



**ATENCIÓN AL CIUDADANO Y GESTIÓN
COTIDIANA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.**

**ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PROPUESTAS DE
MEJORA DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN E
INFORMACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

RESPONSABLE: Alberto Martín Pérez

Investigación financiada con cargo al programa FIPROS (Fomento de la Investigación de la Protección Social)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.

Atención al ciudadano y gestión cotidiana de las políticas sociales

Análisis, evaluación y propuestas de mejora de los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social

por

Alberto Martín Pérez

Instituto de Políticas y Bienes Públicos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas
(IPP-CSIC)

y

Departament de Sociologia i Anàlisi de les Organitzacions, Universitat de Barcelona

Investigación a cargo de

Alberto Martín Pérez
(Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC y Universitat de Barcelona)

Con la colaboración de

Paula Blanco Álvarez (IPP-CSIC y Universidade de Vigo)
Paula Hermida Justo (IPP-CSIC y Universidade da Coruña)

Agradecimientos

Esta investigación no habría tenido lugar sin el interés demostrado por un conjunto de personas que han contribuido decisivamente a su desarrollo.

En primer lugar, desearía agradecer a Pepe Hidalgo, Director provincial del INSS de Guadalajara, su apoyo y ayuda en los primeros pasos dados en esta línea de trabajo, al permitirme realizar en el Centro de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) de dicha ciudad el primer trabajo de campo, a lo largo de cuatro meses en 2009, con el que dio comienzo el desarrollo de la presente investigación.

También agradezco a los evaluadores de proyectos FIPROS su interés, tras la presentación del proyecto a la convocatoria oficial de 2009, por que mi proyecto de investigación fuera efectivamente financiado. Agradezco también a Jesús Barroso, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la fluidez de la comunicación y su crucial colaboración en las gestiones imprescindibles para la realización de los trabajos de investigación.

Mi reconocimiento a las direcciones provinciales del INSS de Madrid y Guadalajara por su colaboración, y más concretamente, todo mi agradecimiento a todos los trabajadores de los CAISS, desde los directores hasta los ordenanzas y guardias de seguridad, pasando por todos los funcionarios y empleados que atienden al público, por su colaboración, ayuda y amabilidad. Sin duda, esta investigación no habría sido posible sin todas las relaciones humanas que quedan detrás.

Finalmente, agradezco sinceramente la contribución a la investigación de Paula Blanco Álvarez y Paula Hermida Justo, becarias de introducción a la investigación “JAE-Intro” del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en los meses de julio y septiembre de 2009 y 2010. En su proceso de aprendizaje de métodos y técnicas de investigación social, han contribuido de manera decisiva, no sólo a la realización de los trabajos de campo de la investigación, sino también al inicio de las tareas de análisis de la información recopilada, demostrando grandes capacidades para el trabajo en el caso en que deseen proseguir su formación en el ámbito de la investigación social.

Barcelona, 29 de noviembre de 2010

Alberto Martín Pérez

Índice

1. Introducción

1.1. Presentación de la investigación

1.2. Marco teórico

1.3. Metodología

2. Una investigación en tres CAISS

3. Análisis de interacciones (1): formas de presentación y registros del lenguaje

4. Análisis de interacciones (2): conocimiento y conciencia de los derechos sociales

5. El papel de los funcionarios

5.1. Experiencias y trayectorias de trabajo

5.2. Atención al público y discrecionalidad

6. Propuestas de mejora

6.1. Empoderamiento ciudadano

6.2. Espacios de ciudadanía

6.3. Pedagogía de derechos

6.4. Aprendizaje de ciudadanía

7. Conclusiones

8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

1. Presentación de la investigación

Se han cumplido en 2010 treinta años de la publicación en Estados Unidos de *Street-level bureaucracy* de Michael Lipsky, el estudio más citado hoy día como pionero del análisis de la dimensión relacional y humana del trabajo administrativo. Las investigaciones de Lipsky contribuyeron a empezar a transformar la manera en que los científicos sociales se aproximaban al estudio de las administraciones públicas y, más concretamente, a las administraciones que gestionan recursos sociales y realizan un trabajo social. El cambio en la perspectiva residió en dejar de centrar la mirada únicamente en los engranajes de la organización administrativa, como si se tratara de una maquinaria ajena a cualquier modalidad de acción social, para concentrarse en el rol social que juegan los individuos que interactúan en el ámbito de las administraciones públicas. Cobran gran importancia, en dicho momento, nociones como “relación administrativa”, “usuario” o “cliente”, así como “discrecionalidad” referida al papel de los funcionarios públicos dentro de la organización administrativa. Así, Lipsky ayuda a empezar a romper con la imagen de los funcionarios públicos como meros dispositivos de un aparato burocrático. Además, paralelamente a la “humanización” de los funcionarios públicos, el politólogo norteamericano contribuyó a que las investigaciones posteriores en ciencias sociales comenzaran a tomar también en cuenta la importancia del papel de los ciudadanos, usuarios o clientes (estos eran los términos utilizados ya entonces), en los procesos y procedimientos que tienen lugar dentro de un servicio administrativo.

Desde entonces, en distintos contextos nacionales, hemos asistido a la proliferación de trabajos e investigaciones centrados en el estudio de las prácticas cotidianas que tienen lugar en diversos espacios administrativos. Siguiendo el ejemplo de Lipsky, esta proliferación ha tenido especialmente lugar en relación con lo que denominaremos, en términos generales, “administraciones de lo social” o, en términos más concretos, servicios públicos del Estado de Bienestar.

En España, aunque la doble reflexión sobre el papel de los funcionarios públicos y de

los ciudadanos en el funcionamiento de los servicios públicos ha tenido eco en la ciencia política y la sociología, apenas contamos con estudios, como los desarrollados en otros países, que se concentren en el funcionamiento cotidiano de dichos servicios públicos de bienestar. Esta es precisamente la laguna que pretende comenzar a colmar la presente investigación. Estudiamos, de este modo, las principales prácticas que tienen lugar, de manera cotidiana, en los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) y las relaciones que, a través de dichas prácticas, se establecen entre ciudadanos y funcionarios, todas ellas enmarcadas por la propia organización administrativa. Esta investigación, por ser pionera en España, pretende convertirse en un primer paso para la elaboración de un mapa de estudios de caso sobre distintos y diversos servicios públicos en España, centrado en los servicios públicos del Estado de Bienestar e incluso superando sus límites.

El interés por los servicios públicos de bienestar en realidad no es casual. Por un lado, el acceso a los derechos económicos y sociales forma parte, desde la configuración de la propia idea del Estado de Bienestar, del ejercicio del conjunto de derechos de ciudadanía en sociedades democráticas avanzadas. Por otra parte, a dicha generación de derechos acceden colectivos a los que les está vetada la incorporación de otras generaciones de derechos (fundamentalmente los derechos políticos, reconocidos de manera completa únicamente a los nacionales del país), haciendo de los derechos económicos y sociales, en realidad, el espacio más básico en el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Así se comprueba, de manera significativa, en el caso de las poblaciones de origen inmigrante que aún no han accedido a la nacionalidad española: una vez regularizada su situación dentro del país, especialmente a través de un permiso de trabajo o de un procedimiento de reagrupación familiar, los servicios públicos del Estado de Bienestar adquieren, de este modo, el papel de puerta de acceso a los derechos más básicos dentro de la sociedad y, así, al largo y complejo proceso de integración social.

A través del estudio de caso en los CAISS, el objetivo de la presente investigación es mostrar la variedad de modalidades de acceso efectivo a los derechos sociales y, a través de éstos, a la ciudadanía, al menos en su dimensión económica y social. Para la comprensión de dicho acceso, se analizan las interacciones entre los usuarios de los centros, los funcionarios que en ellos trabajan y la propia organización administrativa. Veremos, a través de los estudios de caso analizados, cómo en la interacción entre ciudadanos y funcionarios nacen diversos posicionamientos ciudadanos ante los derechos sociales, en un amplio rango de experiencias

que van desde posiciones en las que los individuos muestran clara conciencia de su propia titularidad de derechos como ciudadanos activos en el seno de sociedades democráticas hasta posiciones de absoluto desconocimiento del hecho de ser titulares de derechos sociales.

Como hemos avanzado, entendemos los derechos económicos y sociales como la primera puerta de acceso al ejercicio completo de todos los derechos de ciudadanía. Más allá del reconocimiento formal reflejado en la Constitución y en las leyes correspondientes, en esta investigación nos centraremos en la práctica de los derechos en la relación entre los ciudadanos y la Administración. Analizamos las interacciones entre funcionarios y ciudadanos que se posicionan de manera diferente ante los derechos sociales, desde la total conciencia de la titularidad al absoluto desconocimiento de derechos y procedimientos. Observamos, ante tales diferencias, el papel que juegan o podrían jugar los funcionarios en el tratamiento de dicha diversidad. Entre otros aspectos, comprobaremos si, a través de un trato diferenciado, que veremos hasta qué punto resulta inevitable, los funcionarios reproducen estereotipos que se encuentran en la sociedad, o bien actúan con el fin de garantizar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los que reciben diariamente.

Más concretamente, valoraremos la importancia, ante esta diversidad de públicos de los servicios y de posicionamientos individuales, del papel que juegan los funcionarios como gestores de tan variadas prácticas de ciudadanía. En este sentido, observaremos si los funcionarios establecen, en su trabajo cotidiano, categorías diferenciadas entre los públicos heterogéneos a los que atienden y analizaremos el sentido de las mismas, bien en la dirección de reforzar categorías sociales estigmatizadas, bien tratando de superarlas. En este segundo sentido, veremos que, bajo determinadas condiciones de comunicación exitosa, los funcionarios podrían ejercer efectivamente una cierta “pedagogía” de los derechos sociales, así como de los procedimientos que llevan al reconocimiento de los mismos, con el fin de hacer del servicio público, en cierto modo, un espacio de aprendizaje de derechos de ciudadanía.

Frente a una visión estática del trabajo en la administración como la simple aplicación mecánica de un conjunto de normas y procedimientos, la literatura científica que examinaremos a continuación ha demostrado que existen en la actividad de todos los funcionarios que trabajan en contacto directo con el público determinados márgenes de acción y cierta discrecionalidad en la gestión de los casos que tramitan. Planteamos que los márgenes

de los que en la práctica disponen los funcionarios en los servicios públicos de bienestar en general, y en los CAISS en particular, con diferencias, como veremos, entre los servicios en función de la naturaleza de las prestaciones que gestionan, les podrían llevar, como parte de una determinada labor pedagógica – cierto es que limitada –, a establecer tratamientos diferenciados con el fin de garantizar la igualdad de acceso. Comprobaremos, de este modo, si el sentido que se le puede dar a esta discrecionalidad es el de hacer que los ciudadanos menos conscientes de la titularidad de sus derechos y menos conocedores de los procedimientos accedan a una información que les permita transitar de una experiencia pasiva de la ciudadanía a prácticas de ciudadanía cada vez más activas y críticas.

La investigación cuenta con dos objetivos principales. El primero de ellos, de carácter metodológico, ha consistido en construir y desarrollar una metodología no convencional de análisis y evaluación de políticas públicas que ha sido hasta el momento escasamente aplicada en España. La realización de trabajos de campo etnográficos basados en la presencia continuada de los investigadores dentro de las oficinas administrativas, el seguimiento de la actividad cotidiana de los funcionarios públicos y el empleo de técnicas de observación participante para el análisis de las interacciones concretas entre ciudadanos y servidores públicos aporta, como veremos, una visión novedosa para el tratamiento de las formas de comunicación dentro de las administraciones públicas, así como para la identificación de los distintos posicionamientos de los ciudadanos en el ejercicio práctico y cotidiano de los derechos reconocidos constitucionalmente.

El segundo objetivo de la investigación consistía en proporcionar evidencia empírica relevante acerca de la atención al ciudadano como expresión de la práctica cotidiana de las políticas sociales, y de las formas de acceso de los ciudadanos a los derechos económicos y sociales que permita introducir una dimensión aplicada en la investigación y, así, elevar propuestas de mejora del servicio público prestado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en sus Centros de Atención e Información. Dichas propuestas estarán especialmente centradas en el ámbito de la comunicación y la gestión de interacciones entre funcionarios y ciudadanos, con el fin de contribuir a un mejor funcionamiento del servicio público que no sólo garantice la correcta prestación de servicios, sino que tenga por meta la construcción de una ciudadanía más activa y crítica, haciendo de las oficinas públicas

espacios para la práctica reflexiva de dicha ciudadanía y, en tales espacios, permitiendo una creciente concienciación y aprendizaje de los derechos de que cada ciudadano es titular.

El estudio de estos espacios institucionales, y de las dinámicas que en ellos tienen lugar implica, como ya sabemos, el análisis en profundidad de las interacciones entre funcionarios y ciudadanos. En primer lugar, el discurso público de ambos puede ser estudiado como una especie de “ritual” formalizado en el que entrarían en juego determinadas formas de “dramatización”, es decir, de puesta en escena, a través de un proceso comunicativo, de un conjunto de demandas y, en algunos casos, de quejas. En este sentido, y en segundo lugar, al analizar, como haremos más adelante, las formas de presentación y los registros lingüísticos empleados por funcionarios y ciudadanos, podremos acceder a información clave para la evaluación de la gestión cotidiana, la calidad de la implementación de políticas concretas, sus deficiencias o mejoras posibles.

A través de la observación de algunos de estos diálogos comprobaremos que los ciudadanos sacan a la luz buena parte de sus identidades y posicionamientos ante sus propios derechos, haciendo frente a lo que se espera de ellos (en función de imágenes estereotipadas sobre los “tipos” de públicos de las oficinas de la Administración), bien mediante formas de conformidad (adaptándose a lo esperado), bien mediante fórmulas de distanciamiento (introduciendo una parte de sentido crítico). En este sentido, veremos cómo aparecen categorías “esperables”, a través de líneas divisorias que están en la propia estructura de la sociedad: nacionales frente a extranjeros, hombres frente a mujeres, ricos frente a pobres, jóvenes frente a personas mayores, payos frente a gitanos, etcétera. Estas formas de diferenciación no son ajenas a las personas que trabajan en la Administración: los funcionarios (no olvidemos que además de ser funcionarios, ellos también son ciudadanos que conviven con el resto de la sociedad) se enfrentan a públicos altamente heterogéneos, sobre los que existen imágenes sociales (más o menos positivas, o más o menos negativas) que sobrepasan los límites de la experiencia del servicio público. Así, son los propios ciudadanos los que se encuentran imbricados en dichas categorías y clasificaciones y en lo que se espera de ellas, estando los propios funcionarios, en su calidad de ciudadanos, incluidos dentro de dichas categorizaciones.

Estrechamente relacionada con lo que acabamos de señalar aparece, por tanto, la

centralidad de todo lo relacionado con la presentación personal en una oficina pública (espacio público, y sobre todo espacio del poder del Estado) y la enunciación de las necesidades, peticiones, o demandas. Plantearemos, así, cómo el modo en que tienen lugar dichas presentaciones y dichas conversaciones con los funcionarios dependen en alto grado de los diferentes posicionamientos ante la ciudadanía económica y social, así como de las prácticas diferenciadoras que pueden tener lugar en la interacción cara a cara. Dicha diversidad puede tener distintos orígenes: puede ser económica (diversas clases sociales), política (diversas nacionalidades), generacional (edades), sexual y también, cobrando cada vez más importancia en el análisis, cultural (en términos étnicos y lingüísticos, de gestión de las relaciones personales o bien en cuestiones de “cultura administrativa”). Nos preguntaremos, por tanto, acerca de qué posicionamientos, estrategias, habilidades o actitudes ponen sobre la mesa los ciudadanos al ser recibidos y atendidos en un CAISS, y en qué medida éstas condicionan el resultado final de la relación con la Administración.

En términos generales, entendemos que el objeto de la presente investigación se sitúa en el trabajo cotidiano de las administraciones públicas observado y analizado desde una perspectiva microsociológica. De este modo, empleamos técnicas cualitativas de investigación social mediante la realización de tres estudios de caso de carácter etnográfico en tres CAISS con características diferenciadas. El empleo de esta metodología de investigación nos ha permitido conocer en profundidad y de forma directa la manera en que se desarrolla el trabajo de atención al ciudadano, las impresiones que los funcionarios o empleados públicos de cada CAISS tienen de su propio trabajo cotidiano de cara al público, así como las impresiones de los ciudadanos acerca de su relación con los servicios encargados de las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social y, en términos más generales, acerca de su relación con los derechos sociales y con las formas de reconocimiento y acceso a la ciudadanía económica y social. A partir de las interacciones entre funcionarios y ciudadanos y contando especialmente con sus propias experiencias y valoraciones del servicio público, la investigación permite evaluar efectivamente la gestión cotidiana de las políticas sociales que se realiza en los CAISS y contar con propuestas de mejora avaladas por dichas experiencias.

A pesar de la mayoritaria descentralización de las políticas sociales hacia las Comunidades Autónomas, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) continúa

siendo un referente institucional fundamental para la implementación y ejecución de las políticas sociales y de bienestar en España. Así, del INSS siguen dependiendo hoy día las numerosas prestaciones de carácter contributivo que podríamos denominar el “núcleo duro” de un modelo de Estado de Bienestar como el que se ha desarrollado en España en los últimos treinta años. De esta manera, dependen actualmente del INSS el sistema de pensiones de carácter contributivo, el reconocimiento de la incapacidad temporal y permanente, las prestaciones por maternidad y paternidad o el reconocimiento del acceso al sistema sanitario y de salud, además de determinadas políticas de familia y ayudas familiares complementarias.

Los CAISS son la cara visible hacia el ciudadano de los servicios prestados por el INSS. En este sentido, los CAISS desarrollan una labor fundamental en tanto que espacios institucionales en los que se gestionan de manera cotidiana las políticas sociales y de bienestar en España. Se constituyen así en los espacios institucionales en los que tiene lugar efectivamente el acceso y el reconocimiento de los derechos sociales a categorías heterogéneas de ciudadanos como las que la presente investigación estudia. Así, en los CAISS el desarrollo de la atención al público no consiste únicamente en la prestación de un servicio al ciudadano por parte de una Administración Pública, sino que en estos espacios institucionales concretos estamos asistiendo a la construcción y práctica cotidiana del conjunto de derechos que constituyen el núcleo fundamental de la ciudadanía económica y social en España.

La investigación no es ajena a los cambios sociales producidos en las últimas décadas en España en relación con la llegada e instalación de gran número de poblaciones de origen inmigrante. Asistimos, en este sentido, a una tensión entre el amplio reconocimiento de los derechos sociales que amplía la ciudadanía económica y social, más allá de los límites que fija la posesión de la nacionalidad española, a los extranjeros presentes en España en situación jurídica “legal” y aun, en términos mucho más limitados, a extranjeros en situación jurídica “irregular”, y la práctica cotidiana que, corroborando los avances de la investigación realizados en otros países, revela la existencia de posicionamientos diferenciados en torno a los derechos sociales por parte de públicos heterogéneos que mostrarían la existencia de formas de acceso a la ciudadanía también heterogéneas.

La investigación se inserta, por ello, en una reflexión general en torno a la ampliación de los públicos de las Administraciones Públicas en España. En este sentido, nos preguntamos

acerca de la influencia que está ejerciendo sobre los servicios públicos, a partir del caso de los CAISS, el notable crecimiento de la población procedente de la inmigración en las transformaciones contemporáneas de los servicios públicos del Estado de Bienestar. Se plantea así la hipótesis de que la inmigración ha supuesto la explicación principal para constatar la ampliación en la heterogeneidad de los públicos que entran dentro de la noción de ciudadano en cuanto que usuario de los servicios públicos de bienestar, implicando de este modo la necesidad de adaptar progresivamente la atención al público a un conjunto de nuevas necesidades.

El desafío de la inmigración nos lleva también a preguntarnos acerca de la existencia de diferencias efectivas entre el reconocimiento legal de los derechos económicos y sociales y la práctica cotidiana de los mismos que tiene lugar en espacios institucionales como son los CAISS. Los diversos posicionamientos ante los derechos sociales reflejarán dicha realidad, ya sean percibidos como reconocimiento (con consciencia de la titularidad de derechos), como reivindicación (como exigencia al Estado) o como concesión (sin consciencia de la titularidad del derecho, solicitando al Estado la mera concesión de un beneficio). La investigación se cuestiona así la influencia que ejerce la práctica cotidiana de las instituciones, los funcionarios y los usuarios de los servicios públicos en el acceso diferenciado o igualitario a los derechos sociales. En este sentido, comprobaremos que el trabajo de los funcionarios, ante diferentes posicionamientos ciudadanos en torno a los derechos económicos y sociales, no sólo consiste en la recepción y tratamiento de solicitudes e información, sino que son los propios funcionarios los que ejercen directamente un cierto trabajo “pedagógico” de los derechos fundamentales, con el objetivo de garantizar mínimamente un acceso igualitario a los mismos frente a posicionamientos claramente diferenciados, y además con el objetivo de ampliar la consciencia de los derechos como garantía de implementación y ejecución de las políticas sociales que los funcionarios ponen en práctica en su trabajo de atención al público. Esta constatación será precisamente la que fundará nuestras propuestas de mejora basadas en el empoderamiento ciudadano, en un trabajo de aprendizaje de derechos en la constitución de las oficinas públicas como espacios concretos de ciudadanía.

El presente trabajo se organiza a través de los siguientes epígrafes. En primer lugar, esta introducción se completa con una revisión del marco teórico existente y con una

presentación de la metodología de investigación aplicada. Se especifican así los debates teóricos más relevantes en los que se encuadra la investigación: los estudios sobre las transformaciones actuales del Estado de Bienestar, de los servicios públicos y de las relaciones de los funcionarios con los ciudadanos. En segundo lugar, examinaremos las características de cada uno de los CAISS estudiados y analizados. En tercer lugar, en los epígrafes 3 y 4 analizaremos las interacciones que se producen cotidianamente entre ciudadanos y funcionarios dentro de los CAISS, desde dos perspectivas: por una parte, desde el punto de vista de los registros lingüísticos empleados y las formas de presentación de los ciudadanos; por otra parte, tomando dichas interacciones, como reflejo de sus diversos posicionamientos ante sus derechos económicos y sociales. Más específicamente, presentamos mediante una descripción densa las formas elementales de la interacción entre ciudadanos y funcionarios, con especial atención a la experiencia de los primeros en las oficinas públicas y a las modalidades de comunicación que se establecen entre ambos actores dentro de instituciones concretas; posteriormente introducimos en el análisis el conjunto de tipos ideales de posicionamientos ante los derechos sociales que derivan de dichas experiencias de interacción. En el epígrafe 5, analizaremos el papel de los funcionarios en la gestión de dichas interacciones. Finalmente, presentaremos una serie de propuestas de mejora basadas en los análisis previamente realizados, centrándonos en el empoderamiento ciudadano y en la construcción de las oficinas públicas como espacios de ciudadanía activa. Partiendo de la diversidad de posicionamientos estudiada, analizaremos el tránsito de la conciencia de derechos hacia la noción de ciudadanía. Este último apartado será de gran interés tanto para explorar el papel de los funcionarios en la interacción como para verificar las condiciones de posibilidad, por un lado, de la “pedagogía” de derechos que nos servirá de propuesta de mejora y, por otro lado y como consecuencia de lo anterior, para valorar las formas del aprendizaje de derechos y de ciudadanía. Ponemos en valor, así, lo que podrían o deberían ser “buenas prácticas” administrativas con el fin no sólo de facilitar el acceso a las prestaciones sociales por parte de públicos heterogéneos sino también de promover, en los servicios públicos de bienestar, una ciudadanía más activa. Además, las conclusiones de la investigación nos deberán aportar hipótesis para la comparación entre los servicios estudiados y el análisis de nuevos casos de servicios públicos de bienestar en España.

2. Marco teórico

El estudio de la prácticas cotidianas de los derechos de ciudadanía en los servicios públicos de bienestar tiene como referencia una amplia variedad de líneas de investigación. Esto hace necesario centrar el marco teórico de esta investigación en los debates científicos directamente aplicables a nuestro análisis. Partimos así de los estudios sobre los distintos modelos del Estado de Bienestar y los mecanismos institucionales que los caracterizan, para centrarnos posteriormente en la investigación sobre la influencia de los cambios sociales en los servicios públicos, dirigiéndonos de esta manera hacia los avances principales de la sociología de las administraciones públicas y del papel de los funcionarios en el trabajo cotidiano de éstas. Como veremos, con respecto a este último campo de estudio, contamos con un creciente número de aportaciones empíricas al análisis y evaluación de las políticas públicas y, más concretamente, de las políticas sociales, a través del desarrollo de estudios de caso sobre el papel de los funcionarios en la ejecución de las políticas y de las prácticas cotidianas que tienen lugar en las administraciones concretas donde aquéllos trabajan.

En primer lugar, la investigación actual se inserta en los debates más generales acerca de los modelos del Estado de Bienestar en Europa, las prácticas institucionales que los caracterizan y su aplicación al caso español. En este sentido, a partir de la distinción, hoy en día clásica, hecha por Esping-Andersen (1990) entre los tres modelos del Estado de Bienestar liberal (o anglosajón), conservador (o continental) y socialdemócrata (o nórdico), que implican modelos institucionales distintos de política social, el debate sobre el caso español se centraría en la posibilidad de integrarlo en uno de los modelos planteados o en su capacidad para constituir un modelo diferenciado cercano en sus características a los de otros países de la “Europa del Sur”. Este “cuarto modelo” se definiría por el modo de interacción de las familias con el Estado y los poderes públicos (Sarasa y Moreno, 1995). Salvaguardando un sistema de transferencia de rentas – como el que garantiza las prestaciones contributivas de la Seguridad Social – cercano al régimen de la Europa continental, el caso español se caracterizaría por un mayor apoyo de las familias en la construcción de redes de solidaridad mediante un generoso apoyo material y afectivo entre sus miembros que se traduciría en un posicionamiento muy específico ante los derechos sociales que los ciudadanos reclamarían al Estado, ocupando las familias “naturalmente” el espacio de sustitución dejado por un Estado

de Bienestar más débil que en la Europa continental y en los países nórdicos (Moreno, 2009). En el caso de los CAISS, comprobaremos algunas de las consecuencias de este modelo “familista” sobre las prácticas cotidianas, desde la comprobación del sostenimiento de las familias únicamente por parte de uno de sus miembros y la existencia de muy frecuentes experiencias de solidaridad intrafamiliar, hasta prácticas bastante comunes en las oficinas estudiadas como es el acompañamiento y apoyo de familiares a la realización de trámites meramente individuales.

En segundo lugar, con respecto a la influencia del cambio social en las transformaciones de los servicios públicos, en el caso español aparece, con la inmigración reciente, un factor de cambio fundamental que resulta necesario tener en cuenta, especialmente al estudiar el acceso a los derechos de ciudadanía en los servicios públicos de bienestar. Así, la investigación se inserta en los avances en el estudio de las transformaciones producidas por la inmigración en las instituciones de las sociedades de instalación de inmigrantes. Cuestión social, a menudo interpretada como “problema” (Sayad, 1999), los estudios sobre inmigración han tenido un gran desarrollo en los últimos veinte años en España (Ribas Mateos, 2004). Entre las numerosas cuestiones abordadas, son de especial interés para el presente trabajo las investigaciones desarrolladas con respecto a la relación entre inmigración y políticas sociales. En este campo, las investigaciones más destacadas se han centrado en el estudio de la relación de la inmigración con el mercado de trabajo (Izquierdo, 2003 y 2005), con el sistema de Seguridad Social desde una perspectiva “macro” (Rodríguez Cabrero, 2003 y 2006), además de con áreas específicas de política social como la vivienda (Martínez Veiga, 1999; De Esteban y Perelló, 2006), la sanidad (Moreno Fuentes, 2004), los servicios sociales (Guillén, 2002; Arriba, 2005), o la educación (Aja y Carbonell, 1999; Colectivo IOÉ, 2002). Son, en cambio, menos numerosos los trabajos que se han dedicado a la relación de los inmigrantes con las Administraciones Públicas, contando en los casos de Francia y Holanda con representativos ejemplos de investigaciones, como los de Van der Leun (2003) sobre la manera en que se produce la incorporación de los inmigrantes a la sociedad de instalación a través de la búsqueda, en la relación con la Administración, de lagunas legales dentro de legislaciones restrictivas; o como los trabajos de Spire (2005 y 2008) sobre el funcionamiento cotidiano de las oficinas de extranjería en Francia, que avalan la validez de la hipótesis según la cual la inmigración contribuye directamente a la transformación de las Administraciones a las que acuden los inmigrantes y demuestran, a su vez, la manera en que la

práctica cotidiana de una administración construye públicos heterogéneos según criterios de tratamiento diferenciado siguiendo, a su vez, los criterios que pongan en juego la propia institución y los funcionarios, así como los propios usuarios de los servicios. En lo que se refiere al caso español, la referencia se sitúa en el análisis de la práctica y la experiencia cotidiana de la relación entre los inmigrantes y la Administración en las oficinas de extranjeros, que constituye el antecedente principal de la investigación actual (Martín Pérez, 2009). Dicha relación ha sido estudiada, además de como experiencia del proceso de integración social a través del contacto inicial con las instituciones del país de instalación de inmigrantes, como experiencia íntima observada en términos emocionales (Martín Pérez, 2010). En dichos trabajos se muestra la distinción práctica existente entre ciudadanos y extranjeros a pesar del reconocimiento de una ciudadanía económica y social en términos de igualdad que, ante tal diferenciación, se convierte en una especie de “ciudadanía de segunda”. Mediante la observación prolongada de las prácticas cotidianas en varias oficinas de extranjeros, se analiza así la manera en que las prácticas y experiencias de los usuarios de los servicios públicos se insertan en un proceso de producción de políticas públicas constituido de manera cotidiana en el entorno de las oficinas de la Administración. El caso de los CAISS, tomando como referencia dichos trabajos, supondrá analizar un paso más en el proceso de integración de los inmigrantes: una vez vivida la experiencia de la obtención de los permisos de trabajo, el acceso a las administraciones del Estado de Bienestar tiene mucho de avance en la adquisición gradual de ciudadanía en la sociedades receptoras de inmigrantes (ciudadanía limitada, cierto es, a los derechos económicos y sociales).

Estos avances, especialmente en el ámbito de estudio de la inmigración, nos introducen en la tercera línea de investigación de interés para nuestro análisis: la sociología de las relaciones administrativas. Se trata de una línea de investigación sociológica escasamente explorada en España con respecto a las administraciones públicas (Gutiérrez Sastre, 2005), que cuenta, sin embargo, con contribuciones relevantes en otras tradiciones científico-sociales como son los casos de Estados Unidos y, en Europa, de Francia, Alemania y Holanda. Destacan aquí las investigaciones sobre el trabajo cotidiano de los funcionarios que atienden directamente al público y las relaciones que establecen con los usuarios de los servicios. A partir de los trabajos de Lipsky (1980), se ha desarrollado una creciente literatura acerca de las implicaciones del trabajo de los *street-level bureaucrats*, los funcionarios que trabajan “a pie de calle” o, en otras palabras, que están en contacto directo con los ciudadanos.

Contrariamente a una concepción de los funcionarios, independientemente de su lugar en la organización, como meros engranajes de las organizaciones burocráticas sin capacidad de acción ni autonomía, como se desprende de algunos trabajos clásicos de la sociología de la Administración (Crozier, 1963) los estudios sobre los *street-level bureaucrats* inciden precisamente en los márgenes de acción de los funcionarios y en su importancia para la organización y el trabajo que ésta desempeña – en términos generales, para la implementación de políticas públicas. Limitados, cierto es, por las leyes y normas jurídicas que rigen tanto su trabajo como la organización interna de las administraciones públicas, el debate de la literatura académica en los últimos años acerca de los funcionarios públicos se ha centrado en su posible discrecionalidad a la hora de ejecutar su trabajo (Maynard-Moody, 2000; Bovens, 2002; Evans, 2004; Bastien, 2009; Hagelund, 2009).

Es importante señalar que discrecionalidad, en estas investigaciones, no significa arbitrariedad: dicho concepto pretende ante todo reflejar los márgenes de acción, dentro del respeto a las normas jurídicas, con que cuentan los funcionarios que atienden al público. A través de dichos márgenes, aquéllos se convierten en actores fundamentales dentro del proceso de implementación de políticas públicas. Toda esta literatura permite destacar, por tanto, el hecho de que los funcionarios, en sus relaciones cotidianas con los públicos que reciben, tienen cierta capacidad para influir en la gestión cotidiana de determinadas políticas.

Las aportaciones empíricas sobre el trabajo de los *street-level bureaucrats* han contribuido, de esta manera, al estudio de las relaciones administrativas. En tanto que relaciones sociales, el análisis del papel que juegan los funcionarios no puede aislarse completamente del resto del funcionamiento de las organizaciones. Si bien es cierto que los funcionarios de los que tratamos en este artículo están en continua relación con el resto de la organización, en los términos descritos por los trabajos clásicos de Crozier (1963), la investigación va tomando cada vez más en cuenta el papel de los funcionarios en las relaciones hacia el exterior. Los funcionarios que atienden al público son, por tanto, la cara visible de la organización y a su vez actores autónomos de las relaciones administrativas. La otra cara de las mismas se encuentra en los ciudadanos que acuden a los servicios públicos, cuyo papel en la práctica cotidiana de las políticas públicas está dando igualmente lugar a estudios de caso concretos, por ejemplo, en Francia (Dubois, 2003; Siblot, 2006).

Estas perspectivas de análisis recogen algunas contribuciones clásicas de la sociología

norteamericana de las instituciones, como son especialmente los estudios institucionales de Goffman y su obra traducida al castellano como *Internados* (2001). Además de ser de gran utilidad para el análisis de interacciones concretas que asumiremos en los capítulos siguientes, Goffman aporta dos conceptos fundamentales al estudio de las prácticas cotidianas de las instituciones públicas como son las nociones de “relación de servicio” e “institución total” (Amorous y Blanc, 2001). Ambas nociones tienen una especial influencia en el estudio de las relaciones administrativas en los estudios de caso desarrollados en Estados Unidos, Francia y Holanda. En el caso de Francia, que ha recibido influencias tanto de los trabajos de Lipsky y Goffman como de sus propios desarrollos en materia de sociología de la Administración (Darbel y Schnapper, 1969 y 1972), son numerosas las investigaciones sobre las administraciones en lo cotidiano. En algunos casos, estos trabajos se insertan en el debate político e intelectual sobre la “modernización” y transformación de los servicios públicos (Leca 1993; Weller 1994 y 1999; Warin 1997; Chauvière, 2000). En otros casos, las principales aportaciones se centran en los resultados concretos de la relación administrativa. Destacan, en este sentido, los trabajos de Demazière (1992 y 2003) sobre la negociación y asignación de categorías de parados en las oficinas de empleo, las investigaciones de Fassin (2000, 2001 y 2004) sobre la relaciones orales y escritas con la Administración de los beneficiarios de ayudas sociales de urgencia, los trabajos de Dubois (2003) sobre la relación administrativa cotidiana y el tratamiento social de la miseria, así como los análisis de Siblot (2006) sobre las relaciones entre administraciones y administrados en un barrio popular y los trabajos, ya citados, de Spire (2005 y 2008) sobre las administraciones de extranjería. En los casos holandés y alemán, además de los trabajos de Van der Leun (2001 y 2003), destacarían las investigaciones de Böcker (1998) y Minderhoud (2000) en el ámbito de la aplicación práctica, en las administraciones de extranjería, de la legislación sobre extranjeros.

Además, los estudios de sociología de la Administración proporcionan evidencia empírica acerca de algunas cuestiones fundamentales para el análisis del funcionamiento cotidiano de los CAISS. Retomando el tema de la discrecionalidad, en primer lugar, aparece con frecuencia, especialmente en el ámbito de estudio de las administraciones de lo social y las políticas de bienestar, la posible existencia de una mayor discrecionalidad por parte de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones en comparación con otros ámbitos de política pública. El ejemplo que más aparece es precisamente el de la autonomía de los trabajadores sociales en el cumplimiento de sus atribuciones profesionales. Esta cuestión ha sido tratada

especialmente mediante el empleo de técnicas de investigación etnográficas como las que enmarcan esta investigación (Gilboy, 1991; Ellermann, 2005). Sin embargo, dichas perspectivas han encontrado determinados elementos de crítica y de transformación, especialmente en lo que se refiere a la constatación de la creciente burocratización de determinados servicios considerados como más discrecionales (sobre todo lo relacionado con el trabajo social), mientras que se observa una creciente “humanización” (y además, más discrecional) del trabajo más burocrático. Como consecuencia, los “encuentros burocráticos” se convierten en un objeto de estudio preferencial, puesto que, de esta manera, se huye definitivamente de la visión de la Administración como una maquinaria automática y ajena a la acción social (Hasenfeld, 1987).

Entre las contribuciones teóricas recientes sobre la discrecionalidad de los funcionarios públicos y la “humanización” de su trabajo, destacan los trabajos actuales sobre las “burocracias emocionales”, especialmente empleadas en el marco del análisis del Estado de Bienestar (Graham, 2003). Analizado en el caso de Suecia, paradigmático de un Estado de Bienestar universalista, se estudian las relaciones entre funcionarios y usuarios de los servicios públicos en la gestión cotidiana del acceso a los derechos sociales. Lo interesante es que dicha aproximación se realiza en términos emocionales. Así el estudio de Graham demuestra cómo la Administración inspira, en origen, fuertes emociones negativas de distanciamiento, independientemente de otras condiciones sociales de origen, grupo étnico o nacionalidad. Se identifica a la Administración con incompetencia y rigidez, opacidad de las decisiones, así como indiferencia hacia los ciudadanos. Incluso en el caso de un Estado de Bienestar nórdico, definido en términos de inclusión y eficiencia, se demuestra que una de las actividades a realizar dentro de los servicios públicos consiste precisamente en remontar dichas imágenes negativas, articulando un sistema emocional en términos más positivos. Se demuestra así la importancia de los elementos afectivos y emocionales en el encuentro burocrático y, en general, en todas las relaciones administrativas. Además, la dimensión emocional de las interacciones, aparece como un elemento fundamental para la comprensión de la diferencia entre los programas políticos y su implementación en el espacio de las oficinas públicas (Wettergren, 2010). En el caso alemán, los aspectos emocionales de las relaciones con la Administración han sido trabajados como un sistema de “violencia simbólica”, remarcando el distanciamiento original que existe entre los ciudadanos y los servicios públicos (Flam, 2007). Las oficinas públicas, en lugar de ser espacios de ciudadanía,

como nosotros propondremos en esta investigación, mantienen en la mayoría de los casos la imagen de espacios de poder y de dominación del Estado sobre los ciudadanos. Esta imagen negativa se acrecienta, dice Flam, aún más en el caso del tratamiento de las poblaciones de origen inmigrante.

