

***EL PAPEL  
DE LA CIUDADANÍA  
EN LA INNOVACIÓN***



# LA PRÁCTICA COTIDIANA DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE BIENESTAR

ALBERTO MARTÍN PÉREZ <sup>1</sup>

Fecha de recepción: mayo de 2010

Fecha de aceptación y versión definitiva: junio de 2010

*RESUMEN: Este artículo analiza el acceso a los derechos sociales entendidos como derechos de ciudadanía. Más allá del reconocimiento formal, se estudia la práctica de los derechos en la relación entre los ciudadanos y la Administración. Se analizan 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 el papel que juegan los funcionarios en el tratamiento de esta diversidad. Veremos si, a través de un trato diferenciado, los funcionarios reproducen estereotipos, o bien actúan con el fin de garantizar la igualdad de acceso.*

*PALABRAS CLAVE: Ciudadanía, Derechos sociales, Servicios públicos, Políticas públicas, Estado de bienestar.*

## *The daily practice of citizenship entitlements in Welfare Public Services*

*ABSTRACT: This paper studies the access to social entitlements understood as citizenship rights. Beyond formal recognition, I analyze the practice of rights within the relationship between citizens and public services. I focus on the interactions between civil servants and citizens, who place themselves differently with respect to social rights, in a range from the total consciousness of their entitlements to the total ignorance of rights and procedure. I observe the role played by civil servants in dealing with this diversity. We will see if, through a different treatment, civil servants reproduce stereotypes or, on the contrary, if they act in order to guarantee equal access.*

*KEY WORDS: Citizenship, Social rights, Public services, Public policy, Welfare State.*

---

<sup>1</sup> Universitat de Barcelona. E-mail: cmartinperez@ub.edu

## INTRODUCCIÓN

Este artículo es una aproximación al estudio de la práctica cotidiana de los derechos de ciudadanía en distintos servicios públicos del Estado de Bienestar. El objetivo es mostrar la variedad de modalidades de acceso efectivo a los derechos sociales y, a través de éstos, a la ciudadanía económica y social. Para la comprensión de dicho acceso, se analizan las interacciones entre los usuarios de algunos servicios públicos del ámbito de lo social, los funcionarios que en ellos trabajan y la propia Administración. Veremos, a través de los estudios de caso analizados y propuestos, 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 sociales como ciudadanos activos en el seno de sociedades democráticas hasta posiciones de absoluto desconocimiento del hecho de ser titulares de derechos.

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 ejercen 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, veremos que la literatura científica 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, con diferencias, como veremos, entre los servicios en función de la naturaleza de las prestaciones que gestionan, les llevan, 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.

Las propuestas metodológicas y los resultados que se presentan en este artículo proceden de una investigación actualmente en curso, financiada para el período 2010-2011 mediante el proyecto del Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación «Ciudadanía e inmigración en los servicios públicos de bienestar en España: Práctica cotidiana de las políticas públicas y nuevos retos para la Administración» (Ref. CSO2009-07556). Los análisis, aportaciones y conclusiones realizados tienen, por tanto, carácter provisional, además de la doble condición de primeros resultados de la investigación y de hipótesis para la continuación de la misma.

El artículo se organiza a través de los siguientes epígrafes. En primer lugar, se presentan los métodos y técnicas de investigación empleados y proyectados, consistentes en el análisis y la propuesta de una serie de estudios de caso de distintos servicios públicos de bienestar mediante el empleo de técnicas de investigación etnográficas. En el siguiente apartado, se especifican 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 tercer lugar, basados en la parte de trabajo de campo ya realizada, 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 quinto lugar, partiendo de la diversidad de posicionamientos estudiada, analizaremos el tránsito de la conciencia de derechos hacia la noción de ciudadanía. En este apartado será de gran interés explorar el papel de los funcionarios en la interacción para verificar la existencia, por un lado, de la «pedagogía» de derechos que nos sirve de hipótesis y, por otro lado y como consecuencia de lo anterior, para valorar las formas del aprendizaje de derechos y de ciudadanía. Finalmente, se incidirá en las aportaciones de nuestra investigación, poniendo en valor, por una parte, 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. Por otra parte, estas conclusiones provisionales de la investigación nos deberán aportar hipótesis para la comparación entre los servicios ya estudiados y los casos pendientes de análisis dentro del proyecto actual.

## MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se desarrolla mediante el empleo de la metodología de estudio de casos. Cada uno de los casos, con vocación de contribuir a la comprensión sociológica de la práctica cotidiana de los derechos sociales, se desarrolla mediante trabajos de campo de observación participante que se complementan con otras técnicas cualitativas de investigación, como las entrevistas en profundidad a los funcionarios de cada una de las oficinas y los grupos de discusión de usuarios de los servicios.

Son tres los estudios de caso propuestos en servicios públicos del Estado de Bienestar, cuya realización se encuentra actualmente en desarrollo. El primero de ellos, ya completado, es el estudio de las interacciones que se producen en un Centro de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS). En este servicio nos encontramos ante el acceso a las prestaciones sociales cuya razón de ser se encuentra en las cotizaciones de los trabajadores al sistema público de bienestar. Como veremos, el CAISS representa el espacio institucional donde se gestionan prestaciones que reflejan menores riesgos de exclusión social – con matices, pues también se gestionan algunas ayudas familiares no contributivas. El segundo caso es una oficina de empleo, que aglutina las políticas activas (competencia autonómica) y el sistema de prestaciones y subsidios por desempleo (competencia del Servicio Público de Empleo Estatal, antiguo INEM) y que recibe a públicos en situación de mayor riesgo de exclusión, precisamente por haber perdido su empleo y haber dejado así de cotizar como trabajadores al sistema de protección social. El tercer caso, los servicios sociales, pretende observar públicos heterogéneos en situaciones de mucho mayor riesgo de exclusión social que en los anteriores casos. En cierto modo, se puede afirmar, con ciertos matices que se irán gradualmente introduciendo en el análisis, que los tres casos se refieren a usuarios de los servicios situados en una escala de crecientes riesgos de exclusión.

En lo que se refiere a las técnicas de investigación, siguiendo los avances de buena parte de la literatura científica desarrollada en otros países y que se presentan en el siguiente epígrafe, 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 (de 15 a 20), en el trabajo cotidiano de cada una de las oficinas a analizar. Tras tomar contacto con cada uno de los servicios y negociar su 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 funcionarias 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.

Además de las conversaciones informales con las funcionarias, que constituyen una de las fuentes principales de información, después de varias sesiones de trabajo en la oficina, se realizan entrevistas en profundidad a cada una de las personas encargadas de la atención al público con el fin de abordar algunos aspectos concretos que surgen de la observación de las interacciones cotidianas. Estas entrevistas tienen 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. Además, como contraste, también se entrevista a 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. Finalmente, el proyecto de investigación actual cuenta con la realización de un conjunto de grupos de discusión que ayuden a completar, a través de los discursos de los usuarios —y no solo de sus prácticas observadas en las oficinas—, el análisis sobre los posicionamientos individuales ante la atención recibida en los servicios públicos de bienestar y, sobre todo, ante los derechos sociales que en aquéllos se negocian.

Teniendo en cuenta que el proyecto actual se encuentra en ejecución en el momento de redactar estas líneas, los resultados que se presentan en este artículo proceden esencialmente del trabajo de observación participante realizado en un CAISS. Éste tuvo lugar en dos períodos de observación durante el año 2009, entre junio y julio y entre octubre y noviembre. Se realizaron dieciséis sesiones intensivas de observación en las que, en el CAISS estudiado, compartí tiempos y espacios con los funcionarios del centro. Casa sesión, entre 8:30 y 14:30, horario que comprende toda la atención al público entre las nueve de la mañana y las dos 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 los funcionarios.

