

4

INFORME ESPAÑA 1 9 9 6.

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69
E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-04-5
ISSN: 1137-6278
Depósito Legal: M-13683-1997

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

PARTE SEGUNDA: LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1996	1
I. La progresiva segmentación del consumo en una sociedad de débil vinculación social	5
1.- Un modelo de crecimiento de bajo perfil consumista	5
2.- Estructura del consumo: ¿qué y cómo se consume en España?	12
3.- El consumidor español está cambiando	17
II. Cultura cívica de la reclamación	26
1.- El concepto de «reclamación»	28
2.- El factor «social» de la reclamación en España	30
3.- El factor «jurídico»	32
4.- El factor «utilidad organizativa»	36
5.- Tres escenarios de la reclamación ante los servicios públicos	37
6.- Los consumidores también reclaman	42
7.- Avances sensibles en la cultura de la reclamación	51
III. ¿Amenaza la inmigración nuestro tejido social?	52
1.- ¿Dónde está el problema de la inmigración?	53
2.- Buena disposición a pesar de la mala información	55
3.- ¿Dónde están y en qué trabajan?	62
4.- Hacia la normalización: las regularizaciones de inmigrantes	66
5.- Un deseo teórico de solidaridad e integración	68
6.- En el buen camino: los primeros pasos de una política de inmigración	71

Parte Segunda

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1996

Las sociedades europeas de nuestro entorno no parecen estar dispuestas a poner en peligro su «cohesión social» ni aun en el caso de perder cotas de competitividad o disminuir su crecimiento económico. Los reajustes reclamados por Maastricht en modo alguno pueden justificar recortes en el Estado de Bienestar. La lucha contra la «fractura social», declarada cuestión central por Chirac al llegar a la presidencia; las movilizaciones generales de los funcionarios que paralizaron Francia el año pasado; la resistencia a reformar el mercado laboral como si ya hubiera dejado de ser el gran organizador del intercambio social; el aumento del paro en países como Alemania y Francia, la precarización del trabajo y la renuncia al pleno empleo; el incierto futuro de las pensiones; la protección de los sectores más cultos a los inmigrantes ilegales; la desintegración de la familia tradicional, etc., son hechos que reclaman nuevas formas de sociabilidad que reconstruyan el tejido social o suplan aquellas instituciones tradicionales generadoras de vinculación social.

Nos sentimos invadidos por la inquietud más profunda al no saber responder a la pregunta por la naturaleza y la solidez de esta vinculación entre las gentes obligadas a convivir dentro del mismo espacio. Corremos el riesgo de no saber por qué razón tenemos que tratarnos, respetarnos y ser solidarios. ¿Cómo va a importarnos la exclusión del parado, del anciano, del extranjero, si no tenemos conciencia de lo que nos vincula con él?

El tejido social concentra la atención de este Informe. Responde a la preocupación del sociólogo y de todo aquel que pretenda ayudar a la conciencia de un sujeto social más responsable. En esa trama viva donde continuamente se transforman las relaciones y las vinculaciones hay que descubrir los cambios que anuncian el futuro de una sociedad.

No conocemos con seguridad los factores creadores de la solidaridad. La primera representación de la vinculación social que viene a nuestra mente es el contrato. El contrato crea vinculación jurídica, pero no social en el pleno sentido de la palabra. Más aún, el contrato se funda en esta última vinculación, que da por supuesta. «Antes de examinar la razón por la que un pueblo elige al rey –escribe Rousseau– hay que preguntarse por qué un pueblo es pueblo». Ningún sistema jurídico puede encerrarse en sí mis-

mo. No podemos apoyarnos en lo que pretendemos obtener. La vinculación jurídica está necesitada de fundamentos extrajurídicos, como la confianza, que reside en el corazón mismo de las relaciones humanas.

En este mismo Informe encontrará el lector un análisis de algunas relaciones que preocupan hoy especialmente a los españoles: la creación de empleo como desarrollo humano (cap. 1), las nuevas relaciones entre padres y profesores y de éstos con los hijos o alumnos (cap. 3) y la reforma deseada de las enseñanzas medias (cap. 4); en palabras de Galbraith, «se progresa con la educación y sólo con la educación». En este mismo contexto de la vinculación social, es cada vez más preocupante la exclusión cívica, social e incluso familiar de los mayores (cap. 5) y crece el interés por un primer balance objetivo del proceso autonómico (cap. 6, 7, 8 y 9). Por último, el deterioro del medio ambiente (cap. 2) condiciona la conciencia de nuestra convivencia.

Pero antes, en esta segunda parte, tratamos de individualizar fenómenos sociales emergentes que, a nuestro juicio, están destinados a condicionar de manera notable las relaciones sociales. Hemos elegido el consumo, la cultura de la reclamación y las dificultades en la convivencia con los inmigrantes extranjeros. Con la máxima brevedad, podemos justificar esta elección.

La sociedad de consumidores en la que estamos instalados surge con fuerza de la economía de mercado. Sin embargo, la realidad más estimable no son los mecanismos económicos que la mantienen, sino la sociedad considerada en sí misma, las preferencias individuales y el tipo de relaciones nuevas que se producen y cambian a esa misma sociedad. En un país avanzado, el consumidor no trata solamente de satisfacer unas necesidades básicas, sino de conquistar nuevas satisfacciones. La magia del consumo es el resultado de la combinación de estos dos aspectos. Una vez que se ha cubierto el equipamiento del hogar y se experimenta una cierta saturación, el consumidor se orienta al descubrimiento de otras necesidades mucho más inmateriales. El sistema de consumo se ha convertido en una cuestión central para definir el tipo de relación social que busca el individuo.

La cultura de la reclamación elevará directamente el nivel de ciudadanía. La queja o la protesta espontánea, especialmente si es violenta, tendrá cada vez menos sentido. Aquí distinguimos entre la reclamación ciudadana ante las Administraciones Públicas y la reclamación no menos ciudadana del consumidor ante empresas de bienes y servicios. Los monopolios crean súbditos y la competencia ayuda a considerar a los consumidores como usuarios e incluso como clientes. Éste es su verdadero nivel como ciudadanos.

Un país acogedor y hospitalario comienza a distinguir entre el emigrante que aporta riqueza y aquel que molesta porque viene forzado por necesidades básicas de trabajo como medio de vida. Razones geopolíticas nos

obligan a realizar funciones más ingratas frente al emigrante extracomunitario. Una visión prospectiva debería evitar las experiencias tan desagradables de nuestros vecinos franceses.

Expresiones como «cohesión social», «ciudadanía» y «solidaridad» no deberían quedarse en cifras y estadísticas que despersonalizan y favorecen la abstracción y sólo llegan a tomar contacto con la realidad en la política económica. La relación social, tan concreta como humana, nos sirve de guía en nuestro Informe.

I. LA PROGRESIVA SEGMENTACIÓN DEL CONSUMO EN UNA SOCIEDAD DE DÉBIL VINCULACIÓN SOCIAL

Atravesamos un período de bajo consumo. Antes de entrar en el estudio de su evolución y de sus efectos sociales, tenemos que identificar las razones económicas condicionantes del sistema.

1. Un modelo de crecimiento de bajo perfil consumista

El modelo de crecimiento económico condiciona y a su vez es condicionado por el modelo de consumo. Este último fue uno de los motores fundamentales del ciclo económico expansivo de la segunda mitad de los años ochenta, mayor que en otros países de nuestro entorno. En el momento actual parece ser uno de los frenos de ese ansiado crecimiento.

Antes de nuestra incorporación a la CEE nuestros mercados estaban prácticamente reclusos en el espacio nacional. Se suele hablar de nuestra economía «castiza», aunque hubo que hacer concesiones arancelarias ya antes de 1986. El desarrollo español se basó en su mercado interior, reservado para el aparato productivo nacional. Todo esto fue posible gracias a que durante las décadas de los sesenta y los setenta los mercados eran claramente nacionales. Se organizaban dentro de las fronteras propias. Los aranceles defendían la producción nacional. España siguió esa norma de forma exagerada, ya que se perseguía llegar a la sustitución de las importaciones por la producción nacional. Nuestra incorporación en vísperas de la firma del Acta Única, que instituía el Mercado Único, supuso la aceptación de los principios que abolían las fronteras a la circulación de bienes y servicios.

La progresiva internacionalización de nuestra economía ofreció al consumidor español la posibilidad de optar por productos extranjeros. El crecimiento económico y las nuevas posibilidades para la adquisición de bienes propiciaban un aumento del consumo mayor que el de otros países

competidores. El consumo interior ya no beneficiaba tan claramente al aparato productivo nacional, llamado ahora a competir, no sólo para conquistar mercados exteriores, sino incluso para mantener su propio mercado interior. Así ocurrió en la segunda mitad de los ochenta. El déficit creciente de la balanza de pagos pudo sostenerse gracias al notable superávit en la balanza de capitales por las inversiones extranjeras. Esta situación no podía mantenerse indefinidamente. La consecuencia inmediata fue un reajuste del gasto nacional tanto en bienes de consumo como en bienes de capital que agudizó la crisis de los primeros años noventa, cuya razón principal hay que buscarla en la debilidad competitiva de nuestra economía.

En ese contexto de crisis era lógico que disminuyeran las inversiones y que el consumo privado comenzara a caminar a paso lento. El país no podía continuar endeudándose y para ello la actividad productiva de nuestro país tenía que ganar competitividad. Y lo hizo, como ha ocurrido tradicionalmente, a través de sucesivas devaluaciones de la peseta, que abaratan los productos españoles y encarecen los extranjeros. Pero esta vez los costes políticos y económicos fueron mucho más altos: se rompió la disciplina cambiaria del Sistema Monetario Europeo, un instrumento básico en el programa de convergencia de Maastricht, y la inestabilidad financiera se instaló en la economía española, con un coste real importante en forma de mayores tipos de interés y mayor gasto en la financiación de la deuda.

Aunque no se hubiera producido el ambicioso proyecto de Maastricht, los criterios de convergencia con Europa eran imprescindibles para la viabilidad de nuestra vida económica. La unión monetaria, con su férrea estabilidad de los tipos de cambio, dejará al desnudo los factores realmente productivos con los que tendrá que jugar la empresa competitiva. Al mismo tiempo, se hace necesario que el consumo aumente de manera equilibrada, esto es, acompasado a las ganancias de productividad. Es imprescindible, pues, reestructurar nuestro aparato productivo y reducir el gasto público. A esa reorganización apuntan los presupuestos generales de los últimos años, en particular el de 1997. Atravesamos la fase de una reorganización inconclusa en cuya tarea tendremos que esforzarnos aún durante los primeros años del tercer milenio.

Hay que distinguir los condicionantes que influyen directamente en la ralentización del consumo de aquellos destinados a pasar aunque dejen huella en el ánimo del consumidor. El amplio abanico de indicadores que determinan la conducta de las familias en relación al gasto puede ser contemplado también por grupos homogéneos, en orden a conocer la renta disponible, la renta esperada y la capacidad de endeudamiento de la familia. Ya en el Informe de 1995, al estudiar el problema del paro¹, subrayábamos

¹ Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, Fundación Encuentro, Madrid, 1996, p. 61-193.

los factores estructurales que condicionan nuestro crecimiento y, en consecuencia, han contribuido a frenar el consumo. En este mismo Informe dedicamos el capítulo 1 a las dificultades planteadas al desarrollo social y económico por la precariedad y otras formas no sostenibles del nuevo empleo creado en España. Remitimos el lector a esas páginas.

Limitamos nuestra consideración al consumo privado y dentro de éste al de la unidad familiar. Los expertos saben que no es lo mismo hablar de *consumo privado nacional*, *consumo total de los hogares* y *consumo unitario de las familias*. El primero se mide a través de la *Contabilidad Nacional* y los otros dos por medio de la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*. Las dos variables miden el consumo, pero desde puntos de vista distintos. El consumo privado nacional es una parte del PIB y, por lo tanto, ofrece una visión puramente macroeconómica. El gasto de las familias para la adquisición de bienes y servicios tiene una visión más social, ya que mide cuánto y en qué se gastan las familias el dinero².

Todos aquellos indicadores que acreditan modificaciones tanto en la estructura de la mano de obra como en el espacio ocupacional repercutirán en la reforma de nuestro aparato productivo y, lógicamente, en los beneficiarios de la renta. En primer lugar, interesa destacar el tipo de relación de los factores socioeconómicos con las posibles modificaciones de pautas de consumo.

Se denuncian con frecuencia los hábitos poco ahorradores del consumidor español. ¿Ha tenido la posibilidad de hacerlo en las tres últimas décadas? Su índice de ahorro más alto se registra en el período 1974-1979. No fueron precisamente tiempos de estabilidad para la macroeconomía española. A esos mismos años corresponde el clímax de la curva media de ahorro en los actuales países miembros de la Unión Europea.

La tabla 1 sitúa el ahorro neto familiar español en el contexto de los 15 países comunitarios, según los distintos períodos desde 1960. La tendencia al descenso del ahorro familiar durante las tres décadas de los sesenta, setenta y ochenta no parece ser característica de la economía doméstica española.

Con las excepciones de Austria, Bélgica, Alemania y Finlandia, predomina la tendencia descendente en el ahorro. El bajón más notable se pro-

² Existen, además, diferencias metodológicas: la *Contabilidad Nacional* considera consumo privado no sólo el de las familias, sino también el de las instituciones privadas sin ánimo de lucro. Por definición de la propia *Contabilidad Nacional*, las empresas no consumen. Ésta valora el consumo a partir del precio del producto al contado. La *Encuesta de Presupuestos Familiares* valora los productos consumidos por los pagos realmente efectuados. La primera no considera dentro del consumo la compra de bienes usados, mientras que la segunda sí; algunos bienes usados como la vivienda y los coches de segunda mano tienen una gran incidencia en el gasto de las familias.

Tabla 1 – Evolución del ahorro neto familiar en la Unión Europea expresado en porcentajes del ingreso familiar disponible. Medias anuales para los diferentes períodos. 1960-1994

	1960-73	1974-79	1980-89	1990-94
Alemania (1)	11,7	13,3	12,3	12,7
Austria	9,0	9,8	10,1	13,2
Bélgica	14,0	16,6	13,5	17,1
Dinamarca	–	–	–	–2,4
España	9,7	10,1	7,0	6,7
Finlandia	4,5	6,5	6,1	7,0
Francia	13,0	15,5	9,8	8,9
Grecia (2)	13,6	20,4	19,0	19,3
Holanda	14,2	13,5	13,1	12,8
Irlanda	–	–	–	–
Italia	18,2	22,3	19,6	16,6
Luxemburgo	–	–	–	–
Portugal (3)	–	18,3	26,5	–
Reino Unido	5,4	6,5	5,2	6,1
Suecia	5,5	4,2	1,1	5,5
Total UE	11,6	13,8	11,8	11,1

(1) Datos de la antigua Alemania Occidental.

(2) Desde 1975 incluye el ahorro de las empresas.

(3) Desde 1977 son datos del ahorro bruto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Statistiques Rétrospectives 1960-1994*, París, 1996.

duce entre el segundo período (1974-1979) y el tercero (1980-1989), como se refleja en la media con la pérdida de dos puntos. Italia, que mantiene un alto nivel de ahorro, perdió casi seis puntos de 1979 a 1994 y España tres y medio. Nuestra tasa de ahorro en 1994 es baja, pero similar a las de Suecia, Reino Unido y Finlandia. Está sólo dos puntos por debajo de Francia y es claramente inferior a la de Bélgica (17,1), Italia (16,6), Austria (13,2), Holanda (12,8) y Alemania (12,7). El ahorro familiar no es, por tanto, paralelo al nivel de desarrollo. Obsérvese el porcentaje de Dinamarca (–2,4).

Descartado el nivel de desarrollo como elemento discriminante, hay que acudir a otros factores que expliquen la tradicional baja tasa de ahorro de las familias españolas en las últimas décadas. A este respecto hay que destacar dos hechos característicos de nuestro país. En primer lugar, el consumidor español, a pesar de la inestabilidad económica, se había habituado a un alto grado de seguridad laboral, propio de la política de la dictadura. Las tasas de paro y de temporalidad en el empleo eran bajas. No podía sentirse estimulado al ahorro un individuo al que se le hacía creer que estaba bien cuidado por un Estado previsor de su futuro. En segundo lugar, este «consumidor asegurado» se asomó, en los años ochenta, al es-

caparate fascinante de una oferta de productos multiplicada por la apertura a los mercados europeos e internacionales. Y lo hizo en tiempos de bonanza y en una situación de clara desventaja respecto a los países de nuestro entorno en lo que se refería a equipamiento del hogar –cuando el 80% de los españoles eran propietarios de su vivienda–, a edad y volumen del parque automovilístico, a gasto en viajes, etc. En este contexto el hábito familiar de bajo ahorro se convirtió en un dato estructural de la economía española. Lo cual no equivalía, ni mucho menos, a poder considerar al español medio como un derrochador.

La lógica misma del consumidor se ha demostrado a raíz de la crisis económica de los noventa. El cambio en los factores que acabamos de comentar, con la incertidumbre sobre el futuro económico, las nuevas condiciones del empleo y el acercamiento a los estándares de equipamiento y consumo de otros países, determinó un cambio importante en los hábitos de consumo y, sobre todo, de ahorro a partir de 1992.

Así, por ejemplo, comienzan a descender los depósitos bancarios tradicionales: si en 1985 representaban el 56% de la riqueza financiera en manos de las familias, en 1994 sólo llegaban al 46%. En cambio, han aumentado los activos financieros de menor liquidez, como los fondos de pensiones y los fondos de inversión. De manera semejante, crecieron los valores mobiliarios y los seguros³. Así, por ejemplo, los valores mobiliarios, que representaban en 1985 el 2% de la riqueza financiera de las familias, superaban el 10% en 1994. La estructura del ahorro ha cambiado de dirección en busca de rentabilidad y de seguridad económica para el futuro. Esta nueva tendencia tiene perspectivas de permanencia y consolidación. Aunque las expectativas económicas nos hagan prever un aumento del consumo, esta nueva dirección del ahorro ejercerá de factor limitador. La incertidumbre sobre las pensiones y la flexibilidad del mercado laboral convertirán en estructural la tendencia del ahorro hacia los fondos. Parece consolidarse así la tendencia a un consumo de bienes intangibles de previsión social a largo plazo.

Entre los factores extraeconómicos que determinan una reducción del consumo hay que mencionar el *envejecimiento de la población*. Este fenómeno es patente y también sus causas, especialmente la prolongación de la vida y el descenso de la natalidad. El envejecimiento actúa, en principio, contra el aumento del consumo. Los ancianos tienden a ser más ahorradores.

Otra tendencia que actúa como factor influyente en el consumo es la *evolución de la nupcialidad*. Las crisis económicas propician descensos en la formación de familias y, por tanto, se reduce el consumo. Sin embargo, esta tendencia ha de analizarse conjuntamente con la evolución del núme-

³ *Index de consum Caixa de Catalunya. Informe trimestral sobre el consum privat a Espanya*, junio de 1996.

ro y estructura de los hogares. Asistimos desde hace ya bastantes años al aumento de hogares unipersonales y con dos miembros, compuestos en buena parte de los casos por personas con una situación familiar y laboral que propicia un mayor consumo.

En esta última tendencia la influencia del Estado de Bienestar ha sido importante. Al proteger directamente a los individuos y no a la familia y al asegurar a las personas una vejez relativamente cómoda independientemente del concurso económico de otros familiares, el modelo de Estado de Bienestar aplicado en nuestro país ha hecho posible –al margen de otras posibles causas– la *reducción del tamaño de la familia*. Si el sistema de pensiones disminuyera su cobertura, descendería también el número de hogares, con los efectos correspondientes que afectarían a la forma de consumo.

La *temporalización del contrato laboral*, con la incertidumbre que provoca, contribuye sensiblemente a estimular el ahorro. Sobre la temporalidad en el mercado laboral hablaremos con detenimiento en el capítulo siguiente de este mismo Informe y a él nos remitimos. Aumenta el temor a incurrir en gastos de largo plazo, tales como la adquisición de la vivienda, del coche y toda compra que implique un compromiso en gastos aplazados.

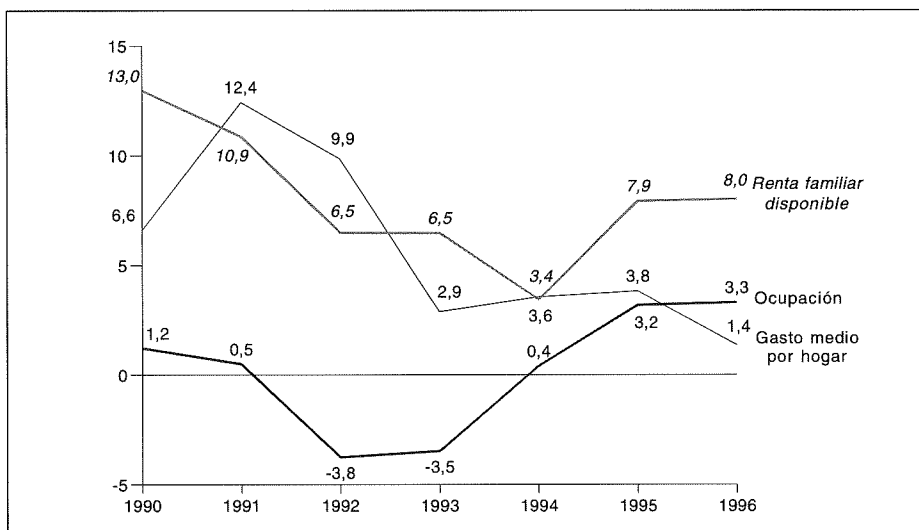
La *incertidumbre* de los trabajadores temporales se traslada –aunque no en la misma medida– a los trabajadores fijos, que han contemplado la facilidad con que en España se destruyen los puestos de trabajo. La mera posibilidad subjetivamente sentida del desempleo condiciona con fuerza la estructura del consumo y aumenta la tendencia al ahorro.

Es lógico pensar que existe una estrecha relación entre ocupación y consumo. Sin embargo, *los ritmos de consumo y de ocupación no son paralelos*. Pueden ser incluso divergentes en determinadas situaciones como la de 1996. Descartados los impuestos y las cotizaciones sociales, el gasto medio por hogar creció durante los dos últimos años un 5,23%, mientras que la ocupación lo hizo en un 6,57%⁴. Estas dos variables, el consumo familiar y el empleo, no son suficientes para explicar las distintas evoluciones. Por eso hemos introducido como tercera variante la renta familiar disponible. En el gráfico 1 se aprecian los puntos de contacto y de divergencia de estas tres curvas durante los siete primeros años de la década actual.