Finalmente, la sociología de la administración resalta la importancia creciente del desarrollo de nuevos métodos de evaluación de políticas públicas, incidiendo especialmente en el papel activo de los usuarios en las actividades de análisis, evaluación y propuesta de mejora (Warin, 1993). Nuestra investigación se sitúa, sin ninguna duda, en dicha línea de trabajo.

3. Metodología

La presente investigación se desarrolla mediante el empleo de la **metodología de estudio de casos**. Consideramos que la acumulación de estudios de caso, diferenciados unos de otros por características claramente definidas, permitirá establecer generalizaciones acerca del funcionamiento, en general, de al menos buena parte de los CAISS en todo el sistema de Seguridad Social en España. Aunque el número de casos analizado sea de tres, y aunque sus localizaciones correspondan a unos contextos determinados, entendemos que una parte significativa de nuestras conclusiones resultan independientes del espacio geográfico en que se sitúan las oficinas analizadas. La selección de tres casos, en definitiva, supone una garantía para el establecimiento de conclusiones y propuestas de mejora con vocación de ser aplicables a todos los CAISS en cualquier lugar de España.

Cada uno de los casos, con vocación de contribuir a la comprensión sociológica de la práctica cotidiana de los derechos económicos y sociales en el ámbito de los CAISS, se ha desarrollado mediante trabajos de campo basados en el empleo de técnicas de observación participante. En la medida en que el tiempo y la disponibilidad del trabajo cotidiano lo permitiera, las actividades de observación se han completado con otras técnicas cualitativas de investigación, especialmente a través del intercambio informal de conversaciones con los funcionarios de cada una de las oficinas y, en uno de los casos, con entrevistas en profundidad a los mismos.

Siguiendo los avances de la mayoría de la literatura científica desarrollada en otros países, se ha optado por la riqueza que aporta la **observación participante** de casos concretos. Sin embargo, esta opción, a pesar de los resultados contrastados de investigaciones internacionales, no deja de resultar controvertida por la propia naturaleza de la técnica empleada. Así, en demasiadas ocasiones, el empleo de esta técnica de investigación ha sido acusada de parcialidad y subjetividad (Piette, 1996). Sin embargo, la literatura científica y, como veremos, nuestra propia experiencia investigadora ha demostrado que la inmersión prolongada del investigador en espacios institucionales como los propuestos, compartiendo el tiempo de trabajo con los funcionarios cuyas interacciones con los ciudadanos se analizan, es una herramienta muy útil para alcanzar los objetivos de una sociología comprensiva, basada en el análisis en profundidad de las relaciones sociales que se producen y desarrollan cotidianamente – entendiendo que son estas relaciones las que acaban por dar sentido al conjunto de la organización de la sociedad – y situando al investigador como parte de la realidad observada y analizada (Arborio y Fournier, 2005).

En términos generales, los trabajos de campo de observación participante de los que se compone la investigación actual consisten en la inmersión, durante un conjunto de sesiones de trabajo (16 en un caso, 12 en los otros dos), en el trabajo cotidiano de cada una de las oficinas analizadas. Tras tomar contacto con cada uno de los servicios y negociar nuestra presencia en los distintos espacios, el investigador se sitúa en diversas posiciones a lo largo de toda una jornada de trabajo, en el horario de atención al público: se observan así las salas y espacios de espera y las zonas de trabajo de los funcionarios. El investigador se sitúa, en la mayoría de sesiones, junto a una de las funcionarias¹ encargadas de la atención al público y observa el desarrollo cotidiano de su actividad, compartiendo con dicha funcionaria, con su consentimiento expreso, el desarrollo de su jornada laboral. Con el fin de interferir lo menos posible en su actividad, cada día de trabajo de campo se acompaña a una funcionaria diferente.

Las conversaciones informales con las funcionarias constituyen una de las fuentes principales de información. En uno de los casos, después de varias sesiones de trabajo en la oficina, se realizaron entrevistas en profundidad a cada una de las personas encargadas de la atención al público con el fin de abordar algunos aspectos concretos que surgían en la

¹ Utilizaremos con frecuencia el género femenino para hablar de las funcionarias, dado el hecho de que se trata de un colectivo formado mayoritariamente por mujeres.

observación de las interacciones cotidianas. Estas entrevistas tenían como objetivo conocer la experiencia que viven las funcionarias en su trabajo de cara al público y contrastarla con las observaciones realizadas diariamente por el investigador. De esta manera, las funcionarias que atienden al público se constituyen en sujetos del propio trabajo de investigación, contribuyendo con sugerencias propias, a partir de la entrevista, acerca de la evaluación y la mejora del servicio en el que trabajan. En los otros dos casos, especialmente por la cantidad de público recibida en las oficinas, dichas entrevistas se suplieron con las conversaciones informales con cada uno de los funcionarios, pues resultó muy difícil encontrar momentos en que éstos pudieran abandonar sus puestos para poder realizar entrevistas más completas. Además, se cuenta también con entrevistas y conversaciones informales con algunos de los funcionarios que desarrollan un trabajo técnico o de dirección, con el objetivo de comparar la experiencia indirecta del servicio público de estos funcionarios con la de aquellos que atienden al público.

El primer estudio de caso tuvo lugar en el **CAISS de Guadalajara**, en los meses de junio y julio y octubre y noviembre de 2009. Se realizaron 16 sesiones intensivas de observación en las que, como investigador, compartí tiempos y espacios con los distintos funcionarios del centro. Cada sesión, entre 8:30 y 14:30, horario que comprende toda la atención al público entre las 9 de la mañana y las 2 de la tarde, consistió en observar las relaciones que mantienen los funcionarios con los ciudadanos a los que reciben, atienden e informan, así como las relaciones que mantienen los funcionarios entre sí. Comprobé, a lo largo del trabajo, que estas relaciones vienen condicionadas, entre otros factores, por la organización administrativa, la cual se ve conformada a su vez por las relaciones interpersonales entre dichos funcionarios.

La particularidad del estudio de caso de Guadalajara es la de tratarse de un CAISS situado en una pequeña capital de provincia. Hay elementos que diferencian a este caso de los otros dos estudiados. En primer lugar, lo distingue el hecho de que el CAISS esté situado en el mismo edificio en que se encuentra la Dirección Provincial del INSS, así como las oficinas de la Tesorería General de la Seguridad Social. Esto da lugar a dinámicas de trabajo y de interacción que lo diferencian de los casos estudiados en Madrid (en éstos, la Tesorería se encuentra en oficinas diferentes y el trabajo técnico se encuentra situado en espacios alejados

física y geográficamente). Analizaremos estas dinámicas en profundidad, caso por caso, en el siguiente epígrafe de la investigación.

En segundo lugar, se cuenta en Guadalajara con públicos diversos en función de los lugares de residencia, pues aparecerán en la investigación poblaciones tanto urbanas como rurales. La población rural resultará inexistente en los otros dos estudios de caso, y dentro de ésta aparecerán perfiles diversos: personas que cotizan al régimen especial agrario, individuos provenientes de poblaciones de toda la provincia, y no sólo de una ciudad o de un barrio, y un perfil de grupos procedentes de la inmigración diferentes de los que encontraremos en los espacios urbanos (integrados laboralmente en sectores diferentes). Dentro de las poblaciones urbanas también se podrán distinguir, en Guadalajara, varias experiencias: desde el autóctono de la ciudad de Guadalajara y de los núcleos cercanos, que en muchos casos conoce directamente a los propios funcionarios del centro, a la creciente población inmigrante instalada en la ciudad y sus alrededores, así como nuevos residentes de clases medias, y de nacionalidad española, que se ha ido instalando en los últimos años en las nuevas ciudades surgidas como consecuencia del rápido desarrollo urbanístico e inmobiliario de los últimos años. Finalmente, este CAISS, como todos los servicios públicos y privados de la ciudad, recibe a menudo a ciudadanos residentes en poblaciones de la cercana Comunidad de Madrid, siendo significativa su presencia, sobre todo, los días festivos en la comunidad autónoma vecina.

El segundo y tercer estudio de caso se han desarrollado en dos CAISS urbanos de Madrid. El primero de ellos se localiza en el **Centro nº 4, en Vallecas** (concretamente situado en el distrito del Puente de Vallecas). El segundo corresponde al **Centro nº 7, en Carabanchel** (situado en la zona de la Avenida del General Ricardos). En cada una de las oficinas tuvieron lugar 12 sesiones de observación en los meses de junio y julio de 2010, 8 realizadas por el investigador principal y 4 realizadas por las dos colaboradoras en el presente estudio.

Contrariamente al caso de Guadalajara, cuya elección dependió de mi propia voluntad como investigador, los casos estudiados en Vallecas y Carabanchel fueron escogidos desde la Dirección Provincial del INSS de Madrid. La elección vino de la mano de determinados perfiles dados por el investigador: en primer lugar, que se tratara de centros meramente urbanos, pero situados en zonas periféricas de la ciudad de Madrid. En segundo lugar, que

dichos centros contaran entre sus públicos con una proporción significativa de población de origen inmigrante. En tercer lugar, que se tratara de centros que, entre sus características, incluyeran gran diversidad de públicos más allá de la diversidad referida a la propia inmigración. En el caso de Vallecas, por poner un ejemplo, aparecía como característica destacable la presencia, mayor que en los dos otros centros, de población gitana autóctona del distrito en el que se sitúa la oficina.

A pesar de esta diversificación interna, la diferencia de ambos centros con Guadalajara radicaba, no obstante, en una cierta uniformidad de los públicos, centrada en el hecho de que se trata de ciudadanos con el mismo perfil de población netamente urbana de clase media, media-baja y de clases populares. La mayoría de los ciudadanos que acuden a los CAISS de Vallecas y Carabanchel son vecinos del barrio o de las áreas de influencia de cada uno de los centros. En contadas ocasiones se observa a ciudadanos de barrios o distritos alejados, menos aún a residentes en otras localidades. En ningún caso se observa a ciudadanos residentes en el medio rural y, aún menos, en otras provincias.

Además de la mayor presencia de determinados colectivos de inmigrantes (procedentes de países latinoamericanos, además de marroquíes, chinos y rumanos), o de la presencia en uno de los centros de más población gitana y en el otro de mayor número de personas mayores, la diferencia principal entre Vallecas y Carabanchel, que desarrollaremos en el siguiente epígrafe, reside en aspectos de organización interna de los servicios. Por una parte, la oficina de Vallecas es un espacio renovado, con amplios espacios diáfanos, repartida la atención al público entre dos pisos y con amplias zonas libres entre las mesas de los funcionarios. La sala de espera, del mismo modo, resulta relativamente amplia, aunque el hecho de que se trate de un centro con gran número de usuarios hace que a menudo resulte también insuficiente. En el caso de Carabanchel, a la espera de la realización de obras y apertura de un nuevo centro en otra localización cercana, la oficina ocupa los bajos de un edificio. El espacio es muy reducido, no existen espacios entre las mesas de atención al público y la sala de espera es claramente insuficiente. Esta diferencia, como veremos, genera dinámicas muy diversas entre ambos centros madrileños.

En cada sesión de trabajo, tal como se estableció en los acuerdos suscritos con las direcciones provinciales del INSS correspondientes, acompañé en todas sus actividades a una

funcionaria o a un funcionario del CAISS. Este acompañamiento se iniciaba, en cada sesión, al sentarme junto a la funcionaria elegida en su mesa de trabajo, sin interrumpir su actividad cotidiana y procurando no ocupar más de lo necesario su espacio, observando desde esta posición privilegiada todos los casos que recibía durante la mañana. En todas las oficinas, las reticencias que alguna de las funcionarias pudo mostrar en los primeros días de observación quedaron superadas gracias al tiempo pasado en la oficina y a los esfuerzos de la mayoría del colectivo por considerarme “uno más” dentro del grupo. En los casos madrileños, dicha aceptación vino de la mano del hecho de estar en la oficina por “encargo” de la propia Dirección provincial del INSS.

En cuanto a los ciudadanos a los que les correspondía solicitar su información ante dichas funcionarias, nuestra presencia apenas suscitó, en todos los trabajos de campo, tres reacciones activas, todas ellas en sentido positivo. Así, una mujer de unos 30 años me consideró un funcionario en prácticas que acaba de aprobar la oposición, felicitándome por mi supuesto éxito y la consiguiente seguridad en el empleo que ello implicaba. Un hombre mayor, jubilado de la Administración, me identificó en otra ocasión con un interino contratado para cubrir sustituciones de verano, figura por otra parte inexistente en la oficina estudiada. También se identificó a una de las colaboradoras en la investigación como una empleada en formación dentro de la oficina. Teniendo en cuenta que cada funcionaria, en las tres oficinas analizadas, recibe al día a entre 30 y 40 personas – en función de la afluencia de público y la dificultad de los casos a tratar, directamente proporcional al tiempo de atención –, a lo largo de 40 sesiones los casos observados, sin tratarse de un cálculo exacto, se sitúan en una horquilla entre 1200 y 1600². Esto convierte a los tres comentarios reseñados por parte de ciudadanos en una anécdota: nuestra presencia apenas suscitó reacciones visibles y se puede plantear, por tanto, que el efecto del trabajo de campo en las interacciones entre funcionarias y ciudadanos fue escaso o nulo. Aparentemente éramos, ante sus ojos, unos funcionarios más a los que dirigirse, y esto como opción secundaria, muy por detrás en las preferencias de los ciudadanos hacia la verdadera funcionaria y hacia la propia dirección de cada uno de los CAISS.

A lo largo de las sesiones de trabajo, me convertí en un miembro más de las oficinas.

2 Al reseñar el número de casos observados no se pretende dotar de legitimidad cuantitativa a la investigación realizada, sino que el objetivo es constatar que estamos ante un número notable de casos que permite comenzar a establecer los “tipos ideales” de la relación administrativa que posteriormente articularán nuestro análisis.

De la misma manera que existen formas diversas de presentación por parte de los ciudadanos, comprobé que las funcionarias también poseen caracteres distintos, experiencias de trabajo diversas – en tiempo, en edad o en trayectoria – a lo que se añade el hecho de que cada día y cada época del año suponen cargas de trabajo variadas que modifican las condiciones de las relaciones que se establecen dentro de las oficinas.

Las funcionarias y las directoras (en dos casos) y el director (en un caso) de los CAISS tienen las características propias de un “grupo pequeño” en el que yo me integré: sus relaciones cotidianas son las que dan continuamente sentido al funcionamiento de cada centro. El grupo pequeño no puede obviar, no obstante, su integración en un colectivo mayor: el resto de la organización y sus funcionarios (la respectiva Dirección provincial del INSS, la Tesorería General de la Seguridad Social e incluso la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social), los procedimientos administrativos, así como los propios ciudadanos que acuden a la oficina. Todos ellos juegan diferentes papeles en la organización manteniendo, a su vez, una fuerte interrelación: las referencias de unos a otros son imprescindibles para el funcionamiento del centro. En lo que a mí respecta, como miembro – observador participante – de este “grupo pequeño”, observé las relaciones cotidianas dentro y hacia fuera del grupo y compartí, especialmente a través de conversaciones informales, el tiempo de trabajo de las funcionarias, así como su media hora de descanso imprescindible – fundamental para el desarrollo de la investigación –, que se empleó, además de para tomar el ineludible café, para compartir las opiniones de unos y otros sobre los casos atendidos durante la mañana. Dicho tiempo compartido con las funcionarias me permitió ampliar, contrastar y matizar las observaciones realizadas. Finalmente, tras un tiempo en la oficina, únicamente en el caso de Guadalajara, entrevisté más formalmente a cada una de las funcionarias, completando así las informaciones recogidas en las conversaciones informales y sometiendo a su crítica alguna de las observaciones más conflictivas.

Estas actividades, no obstante, no cierran el trabajo de campo. Una vez en las oficinas, aparecen en la observación numerosos factores que inciden en las relaciones e interacciones que allí toman forma. Importa, así, la organización administrativa de la Seguridad Social, la evolución del sistema de protección social en España o, sin que se trate de una lista exclusiva, las imágenes sociales que se transmiten y practican sobre los funcionarios y sobre la

Administración Pública. Interesan, por ejemplo, las trayectorias individuales de las funcionarias, pues algunas de ellas han conocido otras modalidades de atención al público como, por ejemplo, la existencia de mostradores en los que el ciudadano debía permanecer de pie durante la realización de los trámites y donde el funcionario se situaba en una posición física elevada con cierto simbolismo de superioridad. Hoy día, tales espacios de trabajo y atención al público han sido sustituidos en función de criterios de ergonomía.

También han cambiado la organización y las competencias de la Seguridad Social. Las funcionarias de más larga trayectoria explican cómo, a pesar de las mejoras en el tratamiento de la información que ha supuesto la informática, ha aumentado el trabajo correlativamente al aumento del número de prestaciones y de la “casuística” que existe detrás de cada una de ellas, con reglamentos nuevos y crecientes excepciones a las normas comunes. El trabajo en el CAISS, de esta manera, se ha ido dirigiendo más hacia una especie de “trabajo social” – a su vez, el trabajo social en los servicios sociales se ha ido burocratizando, acercando entre sí las experiencias de los funcionarios de servicios como los analizados a la que se suponía propia de los trabajadores sociales – que tenga en cuenta las condiciones y la historia personal de cada usuario, pues cada trayectoria individual puede implicar una excepción particular a las normas comunes. Entre los casos novedosos a tratar, destacan las funcionarias la influencia de la inmigración recientemente instalada en España, que ha diversificado aún más los públicos de las oficinas de la Seguridad Social – ya de por sí diversos en función de la variedad de prestaciones que se gestionan y de la diversidad de clases sociales, ocupaciones, relaciones entre los sexos o incluso de las historias personales que se movilizan en las interacciones –, lo que ha hecho necesaria la adaptación de los funcionarios a nuevas formas de trato y comunicación. Aunque esta lista de transformaciones no es exclusiva, estas referencias muestran cómo la Administración se adapta gradualmente a una cultura organizativa de la eficiencia a la que, como veremos, las distintas categorías de funcionarios deben adaptar su trabajo.

2. TRES CASOS DE ESTUDIO

Los CAISS gestionan un amplio conjunto de prestaciones económicas, la mayoría de las cuales derivan de los derechos que nacen de la cotización de los trabajadores al sistema de Seguridad Social. Además de las pensiones de jubilación contributivas, se gestionan prestaciones por muerte y supervivencia (viudedad, orfandad, auxilio por defunción, pensiones y subsidios en favor de familiares), prestaciones del SOVI (antiguo Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez), incapacidad temporal y permanente, seguro escolar, así como prestaciones relacionadas con la maternidad (maternidad, paternidad, riesgos durante el embarazo o riesgos durante la lactancia). Además, se gestionan derechos no relacionados directamente con la cotización al sistema. Destacan aquí las prestaciones familiares de la Seguridad Social, prestaciones basadas en su mayoría en límites de ingresos, como son las prestaciones por hijos a cargo, prestaciones por nacimiento o adopción del tercer hijo, las prestaciones para familias numerosas, monoparentales o de madres discapacitadas, así como por parto múltiple. Finalmente, los CAISS desarrollan competencias relacionadas con el reconocimiento de la asistencia sanitaria, por un lado, en el ámbito internacional a través de la gestión de las Tarjetas Sanitarias Europeas (TSE) y de los convenios bilaterales suscritos por España y, dentro de las fronteras nacionales, como entidad para el reconocimiento de las distintas formas de acceso al Sistema Nacional de Salud, especialmente cuando no se es directamente titular del derecho (siendo titular del derecho, en situación de alta en la Seguridad Social, el reconocimiento lo realiza la Tesorería General de la Seguridad Social) y resulta necesario el reconocimiento como beneficiario de un trabajador de alta en el sistema. No queda claro que esta última competencia la deban ejercer los CAISS, pues en todo caso el Sistema Nacional de Salud garantiza un acceso universal a la sanidad (Moreno, 2009). Esta situación se reflejará, como veremos en varias ocasiones a lo largo de esta investigación, en la ausencia de un registro informático de los beneficiarios del sistema sanitario, pues dicho reconocimiento únicamente constará en los formularios que se producen al efecto (formulario P.1), sin posibilidad de que exista una mecanización de los mismos. Así, en más de una ocasión, asistimos a comentarios de los funcionarios acerca de la incongruencia de tal

actividad: “*Luego estos papeles (los P.1) los guardamos en un cajón*” (Martes 22 de junio de 2010). Más que ante una competencia claramente definida, da la impresión de que nos encontramos ante una inercia institucional: los CAISS siguen realizando dicha actividad porque, según parece, “siempre” lo han hecho de la misma manera (Moreno, 2009).

La organización de la gestión de todo este abanico de prestaciones tiene lugar de manera diferente en cada una de las oficinas analizadas. Veamos a continuación los rasgos principales de cada uno de los CAISS a partir de cada una de nuestras experiencias de investigación etnográfica.

CAISS de Guadalajara

Mi primera sesión de observación en el CAISS de Guadalajara tuvo lugar el viernes 5 de junio de 2009. Veamos algunas de las primeras notas de mi cuaderno de campo:

Primeras impresiones de la oficina (viernes 5 de junio de 2009)

Llego a la oficina de la Seguridad Social, en la calle del Carmen número 2, con muchos nervios, a las 9:10 de la mañana. La oficina ya está abierta porque el horario de atención es de 9 a 14 horas. Me dirijo al piso de arriba, a ver al Director Provincial. En la oficina ya hay gente siendo atendida y gente esperando, lo cual puedo observar desde el piso de arriba.

El director me recibe, tras una breve espera, y llama a cuatro personas: la directora del CAISS, la subdirectora de información, el secretario de la Dirección Provincial y otro hombre más cuyo cargo no recuerdo.

Me dirijo inmediatamente abajo con la directora del CAISS y me hace un recorrido rápido pero exhaustivo por la oficina. Me presenta a la gente que está en atención telefónica y a las mujeres y al chico que están ya atendiendo al público. Al entrar, me muestra todas las zonas: los asientos de espera cerca de la ventana, la gente que ya espera de pie, etc. Me presenta a la funcionaria³ con la que me quedo durante toda la mañana. Cogemos una silla de la zona de detrás y me instalo a su lado.

La funcionaria tiene una mesa similar a la que tienen los becarios en el CSIC: un ordenador con acceso a todo el sistema en el que hacen los trámites, un teléfono Cisco y una zona donde va dejando los expedientes tramitados durante el día.

El sistema de acceso a la atención tiene dos grupos. Para cada uno de ellos se suele dar un máximo de 100 números al día, aunque en el día de hoy superarán en unos pocos los números de cada grupo. La funcionaria atiende en el día a unas 33 personas.

Me siento a su lado y empezamos a recibir casos.

Vamos a tomar el café de 10:30 a 11:00. El horario del café es estricto, hasta tal punto que

3 Para preservar su intimidad, en la transcripción de las notas del cuaderno de campo se han suprimido los nombres de las personas citadas.

si una persona no ha acabado de atender a alguien, viene otro a sustituirla para terminar con dicho caso. Así ocurre cuando volvemos, que la funcionaria sustituye a una compañera en un caso que está tardando bastante tiempo. Ese rato lo aprovecho para dar una vuelta por la zona de espera. Ese día, hay un pico de gente en el que la espera está en torno a los 30 y 35 minutos, aunque según me cuenta la funcionaria hay veces que puede llegar a los 50 minutos. Eso lo describe como una situación poco deseable, pues a la funcionaria le mete prisas y le crea cierta angustia.

En el café me cuenta algunos datos personales, como que lleva 23 años en atención al público en la Seguridad Social. Señala los cambios que ha habido, sobre todo en la multiplicación de procedimientos. Dice, por ejemplo, que anteriormente jubilaciones o invalidez no había más que una y que, en cambio, ahora hay que tener en cuenta muchos más datos, porque cada caso puede ser un tipo u otro de prestación.

La funcionaria tiene una botella de agua en la mesa, pues levantarse para cualquier cosa es algo excepcional. Únicamente va una vez al baño y vuelve rápido. Incluso en ese rato, la gente se queda mirando hacia la zona donde ella atiende.

En cuanto a la oficina, decir que hay 5 puestos de atención en primera línea.

Se atienden todo tipo de casos: presentación de solicitudes de la ayuda por hijo a cargo, información sobre el mismo tema, información sobre la jubilación, tarjeta sanitaria europea, ayuda por maternidad y paternidad, sólo por maternidad y sólo por paternidad, incluir a alguna persona beneficiaria de la seguridad social en la SS de su pareja/padre (casi siempre es de un hombre), viudedad en distintos tipos (viene un caso por accidente de trabajo), invalidez, invalidez permanente, etc.

La funcionaria habla de clientes. La jefa, de hecho, también habla de clientes, aunque al principio de la mañana, cuando acabo de llegar, me habla de ciudadanos. Al llegar, es cierto, entré a su despacho y hablamos brevemente de los objetivos del proyecto.

Creo que Guadalajara es una buena elección en la medida en que hay población de todo tipo. En esa mañana la funcionaria atiende a marroquíes, un mauritano, rumanos, una polaca, y españoles, muchos de pueblos (Alcolea, Hiendelanecina, Yunquera), otros de nuevas zonas (Alovera, Quer) y otra gente de la ciudad. Muy variados.

Repasar un cuaderno de campo una vez acabados los trabajos de investigación y, más aún en este caso, después de realizar trabajos de campo en otras dos oficinas más, es siempre una actividad de gran interés. Individualmente, supone recordar con claridad la manera en que se ha llevado a cabo toda una experiencia de investigación. Tras este ejercicio, se es siempre consciente de las dificultades de un primer paso de esta naturaleza (los nervios del primer día), de las imprecisiones del lenguaje (utilizar el término invalidez en lugar de incapacidad), o incluso de la inocencia de algunos de los primeros comentarios (la sorpresa ante la importancia de ir a tomar un café con la funcionaria o los comentarios sobre las veces que se levanta ésta para ir al baño). No obstante, esta primera aproximación es fundamental para comprender, por una parte, el caso de Guadalajara como la primera fase dentro de la investigación actual y, por otra parte, los rasgos distintivos propios de una oficina como la

estudiada.

Nos encontramos ante un CAISS de una pequeña capital de provincia (83.039 habitantes en 2009, para una provincia de 246.151 habitantes), lo que hace que todos los servicios del sistema de Seguridad Social se encuentren localizados en el mismo edificio: en lo que nos concierne, la Dirección provincial del INSS, la Tesorería y el CAISS. El edificio sufrió una reforma en los últimos años que permitió, además de mejorar las condiciones de las oficinas, habilitar las actuales zonas de atención al público, tanto del CAISS como de la propia Tesorería. Además, es importante señalar que la provincia de Guadalajara, en el momento de realización de la investigación, no contaba más que con el CAISS analizado y tres centros comarcales (en Molina de Aragón, Sigüenza y Pastrana), a la espera, sin avances observables en los últimos años, de la apertura de un nuevo CAISS urbano en el municipio de Azuqueca de Henares que diera servicio a las nuevas poblaciones guadalajareñas cercanas a la vecina Comunidad de Madrid. En todo caso, el número de centros resulta suficiente para garantizar una correcta atención y un equilibrio territorial, pues es comentario habitual la escasez de usuarios de los centros comarcales debida sobre todo a razones demográficas (la población de la provincia, ya de por sí muy despoblada, se concentra mayoritariamente en torno a la capital). Además, en casos frecuentes se comprueba que los propios ciudadanos cercanos a alguno de los centros comarcales prefiere acudir al CAISS de la capital, aprovechando el atractivo de Guadalajara como la ciudad en la que se concentran la mayoría de servicios, no sólo administrativos, sino también, por ejemplo, comerciales.

A la entrada del CAISS encontramos un mostrador de atención en el que habitualmente trabajan dos ordenanzas, ambas mujeres y en ocasiones sustituidas por un hombre usualmente localizado en la primera planta del edificio, encargadas de asignar los números tanto de las personas que se dirigen al centro como a los servicios de Tesorería. Junto a ellas se sitúa un guardia de seguridad, en ocasiones también acompañado por una segunda persona. A la izquierda de la entrada queda el Registro General y las oficinas de Tesorería, enfrente encontramos las escaleras que dan acceso a los pisos superiores de la Dirección Provincial y a la derecha hallamos la puerta de acceso al CAISS.

El centro cuenta, a la derecha de la entrada, con una zona de espera dotada de 17 asientos. Con facilidad, entre los ciudadanos que vienen a realizar trámites y sus acompañantes se ocupa completamente dicha zona de espera, dando lugar a que el público se

sitúe, de pie, alrededor de la puerta de entrada a la oficina, y, con frecuencia, en el pasillo exterior, bien haciendo cola, bien esperando de manera menos organizada.

En la zona de atención al público encontramos dos áreas. Una primera línea, situada de cara al público y únicamente separada por una especie de mamparas, que cuenta con 5 mesas de atención, y una segunda línea, más retrasada, dotada de dos puestos más de atención. En esa zona hay dos mesas más de trabajo que no se dedican a la recepción de ciudadanos y que, a lo largo del trabajo de campo, se encontraron siempre vacías. Junto a esta segunda línea se halla el despacho de la dirección del CAISS, cuya puerta suele estar abierta en la mayoría de ocasiones, permitiendo la intervención de la directora en situaciones que exigen su presencia durante la realización de trámites concretos, o bien facilitando el acceso de los ciudadanos que pretenden dirigirse directamente a la dirección. En un pasillo lateral existe un último despacho, con dos puestos de trabajo, en los cuales, bien una funcionaria atiende a la “línea 900” (atención telefónica), bien esa misma funcionaria, sola o acompañada de otro funcionario, mecanizan y tramitan expedientes.

En total, la mayoría de los días, atienden al público 5 o 6 personas y trabaja en la atención a distancia otra persona más, a los que se añade la directora del centro para la resolución de determinados trámites o conflictos. No obstante, se produjeron variaciones a lo largo del trabajo de campo: durante el desarrollo de la mayoría de mis sesiones, uno de los funcionarios asignados al CAISS se encontraba de baja por enfermedad grave, a lo que se añadió una baja por maternidad a mitad del trabajo de campo. Además, los meses de verano coincidieron con las épocas de vacaciones en las cuales se establecen sistemas de turnos de una o dos semanas de ausencia y presencia. Se pueden incluir también variaciones en función de los días de libre disposición empleados por los funcionarios, además de la presencia frecuente en el CAISS, coincidente con muchas de las sesiones de trabajo (en Guadalajara, las sesiones de observación tuvieron lugar una vez por semana y, en la mayoría de los casos, los jueves), de un funcionario más asignado el resto de días de la semana a uno de los CAISS comarcales.

El personal del CAISS de Guadalajara es mayoritariamente femenino. Únicamente contamos con un hombre trabajando permanentemente en atención al público, pues el otro varón asignado al servicio se encontraba, como hemos señalado, de baja por enfermedad grave durante la mayoría del tiempo dedicado al trabajo de campo. A ellos se añade el

funcionario asignado al CAISS comarcal que frecuenta una vez por semana el centro de la capital de la provincia. El resto de funcionarias son mujeres, con trayectorias y experiencias de trabajo bastante diversas, pero con varias de ellas caracterizadas por una larga trayectoria de trabajo en atención al público y en los CAISS.

Una primera característica importante de la organización del centro se refiere al proceso que sigue la tramitación de los diferentes expedientes. Si la atención al público en el CAISS se produce en el espacio descrito en la planta baja del edificio de la Dirección Provincial, la tramitación y gestión de cada uno de los casos tratados tiene lugar en las oficinas de la primera planta del edificio. Así, funcionarios que atienden al público y funcionarios que tramitan expedientes se encuentran en un mismo edificio (contrariamente a los casos estudiados en Madrid), aunque estableciendo distinciones entre unos grupos y otros. Existe, de este modo, una cierta dinámica interna entre “arriba” (tramitación) y “abajo” (atención al público) que influye en el desarrollo de la actividad cotidiana. Así, desde “abajo”, en ocasiones se reclama la revisión de un expediente por parte de los funcionarios de “arriba” al mismo tiempo que se está atendiendo al público. Aparecerá aquí una situación de posible conflicto, en la cual se demostrará la diferencia de ritmos de trabajo en un espacio y en otro. El tiempo que los funcionarios de “arriba” tardan en bajar el expediente o en aportar los datos necesarios (en muchas ocasiones las consultas se hacen simplemente a través del teléfono, sin necesidad de desplazamiento dentro del edificio) se encontrará en conflicto con el desarrollo de los tiempos de la atención al público. En más de una ocasión, nos encontraremos con que será necesario dar paso a un nuevo ciudadano y solicitarle al interesado por el expediente en cuestión que vuelva a la sala de espera por un más o menos breve lapso de tiempo.

Un segundo elemento organizativo se refiere a la cantidad de público que se recibe a lo largo de un día y a la propia gestión de la atención. En la época en que se realizó el trabajo de campo en Guadalajara, el CAISS estaba organizado en torno a dos grupos de atención, 1(I) y 2(J)⁴. Contrariamente a los criterios organizativos que un año después encontramos en los centros estudiados en Madrid, la distinción entre los dos grupos no se refiere a prestaciones concretas, sino a los tiempos empleados en la gestión de cada una de las prestaciones. Así, el grupo I corresponderá a un “grupo rápido”, de gestiones y trámites que exigen menor tiempo, mientras que el grupo J se refiere a gestiones que exigen la existencia de un “grupo lento”.

4 Las anteriores letras del abecedario corresponden a los grupos existentes para el acceso a las oficinas de la Tesorería, dentro del mismo edificio.

Dentro del grupo I se tramitaban, en 2009, entre las principales prestaciones de la Seguridad Social, las TSE y la entrega de partes de confirmación de incapacidad temporal. Para el grupo J quedaban todas las gestiones más complejas: pensiones, incapacidad permanente, maternidad y paternidad, prestaciones familiares, así como toda la información general sobre prestaciones. Se prevé atender, para cada grupo, a 100 personas al día, dando así lugar a un número máximo de 200 ciudadanos por día. Sin embargo, existe cierta flexibilidad: a menudo es posible superar dicho límite, e incluso, si la cuota de usuarios queda sobrepasada desde la mitad de la mañana (lo más frecuente es que se llegue a los 200 usuarios pasada la 1 de la tarde), bastará con una simple autorización, ya sea de la directora del CAISS, ya de otro superior jerárquico (la subdirectora provincial de información), para continuar distribuyendo números a nuevos usuarios. Se trata de un sistema implantado en el CAISS poco antes de la realización de mis trabajos de campo y, en general, bien valorado por los funcionarios, a pesar de que la autorización de más números pudiera crear, en alguna ocasión, alguna situación conflictiva dentro de la organización (observación del jueves 11 de junio de 2009).

La distinción entre grupos la realizan las ordenanzas, en función de criterios previamente establecidos desde la organización, pero también en función de la valoración subjetiva que hacen en el momento de otorgar los turnos a los ciudadanos que acuden a la oficina. Además, a diferencia también de las oficinas madrileñas, ningún funcionario del CAISS está completamente asignado a un grupo, adaptándose a las necesidades y a la lista de espera y cambiando, en la atención, de grupo en función de la demanda existente. No obstante, existe un criterio de diferenciación en la mayor o menor experiencia de los funcionarios: las funcionarias con más experiencia atienden, la mayoría del tiempo, al grupo J, haciendo pequeñas incursiones en el grupo I en función de las necesidades de cada día. En cambio, los funcionarios más jóvenes y con menos experiencia, así como el funcionario asignado al CAISS comarcal, suelen atender con más frecuencia en el grupo I, sin que ello suponga que recibir ciudadanos del grupo J les esté vedado.

Como consecuencia, todos los funcionarios del CAISS de Guadalajara tramitan todo tipo de prestaciones, introduciendo una valoración comparativa con respecto a tales atribuciones. Así, en algunos casos se valora positivamente dicho conocimiento global de las prestaciones, mientras que en otros casos se echa de menos una mayor especialización como la que encontraremos en las oficinas madrileñas, a menudo citadas como ejemplo de esto último por las funcionarias de Guadalajara.

La hora del café, a pesar de mi sorpresa inicial al llegar al CAISS, es un momento fundamental en el desarrollo de esta investigación. Los turnos están claramente establecidos y, desde las 10 de la mañana, los funcionarios se van turnando de uno en uno en su ausencia de la oficina. El tiempo de media hora es respetado de manera estricta, hasta tal punto que se puede dejar un trámite a medias, pasándoselo al funcionario que regresa del café. Esto hace que, a pesar de que los distintos puestos de atención estén asignados a personas concretas, los funcionarios se muevan de su posición para apoyar las gestiones realizadas por la persona que se acaba de ausentar. Aunque no siempre las dinámicas internas dentro de la oficina sean cordiales (nos ocurrirá lo mismo en las demás oficinas y, podríamos afirmar que es algo inevitable en cualquier organización), el respeto de los turnos de café sigue un orden estricto, respetado y consensuado. Una ruptura de dichas dinámicas puede ocurrir en el momento en que hay menos funcionarios de los habituales en la oficina. Como ocurrió en la sesión de observación del jueves 23 de julio de 2009, podemos encontrar que sólo haya 3 funcionarios atendiendo en la oficina (por coincidencia de turnos de vacaciones y ausencias temporales justificadas), rompiendo así la dinámica de la suspensión de la actividad en la media hora de descanso establecida.

El funcionamiento del CAISS de Guadalajara no se puede entender sin una referencia a las dinámicas de la convivencia en la ciudad, similares probablemente a las que encontraríamos en cualquier otra capital de provincia de las mismas características. Cobra sentido, de este modo, el mito (con parte de realidad) de que “en Guadalajara nos conocemos todos”, comentario repetido frecuentemente por las distintas funcionarias autóctonas de la ciudad o de la provincia, e incluso por un número significativo de ciudadanos. Desde las personas conocidas de las funcionarias que acuden a la oficina, pasando por la presencia frecuente de abogados y gestores “habituales” del CAISS, hasta la presencia de personas originarias de los mismos pueblos de origen de las funcionarias, nos encontramos con una dinámica de cercanía y conocimiento que no hallaremos en las oficinas urbanas de la capital de España. Además, el relativo pequeño tamaño de la ciudad de Guadalajara y de los municipios cercanos hace más sencilla la elaboración, por parte de las funcionarias, de imágenes concretas sobre los perfiles socioeconómicos de los ciudadanos a los que atienden, favoreciendo, por ejemplo, el seguimiento de casos individuales, al conocer con más claridad las direcciones y localizaciones de los domicilios de los ciudadanos.