En cada sesión, tal como se estableció en el acuerdo suscrito con la dirección provincial del INSS correspondiente —como es lógico y es práctica común en la investigación sociológica mediante observación participante, se mantiene el anonimato de la oficina estudiada—, acompañé en todas sus actividades a una funcionaria del CAISS —atienden al público seis personas, cinco mujeres y un hombre, a los que se añade la directora del centro para la resolución de determinados trámites o conflictos—, habiendo compartido al final del trabajo de campo dos sesiones completas con cada uno de los miembros del personal de la oficina.

Este acompañamiento se iniciaba, en cada sesión, al sentarme junto a la funcionaria 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. 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 cuanto a los ciudadanos a los que les correspondía solicitar su información ante dichas funcionarias, mi presencia apenas suscitó, en todo el trabajo de campo, dos reacciones activas, ambas 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 con un interino contratado para cubrir sustituciones de verano, figura por otra parte inexistente en la oficina estudiada. Teniendo en cuenta que cada funcionaria, en dicha oficina, 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 dieciséis sesiones los casos observados, sin tratarse de un cálculo exacto, son alrededor de 500 <sup>2</sup>. Esto convierte a los dos comentarios reseñados por parte de ciudadanos en una anécdota: mi presencia apenas suscitó reacciones visibles y se puede plantear, por tanto, que el efecto de mi trabajo en las interacciones entre funcionarias y ciudadanos fue escaso o nulo. Aparentemente yo era, ante sus ojos, un funcionario más al 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 del CAISS.

A lo largo de las sesiones de trabajo, me convertí en un miembro más de la oficina, acudiendo una vez por semana —generalmente los jueves— al CAISS. 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 la oficina.

Las funcionarias y la directora del 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 del centro. El grupo pequeño no puede obviar, no obstante, su integración en un colectivo mayor: el resto de la organización y sus funcionarios (la 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

---

<sup>2</sup> 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 articulan nuestro análisis.

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, 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 la oficina, 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 en nuestros distintas propuestas de estudios de caso – 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 –, 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.

## MARCO TEÓRICO Y ANALÍTICO

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 este artículo 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 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). En dicho estudio se muestra la ruptura existente entre ciudadanos y extranjeros a pesar del reconocimiento de una ciudadanía económica y social que se con-

vierte 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.

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). 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 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 las 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 dos de cuestiones fundamentales. 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. Esta cuestión ha sido tratada especialmente mediante el empleo de técnicas de investigación etnográficas como las que enmarcan esta investigación (Gilboy, 1991; Graham, 2003; Ellermann, 2005). En segundo lugar, 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).

## LA INTERACCIÓN ENTRE CIUDADANOS Y FUNCIONARIOS

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 el centro en el que se realizó la investigación que aquí analizamos, 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 la fachada exterior. El primer encuentro con los funcionarios se produce inmediatamente después de acceder al edificio: 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 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». 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 ordenanza 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.

Una vez asignado el número, el ciudadano se dirige a la zona de espera que, en el CAISS estudiado, 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, 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 inicie 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 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. La presentación se mantiene, no obstante, en un nivel descriptivo. 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.

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. Esto contrastará con otro de nuestros casos, los servicios sociales, en el que esperamos que los trabajadores sociales tiendan a mantener la conversación en el registro de súplica y en la narración detallada de historias personales.

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 necesita 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 aún 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.

## CATEGORÍAS Y POSICIONAMIENTOS ANTE LOS DERECHOS SOCIALES

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 servicios públicos de bienestar.

De la interacción resulta, de este modo, la producción cotidiana de un conjunto de categorías de públicos de los servicios 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 a la construcción de categorías de públicos que se identifican 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 o de las funcionarias.