Después de 1992, los avances anuales del gasto familiar comienzan a ser más pequeños, acusándose la crisis de 1993. La nueva cultura se destaca especialmente en los dos últimos años, 1995 y 1996. Mientras la renta familiar disponible y la ocupación crecen a buen ritmo, el gasto medio por hogar lo hace de forma mucho más moderada. La brecha entre el aumento de la renta familiar disponible y el del gasto medio por hogar pasa de 4,1 puntos en 1995 a 6,6 en 1996. Hemos entrado en la cultura del ahorro. Mu-

⁴ Véase capítulo I de este mismo Informe p. 108.

Gráfico 1 – Evolución del gasto medio por hogar, de la ocupación y de la renta familiar disponible. Tasa de variación anual. 1990-1996



Nota: La renta familiar disponible para 1996 es estimada.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; datos INE; y BBV, *Informe económico 1995*, Bilbao, 1996.

chos productos de consumo resultarán menos necesarios, tendrán que ser mucho más atractivos y el consumidor fijará su atención en bienes menos tangibles, de largo plazo y probablemente menos materiales. La incertidumbre del futuro tenderá a reforzar estas tendencias.

Otro factor de gran importancia en la evolución del consumo es el *precio del dinero*. El actual proceso de reducción de los tipos de interés, según el Banco de España⁵, jugará un papel importante en la reactivación del consumo: liberará recursos de las familias endeudadas, particularmente en la compra de vivienda. Es probable también que, al abarataarse la financiación de bienes duraderos por disponer de créditos a bajo interés, se anime este sector del consumo.

Dentro del sector privado de la economía, en el período 1994-tercer trimestre de 1996, crece especialmente el crédito a las personas físicas (10,3%), frente a un incremento más moderado del destinado a actividades productivas (4,5%). Dentro del primer grupo predominan cada vez más los créditos para la compra de vivienda: han pasado de suponer el 56% del crédito vivo a principios de 1994 al 68% en el tercer trimestre de 1996. Mientras en este mismo período se pasó de 7,2 a 12 billones en créditos para la adquisición de vivienda, los destinados a la compra de otros

⁵ Banco de España, *Boletín Económico*, abril de 1996.

bienes duraderos sólo aumentaron de 1,4 a 1,6 billones. El sector de la construcción de viviendas creció a fuerte ritmo en 1995, aunque sufrió una leve desaceleración a finales de dicho año⁶. No obstante, en los primeros nueve meses de 1996 se construyó un 14% más que en el mismo período del año anterior.

Según datos de la Comisión Europea⁷, en el bienio 1995-1996 mejoraron las *expectativas de los consumidores*: a finales del tercer trimestre de 1995 las respuestas negativas superaban a las positivas en un 36% en lo que se refiere a la opinión sobre la evolución de la situación económica general del país; sin embargo, en el tercer trimestre de 1996 dicho porcentaje se redujo a un 22%. En cambio, si nos referimos a la opinión de los consumidores sobre la tendencia prevista para los siguientes 12 meses, la variación es mínima: en 1995 las respuestas negativas superaban a las positivas en un 8%, frente a un 7% en 1996.

Igualmente, apenas se ha recuperado la confianza en la adquisición de bienes duraderos: la diferencia a favor de los que no se mostraban favorables en ese momento a realizar ese tipo de compras pasó de un 43% en 1995 a un 38% en 1996. Esta desconfianza se extendía a la tendencia prevista para los siguientes 12 meses. La confianza de los consumidores sigue siendo negativa sobre la posibilidad de embarcarse en un futuro inmediato en la compra de bienes duraderos.

La incertidumbre de las familias sigue proyectándose sobre el futuro económico, como demuestra el bajo índice de confianza en una mejora a pesar de los notables crecimientos de la ocupación. La familia sigue percibiendo el futuro como una realidad muy fluida o cambiante. Y esta visión no tiene nada de positiva para las familias, que habían interiorizado el papel asegurador del Estado de Bienestar en sus decisiones de ahorro y consumo. En un momento en el que dicho papel asegurador no aparece ni mucho menos garantizado, la superación o el mitigamiento de la incertidumbre y el aumento del consumo no puede venir más que por un progresivo afianzamiento de la estabilidad monetaria, económica y del empleo.

2. Estructura del consumo: ¿qué y cómo se consume en España?

Entre los condicionantes del consumo hay que contar con su estructura misma. La oferta anima con nuevas posibilidades al consumidor e influye

⁶ *Index de consum Caixa de Catalunya*, junio de 1996.

⁷ Véase para los indicadores de confianza de los consumidores *Index de consum Caixa de Catalunya*, junio de 1996.

en su conducta. Por tanto, antes de entrar en la transformación del consumidor español y de sus relaciones con los objetos y con el resto de los consumidores, debemos al menos destacar los rasgos más sobresalientes de su perfil, cotejándolos con el de los consumidores de otros países miembros de la Unión Europea. No pocos de los cambios, tanto del consumidor como del consumo mismo, se explican por la interrelación creciente dentro del Mercado Único.

Como primera característica, se puede destacar la *rápida europeización* de los productos y formas de distribución del consumo. La modernización y la diversificación han dominado como notas distintivas. Podemos comprobarlo a la altura de 1992, teniendo en cuenta los ocho grupos clásicos de bienes y servicios, según los datos de Eurostat, en la tabla 2.

El gasto en el primer grupo, «Productos alimenticios, bebidas y tabaco», ha descendido ya casi dos puntos por debajo de la media europea. Nos equiparamos a Italia y gastamos más que otros países más avanzados como Alemania, Holanda y Francia. En los últimos 15 años el español medio re-

Tabla 2 – Consumo final de las familias por habitante y por grandes grupos de gasto en los países de la Unión Europea. Datos procedentes de la homogeneización en ECUs. En porcentajes. 1992

	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
Alemania	15,5	7,0	18,9	8,4	15,1	16,4	9,0	9,8	100
Austria	19,7	9,2	17,9	7,6	5,3	16,9	7,3	16,1	100
Bélgica	17,8	7,7	16,8	10,6	11,7	13,1	6,2	16,1	100
Dinamarca	21,2	5,3	28,2	6,2	2,3	15,3	10,1	11,4	100
España	20,3	8,6	12,5	6,5	4,4	15,5	6,6	25,5	100
Finlandia	23,0	5,2	20,0	6,4	4,6	16,7	11,0	13,2	100
Francia	18,6	6,1	20,0	7,7	9,8	16,1	7,6	14,1	100
Grecia	36,7	8,0	12,6	7,6	3,9	15,0	5,6	10,6	100
Holanda	14,9	6,7	18,5	7,0	13,1	13,4	10,2	16,3	100
Irlanda	35,0	6,9	12,4	7,0	4,0	12,8	12,2	9,7	100
Italia	19,9	9,9	15,8	9,5	6,9	12,5	8,8	17,1	100
Luxemburgo	17,8	5,6	19,4	10,6	9,0	19,5	4,0	14,0	100
Portugal	33,6	9,5	7,1	8,6	4,7	13,6	7,1	15,9	100
Reino Unido	21,4	5,7	19,5	6,6	1,6	16,8	10,2	18,3	100
Suecia	21,0	6,7	29,2	6,1	2,7	17,3	9,2	7,7	100
Total UE	22,1	8,5	20,0	9,3	8,5	16,8	9,7	15,7	100

Notas: Los datos de Portugal son de 1986 y los de Austria, Finlandia y Suecia de 1991. El grupo 3 no incluye el pago de créditos para la compra de viviendas (que se incluye en el grupo 8).

1 Productos alimenticios, bebidas y tabaco. **2** Artículos de vestido y calzado. **3** Vivienda, electricidad y calefacción. **4** Muebles, artículos del hogar y gastos de mantenimiento. **5** Servicios médicos y gastos sanitarios. **6** Transportes y comunicaciones. **7** Espectáculos, enseñanza y cultura. **8** Otros bienes y servicios.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Unión Europea 1995*, Luxemburgo, 1995.

dujo sus gastos en este grupo nada menos que ocho puntos: de un 31,9% en 1981 a un 24,1% en 1995⁸.

Crece, en cambio, significativamente el gasto en el tercer grupo, «Vivienda, electricidad y calefacción», que pasa del 18,5% en 1981 al 26% en 1995. En tabla 2 los gastos de los españoles en este grupo no incluyen el pago de créditos. De ahí que aparezcamos con una diferencia de más de siete puntos menos respecto a la media. El parque de viviendas ha continuado aumentando a un fuerte ritmo desde la década de los sesenta y con más rapidez que el crecimiento demográfico. El incremento del gasto responde tanto a esta mayor dotación de viviendas como a la mejora de la calidad de las mismas.

Al disminuir en los tres últimos lustros el gasto en el grupo cuarto, «Muebles, artículos del hogar y gastos de mantenimiento», de un 7,5% en 1981 a un 6% en 1995, se confirma la apreciación de que los españoles en general han superado la etapa de equipamiento del hogar, como ha sucedido en otros países del entorno.

Seguimos destacados en el gasto en el grupo octavo, «Otros bienes y servicios»: nada menos que 10 puntos por encima de la media comunitaria, aunque en los datos de Eurostat se incluyen en este grupo los gastos en créditos a la vivienda. La *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* del INE demuestra que pasamos del 8,4% en 1981 al 11,2% en 1995. Es sabido que este grupo comprende gastos en joyería, cuidados y efectos personales, servicios financieros, etc.; pero, desglosadas las partidas de este grupo, el porcentaje mayor resultante sigue correspondiendo al gasto del español medio en restaurantes y cafeterías. Un 67,1% respecto al gasto total de todo el grupo. He aquí un signo característico de la estructura del consumo en nuestro país, atribuible más a la sociabilidad de los españoles, a su carácter festivo e incluso a su método de trabajo que al simple ocio solitario o improductivo. La tabla 3 nos sitúa en los primeros puestos de la Unión Europea en este concepto.

Contrasta el gasto en «Restaurantes, cafeterías y hoteles» con el gasto en recursos culturales, donde siempre estamos por debajo de la media europea. En «Libros, diarios, periódicos y revistas» estábamos, en 1988, más de cuatro puntos por debajo de la media europea. Tampoco en «Esparcimiento, espectáculos y cultura» llegamos a la media europea, y nos hallamos a buena distancia de Dinamarca, Irlanda, Holanda y Bélgica.

En la estructura del consumo influyen, sin duda, las nuevas formas de distribución. Las grandes superficies han diversificado la compra doméstica. El congelador, la escasez de tiempo y la mayor participación del varón influyen también en la nueva forma de adquisición de alimentos: inducen

⁸ La diferencia de estos datos con los de la tabla 2 se debe a que no son datos homogéneos. Las ponderaciones de los productos que entran en cada grupo no son las mismas.

Tabla 3 - Distribución interna del gasto en el grupo «Ocio, enseñanza y cultura» en los países de la Unión Europea (12). En porcentajes. 1988

	Aparatos y accesorios. Incluye reparaciones	Esparcimiento, espectáculos y cultura	Libros, diarios, periódicos y revistas	Enseñanza	Gastos no mencionados anteriormente	Restaurantes, cafés y hoteles	Viajes turísticos todo incluido	Total
Alemania	-	-	-	-	-	-	-	-
Bélgica	17,5	12,3	8,1	2,5	5,4	26,2	28,1	100
Dinamarca	31,9	19,0	14,4	3,1	6,2	4,2	21,2	100
España	13,1	10,2	5,1	10,4	3,1	55,7	2,4	100
Francia	25,3	10,2	10,8	4,1	7,6	37,2	4,9	100
Grecia	16,0	6,5	6,7	11,2	10,2	47,7	1,8	100
Holanda	29,0	17,0	12,7	2,6	5,2	32,2	1,3	100
Irlanda	8,9	16,3	9,5	6,4	3,9	40,2	14,9	100
Italia	22,3	10,8	13,1	3,1	5,9	42,1	2,8	100
Luxemburgo	21,1	7,7	9,8	6,3	7,9	19,7	27,5	100
Portugal	16,0	7,1	5,1	5,0	6,8	57,5	2,5	100
Reino Unido	21,6	6,7	9,2	3,1	7,9	35,5	16,1	100
Total UE	19,7	11,3	9,4	5,3	6,3	36,2	11,8	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Family Budgets. Comparative Tables 1988*, Luxemburgo 1992 y 1994.

a organizar la gran compra semanal en las grandes superficies, dejando para la tienda más próxima la adquisición de los artículos más perecederos, como las frutas y las hortalizas frescas.

Es previsible que en el futuro próximo surjan nuevos escenarios. Algunas fuerzas emergentes lo están ya anunciando:

— Los productores y distribuidores tenderán a diferenciarse de la competencia en la lucha por encontrar nuevos espacios en los mercados. Deben ofrecer ventajas atractivas y motivadoras. Entre ellas, el precio tendrá especial relevancia en los productos de gran consumo.

— La distribución y las nuevas formas de venta van a ser igualmente decisivas. La tendencia hacia servicios globales, aquellos en los que al usuario se le ofrecen todas las gestiones completas para un viaje, para la decoración de su casa, incluso para la gran compra de alimentos, tendrá cada vez más atractivo. Se buscará así la «calidad total», aquella en la que el consumidor pueda elegir más —y mejor a veces— sin moverse de su casa. Ésta va a ser una de las posibilidades que tendrá el distribuidor para diferenciarse de la competencia.

— Es probable que los servicios para consumir dentro de la casa, o cualquier producto en su variante de consumo doméstico, tengan mayor demanda e impongan sus condiciones. Se atisban ciertos movimientos centrípetos hacia el hogar como espacio de consumo (cenar en casa aunque haya que salir después, volver a las reuniones que se tenían olvidadas, etc.). Un consumo en casa que en España coexistirá dialécticamente con nuestros hábitos de vida y consumo en la calle.

— También podrán distinguirse mejor colectivos de consumidores homogéneos, en segmentos concretos de la población como el de mayores, adolescentes-jóvenes, con sus demandas específicas.

— El consumo de ocio en sus variadas formas se presenta como el gran mercado de los próximos tiempos. Los españoles, a pesar de todas las crisis, siguen viajando. Los «puentes» bloquean los lugares de esparcimiento y seguimos siendo pioneros del gasto para divertirnos. No obstante, se busca lo barato también en esto; en tal sentido los hoteleros, por ejemplo, ya han tomado buena nota y se encuentran ofertas desconocidas hasta ahora. El consumo de ocio irá en aumento, pero los lugares y empresas de ocio tendrán que moderar los precios de sus ofertas ante la imposición de una competencia más dura, tanto interna como de países cercanos.

En síntesis, las grandes superficies y los servicios globales, siempre que mantengan también la «calidad total» como calidad de producto y de servicio al cliente, serán los verdaderos configuradores de las nuevas formas de consumo. Frente a la variación múltiple de ofertas, un consumidor medianamente avisado como el español irá redoblando las propias exigencias. Todos los datos expuestos hasta ahora van a ayudarnos a examinar la evolución subjetiva del consumidor.

3. El consumidor español está cambiando

Después de considerar el rostro económico del consumo familiar en España, deseamos ver la cara más humana del español consumidor. El individualismo sella la época moderna. Después de un largo proceso, iniciado en la Ilustración, el individuo ha luchado por liberarse de todas las constricciones sociales. También en el gasto, una vez superada la «sociedad de consumo», hemos entrado en la «sociedad de consumidores». Cada uno quiere elegir por su cuenta entre los productos puestos a su alcance. Sin subestimar la realidad social del consumo, al menos en sus aspectos económicos –que se han expuesto en las páginas anteriores–, es necesario considerar el anverso y el reverso de la medalla consumista en ese individuo enamorado de las cosas que él mismo crea, como un nuevo Pigmalión, y a través de las cuales espera definir su propia identidad. Liberado de referentes tradicionales como la familia, el grupo de amigos, el barrio o la ciudad, intenta expresar su personalidad a través de las cosas, en su manera de vestir, de decorar su vivienda, de circular por la ciudad, etc.

El sistema de consumo se sitúa así en el centro de la relación social como definición de la identidad del individuo. Los productos son «híbridos sociales», no totalmente objetos, suplantadores de los sujetos en cuanto se prestan a protagonizar los procesos de construcción identitaria⁹. En esa cara del individualismo sigue predominando la inflación en el consumo de objetos, de informaciones, de imágenes y de signos que contribuyen a ofrecernos un individuo subsocializado.

Frente a ese anverso de la realidad consumista, comienza a emerger como reverso de la medalla la necesidad de lo social, aunque de manera inconsciente. Algunos sociólogos hablan de este fenómeno como de una rebelión contra los objetos: contra un sistema consumista que se limita a proporcionar placer y comodidad, sin reparar en que aísla al individuo y le aleja de sus semejantes. «Asistimos quizá a un giro copernicano en la manera de entender la vida. Así como en el decenio precedente de los ochenta se exaltaron las nociones de la realización individual y de la liberación, respecto a las constricciones familiares y sociales, este decenio de los noventa muestra signos importantes de retorno a la comunidad y a la familia. Cuando nuestros contemporáneos hablan del sentido que tienen que dar a su vida, incluyen de manera más explícita sus relaciones recíprocas y el sentido social en vez de su trayectoria individual»¹⁰.

⁹ Rochefort, R., *La société des consommateurs*, Odile Jacob, París, 1995.

¹⁰ Cova, B., «Le lien plus que le bien. Rebondissement ou mutation du système de consommation», *Futuribles*, n. 214, noviembre 1996, p. 7.

El hecho de consumir es siempre dual: satisface una necesidad y proporciona un placer. El consumidor es capaz de transformar, a pesar de las críticas, los antojos en necesidades. Más aún, esta dialéctica es uno de los ejes de su desarrollo. Se habla demasiado contra la sociedad consumista, sin reparar en el cambio que se está realizando en el mismo hecho de consumir.

Durante los decenios de los sesenta y setenta, quizá con años de retraso respecto a las sociedades de nuestro entorno europeo, en España se asocian el crecimiento y el consumo de masas. No debemos confundir el concepto de «consumo dualizado», que obedece a criterios socioeconómicos de distinción entre una parte de la población que puede adquirir y otra cuyo nivel de renta no se lo permite, con la «segmentación del consumo», según la cual el criterio del consumidor empieza a imponerse sobre el del productor. Cada segmento de la población, siguiendo criterios de *status*, clase social, estilos de vida, etc., se convierte en organizador del consumo que impone a los productores y distribuidores.

Crecimiento económico y consumo de masas convergían en tener más: había que poseer automóvil, televisión, frigorífico, lavadora, climatizador... Esta sociedad se caracteriza por su mejora colectiva. Al mismo tiempo, a finales de los años sesenta se acentúa en Europa el dominio del consumo personal. El individuo se convierte en promotor de la producción en gamas amplias y, en consecuencia, del consumo. Huelga decir que en una sociedad como la española pueden convivir varios tipos de consumidores y, por tanto, de grupos de población de distinta trama social. La apertura del consumidor a los productos extranjeros multiplica las posibilidades y tiende a acentuar todas estas tendencias.

La transformación del consumidor español, dentro de determinadas circunstancias castizas, es semejante a la que ocurre en otros países europeos. El «uso» de los productos consumidos ofrece cada vez más posibilidades de «autodefinirse», de integrarse en un grupo social diferenciado. Esto significa que los productos se hacen más relevantes por sus valores simbólicos y estéticos. Una vez asegurada la posibilidad de la adquisición, lo que juega en la elección del producto es el disfrute del mismo o, si se quiere, el *status* adquirido para ser exhibido ante los demás.

Podemos apuntar incluso ciertos elementos antropológicos, ciertas constantes, que acaban por reflejarse en el consumo. Por ejemplo, la tradición de la transgresión, de lo carnavalesco, de jugar al límite, el sentido de la fiesta tan vivo en muchas de nuestras regiones. La muestra más señalada la tenemos en los llamados «productos turísticos», en las atracciones, en la progresiva concepción de los centros comerciales como sitios de recreo. Un hipermercado puede definirse como un ordenado desorden, como un controlado descontrol. Escaparate que todo lo exhibe y todo lo pone al alcance de la mano. Además de representar al mismo tiempo el triunfo de

la gran distribución frente al tradicional comercio pequeño o mediano, que se encuentra ante el dilema de asociarse para competir con los «grandes» o desaparecer.

Los españoles, como los europeos, empiezan a distinguirse también por el cuidado del cuerpo, a juzgar por los productos y servicios hasta hace unos años inéditos en la sociedad española. El varón usa cada vez más productos hasta hace no mucho exclusivos de la mujer; ya sabe elegir y comprar mejor y no espera a que la mujer le regale este tipo de productos.

También aumenta la sensibilidad por la ecología, como demuestra la diversificación de algunos productos expuestos en el mercado. Quizá este rasgo sólo comience a insinuarse. Quizá no se vendan más por el hecho de ser ecológicos, pero es una senda ya perceptible en España y consolidada en algunos países de Europa.

3.1 Los consumidores españoles se parecen más a los europeos

Los estudios psicosociales sobre la población española señalan una serie de tendencias o estilos de vida que tienen su influencia en el consumo y que a la postre han venido a significar un cambio en la cultura del consumidor. Todas ellas se enmarcan en el cambio común del consumidor acrítico y sin gran conciencia de sus derechos al consumidor consciente y consecuente de la reclamación; de consumir sin apenas capacidad de elegir, guiado por la utilidad práctica de consumir, a aprender a diferenciar los productos por su «calidad»; del consumidor de lo útil al consumidor de lo placentero; del que sigue la «norma establecida» y no pretende llamar la atención al que intenta distinguirse por un estilo propio: distinguirse por una vía que parece original, aunque se esté consumiendo lo mismo que los demás.

Tratemos de anotar por lo menos las principales tendencias o rasgos de esta transformación del consumidor español:

— El consumidor español es cada vez más activo, está mejor informado y, en consecuencia, se hace más crítico. Comienza a leer la letra pequeña de los envases, a comparar precios, a buscar ofertas, a gloriarse de haber adquirido determinados productos en las rebajas, a aprovecharse de la competencia entre las marcas, algo verdaderamente significativo en los bienes de gran consumo, como bebidas y alimentos.

— Es posible que ese mismo consumidor español no sepa, en relación a muchos productos, en qué consiste de verdad la calidad o no alcance a determinar las pistas para reconocerla en un caso concreto. Pero la idea de la calidad constituye al menos una referencia, a veces vaga, a veces precisa. «Consumir calidad» es un deseo, antes implícito y ahora explícito. Aunque siga todavía el esquema ensayo-error, el español medio está apren-

diendo a buscarla y exigirla tanto en la adquisición de bienes como en el uso de los servicios. El consumidor español lo es cada vez más de significados adheridos al producto. Entre ellos emerge con fuerza el de la calidad.