Finalmente, dentro de las características propias de la pequeña capital de provincia,

hay que reseñar la diversidad que aporta la presencia frecuente de población residente en la mayoría de zonas rurales de la provincia, que se une a los diversos perfiles urbanos del autóctono de Guadalajara, de las poblaciones inmigrantes, así como de los individuos de clases medias instalados en los nuevos núcleos urbanos limítrofes con la Comunidad de Madrid. Vienen al CAISS personas procedentes de buena parte de la provincia de Guadalajara. Con mucha menos presencia de población del Señorío de Molina (territorio muy alejado y que cuenta con un CAISS comarcal en Molina de Aragón), y a pesar de contar con otros dos centros comarcales más, la dinámica de acudir, una vez por semana, a la capital provincial no es ajena al funcionamiento de todos los servicios públicos y privados de la ciudad. De este modo, se acude, desde primera hora de la mañana, a la capital, a realizar trámites administrativos en distintos servicios (ya sea el CAISS, Hacienda, Bienestar Social o Tráfico, entre otros), a acudir a consultas de especialistas médicos en el Hospital Universitario, o bien a realizar compras en la ciudad. A esta dinámica se han incorporado recientemente las poblaciones inmigrantes instaladas en el medio rural, dando lugar a modalidades de interacción que, en nuestros tres casos, sólo encontraremos en Guadalajara. Así, los temas y tiempos de atención (por ejemplo, la necesidad de regresar en otro momento a la oficina para aportar documentos de los que se carece) se remitirán a ocupaciones propias del ámbito rural (población dedicada a la agricultura y ganadería) y a una nueva visita a la ciudad para realizar más actividades cotidianas, tanto administrativas como comerciales.

CAISS de Vallecas

El CAISS de Vallecas está situado en el corazón del distrito del Puente de Vallecas de Madrid, muy cerca de la estación de Metro de Portazgo y del estadio de fútbol del Rayo Vallecano. Nuestra llegada a la oficina implicó también un conocimiento de un barrio al que éramos ajenos, además de acceder a una oficina con rasgos distintivos diferentes de los reseñados en Guadalajara. Veamos las notas del cuaderno de campo del primer día en Vallecas:

La llegada a Vallecas (martes 15 de junio de 2010)

Voy en coche a Vallecas. Desde casa se tardan como mucho 15 minutos. Además, parece que no hay apenas ningún problema para aparcar en la zona. Llego y me dirijo al CAISS. No encuentro la calle y pregunto a un chico que al principio me dice que no sabe dónde

está la oficina, pero que inmediatamente se da cuenta y me dice que si voy a la Seguridad Social. Le digo que sí y me guía hasta allí.

Hay cola a la entrada. No demasiada gente, pero ya hay unas cuantas personas esperando. Aprovecho que un chico (el que se sitúa en la entrada, acompañado por la guardia de seguridad) entra, y entro detrás de él. Reacciona como si fuera una persona que viene a la oficina (atención que aquí no he oído la palabra cliente, sino persona o personas). Le explico más o menos lo que quiero, y entonces ya se convence de que me puede dejar pasar. Subo a ver a la directora y todo queda aclarado. La directora me recibe muy bien y me da una vuelta por la oficina para presentarme a la mayoría de la gente. Les dice que vengo del CSIC, aunque no sepan qué es (yo les digo, “Consejo Superior de Investigaciones Científicas”), y en general me da la impresión de que la acogida es buena.

La persona con la que me voy a sentar hoy aún no ha llegado, así que aprovechamos para dar la vuelta completa a la oficina. Me presenta a las distintas mujeres que están en el CAISS, a alguno de los hombres, aunque no todos han llegado a la hora en que yo estoy ahí (hay mucho movimiento de gente que entra y sale, aunque la explicación hoy es que tienen que ir a tomarse unas fotos para unas nuevas tarjetas de fichar). Aprovecho para conocer definitivamente al chico que está en la entrada, y también me presenta a la guardia de seguridad.

La oficina es muy grande para la experiencia que yo tengo. Es como tres o cuatro veces más grande que el CAISS de Guadalajara (tal vez exagero, pero no tanto). Hay muchos puestos (tengo que contar cuántos, pero me suena haber visto hasta 17 o 18). El espacio de atención está repartido en las dos plantas. La directora me cuenta que antes la planta de arriba tenía más que ver con gestión y tramitación de expedientes, pero que ahora atienden también arriba para determinadas prestaciones. En la parte de arriba están muy apelotonados en las mesas, mientras que abajo hay muchas mesas pero el espacio es muy amplio. Da sensación de amplitud, además, la arquitectura, con esa especie de cúpula. La zona de espera también es bastante grande y amplia, y sirve para acoger a bastante gente (en los períodos de mayor afluencia había hasta 50 personas esperando).

La llegada del público se produce con una relación directa con la máquina que da números. El público puede que no tenga ni que relacionarse con el funcionario que está en la entrada, aunque sí se ha visto que es necesario y esta persona ayuda. Él no da números, salvo a personas mayores, minusválidos y gente que necesite ayuda especial. Para el resto, les informa y les dirige a la máquina. En la sala de espera hay varias hileras de sillas para acoger al público, por lo que no suele haber grandes acumulaciones de gente en la sala, aunque en algún momento concreto sí. Al final de la mañana hablo con el chico de la entrada y con la guardia de seguridad, y me comentan que ese puesto lo habían suprimido y se han dado cuenta de que tenían que volver a ponerlo, pues, como pasa en muchas otras oficinas, al final acaban dando la información los guardias de seguridad, trabajo que no les corresponde. Como dice la chica, ella está para lo que está y el funcionario para lo que está. Y como ejemplo pone el de un gitano que venga armando bronca.

En cuanto a la observación de casos, ha habido de todo. Han sido 28 personas en una mañana, lo cual aparentemente no es mucho para un solo funcionario. Ese es uno de los detalles de esta primera impresión de la oficina de Vallecas. Y es que me ha dado la impresión de que el ritmo es muy tranquilo. Parece ser que ha habido en toda la mañana unos 258 casos (creo recordar), lo cual no llega a los límites que decía la directora en la primera reunión (más de 400). Ella misma me lo confirma, que es una mañana tranquila y que se verán los problemas sobre todo en el mes de julio.

A las 11:40 salimos a tomar el café, a un bar que está dando un paseo, cerca del metro Portazgo, en la Avenida de la Albufera. No voy sólo con el funcionario al que acompaño, sino que se une otro compañero y en el bar nos esperan una compañera más y el chico de

la entrada. Diferencia con el CAISS de Guadalajara donde los turnos de café eran controladísimos. Aquí hay un ritmo más suave, más ligero, menos controlado. Por ejemplo, el hombre que estaba atendiendo a mi lado, un caso muy curioso, creo que ni siquiera ha salido a tomar el café. En el café hay buen ambiente entre ellos, y yo procuro integrarme lo que pueda. Creo que les caigo simpático o, como mínimo, indiferente. No hay gran hostilidad, de cualquier modo.

El centro de Vallecas está situado en un edificio nuevo y bastante moderno, con un diseño arquitectónico que destaca por la sensación de amplitud que aportan los espacios. El CAISS tiene dos plantas comunicadas por una escalera y un ascensor, entre las cuales quedan espacios diáfanos, pues el edificio está coronado por una cúpula que contribuye a dicha sensación de amplitud. A la entrada del centro encontramos una zona de espera, claramente diferenciada del resto de áreas de atención al público por el propio diseño arquitectónico. En ella existen tres hileras de asientos, aunque la gran frecuentación del centro hace que en numerosas ocasiones muchos ciudadanos tengan que permanecer de pie a la espera de su turno, e incluso deban esperar en el exterior de la oficina.

El acceso al recinto y el inicio de la relación con los servicios prestados en la oficina no se produce, como en Guadalajara, con un contacto directo con un ordenanza o con cualquier otro funcionario, sino que está directamente mediatizado por la máquina automática, directamente visible desde la entrada, que se encarga de distribuir los números. Únicamente en algunas ocasiones concretas se produce una interacción con el ordenanza situado a la entrada de la oficina (en los casos de personas mayores que necesiten mayor asesoramiento, personas en situación de movilidad reducida o minusvalía, o bien ciudadanos que precisen de algún tipo de aclaración). Dicho ordenanza, también en algunas ocasiones, se encarga de “liberar” la atención al público realizando directamente algunas labores de información. Además de señalar las posibles confusiones que pudieran tener los ciudadanos (en ocasiones se acude a realizar trámites a oficinas que no corresponden y, en el caso de los CAISS, suele haber equívocos con respecto a los servicios de la Tesorería, que en este caso no se encuentra en el mismo edificio, y del Servicio Público de Empleo Estatal, antiguo INEM), durante la realización del trabajo de campo, el ordenanza de la entrada se encargó de aportar algunas informaciones precisas, por un lado, con respecto a la realización en tiempo de los ingresos de las prestaciones familiares por hijos a cargo y, por otro lado, en relación con las comunicaciones de la Seguridad Social alemana acerca de la revalorización de las pensiones cobradas por muchos pensionistas usuarios del centro por su trabajo pasado en Alemania,

pues dichas cartas se encontraban únicamente redactadas en alemán y en los CAISS se optó por procurar una traducción a todos aquellos jubilados que la requirieran. Mientras que en Carabanchel, estos ciudadanos accedían a informarse después de esperar y ser atendidos por los funcionarios, en Vallecas, gracias a la presencia del ordenanza, se pudo resolver esta situación aportando mayor eficacia a la gestión.

Junto al ordenanza se encuentra una guardia de seguridad que, a pesar de acompañar en todo momento al primero, en ningún momento se encarga de aportar informaciones a los ciudadanos, como ocurrirá en el tercero de los centros analizados.

La atención al público está organizada en dos grupos: en primer lugar, el grupo A (“Pensiones”), a través del que se tramitan las pensiones, la incapacidad permanente, el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria, la TSE y los convenios internacionales en materia sanitaria, las prestaciones familiares o las gestiones, poco habituales, referidas al seguro escolar. A dicho grupo, en esta oficina, se dirige un porcentaje muy elevado de usuarios, pudiendo atender en un día, un sólo funcionario asignado a dicho grupo, hasta 50 ciudadanos. El grupo B (“IT”), mucho menos frecuentado, se encuentra limitado a la gestión de incapacidad temporal (prestación que da nombre al grupo), prestaciones por maternidad, riesgos anteriores y posteriores al embarazo y prestación por paternidad. Los funcionarios están asignados estrictamente a uno u otro grupo, dando lugar a grandes diferencias entre ambos colectivos, pues existe una gran desigualdad en el número de usuarios que acude a uno y otro sector. Mientras que el grupo A da lugar a grandes tiempos de espera y, en una mañana puede acumular con facilidad más de 250 usuarios, un funcionario asignado al grupo B, con bastante frecuencia no atiende a más de 20 ciudadanos en un día, sin acumular apenas tiempos de espera.

Observada desde el exterior, esta distinción da lugar a imágenes del trabajo en el interior de la oficina no siempre positivas. Mientras que a los funcionarios del grupo A se les puede observar continuamente trabajando y atendiendo, uno tras otro, a todos los ciudadanos que se van acumulando a lo largo de la mañana en la sala de espera, en muchas ocasiones se observa a los funcionarios asignados al grupo B sin aparentemente realizar ninguna actividad (a pesar de que sí la estén realizando, por ejemplo, al mecanizar y registrar los expedientes que reciben). Desde el punto de vista del ciudadano, esta imagen, desconociendo los matices de la organización del trabajo, puede dar lugar a claras dudas sobre la efectividad de los

servicios que se prestan en el centro, reforzando la imagen social de los funcionarios “que no trabajan más allá de lo mínimo”.

Otros elementos de la organización ayudan a reforzar dichas imágenes. A pesar de que el centro cuenta con gran cantidad de puestos de atención al público, y que la zona en la que ésta se lleva a cabo es muy amplia y permite grandes espacios vacíos y una separación suficiente entre los puestos de trabajo, muchos de ellos permanecen vacíos, sobre todo en la planta baja, y ello especialmente durante los meses de verano en los que realizamos nuestro trabajo de campo. Hay en el CAISS de Vallecas hasta 18 puestos de atención al público, y sin embargo contrasta la imagen de la sala de espera repleta de ciudadanos, especialmente asignados al grupo A y que esperan en muchas ocasiones por períodos de más de una hora, con una imagen de los espacios infrautilizados. Estas imágenes, eventualmente, pueden afectar a la comunicación de los ciudadanos con los funcionarios una vez que se cumplen los turnos establecidos, por ejemplo, a través de la expresión de las suspicacias que puedan existir detrás de unos espacios que se perciben como mal empleados y de unos funcionarios a los que se les podría achacar cierta falta de trabajo.

Las relaciones entre los funcionarios del CAISS de Vallecas no parecen tan fluidas como las que encontramos en Guadalajara y como las que encontraremos en Carabanchel. Por poner un ejemplo, los turnos para la realización del descanso matinal parecen más flexibles que en los otros casos, pudiendo ausentarse varios funcionarios a la vez, en las horas de mayor afluencia, a pesar de encontrarse con una sala de espera llena. Otros funcionarios ni siquiera se ausentan para tomar su respectivo café. Parece existir, en este sentido, mayor libertad y menos organización interna de dichos turnos. Incluso algunos funcionarios pasan la mañana sin ni siquiera intercambiar unas palabras con el resto de sus compañeros, situación difícil de observar en los otros dos centros estudiados.

Una diferencia adicional con respecto a los otros dos centros reside en el papel que juega la directora del CAISS. Mientras que en Guadalajara y en Carabanchel observamos, en más de una ocasión, a los respectivos directores atendiendo directamente al público en los puestos destinados al efecto, y en todo caso permaneciendo muy cercanos al resto de los funcionarios para resolver las dudas y dificultades que pudieran surgir, esta práctica es mucho menos frecuente en Vallecas. La intermediación se realiza a través de los funcionarios que, sin estar asignados a la atención al público, se encargarán de la mecanización, tramitación y

gestión de los expedientes. La estructura de la oficina contribuye a dicho distanciamiento, pues la organización en dos plantas contribuye a que se reproduzca la dinámica (con todas sus dificultades) entre “arriba” y “abajo” que también habíamos observado en Guadalajara.

Tanto en Vallecas como en Carabanchel nos encontramos con diferencias organizativas con respecto a Guadalajara. Las principales residen, por una parte, en la separación de los servicios que presta el CAISS y la oficina de la Tesorería. Aunque en ambos casos esta última oficina se halla emplazada en el mismo barrio, a unas pocas calles de distancia, existe una clara separación entre los servicios, haciendo más difíciles gestiones que en Guadalajara se resuelven sencillamente atravesando un pasillo. Por otra parte, los servicios centrales de la Dirección provincial del INSS se encuentran muy alejados de los centros, y es en aquéllos en los que se realiza la tramitación definitiva de los expedientes correspondientes a las demandas de los ciudadanos. La distancia impide resolver dudas sobre la resolución de los expedientes con inmediatez, como ocurría con frecuencia en la oficina alcarreña.

El perfil de los usuarios del CAISS de Vallecas, a pesar de no contar con la diversidad relativa al entorno de vida rural o urbano, es también muy diverso. Ciertamente es que los ciudadanos del centro se caracterizan, en su inmensa mayoría, por su residencia en los mismos distritos del Puente de Vallecas y la Villa de Vallecas, siendo muy poco frecuente la presencia de ciudadanos residentes en otras zonas o municipios de Madrid. Es por tanto, la caracterización sociodemográfica de ambos distritos la que determina la diversidad de los públicos del centro. Por un lado, nos encontramos con un amplio perfil de usuarios de clase media-baja, con significativa presencia de pensionistas dedicados en buena parte de sus vidas laborales a empleos en los sectores industriales y de servicios. Nos hallamos también ante una población bastante envejecida, lo que explica, entre otros factores, el desajuste entre los usuarios del grupo A, en el que se concentran los pensionistas, frente a los que se dirigen al grupo B, reflejando la limitada demanda de permisos de maternidad y paternidad. El fenómeno de la inmigración no es ajeno a este CAISS, pues encontramos que en Puente de Vallecas el porcentaje de población inmigrante asciende al 19,73%, mientras que en Villa de Vallecas es del 16,7%⁵, con cierta variedad entre los colectivos pero destacando en todo caso grupos de nacionalidades latinoamericanas, marroquí, china y rumana. Además de las situaciones relativas a las prestaciones de carácter contributivo, como reflejo de las consecuencias de la crisis económica actual, nos encontramos ante colectivos en relativa

5 Fuente: INE, explotación del padrón municipal, 2009. <http://www.ine.es>

situación de riesgo y exclusión social, lo que hace de las poblaciones de origen inmigrante, no sólo en este centro, uno de los colectivos solicitantes, por un lado, de las prestaciones familiares y, por otro lado, de la inclusión de beneficiarios para la asistencia sanitaria a través de los formularios P.1, la validez de los cuales, además, queda limitada a la duración de los permisos de trabajo y residencia del titular del derecho en cuestión.

En el CAISS de Vallecas se cuenta con un colectivo concreto, al menos, más numeroso que en los otros dos centros. En los dos distritos de influencia del centro reside un porcentaje relevante de población de etnia gitana, buena parte de la misma también beneficiaria de las prestaciones familiares del sistema de Seguridad Social.

Finalmente, los efectos de la crisis económica actual también se notan en la oficina en relación con una creciente precarización de las situaciones laborales de los ciudadanos que son atendidos. Largos episodios de desempleo únicamente se ven, cada vez con mayor frecuencia, interrumpidos por empleos temporales y precarios, dando lugar, por ejemplo, a crecientes demandas relativas a las prestaciones familiares y a la inclusión de miembros de la familia, anteriormente independientes económicamente, como beneficiarios de un único titular del derecho a la asistencia sanitaria. En este sentido, es importante señalar el hecho de que entre la realización del trabajo de campo en Guadalajara, en 2009, y los trabajos de campo de Vallecas y Carabanchel durante el verano de 2010, el aumento de las situaciones de precariedad, independientemente de las condiciones particulares de cada oficina, ha resultado ser una observación recurrente.

CAISS de Carabanchel

El CAISS de Carabanchel se distingue del de Vallecas, no tanto por determinados matices en los perfiles sociodemográficos de los usuarios (aún mayor envejecimiento de la población del barrio, menor población gitana y especial concentración de población inmigrante latinoamericana), sino por la organización y distribución interna de la oficina. Con un número un tanto inferior de usuarios diarios (250, frente a más de 300 en Vallecas), nos encontramos ante una oficina de tamaño muy reducido, situada en los bajos de un edificio y sin la posibilidad de establecer apenas distinciones entre los espacios de espera y de atención al público.

Veamos, en primer lugar, mis primeras impresiones al llegar al CAISS, el 16 de junio de 2010:

Miércoles 16 de junio de 2010

Voy en Metro. Se tarda una media hora desde casa. Llego a la oficina a las 8:40, pero me quedo en la puerta del público, porque no veo la manera de entrar. Finalmente veo que hay una puerta trasera y me acerco allí. Entro y el guardia de seguridad, un tipo muy sencillo y muy alto, me dice a qué vengo. Le digo que soy Alberto y las mujeres que ya están detrás me dicen: “Eres Alberto”. Esto hace que me dejen pasar. Me reciben muy bien y el guardia de seguridad me lleva camino del despacho del director. Éste también me recibe muy bien, y me da una vuelta por la oficina para presentarme a todo el mundo. A diferencia de Vallecas, aquí ha habido alguna reunión de información y la mayoría sabe que iba a venir y me acogen bastante bien. Me siento bien recibido.

La oficina es pequeña, hay 15 puestos de atención organizados en forma de U y unidas unas mesas con las otras. La zona de entrada del público no es demasiado estrecha, pues queda toda el área central de la U para que circule el público. Por cierto, aquí sí se usa la palabra “cliente”. Los guardias de seguridad hacen todo un trabajo de guía y no hay un funcionario que organice el acceso. Hay una máquina que da números y las personas que llegan se dirigen a ella directamente. Sólo cuando hay dudas, el guardia de seguridad “informa”. Lo curioso es que el resultado es que hay personas que cogen número para el grupo que no les corresponde, de tal modo que esperan en el grupo largo para un trámite a realizar en el grupo que tiene menos gente, o viceversa.

Como acabo de adelantar, hay dos secciones o grupos. Una parte que hace pensiones y otra parte de “IT” (Incapacidad Temporal) o subsidios. En esta última parte está incluida la maternidad y paternidad, además de la parte de IT, con lo que suele implicar (llevar los partes de confirmación). Hay un desajuste muy grande en la organización. Mientras que de pensiones hay mucha gente y pocos funcionarios para el volumen que atienden (unos 200 en muchos días), para IT hay demasiadas funcionarias para el poco volumen (me dicen que unos 80, pero en el día de hoy apenas son unos 40). Esto da mala imagen de funcionarias que atienden a pocas personas y que dan la impresión de no estar haciendo nada productivo, mientras que la sala de espera está llena e incluso hay cola en la calle.

Además, cuando hay alguien que viene a IT (por una paternidad, por ejemplo) y luego intentan hacer otro trámite que corresponde a otro grupo (inclusión del niño en la tarjeta sanitaria, clásico trámite que se acompaña a la paternidad o maternidad), les reenvían al otro grupo, cuando se trata de un trámite que se hace al instante. Resulta bastante ineficiente y, sinceramente, da mala imagen.

Como en Vallecas había estado con gente de pensiones, hoy decido empezar por gente de IT. Claro, al principio pensaba que habría igual volumen de público de uno y otro grupo, pero en seguida me di cuenta de que no era así. Debe ser también por la composición sociodemográfica del barrio, con predominio de personas mayores y menos nacimientos de parte de personas jóvenes. No obstante, también influye, como se ve en los casos que se presentan, la situación económica y el paro: estando en el paro sin cobrar ya prestación por desempleo no hay ya posibilidad de obtener maternidad o paternidad. Así se ve en algún caso que se presenta y se pregunta si se pide maternidad (aunque se hace poco) y se dice que no, pues la mujer no tiene derecho.

Me siento en una esquina entre dos mesas, pues al estar tan juntas y al haber columnas entre medias, hay poco sitio para instalarse cómodamente. Esto me permite observar a la funcionaria de IT con la que me instalo, y también a un chico más joven que está con el Plan Concilia y no se incorpora hasta las 9:30. Muy simpático, me saluda y se presenta, al

igual que buena parte de la gente que no estaba cuando yo llegué.

Estar junto a él me permite observar más “chicha”, pues en IT no se atiende en toda la mañana a más de 12 o 15 personas. El chico, en cambio, no para, y creo que atiende en toda la mañana a más de 30 personas.

El café lo tomamos de 11 a 11:30. Voy con tres funcionarias, la mujer con la que me estoy sentando y otras dos mujeres más que están en IT.

Como señalo en mis notas de campo, la oficina cuenta únicamente con dos espacios diferenciados: una zona, en la parte trasera de la oficina, en la que se realiza trabajo de mecanización, gestión y envío para la tramitación de expedientes, y otra zona principal, en la cual se atiende al público. Queda, en un lateral, espacio para la oficina del director del CAISS, la cual está rara vez ocupada, pues en muchas ocasiones el director o la persona responsable en ausencia del mismo también atienden al público, situándose en el mismo plano que el resto de funcionarios.

La oficina queda dispuesta en forma de U, uniendo las mesas de los 15 puestos de atención existentes, impidiendo de este modo que existan espacios intermedios entre el puesto de uno y otro funcionario. En realidad, se trata de la distribución más eficiente del espacio ante las limitaciones del local, pues sería imposible concentrar tantos funcionarios mediante otro tipo de distribución. No obstante, la oficina contiene serias carencias, relacionadas con la escasez de espacio, que no habíamos observado en ninguna oficina más, entre las cuales podemos destacar la dificultad de movimientos para los propios funcionarios, a la hora, por ejemplo, de realizar fotocopias (máquina que, en función de la mesa que se ocupe, puede estar situada en el otro extremo de la oficina) o de recoger textos impresos en las impresoras destinadas al efecto.

Otra carencia, ya señalada, en comparación con los otros dos centros estudiados, es la ausencia de un ordenanza a la entrada de la oficina. En realidad, con la distribución del espacio existente, no habría lugar para que dicha persona pudiera realizar su trabajo en condiciones mínimamente aceptables. Es, por tanto, el guardia de seguridad (acompañado o relevado en diversas ocasiones por una compañera) quien, en más de una ocasión, realiza una tarea impropia de información al público, tarea que no le debería corresponder por su condición profesional. En realidad, dicho guardia de seguridad realiza una labor fundamental en la gestión de los espacios de la oficina. De este modo, al carecer la oficina de un mínimo espacio a la entrada, aparte de una zona de espera ciertamente insuficiente y separada del

resto del espacio por archivadores, una columna estructural del edificio y una mínima mampara, resulta necesario en muchos momentos organizar una fila en el exterior de la oficina. El guardia de seguridad se encarga, ante dicha fila, de gestionarla y atribuir directamente los números a los pacientes usuarios del CAISS, obligados por la escasez de espacio a permanecer en la calle durante parte del tiempo de espera. El guardia de seguridad también se encarga de controlar que nadie acceda a la zona de atención antes de la llamada a cada turno de acceso, llamando al orden, cuando así se requiere, al impaciente ciudadano que espera la inminente aparición de su número en la pantalla luminosa.

La ausencia de ordenanza tiene efectos sobre la atención al público: los casos en los que las personas que acuden al centro se equivocan de número y toman turnos correspondientes al grupo que no les corresponde son más frecuentes que en los dos casos anteriormente estudiados. La figura del ordenanza facilita, así, además de la asignación correcta de turnos y el control exhaustivo de los mismos, la mejor gestión de los servicios prestados en la oficina: en Carabanchel se encuentran con más frecuencia que en los otros dos centros casos de individuos que se presentan ante las mesas de los funcionarios para demandar servicios que se gestionan en otras oficinas públicas. Dicho filtro, en Guadalajara y Vallecas, es eficientemente realizado por la figura del ordenanza.

El trabajo está organizado en torno a los mismos grupos de atención que en Vallecas, dando lugar a la misma distribución desigual del trabajo entre los grupos A y B. Mientras que en el grupo de “Pensiones” se puede llegar a atender en un día a más de 200 personas, en el grupo de “IT”, según la dirección del CAISS se puede alcanzar como máximo el número de 80 usuarios y, según nuestras observaciones, suele ser común que dicho número no llegue ni siquiera a 50. Los funcionarios, 20 trabajadores en el total de la oficina, están asignados a cada uno de los grupos de manera inamovible, dando lugar a un reparto desigual del trabajo de atención. Esto ocurre porque el grupo de IT cuenta, con toda probabilidad, con excesivo personal asignado, mientras que el grupo A sufre de carencias bastante relevantes. Además, el director de la oficina, cuando atiende al público, lo suele hacer en el grupo B, añadiendo una persona más a un grupo que tal vez no lo necesitaría. Existe, no obstante, un cierto equilibrio, al rotar algunos funcionarios y especialmente los asignados a IT entre la atención al público y la gestión, en la parte trasera de la oficina, de los distintos expedientes.

Aunque la imagen que los funcionarios del CAISS de Carabanchel transmiten hacia el

exterior es bastante positiva (se observa una oficina llena de puestos de información en los que apenas hay ausencias de funcionarios, y este comentario aparece en más de una de nuestras observaciones), con la mayoría de funcionarios (sobre todo los asignados al grupo A) trabajando sin descanso, y con una más eficaz organización de los turnos de ausencia matinal, la presencia de al menos dos funcionarias asignadas a IT que trabajan a un menor ritmo (por ausencia de usuarios) distorsiona en parte dicha imagen positiva que suple las carencias atribuibles al espacio. No obstante, y curiosamente, la inserción del director en dicho grupo, ayuda en parte a transformar la imagen: el hecho de que las personas responsables de la oficina “bajen” a atender al público como cualquier otro funcionario parece resultar bien valorado, por una parte, de cara a los ciudadanos, aunque también, por otra parte, de cara a la propia organización. La cercanía, lo reducido del espacio y la integración de la dirección con el resto del colectivo de trabajadores transmiten, con respecto a la organización de la oficina, una imagen bastante positiva de la actividad cotidiana de este CAISS.

La presencia del director junto con el resto de funcionarios no sólo da lugar a mejores percepciones subjetivas, sino que también resulta en una mejora del trabajo de carácter más colaborativo, en el que se ve, con más frecuencia que en cualquiera de las otras oficinas, el establecimiento de diálogos entre los funcionarios, así como entre éstos y los responsables de la oficina, para la resolución de las dudas y conflictos que surgen de manera habitual. Son constantes las preguntas de unos a otros, la imagen de colaboración y apoyo mutuo y la visión, de nuevo hacia el exterior, de que, en muchos casos, los conflictos se resuelven de manera más colectiva y a la vista de los ciudadanos. Esto parece reflejarse en una mejora en el ambiente de trabajo, materializada, como hemos señalado, en elementos simbólicos como el reparto equitativo de los turnos de café y la gestión de las ausencias.

Estamos, por tanto ante una dinámica clara entre imágenes negativas e imágenes positivas del servicio prestado en la oficina. En cierto modo, hay en Carabanchel una cierta consciencia de la necesidad de gestionar lo mejor posible las limitaciones a las que constriñe el espacio.

No obstante, no todo son adaptaciones positivas. La estrechez de la oficina, acompañada de una deficiente (más bien, inexistente) insonorización acústica, hace que se acumulen en la oficina numerosos ruidos causados por la mera presencia de buen número de personas en un espacio tan restringido. Son, de este modo, frecuentes las llamadas al silencio

de todas las personas presentes en el local por parte de algunos funcionarios. Se trata de llamadas al orden que, de hecho, forman parte del paisaje del CAISS, pues prácticamente junto a cada mesa de atención existe un cartel invitando a todos al silencio.

Son, en muchos casos, los tonos de voz empleados en la comunicación, y multiplicados por entre 10 y 15 interacciones repetidas al mismo tiempo, los que hacen que se produzcan niveles de ruido inaceptables. El problema no hace sin acrecentarse con la masificación de personas en la zona de espera: grupos numerosos de personas que vienen en conjunto a realizar trámites, ya sea de una persona con sus acompañantes o de varias personas conocidas entre sí, niños jugando en el área de espera e incluso alrededor de las mesas de atención al público, teléfonos móviles que suenan sin cesar, resultan molestos para buena parte de los funcionarios y, lo que agrava la situación, dificultan de manera notoria los procesos de comunicación que se dan entre ciudadanos y servidores públicos.

Los perfiles de los públicos del CAISS de Carabanchel se caracterizan también por una creciente diversificación en función de la variedad de prestaciones que se gestionan en el centro. La oficina está situada en un distrito con dos características básicas: en primer lugar, una población altamente envejecida y, en segundo lugar, población más joven proveniente sobre todo de la inmigración. Las cifras de población extranjera en Carabanchel (23,10%) son de las más altas de la ciudad de Madrid, y dicha población se caracteriza por una fuerte concentración de nacionalidades de países latinoamericanos. Hay, de este modo una diversidad basada en una clara dualidad de perfiles: por un lado los jubilados y futuros pensionistas de clases-medias y medias-bajas, con perfiles no muy diferentes de los que hallábamos en Vallecas, y, por otro lado, la población joven proveniente de la inmigración que se dirige a la realización del resto de trámites que se gestionan en el CAISS (maternidad y paternidad, incapacidades temporales, cuestiones relativas al acceso a la atención sanitaria de titulares y beneficiarios, etcétera).

No todos los públicos responden, no obstante, a dichos perfiles. Con más frecuencia que en Vallecas, aparecen en el CAISS usuarios residentes en barrios más alejados del entorno de la oficina. Dichos usuarios responden al perfil de ciudadanos españoles de clases medias instalados en los nuevos desarrollos urbanísticos de la ciudad de Madrid, parte de ellos efectuados en el propio distrito de Carabanchel.

En esta oficina sucede un fenómeno que no habíamos observado en los otros dos

casos. A pesar de la amplia presencia de pensionistas entre los usuarios del centro, con el avance del verano se observa una cierta bajada en su presencia, achacada por los funcionarios al hecho de que “*se han marchado al pueblo*” (Miércoles 29 de julio de 2010). Lo observamos nosotros mismos en algunos momentos: ante la necesidad de regresar a la oficina en otro momento con el fin de culminar de manera satisfactoria un trámite, casos significativos de usuarios jubilados alegan que se marchan a sus localidades de origen y que, por tanto, no les será posible realizar el trámite requerido hasta su regreso en el mes de septiembre. En Guadalajara, por las dinámicas de comunicación dentro de la provincia este fenómeno no ocurría y, como hemos avanzado, tampoco contamos con observaciones sobre este particular en el caso de Vallecas.

Hemos señalado en este epígrafe de nuestra investigación los hechos que caracterizan a cada una de las oficinas estudiadas. No obstante, podemos analizar la diversidad que encontramos en unos y otros casos en torno a categorías comunes. Así, en el próximo epígrafe observaremos, independientemente de las condiciones de cada oficina, cómo se producen las interacciones entre ciudadanos y funcionarios, dando paso, inmediatamente después, a la elaboración de una tipología de posicionamientos ante los derechos económicos y sociales que, en función de los puntos en común entre los tres casos, resultará plenamente aplicable a todos los CAISS analizados.

3. ANÁLISIS DE INTERACCIONES (1): FORMAS DE PRESENTACIÓN Y REGISTROS DEL LENGUAJE⁶

Una visión de conjunto

La experiencia cotidiana en tanto que público de cualquier administración y, en el caso concreto de los análisis que presentamos a continuación, de un CAISS, se hace visible con la llegada a la oficina. En esencia, la experiencia tiene su punto de inicio en un momento anterior, cuando se materializan determinadas necesidades individuales o familiares y se planifica la realización de los trámites administrativos correspondientes por parte de cada individuo. En los tres centros analizados, antes de las nueve de la mañana – hora de apertura de las puertas al público –, suele concentrarse ya un grupo significativo de futuros usuarios que forman una cola que se extiende a lo largo de las fachadas exteriores. El primer encuentro con los funcionarios se produce inmediatamente después de acceder al edificio: en el caso de Guadalajara, las ordenanzas situadas en el mostrador de entrada realizan un primer trabajo de selección, diferenciando entre aquellos ciudadanos que se dirigen a los servicios gestionados por la Tesorería General de la Seguridad Social y los servicios del CAISS, que gestiona las prestaciones económicas, y asignando los números correspondientes. En Vallecas, aunque el acceso a los turnos de números se produce a través de la máquina automática, el ordenanza, también acompañado de la guardia de seguridad, se encarga de gestionar esta primera actividad de información. En Carabanchel, los guardias de seguridad realizan, en parte, esta primera actividad, a pesar de no tener competencia para ello.

Centrándonos en el caso de Guadalajara, en este preciso momento, se produce un primer intercambio comunicativo entre la ordenanza y el ciudadano: éste tiene que explicar qué trámite desea realizar, antes de ser derivado a uno u otro servicio. Esto puede implicar una primera dificultad de comunicación. Así, la ordenanza señala, en frecuentes conversaciones informales, que “*con algunos hay que adivinar a lo que vienen*” (Jueves 30 de julio de 2009).

6 El presente capítulo ha sido elaborado por Alberto Martín Pérez, Paula Blanco Álvarez y Paula Hermida Justo.

En estos ciudadanos que reflejan dificultades en la expresión del trámite a realizar, se percibe en buena parte de casos la expresión de sentimientos de angustia y, en cierto modo, de vergüenza. Se establece aquí una comunicación de gran importancia, que marca diferencias al menos entre dos categorías: los individuos que tienen claro el trámite a realizar e incluso al servicio al que se les va a derivar y los que no lo tienen claro y no expresan su necesidad de manera que lleve a una respuesta inmediata por parte de la ordenanza. Son estos últimos los que hacen que la aquélla interrumpa su actividad casi mecánica de escucha y asignación de números, estableciéndose un diálogo más amplio antes de decidir a qué servicio se le envía al ciudadano en cuestión. La información previa con la que se cuenta resulta fundamental para el buen desarrollo de la comunicación, pues las ordenanzas, a pesar de que, en general, tratan de comprender a sus interlocutores con el fin de resolver cuanto antes las situaciones conflictivas, suelen limitar en gran medida la información que aportan y dan por concluida la comunicación con la rápida asignación de un número, independientemente del trámite a realizar.

En Vallecas, este proceso es más o menos similar. Algunos ciudadanos se dirigen directamente a la máquina distribuidora de números y no entablan conversación con el ordenanza, pero en otros casos sí que se le pregunta, especialmente en caso de duda. La conversación toma la misma forma que en el caso descrito en Guadalajara. En Carabanchel este proceso resulta más limitado, pues al carecer de un ordenanza, el guardia de seguridad restringe aún más las informaciones que puede dar. Este primer intercambio queda, en este caso, relegado a la interacción directa con los funcionarios.

Una vez asignado el número, el ciudadano se dirige a la zona de espera que, en los tres CAISS estudiados, resulta en muchas ocasiones insuficiente. Se permanece, así, de pie, independientemente de la duración de la espera. Aunque algunos ciudadanos aprovechan para realizar en ese tiempo otras gestiones en otras oficinas públicas – más común en el caso de Guadalajara, aunque en Madrid también puede ocurrir que las otras oficinas a las que se necesite acudir se encuentren en la misma zona –, o bien realizar otras actividades privadas, muchos permanecen en la oficina hasta que llega su turno, lo cual puede implicar, en principio sin que exista prácticamente distinción, una acumulación de imágenes y emociones negativas hacia las funcionarias que se expresan, por ejemplo, mediante gestos explícitos en el momento en que algún funcionario que atiende al público abandona su puesto para disfrutar de su descanso matinal.

Por ello, no es extraño que la aproximación a la mesa de la funcionaria en el momento en que llega el turno asignado se pueda iniciar mediante formas de comunicación conflictivas. En esta aproximación tiene lugar un proceso de comunicación gestual de gran importancia. Así, mientras algunos muestran en esta llegada toda su seguridad, lo cual marca las intenciones del proceso comunicativo que tendrá lugar acto seguido, otros muestran cierta hostilidad y desconfianza hacia los funcionarios y, finalmente, otros ciudadanos dan a entender la existencia de ciertas dudas, iniciando su presentación ante la funcionaria de pie, o dudando sobre si es correcto sentarse o no. Estos gestos influyen en el desarrollo de la comunicación. Por ejemplo, en el último caso descrito, la funcionaria dirige la interacción al indicar, con una mezcla de seriedad y amabilidad, la invitación existente a sentarse antes de comenzar a hablar de necesidades o de trámites. La persona que se ha encontrado ante esta situación no tiene otra salida que adaptarse a la exigencia de la funcionaria, lo cual influye, en la mayoría de los casos, en la inseguridad de su presentación y su exposición a un posicionamiento más resignado ante el trámite a realizar, e incluso ante sus derechos.