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 las funcionarias a pesar de que su experiencia de relación con el público, en numerosas ocasiones, contradiga dichas imágenes. En primer lugar, se establecen categorías por nacionalidades y sexos. Se diferencian así públicos más o menos «fáciles de tratar» y otros más «conflictivos» en función de las nacionalidades de origen y la situación general de dichos usuarios en lo que se refiere a la demanda de determinadas prestaciones. 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 del sexo del usuario, siendo caracterizadas las mujeres de una determinada nacionalidad de manera diferente que los hombres del mismo origen – destaca aquí, por ejemplo, la valoración más positiva de las mujeres marroquíes, más conocedoras de derechos y procedimientos, en relación con los hombres de dicha nacionalidad.

En segundo lugar, se establecen diferencias 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 con la fluidez de la comunicación con el funcionario así como con la naturaleza de la prestación que se solicita.

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 de las ayudas y prestaciones familiares del sistema de Seguridad Social. En este sentido, en lo que se refiere a las formas de gestión de la interacción por parte de los funcionarios, la comunicación, en la mayoría de los casos observados, resulta significativamente más conflictiva que con respecto al resto de categorías.

Más relevante para nuestro análisis es la tipología de posicionamientos ciudadanos ante los derechos económicos y sociales que elaboramos a partir de nuestras observaciones. Su interés principal radica en constatar la heterogeneidad de públicos que justifica 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 plantearemos 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 perso-

nales 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, desarrollando 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 el estudio de caso que hasta el momento nos guía, 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. Sus estrategias de presentación 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. Con esta categoría se identifica a la mayoría de ciudadanos españoles demandantes de prestaciones contributivas del sistema de seguridad social y a buena parte de colectivos de extranjeros, dentro de los cuales se establecen diferencias entre los sexos situando con mayor frecuencia a las mujeres extranjeras, en términos generales, dentro de esta categoría.

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 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.

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.

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 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 las funcionarias no contiene, en este caso, 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 las funcionarias 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 las propias funcionarias.
- (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.

- (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 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.
- (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 visi-

ble 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 habrían 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.

- (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, 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 determinada prestación – son ignorados y, por parte del ciudadano, no existe apenas ningún esfuerzo visible de comprensión. En estos casos, resulta prácticamente imposible ningún tránsito hacia ninguna forma de aprendizaje.

- (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.

## DE LOS DERECHOS SOCIALES A UNA CIUDADANÍA ACTIVA CONSTRUIDA EN LA PRÁCTICA COTIDIANA

Acabamos de ver 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 esta última parte del artículo, la posibilidad de establecer un modelo ideal de relación entre funcionarios y ciudadanos que permita transitar de los derechos sociales, de los que se es más o menos consciente, a la ciudadanía. Jugarán aquí un papel fundamental los funcionarios, con diferencias entre servicios más o menos burocratizados y más o menos orientados hacia el trabajo social —en el caso de nuestro proyecto— los extremos se encuentran en el CAISS y en los centros municipales de servicios sociales. No obstante, a partir de nuestras observaciones, podemos afirmar, al menos como hipótesis de trabajo, que existe un acercamiento entre el trabajo burocrático y el trabajo social —mediante prácticas cada vez más implantadas de escucha, gestión de la comunicación y gestión de las emociones— y, a su vez, una burocratización cada vez más evidente del propio trabajo social.

El modelo ideal de «buenas prácticas» es el que conjuga el ejercicio de la 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, afirmamos que dicho trato diferencia-

do, siempre que incluya el esfuerzo pedagógico necesario por parte de los funcionarios, es un instrumento fundamental de la garantía de igualdad de acceso. En otros términos, siempre 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, 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.

#### LA 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 tratará 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 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, en nuestra argumentación optamos 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, etc.— 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.

#### EL APRENDIZAJE DE DERECHOS

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. Esta última necesidad, 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 uno de los más grandes desafíos de la construcción de sociedades democráticas avanzadas.

## CONCLUSIONES

1. Los espacios de las oficinas que prestan servicios públicos de bienestar son espacios de construcción de ciudadanía, pues en ellos se ejerce y practica el reconocimiento de los derechos económicos y sociales. No se trata, no obstante, 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.
2. 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 permite 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.
3. 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 desco-

nocimiento 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.