— Este consumidor tiene que decidir en medio de una atomización de productos ya segmentados desde la oferta, obligada a ampliar el abanico de gamas que puedan satisfacer la multiplicación de demandas singulares. Aun los productos duraderos y costosos, como el coche, la vivienda o el seguro de vida, tienen que acomodarse a la multitud de preferencias de compradores cada vez más singulares.

— El consumidor llega a cansarse: y no de consumir, sino de la dificultad de elegir, de la necesidad de estar mejor informado y mejor equipado para la crítica. Es lógico que fortifique sus defensas frente a la publicidad. No se deja sorprender como antes, ni es tan dócil a los eslóganes que abusaban de la afirmación y del imperativo. Todo esto está sometiendo a los expertos del *marketing* a una renovación constante y les obliga a estar al día de los estudios psicosociales.

Las notas anteriores bastan para caer en la cuenta de la fuerza social de cambio que significa el sistema consumista hoy emergente. Los expertos en el análisis de esta sociedad de consumidores han hecho hincapié en el papel estructurador de la lógica del consumo, cuyos principios fundamentales son la diferenciación y la imitación. Ellos son los que predominan en el comportamiento social de una inmensa mayoría de los ciudadanos¹¹. Simmel y Veblen habían ya destacado las «modas» como orientadoras del consumo.

Una vez que el consumo se transforma en signo de *status*, éste queda convertido en objeto de consumo. Y cuando el *status* resulta inalcanzable, el consumidor apela al «simulacro» o a la «apariencia falaz», aceptada por la inmensa mayoría. Esta dimensión social del consumo no anula el concepto de «necesidad», de utilidad práctica, que actúa también, aunque no siempre ni del mismo modo, como substrato del hecho de consumir un determinado objeto. Esa «necesidad» puede ser de índole material, correspondiente a la propia escasez, y a la vez proporcionar un placer más intangible o espiritual.

No obstante, esta teoría fundamental del ascenso social no explica todos los fenómenos «consumistas» de nuestro tiempo. Muchos grupos sociales y muchos individuos no pretenden en realidad ascender y menos en la forma de «simulacro». La «moda» no es de ordinario inventada por la élite social, aunque ésta contribuya a imponerla. Hay grupos sociales que sin estar en la cima de la escala social «inventan» objetos de consumo o formas nuevas de uso de ciertos objetos: consiguen darles un sentido nuevo que

¹¹ Miller, D., *Material Culture and Mass Consumption*, Blackwell, Oxford, 1987.

puede muy bien imponerse como moda en una sociedad como la nuestra tan mediática como consumista.

Más allá de la imitación y de la originalidad distintiva, cada vez son más los expertos¹² que destacan la utilización de los objetos de consumo como medios de comunicación, de relación con los demás y, en consecuencia, de pertenencia e identificación en el grupo social.

3.2 Con características españolas

Demos un paso más en la descripción de estos fenómenos consumistas de cuyo análisis podemos deducir el rango que los españoles conceden a los objetos en su deseo de autodefinirse o identificarse en la sociedad. Es indudable que estos diferentes estímulos afectan a una sociedad como la nuestra, caracterizada por su escasa vertebración. La dualización, la segmentación y el individualismo la hacen, por una parte, más semejante a los países de nuestro entorno y, por otra, más vulnerable a las influencias de culturas antes rechazadas como extrañas e incluso ridículas. Esta apertura a casi todo lo que se cuele por la tendencia consumista nos lleva a pensar en las «dependencias» que condicionan la autonomía y la relación social del consumidor español. Hasta tal punto que no parece exagerado pensar en el consumo como factor integrador y desintegrador: contribuye tanto a desvincular espacios sociales (la familia, el grupo o el pueblo) como, en sentido contrario, a equilibrar no pocos de nuestros indómitos vicios desintegradores. Contemplemos los hechos más de cerca.

En primer lugar, las transformaciones consumistas de los españoles no se producen todas de manera homogénea y acompasada. Como en otras ocasiones de nuestra historia, estamos habituados a convivir con situaciones distintas y con reacciones grupales diferentes. Nuestros procesos de imitación y de entrega a lo extranjero, aunque se producen con celeridad, no son homogéneos ni de ritmo uniforme. Así, por ejemplo, podemos seguir hablando en España de consumo de masas y de consumo segmentado o individualizado; del consumidor «acrítico» y del bien equipado para elegir con plena libertad y personalidad. Unos y otros pueden incluso convivir en la misma vivienda. Una gran mayoría de la población ha podido superar la fase de equipamiento del hogar sin haber sentido el estímulo de un consumo más crítico y personalizado. El nivel económico, social y cultural influye, como es lógico, en la superación del consumo de masas.

¹² Por ejemplo, Lipovestky, G., *Le crépuscule du devoir. L'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*, Gallimard, París, 1992; o McCracken, G., *Culture and Consumption*, Indiana University Press, Bloomington, 1988.

Términos como «calidad», «moda», «aspecto físico», «modo de vestir», etc., pueden guiarnos en este camino de la autodefinición y de la «dependencia» del consumo en que tanto tiene que ver el sentido crítico creciente entre los españoles. El estudio 2.126 del CIS¹³, realizado en 1995, ofrece datos interesantes para la reflexión sobre la actitud crítica del consumidor español.

Es lógico afirmar que se prefiere la «calidad» sobre la cantidad. Ocho de cada diez españoles se muestran de acuerdo con el criterio «Es preferible tener poca ropa y de buena calidad que mucha de poca calidad». Los porcentajes apenas varían entre varones y mujeres y por niveles de renta. Los menos partidarios de este principio habría que buscarlos en las cohortes de edades más jóvenes, de 18 a 34 años, donde apenas suponen una quinta parte. Según la misma encuesta, un 61% de los entrevistados no está de acuerdo con la frase «Hoy en día no es tan importante la calidad de la ropa, sino estar a la moda». No parece que esté bien visto dedicar el tiempo libre al seguimiento de la moda. La mayoría (52%) no le dedicaría nada de tiempo y sólo un 23,4% le dedicaría un poco. Es decir, tres de cada cuatro conceden escasa importancia a la moda. Sólo un 24,5% confiesa dedicarle mucho o bastante tiempo. En el caso de las mujeres el interés asciende al 35,5%. Las jóvenes de 18 a 34 años preocupadas por la moda llegan al 47%, mientras que las mayores de 35 años se quedan en el 29,3%.

La calidad ocupa un lugar más alto que la moda en la escala de valores. Pero, ¿qué entienden los entrevistados por calidad? Los significados de este concepto no son unívocos y ninguno de ellos parece dominar sobre los otros. Según un estudio del Instituto Nacional de Consumo¹⁴, la calidad ligada al producto suele ser invocada por este orden: garantía y seguridad, duración y servicio posventa ofrecido al consumidor. El hecho de que ninguno de estos significados alcance un valor alto¹⁵ demuestra la ambigüedad del término.

Es mucho más simple y, para nuestro estudio, más objetivo ahondar en el sentido crítico del español frente al fenómeno de la publicidad. Al menos en el uso social se muestra cierto escepticismo ante la marca, la publicidad y el diseño. La publicidad también habría desgastado el concepto de lujo. Como si los consumidores vieran en la publicidad, la marca, el diseño y el lujo meros artificios para seducir a los demás, como una trampa en la que ellos no han querido caer. La calidad no es tan importante, según los encuestados, para autodefinirse en la sociedad moderna. Pero volveremos a

¹³ CIS, *La moda como valor de diferenciación social*, Estudio 2.126, 1995.

¹⁴ Instituto Nacional de Consumo, *Estudio sobre opiniones y comportamiento del consumidor español*, 1995, p. 17.

¹⁵ En una escala de -2 a +2 ninguno alcanza el valor +1.

ocuparnos de ella en el próximo apartado, cuando estudiemos otro rasgo cívico emergente, el de la «cultura de la reclamación» frente a la protesta incivil.

Se admite que los objetos de consumo más inmediatos a nuestro cuerpo son expresivos de nuestra posición social, real o perseguida. En esos objetos más cercanos ponemos la confianza para expresar la propia «identidad individual» y hasta nuestra «personalidad». «Identidad» y «personalidad» se estrechan entre sí con lazos comunes. Uno de ellos es el sentido de independencia y de autonomía de la persona. Habría que saber lo que entienden los españoles por «personalidad». Depende sin duda de infinidad de circunstancias en las que intervienen las personas y las cosas. El 66% la refiere a la capacidad económica o al «nivel de vida». Un 52,5% se inclina más certeramente por «la educación y el nivel cultural».

El consumo de determinados objetos, por una parte, nos diferencia de los demás y, por otra, nos asocia con ellos. Parafraseando a Bordieu¹⁶, es la clase o el grupo social el que forma nuestro «gusto», del que estamos presos y limita nuestra posibilidad real de autonomía. Pareciera que sólo podemos elegir entre aquellos objetos que pertenecen a la «clase de equivalencia» que da significado a nuestro grupo social.

En esos objetos más cercanos, con los que estamos en contacto en mayor o menor medida, se manifiestan aquellas preferencias del consumidor a través de las cuales se autodefine en relación con los otros. Los sociólogos distinguen tres niveles de nuestra piel o entorno más íntimo: el aspecto físico o cuidado del cuerpo, el vestido y la decoración de los espacios más personales.

Es una minoría la que confiesa su preocupación por la primera piel o el aspecto físico. La tabla 4 expresa al mismo tiempo las diferencias entre el hombre y la mujer y la escasa ocupación que se atreven a confesar unas y otros en el cuidado del cuerpo.

Como puede observarse, en España estas actividades siguen siendo más propias de la mujer, y aun dentro del sexo femenino son minoritarias. Sólo en la frecuencia de las visitas al gimnasio superan los hombres a las mujeres. Fuera de la peluquería, los porcentajes de frecuencia mensual no son apreciables. Diríase por estos datos que los españoles dan poca importancia al cuidado del propio cuerpo y no parecen confiar tanto en el «lenguaje» de éste en orden a expresar lo que son o pretenden ser.

Las respuestas son distintas si asociamos el aspecto físico al vestido. Esta segunda piel aparece entonces como primer significante de «nosotros mismos».

¹⁶ Bordieu, P., *La distinción*, Taurus, Madrid, 1988.

Tabla 4 – «A continuación quisiera que me dijera con qué frecuencia suele realizar cada una de estas cosas: ir a la peluquería, ir a la *esthéticienne*, tratamiento de cara, ir al gimnasio, recibir masajes corporales». En porcentaje. 1995

	Peluquería		Esthéticienne		Gimnasio		Masajes	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Una vez a la semana o más	0,8	10,2	0,1	0,9	5,1	4,7	0,7	1,0
Varias veces al mes	4,0	10,2	0,2	1,6	2,2	1,5	0,9	0,5
Una vez al mes	36,3	26,3	0,4	4,6	0,7	0,9	0,7	1,1
Varias veces al año	47,7	39,7	1,9	13,3	3,6	3,3	3,0	4,0
Nunca o casi nunca	11,2	13,6	97,0	79,3	88,2	89,4	94,4	93,1
N.C.	0,0	0,0	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Total respuestas	1.183	1.295	1.183	1.294	1.183	1.293	1.183	1.294

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.126, 1995.

El 70% de los encuestados opina que el aspecto físico y el vestido afirman la personalidad y la manera de ser de un individuo (tabla 5). No hay grandes diferencias ni por sexo ni por edad. Es coherente con la cultura recibida que las mujeres (74%, suma de «mucho» y «bastante»), y más las menores de 35 años (78%), concedan más importancia que los varones (66%) al aspecto físico y al vestido. El significado de «personalidad» es obviamente complejo: originalidad, capacidad de relación, firmeza de carácter, creatividad... son rasgos importantes para reconocer la personalidad de un individuo. Según el parecer de los encuestados, el vestido sigue siendo un buen mensajero de algunos de estos rasgos. En cambio, si tenemos en cuenta otros desgloses de la misma encuesta, el vestido ya no refleja tanto las diferencias sociales correspondientes al «nivel de vida» (65%) o a la «educación y nivel cultural» (53%).

El consumidor puede mostrar también a través del vestido su criterio propio más o menos independiente como un rasgo más de su personalidad.

Tabla 5 – «¿Hasta qué punto cree Vd. que el aspecto físico y la forma de vestir de una persona reflejan su personalidad, su forma de ser?». En porcentaje según sexo y edad. 1995

	Total global	Sexo					
		Hombre			Mujer		
		Total	De 18 a 34 años	De 35 y más	Total	De 18 a 34 años	De 35 y más
Mucho	26,3	23,2	21,6	24,1	29,2	31,2	28,1
Bastante	43,8	42,8	43,3	42,5	44,7	46,7	43,6
Poco	20,5	24,1	27,2	22,2	17,2	15,9	17,9
Nada	8,0	9,0	7,7	9,7	7,1	5,5	8,0
N.C.	1,4	0,9	0,2	1,4	1,8	0,7	2,4
Total respuestas	2.476	1.182	453	729	1.294	452	842

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.126, 1995.

«A la hora de elegir su ropa y su calzado», la mayoría (57%) dice dejarse aconsejar por la persona que le acompaña; más los varones (63%) que las mujeres (51%). Sólo un poco más de la tercera parte (36%) prefiere ir solo/a a comprar la ropa y el calzado. La mayoría lo hace acompañado/a de un familiar cercano: esposo/a (30%), padre/madre (10%), hermanos del mismo sexo (4%), hijos/as (4%) o hermanos de otro sexo (1%). Los amigos/as del mismo sexo se sitúan, con un 6%, por encima de los hermanos, de los hijos y del novio.

El interés por mostrar la libertad de criterio es notorio. Tres de cada cuatro dicen que no atienden los consejos del dependiente/a de la tienda o del especialista, y nada menos que un 87% afirma que la publicidad de los medios de comunicación (radio, televisión y prensa) influye «poco» o «nada» en su elección. Si esto fuera verdad, los anunciantes no invertirían sumas tan importantes en publicidad.

Por último, podríamos sondear la llamada «tercera piel» o tercer «significante» de la personalidad expresiva. La decoración define el ambiente o el contexto inmediato del ámbito más próximo a la persona. La cuarta parte de los españoles confiesa dedicar «mucho» o «bastante» tiempo a la decoración. Las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres. El «bricolaje», como arte del ocio dedicado a la acomodación del entorno familiar, llega a ocupar «mucho» o «bastante» tiempo al 20% de los españoles. La personalidad, como señalaba Baudrillard¹⁷, es expresada no sólo por cada uno de los objetos en sí, sino por el «orden» en que esos objetos son colocados en la sala de estar.

No se trata ahora de poner en cuestión la validez de este tipo de sondeos de opinión. Al menos hay que conceder que en ellos los encuestados manifiestan, si no sus auténticas opiniones, sí las que consideran que son o deberían ser predominantes en la sociedad.

Es claro que los españoles actuales están interesados en acreditar su independencia de juicio. Tienen un cierto pudor a mostrar claramente su pertenencia a una clase social, a un grupo o incluso a una asociación. Una especie de explosión de la libertad democrática parece haber dado un acelerón al moderno proceso de individualización. Pero resulta cuando menos sospechoso el desprecio de los consejos publicitarios, cuando los anunciantes comprueban cada día su influencia en el aumento de las ventas.

No se muestra tanto reparo en reconocer la influencia de la «comunidad» pequeña a la que pertenece el individuo: los familiares y los amigos más íntimos. Más de la mitad confiesa tener muy en cuenta las opiniones

¹⁷ Baudrillard, J., *Pour une critique de l'économie politique du signe*, Gallimard, París, 1992.

de éstos cuando les acompañan a la compra de ropa y calzado. Y sólo poco más de la tercera parte prefieren ir solos. Entre éstos ocupan un lugar especial las mujeres mayores de 35 años, que llegan al 48%.

También se puede concluir que para los españoles la personalidad no depende de la clase social, del nivel de vida y ni siquiera del nivel cultural. Se puede «ser elegante» y reflejar la personalidad «sin gastar mucho dinero». La capacidad de elegancia se muestra en el gusto por la forma de vestir. Una elegancia que se convierte en el arte de saber combinar la ropa, según el 90% de los entrevistados. Presumen de haber superado las dependencias de la marca, la moda y la publicidad.

Por último, añadamos que estos rasgos del consumidor español afectan a toda la sociedad sin distinción de clases sociales. Las respuestas al cuestionario son muy similares entre quienes ganan más de 150.000 pesetas mensuales y quienes ganan menos. Los argumentos que se derivan de sus respuestas son los mismos. Existe la diferencia única del mayor gasto en las clases sociales más altas. Precisamente esas clases más altas muestran más empeño en decir que vestir es más un arte de gusto, de combinación de prendas, que una cuestión de calidad y precio, aunque, como es evidente, gasten más en cualquiera de los tipos de objetos.

II. CULTURA CÍVICA DE LA RECLAMACIÓN

La relación social se hace más vinculante cuando descubre que está amparada por el derecho garante de la vinculación jurídica. La reclamación no es otra cosa que el ejercicio ordenado del derecho que asiste a quien es agredido en sus propios intereses. Nosotros la consideramos aquí como un indicador del progreso de la cultura cívica en la sociedad española.

El 78% de la población opina que los españoles somos muy poco dados a efectuar denuncias o reclamaciones¹⁸. Esta afirmación no contradice la inclinación, más reconocida, a la queja o la protesta espontánea. Esta otra forma de «clamar» sin propiamente «reclamar» estaba ya generalizada y forma parte de la vida cotidiana. El español se irrita con facilidad frente a cualquier gesto discriminador y se ha hecho mucho más sensible ante las desigualdades sociales. La protesta tiende ahora a justificarse con la democracia y los españoles parecen haberla asumido como una aplicación directa de la libertad de expresión en el ámbito de la calle.

¹⁸ Dato obtenido de la encuesta realizada por la empresa Metra-Seis en febrero de 1993 para el Defensor del Pueblo.

Sin embargo, no podemos confundirla con lo que aquí entendemos por cultura cívica de la reclamación. Este tipo de actividad, mediante la cual los ciudadanos expresan y defienden su parecer e intereses, no se produce de igual manera en todos los países. El fenómeno de la reclamación es más frecuente y sólido en las democracias veteranas como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania o Francia. Estamos ante un índice del grado de democracia alcanzado en una sociedad. ¿Podríamos afirmar que los españoles en la década de los noventa están cambiando su propia imagen de protestones y comienzan a creer en la denuncia y las reclamaciones?

La reclamación está protegida en su sentido más amplio por las dos grandes instituciones del Estado democrático de Derecho: el litigio ante los tribunales de justicia y la participación política. La actividad de reclamar aquí tratada tiene elementos de ambos, pero se sitúa en un nivel menos formal del conflicto y ha de ser estudiada a la luz de esquemas analíticos adecuados a su dinámica y rasgos distintivos.

El concepto de reclamación que nos proponemos analizar abarca todo tipo de protestas individuales¹⁹ con las que un ciudadano puede expresar su posición o interés ante las autoridades públicas. La asunción de una perspectiva sociológica nos permite aunar bajo una sola etiqueta, la de la reclamación, toda la amplia gama de fórmulas de protesta individual.

De esta manera, cuando hablamos de reclamaciones estamos refiriéndonos a todo tipo de expresiones, reacciones o iniciativas ciudadanas de pequeña envergadura que puede utilizar cualquier español, como son: las quejas, las denuncias, los recursos, las peticiones, las sugerencias, las protestas verbales o las propias reclamaciones²⁰. Obviamente, dejamos fuera de nuestro análisis lo que tradicionalmente se ha denominado como litigiosidad, esto es, los asuntos que los ciudadanos llevan ante los tribunales de justicia (conflictos con mayor nivel de formalización).

Partiendo de esta amplia definición de reclamación, observamos que en la sociedad española se deben discernir tres ámbitos de este tipo de protesta, con dinámicas social y jurídicamente diferenciadas: relaciones laborales, el ámbito más desarrollado; consumo, con menos años de recorrido, pero con una actividad peculiar; y las reclamaciones de los ciudadanos frente a los poderes públicos en general. Aquí nos vamos a ocupar solamente de los dos últimos ámbitos. La reclamación en el mundo laboral es

¹⁹ Es imprescindible distinguir las fórmulas de protesta corporativa, colectiva o grupal de las individuales. Véase a este respecto García de la Cruz Herrero, J. J., «La defensa de los intereses ante las autoridades públicas. ¿Acción colectiva o acción individual?», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 69, 1995, p. 69-95.

²⁰ Somos conscientes de que, desde un punto de vista jurídico, no debe meterse en un mismo saco una tipología de canales tan variada. No obstante, consideramos que desde la perspectiva sociológica sí podemos analizar e interpretar la dinámica social común a todas ellas.

mucho más amplia y compleja; no se trata sólo de la lucha sindical. En otros Informes hemos abordado ya la reforma del mercado de trabajo, el crecimiento económico y el desarrollo social²¹. La reclamación laboral está ya metida en la entraña del Estado democrático y constituye uno de sus pilares básicos.

1. El concepto de «reclamación»

Parece obvio, sencillo y asequible definir lo que entendemos por reclamación. Sin embargo, es necesario que nos refiramos a cuándo, cómo, por qué y para qué se reclama. Tenemos que responder también al hecho de que un determinado pueblo como el español no reclame o no sienta el impulso de contestar ante situaciones semejantes a las de otros países y culturas en las que sus ciudadanos sí reclamarían.

No se le oculta a nadie la importancia que tiene conocer el grado en el que los ciudadanos de un país se quejan o, mejor dicho, se sienten capaces de reclamar ante la autoridad pública o las Administraciones Públicas en general. De una u otra forma, cualquier sistema democrático debe buscar, en última instancia, que cada uno de sus ciudadanos se sienta capaz de defender su parecer e intereses ante cualquier otra persona jurídica, sea ésta un vecino, su Ayuntamiento o el Gobierno de la nación. Esta actitud tiene mucho que ver con el sistema democrático.

La participación directa de todos los ciudadanos en las actividades legislativas y de gobierno no es viable. Sin embargo, el primer escalón de ese objetivo democrático consiste en asegurar la defensa, la participación, de cualquier ciudadano ante las autoridades públicas para expresar su posición respecto a un tema en concreto. El sistema democrático real ha de mejorar en dos vertientes: la participación de todos en todo y la participación de cualquiera en algo.

La cotidianidad de la democracia para el ciudadano medio se construye en gran medida en torno a la capacidad de hecho de cada individuo para defender su posición en un asunto concreto ante las autoridades públicas. Si pudiéramos medir esa capacidad, tendríamos un buen termómetro para evaluar un aspecto esencial de la cultura cívica. El ciudadano tiene que respetar las reglas del juego democrático, tiene que acatar el derecho común, en el que están incluidos tanto los derechos de los otros como el suyo propio.