Una vez sentados, tiene lugar una nueva presentación y una nueva explicación de los trámites a realizar, con la respuesta por parte de la funcionaria, en los casos en que dicha explicación resulta dificultosa, de una mayor implicación en la comprensión o, como ellas señalan a menudo, la “adivinación” de las necesidades expuestas y de los trámites en los que se traducen. Las diferencias se establecen a partir de varios criterios: en función de la naturaleza del trámite a realizar y de la carga de trabajo que ello implica – sobre todo en relación con las prestaciones que exigen más documentos justificativos –, en función de la expresión por parte del ciudadano de más o menos seguridad en su comunicación con la funcionaria, teniendo en cuenta además la forma de expresión de lo que se desea y otros factores que entran en juego en la interacción – la comprensión de lo que la funcionaria dice o la actitud de esta última en cuanto a la expresión de mayor o menor empatía.

Cuanto menos “rutinario” es el trámite y cuando la comunicación entre ambas partes resulta más dificultosa, entra en juego, por parte del ciudadano, una más compleja estrategia discursiva. Se pone encima de la mesa la “historia” o trayectoria personal, con especial incidencia en la trayectoria laboral o de desempleo, así como, en numerosas ocasiones, la larga y fatigosa trayectoria por la burocracia “de una oficina a otra”.

Existen varios **registros del discurso de presentación**. El primero de ellos es de

carácter práctico y directo: el ciudadano expone el trámite que viene a realizar. En numerosos casos, esta exposición se refuerza mediante la presentación de alguno de los documentos necesarios para la realización del trámite, o incluso de todos ellos. El segundo tipo de registro es de **carácter descriptivo:** el ciudadano expone y describe una necesidad o un “problema” en sentido amplio. De ese problema, en el proceso comunicativo, la funcionaria tiene que derivar un trámite que permita solucionarlo. El tercer tipo de **registro** es el **de súplica:** no sólo se expone una necesidad o un problema, sino que partiendo de dicha exposición el ciudadano transita hacia un discurso donde se movilizan aspectos íntimos de la existencia individual y familiar con el fin de orientar e influenciar las posibles soluciones propuestas por la funcionaria.

<u>Tres tipos de registro discursivo de presentación</u>	Registro práctico y directo
	Registro descriptivo
	Registro de súplica

Las funcionarias del CAISS responden de diversas maneras ante tal variedad de registros, redirigiendo, en términos generales, la conversación hacia la información y los trámites a realizar y la resolución rápida de los mismos.

La comunicación puede reconducirse de diversas maneras. El inicio de la conversación mediante un registro práctico suele ser señal de una comunicación exitosa: breve en tiempo – en función del trámite – y sobre todo eficiente en el sentido de que el trámite quede efectivamente resuelto y que esto haga que el ciudadano no tenga que volver otro día o en otro momento a la oficina.

El uso de un registro descriptivo puede tener varias derivaciones. Si la descripción lleva a la identificación clara de necesidades y del trámite a realizar, la comunicación puede ser igualmente exitosa. Se informa del trámite a realizar y, en algunos casos, se realiza efectivamente si el ciudadano cuenta con los documentos que se le requieren. En cambio, si la descripción lleva a una confusión en torno a las necesidades, o bien si los hechos descritos no se materializan en ningún trámite que, por ejemplo, conduzca al reconocimiento de determinados derechos, esto puede traducirse en una cierta frustración y en una comunicación conflictiva donde entren en juego diversos elementos emocionales.

Finalmente, la súplica, en función de la continuación de la comunicación entre la funcionaria y el ciudadano, puede dar lugar a diversos resultados. Una súplica reconducida puede permitir realizar un trámite concreto y resolver la relación administrativa en el mismo momento en que se produce. En otros casos, el ciudadano puede que tenga que acudir en otro momento a la oficina, movilizándolo en esta segunda ocasión un discurso más descriptivo. Sin embargo, si la súplica no da lugar a ningún tipo de forma de reconocimiento, estamos ante el origen de una modalidad conversacional conflictiva. De la súplica se puede, por un lado, pasar a la reivindicación y ésta, en el momento en que resulta evidente su fracaso, puede transformarse en reclamación y queja. Por otro lado, de la súplica puede derivar directamente la resignación, como veremos más adelante, del que no tiene derecho, no conoce los procedimientos y no tiene otra opción más que aceptar dicha situación.

El proceso comunicativo termina en un lapso relativamente breve de tiempo. Los funcionarios, en el caso de los CAISS, tienen un óptimo temporal de duración en función de la dificultad del trámite – este óptimo responde a criterios internos de eficiencia que no constan en las cartas de servicios. Por ejemplo, tramitar una jubilación, que las funcionarias “mecanizan” – esto es, tramitan directamente en línea – delante de la propia persona y que no suele necesitar de la producción de impresos previamente cumplimentados, resulta una operación con una dificultad técnica significativa que amplía el tiempo de atención. Se da el mismo caso con respecto a la gestión conjunta de un permiso de maternidad y paternidad. Lo mismo ocurre con la comprobación de toda la documentación necesaria para la solicitud de las ayudas familiares (ayudas por hijo a cargo) que gestiona la Seguridad Social. En cambio, los tiempos se acortan cuando de lo que se trata únicamente es de dar información. Ocurre así con la persona que viene a informarse de trámites que habrá de realizar en un tiempo próximo: ya sea una jubilación o un permiso de maternidad-paternidad, este trámite se reduce a procurar los formularios necesarios y a señalar la documentación obligatoria en función de las condiciones particulares del demandante en el momento de solicitar la información. En otros casos, la demanda de información, acompañada de un discurso bajo un registro de súplica, puede alargar los tiempos y desarrollarse bajo formas esencialmente conflictivas. Ocurre a menudo en las demandas de información sobre ayudas familiares, así como en procedimientos de incapacidad, ya sea temporal o permanente. Estamos ante el mismo caso cuando, en procedimientos como la propia jubilación, la persona que demanda información sea consciente de que no cumple los requisitos o no tiene derecho y aún así acuda al CAISS en

busca de “explicaciones”. El discurso es un relato de queja y de confrontación hacia la funcionaria, hacia la Administración, hacia el Gobierno y, en ocasiones, hacia el conjunto de la sociedad. Como veremos más adelante, es en este caso en el que juega un papel más importante la gestión de los procesos comunicativos, y de las emociones que de los mismos se deriva, por parte de las funcionarias que pasan a ser así de gestoras de procedimientos a gestoras de emociones.

Estructura lingüística de las formas de presentación

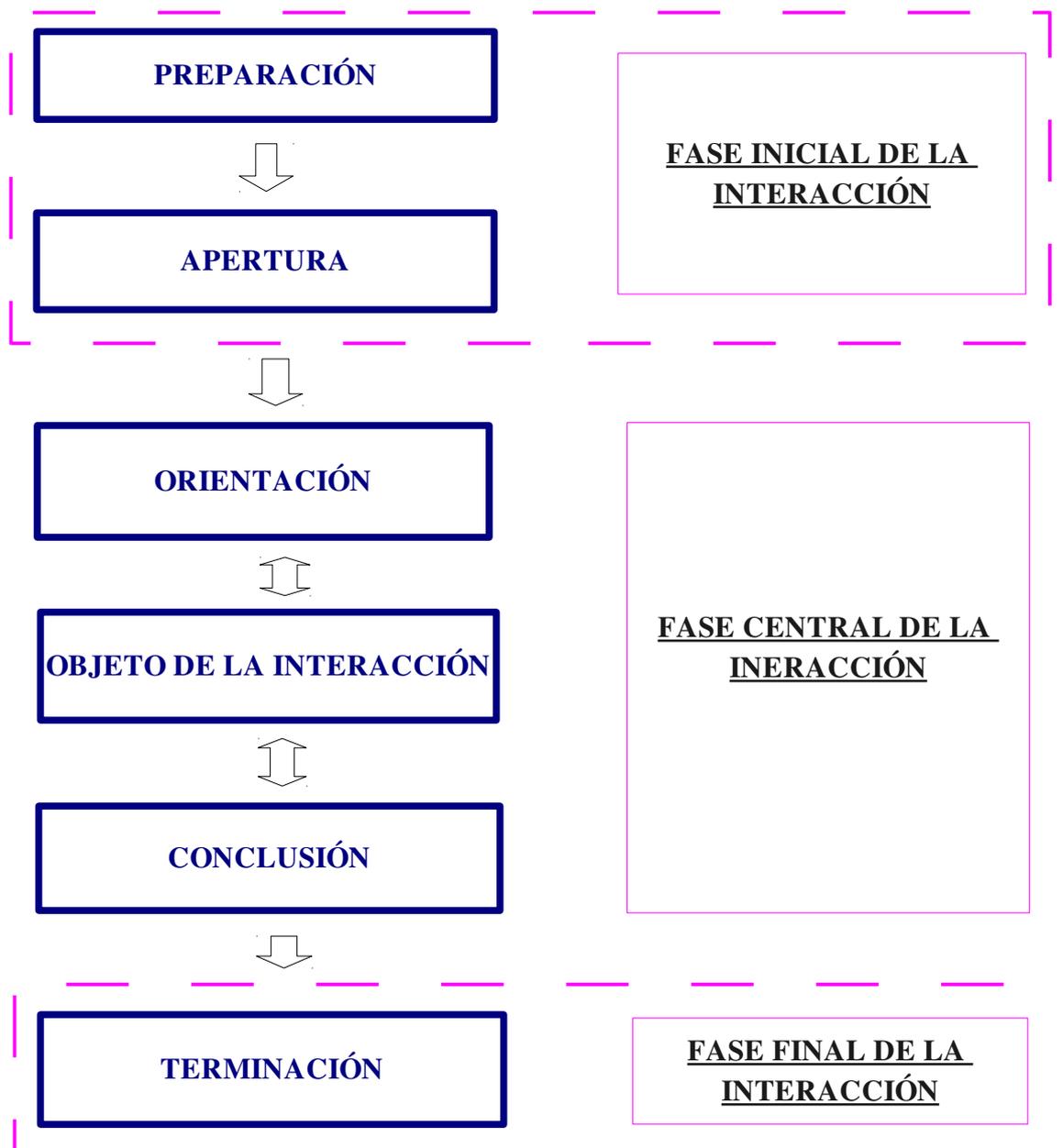
En los CAISS las interacciones entre funcionarios y ciudadanos toman forma a través de modalidades conversacionales más o menos formalizadas y más o menos ritualizadas. Siguiendo las aportaciones teóricas de Moreno Fernández (2009: 164) desde un punto de vista formal, entendemos que una conversación es una sucesión de turnos implicados (A seguido de B, seguido de A y replicado por B) que, en su conjunto, constituye una secuencia coherente de acciones. Su estructura más global, es decir, el nivel discursivo en el que se inserta, se caracteriza por una serie de categorías funcionales a través de las cuales discurre la conversación. Siguiendo a Van Dijk (1983), encontramos las siguientes categorías de organización de la conversación: preparación, apertura, orientación, objeto de la conversación, conclusión y terminación.

La preparación, categoría que facilita el establecimiento de la comunicación, puede llevarse a cabo mediante la utilización de recursos meramente lingüísticos, recursos no verbales de contexto y recursos expresivos y gestuales. Sin embargo, en aquellas situaciones en que los interlocutores se encuentran cara a cara, la necesidad formal de esta primera fase se desvanece, más aún cuando el fin mismo del encuentro es la conversación en sí. Así, las habilidades necesarias para llamar la atención de un posible interlocutor carecen de importancia en este tipo de encuentro, ya que la receptividad del otro se da por supuesta (en nuestro caso, la receptividad del funcionario resulta obligada por su condición profesional). Este es, por tanto, el caso que nos ocupa, en el que la segunda fase del esquema de Van Dijk pasa, debido a las particulares características de la interacción, a un primer lugar, marcando así el comienzo formal de la conversación. Esta fase se compone, a su vez, de dos elementos: saludos y “preliminares”, las cuales sirven para preparar el grueso de la conversación. Su

composición final dependerá de la formalidad de la situación, del grado de intimidad o de la relación entre los interlocutores, así como del tiempo transcurrido desde el último encuentro. Así, si bien en las conversaciones informales los preliminares constituyen una forma cortés de aproximación (preguntas por la salud, la familia, o el trabajo), en las conversaciones altamente ritualizadas, tales como la que nos ocupan, supone la introducción y presentación – más o menos certera – de la demanda. Asimismo, cabe señalar cómo, más allá de marcar el inicio de la interacción, la apertura cumple una función muy significativa, puesto que fija y recuerda a los interlocutores las relaciones de poder y solidaridad existentes. Las siguientes fases, orientación, objeto de la conversación, y conclusión, son las categorías centrales de la conversación, que transcurren en continua repetición de su estructura interna. La terminación, última categoría en el esquema que aquí presentamos, comparte algunas funciones con la apertura, puesto que análogamente a ésta fija y recuerda las relaciones de poder y estatus entre los interlocutores. Asimismo se compone de dos categorías: preparación de la despedida y despedida, cuya función consiste en planificar futuros encuentros y dar cierre formal a la interacción.

De forma esquemática⁷, la estructura de la conversación aparecería reflejada de la siguiente manera:

7 Esquema elaborado a partir de la propuesta de T. Van Dijk (1983).



Este esquema teórico general se complementa con el estudio sistemático de los enunciados individuales en contextos de interacción. Se parte de la idea de que toda situación comunicativa puede ser entendida como un acto en el que se transmiten fundamentalmente dos tipos de informaciones: referenciales, acerca del mundo social en el que se produce el intercambio de información; e interpersonales, acerca de las relaciones entre los interlocutores. Nos centramos esencialmente en el segundo tipo, es decir, en aquellas informaciones que tratan de dar cuenta de quiénes somos con respecto a otros interlocutores.

Este tipo de información puede ser abordado desde dos perspectivas distintas: desde la manera en que expresamos cuál es nuestra situación social, y desde el modo en que expresamos cuál es nuestra situación psíquica o emocional, bien en general, bien en relación al resto de interlocutores. Por lo que respecta a la función que aquí nos interesa, la de “transmitirnos quiénes somos socioculturalmente los unos para los otros” se expresa fundamentalmente de dos maneras: mediante los diferentes usos del lenguaje verbal y no verbal, y mediante la distribución del espacio y el tiempo en el que se desarrolla la interacción.

En cuanto a los usos del lenguaje, cabe señalar la relevancia de las condiciones bajo las cuales las manifestaciones lingüísticas pueden ser aceptables, apropiadas y oportunas (Van Dijk. 1983). Se trata, en definitiva, de analizar las condiciones que han de darse para que un enunciado o un acto del habla sean idóneos en un determinado contexto, además de para observar las relaciones entre discurso y contexto, es decir, entre la estructura del discurso y los elementos de la situación comunicativa que están inevitablemente ligados a ella. Las categorías que conforman el contexto son, en primer lugar, un hablante y un oyente; en segundo lugar, hay que contar con la acción que realizan al producir un enunciado o al recibirlo, el sistema lingüístico empleado, el conocimiento de la finalidad del acto del habla, las actitudes de los interlocutores, y los sistemas de normas, obligaciones, y costumbres sociales.

Esta aproximación al contexto se complementa con el análisis de las “máximas conversacionales”, las cuales sugieren que exista un conjunto de principios que guían el transcurso de las conversaciones y contribuyan a que éstas sean operativas y efectivas, en definitiva, a que tengan éxito. Serán relevantes en nuestra investigación las siguientes máximas:

1. Máxima de calidad: implica que la contribución al discurso sea verdad.
2. Máxima de cantidad: implica que la contribución no sea ni más ni menos informativa de lo que se requiere.
3. Máxima de relevancia: implica que hagan contribuciones pertinentes.
4. Máxima de manera: implica claridad en el discurso.

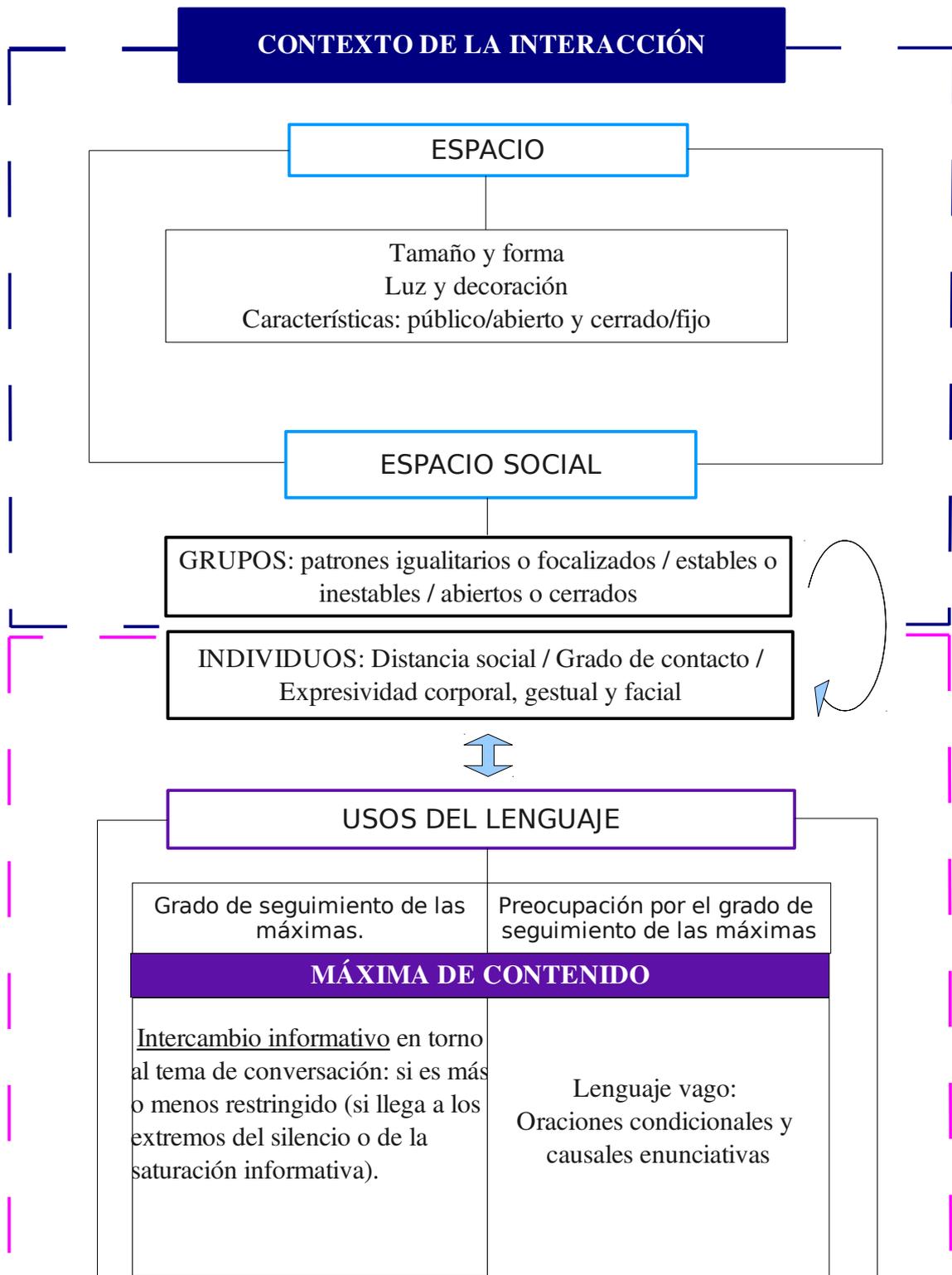
En cuanto al lenguaje no verbal, debemos tomar en consideración la manera en que

éste refleja de forma clara y cierta determinadas características sociales de los individuos que influyen en la formas y el contenido de los propios procesos de comunicación. Cualidades primarias como el timbre, la resonancia, la intensidad, el tono o el ritmo nos indican determinados valores y usos sociales. Algunos diferenciadores acompañan al habla, como pueden ser la risa, el llanto, los suspiros, los bostezos o los carraspeos. Todos estos elementos nos servirán para el análisis de las acciones comunicativas en el entorno de las oficinas.

En lo referente a la distribución temporal, y a la hora de analizar una determinada acción fundada en procesos de comunicación, deberemos prestar atención a aquellos aspectos que puedan revelar valores sociales. En este sentido, la toma de turnos de palabra, las transiciones en el discurso de los actores, las pistas verbales y no verbales, así como los silencios y solapamientos, nos muestran la estructura del proceso de comunicación y el modo en que la interacción se desarrolla.

Finalmente, no podemos obviar el hecho de que toda interacción cara a cara se desarrolla en un espacio determinado que, más allá de sus características particulares, sirve de marco para la comunicación social. Así, superponiéndose al espacio físico, arquitectónico o puramente constructivo, existe un espacio social, simbólico, que llena de significados al anterior, en el que los actores interactúan revelando así posiciones sociales, usos, gustos y valores. De este modo, más allá de la conformación estructural del espacio en sí, nos interesa señalar el posicionamiento que los actores llevan a cabo en él. Así, cuestiones como la distancia entre los actores en la interacción, la cercanía o la ausencia de contacto, las posturas corporales – relajadas o más tensas – los gestos manuales, la expresividad del rostro, así como la mirada, nos indican diferentes formas, mecanismos y estrategias de interacción con el espacio y dentro del mismo.

De forma sintética, y con el objetivo de facilitar el estudio posterior de las interacciones, presentamos una matriz analítica que agrupa el conjunto de variables o indicadores operativos que nos sirven para profundizar en los mecanismos que subyacen a las prácticas cotidianas y a los discursos y procesos de comunicación que las conforman, especialmente aquellas que conllevan interacción cara a cara en espacios públicos altamente ritualizados.



MÁXIMA DE VERACIDAD

Aparición de “mentiras” sociales: adulación, exageración, etc. Polifonía: si el hablante es el responsable de lo enunciado o actúa como mediador. Polifonía: si el hablante apoya su discurso con citas de autoridad	Expresiones irónicas Modalizadores Polifonías: citas, fuentes, cambios de voz Muletillas Oraciones condicionales Oraciones causales enunciativas
--	---

MÁXIMA DE MANERA

Si el hablante, entre las diferentes posibilidades expresivas con las que cuenta, elige aquellas que resultan más claras para sus interlocutores.	Aclaraciones o traducciones Justificaciones del uso de determinados términos. Expresiones eufemísticas
---	--

MÁXIMA DE RELEVANCIA

<u>Temas colaterales</u> : si aparecen o no, o si son de carácter personal.	Expresiones tautológicas Añadidos de información
---	---



<u>Cualidades primarias</u> : Timbre Intensidad Tempo Tono Ritmo	<u>Diferenciadores</u> : Risa Llanto Grito Suspiro Bostezo Tos Carraspeo
---	---

LENGUAJE NO VERBAL

DESARROLLO DE LA INTERACCIÓN

Formas de presentación

Nos ocupamos a continuación de la fase inicial de la interacción, analizando en profundidad la llegada del ciudadano a la mesa del funcionario a través de las formas del lenguaje (verbales, no verbales y de contexto) que se ponen en juego en cada intercambio discursivo. Este conjunto de prácticas de comunicación cotidiana contiene significativos elementos de ritual, es decir, están compuestas de rutinas dotadas de gran significación y tienden a repetirse de acuerdo con una serie de convenciones sociales y comunicativas.

Además, es necesario no olvidar en ningún momento el hecho de que dichas prácticas de comunicación se desarrollan en un espacio ampliamente institucionalizado, materializando un conjunto de normas institucionales e identidades sociales. Se emplean fórmulas altamente formalizadas de saludo y de despedida aunque, examinadas caso por caso, contienen muy diversas características y responden a motivaciones dispares. Para su puesta en práctica, es necesario que tales fórmulas sean compartidas por los interlocutores en turnos consecutivos de comunicación. Así, al emplear dichas fórmulas, el primero de los interlocutores hace saber al otro que por su parte el canal de comunicación queda abierto y listo para poder comunicarse. Por tanto, es esencial que las señales de apertura y cierre provengan de ambos interlocutores, con el fin de asegurar la predisposición a iniciar o finalizar el intercambio comunicativo. En definitiva, nuestro objetivo en el presente epígrafe consistirá en desentrañar el sentido y los valores que cada ciudadano transmite en el intercambio hablado con los funcionarios, estudiando la forma de presentación y la estructura de la comunicación, todo ello dentro del espacio institucional de los CAISS.

Análisis de interacciones

Tal como hemos visto anteriormente, en tanto que indicadores analíticos esenciales de los rituales de comunicación, es necesario ocuparnos de determinados elementos que influyen en la interacción. En este sentido, es importante retomar las condiciones espaciales que se dan en cada CAISS para comprobar la relación que establecen los ciudadanos con dichos espacios. Es decir, más allá de la iluminación, el diseño arquitectónico o el uso diverso de los espacios,

nos interesan, en tanto que requisitos para el análisis de las interacciones, todas las cuestiones relacionadas con los individuos, el modo en que forman grupos y la interacción que de ello se deriva. De este modo, podríamos suponer que el espacio estrechamente ligado a la interacción es, independientemente del lugar, similar en cada CAISS y constituye el contexto primario en el que se lleva a cabo la comunicación. En este sentido, el espacio físico se conforma como escenario de una especie de dramatización teatral, en el sentido dado por la sociología de Erving Goffman, en el que los actores (funcionarios y ciudadanos) interactúan, jugando cada uno un papel diverso, ocupando posiciones distintas en el espacio social. Así, vemos como el espacio se construye como espacios socialmente construidos.

La estancia prolongada en los CAISS durante los trabajos de campo nos proporciona cuantioso material de observación. Veamos cómo se producen las interacciones, entendidas como un proceso de comunicación que se inicia con la propia llegada a la oficina.

Modos de aproximación

En los CAISS, la interacción con la institución y con los funcionarios se inicia incluso antes de acceder al recinto de la oficina. Así, en las inmediaciones de los mismos, los ciudadanos esperan la apertura de las puertas organizándose de acuerdo con una serie de normas que, aunque no todas vengan dadas por la institución, rigen el funcionamiento de cualquier oficina pública. En este sentido, antes de la apertura del CAISS, los ciudadanos forman colas, más o menos largas, según los turnos de llegada, respetando dichos turnos al entrar en el edificio, recibir los números que la institución les asigna y esperar a ser atendidos. De este modo, únicamente surgirán dificultades y discusiones entre ciudadanos, en relación con el orden de acceso, cuando en algún caso alguna persona no asuma las normas consensuales establecidas. Por ejemplo, esta cuestión es fácilmente observable al introducir un elemento de disonancia en el entorno. Así, el papel del investigador en la cola de espera puede llegar a generar tensiones y suspicacias (cierto es que provisionales, hasta que se desvela que se trata de una persona ajena a dicha fila) al diferenciarse del resto de ciudadanos, ocupando una posición excéntrica respecto a éstos, evidenciando la importancia de las normas tácitas que rigen los comportamientos y las consecuencias que acarrea su incumplimiento (Viernes 16 de julio de 2010).

Una vez dentro del recinto, y de acuerdo con el orden de llegada, los ciudadanos se disponen a coger turno y esperar a ser atendidos. Este proceso constituye uno de los primeros escollos que han de superar los ciudadanos en esta especie de ritual de acceso, puesto que los números asignados, sin la intermediación de ningún funcionario como ocurre en Vallecas y Carabanchel, pueden generar dificultades y complicaciones a un número elevado de individuos. Si bien en algunos casos el proceso se lleva a cabo sin ningún problema, en un número significativo de circunstancias, los ciudadanos reclaman la ayuda de una tercera persona que les guíe en el proceso de acceso a la oficina. Esta previsión viene resuelta inmediatamente, en Guadalajara y Vallecas, por los ordenanzas que se sitúan en la entrada de los edificios, solventando la necesidad de asesoramiento e información inicial antes de ser efectivamente atendidos en la oficina.

Generalmente, con el número en la mano y en la medida en que el propio espacio lo permite, los ciudadanos ocupan el tiempo de espera en las zonas formalmente habilitadas para ello. Las zonas de espera, no obstante, también forman parte de la institución y se construirán como espacios que forman parte de la relación administrativa. Son áreas diferenciadas del resto y separadas físicamente de los funcionarios por toda una serie de recursos arquitectónicos aprovechados para tal fin: ya sean paredes propiamente dichas (en Vallecas), mamparas, columnas (en Guadalajara y Carabanchel) o archivadores (en Carabanchel), o bien elementos situados expresamente para marcar la división (pivotes y bandas de separación). Este uso diferencial de los espacios se mantiene en la medida en que se prolongan los tiempos de espera. Sin embargo, a medida que avanza la atención al público y se aproxima el turno que da acceso a cada ciudadano, los movimientos que éstos realizan les hacen situarse en los límites de ambas zonas (pasan de estar sentados, allí donde pueden hacerlo, a ponerse de pie esperando la llamada definitiva), acercándose progresivamente al área de atención al público, y por tanto, al espacio donde serán recibidos por los funcionarios.

Al aparecer el número correspondiente en la pantalla luminosa el ciudadano recibe formalmente autorización para acceder al área donde trabajan los funcionarios y, por tanto, al espacio donde serán atendidos. La llamada a cada número va acompañada de la indicación de la mesa en la que ha de realizarse la demanda de atención, la cuál a su vez dispone de un rótulo luminoso con el número asignado al ciudadano. Esta doble señalización, pensada para facilitar y agilizar el tránsito de la sala de espera al área de atención al público no siempre cumple con su cometido. Si bien hay ciudadanos que localizan sin dificultad la mesa que les

corresponde, también es frecuente observar cómo un número significativo de sujetos se encuentra con algún problema a la hora de aproximarse al área de atención, especialmente en una oficina de gran tamaño como la de Vallecas, sin que este problema sea ajeno a las otras oficinas estudiadas. Estas dificultades aumentan en el momento en que varios rótulos se iluminan dando acceso a más de un individuo, cuestión que se complica con la disposición de las mesas que mezclan grupos de atención diferentes. De este modo, es común observar usuarios de los CAISS que avanzan hacia el área de consultas tratando de identificar cuál es su mesa y que comprueban finalmente, ante las dificultades que encuentran, que es el propio funcionario el que les ha de llamar personalmente instándoles a acercarse al puesto que les corresponde y, acto seguido, a sentarse.

Las diferentes expresiones gestuales empleadas por los ciudadanos a la hora de acercarse a la mesa, una vez que ésta ha sido correctamente localizada, conectan esta primera etapa de aproximación con una segunda etapa en la cual da comienzo la interacción puramente verbal con el funcionario. Así, si bien destaca notablemente el número elevado de ciudadanos que se dirigen rápidamente a las mesas y a los funcionarios, dando inicio a la comunicación verbal antes incluso de llegar a sentarse, también, aunque en menor medida, observamos el caso contrario: individuos que necesitan de la autorización expresa del funcionario para tomar asiento y así dar comienzo a la interacción verbal. Este segundo caso puede responder a determinados perfiles sociales (personas de edad avanzada que buscan la invitación formal del funcionario para iniciar la comunicación, o bien individuos que muestran ciertos miedos o falta de confianza en la institución) y además puede comenzar a reflejar el posicionamiento de los ciudadanos ante los derechos que se reconocerán o negociarán, acto seguido, a través del proceso de interacción con los funcionarios.

Una vez sentados, gesto con el que ambas partes (ciudadano y funcionario) aseguran la apertura del canal de comunicación, es posible registrar determinados datos de contexto que influyen en la interacción, como pueden ser determinadas distancias entre los interlocutores que se mantienen o alteran a lo largo de la comunicación según una serie de consideraciones sociales. Así, si bien a lo largo de toda la interacción en un gran número de casos se mantiene una cierta distancia social (sin contacto físico y con el mobiliario de oficina como mediador y separador de las partes), también se observan ocasiones en las que esa distancia estándar aumenta o disminuye. En el primer caso, menos frecuente, el ciudadano se aleja de la mesa y del funcionario. Dicha distancia se mantiene a lo largo de la interacción. En el segundo caso,

la distancia se reduce en diferentes momentos del intercambio comunicativo. Así, en algunas ocasiones la distancia entre funcionario y usuario queda modificada desde el inicio por el ciudadano al acercar la silla y su propio cuerpo a la mesa. En otros casos, el acercamiento al funcionario sucede en medio de la interacción, normalmente ligado a la exposición sucinta de una demanda o a algún tipo de añadido de información de índole personal.

En todos los casos la modificación de las distancias se lleva a cabo por los usuarios, permaneciendo estable la posición del funcionario quien, respecto al ciudadano, sólo modifica su lugar en el momento de realizar alguna gestión que implique un desplazamiento (realizar fotocopias, o alguna consulta a otro compañero). Esta cuestión guarda estrecha relación con el planteamiento de las demandas, ya que los diferentes usos del lenguaje verbal y no verbal acompañan a las distancias (personal, social o pública) que ponen en práctica los individuos. Así, es común observar cómo aquellos sujetos que en un primer momento se aproximan a la mesa y al funcionario, reduciendo la distancia social habitual a una más personal, exponen su demanda rápidamente utilizando para ello un tono más asertivo y enfático. En cambio, aquellos que se alejan de la mesa aumentan su distancia física y con ello su distancia simbólica, diferenciándose de modo claro del resto de usuarios y de funcionarios. A menudo, estos individuos utilizan un tono más suave e imperativo que el resto.

Interacción comunicativa

Tras todos estos elementos de aproximación gestual y no verbal (elementos conscientes o inconscientes) da comienzo la comunicación verbal, resultando ésta la etapa más variada de todas las que componen el ritual de acceso y presencia en los CAISS.

La identificación mutua de la apertura del canal de comunicación (y, por tanto, de la viabilidad del inicio de la comunicación meramente verbal) que, como veremos en el examen de casos observados, tradicionalmente se asocia al empleo, en turnos consecutivos, de saludos o frases de conveniencia, tan solo es una de las opciones posibles. De este modo, un número significativo de usuarios emplea otras fórmulas para señalar la apertura del canal y dar inicio a la interacción. En este sentido, el mismo hecho de tomar asiento sirve a algunos individuos como punto de inicio, exponiendo directamente su demanda, obviando así cualquier tipo de introducción o explicación. En otros casos, cuyo representatividad es significativamente baja,

los usuarios no emiten señal alguna de apertura de canal, siendo el funcionario quien emplea una frase introductoria dando pie al inicio de la comunicación.

Las fórmulas empleadas en la apertura del canal comunicativo se vacían de significado formal, observando así un elevado componente simbólico. Éste se mantiene a lo largo de la interacción, materializándose en un conjunto de pequeños gestos tales como la firma de documentos o la ratificación formal y administrativa de los mismos por parte del funcionario. De este modo, la comunicación ritual se desarrolla imbricada en un conjunto de prácticas simbólicas que acompañan a los ciudadanos a lo largo de la interacción. En este sentido, más allá de facilitar los elementos referenciales de apertura y cierre del canal, las fórmulas de saludo y el registro (más o menos formal) que empleamos en su reproducción, ofrecen información al otro interlocutor contribuyendo así a clarificar el entramado de roles y posiciones sociales. Vemos cómo el uso del tuteo, mayoritario en la actualidad, es sustituido por registros más formales dependiendo de los interlocutores, requiriendo un registro más formal personas de edad más avanzada, las cuales tienden a suavizar éste con el uso de expresiones coloquiales.

Inmediatamente después del intercambio de saludos, los ciudadanos presentan el motivo de su consulta. Sin embargo, éste no siempre queda claro, pues el descubrimiento de los motivos o de las demandas depende, en gran medida, de la capacidad de observación del funcionario para poder dar respuesta a lo que se le está presentado. En buena medida esto responde a la variedad de situaciones y posiciones sociales que ocupan los usuarios. En este sentido, resulta evidente la heterogeneidad de las interpelaciones que los usuarios realizan de cara la institución, comunicaciones que no siempre saben o pueden enunciar en tanto que demandas claras, ajustadas a las prestaciones, retribuciones o servicios que presta un CAISS. Así, si bien una parte de usuarios, con mayor o menor claridad expositiva, articula demandas claras, utilizando registros prácticos y directos, habrá un porcentaje significativo de usuarios carente de tales habilidades sociales para expresar necesidades o carencias concretas que los funcionarios, en cierto modo, traducen en prestaciones particulares. En estos casos, estaremos más cerca de los registros discursivos descriptivos y de súplica. Incluso hallaremos un tercer grupo, si bien más común en una segunda visita, que no emite interpelación alguna, presentando la documentación requerida a la espera de una indicación del funcionario que inicie la comunicación. En este caso, la descripción de la situación queda remitida al contenido de los documentos aportados.

Las tres posibilidades enunciadas se corresponden con estrategias justificativas para tratar de dotar de coherencia interna a cada discurso. Así, vemos de qué manera las diferentes herramientas que conforman lo que hemos denominado “máxima de veracidad” se emplean cotidianamente con el objetivo, en gran medida inconsciente, de apuntalar el proceso de comunicación. Muletillas, expresiones irónicas y polifonías de autoridad como citas o fuentes de terceros son utilizadas comúnmente en la interacción. Igualmente el contenido del discurso se ve afectado por estas máximas de forma diferencial según las capacidades discursivas de los ciudadanos o la posesión de herramientas sociales y comunicativas. De este modo, elementos constitutivos de la “máxima de contenido”, como son, por ejemplo, los añadidos de información, aparecen continuamente en el discurso de aquellos usuarios con más dificultades para elevar una demanda articulada como tal, tratando de complementar su falta de herramientas lingüísticas con descripciones de datos que hagan más clara a ojos del funcionario la naturaleza de su necesidad, empleando así registros discursivos descriptivos o de súplica. Estos añadidos, por el contrario, son poco habituales en el discurso de aquellos individuos capaces de articular con claridad una demanda, que emplearán, sin ninguna dificultad, registros discursivos directos y prácticos.

Más allá de las habilidades y aptitudes para expresar una determinada petición, la barrera del idioma se impone como uno de los elementos que de forma más clara obstaculiza la comunicación de las poblaciones de origen extranjero. En este sentido, dependiendo del grado de manejo del idioma, los añadidos de información pueden llegar a resultar poco operativos, observando casos de completo silencio en los que la interacción se limita a un intercambio cíclico de papeles y al uso continuo de diferenciadores de carácter no verbal como única herramienta clarificadora. Es en estos casos en los que la posible interpretación discrecional del funcionario cumplirá una función esencial, al interpretar los gestos de asentimiento ante las preguntas que efectúa como señales para poder continuar con la interacción y resolver así la consulta.

Como característica de la estructura conversacional, es preciso señalar la relevancia de los mecanismos de control del flujo de la información. Así, el intercambio de información se articula en la práctica totalidad de los casos mediante el respeto de una serie de turnos de palabra, produciéndose escasos solapamientos y cacofonías. El uso de las cualidades primarias de la voz: tono, ritmo e intensidad, sirve para modular la comunicación y el cambio de turno. Éstas se apoyan en modalizadores y oraciones interrogativas. De este modo, se

observa de qué manera el cambio de turno en la conversación casi siempre va precedido de algún tipo de pregunta o demanda de información. Asimismo se comprueba cómo aquellos cambios de turno que comprenden algún tipo de silencio, generalmente cuando el funcionario realiza alguna operación en el ordenador o en el entorno de la oficina (por ejemplo, hacer unas fotocopias o recoger un texto impreso) son peor soportados que el resto, generando una nueva serie de reacciones en los usuarios. Así, se observa un aumento del movimiento corporal y del uso de lenguajes gestuales. Además, en aquellos casos en que el usuario se presenta acompañado de un tercero, el silencio tiende a romperse por la conversación de ambos, si bien siempre en un tono relativamente bajo e íntimo.

