individualismo | + protección formal al consumidor | + racionalidad individual |
| | Material | Inmaterial |
| Comunitarismo | + acceso al consumo | + racionalidad colectiva |
| 2. Cuestionar el materialismo, reforzando lo espiritual |  |  |
| Individualismo | + protección formal al consumidor | + racionalidad individual |
| | Material | Inmaterial |
| Comunitarismo | + acceso al consumo | + racionalidad colectiva |
| 3. Del énfasis en los derechos al énfasis en el poder |  |  |
| Individualismo | + protección formal al consumidor | + racionalidad individual |

Fuente; elaboración propia.

Si la austeridad se plantea como un juego de suma cero, con ganadores y perdedores, pero manteniendo los mismos patrones de consumo, solo aportará dolor. En cambio, si se plantea como una oportunidad para desprenderse del peor lastre acumulado en la época hiperconsumista y centrarse en lo esencial para el buen vivir, es probable que la adaptación hacia modelos de consumo responsable y sostenible pueda salir adelante con la intensidad y la rapidez que necesitamos para garantizar la viabilidad de las sociedades humanas a largo plazo.

Por todo ello, frente a la triple crisis (económica, ecológica, sociopolítica), creemos que las políticas de consumo deberían enfocarse a partir de tres ideas clave:

1. Cuestionar el individualismo, reforzando las respuestas comunitarias.
2. Cuestionar el materialismo, reforzando el cambio de valores, ideas y actitudes.
3. Trascender los derechos del consumidor para reforzar el *poder* de un consumidor responsable e informado.

Este planteamiento no implica negar ni el individuo, ni las necesidades materiales, ni los derechos de la ciudadanía, pero pone el énfasis en aquello que más nos falta actualmente para llegar a una situación de equilibrio. Necesitamos un consumidor que también ejerza activa y conscientemente de ciudadano, para avanzar hacia modelos de producción, distribución y consumo más sostenibles en todos los sentidos.

Puede parecernos una visión un punto romántica, o decididamente utópica, pero la magnitud de los problemas no admite rebajas en el nivel de ambición. Si lo conseguimos ¿qué aspecto podría tener tal futuro? El informe «Cities of the Future», publicado por la Unión Europea, nos da algunas pistas:

New consumption patterns have been adopted in 2050. Convenience stores have relocated throughout the cities and malls have vanished from city outskirts. Weekly fruit and vegetable markets have experienced a boost. Specialised stores can be found in city centres, and much of the market for household equipment is found online.

Logistics have been improved: mail delivery is purely electronic, but goods delivery has expanded while car use diminishes. Agricultural land is used to produce not only food, but also materials and energy. Meat production has decreased while vegetarian and low meat diets have increased. (European Union: 2011: 43)

Redefinición de los contenidos

Para abordar problemas complejos y plantearse objetivos políticos ambiciosos las políticas públicas deben ser capaces de plantear respuestas de tipo muy diverso, reactivas, preventivas y estratégicas,

**TABLA 3
POLÍTICAS PÚBLICAS REACTIVAS, PREVENTIVAS
Y ESTRATÉGICAS**

| Variables | Políticas reactivas | Políticas preventivas | Políticas estratégicas |
|---|--|--|--|
| Finalidad | Dar respuestas inmediatas para detener, reducir y / o resarcir los daños causados por un problema que no se ha podido evitar | Prevenir un problema potencial ya conocido, antes de que se convierta en un problema real y pueda causar daños | Generar escenarios sociales e institucionales que impidan o reduzcan fuertemente la probabilidad de que un problema emerja |
| Perspectiva temporal | Corto plazo | Medio plazo | Largo plazo |
| Evaluación | Asequible | Compleja | Muy compleja |
| Implicación de otros sectores sociales | Mínima | Necesaria en muchos casos | Imprescindible |
| Transformación de la realidad | Superficial: se corrigen momentáneamente los aspectos no deseados del problema | Más profunda pero frágil: cambian los comportamientos expresados | Completa: cambian las mentalidades y las estructuras |
| Principales ventajas | Simplicidad, rapidez, evaluabilidad | Debilitamiento de las causas del problema | Resolución o transformación del problema |
| Principales inconvenientes | No resuelven el problema | Alto coste, posibles efectos colaterales | Complejidad, resultados a largo plazo |

Fuente; elaboración propia.