No podemos dejar de mencionar nuestro asombro ante el panorama que ofrece la gestión que realizan los órganos de las Administraciones Públicas

²¹ Fundación Encuentro. CECS, *España 1994*, p. 245-292 y *España 1995*, p. 63-225.

españolas encargados de las reclamaciones. En términos generales, con algunas excepciones, no tienen ni siquiera datos globales de cuántas reclamaciones se han realizado en su ámbito. Cuando los tienen, es un mero registro que, en el mejor de los casos, indica frecuencia y tema genérico de la reclamación. Esta pobreza de datos refleja claramente la actitud de las autoridades públicas españolas hasta el año 1996, a partir del cual se han producido algunas iniciativas esperanzadoras, pero no tan palpables al día de hoy.

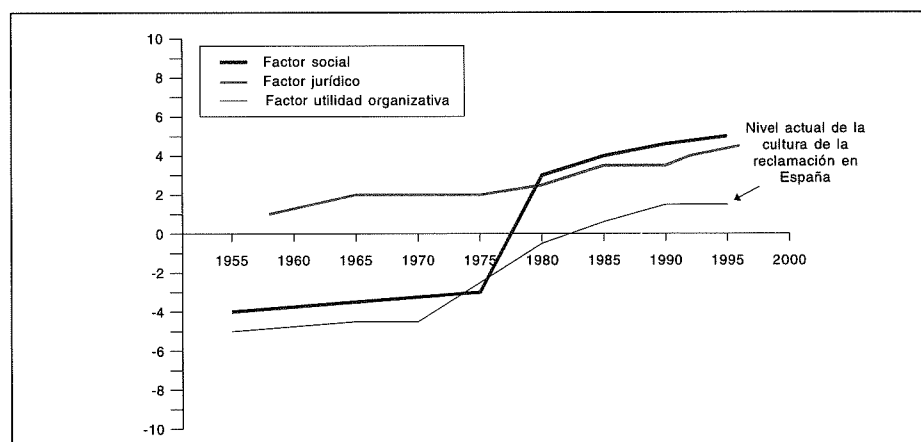
El fenómeno de la reclamación no es monocorde ni simplemente espontáneo. Al contrario, es la condensación de un complejo proceso de destilación en el que intervienen esencialmente tres factores, cuya combinación conforma la actividad de reclamación de los españoles ante las autoridades públicas. Son los factores social, jurídico y organizativo.

En el gráfico 2 presentamos la evolución que estos tres factores han tenido a lo largo de los últimos 40 años en España. Este gráfico es la visualización condensada, la síntesis, del análisis cualitativo y cuantitativo que hemos realizado.

En el eje de abscisas se puede observar una escala que va de +10 a -10. Ambos polos apuntan, respectivamente, al máximo y mínimo nivel posible que puede alcanzar cada uno de esos tres factores en su aportación a la actividad de reclamación en un sistema social cualquiera.

De esta manera, observamos que el factor social, es decir, el número de reclamaciones que los españoles realizan, y el factor utilidad organizativa, es decir, el uso que las Administraciones Públicas dan a las reclamaciones que les llegan, tienen a lo largo del período 1955-1975 una valoración cla-

Gráfico 2 – Evolución de los tres factores que conforman la cultura de la reclamación. 1955-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

ramente negativa. La razón de ello está en que los españoles apenas reclamaban y los organismos públicos tramitaban estas reclamaciones sin utilizarlas para mejorar su servicio.

En el mismo gráfico, podemos ver que la legislación o factor jurídico parte en 1958 de una valoración positiva. La legislación vigente en ese momento era suficiente para que la actividad de la reclamación pudiera desarrollarse con garantías; es decir, había una cobertura legal de la reclamación.

Por lo tanto, la cultura de la reclamación se construye a partir de estos tres factores. El social, conformado por la actitud y conducta de los ciudadanos respecto a las reclamaciones. El jurídico, constituido por la normativa que ampara y encauza las reclamaciones. Y la utilidad organizativa, el uso dado a las reclamaciones para mejorar el servicio público, o, dicho de otro modo, en qué medida las Administraciones Públicas utilizan las reclamaciones para remediar sus fallos.

El nivel alcanzado por la cultura de la reclamación en un país y período concretos viene determinado por el desarrollo más bajo de cualquiera de los tres factores. Da igual que los otros dos hayan progresado mucho; la cultura de la reclamación depende de la transformación conjunta de los tres. Por lo tanto, es más importante un progreso equilibrado que una mejora parcial de cualquiera de los factores, por muy grande que sea. Nuestro diagnóstico, a la luz del gráfico 2, es que la cultura de la reclamación en España está a la espera de que el factor utilidad para la organización alcance el nivel de los factores social y jurídico, que a su vez también tienen un largo camino por recorrer. Esencialmente queremos hacer notar que en la actualidad la cultura de la reclamación en España ha alcanzado mayor nivel en los factores social y jurídico y su progreso queda lastrado por el bajo nivel del factor utilidad para la organización.

En estos momentos, a partir del año 1997, el sistema social español aborda una fase difícil y delicada del desarrollo de la cultura de la reclamación. Hay que encauzar, a través de canales formales, esa bocanada de espontaneidad social democrática sin asfixiarla con el temible corsé burocrático.

2. El factor «social» de la reclamación en España

A lo largo de los últimos 40 años el factor social experimentó dos grandes puntos de inflexión, en los que se produjeron dos saltos que incrementaron sensiblemente el número de reclamaciones: el primero, entre los años 1975-1977, en los que se logró romper el corsé autoritario; el segundo, en el período 1978-1979, en el que las libertades se plasmaron en la Constitución Española. La suma de ambos saltos, desde -3 hasta +3 –reflejada en el gráfico 2–, muestra la evolución más sorprendente.

Según los datos de los barómetros de opinión para el Defensor del Pueblo, realizados por Demoscopia, a lo largo de los últimos nueve años aproximadamente un 10% de la población española mayor de 18 años declara haber tenido problemas con alguna Administración Pública: unos cuatro millones de ciudadanos son potenciales reclamantes cada año²². No todos ellos acabaron realizando una reclamación. En 1993, un 12,4% de los españoles, aproximadamente cuatro millones, decían que habían presentado alguna vez una queja o una reclamación²³.

Los españoles hemos salido de un largo y oscuro período de relación con las autoridades públicas en el que la resignación y el miedo al enfrentamiento con una autoridad pública dominaban el ánimo de las gentes. Al inicio de la década de los setenta, un 68% de los españoles declaraba que, aunque tuviera razón, prefería no «armar broncas»²⁴. Precisamente en esa situación se socializaba como ciudadanía la mayoría de la población española. Posteriormente comenzó a disminuir la sensación anterior en la que los ciudadanos se sentían constreñidos a verse como servidores de la Administración Pública. Veinte años de reconocimiento de los valores democráticos han empezado a compensar la balanza autoritaria con valores, creencias y actitudes que alimentaban la cultura de la reclamación. La reclamación democrática dignifica la figura del ciudadano, ayuda a perfeccionar la función pública y contribuye a mejorar la convivencia.

Hoy la actitud y el comportamiento de la sociedad española en los procesos de reclamación siguen marcados por un talante híbrido. No se puede hablar de una división generacional entre los nacidos o formados a partir de 1977, en un contexto de socialización democrática, y los mayores, condicionados aún por los ecos del sistema autoritario anterior. La mixtura se produce en cada uno de nosotros en proporciones diferentes y, sobre todo, dando lugar a un variado abanico de actitudes y comportamientos de reclamación.

La magnitud del factor social es hoy buena: dos de cada tres ciudadanos que tienen un problema con alguna autoridad pública reclaman²⁵. La mejora de esta magnitud no ha ido acompañada de un avance paralelo en la calidad. En términos globales, los españoles reclaman mal: no lo hacen por las vías adecuadas, no ofrecen suficientes datos, se les pasan los plazos, no buscan asesoramiento y no llegan normalmente a racionalizar con ob-

²² La pregunta realizada no se refiere a un período de tiempo concreto –por ejemplo, un año–, sino «en los últimos tiempos...»; por lo tanto, no podemos hablar de cuatro millones de ciudadanos afectados por año, pero sí de una cifra cercana.

²³ CIRES, *Actitudes y experiencias respecto al sector público*, abril de 1993.

²⁴ López Pintor, R. y Buceta, R., *Los españoles de los años 70*, Tecnos, Madrid, 1972, p. 120.

²⁵ Datos de la encuesta realizada por Demoscopia para el Defensor del Pueblo en 1996.

jetividad su problema. Este progreso de los últimos 10 años no es generalizable a toda la población; hay sectores que reclaman bien, otros regular y una gran parte sigue haciéndolo mal²⁶.

¿Podríamos hablar de una tipología de reclamaciones y de reclamantes? En cada vía de reclamación hay tipologías diferentes, que, además, cambian. Las reclamaciones que se pueden observar en el ámbito de Hacienda no son similares a las de la Seguridad Social o las del INSALUD.

No obstante, parece que se puede hablar de algunas pinceladas más destacadas. Los catalanes reclaman mejor, con más razón y aportando todos los datos necesarios para llevar a buen fin la reclamación. En contraste, las dos Castillas, Andalucía y Extremadura reclaman mal en la forma, es decir, no aportan los datos mínimos imprescindibles para que la reclamación pueda tramitarse; mezclan aspectos reclamables con otros que no lo son. Los gallegos son los que menos reclaman. Los vascos y navarros reclaman con mucha calma, sin excitaciones ni prisas. Por el contrario, los madrileños siempre creen tener razón, son impacientes y no reclaman bien ni en la forma ni en el fondo.

Desde una perspectiva sociodemográfica, son los solteros, separados y divorciados los que más reclaman. También los que tienen niveles más altos de renta o de estudios lo hacen con mayor frecuencia²⁷.

3. El factor «jurídico»

El ámbito de las reclamaciones venía definido por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y, en sus fórmulas más espontáneas, por el Decreto 93/1965, de 28 de enero, que regulaba los Centros de Información Administrativa. A partir de esta fecha los principales hitos del desarrollo jurídico en este marco han sido:

- La Constitución Española de 1978.
- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- El Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano.

²⁶ Esta valoración es producto de las entrevistas que hemos tenido con responsables de centros de recogida de reclamaciones de ámbito nacional y con larga experiencia. Evaluaciones que hemos contrastado con los datos ofrecidos por las encuestas en aquellos casos que abordan los factores que mencionamos.

²⁷ Estos datos son producto del cruce de estas variables de posición en los barómetros de opinión realizados para el Defensor del Pueblo y del propio perfil de usuarios de la Oficina del Defensor del Pueblo durante los años 1989-1996.

Estos cinco instrumentos jurídicos, los dos primeros preconstitucionales y los tres últimos constitucionales, fijan los puntos de referencia y dibujan la evolución del factor jurídico representada en el gráfico 2. En términos puramente jurídicos, se puede decir que la Ley de 1958 y el Decreto de 1965 ofrecían un marco legal suficiente para que la actividad reclamadora se hubiera desarrollado. De ahí que en su punto de partida la curva del factor jurídico se sitúe en mejor posición que las restantes. Ventaja poco perceptible por cuanto ninguno de los tres factores actúa con independencia de los otros dos.

El entramado jurídico-administrativo español ofrece un abanico de 10 vías para encauzar todo el caudal de reclamación de la ciudadanía: 1. peticiones; 2. iniciativas y sugerencias; 3. audiencia y trámites de información; 4. reclamaciones; 5. quejas; 6. iniciación de un procedimiento a instancia de parte; 7. denuncia; 8. recursos administrativos; 9. Defensor del Pueblo y figuras afines en los ámbitos autonómicos; y 10. vías seudoformales –líneas 900, centros de información y orientación–.

Para captar y procesar las reclamaciones, habría que tener en cuenta dos vertientes: la primera, la obvia, es su plasmación en la normativa vigente y legal; la segunda es su proyección social, es decir, en qué medida este entramado de conexiones es accesible a la sociedad española.

La igualdad formal (enunciado de derechos) ante una desigualdad social real convierte la asepsia de las vías formales en un escaparate inaccesible o, al menos, de mayor dificultad de acceso para aquellos actores sociales con menos recursos. De hecho, si aplicamos el concepto de *analfabetismo funcional*²⁸ al proceso de reclamación, nos encontramos con que una gran parte de la población española es analfabeta funcional respecto, al menos, de alguno de los cauces de reclamación.

Actúan, pues, dos tipos de filtros para admitir a trámite una reclamación. Los *formales* son aquellos requerimientos o condiciones impuestos por la norma: la reclamación debe ser por escrito, en un plazo de tiempo determinado, sólo la puedan interponer las partes legítimamente reconocidas como interesadas, se debe presentar en un determinado departamento, etc. No vamos a insistir en la necesidad, hoy en día compartida por todos, de eliminar, en cuanto sea posible, cualquier tipo de obstáculo formal que impida la protesta de los ciudadanos. Los filtros *informales* tienen mayor repercusión social, esencialmente porque afectan desigualmente a la población según sus recursos económicos y culturales.

²⁸ Analfabeto funcional es aquella persona que no dispone de los conocimientos básicos «saber» y «saber hacer» para «funcionar» en su entorno social; en nuestro caso, «saber hacer una reclamación en plazo y forma».

Los estudios sobre los problemas de acceso a las vías de reclamación y litigación²⁹ nos indican que los filtros informales más extendidos en España son:

— *La ignorancia de la existencia de la norma.* Una norma o un procedimiento desconocido por el interesado es para él prácticamente inexistente. Según los datos de una encuesta realizada por Demoscopia en 1991, el 22% de los ciudadanos con un problema frente a la Administración no pudieron reclamar «porque no sabían qué hacer». Este filtro refleja las desigualdades sociales tradicionales de raíz económica y cultural.

— *La dificultad de acceso o de uso.* También este filtro afecta a la sociedad en general. Se puede conocer la existencia de la norma y ser incapaz de interpretarla o de redactar adecuadamente la reclamación. No son cuestiones que puedan realizar por igual la generalidad de los ciudadanos. Hay un evidente desprecio de la realidad cuando se exige al ciudadano medio que sepa, por ciencia infusa, lo que cinco años de facultad y diez de práctica no llegan a facilitar. Hay grandes diferencias entre unas normas y otras, entre unos ciudadanos y otros. Es evidente que los funcionarios conocen mejor las normas aplicables a los asuntos públicos. La denuncia ante un departamento o negociado de la Administración contra un funcionario lleva en sí misma el germen de la desigualdad. La igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las vías de reclamación necesita implementar apoyos especiales y claramente neutrales que tengan en cuenta las desigualdades sociales y culturales.

— *La desconfianza.* El recelo de algunos sectores de la población, respecto a las vías de reclamación, es grande y no pocas veces justificado. La mayoría (52%) de los encuestados por Demoscopia en 1991 declaraban que no acudieron a la reclamación porque «consideraron que no servía para nada». Por otro lado, no se considera «inteligente» reclamar ante el mismo organismo público que ha originado el problema. El círculo vicioso es casi inevitable: el ciudadano se ve sumido en una actitud negativa que le lleva al miedo sobre las consecuencias que podrán derivarse de su actitud, ya que tendrá que seguir tratando con el mismo negociado de la Administración. Esto le conducirá a evitar en lo posible el contacto con quien no le trató bien y a reforzar su actitud negativa respecto a la reclamación.

La tabla 6 muestra una evolución descendente en el grado de las facilidades y, por tanto, de confianza que percibe el ciudadano reclamante. Aumenta en estos seis últimos años el porcentaje de los que piensan que se dan «pocas» o «muy pocas» facilidades. De un 66,2% en 1991 hemos pasado al 69,6% en 1996.

²⁹ Véase, para reclamaciones, García de la Cruz Herrero, J. J., *op. cit.*; y también, más general, Cappelletti, M. y Garth, B. (ed.), *Access to Justice*, Sijthoff and Noordhoff-Alphenaaenderrijn, Milán, 1978.

Tabla 6 – Facilidades con que una persona puede enfrentarse a los abusos de trato cometidos por funcionarios. En porcentaje. 1991-1996

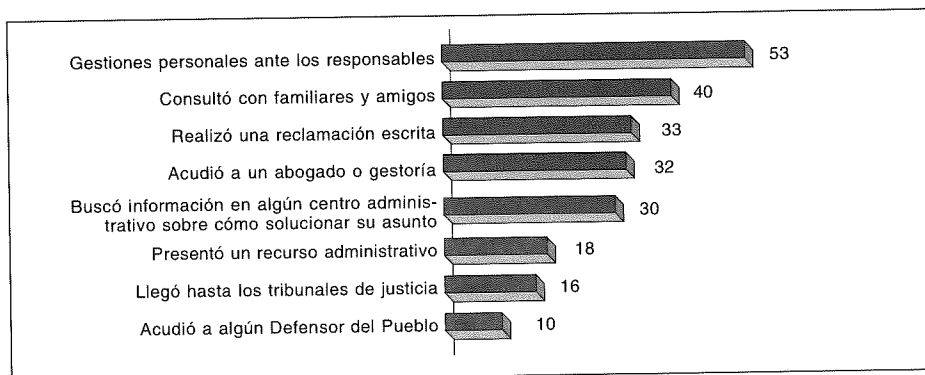
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Con mucha facilidad	5,9	6,2	4,8	3,2	4,3	5,4
Con bastante facilidad	14,4	16,2	15,8	13,8	14,3	16,7
Con poca facilidad	37,0	45,9	43,7	46,5	40,8	36,3
Con muy poca facilidad	29,2	23,9	27,0	31,1	33,7	33,3
NS/NC	13,5	7,8	8,7	5,5	6,9	8,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIRES, *Cultura Política y Económica*, varios años.

— *El coste*. Incluye, obviamente, el aspecto económico, pero también la cantidad de tiempo, paciencia e intensidad que requiere cada vía de reclamación para conseguir agotar todas sus posibilidades. Realizar una reclamación ante un organismo que no tiene sede en tu población de residencia implica trasladarte a otra, pedir permiso en el trabajo, etc.

— Dentro del factor jurídico tenemos que referirnos a las «*expresiones anómicas*». En el gráfico 3 ocupan los dos primeros lugares dos actitudes típicamente anómicas de los perjudicados. En realidad, se trata de pseudo-reclamaciones, quejas espontáneas no procesables por las vías formales: protestas ante los amigos, enfado con el primer empleado público al alcance, gestos violentos, etc.

Sorprende que, según los datos del gráfico 3, el 93% –aunque se pudieran mencionar varias respuestas– señale que acudió a «gestiones personales ante los responsables» o «consultó con familiares y amigos». Asombra aún más que se puedan referir a actos administrativos que por su naturaleza de-

Gráfico 3 – Qué hicieron los españoles para solucionar su problema. En porcentaje. 1991

Nota: Los porcentajes suman más de 100 porque la pregunta admitía varias respuestas a la vez.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la encuesta de Demoscopia para el Defensor del Pueblo realizada en 1991.

bieron quedar registrados. La trama de conexión ciertamente es anómica e irreregistrable. Uno se inclina a pensar que estas gestiones pudieron ser previas a la reclamación o concomitantes con la misma.

La magnitud de estos filtros varía según el tipo de vía y la población afectada. De esta manera, el acceso a un recurso administrativo, por ejemplo económico-administrativo, no tiene los mismos obstáculos para un licenciado en Economía o en Derecho que para alguien sin estudios; o para quien vive cerca de una oficina tributaria respecto de otro ciudadano que necesita desplazarse lejos para realizar la consulta y posteriormente la reclamación. De hecho, cada vía de reclamación realiza su propia selección, combinando en diferentes dimensiones los distintos obstáculos formales e informales.

El ciudadano medio tiene, pues, que superar una serie de trabas para ejercer su derecho de reclamación. Le impiden sentirse plenamente ciudadano. La actitud prepotente de los administradores públicos en sus formas de recibir y atender por escrito o por vía oral al reclamante va, sin duda, aminorándose. Los prejuicios, reticencias y temores sólo desaparecerán cuando los ejemplos de acogida y de atención sean claros y notorios, cuando la vigilancia sobre los abusos sea mucho más eficaz y cuando la cultura ciudadana y de la reclamación eleve notablemente su nivel.

Este diseño de obstáculos no es azaroso, sino producto de la evolución jurídica, social y política de las últimas décadas, que han ido confeccionando una trama de vías de reclamación y filtros de acceso con orígenes y objetivos distintos y, en muchos casos, contradictorios entre sí.

4. El factor «utilidad organizativa»

Si el círculo: *acción de la Administración* → *ciudadanos afectados* → *reclamaciones* → *recepción de las reclamaciones* → *nueva acción de la Administración* no se completa con un estudio y uso de la información aportada por las reclamaciones, el fenómeno de la reclamación queda en el vacío, no se engrana con la realidad cotidiana.

Dicho de otra manera, para que la cultura de la reclamación sea algo más que un ritual de protesta tiene que servir a la propia organización. Tiene que ayudar a mejorar y adecuar sus servicios a las necesidades y pretensiones de la ciudadanía. El círculo de la gestión administrativa se cerrará cuando las reclamaciones que los ciudadanos realicen configuren la propia gestión de los asuntos públicos. Si esto no ocurre, las Administraciones Públicas quedan aisladas de los ciudadanos a los que dicen servir.

Este factor tiene relación directa con el social. Cualquier mejora en la gestión de las reclamaciones por parte de los organismos públicos incentiva el número de reclamaciones; los ciudadanos notan rápidamente que sus opiniones y reclamaciones son tenidas en cuenta. Lo contrario también ocurre y contribuye directamente a deteriorar la confianza.

Dos formas de tratar las reclamaciones son perceptibles: aquella en la que los gestores públicos actúan como meros registradores y aquella otra en la que, además de restablecer el derecho de una persona determinada, la reclamación enriquece la reflexión de la Administración, que saca las consecuencias y trata de mejorar el servicio público.

Por desgracia, todavía los organismos públicos consideran los departamentos de reclamación como un mal impuesto, como el vía crucis que han de soportar. Un estudio realizado por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública en 1990³⁰ reconocía que los tiempos medios de resolución de los recursos multiplicaban por tres el plazo máximo de 90 días concedido por la norma. Además, el personal dedicado a la tramitación de los recursos era insuficiente, con alta movilidad, sin especialización y sin medios.

Si tenemos en cuenta que los recursos administrativos exigen por su propia naturaleza un alto nivel de conocimientos y un trato cuidadoso o reglamentado, el panorama que hasta hoy mismo se nos ofrece es bastante sombrío. En términos generales, el seguimiento y control interno de las reclamaciones es nulo; se limita a su registro estadístico. No se sacan conclusiones y tampoco se derivan consecuencias.