El silencio no es el único elemento difícil de manejar en el transcurso del ritual. En un proceso de comunicación tan formalizado, todos los elementos formales que impliquen cierto grado de ruptura o divergencia respecto a un estándar causan incomodidad y desagrado. Así, se observa cómo los funcionarios se encuentran ante un desafío que les genera notables dificultades de gestión de la comunicación a la hora de manejar aquellas cuestiones ligadas de forma inequívoca a la emotividad. Diferenciadores como las lágrimas o el llanto provocan reacciones defensivas reflejadas en la postura corporal, el alejamiento físico del usuario o, en última instancia, el abandono del puesto y la posterior consulta con otro funcionario. Sin llegar a esos extremos, paradójicamente, aquellas demandas más acuciantes cargadas de gran emotividad son peor recibidas y tendrán más dificultades para quedar resueltas, exigiendo de los funcionarios una mayor implicación emocional unida a su trabajo profesional.

Tal como hemos visto en la descripción anterior, en cuanto que interacción comunicativa, la apertura del canal mayoritariamente va asociada al intercambio en turnos consecutivos de saludos o frases de conveniencia. De carácter simbólico, “*buenos días*”, “*hola*”, o “*buenas*” son las más usadas por ciudadanos y funcionarios. Éstas se vacían de significado objetivo, cuestión que resulta claramente observable ante el empleo, generalmente por parte de los funcionarios, de otra serie de introductores como “*hola*”, “*qué tal*” o “*hola, qué hay*”, expresiones que no buscan una respuesta objetiva sino solamente marcar simbólicamente la apertura e inicio de la interacción verbal.

Veamos la siguiente observación⁸:

8 Jueves 29 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel. C: Ciudadano (Varón, joven, extranjero). F: Funcionario (Varón, joven, español).

C: *Hola.*

F: *Hola, qué hay, buenos días.*

C: *Vengo para presentar hijo a cargo. Me enviaron esta carta, pero no me han pagado.*

Comprobamos que el intercambio de saludos sirve como pasaje introductorio, de inicio y toma de contacto, cuya función consiste en asegurar por parte de los interlocutores la atención del otro, vaciándose así de contenido expresiones que distan de ser utilizadas en su sentido objetivo. De este modo, ante las palabras del funcionario, el usuario no responde, en tanto que actor en la interacción, elaborando un discurso extenso de carácter familiar, sino que más bien recoge la señal de apertura y pasa al siguiente nivel de la interacción elevando así su demanda. Igualmente sucede cuando la introducción pesa sobre el usuario:

C: *Buenos días. En lo de pensión, me han mandado la carta. Todo bien, pero no han incluido a mi esposa.*

F: *A ver, ¿su mujer no trabaja, no tiene ingresos?*⁹

El carácter funcional de los saludos formales, más allá del significado que puede tener en la vida cotidiana, se observa igualmente en aquellos casos en los que la reciprocidad del intercambio se rompe. Así observamos con mayor certeza el carácter simbólico de estas presentaciones, cuya ausencia no implica en grado alguno la interrupción de la interacción. En este sentido, la señal de apertura del canal utilizada por los usuarios difiere, cohesionándose la aproximación y la interacción, dotando al hecho de tomar asiento ante el funcionario de nuevas funciones y significados simbólicos. De este modo, la interpelación del usuario se funde con la aproximación y la apertura del canal verbal¹⁰:

F: *Hola, buenos días.*

C: *Mandaron ayer la carta esta y tengo que ...* (le entrega la carta al funcionario, quien la recoge y se levanta).

9 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, pensionista, español. F: Mujer, mediana edad, española.

10 Jueves 29 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel. C: Mujer, mediana edad, española. F: Varón, joven, español.

En este sentido, algo similar ocurre en aquellos casos en los que el usuario inicia la conversación sin necesidad de significar de forma especial la apertura del canal. Sin embargo, y a diferencia de la observación anterior, el funcionario no emite señal alguna. Esta particularidad se debe a la fusión completa de ambas fases y especialmente al inicio de la conversación por parte del ciudadano quien, generalmente, comienza su interpelación antes de tomar asiento. En estos casos, el establecimiento de contacto visual es primordial, funcionando como un mecanismo de reconocimiento mutuo y de llamada de atención.

(Llega acompañado de un varón joven extranjero. Ambos aproximan las sillas a la mesa, manteniendo contacto visual con la funcionaria. Antes de sentarse comienza a hablar).

C: *Para hacerle la seguridad social a él. En la mía.*

F: *¿Qué parentesco tiene usted con él? (mira al chico, mientras).*

C: *Yo estoy de pareja de hecho con su madre¹¹.*

(Llega sola, se sienta y mira directamente a la funcionaria. Le entrega el DNI).

C: *Vengo a solicitar la tarjeta sanitaria europea para mi hija: Irene SanRomán.*

F: *Ahora las mandamos a casa¹².*

(Llega sola, agitada, mira fijamente a la funcionaria, utiliza un tono agresivo acompañado de una gestualidad llamativa).

C: *Pedí un certificado para mi madre. Para el bono social de la luz, pero me dijeron que éste no es el certificado. Vine y me dieron el mismo. Me gustaría saber qué pasa.*

F: (En un tono calmado, sin responder a su agresividad) *¿Cobra el mínimo?¹³.*

Estos tres casos ilustran de forma clara lo anteriormente señalado, si bien presentan

11 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, joven, español. F: Mujer, mediana edad, española.

12 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, mediana edad, española. F: Mujer, mediana edad, española.

13 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, mediana edad, española. F: Mujer, mediana edad, española.

algunos matices que hemos de tomar en consideración. Más allá de sus características comunes, muestran diferentes modos de elevar una demanda. Así, si bien en el primer caso, el funcionario ha de complementar la información de la que dispone con una serie de preguntas, en el segundo, el usuario expone de forma clara desde un comienzo aquello que busca, ajustándolo directamente a una prestación tramitada en un CAISS y, por tanto, empleando un registro ciertamente práctico. Por el contrario, en el tercer caso, si bien observamos cómo la demanda resulta clara, su codificación en términos de prestaciones sociales ha de ser trabajada por el funcionario, entendiendo que detrás de la solicitud existe el empleo de registros discursivos de súplica.

En este sentido, comprobamos la creciente diversidad de formas empleadas por el conjunto de ciudadanos a la hora de elaborar y dirigir peticiones institucionales. Es preciso, por tanto, abordar de forma concisa las variantes con las que nos hemos encontrado a lo largo de la investigación. Así, debemos tomar en consideración las diferencias existentes entre necesidad y demanda, ya que constituyen los dos ejes centrales en torno a los que se articulan las interpelaciones que estamos analizando.

Veamos, a través de ejemplos, cómo definimos nuestras necesidades:

F: *Aquí, señora, aquí.*

C: *Es que no se ve nada, no se aclara una. Me han dicho que tengo que cambiar el carnet de médico cada año, porque no tengo dinero, no tengo na, y ahora es cada año.*

F: (frunce el ceño) *Eso te lo tiene que hacer ellos, nosotros no podemos hacerle nada. Se lo tienen que ponérselo ellos*¹⁴.

Veremos que, valorándose como necesaria una presentación en torno a registros de súplica, cada ciudadano construye su propia narrativa exteriorizando aquellas cuestiones que considera más acuciantes, esperando encontrar una respuesta institucional que atenúe su situación.

Acompañante: *Buenos días. Le han dado de baja del número de la cartilla. Cómo si no*

¹⁴ Jueves 29 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel. C: Mujer, mediana edad, española. F: Varón, joven, español.

existiera. Le han dado de baja unos números y le ha tocado a ella.

F: Usted tiene una pensión pero a efectos de vida laboral le han dado de baja. Deme el DNI¹⁵.

En este sentido, el CAISS funciona como punto de acceso institucional, lugar al que acudir en busca de ayuda a la hora de solucionar una carencia. Así, los usuarios plantean su situación esperando recibir indicaciones de servicios o prestaciones que mitiguen su estado.

C: Hola. Buenos días.

F: Dígame.

C: Me han mandado una carta de mi hija. Para una discapacidad. Y a ver si puedo cobrar algo¹⁶.

Sin embargo, más allá de la búsqueda de una determinada prestación social que alivie una situación de necesidad, destaca la visibilidad de la petición de información que lleva aparejada, si bien de manera más o menos oculta, una situación carencial.

(Llega sola, se acomoda en la silla, me mira a mí, yo miro a la funcionaria, entonces se dirige a la funcionaria).

C: Hemos recibido esta carta y no lo entendemos muy bien.

(Le entrega la carta a la funcionaria. La lee).

F: Cobra una nueva pensión¹⁷.

(Habla ella a lo largo de toda la conversación. Sin embargo, él señala aquellas cuestiones relevantes que ha de comentar. Ambos aproximan las sillas a la mesa y mantienen contacto visual).

15 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, pensionista, española y acompañada de su hermana. F: Mujer, mediana edad, española.

16 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, joven, española. F: Mujer, mediana edad, española.

17 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, mediana edad, española. F: Mujer, mediana edad, española.

F: *Hola, buenos días.*

C: *Buenos días, veníamos que nos han dado esta carta, bueno dos cartas, un certificado. A ver qué es.*

F: *Me dejan sus DNI¹⁸.*

Así, un gran número de interpelaciones de los ciudadanos que acuden a los CAISS tienen como objeto recabar información, conocimiento necesario para poder apuntalar su discurso y elevar una demanda más concreta ante la institución.

Podemos definir demanda como necesidad experimentada y expresada en algún servicio, cuestión que, dependiendo del grado de formación, información y habilidades sociales de cada individuo, se formula de formas también diversas. Asimismo, cabe señalar como fundamental el papel que realizan en este proceso los propios funcionarios, los cuales, con sus conocimientos y experiencia, han de encauzar las solicitudes de los usuarios clasificándolas en tanto prestaciones gestionadas por un CAISS.

F: *Buenos días.*

C: *Buenos días. Mire yo solicite esta pensión pero me han dicho que tengo que solicitar una pensión complementaria.*

F: *¿Compensatoria?¹⁹.*

C: *Hola señora.*

F: *Hola.*

C: *Quiero preguntarle para coger esta de dinero para niños.*

F: *Hijo a cargo²⁰.*

En este sentido, las estrategias utilizadas son múltiples, destacando la búsqueda de

18 Viernes 30 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Matrimonio, pensionistas, españoles. F: Mujer, mediana edad, española.

19 Lunes 19 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel. C: Varón, jubilado, español. F: Mujer, mediana edad, española.

20 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, mediana edad, extranjero. F: Mujer, mediana edad, española.

añadidos de información clarificadora mediante la realización de preguntas directas. Esta técnica se complementa con los conocimientos acumulados durante años de experiencia profesional y, en gran medida, con la consulta telemática del expediente generado en anteriores visitas del usuario. En cambio, emplear algunos de estos recursos se vuelve imposible ante una primera visita. En estos casos, la destreza del funcionario y, ante todo, su experiencia constituyen los elementos claves que posibilitan la atenuación de la necesidad, y por ende, la gestión positiva de la demanda.

F: *Hola.*

C: *Buenos días, vengo a solicitar una pensión de viudedad.*

F: *¿Trae el certificado de defunción, el libro de familia, los DNI, y la solicitud?*

C: *No (Asustada).*

F: *¿Es la primera vez que viene?*

C: *Sí.*

F: *Vale*²¹.

A estas dificultades observadas en el transcurso de la interacción ha de añadirse la problemática del idioma, referida ante todo a la atención de poblaciones de origen inmigrante, que, en un número significativo de los casos, envuelve el contexto de la interacción desplazando o dificultando notablemente el acceso al núcleo central de la demanda. En estos casos, la gestión de la comunicación resultará aún más importante antes de llegar a una resolución satisfactoria.

C: *Hola, buenos días.*

F: *Hola, buenos días.*

C: *Por favor quería Mustafa cobrar la prestación social.*

F: *Pero, ¿quién es el padre? ¿usted?*

C: *(Asiente con la cabeza)*

21 Viernes 30 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, pensionista, española. F: Mujer, mediana edad, española.

F: *Deme su tarjeta.* (El ciudadano se la da)

F: *Pero, ¿no ha cobrado?*

C: *Unos cobraron y otros no* (refiriéndose a la ayuda que recibe por cada uno de sus hijos)²².

En algunos casos, la capacidad para comunicarse resulta disminuida de manera evidente, siendo necesaria la intervención de una tercera persona, un mediador, un amigo o un familiar, que facilite la comunicación entre usuario y funcionario, solventando en la medida de lo posible las dificultades idiomáticas.

(Llega solo, desorientado busca la mesa que le corresponde, mira continuamente a su alrededor)

C: *No sale nada.*

F: *¿Estamos hablando de hijo a cargo?*

C: *Primer mes.*

F: *¿Le pagaron en enero y ahora no?*

C: *Minusvalía.*

(Entrega la identificación del niño más una serie de documentación. La funcionaria no hace ademán de recogerla. El hombre se inclina hacia delante, empujando los papeles hacia la funcionaria).

F: *Dame tu carnet.*

C: *¿Qué ?* (mira alrededor).

F: *Tu NIE.*

C: *¿Qué?*

F: *Permiso de residencia.*

(Llega un acompañante – varón, marroquí, mediada edad – con prisa, se sienta a su lado).

F: *¿Usted habla un poco mejor español?*

(El acompañante asiente con la cabeza. La funcionaria suspira. Ambos usuarios intercambian

²² Miércoles 28 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, mediana edad, extranjero. F: Mujer, mediana edad, española.

unas pocas palabras en árabe. El usuario principal le entrega su NIE a la funcionaria).

C_{principal}: (en árabe a su acompañante) *¿qué sucede?*

C_{acompañante}: (le contesta): *Miran lo del banco.*

F: *Se lo han enviado.*

C_{acompañante}: *¿Sabe quién es el titular de la cuenta?*

F: *No puedo saberlo. Eso tiene que saberlo él. Tiene que ir al banco a ver qué pasa, por qué no le ha llegado. Si está cancelado o debe algo. ¿Le han ingresado en enero?*

C_{acompañante}: *Sí.*

(El usuario principal le interrumpe con un gesto, intercambian unas palabras en árabe. Se levantan. La funcionaria echa hacia atrás su silla y se gira cara el ordenador).

C_{acompañante}: *Hasta luego*²³.

El objetivo que hay detrás de todos estos procesos comunicativos es el de alcanzar una fórmula óptima de comunicación en la que la demanda pueda gestionarse, siempre en el contexto de una interacción en el CAISS. Hemos visto de qué manera el desarrollo de la comunicación pasa por diferentes niveles, siendo esencial para mitigar con éxito una situación de carencia, la capacidad para verbalizar una determinada necesidad y elevar así una demanda. Sin embargo, este proceso implica tomar conciencia de la propia situación, gestionar los medios disponibles, y contar con las habilidades sociales y lingüísticas necesarias para elevar una demanda ante la institución. En este contexto, cuando en el transcurso de este proceso falla algún elemento y la necesidad no cobra cuerpo en forma de demanda, aparece lo que hemos denominado el registro de súplica.

Ligada a estados de gran emotividad, la súplica busca encontrar una respuesta a situaciones de necesidad, incapacidad, o falta de habilidades para llevar a cabo tanto la petición en sí, como las medidas propuestas como solución:

C_{principal}: *¿Algo nuevo?*

F: *Tiene que ir a la Tesorería. No podemos hacer ese cambio. Le voy a dar una nota y un*

23 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, mediana edad, extranjero. F: Mujer, mediana edad, española.

certificado.

C_{principal}: (Nerviosa. Mira a su hermana mientras la funcionaria se levanta para recoger los papeles de la impresora) *¡Ay Dios mío!*

F: *Esto es para la Tesorería y esto para el ambulatorio (le entrega los papeles).*

C_{principal}: *Yo ya soy mayor y andar de aquí para allá, ya no puedo. ¡Ay Dios mío!*

F: *Yo lo entiendo, pero no puedo hacerlo aquí. Se lo facilito lo que puedo.*

C_{principal}: (Se inclina hacia la mesa) *Y yo agradecida. (Vuelve a apoyar la espalda en el respaldo de la silla) ¡Llegar a estas edades!*

F: *Si no llegamos mal, y si llegamos también. (Dirigiéndose a la hermana) Tiene que ir a la Avenida de la Albufera, 41.*

C_{principal}: *Toda nuestra vida en Madrid y no sabemos donde está la Puerta del Sol.*

F: *Hay que moverse más.*

C_{principal}: *Ayer me caí²⁴.*

O bien, la súplica puede aparecer o hacerse necesaria ante la incapacidad de dar respuesta a una situación acuciante, de imprescindible respuesta para el ciudadano que la formula:

F: *Pero tu madre no puede incluir a nadie. No cotiza, no cobra paro, no es pensionista. Ella tiene asistencia sanitaria para personas sin recursos. Tú tienes que hacer lo mismo.*

C: (Molesto). *Pero para que me atiendan en el médico ¿qué tengo que hacer?*

F: *No lo sé muy bien.*

C: (Subiendo la voz). *Entonces, ¿qué hago?²⁵.*

La dificultad inherente a esta fórmula de comunicación se ve agravada en situaciones de emotividad evidente, en las que los usuarios muestran de forma clara su vulnerabilidad. En estas ocasiones, la interacción comunicativa se ve amenazada, ya no sólo por las cuestiones

24 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, pensionista, española. F: Mujer, mediana edad, española.

25 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, joven, español. F: Mujer, mediana edad, española.

anteriormente tratadas, sino que también y, especialmente, por la historia personal, la carga de sentimientos y malestar que cada usuario acarrea consigo a cualquier oficina de la Administración y, en el caso que nos ocupa, al CAISS.

C: *Buenos días, es que mi mujer está en prisión por una pena de ... y le mandan allí los “puntos” (la prestación por hijo a cargo). Y no se los han dado.*

F: (Frunce el ceño) *A ver. ¿Siempre se los han pagado bien hasta ahora?*

C: *Sí, la pasada vez en la prisión de Aranjuez.*

F: (Consulta el ordenador) *Tenemos aquí una cuenta. En principio el pago está mandado a una cuenta del BSCH.*

C: *Ya en Aranjuez, para que nos lo metan en la cartilla.*

F: *Así que el domicilio ya no es ese.*

C: *No claro, ahora está en otra.*

F: *Pero el cambio, claro, ha de firmarlo ella.*

C: *Pero que a ella le han dado una paliza y no se puede mover. Tengo una autorización.*

F: *A ver. Lo tiene que firmar ella que es la titular. Lo traes tu, pero lo firma ella²⁶.*

C: *Hola, buenos días. Vengo a ver si pueden ayudarme (lágrimas en los ojos), porque vengo del banco y no me han pagado y los de la mutua y el INEM dicen que ya no y que venga aquí, que tengo que venir aquí.*

F: *¿Lleva mucho de baja?*

C: *Sí, ya llevo y he pasado un tribunal y todo.*

F: *A ver qué hacemos.*

C: *Es que tengo que pagar el alquiler y todo lo demás. He llamado por teléfono y me han dicho que ustedes tienen que arreglarlo.*

F: (Incapaz de mirar al usuario, se levanta y llama a su Jefe. Desde ese momento permanecerá alejada físicamente del usuario). *El caso es que no le han pagado nadie.*

J: *¿Y cuándo se canceló el expediente?*

26 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, joven, español. F: Mujer, mediana edad, española.

C: *El 14 de junio o así.*

J: *Esto está en revisiones y son ellos los que tienen que resolver. Hable con la mutua.*

C: (Con la voz entrecortada, conteniendo el llanto) *Ya he hablado y me han mandado aquí.*

F: *Es que no se puede venir a estas horas con estos problemas. Ha llegado usted muy tarde (13:43) ha llegado usted muy tarde, hoy. Llame a la empresa, para ver quién le estaba pagando.*

C: *Se van pasando la pelota. Te encuentras indefenso. Estuve esperando al principio.*

F: *La mutua le tiene que pagar, a no ser que lleve más de 18 meses.*

C: *Ahora no lo sé.*

F: *¿Cómo que no lo sabe?*

C: *Tuve un ictus, me cuesta recordar algunas cosas, de la memoria. Tienen que ayudarme²⁷.*

Independientemente del cariz que tome la interacción, del modo en que se expresen las situaciones de carencia, en cada uno de los casos observados vemos diversos mecanismos de justificación del discurso.

La “máxima de veracidad”, cuyas principales herramientas constituyen uno de los pilares esenciales sobre los que descansa la legitimación del discurso, supone una de las herramientas más utilizadas. Los recursos de adulación y exageración apuntalan el discurso de aquellos ciudadanos que, bien sea para introducir preguntas delicadas, bien por inseguridad, desconocimiento o temor, a la hora de construir un discurso se valen de una serie de expresiones que suavizan sus demandas otorgando así al funcionario un papel clave en la gestión del proceso de comunicación.

C: *Buenos días.*

F: *Buenos días.*

C: *Vamos a ver, yo voy a cumplir 62 años y tengo que jubilarme. Creo que está todo en regla tengo todos los papeles, estuve cotizando 27 años...*

F: *¿Usted lo que quiere es jubilarse ya, anticipadamente?*

²⁷ Viernes 30 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, mediana edad, español. F: Mujer, mediana edad, española. J: Jefe (Varón, mediana edad, español).

C: *Y usted podría decirme, dirá que es una pregunta estúpida, ¿Cuánto me quedaría?²⁸.*

Junto con estos recursos, en el marco de la “máxima de veracidad”, nos encontramos también con cuestiones relacionadas con la “polifonía”, es decir, con la aparición en el discurso de más de una voz, normalmente de modo simbólico, presente en el uso de citas y referencias de autoridad.

U: *Buenos días, vengo por la pensión que cobro y luego por esta ayuda que hay de 50 euros que incrementa la pensión.*

F: *¿De 50 euros?*

U: *Sí, un incremento. Me lo ha dicho mi prima que es la que sabe²⁹.*

Esta “polifonía” también se da en el plano del discurso en aquellas interacciones en las que un mediador, amigo o familiar, habla en nombre del usuario principal:

(Llega acompañada de su nuera quien mantiene el peso de la conversación, se sienta mientras su suegra permanece de pie. El funcionario las mira frunciendo el ceño).

C1: *Yo me voy a sentar también.*

F: *Me parece bien.*

C2: *Es mi suegra, la consulta es para ella. Es que ha fallecido mi suegro y ahora con la tarjeta sanitaria cómo hacemos.*

F: *¿Ella es pensionista?*

C2: *Sí, ella cobra una pensión³⁰.*

Ocurre lo mismo en los casos en que, a pesar de interactuar con el funcionario en solitario, el usuario trae consigo instrucciones o recomendaciones de terceros, viéndose así

28 Jueves 22 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, 61 años, española. F: Varón, mediana edad, español.

29 Jueves 29 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel. C: Mujer, pensionista, española. F: Varón, joven, español.

30 Jueves 29 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel. C1: Mujer, pensionista, española. C2: Mujer, mediana edad, española. F: Varón, joven, español.

afectado su discurso. Tal es el caso de aquellos individuos que traen consigo, apuntado por terceros, qué es lo que han de decir o hacer, o bien, el caso de usuarios que representan a otros ciudadanos realizando sus trámites por ellos.

(Llega sola, trae en un papel lo que tiene que decir, lo lee ante la funcionaria quien lo recoge y lo vuelve a leer).

C: *Tengo que hacer la renovación de la tarjeta sanitaria.*

F: (Después de leer el papel que trae escrito) *A ver, dame los papeles*³¹.

Estos aspectos que componen la “máxima de veracidad” no tienen por qué aparecer aislados, sino que más bien tienden a combinarse apareciendo repetidas veces a lo largo del discurso, dotando de entidad y coherencia al mismo en la representación personal que llevamos a cabo ante la institución. Así, vemos por ejemplo el siguiente caso en el que, junto a la “polifonía” de voces, se observan recursos de autoridad y, en cierto modo, algunas modalidades de “mentira” social:

(Llega acompañada de su hijo, él mantiene el peso de la conversación, cuando realiza una pregunta relevante, especialmente aquellas relacionadas con dinero, la mujer le aprieta el antebrazo con su mano sin mirarlo, manteniendo la vista fija en el funcionario).

C: *Buenos días. Quería información, sobre la resolución ésta, creo que tengo mucha más base que este dinero.*

F: *Es una de viudedad, la base reguladora es del día que se jubiló. El porcentaje es lo que estipula la ley. Esta bien, es la base más la revalorizaciones.*

(La mujer se ruboriza, y afirma: *si no hay más, no hay más. Es que mi hijo quería quedarse tranquilo*)³².

Esta clase de recursos también son empleados por los funcionarios los cuales, a diferencia de los ciudadanos, sí utilizan más unos recursos que otros. En concreto, en el marco

31 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, joven, extranjera. F: Mujer, mediana edad, española.

32 Jueves 29 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel. C: Mujer, pensionista, española. F: Varón, joven, español.

de la “máxima de veracidad”, las herramientas de autoridad expresadas en forma de tautología constituyen el recurso más utilizado. Asimismo, se observa una muy frecuente función defensiva y de cierre, apareciendo en el discurso tras el fracaso de las oraciones explicativas en un intento de finalizar la interacción y dar paso al turno de otro usuario.

F: *No se lo van a tener en cuenta por el desempleo.*

C: (Con un tono duro) *¡Es una faena!*

F: *La Ley es la Ley. Nosotros no podemos hacer nada*³³.

Junto con los elementos que componen la “máxima de veracidad”, aparecen otros recursos en la comunicación. En cuanto a la “máxima de contenido”, observamos la gran heterogeneidad de formas comunicativas que se dan en la interacción. Desde el silencio extremo, en el que el curso de la interacción se reduce a un intercambio de documentos, hasta la saturación informativa en la que se aprecian numerosos añadidos de información. Éstos aparecen en momentos clave de la interacción, bien en el planteamiento de la demanda, como herramienta de apoyo para aquellas personas con menos habilidades comunicativas, bien en el transcurso de la misma al ejecutar el funcionario algún tipo de trámite y producirse así una situación de silencio.

Sin embargo, tal como hemos visto, la aparente disparidad informativa se ve atravesada por un conjunto de normas y reglas, en gran medida tácitas, que procuran el correcto desarrollo ritual de la interacción. Es importante, en todo caso, tener en cuenta que dichos rituales están referidos, en todo caso, a prestaciones concretas. Por ello, veremos a continuación, cuáles son precisamente las principales prestaciones que dan lugar al conjunto de recursos y registros comunicativos que acabamos de analizar.

Formas de presentación y gestión cotidiana de prestaciones

A lo largo de las distintas sesiones de observación constatamos la repetición periódica

³³ Viernes 30 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, mediana edad, español. F: Mujer, mediana edad, española.

de demandas concretas de prestaciones o bien de presentaciones de problemas o situaciones concretas que habrán de traducirse en prestaciones. El origen de las demandas y las presentaciones puede ser, no obstante, bastante diverso: la aparición de un hecho inesperado que el ciudadano desconocía hasta poco tiempo antes de acudir a la oficina, hecho que motiva su presencia en el CAISS, la existencia de prejuicios hacía las Administraciones Públicas, o bien el desconocimiento o la confusión en torno a las prestaciones que se gestionan en las oficinas de la Seguridad Social, y en relación con las prestaciones de servicios más o menos cercanos e interrelacionados, como podría ser el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) en torno a las prestaciones por desempleo.

Esta diversidad, sin embargo, puede agruparse en torno a tres grandes grupos de temas recurrentes:

- Temas que se repiten en torno a las distintas prestaciones.
- Temas recurrentes en relación con los funcionarios.
- Temas relacionados con la Administración Pública en general, en tanto que cara visible del Estado.

Los pequeños cambios dentro de un trámite concreto, como puede ser la ampliación o disminución de un plazo, o la finalización del mismo de un modo distinto, como podría ser la entrega a domicilio del documento solicitado en lugar de la recogida en la oficina en el mismo momento de la gestión de dicho trámite, son desconocidos para la inmensa mayoría de los ciudadanos. Esto se debe, sin duda, a la inexistencia de canales de información externos a la propia oficina a la que se acude, o bien a la ineficacia de los mismos, que dé a conocer la existencia de estas pequeñas variaciones. Por ello, aquellos ciudadanos que conocen las modificaciones en los procedimientos suelen haber accedido a dicho conocimiento por fuentes externas, ya sea a través de internet (más propio de quien tiene acceso al mismo y se preocupa de buscar la información), ya sea a través de conocidos, amigos o familiares, experiencia mucho más habitual. Si bien es cierto que en las salas de espera existen carteles informativos con este tipo de información, no suele ser habitual prestarles atención, y además se trata de informaciones que se obtienen una vez en la oficina y al mismo tiempo que se va a consultar a los funcionarios, lo cual hace de las informaciones escritas presentes en el CAISS una fuente

secundaria, siempre por detrás de la consulta al funcionario. Veamos algunos ejemplos:

F: *Buenos días.*

C: *Venía a renovar la tarjeta.*

F: *Se envía a domicilio. Tarda 4, 5 días.*

C: *Sí, ya lo he visto. (En un cartel colocado en la sala de espera)*³⁴.

Esta situación la hemos podido observar al cambiar, entre la realización de nuestros distintos trabajos de campo, el procedimiento de gestión de las TSE, las cuales, desde marzo de 2010 han pasado a gestionarse por internet con entrega por correo, o mediante solicitud en la oficina pero sin entrega inmediata, como ocurría hasta entonces. Este cambio, lejos de ser un hecho meramente anecdótico ha supuesto un cambio organizativo que hemos podido corroborar en la comparación entre la investigación realizada en Guadalajara, donde el trámite de la TSE resultaba extremadamente sencillo, a la nueva situación en la que, en repetidas ocasiones, nos hemos encontrado ante complicaciones derivadas. En algunos casos, por la necesidad de actualizar los domicilios de los solicitantes y, en otros casos, porque existía la inercia de ir a solicitar la tarjeta con apenas un día de antelación, tiempo insuficiente, a partir de 2010, para que la tarjeta llegue a tiempo al domicilio del ciudadano.

C: *Vengo a solicitar la tarjeta sanitaria europea para mi hija, Irene SanRomán.*

F: *Ahora las mandamos a casa.*

C: *¿Y cuánto tarda? Se va a Italia.*

F: *Una semana.*

C: (molesta) *¿Y eso?*

F: *Todo lo que funciona bien lo cambian.*

C: *Ya, antes en el momento, vamos las dos veces que se la he hecho*³⁵.

34 Jueves 22 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, mediana edad, español. F: Varón, mediana edad, español.

35 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, mediana edad, española. F: Mujer, mediana edad, española.

La respuesta a la solicitud, mediante la expedición de un certificado provisional, implica mayores trámites que en el pasado.

C: *Mira, es que voy ir de viaje a, no sé si tengo derecho a lo del médico, a Malta.*

F: *Malta no sé si está dentro de la Comunidad. ¿Cuándo se va?*

C: *Me voy el lunes.*

F: *No sé si le va a llegar pero si quiere le doy un certificado provisional. (Imprime un certificado provisional así como una lista de países de la Unión Europea)³⁶.*

Sin embargo, sí que hay grandes cambios en la gestión de las prestaciones, es decir, los cambios producidos en la regulación de las mismas desde el ámbito legislativo, que gozan de un conocimiento mayor por parte de los ciudadanos. Esto se debe fundamentalmente a que se trata de informaciones canalizadas a través de los medios de comunicación, en mayor o menor medida dependiendo de la importancia del cambio y de la sensibilidad social que provoque la prestación concreta. Así, es en materia de pensiones de jubilación, tema muy sensible socialmente, en la que los ciudadanos suelen estar mucho más al corriente de los cambios producidos. Dicho conocimiento, aunque no sea exacto y absolutamente preciso, sí que demuestra una idea general acerca de que, al menos, algo ha cambiado.

C: *Buenos días.*

F: *Buenos días.*

C: *Yo venía a prejubilarme de los 60 años.*

F: *¿Prejubilación de los 60 años o jubilación parcial?*

C: *Yo vengo de esto que cambió la ley³⁷.*

Hay que tener en cuenta en esta comparación la relevancia social de unas prestaciones

36 Miércoles 28 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, mayor, española. F: Mujer, mediana edad, española.

37 Jueves 22 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, mayor, español. F: Varón, mediana edad, español.

frente a otras, especialmente en lo que se refiere al peso de cada una en la vida de los ciudadanos. De este modo, mientras que la TSE podría considerarse como un trámite menor y, por ejemplo, ante un viaje breve, prescindible, los temas de pensiones de jubilación resultan, claramente, de vital importancia para la subsistencia de las personas afectadas, además de constituir un derecho que se ha ganado a lo largo de toda la vida laboral y que hay razones obvias para reivindicarlo.

Destaca también la confusión que sufren ciertos ciudadanos a la hora de identificar qué trámites y prestaciones les corresponde gestionar en los CAISS y cuáles les corresponden a otros servicios públicos. Así, por una parte, algunos ciudadanos solicitan al funcionario del CAISS que realice trámites propios de otro servicio. Esta confusión se repite con servicios cercanos, como puede ser la Tesorería o la consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, en el caso de pensiones no contributivas, frente a las contributivas), así como con el Servicio Público de Empleo Estatal e incluso con la propia empresa en la que se trabaja.

C: Buenas.

F: Hola, buenos días.

C: Voy a trabajar en el extranjero y me han pedido varios formularios. El 203.

F: Ese es en Tesorería.

C: ¿Y el 201?

F: Ese lo hacen las empresas, tiene que cubrirlo tu empresa y entregarlo en tesorería.

C: Ah, vale, lo tiene que generar la empresa³⁸.

Lo comprobamos también en el siguiente ejemplo de duda sobre el servicio al que dirigirse:

U: Una consulta, ¿aquí se pide el dinero para los hijos menores de 18 años?

F: Sí, depende del dinero que cobraseis³⁹.

38 Jueves 29 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel. C: Varón, joven, español. F: Varón, joven, español.

39 Miércoles 28 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, joven, extranjera. F: Mujer, mediana edad,

En materia de incapacidad, puede ocurrir que algunos ciudadanos formulen o planteen a los funcionarios cuestiones propias de carácter laboral a las que el funcionario puede no saber responder. Al no saber responder a este tipo de preguntas, algún funcionario opta por dar una respuesta desde el desconocimiento facilitando, por tanto, una información errónea al ciudadano, aunque este caso resulta anecdótico. Ciertamente es que, en más de un caso, el ciudadano que formula la pregunta se encuentra en una situación irregular desde el punto de vista laboral.

C: Hola, buenos días, es para la tarjeta sanitaria para meter a mi marido y a mi hija.

F: Este es el papel, tienes que traer la residencia.

C: ¿Y tiene que venir mi marido? Él está trabajando y no puede.

F: ¿Pero trabaja?

U: Sí, pero en negro, no cotiza⁴⁰.

En cuanto a la relación con los funcionarios, cuando la visita a los CAISS por parte de los ciudadanos es reiterada a lo largo del tiempo puede llegar a establecerse por parte de ciertos usuarios una relación estrecha con un funcionario concreto, que excede de la mera cordialidad. Este comportamiento es más frecuente en entornos como Guadalajara y, en todas las oficinas, en personas de mayor edad o en aquellas que tienen que realizar trámites complejos que precisan de varias visitas a las oficinas de la Seguridad Social. De este modo, se establece una efímera relación de confianza especial por parte del usuario, provocando la idea o la creencia de que un determinado funcionario, al cual ya conoce previamente, va a resolver mejor su demanda o solicitud que el resto del personal de la oficina.

C: Buenos días.

F: Buenos días.

española.

40 Caso número 24 de 29 de julio de 2010. CAISS de Carabanchel, Madrid. U: Usuario (Mujer, joven, extranjera) F: Funcionario (Varón, joven, español).

C: *Es que he recibido un papel de Alemania y como me llevas tú todo.*

F: *A ver, déjeme ver.*

C: *Yo es que digo me llevo con este chico muy bien y prefiero que me lo lleve él.*

(...)

C: *Muy bien, ves aquí por lo menos te informan*⁴¹.

Es también un factor importante a tener en cuenta el hecho de que algunos ciudadanos, cuyas características más definitorias analizaremos en el siguiente epígrafe, utilizan a los funcionarios como puerta de entrada al sistema a la hora de expresar sus quejas o descontentos en relación con una determinada prestación o trámite o con sus requerimientos. De este modo, son habituales los comentarios sueltos en tono de queja realizados en medio de la tramitación normal de una prestación.

F: (Irritada) *A ver esto es con los parientes más próximos (le indica en un papel los documentos que ha de adjuntar con el trámite) Originales y copias.*

U: (Despectivo) *Bueno, mañana echar otro rato. Adiós*⁴².

No obstante, son muy puntuales los casos en los que el ciudadano toma un posicionamiento radical buscando responsabilizar directamente al funcionario de sus quejas en un contexto de confrontación.

U: *Pedí un certificado para mi madre para el bono social de la luz pero me dijeron que este no es el certificado. Vine y me dieron el mismo, me gustaría saber qué pasa.*

F (En un tono calmado, sin responder a su agresividad) *¿Cobra el mínimo?*

(...)

C: *¿Cuánto tardará? ¿Tres meses?* (Enfadada)

F: *Dos seguro.*

41 Caso número 33 de 22 de julio de 2010. CAISS de Vallecas, Madrid. U: Usuario (Varón, mayor, español) F: Funcionario (Varón, mediana edad, español).

42 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Varón, joven, español. F: Mujer, mediana edad, española.

C: *¿Y entonces?*

F: *Hable con el jefe a ver si le da un nuevo certificado. Esta gente es muy obtusa*
(Disculpándose)

C: (Aumenta el tono) *¡Es increíble! Quieren un nuevo certificado de la Seguridad Social. Lo he intentado por pasiva y por activa.* (En tono afirmativo) *Me puedes dar cita con alguien de arriba.*

F: *Sube directamente. Pregunta por el Jefe de Pensiones, en la primera planta.*

C: (Se levanta y se marcha)⁴³.

En cuanto a las imágenes que se demuestran hacia la Administración, aún son muchos los ciudadanos que acuden a solicitar una prestación con prejuicios como la “ineficacia de los funcionarios” o el “vuelva usted mañana”, dando lugar a sorpresas positivas cuando el trámite se realiza de manera satisfactoria en sólo una visita al CAISS, o bien cuando se gestiona en poco tiempo material.