4. 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 convierte, de esta manera, en un trabajo de «pedagogía de las prestaciones», «pedagogía de los procedimientos» y «pedagogía de los derechos».
5. El efecto más inmediato en los ciudadanos de dicha pedagogía, tras una comunicación exitosa con los funcionarios, es 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 por tanto más plena, que también se convierte en un instrumento muy eficaz de inserción social.
6. No todos los servicios públicos de bienestar son iguales. Sin embargo, este artículo ha aportado una visión general que se puede aplicar al estudio de un conjunto de casos que permita la comparación entre diversas modalidades de función pública y de atención al ciudadano. Dicha comparación es objeto de la continuación de la investigación en curso que nos ha servido de marco al desarrollo del presente artículo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJA, E., y CARBONELL, F. (1999), *La inmigración extranjera en España: Los retos educativos*, Barcelona: La Caixa.
- AMOUROUS, C., y BLANC, A. (2001), *Erving Goffman et les institutions totales*, París: L'Harmattan.

- ARBORIO, A., y FOURNIER, P. (2005), *L'enquête et ses méthodes: l'observation directe*, París: Armand Colin.
- ARRIBA, A., y SERRANO, A. (1998), *¿Pobres o excluidos? El Ingreso madrileño de integración en perspectiva comparada*, Madrid: Ministerio de Trabajo.
- ARRIBA, A. (2005), «Servicios sociales», en P. CABRERA, *Propuesta para el plan regional de inmigración de la Comunidad de Madrid*, Madrid: Mimeo.
- BAÑÓN, R., y 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., y MINDERHOUD, P. (1998), *Regulation of migration. International Experiences*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- BOVENS, M., y 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., y 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 L. ROUBAN, *Le service public en devenir*, París: 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., y SCHNAPPER, D. (1969), *Les agents du système administratif*, París: Mouton.
- (1972), *Le système administratif*, París: Mouton.
- DE ESTEBAN, A., y 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.
- ELLERMANN, A. (2005), «Coercive capacity and the politics of implementation: Deportation in Germany and the United States», *Comparative Political Studies*, 38(10), 1.219-1.244.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- EVANS, T., y 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*, septiembre-octubre, 55(5): 955-981.

- (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.
- (2004), *Des maux indicibles. Sociologie des lieux d'écoute*, Paris: La Découverte.
- 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.
- (1963), *Behavior in Public Places*, Nueva York: Free Press.
- (1967), *Interaction Ritual*, Nueva York: Doubleday.
- (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.
- IZQUIERDO, J. (2003), *Inmigración, mercado de trabajo y protección social*, Madrid: CES.
- (2005), «Panorama de la inmigración extranjera en España: 2003-2004» en V. NAVARRRO, *La situación social en España*, Madrid: Fundación Largo Caballero.
- 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*, Nueva York: Russell Sage.
- MARTÍN PÉREZ, A. (2009), *Les étrangers en Espagne: La file d'attente devant les bureaux de l'immigration*, París: L'Harmattan.
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999), *Pobreza, segregación y exclusión espacial: La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*, Barcelona: Icaria.
- MAYNARD-MOODY, S., y 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 FUENTES, F. (2004), *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*, Madrid: CES.
- PIETTE, A. (1996), *Ethnographie de l'action*, París: Métailié.
- 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 A. IZQUIERDO, *Inmigración, mercado de trabajo y protección social*, Madrid: CES.
- (2006), «La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar», *Sistema*, 190-191, 309-326.
- SARASA, S., y 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., y ENGBERSEN, G. (2001), «The Social Construction of illegality and criminality», *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9: 51-70.
- (2003), *Looking for Loopholes: Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: University Press.
- 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.
- (1997), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au coeur des réformes*, París: La Découverte.
- WELLER, J. (1994), «Les troubles de la communication», *Politiques et management public*, 4, 1-29.
- (1999), *L'État au guichet: Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, París: De Brouwer.