Con todo, es de justicia reconocer que algunos servicios públicos realizan grandes esfuerzos por mejorar en este aspecto. Un ejemplo podría ser Correos y Telégrafos, donde las reclamaciones telefónicas sirven, de hecho, para el control del servicio público que ofrecen y donde la propia organización pivota sobre la información que recogen de las reclamaciones.

5. Tres escenarios de la reclamación ante los servicios públicos

El fenómeno de la reclamación aflora de manera diferente en cada servicio público. Podemos ordenar la variedad en función de tres grandes es-

³⁰ Véase «Inspección Operativa de Servicios sobre “Procedimientos de resolución de Recursos Administrativos”», *Documentación Administrativa*, n. 221, enero-marzo de 1990, p. 157-180.

cenarios que elaboramos a partir de la clásica aportación de Hirschman³¹. En cada uno de ellos la reclamación de la ciudadanía brota de manera diferente; su libertad de reclamar está condicionada en mayor o menor medida.

«Salida» y «voz» han sido definidos por Hirschman como respuestas opuestas de los ciudadanos (consumidores) frente a lo que consideran un deterioro en la calidad de los servicios y beneficios que reciben. La «salida» consiste en marcharse, abandonar la relación con quien nos estaba dando el servicio hasta ese momento. Habitualmente porque existe otra organización a la que recurrir, que puede proporcionarnos el mismo servicio con mayor calidad. La «voz» es el acto de quejarse, de expresar el descontento ante los responsables con el propósito de incrementar la calidad del servicio en cuestión.

A la luz de esta teoría, presentamos tres escenarios en los que la «voz»/reclamación y la «salida» del ciudadano afectado se ofrecen en diferentes magnitudes:

— Cuando la Administración actúa en forma de monopolio y no existe otro servicio competitivo, no hay «salida» posible. *El ciudadano es reducido a mero súbdito*. Sus relaciones con las autoridades del servicio son ineludibles y están sometidas a normas y precios fijados por dichas autoridades. El pago de impuestos es el ejemplo típico de esta situación; la del futuro pensionista sin capacidad de generar un capital privado para su jubilación o la del universitario sin posibilidades para acceder a una universidad privada podrían también figurar en este primer escenario.

— La *condición de ciudadano usuario* se produce cuando éste puede elegir, incluso dentro del sistema que le ofrece el Estado, porque existe una vía de sustitución, aunque no sea cómoda ni usual. Pensemos en el escenario de la sanidad, en el caso de los ciudadanos que pueden pagar una compañía privada³², o en el transporte público, cuando hay una alternativa privada.

— Cuando el servicio público compite en libre mercado con organizaciones privadas, llegamos a la *condición de ciudadanos clientes*. En este caso

³¹ Para elaborar estas categorías hemos utilizado la archiconocida teoría de Albert Hirschman enunciada en su obra *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

³² Para la población que no tiene recursos para pagar una compañía privada el escenario de la sanidad es el del *ciudadano súbdito*. Sólo este primer escenario nos permite entender cómo con unas cifras altísimas de lista de espera quirúrgica superior a seis meses la tasa de reclamaciones por 10.000 usuarios haya sido de 35 durante varios años. Seguramente estamos ante una «salida» de los que podían pagárselo y una resignación de los que se quedaban. Véase el *Informe 1994* del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. Ministerio para las Administraciones Públicas.

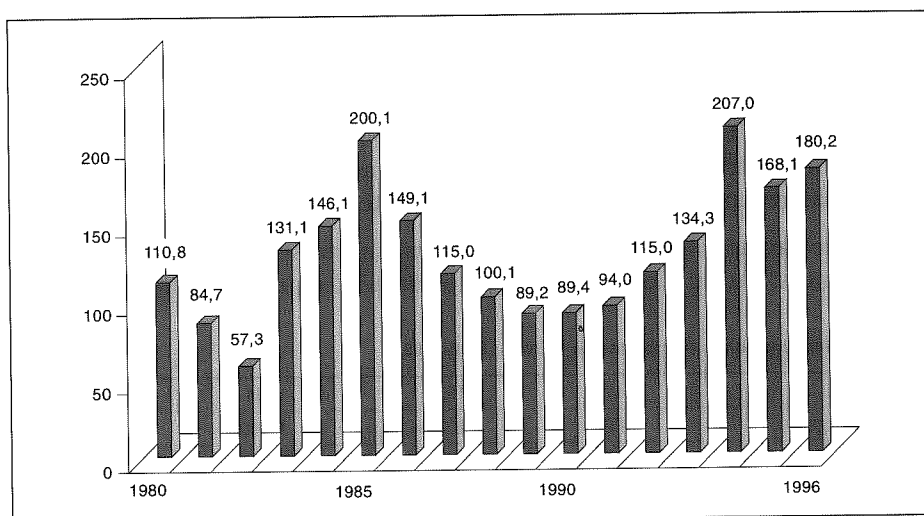
el escenario tiene múltiples puertas por las que el ciudadano puede «salir». Lo estamos viendo en la telefonía móvil, en el servicio postal y sería deseable en la plataforma digital. El intervencionismo en la distribución y comercialización de la energía sigue siendo excesivo en España.

El ciudadano súbdito aspira a ser por lo menos usuario. Tal es el caso de las pensiones, en que el ahorro emergente puede completar las deficiencias del servicio público único mediante el pago de un plan de pensiones o la contratación de un seguro de jubilación.

Un buen ejemplo de ciudadano súbdito lo encontramos en el contribuyente. A partir de un nivel de renta cualquier español está emplazado ante una sola entidad pública. El gráfico 4 representa la evolución del número de reclamaciones ante los Tribunales Económico-Administrativos. Refleja la situación singular del ciudadano típicamente súbdito. No se puede optar a la tutela judicial ante los tribunales contencioso-administrativos sin formular clara y sesudamente una reclamación.

El número de reclamaciones presentadas parece tener algo que ver con los ciclos económicos y, lógicamente, con las estrategias de la inspección perseguidora del fraude tributario. Por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, cesó la competencia de la Jurisdicción Económico-Administrativa para conocer las reclamaciones contra actos sobre aplicación y efectividad de los tributos locales: ésta es la razón de la disminución del número de reclamaciones ingresadas a partir de este año.

Gráfico 4 – Evolución de las reclamaciones presentadas ante la Administración Tributaria. En miles. 1980-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Tribunal Económico-Administrativo Central.

Tabla 7 – Reclamaciones ingresadas, resueltas y pendientes en los Tribunales Económico-Administrativos. 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ingresadas	89.450	93.980	115.035	134.281	207.032	168.058	180.228
Resueltas	118.079	112.444	98.690	113.524	155.816	159.202	164.646
Pendientes	155.327	136.929	153.274	174.031	225.247	234.103	251.440

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Tribunal Económico-Administrativo Central.

En este escenario el contribuyente no tiene «salida» legítima. La «salida» ilegal constituye su tentación permanente: la ocultación de datos, el engaño, las transacciones en dinero negro, etc. Está claro que esta «salida» existe y es usada por una parte considerable de españoles. No es, ni mucho menos, una alternativa análoga a la reclamación. No son equiparables una reclamación legal y una «salida» ilegal. Los riesgos de la segunda se multiplican exponencialmente: la posibilidad de la sanción administrativa y social, el esfuerzo ético y emotivo de recorrer un camino de ilegalidad desaconsejan este itinerario, al parecer bastante transitado por los españoles pudientes.

¿Qué puede ocurrir además en un escenario en el que el ciudadano no tiene posibilidad de «salida»? Lo que ha ocurrido en España: la alternativa de la reclamación ha desbordado y colapsado los servicios de resolución de las reclamaciones, como se demuestra en la tabla 7. Al contemplar la sobreabundancia de reclamaciones pendientes, los números de las presentadas y de las resueltas se comprueba que los Tribunales Económico-Administrativos, encargados de resolver este tipo de reclamaciones, se han saturado.

En un segundo escenario, podemos contemplar las reclamaciones relacionadas con el transporte ferroviario, concretamente de RENFE. El servicio que ofrece RENFE tiene el monopolio de las vías, pero existen otras alternativas de transporte que permiten una «salida» a los usuarios descontentos con el servicio en general o con algún aspecto concreto. Véanse en la tabla 8 las reclamaciones presentadas durante los cuatro últimos años.

Las reclamaciones en este medio de transporte suelen involucrar pequeños asuntos: puntualidad, falta de información, equivocaciones, trato des-

Tabla 8 – Reclamaciones efectuadas en RENFE. 1993-1996

	1993	1994	1995	1996 (*)
En estaciones	24.056	18.965	6.609	6.028
En trenes	51.338	66.142	72.514	44.532
Total	75.394	85.127	79.123	50.580

(*) Datos hasta el mes de septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de RENFE.

considerado, hurtos, pérdidas, etc. A pesar de las apariencias de los números, las reclamaciones realizadas no son tan numerosas si tenemos en cuenta los millones de pasajeros y los miles de toneladas de mercancías transportadas. El usuario de los transportes valora mucho el factor tiempo y encuentra «muy caro» emplearlo en formalizar una reclamación. Hoy es más fácil utilizar otros medios por carretera y aun por avión. La «salida» no es, pues, tan difícil. En este escenario el ciudadano actuará cada vez más como usuario.

Éste es el típico escenario en el que la mayoría de las reclamaciones son anómicas; consisten en quejas verbales ante un empleado que no tiene capacidad de procesar, ni toma nota, ni da trámite a la reclamación. Y si la reclamación es de cierta envergadura o se siente apasionadamente, se llevará a cabo, pero también es posible que posteriormente se elija la «salida».

Por ejemplo, los trenes de cercanías tienen que ofrecer más comodidad que el coche privado y la línea de autobuses. De otra manera, los ciudadanos con más posibilidades económicas tenderán a «salir» de los transportes públicos. Esta opción no sólo priva al servicio público de beneficio y prestigio sino que agrava la circulación de la ciudad.

En el tercer escenario vamos a considerar la condición del *ciudadano cliente*. En él el servicio público compite en libre mercado con otras alternativas que ofrecen la misma prestación. En este caso la sustitución del servicio es fácil y, por lo tanto, una parte de los clientes descontentos no reclaman; simplemente utilizan otra oferta del mercado.

Por su ejemplaridad en el tratamiento de las reclamaciones, elegimos al Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos. Su servicio al ciudadano ha dado un salto del escenario primero –ciudadano súbdito– al tercero –ciudadano cliente–. Entrega a domicilio más de 200 millones de envíos y atiende a unos 15 millones de españoles desde más de 11.000 puntos de atención a los ciudadanos.

La estructura de reclamación tradicional de Correos y Telégrafos estaba ordenada a considerar al usuario como un simple objeto de sus actos. Las reclamaciones se recogían por escrito en los puntos de atención al ciudadano. La reclamación iniciaba un largo y burocrático itinerario que culminaba al cabo de meses con el reiterado silencio administrativo o con una indemnización prefijada por la normativa.

Ante la liberalización del sector, Correos y Telégrafos implanta (en abril de 1993) una línea 900 donde los ciudadanos clientes pueden plantear reclamaciones, quejas o informarse sobre cualquier aspecto del servicio de una manera cómoda y gratuita, sobre todo sin costes de tiempo y esfuerzo físico.

Tratar al usuario como cliente en vez de súbdito ha constituido una revolución en la organización interna del servicio. El análisis y tratamiento

Tabla 9 – Evolución de los envíos reclamados y los finalmente indemnizados en Correos y Telégrafos. 1990-1995

	Envíos reclamados	Envíos indemnizados	% de envíos indemnizados sobre reclamados
1990	120.820	20.854	17,3
1991	124.706	19.244	15,4
1992	138.619	20.011	14,4
1993	122.982	20.574	16,7
1994	136.537	18.873	13,8
1995	148.103	17.992	12,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos.

inmediato de las quejas y reclamaciones ha proporcionado información concentrada sobre los «puntos negros», lo que ha servido con eficacia para mejorar la calidad del servicio. Es claro que en este nuevo tratamiento de las reclamaciones bastantes de ellas han sido útiles para mejorar el servicio público ofertado.

En la tabla 9 se puede observar el número de envíos reclamados en los últimos seis años y la proporción de ellos que finalmente, y a criterio del propio organismo, tuvieron que ser indemnizados.

El número de envíos reclamados ha ido aumentando de forma notoria de 1990 a 1995. En contraste, el porcentaje de indemnizados ha disminuido. Se puede añadir que el número de envíos realizados por este organismo ha ido incrementándose todos los años. Estos datos nos permiten afirmar la importancia de lo que hemos llamado «factor de utilidad». Lógicamente, provoca el aumento de las reclamaciones y mejora con creces el servicio. Concentrar la atención sobre los «puntos negros» es la forma de eliminarlos y conquistar más clientes. Desde que en 1993 comenzó a funcionar la línea 900 para las reclamaciones, el número de envíos indemnizados ha descendido mientras que los envíos aumentaron en mayor proporción que los envíos reclamados.

6. Los consumidores también reclaman

Hasta aquí hemos tratado de auscultar la sensibilidad crítica y ciudadana demostrada por los españoles ante la Administración y los servicios públicos. Pero la cultura de la reclamación como institución social tiene que reflejarse también en la compra privada de objetos de consumo.

En este campo los españoles no sólo se han hecho más exigentes –como observábamos al analizar la evolución del consumidor–, sino que han de-

mostrado gran atención a las nuevas instancias que actúan, o pueden actuar, en defensa del consumidor e incluso ante los fabricantes, distribuidores y prestadores de servicios.

Aún estamos lejos de los niveles en que se producen estas acciones en otros países. No parece que los factores «social» y de «utilidad» de los que hablamos más arriba formen parte todavía de nuestra conciencia colectiva. Por otra parte, las instituciones y asociaciones para la defensa del consumidor son más recientes en España.

6.1 *Reclamaciones organizadas*

La tabla 10 ofrece un balance de las reclamaciones ante las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) y asociaciones de consumidores en el período 1990-1994. Merece la pena observar los porcentajes por productos reclamados; denotan los «puntos negros» de nuestro consumo y la sensibilidad crítica de los españoles.

Las reclamaciones ante las OMIC y ante las asociaciones de consumidores casi se han triplicado en los cinco años analizados. El sector más afectado ha sido «Vivienda arrendamiento», que experimentó un aumento cercano a los cinco puntos. En cambio, en «Vivienda propiedad» se produjo una disminución de casi siete puntos. El sector de la vivienda en conjunto es el que, con diferencia, provoca mayor número de reclamaciones, pues acapara casi una cuarta parte del total. A continuación se sitúan «Servicios bancarios», «Teléfono» y «Compañía de seguros». Es lógico que sea la vivienda el sector que padece más número de reclamaciones –y no debe minimizarse este dato–, ya que se trata de un bien duradero en el que se hacen fuertes inversiones. Además, es relativamente más costoso para el consumidor reclamar por objetos de consumo de escaso valor económico.

Si distinguimos las reclamaciones formales de las quejas, los datos del Instituto Nacional de Consumo (INC) señalan como especialmente conflictivos los sectores económicos de alimentación, teléfono, vestido y calzado, asistencia técnica para la reparación de electrodomésticos y servicios eléctricos. Aparte del servicio telefónico, el número de reclamaciones formales en los demás servicios es relativamente escaso por la pequeña cuantía que supone el gasto en esos productos o servicios, si no se considera el gasto a largo plazo. Que estos sectores sean objeto de queja por sus productos o servicios de una forma más habitual no significa que éstos sean de peor calidad: se trata de servicios o productos de compra masiva, respecto a los cuales los consumidores tienen más ocasiones de quejarse sin entablar una reclamación formal.

Crece el «criticismo», que se descubre en el 54% de los consumidores. Pero también aumenta el «acriticismo», ya que el 64% de los que tenían

Tabla 10 – Balance de reclamaciones en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) y asociaciones de consumidores. En porcentaje. 1990-1994

Sectores	1990	1994
Agencias de viaje	1,2	2,2
Agua	2,1	2,1
Alimentación/bebida	4,0	3,2
Automóvil usado	1,5	1,5
Automóvil nuevo	0,9	1,5
Automóvil reparación	5,0	2,8
Automóvil seguros	1,1	2,1
Compañía de seguros	5,1	4,5
Electricidad	3,9	2,5
Electrodomésticos	10,2	2,6
Electrodomésticos/Servicio Técnico	6,9	2,7
Farmacia	0,5	0,8
Gas	5,6	2,8
Hostelería/Restaurantes	1,3	2,1
Muebles	2,9	1,8
Reparación hogar	0,7	3,2
Ropa/calzado	2,7	2,1
Sanidad pública	1,7	1,1
Sanidad privada	3,7	1,2
Servicios bancarios	5,0	6,6
Teléfono	3,6	5,4
Tintorería	1,8	1,3
Transportes públicos	1,5	3,1
Vivienda propiedad	15,5	8,8
Vivienda arrendamiento	9,6	14,3
Otros	9,6	18,5
Total	78.888	221.853

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto Nacional de Consumo, *Los consumidores españoles, presente y futuro*, Madrid, 1996.

motivos de queja no presentaron, ni mucho menos, una reclamación formal. Los consumidores más críticos son las mujeres, los adultos y los que poseen más recursos económicos. Parece relativamente bajo el número de reclamaciones formales y quejas presentadas ante las diversas instituciones de protección del consumidor si se compara con el elevado número de motivos de queja: 1,37 motivos por cada consumidor, según el sondeo del INC de 1994³³. El hecho de que no lleguen a plantearse formalmente ante di-

³³ Instituto Nacional de Consumo, *Los consumidores españoles, presente y futuro*, Madrid, 1996.

chos organismos no se debe al mal funcionamiento de las instituciones resolutorias de conflictos, que, en opinión de los consumidores, actúan con una relativamente alta celeridad y eficacia.

En el 89,1% de los casos el consumidor formula sus quejas directamente al propio vendedor, la empresa fabricante o la prestadora del servicio. Se trata, con frecuencia, de problemas de escasa cuantía, que, en principio, no merecen el esfuerzo del consumidor para acudir a otras instancias sin intentar previamente la solución de la desavenencia con la contraparte vendedora, dispuesta, además, a tener contento al cliente. Los consumidores obtienen así en su inmensa mayoría un resultado satisfactorio.

Cuando se juegan bienes de mayor cuantía, ambas partes se ven obligadas a plantear reclamaciones o quejas «formales», distribuidas como sigue:

- el 4,3% de las acciones adoptan la forma de reclamaciones formales ante las diversas instituciones públicas de defensa del consumidor, especialmente ante las OMIC;
- en el 2,1% de los casos se recurre ante el Sistema Arbitral de Consumo a través de las asociaciones de consumidores;
- el 1,5% se tramita como denuncia ante los tribunales de justicia;
- un 0,4% recurre al ejercicio de la presión pública contra la empresa o distribuidor mediante el uso de los medios de comunicación de masas, que, casi siempre, se prestan fácilmente a este tipo de protesta; este procedimiento es muchas veces más expeditivo, sobre todo cuando se trata de grandes empresas;
- finalmente, un 3,1% de los encuestados no recuerda qué paso siguió para plantear su reclamación.

Los que han utilizado los mecanismos institucionales para formalizar quejas o reclamaciones se muestran muy satisfechos de la eficacia y forma resolutoria de los conflictos. La inmensa mayoría de los que opinan que los consumidores españoles tienen muy escasas posibilidades de defensa o los que piensan que el sistema es complicado y caro o que, incluso, beneficia a las empresas frente a los consumidores, no ha utilizado los mecanismos institucionales. Falla el factor social del conocimiento.

En tres de cada cuatro casos la resolución es favorable al consumidor, aunque es cierto que antes de la presentación de la reclamación éste tiende a desistir si las asociaciones de consumidores, u otros expertos en materia de consumo, le aconsejan hacerlo por falta de fundamento material o de pruebas.

Otra forma habitual de defensa es la mera información del consumidor valiéndose de consultas. Este procedimiento está creciendo rápidamente y muchas veces tiene que ver con la redacción de contratos de compraventa o con la prestación de un servicio.

El INC³⁴ ofrece la cifra de más de 700.000 consultas en 1993, de las cuales 444.000 fueron dirigidas a las OMIC y 269.000 a las asociaciones de consumidores. El mismo INC³⁵ nos dice que las consultas realizadas a las asociaciones durante 1994 llegaron a 320.000, 51.000 más que el año anterior. El número de consultas a las asociaciones y de las reclamaciones resultantes crece sin interrupción desde 1988. El incremento entre ese año y 1994 es de 271.167. Las consultas se referían sobre todo a los sectores siguientes:

- un 30% a materias relacionadas con la vivienda, en arrendamiento o en propiedad, de manera semejante a lo que ocurría con las reclamaciones;
- después, a gran distancia, los servicios telefónicos (4,5%), los bancarios (3,8%), de seguros (3,4%), de reparación de automóviles (3,1%) y la prestación de servicios eléctricos (3%).

Los productos y servicios más afectados pertenecen, pues, a los mismos sectores contra los que se efectúa un mayor número de reclamaciones formales.

A pesar de estos datos, también aquí comprobamos una *baja afiliación a las asociaciones de consumidores, aunque en fase creciente*. Según el informe FOESSA de 1994, sólo el 1,5% de los españoles mayores de 18 años está afiliado a una asociación de consumidores. En nuestro Informe de 1995 nos ocupamos ya de la explosión que experimentan en España las ONGs como organizaciones de solidaridad en contraste con el resto de las asociaciones de interés general, aunque todas ellas registren tasas de crecimiento.

Según el INC³⁶, el número total de afiliados en las asociaciones de consumidores ha pasado de casi 536.000 en 1987 a algo más de 1.750.000 en 1994, pero este último dato no coincide con lo que expresan las diversas encuestas acerca del asociacionismo de los españoles, a no ser que las asociaciones entiendan por afiliado algo diferente a lo que los españoles entienden en situación de entrevista.

El esquema organizativo del asociacionismo de los consumidores es totalmente pluralista, es decir, el número de asociaciones es elevado y no puede decirse que una o unas pocas dominen el panorama asociativo. Si bien el pluralismo es positivo en cuanto que supone una mayor competencia en la defensa de los consumidores y en la prestación de servicios a los mismos, es negativo en cuanto a su capacidad de movilización y acción frente a las empresas y las Administraciones.

³⁴ Instituto Nacional de Consumo, *Estudio sobre opiniones y comportamientos del consumidor español*, Madrid, 1994.

³⁵ *Ibidem*, *Los consumidores españoles, presente y futuro*, p. 26.

³⁶ *Ibidem*, p. 25.