TABLA 4
PROBLEMAS, INSTRUMENTOS Y POLÍTICAS DE CONSUMO

| Problema | Políticas reactivas | Políticas preventivas | Políticas estratégicas |
|--|--|--|---|
| Dificultad de acceso al consumo básico | Ayudas puntuales (vales o cheques) para la adquisición de bienes básicos Apoyo a las entidades de asistencia social. Medidas fiscales progresivas: exenciones IRPF a rentas bajas, tipos de IVA reducidos para productos básicos, etc. | Medidas para combatir la inflación. Regulación del crédito: prohibición de prácticas temerarias, bonificación de tipos de interés. Provisión de servicios básicos y de interés público gratuitos a bajo coste: educación, asistencia sanitaria, transporte | Cambio estructural en las políticas fiscales, revisando los criterios de equidad y los incentivos. Impulso a la educación y la formación a todos los niveles, para impulsar la creatividad y la productividad. Fomento de la economía social: cooperativas y responsabilidad social corporativa. Corresponsabilización de la sociedad con el problema: creación y liderazgo de redes para la inclusión social. |
| Desprotección del consumidor | Atención a las personas afectadas: tramitación de quejas y reclamaciones Mediación y arbitraje Apoyo jurídico Regulación de las indemnizaciones y resarcimientos Inspecciones punitivas: denuncias... | Regulación de derechos y deberes de las partes implicadas en el consumo Inspecciones informativas a las empresas en general Fomento de la adscripción de las empresas al sistema de arbitraje Sistema de información sobre derechos y deberes a consumidores y empresas | Fomento de la autorregulación en las partes implicadas en el consumo: códigos de conducta, ombudsman... Regulación y promoción de un sistema de demandas colectivas (class actions) Instrumentos de certificación de la calidad Impulso a la calidad en el sector público |
| Déficit de racionalidad individual del consumidor | Atención a las personas afectadas: aclaraciones y recomendaciones para que el problema no se repita Medidas paliativas de los problemas más graves (moratorias de cuotas, declaración de quiebra...) | Campañas sobre consumo racional Actividades formativas sobre consumo racional, dirigidas a los diversos colectivos sociales Regulación de la publicidad | Incorporación de la formación en consumo responsable y sostenible en el currículo escolar y la empresa Fomento de la economía social: cooperativas de todos los sectores y responsabilidad social corporativa. |
| Déficit de racionalidad colectiva del consumidor | Apoyo a las acciones de movilización y protesta. (Por ejemplo, un ayuntamiento cede el uso de un equipamiento municipal a una plataforma local de protesta contra la construcción de una autovía). | Campañas informativas sobre consumo responsable y sostenible en el ocio, en la compra diaria, en el hogar... Apoyo a las cooperativas y las entidades que trabajan en esta línea. | Incorporación de los criterios y prácticas de la sostenibilidad en el sector público Fomento de buenas prácticas de reducción, reutilización y reciclaje Promoción de alternativas menos consumistas que sean viables: car-sharing, bicing, ocio... |

Fuente; elaboración propia.

pensadas respectivamente para el corto, el medio y el largo plazo. No se pueden ignorar las necesidades del presente apelando al futuro, pero tampoco podemos sacrificar el futuro destinando todos los recursos a reaccionar ante las emergencias. El reto está en coordinar y dosificar adecuadamente las tres perspectivas. Es muy importante que las políticas reactivas, por ejemplo, no vayan en contra de la estrategia a largo plazo.

Por otra parte, es necesario implicar a los distintos niveles de la administración, reforzando en la medida de lo posible el rol de los entes locales. Finalmente, también se requiere ir más allá de un instrumentario estrictamente público, buscando una combinación adecuada de instrumentos verticales, basados en la autoridad formal-legal, y horizontales, basados en instrumentos como el mercado y la participación del tercer sector. La tabla cuatro muestra una panoplia de actuaciones posibles para el conjunto de los poderes públicos.

Propuestas para avanzar hacia el nuevo modelo de políticas locales de consumo

En España la descentralización local se quedó a medio camino y los gobiernos locales trabajan con un marco competencial y, sobre todo, financiero muy limitados. Con todo, su implicación en este campo de política pública no solo es posible, sino que además resulta necesaria pues sin un enfoque de proximidad, las perspectivas de cambio son casi nulas. Por ello queremos finalizar el capítulo con un conjunto de propuestas con las que los ayuntamientos pueden empezar a construir una política de consumo adaptada a los tiempos y las necesidades actuales:

- Adoptar una política coherente de consumo responsable a todo el Ayuntamiento, que sirva de ejemplo e impulso al conjunto de la sociedad. Esta política implicaría, entre otras cosas (atención al consumidor, compra pública ética, cláusulas sociales, consumo sostenible...), un compromiso muy fuerte hacia la calidad de la atención a los ciudadanos en tanto que consumidores/usuarios de los servicios públicos locales.
- Crear (o en su caso reforzar) la concejalía de consumo, con la finalidad de liderar esta política y articular internamente

su dimensión transversal, a través de un liderazgo relacional, activo y comprometido, pero a la vez dispuesto a renunciar al protagonismo.

- Abrirse a los agentes sociales vinculados con el consumo, sin reservas y con la voluntad de generar relaciones de confianza a largo plazo. Se trata de abrirse a la coproducción de determinadas políticas y determinados servicios, de compartir o ceder espacios al tercer sector, a cambio de reforzar aquellos puntos donde tenga más sentido la gestión directa, como la regulación y la inspección.
- Promover en los agentes sociales las lógicas de autonomía y responsabilidad: creación de redes, establecimiento de códigos y prácticas de autorregulación en campos como la certificación, la inspección y el control. En este punto, resulta esencial el apoyo de las asociaciones empresariales.
- Premiar las buenas prácticas en materia de consumo que se desarrolle en el ámbito local. Se promovería la innovación y el buen hacer en todos los campos: económico, social y político.
- Promover la aparición y la consolidación de dinámicas de colaboración intra e intermunicipales. En este sentido, convocar ayudas dirigidas a proyectos necesariamente compartidos entre dos o más municipios y otra a proyectos necesariamente compartidos entre dos o más tipos de actores, institucionales, empresariales y sociales.
- Profundizar en la línea de la educación y la formación en el consumo como parte integrante del desarrollo integral de la persona, con especial consideración a la necesidad de promover un consumo responsable. Concertar las acciones locales con las de administraciones de nivel superior.
- Redactar y llevar a cabo un plan de formación destinado a personas que, de una forma u otra, ejercen funciones educadoras y/o de liderazgo social: docentes, cargos electos, directivos de la administración, dirigentes asociativos, etc.
- Implementar acciones de educación en el consumo dirigidas específicamente a los jóvenes, utilizando medios cercanos y expresivos (nuevas tecnologías, teatro, artes plásticas...).