C: *Bueno mira, yo estoy prejubilado entonces quería jubilarme a los 62.*

F: *¿Me deja usted el carné?*

(...)

C: *Le felicito por lo rápido que va esto, funciona bien*⁴⁴.

Veamos otro ejemplo en la siguiente observación:

F: *Buenos días.*

A: *Hola, buenos días. Necesitaba los papeles para la prestación de viudedad.*

(...)

U: *No se podía coger una la jubilación más grande. Toda la vida trabajando y mira lo que me*

43 Miércoles 21 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, mediana edad, española. F: Mujer, mediana edad, española.

44 Lunes 19 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel. C: Varón, mayor, español. F: Mujer, mediana edad, española.

queda de pensión. ¡Qué pena!

(...)

A: *“Pos” muchas gracias. Ha sido rápido*⁴⁵.

Estos son algunos de los temas que suelen aparecer en los discursos de manera reiterada a lo largo de nuestras observaciones. No obstante, la relevancia social de dichos temas depende de las características del entorno de la oficina y de los tiempos de la observación. Por ejemplo, la centralidad de la TSE en buena parte de nuestras observaciones se debe a la realización de los trabajos de campo en verano, período empleado con más frecuencia para la planificación y realización de viajes al extranjero con motivo de las vacaciones. Además, las condiciones de las oficinas determinan la frecuencia de los temas: así, en unos casos comprobamos el predominio de consultas relativas a las pensiones de jubilación, viudedad y, en términos generales, prestaciones propias de personas de mayor edad. En cambio, en otros casos, hemos observado mayor variedad de demandas. Veremos a continuación, de qué manera la expresión de las mismas da cuenta de la manera en que los ciudadanos, individualmente y dentro de dichas interacciones, se posicionan, no sólo ante el desarrollo de los procedimientos, sino también ante sus propios derechos económicos y sociales y la manera de ejercerlos.

45 Jueves 22 de julio de 2010, CAISS de Vallecas. C: Mujer, mayor, española. A: acompañante (Mujer, mediana edad, española). F: Varón, mediana edad, español.

4. ANÁLISIS DE INTERACCIONES (2): CONOCIMIENTO Y CONCIENCIA DE DERECHOS

Producción de categorías de públicos

El examen de las distintas formas de comunicación entre ciudadanos y funcionarios nos permite avanzar en nuestra reflexión y analizar, por una parte, los procesos de categorización que se producen en la práctica cotidiana y, por otra, los diversos posicionamientos ante los derechos sociales que muestran la heterogeneidad y diversidad de los ciudadanos que acuden a los CAISS y, pretendiendo generalizar nuestras observaciones, al conjunto de los servicios públicos de bienestar.

De la interacción resulta, de este modo, la producción cotidiana de un conjunto de categorías de públicos de los servicios del Estado de Bienestar y, en nuestro caso concreto, de los CAISS. Además de las categorías genéricas de “ciudadano”, “usuario” y, con cada vez mayor presencia en el vocabulario de las administraciones públicas, de “cliente” – categorías abstractas que reflejan la búsqueda de un acceso igualitario a las prestaciones y, así, de un ideal igualitario en el trabajo de atención al público – asistimos, ante la diversidad de formas de presentación que acabamos de observar, a la construcción de categorías de públicos que se identifican precisamente con las diversas modalidades de presentación que acabamos de ver y que implican un trato diferenciado en el empleo de estrategias de comunicación, sin que por ello exista, como veremos, una voluntad específica discriminatoria por parte de la institución, y mucho menos de los funcionarios.

Aparecen en nuestras observaciones varios criterios de diferenciación y categorización a partir tanto de la experiencia directa del trabajo de atención al público como de las imágenes sociales de los distintos colectivos, de las cuales no escapan los funcionarios a pesar de que su experiencia de relación con el público, en numerosas ocasiones, contradiga dichas imágenes. Es necesario señalar, no obstante, que las categorías de públicos no las construyen y practican únicamente los funcionarios: en realidad, se trata de un proceso que tiene lugar en la propia interacción y en el cual son protagonistas las distintas partes que participan en ella y que

reflejan representaciones de la ciudadanía ancladas en la propia sociedad que, de manera “natural”, sobrepasan los límites físicos de las oficinas de la Seguridad Social y del resto de servicios públicos de bienestar.

Un primer criterio de diferenciación a través de las formas de la interacción viene determinado por la fluidez de la comunicación con los distintos usuarios y por la facilidad en la resolución de las demandas formuladas por aquéllos. Así, un ciudadano que cumple con las formas de introducción rituales más comunes, que formula su demanda mediante un registro directo y práctico, identificando claramente la necesidad y la prestación mediante la cual ésta queda traducida, y además su trámite queda resuelto en un lapso relativamente breve de tiempo, se categorizará en torno a un colectivo de usuarios mejor valorado. En cambio, en el momento en que la interacción pasa a ser menos exitosa, esto es, cuando las formas de presentación tienen lugar mediante registros descriptivos, y aun de súplica, las imágenes de los distintos colectivos se irán construyendo en torno a las facilidades o dificultades para resolver correctamente las demandas expuestas. Influirá más negativamente aún la introducción en la comunicación de elementos lingüísticos con contenidos conflictivos, entre los cuales destacarían expresiones de hostilidad y enfrentamiento de parte de los ciudadanos, que los funcionarios habrían de gestionar de la mejor manera posible. En todo caso, en esta primera aproximación, cabe señalar que el aumento del tiempo de atención, la dificultad que exija el trámite y las complicaciones que hagan más difícil la resolución del problema planteado conducirán a categorizaciones orientadas de manera más negativa.

De esta manera, las categorizaciones responderán a las diferencias existentes con respecto a los recursos que moviliza cada individuo para manejarse con mayor o menor habilidad dentro de las oficinas administrativas. Estas diferencias, en realidad, están ancladas en la propia estructura de la sociedad, pues dichos recursos dependen en gran medida de criterios relacionados con el nivel educativo, la estabilidad de las trayectorias laborales y, en términos más generales, con la clase social. Dichos criterios se expresan de varias maneras, ya queden reflejados a través de una trayectoria laboral más o menos estable, frente a trayectorias más o menos precarias, ya se expresen a través de un mayor conocimiento del propio desarrollo de los procedimientos administrativos, reflejo también de una mayor conciencia del hecho de ser o no titular de los derechos que se reclaman en las oficinas de la Seguridad Social.

Por ello, la concurrencia de circunstancias personales que den cuenta de elementos identificativos de clase social (niveles educativos y estabilidad laboral) resultará de gran importancia, en la medida en que se ajusten lo más posible a los estándares esperados para la más sencilla gestión de cada una de las prestaciones, para facilitar la producción de imágenes positivas de los usuarios de los CAISS.

En este sentido, los estándares esperados se refieren, sobre todo, a una mejor integración en la sociedad: el ciudadano que tiene trabajo y que refleja una trayectoria laboral estable se opondrá al parado y a aquellos usuarios que realizan trámites poniendo sobre la mesa trayectorias profesionales precarias. Esta oposición la veremos, en los mismos términos, en prácticamente todas las prestaciones, desde las jubilaciones (una jubilación de fácil gestión es aquella que se produce a los 65 años tras una trayectoria laboral prolongada y estable, frente a la casuística de las jubilaciones anticipadas y las trayectorias laborales inestables, cada vez más frecuentes), pasando por los trámites de maternidad y paternidad (reflejado en las limitaciones y trámites añadidos que tienen que realizar los solicitantes en situación de desempleo), y reflejada también en la gestión de las TSE, introduciendo limitaciones a los desplazamientos fuera de las fronteras españolas a las personas en situación de desempleo, o necesitando incluirse como beneficiarios de un titular del derecho en el caso de las personas que hayan superado los períodos máximos de las prestaciones por desempleo.

Centrándonos en el caso específico de la tramitación de las pensiones de jubilación, no queda duda de que es fundamental el hecho de haber tenido una trayectoria laboral larga y estable para que la interacción entre funcionarios y ciudadanos tenga mayores posibilidades de resultar satisfactoria. Se oponen claramente, en las formas de tratamiento y comunicación, el hecho de alcanzar los 65 años siendo activo y trabajando hasta la misma fecha de cumplimiento de la edad fijada legalmente, y además después de haber completado una trayectoria laboral estable, frente a los ciudadanos que incluso acuden a los CAISS con menos de 60 años y sin ninguna posibilidad previsible de volver a insertarse, aun de manera precaria, en el mercado laboral. Entre estos dos extremos, en realidad, encontraremos matices que ayudarán a percibir a los colectivos de manera más o menos positiva. Así, aunque un ciudadano se presente en las oficinas antes de haber cumplido los 65 años, dependerá de la calificación que se haga de su relato, historia o trayectoria personal el hecho de que el propio ciudadano esté más o menos convencido de su decisión de jubilarse. En ello influirá la cercanía de la edad actual a la fecha límite (no es la misma la pérdida de ingresos que se

produce al jubilarse con 64 años que al hacerlo recién cumplidos los 60), así como el hecho de haber cotizado a la Seguridad Social durante toda la trayectoria laboral. Nos encontramos, así, con casos en los que se trabajó y no quedó, en su día, constancia de dicha actividad, por ejemplo, referido a períodos de juventud (en los años 1950 y 60 especialmente) en los que buena parte de las personas que se encuentran en dicha situación afirman que *“yo no me preocupaba entonces de estas cosas* (de verificar si se estaba de alta en el sistema vigente de protección social)” (jueves 2 de julio de 2009), o bien en casos, sobre todo de mujeres, en que en las mismas épocas trabajaron en sectores como el servicio doméstico y en actividades profesionales de las que no quedó ninguna constancia: *“ya sabe usted como eran las cosas entonces* (en los años 1950-60)” (jueves 29 de octubre de 2009). Surge también esta dificultad en los casos, ya sean hombres o mujeres, en los que parte de la vida laboral se desarrolló en otro país, como consecuencia de la emigración española de los años 1950 a la década de 1970. En más de un caso, aparecen períodos en los que, en los países de destino – Alemania en la mayoría de los casos observados, ya sea en Guadalajara, Vallecas o Carabanchel –, se trabajó de manera irregular y no constan cotizaciones sociales: *“en esa empresa es que no me dieron de alta, pero tengo todas las pagas... Mire, aquí las traigo todas, una por una... [...] Ya saben ustedes, trabajabas en lo que podías...”* (Jueves 12 de noviembre de 2009).

La mayor dificultad en la gestión de cada uno de estos casos influirá en la manera en que se acabe categorizando a los ciudadanos que se acercan al CAISS a tramitar sus pensiones de jubilación. La “casuística”, unida a los registros de comunicación que se empleen durante la interacción, influirá, de este modo, de manera más o menos negativa en la clasificación de los ciudadanos titulares del derecho a una pensión contributiva.

En el caso de las prestaciones por maternidad y paternidad, esta separación entre grupos estándar frente a colectivos que se incluyen dentro de una casuística más compleja, tendría lugar igualmente en la oposición entre las parejas casadas (e insertados ambos miembros en el mercado laboral de manera más o menos estable) y los casos que son expresión del resto de formas familiares, ya sean madres solteras, madres menores de edad, o en el caso de las familias con diversos progenitores (hijos de una sola madre pero de distintos padres). Estas distinciones, en realidad, pueden tener también influencia en el resto de los trámites, apareciendo como ejemplo claro la tramitación, muy relacionada con las prestaciones por maternidad y paternidad, de la inclusión de beneficiarios de la asistencia sanitaria a través de los formularios P.1.

De igual modo, es también elemento de distinción, unido a las anteriores condiciones personales, el hecho de que el usuario del CAISS sea español o extranjero, diferenciación que, además de marcar formas de tratamiento diferenciado relacionadas con dicho estatuto jurídico (esto queda reflejado en la introducción de períodos de validez, por ejemplo, en los formularios P.1 de acceso a la asistencia sanitaria, en concordancia con la validez de los permisos de trabajo y residencia), toma forma además en relación con elementos más subjetivos de la interacción con el resto de ciudadanos y con el funcionario. La concurrencia del hecho de ser extranjero con el resto de circunstancias personales más dificultosas de gestionar supondrá un elemento añadido de diferenciación en términos negativos.

En todos estos casos aparece una aportación fundamental en nuestro análisis del funcionamiento cotidiano de los CAISS, y es que parece producirse, en la circulación de la información que, además, es fundamental para evaluar el conocimiento y la toma de conciencia de los propios derechos económicos y sociales, una expresión clara de lo que la literatura politológica y sociológica viene llamando el “**efecto Mateo**”. Dicho fenómeno, referido a un pasaje del Evangelio de San Mateo (“*al que más tiene más se le dará, y al que menos tiene, se le quitará para dárselo al que más tiene*” Mt 25, 29), se refiere al hecho de que los que más facilidades tienen en la comunicación, son los que más probabilidades de éxito tienen al final de la misma y, por el contrario, los que más dificultades tienen, acaban siendo categorizados de manera más negativa, disminuyendo significativamente sus probabilidades de éxito en el reconocimiento de sus derechos y en la obtención de un trato favorable. En este caso, como hemos visto, los recursos disponibles se referirán, además de a los elementos de estabilidad e integración en la sociedad que acabamos de analizar, a la disponibilidad de información que refuerce el hecho de ser y sentirse consciente de los propios derechos y de conocer lo más ampliamente posible los procedimientos que conducen a su reconocimiento. En cierto modo, se podría decir que, de las interacciones que hemos observado en los CAISS, se obtiene mayor y mejor protección en los casos en los que se poseen mejores recursos para la gestión del proceso comunicativo y el procedimiento administrativo.

Las categorizaciones que se establecen, no obstante, dan cuenta de imágenes sociales que ya existen en la propia estructura de la sociedad. Para resumir, veamos los tres casos de categorizaciones simples que más se utilizarán. Así, las diferencias que acabamos de señalar se producen ante todo para establecer categorías dentro del amplio colectivo de ciudadanos

españoles. La diferencia se establece ante todo en función del perfil socioeconómico de la persona atendida, lo que está en relación directa, como hemos visto, con la fluidez de la comunicación con el funcionario, así como con la naturaleza de la prestación que se solicita.

Una vez realizada dicha distinción, las categorizaciones toman como elemento de distinción las nacionalidades y los sexos. A pesar de las diferencias, los españoles tenderán a quedar por encima de los residentes extranjeros en España. Dentro de éstos, se diferencian colectivos más o menos “fáciles de tratar” frente a otros más “conflictivos”, en función de las nacionalidades de origen y de la situación general de dichos usuarios en lo que se refiere a la demanda de determinadas prestaciones (se aplica, así, el mismo criterio de estabilidad laboral o de forma de convivencia en pareja). Se identifican igualmente actitudes más o menos sumisas o resignadas y posicionamientos más reivindicativos en función de las distintas nacionalidades y, dentro de éstas, en función de los sexos de los usuarios, siendo caracterizadas las mujeres de una determinada nacionalidad de manera diferente que los hombres del mismo origen. Se trata, en realidad, de formas de diferenciación muy sutiles, y que además se refieren a una mezcla de criterios, sumando la aplicación del resto de criterios de distinción de carácter socioeconómico a las valoraciones subjetivas que pudiera realizar cada funcionario al tratar a las personas señaladas. Por poner un único ejemplo que se repite de manera más o menos habitual en las tres oficinas estudiadas, destaca la valoración más positiva de las mujeres marroquíes, más conocedoras de sus derechos y de los procedimientos administrativos, en relación con los hombres de dicha nacionalidad, menos conocedores de los trámites a realizar.

En tercer lugar, existe un caso especial en las estrategias de presentación del colectivo gitano – de nacionalidad española, pues la conjunción de las categorías de gitano y extranjero conlleva una caracterización aún más negativa –, solicitante en los CAISS, sobre todo de las ayudas y prestaciones familiares del sistema de Seguridad Social. Con presencia destacada en el CAISS de Vallecas, aunque con ejemplos similares en las otras dos oficinas analizadas, todo lo que se refiere a las formas de gestión de la interacción por parte de los funcionarios, indica que la comunicación, en la mayoría de los casos observados, resulta significativamente más difícil, e incluso conflictiva, que con respecto al resto de categorías establecidas. No obstante, la presencia mayor de este colectivo en el CAISS de Vallecas permite matizar dicha valoración, existiendo mejores estrategias de adaptación, por parte de los funcionarios, a la gestión de dichas interacciones.

Posicionamientos ciudadanos ante los derechos económicos y sociales

La segunda parte de nuestro análisis, una vez comprendido cómo se construyen socialmente las distintas categorías de públicos dentro de las interacciones, se concentra en la elaboración de una tipología de posicionamientos ciudadanos ante los derechos económicos y sociales que dé cuenta de la diversidad que surge a partir de nuestras observaciones. Su interés principal radica en constatar la heterogeneidad de públicos que permite comprender la existencia de tratos diferenciados por parte de los funcionarios en los distintos procesos de comunicación e interacción. A partir de dichos tipos ideales de posicionamiento, tomando también como referencia las respuestas concretas que darán los funcionarios ante tal diversidad, plantearemos, en nuestras propuestas de mejora, nuestro modelo ideal de relación entre ciudadanos y funcionarios, mediante el cual el trato diferenciado se justifica en la garantía de al menos cierto grado de igualdad de acceso.

Nuestra tipología se establece en torno a dos ejes. Por un lado, establecemos el hecho, objetivado durante la interacción, de tener o no tener derecho a las prestaciones que se gestionan en los servicios públicos de bienestar, satisfaciendo o no las necesidades concretas que nacen de los relatos personales que cada ciudadano moviliza en la relación con los funcionarios. Por otro lado, resulta relevante la cuestión de la conciencia de la titularidad de los derechos sociales por parte de los ciudadanos, la cual ha de conducir a una ciudadanía más activa, unida al conocimiento tanto de los propios derechos como de las prestaciones en las que se traducen aquéllos y, además, de los procedimientos que se encuentran tras las prestaciones. Una mayor conciencia de derechos, unida a un conocimiento avanzado de los procedimientos dota a los ciudadanos que acuden a los servicios públicos de bienestar de herramientas útiles que les sitúan en una ciudadanía más activa y plena, pudiendo desarrollar en ellos un espíritu más crítico acerca de la propia naturaleza de los derechos económicos y sociales.

Nuestro primer eje responde a criterios objetivados en las normas que establecen, por ejemplo, los límites económicos o temporales que permiten o deniegan el acceso a una determinada prestación, los cuales se reflejan en una mayor o menor satisfacción por parte del ciudadano que ve reconocidos o denegados determinados derechos. Nuestro segundo eje es,

en sí mismo, más complejo, pues nos permite identificar al menos tres categorías de posicionamientos ciudadanos.

En los estudios de caso que nos guían, en primer lugar, nos encontramos ante ciudadanos, usuarios o clientes de los CAISS que se presentan como claramente conscientes del hecho de ser titulares de los derechos económicos y sociales que la Seguridad Social les reconoce. Estos ciudadanos se posicionan así, en su relación cotidiana con la institución y con respecto a sus derechos, en torno al “**reconocimiento**”. La comunicación con ellos suele resultar más fluida y las categorizaciones que de ella resultan, más positivas. Las estrategias de presentación de este grupo, bastante amplio y diverso internamente, se caracterizan por registros descriptivos y prácticos que se concretan en una necesidad claramente identificada y en su traducción directa en la prestación solicitada. Sus interacciones no suelen dar lugar a conflictos reseñables dentro de las oficinas. Así, con esta categoría se identifica a la mayoría de ciudadanos españoles demandantes de prestaciones contributivas del sistema de Seguridad Social, que además responden a un perfil de mayor integración social y laboral, así como a buena parte de colectivos de extranjeros, dentro de los cuales se pueden establecer, como acabamos de comprobar, diferencias entre los sexos situando con mayor frecuencia a las mujeres extranjeras, en términos generales, dentro de esta categoría, en comparación con sus compatriotas del sexo masculino.

En segundo lugar, encontramos a ciudadanos, usuarios o clientes de los CAISS que emplean **estrategias de presentación reivindicativas**, donde lo relevante no es la titularidad del derecho sino la supuesta obligación, por parte del Estado, de conceder una prestación. Planteamos como hipótesis que en muchos casos esta reivindicación viene unida a la ausencia de conciencia de la titularidad de derechos en materia económica y social. En estos casos, las dificultades de comunicación se encuentran principalmente en la producción de interacciones conflictivas. Estos casos se producen especialmente con respecto a prestaciones en las que el funcionario puede presentar mayor discrecionalidad, es decir, en las que puede poner en juego los márgenes de acción de los que dispone para gestionar de manera más satisfactoria el proceso de comunicación.

Finalmente, encontramos ciudadanos, usuarios o clientes de los CAISS que acuden a éstos en busca de **asistencia**, con una actitud fundamentalmente sumisa y resignada y a la espera de la concesión de una prestación entendida, en cierto modo, como beneficencia. El

posicionamiento ante los derechos es precisamente el de la “concesión”, con una imagen del Estado como benefactor al que no se le exige ninguna obligación más. Un bajo nivel educativo y la cercanía a posiciones de riesgo de exclusión social suelen ser reflejo de este tercer grupo de posicionamientos y actitudes.

La conjunción de estos dos ejes da lugar a los siguientes tipos ideales, que se presentan a continuación:

	<i>Satisfacción (se tiene derecho)</i>	<i>Menor satisfacción (no se tiene derecho)</i>
<i>Conciencia y conocimiento de derechos y procedimientos</i>	(1) Reconocimiento (ciudadanía activa)	(4) Queja
<i>Conciencia de derechos y desconocimiento de procedimientos</i>	(2) Aprendizaje de ciudadanía	(5) Reclamación
<i>Escasa conciencia de derechos y procedimientos</i>	(3) Pedagogía de derechos	(6) Resignación (ciudadanía pasiva)

1. El primer tipo ideal de posicionamiento ante los derechos económicos y sociales y ante los procedimientos administrativos llevados a cabo en los CAISS coincide con el “**reconocimiento**” de derechos y la práctica de una ciudadanía activa y plena. El ciudadano encuentra reconocidos los derechos que demanda y negocia en las oficinas de la Administración, aporta muestras fehacientes de que conoce los procedimientos y es plenamente consciente de la titularidad de sus propios derechos y la ejerce de manera activa. La comunicación con los funcionarios no suele contener, en este caso, apenas ningún elemento de conflicto, pues se desarrolla mediante registros prácticos y descriptivos que resuelven el trámite mediante la presencia en la oficina en una sola ocasión o, como máximo, a través de una segunda visita en la que se acaban de aportar documentos que faltaban tras la primera comunicación. La cooperación con los funcionarios y la comprensión del funcionamiento del sistema, con el que se sienten identificados pues les aporta satisfacciones concretas, son las características principales de la relación de los individuos que se sitúan en esta categoría con la organización institucional y con los propios funcionarios.

Son, para satisfacción de los funcionarios y de la organización de cada oficina, mayoritarios los ejemplos de este tipo de posicionamientos. A pesar de ello, no suelen ser los casos más destacables a la hora de compartir informaciones concretas sobre los casos tratados con los funcionarios de los centros. En realidad, a tratarse de los trámites cuya resolución resulta más sencilla, suelen pasar más desapercibidos a la hora de recordar los matices de cada uno de los casos tratados, por ejemplo, a lo largo de una misma mañana. Del mismo modo, este hecho no es ajeno a nuestras propias prácticas de investigación mediante técnicas de observación: la fácil resolución de la comunicación inserta a estos casos en la rutina más deseable, incluyéndonos nosotros mismos en ese proceso de rutinización. Por tanto, no es de extrañar que pudieran pasarnos, en cierta medida, “desapercibidos” casos de resolución sencilla, pues la valoración de que “*no hay nada que señalar sobre [dichos] casos*” constituyó uno de los riesgos percibidos en los primeros pasos de la investigación (notas del cuaderno de campo del jueves 11 de junio de 2009).

Veamos algunos ejemplos típicos de este primer posicionamiento, comenzando por la gestión satisfactoria de las solicitudes de las TSE:

Caso de un chico joven, trabajador de alta en la Seguridad Social que viene “*a por la Tarjeta Sanitaria Europea*”. Después de comprobar sus datos, se le imprime automáticamente y se le entrega junto con la hoja de información básica (Jueves 23 de julio de 2009, CAISS de Guadalajara).

A pesar de la modificación del trámite de las TSE en 2010, también encontramos casos de fácil resolución de la gestión en Vallecas y Carabanchel, con clara conciencia del derecho que se viene a reclamar:

Caso de una madre, acompañada por su hija. Se presentan: “*Para la Tarjeta Sanitaria Europea de las dos*”. Tienen los datos del domicilio actualizados, la hija está reconocida como beneficiaria de ella y, a pesar de que les comunican que lo pueden realizar por internet, la gestión queda resuelta rápidamente y las TSE solicitadas: “*Las recibirán en un plazo de 5 a 7 días*” (Martes 22 de junio de 2010, CAISS de Carabanchel).

Encontramos también gran número de casos de este tipo ideal en las solicitudes conjuntas de los permisos de maternidad y paternidad de parejas casadas, con situación laboral estable y cuyo trámite lo suelen realizar los padres de los hijos recién nacidos, contando con todos los documentos referidos a ambos miembros de la pareja. En muchas ocasiones esta interacción se da en un segundo encuentro con los funcionarios (ha habido una primera visita informativa), pero podemos encontrarnos con casos en los que el trámite se resuelve en una única visita:

Caso de un chico joven, padre primerizo, casado, que viene a pedir la maternidad de su mujer y el permiso de paternidad para él mismo. Trae el impreso relleno y sacado de internet, los documentos justificativos de ambos, incluidos los certificados de empresa y resuelve el trámite en la misma visita. Hace ver que tenía toda la información, sobre todo obtenida a través de internet (Jueves 9 de julio de 2009, CAISS de Guadalajara).

En el caso de la gestión de las pensiones, estaríamos ante el ejemplo de solicitudes que llevan detrás una trayectoria laboral larga y coherente que alcanza hasta el mismo día en que se cumplen los 65 años de edad:

“Vengo a jubilarme, hoy mismo es mi cumpleaños, a ver qué tengo que hacer”, se presenta un señor de exactamente 65 años ante la funcionaria. Viene acompañado por su mujer, van muy bien arreglados y se nota que para ellos es un día importante. Él ha estado trabajando hasta ayer mismo y tiene una trayectoria de trabajo continuado. Realizan el trámite inmediatamente, pues el hecho de que venga la mujer y traigan los documentos requeridos (libro de familia) facilita el procedimiento, y se marchan a casa con la jubilación gestionada. Se van muy contentos (Jueves 16 de julio de 2010, CAISS de Guadalajara).

Podemos encontrar casos de reconocimiento directo, del mismo modo, cuando se trata de una pensión de viudedad:

Caso de un chico que viene, acompañando a su madre, a presentar una “supervivencia” a

nombre de su madre. Traen ya todos los papeles necesarios y realizan el trámite con toda rapidez (Viernes 16 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel).

2. El segundo tipo ideal identifica a individuos que satisfacen una determinada necesidad a través del reconocimiento de un derecho concreto pero que no cumplen inmediatamente sus expectativas, en la medida en que no conocen completamente, o incluso desconocen, los procedimientos que conducen a dicho reconocimiento. En estos casos, se suele emplear un registro de comunicación descriptivo y, en algunas ocasiones, se moviliza un registro de súplica limitado a aspectos que ilustren la necesidad descrita ante las funcionarias. También en estos casos, suele ser común la obligación de tener que pasar por la misma oficina en varias visitas seguidas con el fin de realizar el trámite en que se traduce la necesidad. Al mismo tiempo, dicha trayectoria obligatoria por las oficinas públicas, en la que se suceden varias fases, puede transformar su sentido coactivo – pues en general no resulta agradable tener que realizar dichos trayectos – para convertirse, siempre que el individuo muestre cierta actitud favorable, en un aprendizaje de derechos y de procedimientos. Este aprendizaje puede interpretarse, así, como un aprendizaje de ciudadanía mediante el cual los individuos que se sitúan en torno a este tipo ideal transitan hacia una posición de mayor reconocimiento.

El caso más habitual de este tipo ideal se corresponde con aquellas situaciones que, sin generar tampoco nuevos conflictos de comunicación, implican la necesidad de tener que regresar, en un momento posterior o incluso otro día diferente, a la oficina para completar el trámite. Se trata de una situación muy común, pues suele ser habitual dirigirse en un primer momento a la oficina para comprobar los elementos más precisos del trámite a realizar (se desconocen todos los elementos del procedimiento), con el fin de realizarlos en otra ocasión. A pesar de ello, se demuestra una cierta concienciación de la titularidad del derecho y de la necesidad de traducirlo en un procedimiento al acudir a la oficina con una organización inicial de los documentos “posibles” a aportar. Aunque pueda suceder que se cuente, en una primera visita, con todos los documentos requeridos, son más numerosos los casos en que, junto con los documentos ya previstos, existan justificantes con los que no se contará y que será necesario aportar en un segundo momento de presencia en los CAISS. En esa segunda visita, si de la primera interacción se deriva un cierto “aprendizaje”, ya sea de derechos o de

procedimientos, nos encontraremos con que los ciudadanos implicados habrán podido “ascender”, en su trayectoria por las oficinas de la Administración, al primer nivel de nuestra tipología, siendo finalmente reconocidos, una vez satisfechas sus demandas, mediante formas de ciudadanía más consciente y activa.

Encontramos ejemplos notorios de este caso en la gestión de la incapacidad permanente, pues se trata, en la mayoría de los casos, de ciudadanos que tienen detrás una cierta trayectoria de visitas a los CAISS. Así, en la mayoría de los casos que presentan, estamos ante individuos que han seguido los procedimientos propios de las incapacidades temporales y que, por alargarse en el tiempo sin recuperación ni mejora, dan lugar a la solicitud, bastante compleja en su trámite, del reconocimiento de su situación de imposibilidad de trabajar con carácter permanente:

Caso de un hombre de mediana de edad que acude a la oficina acompañado de su hija. Viene a presentar la solicitud de Incapacidad Permanente, pero carece de algunos documentos, incluidos los DNI de los que serán beneficiarios de él una vez le declaren pensionista. Le informan del sentido de los documentos, entienden la información y quedan en regresar otro día (Viernes 30 de julio de 2010, CAISS de Vallecas).

Nos encontramos, del mismo modo, con numerosos casos de esta situación intermedia entre el reconocimiento y el desconocimiento de los procedimientos en la mayoría de casos de gestión de pensiones de jubilación. Suele ser común que, aunque no existan grandes dificultades para la resolución del trámite necesario, no se cuente con todos los documentos requeridos o bien se acuda a la oficina unos días antes de la jubilación para saber qué tramites se habrán de llevar a cabo:

“Venía a ver qué tengo que hacer para jubilarme. Cumpló los 65 dentro de un mes”. La funcionaria le informa de todos los trámites a realizar y los documentos que deberá aportar (es un autónomo y tendrá que aportar los últimos pagos) y le informa del plazo para presentarlo, una vez cumplidos los años. Contesta: “¿Ya está? Pues no parece tan difícil...” (Jueves 29 de octubre de 2009, CAISS de Guadalajara).

En las solicitudes de maternidad y paternidad encontramos también casos similares, en los que el desconocimiento de los procedimientos llevan a tener que regresar a la oficina en una segunda ocasión:

Dos casos seguidos de chicos jóvenes que vienen a presentar solicitudes conjuntas de maternidad y paternidad. Los casos son similares. Traen el impreso relleno, pero les falta algún documento, que en ambos casos son los certificados de empresa. Tendrán que volver en otra ocasión y, de hecho, uno de ellos regresa a lo largo de la mañana para culminar el trámite (Jueves 9 de julio de 2009, CAISS de Guadalajara).

Con respecto a la TSE, estamos en un caso cercano a este tipo ideal en el momento en que un ciudadano acude a la oficina a solicitar la tarjeta pero le faltan documentos esenciales. Vemos, por ejemplo, el caso de una chica joven, beneficiaria de su padre, que acude a solicitar la tarjeta pero se comprueba que los datos del domicilio no se encuentran actualizados y será necesario que su padre acuda a cambiarlos a una oficina de Tesorería:

Caso de una chica joven que acude, con una amiga, a hacerse la TSE. La amiga no tiene problemas para obtenerla, pero la otra chica sí, pues los datos de su padre no están actualizados y no podrán enviársela a la dirección. Le informan a la chica, ella toma nota y queda que regresará otro día una vez que se haya resuelto el problema (Martes 22 de junio de 2010, CAISS de Carabanchel)

A este tipo ideal se ajustan numerosos casos de gestión de TSE para ciudadanos extranjeros comunitarios y para sus beneficiarios:

Una chica búlgara acude al CAISS a hacer cuatro TSE. Sólo consigue llevarse dos hechas, pues las otras dos personas están cobrando subsidio de desempleo y necesitan una autorización del INEM. Esas dos personas tendrán que regresar otro día con la autorización (Jueves 11 de junio de 2009, CAISS de Guadalajara).

Una chica polaca viene al CAISS a hacer tres TSE, una de su marido (titular), la de su hija y la suya, ambos beneficiarios. Se le indica que debería haber venido él, pues no aporta

autorización. Al final le hacen el certificado, por un tiempo limitado, a ella y a su hija, y en el caso de su compañero, le exigen la autorización. Se marcha de la oficina y regresa el mismo día para continuar el trámite (Martes 22 de junio de 2010, CAISS de Carabanchel)

En 2010, cuando no se tienen actualizados los datos del titular, nos encontraremos con más casos que en el pasado de gestiones de la TSE que necesitan de dos visitas a las oficinas de la Seguridad Social:

Caso de una mujer, de mediana edad, que viene a tramitar una TSE de un familiar. Es funcionaria, dice “*yo soy de MUFACE*”. Se encuentra que los datos no están actualizados y se informa de que habrá que cambiarlos previamente para el envío de la tarjeta a domicilio (Martes 22 de junio de 2010, CAISS de Carabanchel).

3. El tercer tipo nos introduce en el caso de individuos que se acercan a la Administración en busca de asistencia y a los cuales se les reconoce efectivamente un derecho materializado en una prestación social concreta. Estos individuos muestran escasa conciencia de sus derechos y, en la mayoría de los casos, desconocen en buena medida los procedimientos. El registro de presentación más empleado en este caso es el de súplica, transformado por las funcionarias en expresión formal de necesidades y trámites. A este tipo ideal suelen corresponder personas en una situación de mayor riesgo de exclusión social que, en el caso de los CAISS, se identifican con determinados demandantes de prestaciones familiares, aunque también de extranjeros desconocedores del contenido de buena parte de las prestaciones contributivas del sistema de Seguridad Social, como puede ser el caso de las prestaciones por maternidad y, muy especialmente, de paternidad. Si la comunicación entre funcionario y ciudadano es exitosa, en este caso, en la medida en que el resultado consiste en el reconocimiento de un derecho, estaríamos ante el posible inicio de un proceso de “pedagogía” de los derechos, en el cual son fundamentales las explicaciones aportadas por los funcionarios para la resolución del trámite y para la transmisión de mayores conocimientos que permitan una mayor conciencia de la titularidad del derecho reconocido. Tras una comunicación exitosa, en posteriores relaciones con la

Administración, los individuos situados en esta categoría podrían, por tanto, evolucionar hacia categorías superiores que reforzaran la práctica de una ciudadanía cada vez más activa.

Como hemos indicado, el principal ejemplo de este tipo ideal, en el que el CAISS es sencillamente un espacio de asistencia social, lo encontramos en la gestión de las prestaciones familiares, cuya gestión se refiere, en la mayoría de los casos, a colectivos considerados vulnerables. A pesar de la imagen existente en la sociedad con respecto a parte de dichos beneficiarios como grandes concededores de los entresijos de las administraciones de lo social, solicitantes de buena parte de ayudas públicas, nos encontramos con numerosos ejemplos en los que la ausencia de recursos económicos (que justifica su condición de beneficiarios de las prestaciones familiares) se une a la ausencia de conocimiento sobre el contenido de los derechos económicos y sociales y, aún con más razón, de los propios procedimientos. Así, vemos cómo buena parte de las solicitudes de prestaciones por hijo a cargo van acompañadas de trámites de larga duración, que exigen de los funcionarios buen número de explicaciones añadidas:

Caso de una solicitud de prestación familiar, de una mujer separada de hecho, pero no legalmente, que viene a solicitar la prestación por dos hijos. Está separada y le informan de que necesita aportar los ingresos del padre. Ella pregunta por qué tiene que hacerlo si ella está con los hijos, indicando que se encuentra en una situación de necesidad. La funcionaria le informa de que si no está separada, tiene que aportar el documento donde se le conceda la guardia y custodia. La mujer se pone algo nerviosa, pero trata de escuchar para intentar comprender lo mejor posible lo que le solicitan y tratar de adaptarse a lo que le exigen. Confirma que pensaba que era una ayuda que le podían dar, pues se encuentra en una situación difícil. Se marcha con la nueva información anotada, pero nos queda la duda de si habrá comprendido lo que le exigen (Lunes 21 de junio de 2010, CAISS de Vallecas)

El colectivo de etnia gitana, destinatario singular de estas prestaciones, se significa en muchas ocasiones por una clara falta de recursos en la comunicación que suplen los funcionarios adoptando un lenguaje lo más pedagógico posible:

Una pareja de etnia gitana se acerca al funcionario y le indican que han recibido una carta que no entienden. De lo que se trata es de incluir a una hija menor en una prestación por hijo a cargo que ya cobran por otro hijo con minusvalía. Desearían pedirlo por los dos. El funcionario les explica la situación, pero el hombre no parece entender, pues le repite “*arréglemelo usted, por favor*”. Les indican que antes necesitarán un certificado de empadronamiento y un certificado del INEM sobre los recursos del año anterior. El hombre sigue sin entender, pero la mujer trata de quedarse con la información sobre qué documentos necesitarán. El hombre dice, aparentando resignación: “*si nosotros nada más queremos una ayuda*” (Jueves 25 de junio de 2009, CAISS de Guadalajara).

Finalmente, resulta interesante señalar cómo en esta posición de “asistencia” o “beneficencia” se sitúan trabajadores extranjeros desconocedores de buena parte de las prestaciones de carácter contributivo. Veamos, de este modo, el ejemplo de un trabajador rumano ignorante de que, además del permiso de maternidad que le pudiera corresponder a su compañera, él podría también, al estar activo y cotizando al Régimen general de la Seguridad Social, solicitar una baja por paternidad:

Un chico ecuatoriano viene a presentar la solicitud del permiso de maternidad de su compañera. Ya trae los formularios y los documentos de ella, con lo que el trámite se puede realizar sin problema. La duda surge cuando la funcionaria le pregunta al chico si él va a pedir también la paternidad. El chico mira con cara extrañada: parece que no sabe que también tiene derecho a sus días correspondientes. Tras las preguntas de comprobación sobre si trabaja y la explicación del trámite, el chico dice que sí le interesaría, que no sabía nada de que podía pedir permiso de paternidad y que no le había informado nadie. Se marcha con su solicitud en la mano y la de su compañera resuelta (Jueves 9 de julio de 2009, CAISS de Guadalajara).