A pesar de ello, el número de las llamadas «asociaciones independientes» se ha reducido de 47 en 1987 a 20 en 1994, lo que, sin duda, es el resultado de un proceso de concentración. El segundo elemento de esa evolución es la expansión de las confederaciones de consumidores por el territorio nacional. Esto explica que el número total de asociaciones haya pasado de 166 a 229 entre 1987 y 1994. Lo cual no quiere decir que el pluralismo haya aumentado, sino que ese crecimiento es el efecto de la expansión de las distintas organizaciones en las diversas partes del territorio y es también el resultado de la estructura confederal-territorial de muchas de las asociaciones.

Es muy revelador, sin embargo, que las organizaciones de estructura unitaria sean las que más han crecido en número de asociados (como ASGECO, HISPACOOOP u OCU), frente a las confederales, que crecen en menor proporción (destacando por su importancia CEACCU y UCE). Probablemente la mayor visibilidad pública de las asociaciones de estructura unitaria tiene que ver con ese mayor crecimiento, por su capacidad para actuar de manera centralizada, tanto en la defensa del consumidor frente a las empresas como en la representación de los consumidores ante los poderes públicos o en la prestación de servicios a escala nacional. En las estructuras confederales las asociaciones territoriales (regionales o locales) tienen mucha mayor autonomía para realizar todas esas actividades, pero eso significa también que normalmente carecen de los recursos necesarios para adquirir notoriedad o visibilidad pública.

6.2 *Una realidad cada vez más regulada*

La expansión de los derechos de los consumidores es un fenómeno relativamente reciente y en auge. La Ley General (26/1984) para la Defensa de los Derechos de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) es el marco legal esencial que regula los derechos de los consumidores en España. La mencionada ley reconoce la funcionalidad de las asociaciones de consumidores y usuarios y las dota de funciones de consulta en la elaboración de las disposiciones generales que afecten a los consumidores (art. 22), como la ordenación del mercado interior y de precios y tarifas. Se admite también su derecho a estar representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios –creado por decreto en 1990–, en el que están presentes un conjunto muy diverso de órganos y comités. Se reconoce también el derecho de las asociaciones para participar en las actuaciones públicas destinadas al control de la calidad de los productos y servicios (art. 6), para iniciar o intervenir en procedimientos administrativos con el propósito de provocar el cese de la oferta de un producto o servicio o el cese de publicidad engañosa (art.8) –derecho más explicitado en la Ley General de Publicidad de 1988– y el derecho a organizar oficinas de información, a recibir y trami-

tar reclamaciones (art.14) y a la presencia en espacios y programas de información a los consumidores en los medios públicos de comunicación (art. 17).

La LGDCU prevé también en el art. 14 la intervención de los poderes públicos en la creación de oficinas y servicios de información al servicio de los consumidores y usuarios, tanto de titularidad pública como pertenecientes a las organizaciones de consumidores. Los fines esenciales de tales oficinas y servicios son la información, ayuda y orientación de los consumidores en materias relativas a sus derechos, el recibo de quejas y reclamaciones para su tramitación ante las entidades correspondientes y, en general, cualquier acción tendente a la defensa y protección de los consumidores.

Debido a que la competencia ejecutiva en esta materia corresponde a las Comunidades Autónomas, el Estado se ha limitado a dotar a los consumidores del marco jurídico básico, a las actuaciones que desarrolla el Instituto Nacional de Consumo y a la creación del Consejo de Consumidores y Usuarios. Son las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos los que, en la práctica, han creado y mantenido las mencionadas agencias a que se refiere la LGDCU. En 1992 se transfieren por ley orgánica las competencias ejecutivas y de desarrollo a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución, igualándose, en esta materia, las competencias de todas las Comunidades.

Los Ayuntamientos de ciudades y grandes municipios han ido creando en los últimos cuatro o cinco años las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC). En 1994, según datos del INC³⁷, su número se elevaba a 716, con una población potencial atendida de 27,5 millones de habitantes, más del 70% de la población total. Destacan por el porcentaje de población potencial atendida las Comunidades con grandes concentraciones de población como Madrid (95% de cobertura de la población), Murcia (90%), Canarias (83%), País Vasco (80%) y Cataluña (76%). Extraordinariamente baja es la población cubierta en Navarra (8%), con sólo dos OMIC en funcionamiento en 1994. Las OMIC han ido adquiriendo en los últimos años una visibilidad notoria entre los consumidores. En 1994, el 69% de los españoles sabía si existían o no esas oficinas municipales en su lugar de residencia, mientras que en 1989 sólo el 44% tenía ese conocimiento.

Una de las evoluciones más recientes en la política de defensa de los consumidores se refiere a la posibilidad de acceso de éstos a medios judiciales que garantizan la resolución de conflictos. En España el ejercicio de acciones en defensa de intereses colectivos ante las instancias judiciales

³⁷ Instituto Nacional de Consumo, *Los consumidores españoles, presente y futuro*, p. 30.

está previsto con carácter general en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 7)³⁸. Las asociaciones de consumidores pueden recurrir a los tribunales en defensa de los intereses de los consumidores; así se reconoce explícitamente en algunas leyes, como la General de Publicidad o la de Competencia Desleal.

El acceso de los consumidores individuales a las instancias judiciales es una previsión de tipo general. Su utilización para asuntos de pequeña cuantía no podía facilitar los resultados apetecidos. Había que crear procedimientos más simplificados. En España esta clase de procedimientos de pequeña cuantía –no superior a las 80.000 pesetas– corre a cargo de los jueces de paz. Aun así, el recurso de los consumidores a la vía judicial resultaba costoso y, de utilizarse habitualmente, colapsaría aún más el sistema judicial.

Aquí y en otros países de la Unión Europea se han ido desarrollando *modalidades «extrajudiciales» de resolución de conflictos*: Sistema Arbitral de Consumo (España), Comisiones de Arbitraje de Consumo, *Ombudsman* (Países Bajos, Irlanda, Reino Unido), Consejos de Reclamaciones (Dinamarca), etc. Todos ellos tienden a facilitar la canalización y resolución de las demandas de los consumidores.

El art. 31 de la LGDCU (26/1984) instaba al Gobierno a establecer «un Sistema Arbitral que, sin formalidades especiales, atienda y resuelva con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, las quejas o reclamaciones de los consumidores y usuarios». Al amparo de esta norma y tras una experiencia piloto que comenzó en 1986, el Gobierno aprobó el Real Decreto 636/1993, por el que se regulaba el Sistema Arbitral de Consumo. Esta institución constituye una de las novedades más interesantes de todas las producidas en los últimos años en el ámbito institucional del consumo. Las experiencias, iniciadas en 1986 con la creación de las Juntas Arbitrales de Consumo, habían dado un resultado satisfactorio. Las Juntas experimentales habían sido pocas en número (26) y la mayoría de ámbito municipal (18) o autonómico (6). No obstante, en esos años se habían resuelto más de 5.700 solicitudes de arbitraje, con una cuantía media de 50.000 pesetas por asunto. El número de entidades adheridas voluntariamente al Sistema había alcanzado en 1993 las 80.000 empresas, 300 asociaciones de sectores empresariales y 72 asociaciones de consumidores. El tiempo medio de resolución de los litigios había sido muy breve: 2 meses.

A partir de esa experiencia y de la conseguida en otros países, se constituye la Junta Arbitral de Consumo de ámbito nacional, adscrita al Instituto Nacional de Consumo, así como otras Juntas Arbitrales de Consumo

³⁸ Jimeno Blunes, M., «La protección judicial de los consumidores en el ámbito comunitario: el libro verde de acceso a la justicia», *Revista de Estudios Europeos*, n. 9, 1996, p. 20.

de ámbito municipal, mancomunado, provincial y autonómico. Para la elección de la Junta, prima la libre elección de las partes; sólo si éstas no ejercen tal opción primará el domicilio del consumidor, y cuando en el lugar del domicilio existan varias Juntas, se dará preferencia a las de ámbito territorial inferior. Como en todo sistema arbitral, las partes se someten libremente al laudo del Colegio Arbitral y su resolución tiene los mismos efectos que las resoluciones y sentencias de los tribunales. El Colegio Arbitral tiene una composición tripartita: un representante de la Administración, otro de los empresarios y otro de los consumidores y usuarios.

Las Juntas fomentan y formalizan los Convenios Arbitrales, desarrollan actividades de mediación y llevan el censo de las empresas adscritas al sistema en listas que deben ser públicas y expuestas a la consulta de todos los consumidores. Los Colegios Arbitrales son los órganos competentes para dictar el laudo arbitral. Se forman para un determinado tipo de asuntos, relativos a sectores económicos específicos. A ellos se someten los conflictos para los que la Junta correspondiente no ha logrado el mutuo acuerdo entre las partes.

Como es lógico, quedan excluidos del Sistema Arbitral todos los asuntos que hayan sido objeto de resolución judicial, las cuestiones en las que por ley deba intervenir el Ministerio Fiscal y las que tengan que ver con resultados graves como intoxicación, lesión, muerte o en las que haya indicios de la comisión de un delito.

El sometimiento voluntario al Sistema por parte de las empresas les da derecho a ostentar un distintivo oficial de adhesión, a ser incluidas en el censo de empresas adheridas y a manifestar esa adhesión en su publicidad. Si el reclamado (la empresa) está adherido al Sistema, se formaliza el Convenio Arbitral tras intentar la Junta, en su caso, una mediación. Una vez formalizado el Convenio o acuerdo para someter el asunto a un Colegio Arbitral, ya existente o nombrado al efecto en la Junta, se da audiencia, escrita o verbal, a las partes. Uno de los rasgos más interesantes del procedimiento es que el Colegio puede volver a intentar la mediación en cualquier fase del mismo y de lograrse el mutuo acuerdo se procede inmediatamente a dictar el laudo, que se limita a recoger el acuerdo. De no lograrse el acuerdo se procede a la práctica de pruebas gratuitas de oficio o a petición de parte. Tras la práctica de pruebas, el Colegio puede volver a convocar a las partes como último trámite y, finalmente, emitir el laudo en el plazo máximo de cuatro meses desde que se atribuyó el caso a un Colegio.

Desde las primeras Juntas Arbitrales piloto, constituidas en 1986, hasta 1995 se han creado 42 Juntas Arbitrales de Consumo, que garantizan la cobertura del 98% de la población. Hasta 1994, en las Juntas Arbitrales de Consumo se habían presentado 24.234 solicitudes, admitiéndose 23.556, según la distribución que aparece en la tabla 11.

Tabla 11 – Actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo. 1987-1994

Año	Solicitudes presentadas	Solicitudes admitidas
1987	650	617
1988	1.627	1.566
1989	1.880	1.804
1990	1.475	1.410
1991	2.955	2.852
1992	4.433	4.343
1993	5.376	5.301
1994	5.838	5.663

Fuente: Instituto Nacional de Consumo, *El marco de actuación de los consumidores*, Madrid, 1995.

Sólo un 3% de las reclamaciones presentadas no fueron admitidas a trámite por tratarse de cuestiones no sometibles al procedimiento de arbitraje de consumo. Un 20% fueron archivadas al no someterse la parte reclamada y el 10% se encuentran en trámite de resolución. El éxito de este procedimiento arbitral queda reflejado en ese 67% de reclamaciones resueltas. De las 16.237 solicitudes examinadas a fondo, en el 60% de los casos se dio la razón a los reclamantes y en el 40% no se atendió la petición del consumidor o usuario.

Con los datos anteriores podemos calificar muy positivamente el balance obtenido hasta ahora, tanto en el grado de aceptación como en la elevación de la «cultura de la reclamación» en España que supone dicho balance.

7. Avances sensibles en la cultura de la reclamación

No debemos cerrar este apartado sobre la cultura de la reclamación, tan expresivo del nivel de ciudadanía, sin reconocer los logros en el encauzamiento de la insatisfacción y de la protesta debidos fundamentalmente al proceso democrático:

— En términos generales, la cultura de la reclamación formal tiene aún por delante un largo camino para ponerse al paso de los avances democráticos.

— De los tres factores señalados que se necesitan entre sí para elevar esta cultura de la reclamación es, sin duda, el social el que lleva un ritmo más acelerado. Ahora la mayoría de la población conoce su derecho a reclamar y distingue la reclamación de la protesta espontánea y, por supuesto, de la violenta. Aun en los casos límite de las huelgas, no puede negarse cierto progreso en el diálogo social. Todavía una gran parte de la población

que cree tener razones para reclamar encuentra obstáculos insalvables, esencialmente informales, para caminar por las vías de la reclamación: ignorancia, dificultad de acceso, desconfianza, coste y expresiones anómicas. Conocen su derecho pero no saben cómo ejercerlo de manera eficaz y correcta. Este tipo de destreza sólo se adquiere con la práctica y va mejorando a medida que la población ejerce su derecho a reclamar.

— El factor jurídico, el marco legal que debe encauzar las reclamaciones, ha tardado mucho en renovarse: desde 1958 hasta 1992; 1996 en los casos concretos de las reclamaciones ante la Administración y ante los productores. Este hecho explica la persistencia hasta el día de hoy de viejas fórmulas en la gestión de las reclamaciones. Sin duda, la actitud de los organismos públicos ha frenado el progreso en la cultura de la reclamación dirigida a la Administración.

— Globalmente, y con escasísimas excepciones, los organismos públicos no utilizan el contenido de las reclamaciones para conocer los problemas que tienen los ciudadanos con el servicio que están ofreciendo. De hecho, en la mayoría de los casos ni siquiera conocen el número total de reclamaciones que han tenido en todos y cada uno de los puntos de contacto con los ciudadanos.

— En cuanto a los consumidores, no sólo hay que anotar el formidable progreso en la autonomía individual y el sentido crítico en un sector mayoritario de la población. El paso de una «sociedad de consumo» a una «sociedad de consumidores» cuenta a su favor con datos suficientes. Hay que añadir, además, la tendencia al ahorro como expresión del consumo de bienes y servicios a largo plazo. Dentro del Estado previsor comienza a emerger el ciudadano previsor. Muchos de estos bienes intangibles tienen un claro signo de sociabilidad tanto en la reclamación formal como en las formas de consumo. Los consumidores progresan también en sus organizaciones y utilizan con más confianza las que el Estado ha puesto a su servicio.

III. ¿AMENAZA LA INMIGRACIÓN NUESTRO TEJIDO SOCIAL?

Introducimos aquí el análisis de los fenómenos relacionados con la inmigración en España. Nadie dudará de su actualidad y de su fuerza emergente. De hecho, la presencia entre nosotros de ciudadanos extranjeros está probando nuestra tradicional hospitalidad y la bien ganada capacidad histórica para el mestizaje humano y cultural. Contará cada vez más a la hora de valorar nuestra cohesión social.

1. ¿Dónde está el problema de la inmigración?

Debemos comenzar por situar un problema zarandeado por el discurso del orden público, orientado por los pactos comunitarios, por nuestra situación laboral y por prejuicios que afloran en nuestras gentes al ver perturbada su propia comodidad vecinal. Si somos tan acogedores, ¿por qué tenemos problemas con los inmigrantes?

Todos los factores históricos indicarían que en España no tendría que haber problemas con la inmigración. Sin embargo, la conciencia de los españoles no parece tan coherente:

a) Sin necesidad de remontarnos a nuestra prehistoria, de cuyos yacimientos podría deducirse la convivencia de muy diversos flujos y estratos migratorios, España ha sido lugar de paso, encuentro y mestizaje histórico, artístico y cultural largo y profundo.

Tenemos una tradición contrastada de viajeros descubridores en el Mediterráneo, África y América. Y además con vocación de asentamiento estable, no de puestos comerciales o militares. Por gusto o a disgusto, en 1996 viven muchos más españoles fuera de España que extranjeros entre nosotros (1.174.102 al terminar 1993³⁹).

Hoy mismo el número anual de extranjeros que pernoctan en España supera nuestra población total, fenómeno que en el mundo sólo comparte con nosotros Francia⁴⁰. Y desde los años sesenta venimos aceptando un número creciente de pensionistas europeos que eligen España como lugar de residencia tras su jubilación laboral.

b) Contra lo que quizá hubiera de ser ahora obvio o razonable, tenemos un prejuicio a favor de lo extranjero y en contra de lo nuestro que, aunque en muchos campos sea fruto de amargas experiencias personales, en otros es eso, un prejuicio positivo e incluso irracional que facilita la acogida del extranjero. Tiene de entrada una bonificación a su favor.

c) La proximidad cultural y lingüística, la frecuencia de los contactos históricos e individuales con Latinoamérica nos ha facilitado el contacto con unos extranjeros que no provocaban choque cultural.

d) El desarrollo económico ha creado nichos de trabajo abandonados por la población activa española, a pesar del paro. En otras palabras: no se trata de dinero; hay trabajos que ya no encuentran quien quiera ocuparlos: en el servicio doméstico, la agricultura, la construcción y los servicios, tanto en la economía legal como, mucho más, en la irregular: hostelería, re-

³⁹ Dirección General de Migraciones, *Anuario de Migraciones 1995*, 1996.

⁴⁰ 41.424.695 turistas y 61.914.912 visitantes en 1996, según el Secretario de Estado de Turismo citando la Encuesta Frontur. ABC, 11 de enero de 1997.

parto... Necesitamos a los inmigrantes para cubrir estas plazas. Incluso en profesiones que requieren mano de obra muy cualificada, con una oferta y demanda desequilibrada: expertos en tecnología punta, en *marketing* internacional, en la gestión de la gran empresa, en los grandes flujos financieros internacionales e incluso en profesiones liberales como dentistas y psicólogos.

Pero también hay factores en contra:

a) Son sólo 20 años de integración en el contexto internacional después de casi un siglo de aislamiento tras la derrota colonial y el atraso en el desarrollo económico y social respecto a la Europa del norte. No hemos participado en sus guerras pero tampoco en sus alianzas. Algo especialmente visible desde la Segunda Guerra Mundial. Este problema, ya antiguo en Europa, es nuevo en España y genera sorpresa y dificultades de adaptación.

b) La integración de España en la Unión Europea ha agudizado los problemas de la inmigración por varias razones:

— Hemos pasado a formar parte de un continente próspero y, por tanto, a ser un país deseable para la inmigración o como paso hacia otros países de la Unión Europea. Por primera vez otros buscan trabajo aquí, como antes lo hemos buscado nosotros fuera.

— Participamos en el Acuerdo de Schengen, por el que algunos países de la Unión Europea se han comprometido a facilitar la libre circulación de personas por las fronteras internas, eliminando el control obligatorio, y a prestar cooperación policial. En el ámbito que aquí nos interesa, la inmigración, significa que la responsabilidad de los controles de entrada de extranjeros la asume el país al que llegan inicialmente y que el permiso que se les otorgue será reconocido por el resto de los países firmantes del Acuerdo. Para nosotros implica el abandono de la política tradicionalmente tolerante con la inmigración que teníamos, sobre todo con los países latinoamericanos, y la reinstauración de la exigencia de visados de entrada. Un control más restrictivo ha provocado más inmigración irregular, mayores tensiones y problemas legales para los inmigrantes y para los encargados de ese control.

c) El colectivo inmigrante de más rápido crecimiento es el marroquí. Nuestra relación histórica con Marruecos está jalonada de conflictos y ambigüedades. Por ejemplo, la regulación de los derechos pesqueros tras la ampliación a 200 millas de las aguas jurisdiccionales afecta a un sector muy sensible, obliga a una negociación continua y genera una conciencia de mutuos agravios.

La delicada situación de Ceuta y Melilla es especialmente sensible a las presiones de la inmigración irregular y repercute en el nivel de colaboración entre Marruecos y España a la hora de regular la inmigración a través del Estrecho. El convenio de repatriación de inmigrantes de terceros paí-

ses firmado con Marruecos ha tropezado, por ejemplo, con grandes dilaciones en su aplicación y esa falta de fluidez ha provocado situaciones muy tensas en ambas ciudades.

2. Buena disposición a pesar de la mala información

Casi un tercio de los españoles estamos mal informados sobre cuántos inmigrantes viven con nosotros. El 15% de los españoles cree que en España viven más extranjeros que en Alemania, Francia o Italia, y al menos otro 14% cree que hay tantos aquí como allí (tabla 12). La realidad es que aquí no llegan a ser 700.000, un 2% de la población, mientras que en Alemania son siete millones, casi el 9%. Sólo un 35% de respuestas coincide con la realidad. Lo notable es que el nivel de información no ha mejorado desde 1991. Ya entonces el mismo 14% contestaba que había más extranjeros aquí y el 25% que el número era igual⁴¹.

Se puede ver la inmigración desde muchos puntos de vista. Tiene importantes efectos demográficos, económicos y culturales. En el contexto de esta parte de nuestro Informe lo que nos interesa especialmente es su repercusión en las actitudes de los españoles, en nuestra capacidad de crear y mantener la vinculación e integración social. Una mala información puede mediatizar mucho esas actitudes. Es, pues, importante deshacer malentendidos y acercar a la realidad la percepción que los españoles tenemos de ella. Porque en esa percepción se basan precisamente nuestras actitudes y reacciones ante los extranjeros.

Lo primero que llama la atención es esa diferencia entre las respuestas de las estadísticas y de los ciudadanos a las preguntas básicas: ¿cuántos son los inmigrantes?, ¿quiénes son y de dónde vienen?, ¿dónde están y en qué trabajan?, ¿tienen intención de establecerse aquí?

Tabla 12 – ¿Cree Vd. que en España hay más, igual o menos inmigrantes que en otros países de la Unión Europea? Por ejemplo, ¿que en Francia? ¿O que en Italia? ¿O que en Alemania? En porcentaje. 1995

	Francia	Italia	Alemania
Más en España	14,9	17,3	14,9
Igual	16,5	21,5	14,0
Menos en España	35,2	19,6	35,2
NS/NC	33,5	41,7	35,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del CIS, *Actitudes ante la inmigración*, Estudio 2.131, enero de 1995.

⁴¹ Datos de la encuesta del CIS de ese año en Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*, Trotta, Madrid, 1996, p. 158.

2.1 Bastantes extranjeros, pero no muchos

Según los datos de la tabla 13, en octubre de 1996 el 29% de los entrevistados estimaba que los extranjeros que viven en España son demasiados. Llegaban al 36% en 1990. Así pues, el porcentaje descende a pesar del aumento de la inmigración en los años noventa.

Son más los que opinan que son bastantes pero no demasiados: han pasado del 44,2% en enero de 1995 al 47% en 1996. Naturalmente, el juicio personal sobre si son pocos o demasiados no depende del número absoluto. Es una opinión personal que tiene en cuenta otros factores. Como se ve en la tabla 12, la información sobre la cantidad real de inmigrantes en relación con otros países sigue siendo exagerada y no ha variado desde 1991. Así, lo que al parecer va creciendo es nuestra disposición a aceptar como normal el fenómeno de la inmigración y su cuantía, a pesar de la necesaria publicidad dada a las dos regularizaciones de inmigrantes, la de 1991, que afectó a unos 110.000 extranjeros, y la de este año de 1996, que afectará a otros 40.000-50.000 inmigrantes cuando se depuren las cifras.

La opinión mayoritaria de que los extranjeros en España son bastantes pero no demasiados se acerca más a la realidad, aunque incluso resulte abultada en una comparación internacional. La tabla 14 nos dice que la media europea es cinco veces superior a la española y que estamos en el grupo de países industrializados que tienen menos inmigrantes, como Japón y Finlandia.

Como veremos más adelante, los extranjeros están muy concentrados en algunas provincias y Comunidades Autónomas, aunque tampoco sobrepasan la media europea. Quizá por eso producen en algunos lugares concretos la impresión de ser más.

Otro factor que puede motivar esa percepción exagerada del número y proporción de extranjeros es la relativa rapidez con que se ha producido y acelerado un flujo de inmigración inverso al flujo tradicional de emigración.

Tabla 13 – ¿Qué le parece a Vd. el número de personas procedentes de otros países que viven en España? En porcentaje. 1990-1996

	1990	1995	1996
Son demasiados	36,0	31,7	29,0
Son bastantes pero no demasiados	–	44,2	47,0
Son pocos	–	7,4	9,0
NS/NC	–	16,7	15,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Izquierdo A., *La inmigración inesperada*, Trotta, Madrid, 1996; CIS, *Actitudes ante la inmigración*, Estudio 2.131, enero de 1995; y CIS, *Datos de Opinión*, n. 7, octubre de 1996.

Tabla 14 – Residentes extranjeros en algunos países de la OCDE. En valor absoluto en miles de personas y porcentaje. 1983-1993

	Población extranjera total y activa					
	Total extranjeros				Activos extranjeros 1993	
	Total		% de la población total		Total	% de la población activa
	1983	1993	1983	1993		
Alemania	4.535	6.878	7,4	8,5	3.432	8,8
Austria	297	690	3,9	8,6	305	9,6
Bélgica	891	921	9,0	9,1	340	8,3
Dinamarca	104	189	2,0	3,6	54	1,9
España	210	430	0,5	1,1	82	0,5
Finlandia	16	56	0,3	1,1	–	–
Francia	3.714	3.597	6,8	6,3	1.544	6,2
Holanda	552	780	3,8	5,1	278	3,9
Irlanda	83	94	2,4	2,7	40	3,0
Italia	381	987	0,7	1,7	–	–
Luxemburgo	96	125	26,3	31,1	65	38,6
Reino Unido	1.601	2.001	2,8	3,5	1.026	3,6
Suecia	397	508	4,8	5,8	221	5,1
Total UE	12.877	17.256	5,4	6,8	7.387	6,9
Japón	817	1.321	0,7	1,1	–	–
Noruega	95	162	2,3	3,8	48	4,5
Suiza	926	1.260	14,4	18,1	726	21,7

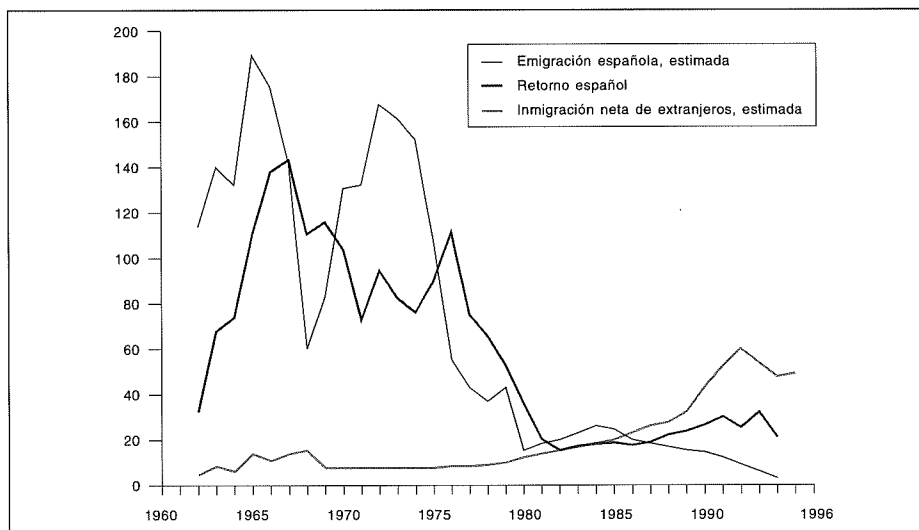
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Tendances des migrations internationales. Rapport annuel 1994*, París, 1995.

En los años sesenta y setenta se instalaban en España un promedio anual de 10.000 extranjeros, sin apenas variaciones de un año a otro. Los españoles que emigraban eran ocho veces más. Aunque aumentó el promedio anual en la primera mitad de los años ochenta, la aceleración se ha

Tabla 15 – Períodos del reciente flujo inmigratorio de extranjeros a España. 1960-1995

Período	Crecimiento neto	Saldo neto anual	Peso relativo (%)	
			Europa y América del Norte	África
1960-1968 despegue	90.000	9.900	70	3
1969-1978 estabilización	–	–	–	–
1979-1985 aumento	112.000	16.000	60	8
1986-1991 aceleración	236.000	39.000	55	16
1992-1995	150.000	50.000	52	20

Fuente: López de Lera, D., «La inmigración en España a fines del siglo XX. Los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 71-72, 1995.

Gráfico 5 – Migración internacional. Flujos migratorios español y extranjero. En miles. 1962-1995

Fuente: López de Lera, D., *op. cit.*

producido en los últimos 10 años, con un saldo de 50.000 extranjeros más cada año (tabla 15).

Desde el año 1987 son más los inmigrantes que llegan que los españoles que emigran o que regresan. El gráfico 5 recoge el saldo anual del flujo de emigración y regreso de nacionales y de llegada de extranjeros. Hemos de tener en cuenta que un millón de españoles sigue hoy viviendo fuera, el doble de los extranjeros que viven con nosotros, a pesar de la acelerada inmigración.

2.2 *Tampoco los inmigrantes irregulares son tantos como creemos*

La caída del muro de Berlín y la transición política de la antigua URSS provocaron en 1989 en Europa occidental una cierta psicosis de invasión masiva de ciudadanos de la Europa central y oriental. Los pronósticos de 10 millones de inmigrantes de algunos expertos⁴² no se han cumplido.

La similar preocupación o desasosiego que bastantes personas experimentan aquí ante el fenómeno de la inmigración está acrecentada por la

⁴² Meissner, D. M. (et al.), *Los nuevos retos de las migraciones internacionales. Informe para la comisión trilateral*, Madrid, Incipe, 1993, p. 63.

impresión muy mayoritaria de que los mecanismos de control de ese flujo de personas no funcionan adecuadamente. Casi dos tercios de los encuestados respondían que las autoridades han controlado poco (47%) o nada (14%) la estancia ilegal de extranjeros en España. Además, responden en junio de 1996 lo mismo que en 1991 (48% y 17% respectivamente). Sólo el 2% cree que el control es mucho y el 19% que es bastante.

En junio de 1996 la Dirección General de la Policía contabilizó 526.024 extranjeros⁴³ regulares, en posesión de la documentación legalmente exigida. Naturalmente no se puede contabilizar así a los que no la tienen. Aunque los medios de comunicación se fijen más en la dramática aventura de las pateras que cruzan el Estrecho de Gibraltar, por lo general los extranjeros en situación irregular entran en España con permisos temporales o como turistas y después se quedan.

Las estimaciones sobre su número difieren mucho. Los cálculos más fiables parten de los datos del censo general de población (1981, corregido en 1986, y 1991) en relación con las solicitudes de regularización recibidas en las tres ocasiones (1985, 1991 y 1996) en que la Administración ha ofrecido a estas personas la posibilidad de obtener la residencia legal con ciertos requisitos. La Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados⁴⁴ sobre la situación de los extranjeros en España y las líneas básicas de la política española de extranjería recogía los cálculos del profesor Antonio Izquierdo para 1989: entre 88.000 y 132.000 personas, del 20% al 30% de los extranjeros entonces residentes. Parece una buena aproximación, dado que dos años más tarde hubo 130.000 solicitudes de regularización. Extrapolando groseramente el porcentaje medio (25%) a la población extranjera en 1996, obtendríamos ahora unos 130.000 extranjeros irregulares, de los cuales algo menos de la mitad habrían arreglado su situación en la regularización de este año. Aunque todavía no hay datos sobre los resultados, parece una cifra correcta, ya que las solicitudes son unas 70.000, porcentaje similar al que calcula Antonio Izquierdo para 1985.

Quedan, pues, muchos extranjeros irregulares, de 50.000 a 70.000 personas, con lo que implica de penalidades personales, pero estamos lejos de los 300.000 irregulares que se han llegado a estimar. Ronda el 10% de irregularidad, algo que no es inusual en otros procedimientos administrativos, como el número de vehículos que circulan sin el seguro obligatorio o sin pasar la revisión mecánica de la ITV. Muchos de ellos tienen trabajo estable, vivienda y quizá familia aquí. La irregularidad administrativa es un dato, pero no excluye un grado satisfactorio de integración social.

⁴³ INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 58, octubre de 1996, p. 36. Se incluyen los ciudadanos comunitarios y estudiantes (9.250 en 1992) y sus familiares. No se incluyen naturalmente los extranjeros nacionalizados (17.343 en 1994).

⁴⁴ Aragón Bombín, R. y Chozas Pedrero, J., *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, p. 186.

2.3 Cuando hablamos de inmigrantes extranjeros, ¿en quiénes pensamos?

Las encuestas (tabla 16) dicen que en los marroquíes o magrebíes (76%) y otros africanos (27%). Un 20% piensa en los sudamericanos y muy pocos (4%) en los europeos. Al parecer es otro de los grandes malentendidos iniciales de la opinión pública respecto a los extranjeros que viven aquí.

La realidad es otra vez bastante diferente. En los años sesenta se multiplicaron las visitas de turistas europeos que se quedaron como residentes. Desde mediados de los años setenta se suma otro flujo: los técnicos de las empresas extranjeras que se instalan aquí. Durante los años ochenta son los inmigrantes latinoamericanos los que más aumentan. Ahora en los noventa sí crecen más los que vienen del Magreb en busca de trabajo (gráfico 6).

Pero la gran mayoría sigue siendo europea, aunque no sea tan perceptible. En cambio, se nota mucho la diferencia física de los africanos. Un 76% sigue creyendo que constituyen la mayoría de los extranjeros en España.

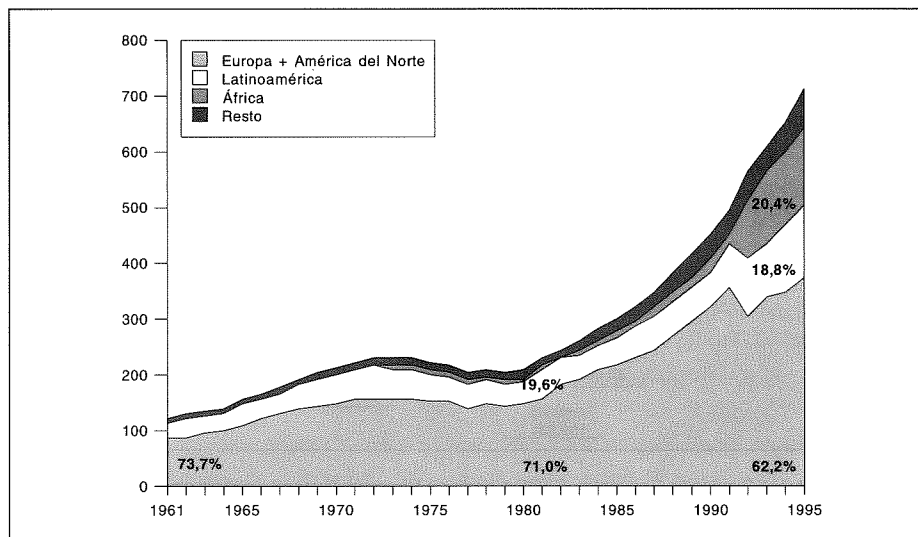
En realidad, la inmigración tiene aquí características específicas de ocio, distintas a la puramente laboral que se da en el norte de Europa. Hay un alto contingente de europeos que pasan entre nosotros su jubilación. Entre los extranjeros mayores de 16 años censados en 1981, el 19% tenía más de

Tabla 16 – Cuando se habla de inmigrantes extranjeros que viven en España, ¿en quiénes piensa Vd. de manera inmediata? (Multirrespuesta). En porcentaje. 1995-1996

	1995	1996
Marroquíes y procedentes de otros países del Magreb	67,9	76,4
Africanos (África negra)	27,9	27,3
Portugueses	8,1	8,2
Filipinos	1,2	–
Chinos (asiáticos)	4,2	5,5
Sudamericanos, hispanos	18,9	20,0
Europeos del este y antigua URSS	4,1	3,6
Europeos de la UE	4,1	5,5
Norteamericanos	1,1	–
Negros	8,0	8,2
Personas que vienen por motivos económicos	2,0	–
En nadie en particular	2,5	–
Otras respuestas	2,2	–
Total de respuestas	3.431	2.118

Fuente: Elaboración Fundación Encuento. CECS a partir de CIS, *Actitudes ante la inmigración*, Estudio 2.131, enero de 1995, y Estudio 2.214, junio de 1996.

Gráfico 6 – Evolución de la población extranjera en España según su nacionalidad. En miles. 1961-1995



Fuente: López de Lera, D., *op. cit.*

60 años y el 58,4% no estaba trabajando⁴⁵. La mayoría eran europeos. Tendremos en cuenta estos datos para ver después la situación laboral de los extranjeros.

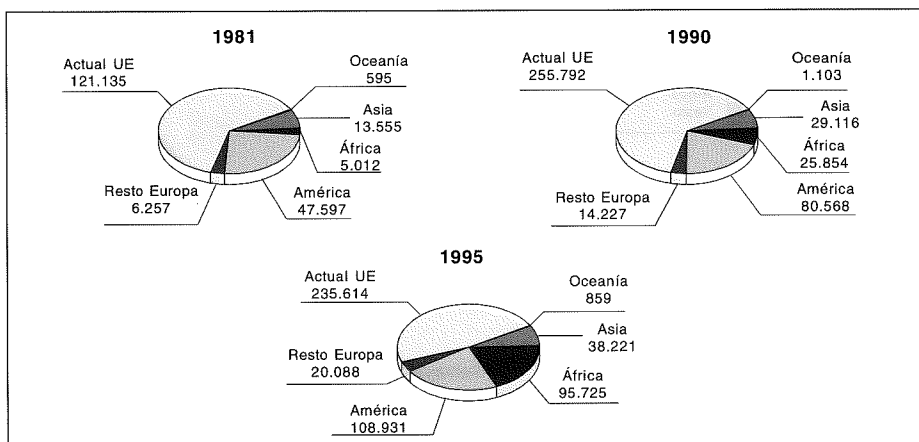
En los últimos años ha bajado levemente el porcentaje de europeos pero siguen siendo la mitad⁴⁶, como puede apreciarse en el gráfico 7. Sudamericanos y africanos rondan el 20%, un número mucho más bajo de lo que se deduciría de la apreciación de los españoles según las encuestas. Quizá estén influidas por que los marroquíes (75.000) han superado recientemente a los británicos (65.000) a la cabeza de las comunidades nacionales. Naturalmente esta segunda oleada de inmigración magrebí no tiene el perfil de ocio que refleja el análisis de situación de 1985 que arriba citábamos. Son jóvenes trabajadores, hombres y mujeres, sin altas cualificaciones laborales que esperan estabilizar su situación de trabajo y residencia antes de traer a sus familias, según la encuesta sociológica realizada en 1991⁴⁷.

Una primera conclusión se impone. No percibimos como extranjeros a los que llegan con un puesto de trabajo cualificado o con una pensión, sean europeos o sudamericanos. Sin contar los que adquieren la nacionalidad española (17.000 sólo en 1994).

⁴⁵ Izquierdo, A., *La inmigración en España 1980-1990*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. 39.

⁴⁶ En el indicador 2.1.8, en el Anexo Estadístico, se da cuenta de los extranjeros residentes por continente y país de origen en cada Comunidad Autónoma en 1981, 1990 y 1995.

⁴⁷ Aragón Bombín, R. y Chozas Pedrero, J., *op. cit.*, p. 128 y ss.

Gráfico 7 – Evolución de los extranjeros residentes en España por continentes. 1981-1995

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro, CECS a partir de Dirección General de Migraciones, *Anuario de migraciones* 1995, 1996; y datos del Ministerio del Interior.

Cuando nos referimos a la inmigración estamos pensando en inmigrantes africanos en busca de trabajo. Nos referimos a uno de cada cuatro extranjeros, en un 90% marroquíes y en su gran mayoría con todos los permisos legales (78.000 en junio de 1996).

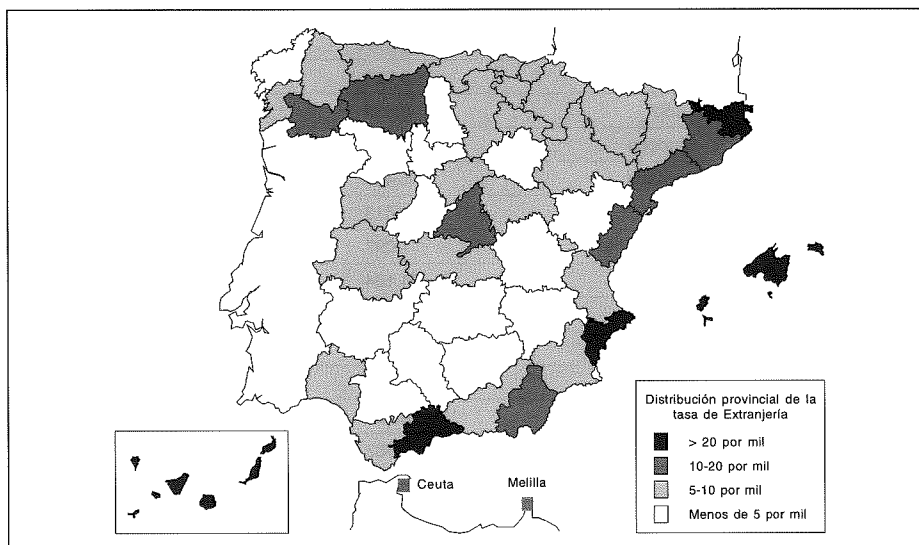
3. ¿Dónde están y en qué trabajan?

El 62% de los marroquíes afincados en la Comunidad de Murcia ya habían decidido que ése era el destino de su viaje antes de salir de casa en Marruecos. Sólo la cuarta parte vino a buscar trabajo sin importarle en qué lugar⁴⁸. Significa que las redes de información previas al viaje de ingreso funcionan y también las afinidades familiares, climáticas y culturales. Quizá esto explique en parte, tanto como la oportunidad de trabajar, la desigual distribución de los inmigrantes en territorio español que refleja el gráfico 8 y la correspondiente tabla 17.

Como se podría también deducir, dada la fuerte presencia de europeos que buscan entre nosotros el descanso, seis provincias turísticas y dos grandes ciudades concentran al 69% de los extranjeros: las provincias insulares (Tenerife y Baleares se acercan a 38 extranjeros por mil habitantes y Las Palmas a 31,7‰) y un arco mediterráneo en el que Málaga, Alicante y Girona rondan los 30 extranjeros por mil habitantes. Muy por detrás, Madrid

⁴⁸ Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*, Trotta, Madrid, 1996, p. 17.

Gráfico 8 – Distribución territorial de la población extranjera residente en España en relación con la población de derecho de cada provincia. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*; y datos del Ministerio del Interior.

(18,4‰) y Barcelona (16,8‰) se suman a esas provincias con mayor concentración por las oportunidades de trabajo de la gran ciudad. Donde menos extranjeros tienen permiso de residencia es en la meseta sur y en el norte de Andalucía: Ciudad Real, Albacete, Córdoba y Jaén.

La preponderancia de europeos ha descendido drásticamente, aunque sigan siendo mayoría. Los británicos aumentaron un 300% y siguen siendo los más numerosos, pero ya no viven predominantemente en Baleares sino en la Comunidad Valenciana y en Canarias. La segunda mayoría relativa es la alemana, pero sólo creció un 200%. En 1981 uno de cada tres vivía en Cataluña. Ahora una espectacular mayoría reside en Canarias y Baleares. La explicación más probable de esta distribución geográfica es el creciente número de pensionistas. Los portugueses rompen con el estereotipo europeo. Se instalan en las provincias lindantes con Portugal y en su mayor parte como trabajadores. Ciudadanos de la Unión Europea, gozan de libre circulación pero su situación económica les equipara más bien a los inmigrantes de la Europa extracomunitaria. Lo cual avalaría la tesis de que la actitud de los españoles hacia los extranjeros depende de factores más económicos que culturales.