4. A través del cuarto nivel de nuestra tipología nos introducimos en las experiencias menos satisfactorias, en cuanto que las necesidades expuestas no se traducen inmediatamente en el reconocimiento de un derecho o incluso se reflejan en la denegación del mismo. La “**queja**” se refleja en interacciones claramente conflictivas en las que se muestra una visible hostilidad hacia los funcionarios y hacia toda la

organización administrativa. Mientras que, en algunos casos, la queja se produce de manera más abstracta – hacia el Gobierno y hacia la sociedad en general, que es claramente injusta –, en otros casos se busca el conflicto directo con las funcionarias, lo que exige la intervención, por ejemplo, de la dirección del servicio. Se reclama un derecho que no existe, que no está reconocido o al que, por determinadas razones, no se tiene acceso. Lo particular de la queja es que el ciudadano que se sitúa en esta posición conoce de antemano, o al menos sospecha, que no es titular del derecho del que solicita reconocimiento. En los CAISS, los casos más comunes de este posicionamiento son, por una parte, el del solicitante de ayudas familiares que sobrepasa los límites económicos que dan derecho a las prestaciones pese a que dichos límites le habían sido indicados con antelación y, por otra parte, los del solicitante de una jubilación que no cuenta con las cotizaciones necesarias para ser reconocido como pensionista o que, aun siéndole reconocido el derecho, su situación laboral en el momento de la jubilación implica una reducción clara de ingresos que se conocía de antemano. Este tipo ideal reflejaría una cierta concepción “reivindicativa” de la ciudadanía, aunque el alcance de dicha reivindicación, en el ámbito de las oficinas públicas, únicamente se pueda reflejar como una queja interpretada negativamente: a estos individuos se les identifica con personas que acuden a las oficinas públicas con el único fin de influir negativamente en el “buen funcionamiento” del servicio público.

Veamos algunos ejemplos de nuestros trabajos de campo:

Caso de un hombre que acompaña a su mujer. Ella había cotizado, en su vida laboral, durante seis años, pero no llegaba al mínimo para cobrar una pensión de jubilación. De hecho, era la segunda vez que venían a la oficina, aunque se habían cuidado de que les atendiera otra funcionaria diferente. Quedaba claro que no podría optar a una pensión de jubilación y ya contaban con la información. No obstante, se les informó (por segunda vez) de que podrían optar a las pensiones no contributivas gestionadas por la Comunidad Autónoma, aunque el hombre informa de que también se la han denegado. El hombre comenzó a criticar al Gobierno y, en general, a toda la sociedad española. La funcionaria, a pesar de la tensión creada, trato de gestionar los silencios dejándole hablar un tiempo y, finalmente, interrumpiendo la conversación para intentar dar paso a otra persona. La queja, en forma de voces audibles en toda la sala, continuó mientras abandonaban la

oficina criticando a los funcionarios por falta de humanidad (Viernes 5 de junio de 2009, CAISS de Guadalajara).

Caso de un chico rumano que llega a la oficina con su mujer, aunque ésta se queda en la sala de espera mientras su compañero se dirige a la mesa. Dice que viene a “*preguntar por la paternidad*”, ya con muchos nervios. La funcionaria le pregunta si su compañera ya ha pedido la maternidad y él dice que no, que no le han pagado nada. Le informan de que antes de que le paguen, hay que solicitarlo. Dice que la mutua le tenía que haber informado, y empieza a subir de tono en la conversación. Dice que no va a poder pagar las facturas, que se creía que esto era automático. La funcionaria le explica que aún están a tiempo de pedirlo, pero el hombre no atiende a razones. La funcionaria le marca los requisitos en el formulario, pero él no escucha. Grita. Dice que va a llamar a la Guardia Civil, que le tenían que haber informado. Ante el escándalo, la chica se acerca, y se descubre que ni siquiera tienen en sus manos el informe de maternidad hecho por el médico de cabecera (Jueves 2 de julio de 2009, CAISS de Guadalajara).

Caso de un hombre que viene a realizar un trámite en nombre de su suegra sin autorización de ella. No le permiten hacerlo, precisamente porque carece de dicha autorización. “*¡Pero si es mi suegra!*”, afirma, subiendo el tono de voz. A pesar de que la tramitación no puede avanzar, se mantiene en su puesto gritando con el fin de ser oído en toda la oficina (Lunes 19 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel).

Contamos con dos casos singulares en los que la actitud de queja puede preverse de antemano, es decir, antes de que las personas implicadas se acerquen a los puestos de los funcionarios, especialmente porque dicha actitud se había fraguado en interacciones anteriores. Veamos un caso de Guadalajara y un caso, aún más particular, del CAISS de Vallecas:

Caso de dos chicas, de nacionalidad polaca, que acuden al CAISS a hacer un P.I, para incluir como beneficiario a un hijo de una de ellas. El problema que tienen es que la certificación de nacimiento con la que cuentan no está legalizada por el consulado polaco, sino que traen una traducción jurada sin legalizar ni apostillar, con lo que no tiene valor

probatorio. El funcionario que las atiende consulta, antes de tomar una decisión, a la directora del CAISS, y ambos les comunican que de esa manera no podrán realizar el trámite. Intentan quejarse en el puesto del funcionario pero lo acaban abandonando. Sin embargo, no salen de la oficina, sino que se mantienen en la sala de espera hablando en polaco, en voz alta, intercalando frases en español, repitiendo especialmente la frase: “*Esa señora es una incompetente*”. Lo hacen con el fin de soliviantar al resto del público, aunque sin efectos notables. Finalmente dicen que subirán a quejarse ante la subdirectora de información, pero abandonan la oficina. Poco tiempo después regresan para poner una queja formal (Jueves 29 de octubre de 2009, CAISS de Guadalajara).

En el CAISS de Vallecas avisan a todos los funcionarios, además de al ordenanza y a la guardia de seguridad, de que han llamado desde la Dirección provincial avisando de que una persona, que había tramitado una queja por un trámite sobre el cual no tenía derecho, se dirigía de regreso al CAISS. Todo el personal se mantiene alerta durante toda la mañana, a la espera de recibir a la persona que ya había organizado una queja muy sonada en la oficina (Miércoles 28 de julio de 2010, CAISS de Vallecas).

5. El quinto tipo ideal, la **reclamación**, es un posicionamiento intermedio de los individuos a los que no se les reconoce un derecho social concreto, aunque menos conflictivo en la interacción con las funcionarias que en el caso de la queja, sobre todo en el sentido en que las expectativas de reconocimiento eran, en principio menores. Estos individuos, aunque relativamente conscientes de la existencia del derecho, desconocen en términos generales los procedimientos. Este desconocimiento hace que la comunicación se convierta, en términos coloquiales, en un diálogo de sordos. Las explicaciones de la funcionaria acerca del funcionamiento objetivo de los sistemas de reconocimiento caen, en lo que se refiere a los ciudadanos, en saco roto. La comunicación se vuelve, en casos extremos, imposible, pues los datos objetivos aportados por las funcionarias – por ejemplo, los límites económicos que dan derecho a una determinado prestación – son ignorados y, por parte del ciudadano, no existe apenas ningún esfuerzo visible de comprensión. En estos caso, resulta prácticamente imposible ningún tránsito hacia ninguna forma de aprendizaje.

Veamos algunos ejemplos:

Caso de una chica que viene a la oficina a preguntar por qué su madre, que está a su cargo (ella, de origen latinoamericano, trabaja y cotiza), no tiene acceso a las medicinas gratuitas “*como las personas mayores*”. La funcionaria le explica que no es una condición de ser “persona mayor”, sino de ser pensionista, y, en este caso, su madre es beneficiaria de una trabajadora que no tiene ese derecho. La chica le responde que antes sí tenía esa posibilidad y pregunta “*¿Y cuando cambió la ley?*”. La funcionaria le contesta que no ha cambiado nunca, que no sabe cómo lo habrían hecho antes, pero que según la ley las cosas son de la misma manera desde hace mucho tiempo. Sin alzar la voz, la chica sigue intentando ver si existiera alguna posibilidad de reconocimiento, reivindicando la injusticia de “*que cambien la ley así, sin avisar*” (Lunes 21 de junio de 2010, CAISS de Vallecas).

Caso de una pareja latinoamericana que se presenta de la siguiente manera: “*¿Para pedir la ayuda de un hijo a su cargo?*”. Conoce el derecho y además parte del procedimiento, demostrándolo mediante la presentación de la mayoría de los documentos requeridos. No obstante, tras la comprobación de la declaración de la renta, la funcionaria comprueba que sobrepasan los ingresos. Ellos afirman que no, que les dijeron que podían presentar la solicitud y que todo estaba en orden. La funcionaria les insiste que no les concederán la ayuda, pero que tienen todo el derecho de presentarla. Insisten, tras varias miradas y conversaciones entre al pareja, en que les tendrían que dar la ayuda. Finalmente, tras largo rato en la oficina, optan por marcharse sin presentar la solicitud (Viernes 16 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel).

Caso de un hombre de mediana edad que se acerca a la funcionaria para preguntar qué continuidad tiene después de una baja continuada de un año. La funcionaria le informa de que, en este caso, en cuanto pase el año, de oficio, la Seguridad Social le llamará para someterle al tribunal médico y ver si le pueden prorrogar la baja seis meses más o le inician el expediente de Incapacidad Permanente. La intención del hombre, no obstante, no era tanto la de conocer el procedimiento, sino la de ver qué le quedaba, qué le iría mejor, porque le habían informado de que lo normal sería que regresara al trabajo el día 1 de agosto. Él cuenta su caso, sus operaciones, sus dolores, que no podría realizar dicho trabajo y se lamenta de que el sistema sea así. Dicha afirmación la hace mostrando que no ha atendido a la explicación previa de la funcionaria. Ella le deja hablar y trata de retomar

el tema, diciendo: “*Yo le informo de lo administrativo, lo demás dependerá de su empresa y del tribunal médico cuando le citen*” (Jueves 9 de julio de 2009, CAISS de Guadalajara).

6. Nuestra última categoría, la **resignación**, también entendida como sumisión, se refiere a una concepción de las políticas sociales como beneficencia y a la cual los individuos implicados no tienen acceso, tanto por no tener derecho a determinadas prestaciones, como por ignorancia de la titularidad del propio derecho y de los procedimientos. El registro empleado es únicamente el de súplica, el cual, al no verse materializado en ningún derecho reconocible, en lugar de transformarse en queja o reclamación, se limita a la simple aceptación de la ausencia de reconocimiento. En este último caso, el hecho de no tener derecho se asume con resignación. Tanto el esfuerzo de pedagogía por parte de los funcionarios como el aprendizaje de derechos y de ciudadanía están, en este caso, ausentes o, al menos, su efecto resulta prácticamente imperceptible.

Veamos alguno de los casos que hemos observado:

Es un caso en el que se viene a preguntar un tema que, o bien no corresponde a la Seguridad Social, o bien no da derecho a prestaciones concretas. Es el caso de un hombre que viene a preguntar si su mujer, con una minusvalía y a punto de cumplir los 70 años, podría tener acceso a algún tipo de prestación, sin concretar cuál podría adaptarse a su caso. Se le da información de las pensiones no contributivas que gestiona la Comunidad Autónoma y se le indica la dirección a la que debe acudir, lejos del barrio. El hombre ni siquiera toma la información, y se marcha resignado afirmando: “*Pues si no hay nada, qué le vamos a hacer*” (Lunes 21 de junio de 2010, CAISS de Vallecas).

Tenemos el mismo caso en el que se le informa a una chica rumana que viene a preguntar por ayudas para su madre que se encuentra en situación de dependencia. Se le informa de la posibilidad de solicitar ayudas de la Ley de Dependencia, indicándole que el servicio al que debería acudir es el de un “asistente social”. La chica no se queda con la información que le indican y se marcha, en buena medida, resignada (Lunes 21 de junio de 2010, CAISS de Vallecas).

Caso de una pareja de personas mayores que acuden al CAISS a preguntar si la mujer podría tener derecho a una pensión del SOVI. Se comprueban sus datos y se verifica que no es posible, y les envían a preguntar, en la Comunidad Autónoma, por las pensiones no contributivas. Ambos se despiden diciendo: “¿*Qué le vamos a hacer? Si no puede ser, no puede ser*” (Lunes 21 de junio de 2010, CAISS de Vallecas)

Finalmente, nos encontramos con casos en que, aunque se tenga derecho a la prestación concreta, aparece la resignación como sentimiento ante la complicación que conlleva el trámite, dando como resultado una percepción subjetiva de que en realidad no se tiene, al menos directamente, derecho a la prestación solicitada:

Caso de un hombre, de mediana edad, que se presenta de la siguiente manera: “*Vengo a solicitar el carné (sic.) europeo*”. Aunque parecía que el hombre sabía de qué hablaba, en la gestión del trámite surgen muchos conflictos que lo desbordan. Aunque él cotiza, su mujer está en paro y ya no cobra ni siquiera el subsidio por la situación de desempleo. Entre tanto, sus hijos siguen de beneficiarios con su mujer y la funcionaria le informa de que deberían ponerse todos como beneficiarios del padre. Sin comprender mucho qué trámites tiene que hacer, se marcha sin su TSE, y menos aún la de su mujer y sus hijos, y con los formularios P.1 en la mano para hacer todo el cambio de las tarjetas sanitarias. Se marcha resignado (Viernes 16 de julio de 2010, CAISS de Carabanchel).

5. EL PAPEL DE LOS FUNCIONARIOS

1. Experiencias y trayectorias de trabajo

Los funcionarios que trabajan en los CAISS no responden todos al mismo perfil. Encontramos en ellos diferencias importantes, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de sus trayectorias laborales y profesionales. Dichas trayectorias pueden tener una determinada influencia, cierto es que relativa y circunscrita al resto de condiciones de la interacción, en la gestión de los procesos de comunicación que mantienen con los ciudadanos a los que atienden diariamente. Así, nos encontramos entre los funcionarios que reciben al público en los tres CAISS estudiados con una significativa diversidad de perfiles y valoraciones sobre su propio trabajo. Consideramos que dichas valoraciones, en sentido más positivo o más negativo según las circunstancias de cada caso, tienen la capacidad de influir en el desarrollo de la atención al público y en la probable ejecución de lo que constituirán nuestras propuestas de mejora basadas precisamente en las mejores prácticas observadas en las oficinas.

En primer lugar, encontramos funcionarias con larga trayectoria laboral en oficinas públicas, bien en los propios CAISS en las mismas tareas de atención al público, bien en otras oficinas abiertas al público de otros servicios de competencia estatal (por ejemplo, las oficinas de la Agencia Tributaria). En el polo opuesto, hallamos algunos funcionarios jóvenes recién incorporados a tareas de servicio público después de haber superado su correspondiente proceso de oposición y que, en términos generales, expresan satisfacción por la estabilidad laboral obtenida.

Encontramos, en segundo lugar, y en cierto modo independientemente de la trayectoria profesional, funcionarios que señalarán un gusto especial por el trabajo que realizan, haciendo hincapié especialmente en los elementos positivos de su actividad en contacto directo con los ciudadanos. No obstante, aparecen en nuestras conversaciones, formales e informales, con dichos funcionarios, la duda sobre si dicho gusto por la atención al público y por la relación con los demás podrá mantenerse en el tiempo y con el avance de la edad, planteando

claramente que se trata de una actividad ciertamente fatigosa, que probablemente no se pueda soportar, ni realizar correctamente, con el paso del tiempo y el cumplimiento inevitable de determinadas edades.

En tercer lugar, encontramos perfiles de funcionarios que han vivido (o sufrido, como veremos) una reorientación desde un tipo de trabajo, también dentro del servicio público, que realizaban en otro ámbito, hasta pasar a desarrollar las labores de atención al público que cumplen en la actualidad. Por un lado, encontramos el caso de funcionarias que trabajaban inicialmente en tareas de gestión interna, básicamente en la tramitación de expedientes pero sin ningún contacto con el ciudadano. Veremos de qué manera se valoran los aspectos positivos de ambas posiciones, generando un dilema entre los ritmos más tranquilos de la oficina, siguiendo la estructura que describimos para el CAISS de Guadalajara, de “arriba”, frente a la de “abajo”, donde la rapidez exigida por la atención al público, fuente de mayor estrés, puede quedar suplida mediante una valoración positiva del trabajo en contacto directo con los ciudadanos. Por otro lado, hemos observado el caso de funcionarios, generalmente hombres, reorientados al trabajo en los CAISS y a la atención al ciudadano después de haber sido funcionarios del servicio de Correos. En estos casos, en las conversaciones informales, surge una cierta frustración por haberse visto reconducidos a unas tareas profesionales inicialmente no deseadas. En algunos casos, el paso de dedicarse al reparto del correo, o al trabajo en las oficinas correspondientes, tareas que se valoraban de manera claramente más positiva (o que probablemente se idealizan en la actualidad), a tener que atender al público en el espacio de las oficinas de la Seguridad Social, no se ha visto incentivado de manera visible para dar lugar a un gusto específico por la nueva actividad. En dichos casos, el hecho de trabajar en los CAISS parece vivirse como una cierta frustración. A pesar de ello, no todos los casos de reorientación siguen el mismo patrón. Algunos funcionarios procedentes de Correos sí valoran algunos elementos de su nueva tarea: desde el hecho de seguir trabajando en el mismo barrio en el que se realizaban las tareas del reparto del correo, lo cual permite, en cierto modo, seguir en contacto con el mismo tipo de personas con el que se mantenía relación en el pasado, hasta el simple hecho de haber podido elegir una oficina cercana al domicilio familiar. Finalmente, alguno de estos funcionarios considera que, a pesar de la adaptación que han tenido que realizar, el trabajo de atención al público puede resultar también gratificante y, de este modo, tratan de acomodarse lo mejor posible a sus nuevas circunstancias.

Veamos los rasgos fundamentales de esta diversidad de perfiles.

Larga trayectoria en oficinas públicas

Algunas funcionarias, mujeres, se caracterizan por una larga permanencia en la atención al público en el mismo CAISS en el que continúan trabajando desde hace numerosos años. Otras también señalan su larga experiencia en el mismo ámbito, pero dentro de otros servicios de la Administración del Estado. La experiencia de ambos grupos resulta de gran interés para comprender, en parte, su valoración sobre las formas actuales de la atención al ciudadano en las oficinas de la Seguridad Social.

En primer lugar, es interesante señalar que la valoración general del trabajo que realizan suele ser bastante positiva, señalando, como veremos un poco más adelante, un gusto especial por la atención al público. Indican, además, los cambios fundamentales que han tenido lugar en los servicios públicos para poder valorar positivamente su trabajo actual. Destaca la introducción de la informática y de la gestión, cada vez más avanzada, de los distintos trámites a través de medios telemáticos. Se incluye en este apartado la mejor difusión de los cambios legislativos y reglamentarios que afectan directamente a su trabajo, especialmente en lo que se refiere a las modificaciones en la gestión de las distintas prestaciones, disponibles con inmediatez en las bases de datos informativas a las que tienen acceso desde sus puestos de trabajo. A pesar de ello, indican que, en el ámbito de la Seguridad Social, han asistido a un aumento de la cantidad del trabajo, unido a una fuerte diversificación de los tipos de usuarios que acompaña a la diversificación de los casos y excepciones a las normas básicas. Retomando algunas de sus palabras: *“Antes sólo había un tipo de pensiones, un tipo de incapacidad [...] y ahora cada caso se ha de mirar con lupa”* (jueves 9 de julio de 2009). Dicha diversificación se refiere, además de al aumento de normativas específicas y de prestaciones, al desafío que ha supuesto la inmigración en los servicios públicos de bienestar.

Indican, además, la transformación de los espacios de las oficinas públicas, señalando especialmente la supresión de los mostradores en los que la atención al público se realizaba de pie, y su sustitución por las mesas actuales y el cuidado por la introducción de la ergonomía en su actividad cotidiana. Este aspecto, unido a las mejoras aportadas por la informática, permiten una valoración positiva del trabajo en el CAISS, a pesar del aumento en términos de cantidad y la diversificación creciente de los públicos.

Nuevos funcionarios

Aunque no son numerosos, en los CAISS encontramos jóvenes funcionarios recién incorporados a tareas de atención al público. Como garantía de estabilidad en el empleo, valoran positivamente su incorporación a la Administración Pública y aceptan de buen grado las tareas que realizan. Existe, en su caso, un interés específico por aprender “el oficio”, aunque dicho interés puede quedar rápidamente frustrado por las dinámicas internas de funcionamiento de las oficinas en las que trabajan.

De este modo, señalan la necesidad de realizar cursos específicos relacionados, por una parte, con la gestión de cada una de las prestaciones de la Seguridad Social, y por otra parte, con las técnicas específicas de comunicación que resultan efectivas para ser puestas en marcha durante la atención al ciudadano. Aunque dichos cursos se ofertan habitualmente y los realizan de manera periódica, señalan que en ocasiones resultan insuficientes. Por un lado, se realizan mediando períodos de tiempo excesivamente largos, entre los cuales no existe una formación específica para los funcionarios más jóvenes. Por otro lado, el reparto de los cursos entre todo el personal de un mismo CAISS hace que el tiempo que pasa hasta que a un funcionario, ya sea nuevo o más antiguo, “le toca” hacer cursos repercute en la ineficacia de la información recibida en dichas sesiones de formación.

En términos generales, se nota en este perfil de funcionarios una combinación de inexperiencia (especialmente con respecto a trámites que exigen mayor especialización) y de interés y motivación por conocer y desarrollar lo mejor posible su trabajo. La búsqueda de un equilibrio entre ambos aspectos tiende a repercutir favorablemente en las modalidades de la atención al público.

Gusto por la atención al público

Aunque el hecho de valorar positivamente el trabajo que uno realiza, especialmente delante de un investigador interesado por dicha valoración, puede responder a una justificación centrada únicamente en lo “deseable” o lo “esperable” del funcionario al que

interrogamos, en términos generales encontramos en buen número de funcionarios de los CAISS un gusto específico por la atención al público. Los argumentos, tal vez tópicos en algún caso, se refieren al valor que tiene la relación con otras personas y las posibilidades, dentro de los límites del ejercicio de un trabajo burocrático y ampliamente formalizado, de estar resolviendo problemas concretos que plantean los ciudadanos. La dimensión relacional del trabajo de cara al público aparece, como en otras investigaciones internacionales que nos han servido de marco teórico, como el valor principal de la atención al ciudadano en los CAISS.

Dicha valoración positiva viene reforzada en los casos, poco numerosos pero de significativa notoriedad, en los que se reciben comunicaciones de agradecimiento y felicitación, ya sea en el mismo momento de atender a un ciudadano satisfecho, ya sea con posterioridad, a través de una comunicación que un ciudadano dirige oficialmente al CAISS o a la Dirección provincial correspondiente.

“De aquí a unos años no me veo...”

La mayoría de funcionarios que atienden al público en los tres CAISS estudiados se sitúan en un rango intermedio de edades, ni muy jóvenes ni muy veteranos. A pesar de su situación de estabilidad en el empleo, en conversaciones formales e informales aparece la duda sobre cómo desarrollarán su trabajo en el futuro. El comentario que nos sirve de título a este apartado se repite en numerosas ocasiones, planteando que el trabajo de atención al público requiere, en cierto modo, una condición física óptima, o al menos aceptable, que permita atender al público con mejores garantías para el ciudadano (en el sentido de estar atento a las historias personales y a las modificaciones continuas en la gestión). Como refuerzo de dicha impresión, encontraremos a personas de mayor edad, más cercanos a la jubilación, que siguen realizando dicho trabajo de cara al público. La comparación con el futuro mirará también por dichas personas, valorando los esfuerzos que realizan, pero indicando también las dificultades que se pueden causar al conjunto del funcionamiento de la oficina, especialmente la mayor lentitud en la atención, el mayor riesgo de cometer errores o la más difícil adaptación a las novedades legislativas y reglamentarias.

La relación con los demás compañeros

La relación con los demás compañeros es un elemento fundamental que, más bien inconscientemente, se traslada a las formas que toma la atención al público. Un buen ambiente de trabajo implica, de este modo, mejor concentración para la resolución de los trámites. Dicho ambiente queda reflejado, ante todo, en los intercambios de información entre distintos funcionarios y en la producción, en cierto modo, de un trabajo más colaborativo. Ante las dudas, la percepción que reciben los ciudadanos resulta más positiva si dichas dudas han quedado resueltas tras consultas concretas, en las que además se aprecie colaboración entre compañeros, donde participan varios funcionarios.

Aunque no siempre se da el caso (parece casi imposible que todos se puedan llevar bien con todos, observación aplicable a cualquier entorno profesional), este hecho marca diferencias en el mejor funcionamiento de las oficinas y en el potencial existente para la aplicación de mejoras en la atención al ciudadano. La visión exterior de los funcionarios (por ejemplo, si se demuestran actitudes hostiles de unos hacia otros dentro de la oficina) como personas individualistas y que no comparten información daña claramente la imagen del servicio prestado.

Reorientación: de la oficina de “arriba” a la atención al público

Además de la permanencia durante largos años en la atención al público y de la reciente incorporación de nuevas generaciones, contamos en los CAISS estudiados con funcionarias que han sido reorientadas desde un trabajo de gestión y tramitación en oficina al contacto directo con los usuarios. Hay, en estos casos, una adaptación necesaria a nuevas formas de trabajar, especialmente referidas a ritmos más rápidos de actuación y a la obligación de una atención especial que provea a la funcionaria de nuevas capacidades de reacción, actitud prácticamente innecesaria en el trabajo más rutinario de la tramitación de expedientes. Producida esta adaptación, las valoraciones del trabajo y la inserción en el colectivo existente suelen estar orientadas, del mismo modo que en el caso de las funcionarias más veteranas, de manera positiva.

Reorientación: de Correos al CAISS

En los dos CAISS de la ciudad de Madrid encontramos varios casos de hombres que también han sido reorientados desde otro servicio público hacia la atención al ciudadano en los CAISS. Se trata de antiguos funcionarios de Correos (ya trabajaran en oficina o en el reparto y distribución) a los que, ante la reducción del servicio, se les ha enviado a un nuevo destino. Se trata, según afirman, de un tipo de trabajo realmente diferente del que realizaban hasta el momento. Contrariamente al caso anterior, no existe en muchos de ellos un proceso claro de adaptación efectivamente deseado, sino más bien una acomodación, no demasiado exitosa en la mayoría de los casos, a sus nuevas circunstancias laborales.

Aunque no podemos establecer las pautas de un comportamiento común, es precisamente en torno a dicha acomodación que podemos evaluar sus valoraciones sobre su nuevo trabajo. Mientras que en algún caso sí que comprobamos que existe un verdadero esfuerzo de adaptación a las nuevas formas de comunicación a las que tienen que hacer frente en los CAISS, valorando, por ejemplo, el hecho de seguir haciendo un trabajo donde la dimensión relacional continúa siendo fundamental (más de uno era cartero en el mismo barrio en el que se sitúa el centro), en otros casos únicamente se citará como elemento positivo algún factor externo, como puede ser la elección de una oficina cercana al domicilio. No obstante, será patente, en la mayoría de los casos, un sentimiento de inadaptación y, en cierto modo, la expresión de claras frustraciones, reforzadas por las dinámicas internas de la oficina, muy diferentes de las que conocían con anterioridad.

2. Atención al público y discrecionalidad

Hemos observado que la atención al público, por parte de la mayoría de estos perfiles diversos de funcionarios, corresponde sobre todo a la aplicación de una serie de criterios prácticos de gestión de los procesos de comunicación. De este modo, podemos afirmar que la posible discrecionalidad de los funcionarios que atienden al público en los CAISS se limitaría a la realización de distintas adaptaciones, en sus interacciones con el público, a los diversos

perfiles de ciudadanos a los que reciben diariamente. De este modo, no será lo mismo hacer frente a un caso rutinario de ciudadano que se sitúa en una posición de reconocimiento, que a casos de reivindicación y queja, o bien a casos de simple resignación ante las respuestas, favorables o desfavorables, del aparato y la maquinaria administrativa. La parte de la atención en la que los funcionarios gozan de márgenes propios de acción se sitúa, de esta manera, en torno a la realización de cinco principios o máximas esenciales que han de conducir a resultados prácticos óptimos.

Dichos principios son los siguientes:

- Gestión de la comunicación.
- Resolver los trámites en una sola visita o, en el número mínimo de visitas posibles.
- Evitar enfrentamientos y conflictos.
- Evitar reclamaciones y quejas.
- Recibir satisfacciones concretas.

Veamos, uno por uno el funcionamiento de dichos principios en la práctica cotidiana de los CAISS.

Gestión de la comunicación

Uno de los aspectos principales del trabajo de atención al público, señalan los funcionarios a los que acompañamos en los tres centros estudiados, es gestionar de la mejor manera posible el proceso de comunicación. Al observar su trabajo cotidiano, hemos podido comprobar la importancia de esta cuestión, habiendo dado cuenta de ello en los anteriores epígrafes de esta investigación desde la perspectiva de los ciudadanos y sus formas de presentación.

Desde la llegada del ciudadano a la mesa y el intercambio de saludos, una buena gestión de la comunicación por parte del funcionario se caracteriza por el intento de dar respuesta a la demanda del ciudadano de la manera más rápida y eficiente posible. Sin

embargo, la diversidad de formas de presentación obliga a adaptaciones continuas, especialmente teniendo en cuenta que la secuencia de usuarios a los que se recibe carece a menudo de coherencia lógica. Por una parte, a pesar de la especialización existente entre grupos de atención y grupos de tramitación de prestaciones en los diferentes centros, existen habitualmente grandes posibilidades de variación en torno a las demandas que se reciben. Así, de la gestión de una TSE se puede pasar, en el siguiente usuario, a tramitar una jubilación anticipada para, en el turno siguiente, hacer frente a una solicitud de incapacidad permanente especialmente difícil de tramitar. Incluso si la secuencia es la de recibir, en varios turnos seguidos, demandas sobre una misma prestación, la diversidad de casos y situaciones personales, además de la variedad de registros de presentación y de posicionamientos individuales ante los derechos y los procedimientos, exige igualmente una adaptación constante por parte del funcionario a la realidad concreta a la que tiene que responder.

De este modo, podemos encontrarnos ante una secuencia en la que se tramitan, de manera continuada, tres solicitudes de pensiones de jubilación, pero con casuísticas diversas. Por ejemplo, se podría tratar de un caso de jubilación de un trabajador autónomo a los 65 años, seguido de una jubilación parcial de un trabajador por cuenta ajena que daría paso a un tercer caso de una jubilación anticipada de una persona de 62 años que lleva dos años en situación de desempleo y que no encuentra más oportunidades de reinsertarse en el mercado laboral, optando por el único recurso que le queda en la pensión de jubilación. A dicha secuencia, le seguirían tres nuevos casos, esta vez de solicitudes de maternidad y paternidad, con también diferencias internas sustanciales: un caso de un chico joven de nacionalidad española en el que los dos miembros de la pareja trabajan, un caso de una madre soltera y un tercer caso de otro chico español pero al que le falta buena parte de la documentación a presentar. Cada uno de estos ciudadanos presentaría su situación de manera diversa, variando de registros de presentación prácticos y directos al empleo de recursos lingüísticos cercanos a la súplica (observaciones del jueves 11 de junio de 2009, CAISS de Guadalajara).

Adaptarse, en las respuestas, a cada uno de dichos casos exige unas condiciones de preparación específicas, además de la mentalización de que existen, en la atención al público, unos objetivos concretos que cumplir. En lo que se refiere a las condiciones de preparación, son habituales los cursos de formación relacionados con dicho aspecto (algunos funcionarios me informan, por ejemplo, de que al menos algunos de ellos, en los distintos centros, han realizado cursos de gestión de conflictos en la atención al público organizados por las

direcciones provinciales o las Delegaciones del Gobierno), a pesar de que no todos los funcionarios coinciden en seguir los mismos programas formativos, tal como hemos señalado anteriormente.

En lo que se refiere a los objetivos de la atención, en realidad, de lo que se trata es de seguir la secuencia que hemos presentado al principio y cuyos rasgos y máximas de actuación analizamos a continuación.

Resolver los trámites en una sola visita

La primera máxima del trabajo cotidiano de los funcionarios de los CAISS es la de resolver los trámites, si es posible, en una sola visita y, si esto no sucede por algún impedimento concreto (suele ser el caso más habitual), en el número mínimo de visitas posible. Esta máxima, en realidad, está inscrita en los propios objetivos de la carta de servicios de los centros, como una muestra de la búsqueda de la calidad en la atención al ciudadano.

Suele ser común, por tanto, encontrarse ante la necesidad de regresar a la oficina en al menos una segunda ocasión. Así, la primera visita se suele considerar un primer acercamiento para obtener información (sobre la jubilación, las prestaciones familiares, la maternidad y la paternidad, etcétera), recibir los formularios de solicitud y conocer los requisitos y documentos que acompañan a cada demanda. Sin embargo, nos encontramos con numerosos casos en los que la visita inicial ha requerido una cierta preparación previa, pues los ciudadanos acuden con frecuencia a dicha sesión de información con un conjunto de documentos en sus manos que estiman que podrían ser útiles para el trámite que desean realizar (casi siempre se lleva el DNI, y en ocasiones se acude ya con el libro de familia, la declaración de la renta y otros justificantes cuya importancia se aprecie con antelación). En estos casos, puede ser posible realizar el trámite tras una primera visita: es el caso de algunos solicitantes de pensiones de jubilación, que acuden al CAISS el mismo día de su cumpleaños y pueden conseguir realizar todo el trámite en un mismo día.

A pesar de dichas excepciones, la necesidad de regresar en una segunda ocasión implica que la exigencia se remita a dicho número óptimo de visitas: tras la visita informativa,

se procura que en la segunda ocasión el ciudadano pueda marcharse con el trámite resuelto. Para conseguirlo, las mejores prácticas que hemos hallado, y que inspiran nuestras propuestas de mejora, se centran precisamente en los esfuerzos a realizar en la primera presencia del ciudadano en la oficina para que quede clara la información y para que dicha información le llegue a cada persona con claridad, con el sentido práctico de resolver la gestión, y además con la idea de que, en futuras ocasiones, la información aportada ayudará a una más fácil práctica de la condición de ciudadano. En otras palabras, la información tiene el fin añadido de procurar que el ciudadano adquiera una mayor conciencia y conocimiento de sus propios derechos.

Evitar enfrentamientos y conflictos

Una máxima fundamental, que hemos observado en la mayoría de los funcionarios a los que hemos seguido durante los trabajos de campo, es gestionar la comunicación con el fin de evitar enfrentamientos y conflictos. Como hemos visto al analizar las formas de presentación y el tratamiento de casos en torno al posicionamiento ante los derechos, cuando se trata de interacciones exitosas, las posibilidades de un enfrentamiento o directamente de un conflicto resultan claramente minimizadas. Es precisamente en los casos que hemos situado en las posiciones de “reclamación” y de “queja” donde aparecerá con mayor facilidad la posibilidad de una situación conflictiva.

Es, por tanto, en ese momento, en el que entran en juego las técnicas de comunicación para gestionar situaciones dificultosas. En la mayoría de los casos observados, algunos de los cuales nos han servido para ilustrar los tipos ideales de la “reclamación” y la “queja”, nos encontramos con que el protagonismo en el proceso comunicativo pasa a manos del ciudadano que trata de buscar un cierto enfrentamiento con el funcionario y con el conjunto de la organización. Es cierto que en ocasiones dicho conflicto puede haber sido originado por un error de gestión o una mala información. Sin embargo, en la mayoría de los casos observados, hemos encontrado que el enfrentamiento nace sobre todo de una predisposición específica del ciudadano que desarrolla dicha actitud. Podríamos decir que, incluso antes de acercarse a la mesa del funcionario, se puede constatar la intención hacia el conflicto por parte de la persona implicada.

El papel del funcionario en estos casos es el de tratar de encontrar los mejores registros de la comunicación para limitar el alcance del enfrentamiento. La estrategia ideal sería, en un principio, la de convencer al ciudadano, cuando está equivocado en sus apreciaciones, de su error, aunque en buena parte de casos tal ejercicio de disuasión no alcanza a tener un éxito visible: suele ser común mantener la reclamación y la queja cuando no se tiene razón. En estos casos, aparece la estrategia de gestión del conflicto más utilizada en los CAISS: el **uso racional de los silencios**.

De este modo, se consigue reorientar la comunicación de tal manera que el funcionario retome el control directo sobre las interacciones que se están produciendo. Podemos encontrarnos ante casos variados. Veamos las dos expresiones principales:

En primer lugar, la gestión de los silencios resulta un instrumento muy útil para reconducir relatos personales, que se añaden al discurso en el momento en que el ciudadano emplea el registro de súplica, y que se alargan excesivamente en el tiempo. La tarea fundamental del funcionario es, en este caso, la de traducir directamente la necesidad relatada en un trámite concreto, por lo que es necesario, inicialmente, permitir parte del relato (en caso contrario, el ciudadano se sentiría agraviado al sentir que no es escuchado) y, poco después, tras el silencio oportuno, interrumpir la súplica para reconducir la comunicación hacia la gestión necesaria.

En segundo lugar, se emplea la gestión de los silencios en el momento en que estallan conflictos ligados a quejas. En este momento, cuando el ciudadano es consciente de que realmente no tiene el derecho que pretende reclamar, el silencio es utilizado como una medida protectora de la institución. Así, ante un ciudadano que busca el enfrentamiento con el funcionario, éste utiliza a menudo el silencio, dejando al ciudadano expresarse (hablando alto, gritando o gesticulando) hasta, como los propios funcionarios nos dicen, “*que se canse y baje el nivel*” (jueves 16 de julio de 2009). Entrar al enfrentamiento directo no sería sino una estrategia errónea que haría aumentar el conflicto y producir, por ejemplo, quejas formales, una posibilidad que se pretende evitar en todo caso. Los silencios ayudan, como hemos podido comprobar en varias ocasiones, a reconducir situaciones de conflicto grave dentro de las oficinas.

Evitar reclamaciones y quejas

La siguiente máxima está precisamente relacionada con lo anteriormente señalado. Tras una gestión no exitosa de los conflictos que se producen en el nivel de las mesas de atención al público, un número limitado de ciudadanos tiende a presentar reclamaciones y quejas de carácter oficial, bien contra el funcionario que le ha atendido, según su opinión, de manera deficiente, bien contra el conjunto del servicio.