La mitad de los americanos del norte y del sur están afincados en Madrid y Cataluña. Los argentinos, los más numerosos, tienen un alto porcentaje de estudios superiores y por tanto de profesionales por cuenta pro-

Tabla 17 – Distribución territorial de la población extranjera residente en España en relación con la población de derecho de cada provincia. 1995

		Extranjeros residentes	Población total	Tasa de extranjería (*)
Andalucía (9,48)	Almería	8.393	473.957	17,7
	Cádiz	6.635	1.096.826	6,1
	Córdoba	1.920	755.408	2,5
	Granada	6.430	806.190	8,0
	Huelva	2.613	447.420	5,8
	Jaén	1.097	632.451	1,7
	Málaga	34.124	1.204.671	28,3
	Sevilla	5.915	1.663.079	3,6
Aragón (5,82)	Huesca	1.191	206.472	5,8
	Teruel	559	138.388	4,0
	Zaragoza	5.127	836.129	6,1
Asturias		6.562	1.079.218	6,1
Baleares		28.101	744.153	37,8
Canarias (34,41)	Las Palmas	25.256	795.969	31,7
	S. C. de Tenerife	27.932	749.563	37,3
Cantabria		2.874	525.288	5,5
Castilla-La Mancha (3,94)	Albacete	770	344.683	2,2
	Ciudad Real	1.142	469.048	2,4
	Cuenca	608	198.460	3,1
	Guadalajara	1.260	147.055	8,6
	Toledo	2.736	494.892	5,5
Castilla y León (5,87)	Ávila	506	166.142	3,1
	Burgos	1.776	346.550	5,1
	León	5.499	511.875	10,7
	Palencia	598	180.375	3,3
	Salamanca	2.324	353.280	6,6
	Segovia	896	144.687	6,2
	Soria	418	91.105	4,6
	Valladolid	1.806	491.426	3,7
	Zamora	805	204.763	3,9
Cataluña (17,53)	Barcelona	77.907	4.649.857	16,8
	Gerona	17.365	533.867	32,5
	Lérida	3.020	352.736	8,6
	Tarragona	8.517	557.032	15,3
C. Valenciana (14,74)	Alicante	39.721	1.340.294	29,6
	Castellón	4.910	452.777	10,8
	Valencia	13.159	2.127.544	6,2

Sigue Tabla 17 – Distribución territorial de la población extranjera residente en España en relación con la población de derecho de cada provincia. 1995

		Extranjeros residentes	Población total	Tasa de extranjería (*)
Extremadura (4,84)	Badajoz	2.097	643.476	3,3
	Cáceres	2.963	403.016	7,4
Galicia (6,20)	La Coruña	4.323	1.096.379	3,9
	Lugo	2.381	374.022	6,4
	Orense	3.985	343.395	11,6
	Pontevedra	6.144	901.541	6,8
Madrid		93.031	5.055.278	18,4
Murcia		7.390	1.076.635	6,9
Navarra		4.202	524.386	8,0
País Vasco (6,57)	Álava	1.964	275.480	7,1
	Guipúzcoa	5.141	661.381	7,8
	Vizcaya	6.464	1.128.809	5,7
La Rioja		1.659	263.188	6,3
Ceuta		776	69.187	11,2
Melilla		1.083	58.391	18,6
Total		499.773	39.188.194	12,8

(*) Número de extranjeros por cada 1.000 habitantes.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio del Interior; e INE, *Anuario Estadístico 1995, 1996*.

pia⁴⁹. Quizá ejemplifican a aquellos que llegaron para estudiar por lazos de proximidad personal o cultural y luego entraron en el mercado de trabajo. El colectivo peruano se ha multiplicado por 15. Son mayoría las mujeres. Trabajan en el servicio doméstico y otros servicios. Las mujeres venidas de la República Dominicana, sobre todo para el servicio doméstico en Madrid, han aumentado un 1.500%. Peruanas y dominicanas son las principales beneficiarias de las cuotas para servicio doméstico de 1993 y 1994 que comentaremos a continuación. La presencia de latinoamericanos en las Comunidades de la cornisa cantábrica quizá esté vinculada por lazos de afinidad o parentesco con la emigración histórica a Latinoamérica desde esas regiones.

El incremento más acelerado es de ciudadanos marroquíes. Se han multiplicado por 25. En Cataluña han pasado de 700 en 1981 a 30.000 en 1995. En algunas provincias como Cáceres, Murcia, Almería, Gerona, etc., supo-

⁴⁹ Las indicaciones sobre ocupación y nivel de estudios provienen de los datos obtenidos en las regularizaciones de 1985 y 1991, explotados por Antonio Izquierdo en *La inmigración en España 1980-1990*, p. 42 y ss., y por Raimundo Aragón y Juan Chozas en *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*, p. 96 y ss.

nen más del 80% de los extranjeros allí residentes. Son solteros, jóvenes, dedicados a la agricultura, sobre todo a la intensiva, y a la construcción. Con mucha probabilidad, a este colectivo regular habría que sumarle la mayoría de los residentes irregulares. Las 2.000 personas venidas de Gambia, por poner un ejemplo de inmigración subsahariana, se concentran casi exclusivamente en Gerona y los de Cabo Verde en León, trabajando en la agricultura o la venta ambulante. Tal vez, por influjo de las redes de información y acogida establecidas por esas Comunidades con los lugares de origen aun antes de emprender el gran viaje.

4. Hacia la normalización: las regularizaciones de inmigrantes

La seguridad ciudadana es una de las grandes preocupaciones de los españoles. El hecho de la irregularidad de muchos inmigrantes, además de incidir en sus malas condiciones de trabajo y de vida, proyecta una imagen negativa sobre este colectivo al asimilarlo a zonas de marginalidad y delincuencia. En ese sentido, las operaciones de regularización de inmigrantes son de suma importancia para crear vinculación social. La razón es que promueven y se basan en cierta confianza de todas las partes implicadas por encima de los riesgos que la operación suponga para ellos. Los inmigrantes han de identificarse ante una Administración de la que han estado escondiéndose y la Administración ha de asumir las consecuencias de su presencia real y no presunta. La publicidad que tales operaciones necesitan ayuda al debate público sobre el hecho mismo de la inmigración y su aceptación social.

Muchos países han organizado operaciones de este tipo con distintas magnitudes: Francia en 1981, Estados Unidos en 1986, Italia en 1987, Portugal en 1992. Las tres regularizaciones en España (1985, 1991 y 1996) no son excepcionales.

Los resultados han sido estadísticamente generosos con los solicitantes. Se concedió la gran mayoría de las solicitudes. Lo que amenaza el éxito a largo plazo de tales operaciones es, por una parte, la duración y amplitud del permiso concedido, normalmente inferiores a las solicitadas, y, por otra, la tasa de renovación de esos permisos al expirar su validez. Por eso, en la tabla 18 hemos añadido dos columnas que indican esa tasa de renovación pasados unos años. Se puede presumir que muchas de las personas que no renovaron su permiso han vuelto a caer en la irregularidad, por no poder presentar, por ejemplo, un contrato de trabajo o porque el permiso que pudieron solicitar o se les concedió no se ajustaba a su situación de hecho. En conjunto, ha sido más estable el efecto de la regularización de 1991. Sobre la última regularización de este año aún no hay datos finales.

Tabla 18 – Resultado de las regularizaciones de 1985 y 1991 en España

	1985	1989	1991	1993
Solicitudes de regularización	38.181		128.127	
Concesiones	35.286		110.067	
Denegaciones	682		18.060	
Permisos renovados posteriormente		15.000		81.785
% de renovaciones sobre concesiones		42,51		74,30

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Izquierdo, A., *La inmigración en España 1980-1990*; e Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*.

A partir de 1992 se ha instaurado una política de cupos o contingentes de inmigración para sectores de actividad específicos que trata de compaginar la realidad de este fenómeno con una ordenada integración según las posibilidades del mercado de trabajo. Para ello se establece el número máximo de ofertas de trabajo que pueden ser cubiertas por inmigrantes en cada sector productivo (tabla 19). Por la novedad del sistema y la complejidad administrativa, los resultados del primer año de funcionamiento difieren mucho de los del segundo⁵⁰.

En muchos aspectos el sistema de contingentes o cupos puede funcionar como una regularización a pequeña escala si los beneficiarios de estos contratos de trabajo residían ya aquí con anterioridad, como parece ser el caso. Almería, Murcia, Madrid y Barcelona son las provincias con más solicitudes y esto indicaría quizás las bolsas de trabajo irregular. Pero si se gestionan los contingentes en los países de origen, se pueden aminorar

Tabla 19 – Cupo de inmigrantes por sectores de trabajo. 1993-1997

Sectores	1993		1994		1997
	Contingente previsto	Concesiones	Contingente previsto	Concesiones	Contingente previsto
Servicio doméstico	6.000	4.346	10.980	13.236	5.620
Agricultura	10.000	160	5.006	6.146	5.820
Otros servicios	3.500	714	3.605	2.409	2.940
Construcción	1.100	0	1.009	720	620
Total	20.600	5.210	20.600	22.511	15.000

Nota: En 1995 el cupo fue de 7.000 plazas. En 1996 no se estableció cupo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*; y Resolución del 31-1-1997 en BOE del 5 de febrero de 1997, n. 2.420.

⁵⁰ Para 1997, la propuesta de la Comisión de Extranjería al Gobierno es de un cupo de 15.000 trabajadores; en 1995 se autorizó el trabajo de 20.000. Quedan pendientes de resolución al menos 3.500 expedientes de años anteriores. *El Mundo*, 22 de enero de 1997, p. 26.

efectivamente los flujos irregulares, siempre que los cupos se fijen con realismo respecto a los mercados de trabajo que los necesitan y las infraestructuras de integración social que requieren. Como beneficio añadido, pero quizá no secundario, ha de sumarse el posible debate público sobre esos contingentes y sus implicaciones para toda la sociedad. Puede aproximar nuestros sentimientos genéricos de solidaridad a la realidad, a la tozuda realidad de los hechos.

5. Un deseo teórico de solidaridad e integración

Como notamos, hablando de las modas de consumo en este mismo capítulo, a veces las encuestas son significativas en lo que aparece implícitamente en ellas. Pocos reconocen seguir la moda, pero los publicistas conocen su eficacia. Al explorar las actitudes hacia los extranjeros, la mayoría dice no tener dificultades para tenerlos como vecinos, compañeros de trabajo o para aceptarlos en la familia por matrimonio. La realidad vivida por los inmigrantes es bastante más negativa. Pero aunque esas respuestas no reflejen el comportamiento real, sí reflejan algo importante: a los españoles no nos parecen socialmente aceptables las actitudes xenófobas y no las declaramos. Es decir, que la presión social actúa entre nosotros a favor de los extranjeros. Los actos de violencia xenófoba, escasos en comparación con otros países, han recibido un rechazo unánime. Son muy pocos (10%) los que consideran que tendría aquí buena acogida una actitud política radical contra los inmigrantes similar a la de Le Pen en Francia o el Partido Republicano en Alemania, y menos aún (3%) los que valoran como positiva esa evolución si llegara a darse.

Constatamos aquí el mismo reflejo de indignación moral ante las desigualdades que ya apuntábamos en nuestro primer Informe de 1993⁵¹ y en el Informe de 1995 al tratar los movimientos de solidaridad⁵². Según las encuestas que venimos comentando, sabemos que los trabajadores inmigrantes viven peor; un 77% de los preguntados lo reconocen. Naturalmente se refieren a la inmigración con menos recursos en el mercado laboral. El que un 3% piense que viven mejor que el resto de la población sólo confirma la peculiar heterogeneidad del fenómeno de la inmigración en España, que ya hemos subrayado: piensan probablemente en los extranjeros altamente cualificados en puestos técnicos de empresas transnacionales, en los jubilados con pensiones de mayor poder adquisitivo que las nuestras o en la imagen tópica de los millonarios que pasan su tiempo libre en nuestras pla-

⁵¹ Fundación Encuentro. CECS, *España 1993*, p. 75 y ss.

⁵² Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 495 y ss.

yas. Si sólo un 12% opina que los extranjeros tienen igual nivel de vida es obviamente porque se olvida que en esa mitad de extranjeros que son europeos comunitarios hay muchos pequeños empresarios de servicios, profesionales liberales, empleados o trabajadores autónomos. No se les cuenta entre los extranjeros a la hora de responder.

Las causas de vivir peor parecen también estar claras para los consultados: porque tienen más dificultades para encontrar trabajo (52%) y están peor pagados (69%). Son de índole económica, aunque un 30% opina que agravadas por las dificultades para integrarse socialmente o los mayores obstáculos en la vida cotidiana (82%), especialmente para los inmigrantes africanos. Muy pocos son los que les hacen a ellos mismos directamente responsables de su baja calidad de vida: porque hacen un esfuerzo muy explicable por ahorrar y viven peor por ello (11%) o les reprochan poca voluntad para trabajar (1,3%) e integrarse aquí (3,5%).

La actitud genérica es notablemente positiva en el reconocimiento de sus derechos personales y ciudadanos. Contra una mayoría favorable del 80%, no pasan del 10% los que se oponen a que participen de la protección social en igualdad de condiciones: sanidad, educación, reagrupamiento familiar, subsidio de paro, acceso a la nacionalidad española... Las mayores reticencias se observan al tratar sus derechos de representación política: 26% en contra y 58% a favor de su derecho al voto en las elecciones generales, y más favorables aún en las elecciones locales, 23% y 62%, respectivamente.

En la convivencia cultural, las diferencias no parecen plantear tampoco excesivos problemas en este plano genérico: el 82% opina que aunque se queden a vivir en España y aprendan nuestra lengua y nuestras costumbres, es bueno que los inmigrantes mantengan también su lengua y sus costumbres, frente al 12% que opina lo contrario.

En general se piensa que toda persona debería tener libertad para vivir y trabajar en cualquier país (90%) y quizá por eso la mayoría (60%) está a favor de regularizar la situación de los inmigrantes irregulares. Desde luego, la inmigración en busca de trabajo es el problema menos mencionado (3%) entre los que más preocupan a los españoles.

5.1 En los problemas concretos aparece una actitud más reticente

A la hora de concretar esa genérica actitud benevolente surgen las contradicciones. Aunque se reconoce que los inmigrantes desempeñan trabajos que los españoles no quieren hacer (74%), se va extendiendo la convicción de que al aceptar sueldos inferiores hacen que bajen los salarios de los españoles (53,6%) y en último término quitan puestos de trabajo (57%),

contra un 30% que no cree en esos efectos. A pesar de que las leyes españolas no recogen con la amplitud presuntamente deseable tanta libertad de residencia y trabajo, sólo un 30% opina que deberían ampliarse esos derechos legales y el mismo número se opone. Son minoría los que estiman que nuestra legislación de extranjería es dura o muy dura (16%); al 33% les parece tolerante o muy tolerante.

Quizá por esa discordancia interior se prefiera transferir más bien la responsabilidad restrictiva a las instancias supranacionales de la Unión Europea a la hora de regular los flujos migratorios con una legislación común para todos (53%).

En todo caso, la facilidad de entrada se piensa sólo para aquellos inmigrantes que tengan un contrato de trabajo (63%). Existe un creciente respaldo mayoritario a la actual política de cupos o contingentes limitadores de la inmigración (61% muy o bastante de acuerdo).

Las encuestas globales no pueden medir las tensiones de la convivencia cotidiana. Tengamos en cuenta la concentración de inmigrantes en pocas provincias y ciudades y, dentro de ellas, en determinados barrios o áreas geográficas concretas en función de las posibilidades de trabajo, vivienda o redes propias de acogida y autoayuda. Pero las posibles tensiones también pueden ocultar un notable nivel de comunicación y vinculación social. El CIRES realizó entre 1991 y 1995 seis encuestas sobre la actitud de los españoles ante la inmigración, fijándose también en esa vinculación social. El porcentaje de entrevistados que ha mantenido alguna vez una conversación larga con norteafricanos subió del 15,1% en 1991 al 24,7% en 1995; en el caso de los sudamericanos pasó del 27,8% en 1991 al 32,5% en 1995. Son cifras considerables: uno de cada tres españoles ha tenido ocasión de poner rostro concreto a «la inmigración». El porcentaje de entrevistados que mantiene relación de parentesco con norteafricanos subió del 4,8% en 1991 al 6,7% en 1995; en cambio, respecto a los sudamericanos descendió del 14,8% en 1991 al 13,2% en 1995. Uno de cada 10 entrevistados tiene familia inmigrada.

Tampoco suelen las encuestas recoger la visión de los inmigrantes mismos sobre su situación y sus expectativas. Con motivo de la regularización de 1991 se realizó entre los solicitantes una encuesta para conocer esta otra vertiente de la situación. La gran mayoría eran jóvenes, hombres y mujeres, que habían elegido España para trabajar, habían entrado como turistas en los dos años anteriores y pensaban traer posteriormente a algún familiar. Más de la mitad trataba de establecerse por un largo tiempo. Y casi la mitad tenía un alto nivel de estudios⁵³.

⁵³ Aragón Bombín, R. y Chozas Pedrero, J., *op. cit.*, p. 128.

Coinciden con los datos que recoge A. Izquierdo en la comunidad marroquí de Murcia⁵⁴. Una comunidad con un fuerte vínculo de ayuda familiar, con deseo de permanencia y con estrecho contacto con el lugar de origen. Esto facilita la primera instalación de los recién llegados. Un tercio tiene estudios superiores, aunque trabaje en un puesto de cualificación laboral inferior. Esta situación laboral afecta aún más a los inmigrantes latinoamericanos y de Europa central y oriental.

Las muchas organizaciones de solidaridad y de autoayuda que trabajan en este campo están por necesidad dedicadas a solventar los problemas inmediatos de la primera fase de la inmigración: obtener o mantener los papeles de estancia legal y ofrecer ayuda inmediata en la llegada o la extrema necesidad: acogida, vivienda, trabajo, escolarización... Estas dificultades iniciales de los inmigrantes provocan el abuso de su necesidad o su ignorancia con ofertas muy dudosas de legalización, puestos de trabajo, alquiler de vivienda, etc., a cambio de fuertes sumas. Donde hay más densidad de estos inmigrantes se anuncian estos servicios en su propio idioma en pequeños carteles. Para huir de estas redes mafiosas son casi imprescindibles otras redes basadas en familiares, paisanos, amigos, que, ya veteranos en la inmigración, acogen al compatriota y le facilitan los primeros pasos. Constituyen una primera red social de emergencia y de socialización del ocio, del trabajo, de las dificultades. En los grandes polos de inmigración está ya surgiendo una segunda red de comercios, bares, lugares de reunión y aprendizaje del idioma específicos para los diferentes grupos nacionales. Son signo de unas previsiones de permanencia y, junto con la escuela para los pequeños, los primeros nudos de una red más estable de socialización.

A pesar de los estudios que ya plantean los problemas del largo plazo, no parece que se haya avanzado mucho todavía en el planteamiento de las dificultades culturales de fondo que significa el hecho de ser una sociedad pluricultural. Desde esa perspectiva más amplia, los datos parecen dar la razón a quienes afirman que la inmigración está aún en sus comienzos y crecerá en el futuro mientras se mantenga el actual desnivel entre las dos orillas del Mediterráneo y, en general, entre el Norte y el Sur.

6. En el buen camino: los primeros pasos de una política de inmigración

«Para poder decir no, hay que saber decir sí». Este lema coreado este verano en apoyo de los inmigrantes encerrados en la iglesia parisina de San Bernardo denunciaba la inutilidad de la política de «inmigración cero».

⁵⁴ Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*, p. 17-19.

Cuadro 1 – Diez criterios de regularización de inmigrantes propuestos por el colegio de mediadores en París. 1996

- Padres extranjeros de hijos franceses.
- Cónyuges o pareja estable de ciudadanos franceses.
- Cónyuges e hijos de un extranjero en situación regular.
- Padres extranjeros de hijos nacidos en Francia.
- Extranjeros cuyo retorno interrumpiría el tratamiento médico de una grave enfermedad física o psíquica.
- Solicitantes del derecho de asilo entrados en Francia antes del 1 de enero de 1993.
- Extranjeros con un pariente próximo (ascendiente, hermano o hermana) residente en Francia.
- Extranjeros cuyo retorno les expondría a graves riesgos.
- Estudiantes de estudios universitarios reconocidos.
- Extranjeros con una buena inserción en la sociedad francesa.

Fuente: Weydert, J., «En amont de l'intégration, les sans-papiers», *Projet*, n. 248, otoño 1996, p.106; *Le Monde*, 31 de agosto de 1996, p. 10.

Nunca había resultado realista. Por las vías de la reunificación familiar o las demandas de refugio continuaba el flujo de entradas «legalizables». En el cuadro 1 recogemos las propuestas de criterios para la acogida de inmigrantes hechas por el colegio de 26 mediadores ante el Gobierno en los encierros de este verano en París contra la expulsión de inmigrantes. Proponen hacer mayor justicia a la multiplicidad de situaciones personales y a la tradición jurídica francesa del derecho de suelo, de protección a la familia y de igualdad de trato en el territorio.

Las modificaciones de esa política que el Gobierno francés está considerando incluyen el establecimiento de cupos de inmigración de acuerdo con los países de origen. En España esta política de cupos se practica desde 1992. Pero, cualquier política de inmigración supone una cooperación con los países de origen para ordenar el flujo que, además, promueva su desarrollo económico y social y mitigue la necesidad misma de emigración, una política de integración de las personas cuya entrada en el país se acepta y un control eficiente de las bolsas de inmigración y trabajo irregular.

Por las dificultades que conlleva establecer el diálogo y la coordinación con las asociaciones de empleadores aquí y con los países de origen, hasta ahora los cupos han servido más bien –como hemos apuntado– para regularizar a trabajadores que ya estaban aquí, incluso repitiendo el viaje desde el país de origen, esta vez con visado. Es necesario asegurar además del puesto de trabajo unas condiciones mínimas de alojamiento y estancia por parte de la Administración o el empresario. Mientras no se logre más eficacia en el control del trabajo irregular, ese mercado oculto ofrecerá ventajas a ambas partes: al empleador porque ahorra en exigencias de salarios, alojamiento, contratos..., y al inmigrante porque le permite buscar trabajo en áreas no contempladas por las cuotas. La dimensión de ese mercado irregular se ha puesto, por ejemplo, de manifiesto en la pasada campaña de recogida de la aceituna en Andalucía. Cuando las lluvias impidieron el ritmo de trabajo normal, los ayuntamientos tuvieron que improvisar acomodo-

do para muchos temporeros marroquíes que se encontraban sin contrato ni jornal ni alojamiento. Los empresarios son conscientes de que en algunos sectores productivos existe la necesidad de trabajadores más estacionales, con más flexibilidad y movilidad. Pero se ha de asumir la satisfacción de las exigencias de otro tipo que la presencia de esas personas implica.

Los modos de una integración sin asimilación ni uniformidad están en pleno debate. Las experiencias de la Europa del norte no han logrado un equilibrio satisfactorio ni es posible en muchos aspectos imitarlas aquí. En ese debate es digna de atención la propuesta de iniciar la integración por el trabajo⁵⁵. Una persona que trabaja tiene ya asegurado un contacto con su entorno en un plano de igualdad; está respaldada por la tarea que realiza y puede abrirse a los otros (compañeros de trabajo, vecinos, amigos) desde la conciencia de su propia dignidad. La necesaria negociación de la propia identidad cultural y del propio proyecto de futuro se abordará después desde mejores bases y con un plazo que habrá que medir quizá en generaciones.

Los retos siempre llegan en un momento a la vez oportuno e inoportuno. Las opiniones se dividen al considerar la inmigración como un hecho positivo (34%) o negativo (31%) para el país. Es mal momento para asimilar socialmente la inmigración porque a corto plazo y por el mero hecho de estar aquí esas personas se agravan dos carencias graves y acuciantes para muchos españoles: vivienda y trabajo. La dificultad de satisfacerlas es en último termino común para ellos y para muchos otros españoles en parecida situación. La acelerada inmigración llega en buen momento porque ha hecho sonar muchas alarmas –más apropiado sería hablar de despertadores– cuando todavía estamos en los inicios del fenómeno, a tiempo aún de preparar los ánimos y las infraestructuras.

⁵⁵ Sorman, G., *Esperando a los bárbaros*, Seix Barral, Barcelona, 1993, p. 167.