Por ello, los funcionarios tienen interés en que las situaciones potencialmente conflictivas no acaben convirtiéndose en quejas concretas, a pesar de que, si el ciudadano opta por dicha formulación, en la mayoría de los casos se informa del procedimiento a seguir para realizarla. El problema que hay detrás de las quejas es, según nos indican en numerosas ocasiones en las tres oficinas analizadas, toda la tramitación que conllevan, incluyendo informes completos sobre lo sucedido durante la gestión del caso.

La estrategia a seguir es la de prestar atención, en todo momento, a los potenciales conflictos, insistiendo en una mejor gestión de la comunicación, así como de los silencios que en ésta se produzcan. Hemos comprobado, de este modo, que posibles quejas (recordamos el caso, visto en el epígrafe anterior, en el que un ciudadano amenaza con llamar “*a la Guardia Civil*”) pueden ser efectivamente reconducidas mediante un eficaz tratamiento de las palabras y los silencios, retomando el funcionario las riendas de la interacción.

Recibir satisfacciones concretas

Una máxima de gran importancia, que va más allá del propio trabajo en los CAISS y que, en realidad, implica a cualquier actividad profesional, es lo que podríamos denominar la “satisfacción por el trabajo bien hecho”. Buena parte de los funcionarios a los que acompañamos en las tres oficinas analizadas señalan, especialmente ante la resolución de casos en los que perciben que su implicación personal ha sido crucial, la satisfacción personal que aporta. En nuestras observaciones asistimos, de hecho, a varios de esos casos: la realización de gestiones ante una solicitud que conlleva una historia personal que moviliza sentimientos y emociones profundamente arraigadas, el enfrentamiento exitoso ante

injusticias concretas que se hayan podido cometer sobre el ciudadano atendido, o bien la implicación del funcionario en la resolución de un conflicto que implica a cualquier otro actor social, por ejemplo, a una empresa.

Veamos un ejemplo concreto de buena práctica relacionado con el tratamiento exitoso de injusticias que implican a empresas y que produce, en las funcionarias correspondientes, ese sentimiento de satisfacción individual:

Viernes 25 de junio de 2010, CAISS de Carabanchel

Es el caso de una mujer que viene con su hermana a la mesa de la funcionaria. Presenta unos papeles de incapacidad permanente, ha pasado ya por el tribunal médico, pero tras el final de la baja, la empresa (una empresa hotelera) le obliga a volver a trabajar e incluso la amenazan con un despido que sería claramente improcedente. Incluso cuenta que desde los sindicatos y el comité de empresa la están amenazando también.

La mujer no puede ni sentarse ni quedarse de pie y sufre mucho. La funcionaria no sabe cómo reaccionar, pero resulta que la mujer ya había estado en la oficina y era otra funcionaria la que había tratado su caso. Las mujeres presentan la documentación en la mesa de la primera funcionaria y posteriormente se van a la mesa lateral de la segunda funcionaria.

Allí, ésta llama a la empresa y les dice enérgicamente que dicha mujer no puede trabajar. Se lo dice “*por a y por b*”. La llamada se extiende durante largos minutos. Todo se comenzará a arreglar, al final, cuando desde la “central” (la Dirección Provincial, sección incapacidad permanente) le envíen por fax la resolución, pues aún no está en el sistema (en el Sartido, donde ven los pdf con toda la documentación de los expedientes, incluidos acuses de recibo de las cartas). Dicho fax se lo envía a la empresa.

Las mujeres están en la oficina yo creo que casi una hora, mucho tiempo para resolver un trámite con un tratamiento verdaderamente exclusivo. Se llega a amenazar a la empresa con enviar a la Inspección de Trabajo.

Una vez que el caso queda resuelto, las dos mujeres se dirigen a las dos funcionarias con claros gestos de agradecimiento. Comentan entre las dos y con el resto de compañeras el caso. Hay una mezcla de enfado por la injusticia asumida y de satisfacción por la buena resolución de la situación.

Dichas satisfacciones pueden, más allá de limitarse a la satisfacción de lo concreto, implicar reconocimientos o felicitaciones realizadas por los ciudadanos de manera más oficial, esto es, mediante la presentación de un escrito de reconocimiento al funcionario que gestionó el caso. En nuestra investigación asistimos, en uno de los CAISS, a una de estas formas de reconocimiento, en la cual uno de los funcionarios de la oficina recibió, de manera personalizada, un reconocimiento por una buena gestión de una pensión de viudedad que, sin embargo, generó ciertas suspicacias en al menos alguno de los demás compañeros de trabajo (Viernes 16 de julio de 2010).

Ya sea ante reconocimientos más formalizados, o ante reconocimientos informales, el principal refuerzo de los mismos, con el fin de aportar satisfacciones concretas, lo encontramos en la colaboración del resto de compañeros de la oficina. Así, en el primero de los casos citados, que produjo una satisfacción concreta a las funcionarias implicadas, dicha satisfacción quedó inmediatamente reforzada por el reconocimiento del trabajo bien hecho por parte de algunos de los compañeros de la oficina. En cambio, en el segundo caso, el refuerzo del reconocimiento oficial quedó mitigado por las reticencias expresadas, de manera absolutamente informal, por algunos de los compañeros de la persona objeto de felicitación.

El papel de los funcionarios en las interacciones con los ciudadanos, y sus márgenes de actuación en forma de discrecionalidad, vienen delimitados por el cumplimiento de estas máximas. De ellas hemos podido extraer las mejores prácticas para poder formular, en el último epígrafe de esta investigación, una serie de propuestas de mejora que incidan en el reconocimiento de los papeles propios que juegan o pueden jugar los ciudadanos, en cumplimiento de sus propios roles sociales, y los funcionarios como agentes activos de la mejora del servicio público.

6. PROPUESTAS DE MEJORA

La presente investigación no puede darse por concluida sin cumplir con el último de sus objetivos, esto es, aportar un conjunto de propuestas de mejora de los CAISS basado en nuestros trabajos de observación y en nuestra inserción en el funcionamiento cotidiano de los centros analizados. Dichas propuestas, que relataremos a continuación, nacen con la intención de revertir en la mejora de la gestión de las prestaciones del sistema español de Seguridad Social, a través de una mejora visible en los procesos de comunicación que se producen, de manera cotidiana, en los CAISS.

1. Nuestras propuestas se articulan en torno a cuatro objetivos. En primer lugar, planteamos como eje de la mejora lo que denominaremos el “**empoderamiento ciudadano**”, es decir, el cumplimiento de un objetivo de transformación de la gestión cotidiana de las políticas públicas mediante el propósito de conseguir que las interacciones de los ciudadanos con la Administración y con los funcionarios públicos, en general y en el caso de los CAISS, se conviertan en ocasiones de interacción social en las cuales los ciudadanos refuercen su propia condición de ciudadanos, dando lugar a una práctica cotidiana de la ciudadanía cada vez más activa y crítica.
2. El segundo eje, en el que se concretará este empoderamiento, es la construcción de espacios concretos para dicha ciudadanía activa. En otros términos, planteamos hacer de las oficinas de la Administración, y más concretamente de los CAISS, “**espacios de ciudadanía**”. A menudo, hemos observado que el principal problema que impide el tránsito hacia formas concretas de reconocimiento de derechos y de posicionamientos críticos con los derechos económicos y sociales y con sus modalidades de gestión, se encuentra en una notoria hostilidad hacia todo lo que tenga que ver con oficinas y funcionarios públicos. Existen potentes mecanismos, en cierto modo, disuasorios, que marcan distancias percibidas como insalvables o, al menos, muy lejanas, y que impedirían toda posibilidad de que los ciudadanos se esforzaran por conocer y comprender mejor los derechos de los que son titulares y los procedimientos que conducirían a su reconocimiento. Se planteará así la idea de que una oficina pública

(un CAISS) que “funciona bien” es aquella que permite que los ciudadanos vivan su presencia (limitada en el tiempo) en dicho espacio de manera amigable, de forma que interpreten dicho espacio como un espacio propio, que les pertenece y no, como en muchas ocasiones ocurre, como un espacio hostil en tanto que simple representación del poder del Estado sobre sus ciudadanos.

3. En tercer lugar, a partir de las capacidades de acción con las que cuentan los funcionarios públicos en su trabajo cotidiano, planteamos que sería útil convertir la acción de éstos en un trabajo al menos en parte pedagógico, obrando una “**pedagogía de derechos**” que dotara de mejores recursos sobre todo a los ciudadanos que cuentan con menos capacidades para la obtención de más y mejor información sobre sus propios derechos y sobre los procedimientos que llevan a su reconocimiento. Disminuiría así la hostilidad que se aprecia en determinadas interacciones y podría servir como instrumento práctico de integración social a partir del ejemplo de mejores interacciones con las instituciones públicas.
4. En cuarto lugar, dentro de los espacios de ciudadanía y mediante esta pedagogía de derechos, nos encontraríamos con un campo abierto a que las relaciones con los funcionarios se convirtieran de hecho en situaciones de “**aprendizaje de ciudadanía**”. La obtención de información pasaría de tener un simple sentido utilitarista a gozar de una finalidad concreta en la mejora de las relaciones de los ciudadanos con las instituciones, en general, y con las administraciones públicas en particular.

1. Empoderamiento ciudadano

Hemos comprobado, a lo largo de esta investigación, cómo distintos posicionamientos ante los derechos sociales pueden ser interpretados como posicionamientos prácticos en torno a la ciudadanía. Nos encontramos, así, ante una gran heterogeneidad de posicionamientos, desde una ciudadanía consciente y activa hasta una “ciudadanía” pasiva o prácticamente inexistente más allá del mero reconocimiento formal de derechos económicos y sociales en sociedades democráticas.

Planteamos, en términos generales, que cualquier mejora que se refiera a la gestión del

acceso de los ciudadanos a sus derechos ha de contar con el establecimiento de un modelo lo más “ideal” posible (en el sentido de reforzar el tipo ideal del reconocimiento de ciudadanía que hemos visto en nuestra investigación) de relación entre funcionarios y ciudadanos que permita transitar de la mera práctica cotidiana de los derechos económicos y sociales, de los que se es más o menos consciente, a una práctica cada vez más activa y crítica de la propia condición de ciudadano.

El objetivo principal del empoderamiento que planteamos que deberían ejercer las oficinas de la Administración es el de garantizar el acceso en efectivos términos de igualdad de todos los ciudadanos a la información que se produce y distribuye en dichos espacios institucionales. Contar con herramientas concretas fundadas en el conocimiento y orientadas hacia la posibilidad de manejarse mejor, ya no sólo en el propio espacio de las oficinas públicas sino con respecto al Estado y al resto de ciudadanos, incide, en primer lugar, en una mayor concienciación del hecho de ser titular de derechos concretos que se pueden, no sólo solicitar o negociar, sino reclamar y reivindicar efectivamente. Además, en segundo lugar, dicho conocimiento tiene consecuencias más allá de los límites físicos de oficinas públicas como son los CAISS: poseedores de información adecuada, ajustada y de calidad, los ciudadanos que gozan de ese aumento en sus capacidades críticas, son capaces también de difundirla, criticarla y matizarla y potenciar una mejora de los propios canales de comunicación, por ejemplo, valorando con mayor empatía el trabajo que realizan cotidianamente los funcionarios públicos.

En realidad, en el empoderamiento ciudadano juegan un papel fundamental dichos funcionarios, que asisten en los últimos tiempos a un acercamiento entre el trabajo meramente burocrático y formas concretas de “trabajo social” (como hemos comprobado, mediante prácticas cada vez más implantadas de escucha, gestión de la comunicación y gestión de las emociones con el fin de garantizar una más efectiva igualdad de acceso). Como hemos comprobado, sobre todo en los casos en que las necesidades expresadas por los ciudadanos de una manera más o menos concreta o más o menos vaga se traducen en el reconocimiento efectivo de un derecho del que se es titular, hay en ese “trabajo social” de los funcionarios, además de la mera transmisión de la información, un objetivo más o menos inconsciente que consiste en que dicha información alcance al ciudadano para que éste mismo pueda dotarse de mejores recursos en sus interacciones. Así, informar sencillamente de los documentos a aportar con una solicitud, se puede llegar a transformar en una ocasión en la que se haga,

como veremos a continuación, “pedagogía de derechos” (y de procedimientos) que, desde el punto de vista del ciudadano, se convierta en un proceso de “aprendizaje de derechos” (e, igualmente, de procedimientos).

El modelo ideal de “buenas prácticas” es el que nos ayuda a conjugar el ejercicio de tal pedagogía de derechos por parte de los funcionarios y el aprendizaje por parte de los ciudadanos. Por una parte, tras observar que en función de los posicionamientos ciudadanos ante los derechos sociales se producen diversas modalidades de trato diferenciado, podemos afirmar que dicho trato diferenciado, siempre que incluya el esfuerzo pedagógico necesario por parte de los funcionarios, puede llegar a convertirse en un instrumento fundamental de la garantía de la igualdad de acceso. Estamos, sin duda, ante una paradoja, pues partiendo de la idea de la neutralidad del funcionario (evitando tratos de favor), que viene acompañada por la formalización de los procedimientos, se podría pensar que dicha igualdad en el acceso a los derechos viene garantizada “de origen” por las leyes y la regulación de los derechos fundamentales. Hemos comprobado, no obstante, que, ante la diversidad de posicionamientos individuales y de condiciones sociales de origen, las estrategias a adoptar por los funcionarios son, inevitablemente, diversas. Planteamos que reforzar dicha diversidad no implica ahondar en desigualdades, sino más bien en potenciar un tratamiento más positivo a quienes menos recursos simbólicos (información, conocimiento y conciencia de derechos y procedimientos) poseen.

En otros términos, en el caso en que se tenga derecho a determinadas prestaciones sociales, el objetivo de los funcionarios ha de ser el de tener en cuenta la situación personal de cada individuo al que atiende para contribuir a que se transite desde posiciones resignadas hacia la ciudadanía activa de nuestro primer tipo ideal. En lo que se refiere a los ciudadanos, esto no implica en ningún modo una actitud pasiva, sino que el aprendizaje ha de consistir en la adquisición de conocimientos y herramientas para una “mejor” ciudadanía. La mejora en el conocimiento de los procedimientos contribuye, de este modo, a una mayor conciencia de derechos y a una ciudadanía más activa y plena. Finalmente, si el ciudadano que acude al CAISS no tiene derecho a ninguna prestación concreta que traduzca su necesidad, el esfuerzo pedagógico ha de orientarse también hacia un mayor conocimiento de los límites de los derechos, con el fin de que el tránsito individual se produzca hacia los términos del reconocimiento y no hacia posiciones de reclamación y queja.

2. Espacios de ciudadanía

Nuestra segunda propuesta consiste en potenciar la transformación simbólica de los espacios de las oficinas públicas, a menudo cargados de hostilidad y sentimientos negativos que empujan al distanciamiento, en “espacios de ciudadanía”. En la línea de las contribuciones más actuales de las ciencias sociales que señalan la diversificación de dichos espacios para la práctica efectiva de los derechos de ciudadanía, haciendo de dichas prácticas una realidad que tiene lugar de manera cotidiana, entendemos que el proceso de “empoderamiento” no puede ser efectivo si no se transforman los sentidos y significados, percibidos de manera generalizada como coerción, que tienen las oficinas públicas para buena parte de los ciudadanos.

Al observar las modalidades de presentación que adopta buena parte de los usuarios de los CAISS, comprobamos que existen determinadas expresiones de distanciamiento, de miedo o de hostilidad hacia los funcionarios que se reflejan desde el mismo momento de la llegada a la oficina. Vimos cómo esa primera interacción nos revelaba elementos fundamentales del sentido que los ciudadanos otorgan a los espacios sociales en los que tiene lugar su relación con los funcionarios y con el conjunto de la institución. Observamos, así, que muchas personas mayores marcaban sus distancias, no sentándose, por ejemplo, hasta que el funcionario no les invitaba a ello, o bien manteniendo posiciones más resignadas ante las informaciones, no siempre aceptables, que les aportaban los funcionarios. También encontramos, en términos más generales, determinadas muestras de hostilidad que se expresan en el inicio de la interacción y la apertura de los canales de comunicación, y que afectan al conjunto de ciudadanos.

El sentido negativo que se le otorga a los espacios de las oficinas está directamente relacionado con dichas expresiones de distanciamiento. Se trata, en realidad, del resultado de un conjunto de representaciones sociales que se encuentran fuertemente ancladas en el imaginario colectivo (recordemos la negativamente idealizada imagen del funcionario de ventanilla en el “Vuelva usted mañana” de Mariano José de Larra), imágenes que se ponen en juego en cada ocasión en que se acude a cualquier oficina pública. En este sentido, no hay que obviar que siguen existiendo mecanismos de indudable eficacia para marcar distancias

percibidas como insalvables para establecer un diálogo más fluido entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

Sin embargo, contamos en nuestra investigación con “buenas prácticas” que nos indican que, cuando hay un esfuerzo por las dos partes que se ponen en relación, es decir, por parte del funcionario que se esfuerza por transmitir de la mejor manera posible las informaciones que canaliza, y por parte del ciudadano que presta especial atención en conocer y comprender lo mejor posible el sentido de los derechos que se le reconocen y la orientación del procedimiento, el significado de los espacios de las oficinas se transforma igualmente. Esto se observa, en el ámbito de las interacciones, en un mejor control del espacio por parte del ciudadano: dotado de mejores recursos para la comunicación, y relativamente consciente de que la información que posee le convierte en un ciudadano más activo, la comunicación con los funcionarios resulta más fluida. En el ámbito, de gran importancia, del acceso a la oficina y del uso de los espacios de espera, dicho empoderamiento, que también transforma los espacios vividos, se refleja en un mayor dominio del espacio y del tiempo de la Administración, por ejemplo, al mostrarse más distendido durante los tiempos de espera, o bien al establecer un discurso crítico (sin entrar en el registro lingüístico de la queja) acerca del deficiente funcionamiento de una oficina.

En este sentido, serían dos las propuestas de mejora concretas. En primer lugar, se trataría de contribuir a “humanizar” los espacios de las oficinas. Que dichas oficinas sean relativamente acogedoras, como ocurre en dos de los casos estudiados, en cuanto al tamaño y el diseño arquitectónico, ayuda claramente a la transformación de los espacios. Es, en la tercera oficina estudiada, en la que encontraremos un mayor trabajo a realizar en ese sentido (como indicamos, está previsto el traslado a otros locales, con lo que se entiende que la dimensión espacial del trabajo cotidiano ya ha sido tomada en cuenta).

En segundo lugar, se tratará de comprobar que dicha “humanización” pasa también por una mejora de las interacciones entre funcionarios y ciudadanos. Ampliar las buenas prácticas en la transmisión de información contribuirá, así, a una mejora de las percepciones subjetivas de los espacios de las oficinas, garantizando la igualdad de acceso y potenciando la transformación de las oficinas públicas en espacios acogedores que se comiencen a valorar efectivamente como auténticos espacios de ciudadanía.

3. Pedagogía de derechos

Como hemos visto en la presentación de nuestros tipos ideales de posicionamientos, los funcionarios ejercen lo que podría denominarse una pedagogía de los derechos, así como de los procedimientos, especialmente con respecto a los ciudadanos que son titulares de derechos concretos sin ser plenamente conscientes de las implicaciones de dicha titularidad. Según la posición de la que se parta, se trata de manera diferenciada a públicos heterogéneos. Lo importante aquí es, en realidad, preguntarse acerca del sentido de dicho trato diferenciado. Podríamos estar ante dos opciones: por una parte, el trato diferenciado podría interpretarse como el reflejo de un proceso de categorización discriminatorio y, así, como el establecimiento de prácticas discriminatorias en el acceso a los derechos económicos y sociales. Sin embargo, este trato diferente también puede entenderse, como hemos comprobado en nuestra investigación, como un método para garantizar, a pesar de los diversos posicionamientos ante el derecho, un acceso igualitario a las prestaciones y al sistema de protección social. Como hemos visto, nuestros resultados nos hacen optar por la segunda interpretación.

En cuanto a los aspectos más concretos del trabajo de los funcionarios durante la atención al público – hemos de recordar que su trabajo no acaba aquí, pues las horas previas y posteriores a la atención son momentos de trabajo muy intensos que la mayoría de usuarios desconocen –, cobra gran importancia la escucha de cada uno de los casos y la observación de las formas de presentación, lo cual hace que el funcionario opte por aportar modalidades de respuesta diferentes en función de la imagen que le transmita la estrategia utilizada por cada ciudadano. Las respuestas van así orientadas mediante el uso de diferentes recursos lingüísticos – vocabulario más o menos técnico, explicaciones más pausadas y extendidas en el tiempo, etcétera – en función de la claridad de la expresión y de la fluidez de la comunicación con el ciudadano.

En los casos donde se hace más difícil la comunicación – que corresponden en la mayoría de las ocasiones con personas en situación de mayor riesgo de exclusión y en la gestión de prestaciones en base a límites de ingresos –, y ante determinadas estrategias retóricas como el relato extendido de la trayectoria personal, la queja o la búsqueda del conflicto, se observan actitudes continuamente repetidas como el silencio paciente, el cambio

en el discurso “para zanjar la conversación”, aunque también la repetición de explicaciones y la búsqueda, en la mayoría de los casos, de la resolución de la cuestión planteada por el ciudadano que está siendo atendido. Actuando de esta manera, los funcionarios se convierten en gestores de emociones con el fin, por ejemplo, de reconducir la súplica hacia explicaciones concretas acerca de la traducción de la historia personal en un derecho social reconocido.

No obstante, no ha de olvidarse que los funcionarios se encuentran limitados en su actividad por la organización de la que son la cara visible: además del inexcusable respeto a la ley y las normas jurídicas aplicables a los casos tratados, el discurso contemporáneo sobre la eficiencia y la productividad que poco a poco va introduciéndose en las administraciones públicas, el cumplimiento de unos objetivos que se sustancian en la atención y gestión de un determinado número de casos al día y la necesidad de evitar conflictos innecesarios que pueden llevar a la presentación de quejas oficiales cuyo trámite supone una carga de gran importancia para los propios funcionarios, impiden permanecer en la atención de la misma persona durante un largo período y cumplir completamente con el ideal de escucha y trabajo social. Sin embargo, esto no excluye la existencia de una determinada discrecionalidad en el trabajo funcional que, como acabamos de ver, no puede interpretarse como arbitrariedad, sino como el conjunto de márgenes de acción que, en un modelo ideal, favorezcan una pedagogía de derechos que facilite determinados aprendizajes de ciudadanía. Podemos considerar que, la potenciación de este objetivo, se constituye en la principal propuesta de mejora que nace de la presente investigación.

4. Aprendizaje de ciudadanía

Finalmente, en cuanto al lugar del ciudadano en este proceso de comunicación, el modelo ideal de aprendizaje de derechos le sitúa en una posición claramente activa en las relaciones administrativas. De lo que se trata, en este caso, es de aprovechar la presencia en las oficinas de la Administración para adquirir conocimientos y herramientas que permitan ampliar la conciencia de la titularidad de derechos mediante un mayor conocimiento de los trámites y procedimientos que dan sentido a los derechos sociales. En sociedades democráticas, nos encontramos ante un ideal de ciudadanía que va más allá de la simple participación política a través del voto y del mero reconocimiento formal de las distintas

generaciones de derechos. Este ideal se conjuga con los crecientes esfuerzos, en el campo académico y el ámbito de la gestión pública, para fomentar la participación de los ciudadanos en el análisis, la evaluación y la mejora de las políticas y los servicios públicos. Una mayor conciencia de los derechos sociales y un conocimiento técnico avanzado de la traducción de los derechos en prestaciones sociales así como de los trámites y procedimientos que median en dicha traducción aparecen, de este modo, como las herramientas más útiles para la construcción de una ciudadanía más activa.

No obstante, no se nos puede escapar un último matiz: una mejor práctica de ciudadanía basada en un mayor conocimiento no puede obviar los esfuerzos necesarios para que quede garantizada una igualdad de acceso efectiva, volviendo a traer al primer plano el papel de las instituciones y, en ellas, de los funcionarios, en la ejecución práctica de un verdadero programa de pedagogía de derechos, prestaciones y procedimientos, evitando efectos inesperados como puede ser la reproducción de lo que hemos venido en llamar “efecto Mateo”, donde los que más información inicial tienen son aquellos que mejores recursos de comunicación ponen en práctica.

Esta última necesidad acerca de la garantía real de la igualdad de acceso a la información, unida a las transformaciones actuales de las administraciones públicas que, con cada vez mayor frecuencia, apuestan por criterios de eficiencia y productividad, se convierte, en realidad, en uno de los más grandes desafíos de la construcción de sociedades democráticas avanzadas.

7. CONCLUSIONES

A través de la exploración de tres estudios de caso en tres CAISS, hemos analizado en la presente investigación la forma que cobran las interacciones entre los ciudadanos, los funcionarios y las administraciones públicas. Hemos aportado una perspectiva novedosa en España de análisis de la práctica cotidiana de las políticas públicas y, más concretamente, de las políticas sociales, al centrarnos en las formas de comunicación e interacción que se producen entre los distintos actores que se encuentran en los espacios institucionales de las oficinas públicas.

Tras explorar los rasgos distintivos de cada una de las oficinas estudiadas, hemos tratado de situar nuestros resultados en torno a generalizaciones acerca de la manera en que se producen las interacciones estudiadas. Así, hemos profundizado en la estructura de la comunicación en espacios institucionalizados, señalando la importancia de los elementos rituales de la interacción, así como en el sentido de los mismos. Nuestra principal contribución ha sido la de reseñar la diversidad de registros comunicativos empleados, reflejo de una diversificación creciente de los públicos de la Administración, así como de una diversidad clara entre posicionamientos ciudadanos ante los derechos económicos y sociales que se refleja en una creciente casuística de las diferentes excepciones a las normas comunes aplicables a cada una de las prestaciones del sistema de Seguridad Social. Hemos comprobado que tal variedad de públicos exige en los funcionarios un esfuerzo por cumplir un conjunto de máximas de actuación que garanticen un mejor desarrollo de su trabajo y que, de cara a los ciudadanos, refuercen la igualdad de acceso a sus derechos.

Nuestras propuestas de mejora van orientadas a la garantía de dicha igualdad de acceso. El empoderamiento ciudadano, dotando a los usuarios de los CAISS de mejores recursos simbólicos, en torno a la información, al conocimiento y a la conciencia de sus derechos, permitirá contribuir a una ciudadanía más activa y crítica. Dicho empoderamiento habrá de contar, como hemos visto, con la transformación de los espacios de las oficinas en verdaderos espacios de ciudadanía, con el ejercicio activo, por parte de los funcionarios, de una especie de “pedagogía de derechos” y con la implicación activa de los usuarios en un

proceso de “aprendizaje de ciudadanía”.

Entendemos, por tanto, que los espacios de las oficinas que prestan servicios públicos de bienestar son inevitablemente espacios de construcción de ciudadanía, pues en ellos se ejerce y practica el reconocimiento de los derechos económicos y sociales. No se trata, como hemos comprobado a lo largo de la investigación, de un reconocimiento meramente formal. En dichos espacios se producen interacciones concretas entre ciudadanos y funcionarios que moldean la construcción de ciudadanía a través de procesos de comunicación y transmisión de conocimientos. Se trata de procesos que las instituciones públicas deberían, sin duda, potenciar.

A pesar de la existencia de categorías abstractas de públicos de la Administración, como es el “ciudadano”, el “usuario”, el “cliente” o los “casos” que cada funcionario atiende o trata, con cierta vocación de igualación de todos los individuos que pasan por las oficinas públicas, la observación de las interacciones, de las formas de presentación y de las estrategias de comunicación nos ha permitido elaborar tipos ideales de posicionamiento ante los servicios públicos que, en el caso de los servicios del Estado de Bienestar, se traducen en posicionamientos ante los derechos sociales que están en juego en los trámites que se negocian en dichas interacciones.

Los distintos posicionamientos ciudadanos ante los derechos sociales, que van de la total conciencia de la titularidad de derechos y el conocimiento avanzado de las prestaciones y los procedimientos al total desconocimiento de los procedimientos y la ignorancia de la titularidad de un derecho propiamente democrático, revelan la importancia del trabajo de los funcionarios en la gestión de dicha diversidad, en la medida en que, por una parte, han de trabajar con casos muy diferentes mientras que, por otra parte, han de ser garantes en su trabajo de la igualdad de acceso a los derechos y prestaciones sociales.

Un instrumento fundamental – y, en cierto modo, ideal – de gestión de la disyuntiva entre diferenciación e igualdad de acceso es la pedagogía de derechos por parte de los funcionarios. Dicha pedagogía ha de tener la vocación de hacer, con respecto a los ciudadanos con menos recursos de conocimiento, que éstos adquieran crecientes grados de conciencia de la titularidad de sus propios derechos y herramientas básicas que les resulten útiles para manejarse con más soltura, no sólo dentro de las administraciones públicas, sino, en términos más generales, como ciudadanos activos en sociedades democráticas avanzadas. La pedagogía

de derechos se entiende así como un instrumento fundamental de inserción social. El trabajo de los funcionarios se convertiría, de esta manera, en un trabajo complejo de “pedagogía de las prestaciones”, “pedagogía de los procedimientos” y “pedagogía de los derechos”.

El efecto más inmediato en los ciudadanos de dicha pedagogía, tras una comunicación exitosa con los funcionarios, es su implicación activa en el “aprendizaje de derechos” y el “aprendizaje de ciudadanía”. Se entiende así que, de la interacción entre funcionarios y ciudadanos se puede transitar hacia una ciudadanía más activa y crítica, y por tanto más plena, que también se convierte en un instrumento muy eficaz de integración social y de disminución de las desigualdades, al menos en el acceso a los servicios públicos.

Es cierto, no obstante, que no todos los servicios públicos de bienestar son iguales. Sin embargo, creemos que el estudio de casos en los CAISS ha aportado una visión general que se podría aplicar al estudio de un conjunto de casos, incluso superando los límites de las instituciones que gestionan servicios del Estado de Bienestar, que permitiera la comparación entre diversas modalidades de función pública y de atención al ciudadano. Dicha comparación podría ser objeto de la continuación de la investigación actual.

8. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E., CARBONELL, F. (1999), *La inmigración extranjera en España: los retos educativos*. Barcelona: La Caixa.
- AMOUROUS, C., BLANC, A. (2001), *Erving Goffman et les institutions totales*. París: L'Harmattan.
- APPELBAUM, L. (2001), "The Influence of Perceived Deservingness on Policy Decisions regarding Aid to the Poor", *Political Psychology*, 22(3): 419-42.
- ARBORIO, A., FOURNIER, P. (2005), *L'enquête et ses méthodes: l'observation directe*. París: Armand Colin.
- ARRIBA, A., SERRANO, A. (1998), *¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- ARRIBA, A. (2005), "Servicios sociales" en CABRERA, P., *Propuesta para el plan regional de inmigración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Mimeo.
- BAÑÓN, R., CARRILLO, E. (1997), *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza.
- BASTIEN, J. (2009), "Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy", *International Review of Administrative Sciences*, 75: 665-685.
- BÖCKER, A., GROENENDIJK, K., HAVINGA, T., MINDERHOUD, P. (1998), *Regulation of Migration. International Experiences*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- BOVENS, M., ZOURIDIS, S. (2002), "From Street-level to System-level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control", *Public Administration Review*, 62 (2): 174-184.
- CALVO, M., GASCÓN, E., GRACIA, J. (2002), *Inmigración y justicia. El tratamiento de la inmigración en el ámbito de la Administración de Justicia*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

- CHAUVIÈRE, M. (2000), “Usages et significations contradictoires de la “relation de service” dans le secteur social” en ROUBAN, L., *Le service public en devenir*. Paris: L'Harmattan, 83-106.
- Colectivo IOÉ (2002), *Inmigración, escuela y mercado de trabajo*. Barcelona: La Caixa.
- CROZIER, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*. París: Seuil.
- DARBEL, A., SCHNAPPER, D. (1969), *Les agents du système administratif*. París: Mouton.
- DARBEL, A., SCHNAPPER, D. (1972), *Le système administratif*. París: Mouton.
- DE ESTEBAN, A., PERELLÓ, V. (2006), “Inmigración y nuevos guetos urbanos”, *Sistema*, 190-191: 167-179.
- DEMAZIÈRE, D. (1992), *Le chômage en crise? La négociation des identités de chômeurs de longue durée*. Lille: Presses Universitaires.
- DEMAZIÈRE, D. (2003), *Le chômage. Comment peut-on être chômeur*. París: Belin.
- DUBOIS, V. (2003), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. París: Economica.
- EDELMAN, E. (1977), *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*. New York: Academic Press.
- ELLERMANN, A. (2005), “Coercive Capacity and the Politics of Implementation: Deportation in Germany and the United States”, *Comparative Political Studies*, 38(10): 1219-1244.
- ELLERMANN, A. (2006), “Street-level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opposition”, *West European Politics*, 29(2): 293-309.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- EVANS, T., HARRIS, J. (2004), “Street-level Bureacracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion”, *British Journal of Social Work*, 34: 871-895.
- FASSIN, D. (2000), “La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence”, *Annales*, septiembere-octubre, 55(5): 955-981.

- FASSIN; D. (2001), "Charité bien ordonnée: Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence", *Revue française de sociologie*, 42(3): 437-475.
- FASSIN, D. (2004), *Des maux indicibles. Sociologie des lieux d'écoute*. Paris: La Découverte.
- FLAM, H., BEAUZAMY, B. (2007) "Symbolic Violence: on Natives, Migrants and their Emotions", en DELANTY, G. *Migrant Voices: Discourses on Belonging and Exclusion*, Liverpool: Liverpool University Press.
- GILBOY, J. (1991), "Deciding Who Gets In: Decision-making by Immigration Inspectors", *Law and Society Review*, 25(3): 571-599.
- GOFFMAN, E. (1956), 'Embarrassment and social organization', *American Journal of Sociology*, 62(3), 264-71.
- GOFFMAN, E. (1963), *Behavior in Public Places*. New York: Free Press.
- GOFFMAN, E. (1967), *Interaction Ritual*. New York: Doubleday.
- GOFFMAN, E. (2001), *Internados*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GÓMEZ BAHILLO, C. (1999), "La administración pública en una sociedad globalizada", *Revista de Gestión Pública y Privada*, 4: 157-168.
- GRAHAM, M. (2003), "Emotional Bureaucracies: Emotions, Civil Servants and Immigrants in the Swedish Welfare State", *Ethos*, 30(3): 199-226.
- GUILLÉN, E. (2002), "Servicios sociales e inmigración: límites y retos para una nueva política social", *Alternativas*, 9.
- GUTIÉRREZ SASTRE, M. (2005), *La participación en los servicios públicos de Bienestar. Un análisis del poder de los usuarios en el ámbito de la salud, la educación y los servicios sociales*. Madrid: CES.
- HAGELUND, A. (2009), "Dealing with the Dilemmas: Integration at the Street-level in Norway", *International Migration*, 48 (2): 79-102.
- HASENFELD, Y., RAFFERTY, J., ZALD, M. (1987) "The Welfare State, Citizenship, and Bureaucratic Encounters", *Annual Review of Sociology*, 13: 387-415.
- ISETT, K., MORRISSEY, J., TOPPING, S. (2006) "Systems Ideologies and Street-Level Bureaucrats: Policy Change and Perceptions of Quality in a Behavioral Health Care System", *Public Administration Review*, 66(2): 217-27.

- IZQUIERDO, J. (2003), *Inmigración, mercado de trabajo y protección social*, Madrid: CES.
- IZQUIERDO, J. (2005), “Panorama de la inmigración extranjera en España: 2003-2004” en NAVARRO, V. *La situación social en España*. Madrid: Fundación Largo Caballero.
- JORDAN, B., STRATH, B., TRIANDAFYLLIDOU, A. (2003) “Comparing cultures of discretion”, *Ethnic and Migration Studies*, 29(2): 373-95.
- LECA, J. (1993), “L'évaluation dans la modernisation de l'État”, *Politiques et management public*, 11(2): 161-172.
- LIPSKY, M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- MARTÍN PÉREZ, A. (2009), *Les étrangers en Espagne: la file d'attente devant les bureaux de l'immigration*. París: L'Harmattan.
- MARTÍN PÉREZ, A. (2010), “Emotions of Queuing: A Mirror of Immigrants' Social Condition”, en SIEBEN, B., WETTERGREN, A., *Emotionalizing Organizations and Organizing Emotions*, Londres: Palgrave, 166-186.
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999), *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Barcelona: Icaria.
- MAYNARD-MOODY, S., MUSHENO, M. (2000) ,“State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10: 329-358.
- MINDERHOUD, P. (2000), “The Dutch Linking Act and the Violation of Various International Non-Discrimination Clauses”, *European Journal of Migration and Law*, 1(2): 185-201.
- MORENO, L. (2009), *Reformas de las políticas del Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- MORENO FERNÁNDEZ, F. (2009), *Principios de sociolingüística y sociología del lenguaje*, Barcelona: Ariel.
- MORENO FUENTES, F. (2004), *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*. Madrid: CES.
- PIETTE, A. (1996), *Ethnographie de l'action*. París: Métailié.

- RAGA GIMENO, F. (2005), *Comunicación y Cultura: propuestas para el análisis transcultural de las interacciones comunicativas cara a cara*, Madrid. Iberoamericana.
- RIBAS MATEOS, N. (2004), *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Barcelona: Bellaterra.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2003), “Protección social de los inmigrantes extranjeros”, en IZQUIERDO, A., *Inmigración, mercado de trabajo y protección social*. Madrid: CES.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2006), “La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar”, *Sistema*, 190-191: 309-326.
- SARASA, S., MORENO, L. (1995), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC.
- SAYAD, A. (1999), *La double absence: des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. París: Seuil.
- SIBLOT, Y. (2006), *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, París: Presses de Sciences Po.
- SPIRE, A. (2005), *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France 1945-1975*. París: Grasset.
- SPIRE, A. (2008), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*. París: Raisons d'Agir.
- SUBIRATS, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- VAN DER LEUN, J., ENGBERSEN, G. (2001), “The Social Construction of Illegality and Criminality”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9: 51-70.
- VAN DER LEUN, J. (2003), *Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: University Press.
- VAN DIJK, T. (1983), *La ciencia del texto: un enfoque interdisciplinario*. Barcelona. Paidós.
- VILLORIA, M. (1996), *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: INAP.
- WARIN, P. (1993), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques*. París: L'Harmattan.

- WARIN, P. (1997), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au coeur des réformes*. Paris: La Découverte.
- WELLER, J. (1994), “Les troubles de la communication”, *Politiques et management public*, 4: 1-29.
- WELLER, J. (1999), *L'État au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: De Brouwer.
- WETTERGREN, A. (2010) “Managing unlawful feelings: the emotional regime of the Swedish Migration Board”, *International Journal of Work Organisation and Emotion*, 3(4): 400-419.