



**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.**

RESUMEN EJECUTIVO

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**

Investigación a cargo de Alberto Martín Pérez (Instituto de Políticas y Bienes Públicos,
Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Departament de Sociologia i Anàlisi
de les Organitzacions, Universitat de Barcelona)

Resumen ejecutivo

Resumen ejecutivo

La presente investigación analiza la atención al ciudadano en los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) entendida como parte de la gestión cotidiana del acceso de los ciudadanos a los derechos económicos y sociales.

Desde una perspectiva de investigación etnográfica, empleando fundamentalmente técnicas de investigación social cualitativas, con especial dedicación a trabajos de campo de observación participante, realizamos **tres estudios de caso de tres CAISS**. El primer caso se sitúa en un centro de una pequeña capital de provincia, en el que destaca la diversidad de sus públicos en función de diversos criterios sociodemográficos (población rural y urbana, población autóctona de la provincia y población llegada de fuera, ya sean inmigrantes de nacionalidades extranjeras, o bien españoles de clases medias recientemente instalados en la ciudad y sus alrededores) y las características propias de un centro administrativo en una pequeña ciudad. Los otros dos casos corresponden a dos centros situados en la periferia de la ciudad de Madrid, caracterizados por fuerte presencia de población de origen inmigrante que comparte espacios con población autóctona generalmente de clases medias-bajas y clases populares.

En esta investigación observamos el **funcionamiento cotidiano de los CAISS**, desde la perspectiva de los funcionarios que en ellos trabajan, así como desde el punto de vista de la organización administrativa que condiciona el encuentro entre funcionarios y ciudadanos. Además de las dinámicas internas que corresponden a la organización, nos concentramos en la observación de dicho encuentro, mediante la observación en profundidad de varios elementos.

En primer lugar, analizamos las **formas de presentación de los ciudadanos** y los registros lingüísticos empleados, prácticas que dan cuenta, en buena medida, de la consideración que los ciudadanos tienen del servicio público prestado en los CAISS, de las imágenes que tienen de la Administración Pública y de los funcionarios públicos, así como de su propia consideración como ciudadanos más o menos activos. Por ello, en segundo lugar,

establecemos una **tipología de la relación de los individuos y grupos sociales con sus derechos económicos y sociales**, en una gradación que transcurre entre la mayor conciencia y conocimiento del hecho de ser titulares de derechos y la ausencia de conciencia y el desconocimiento de los propios derechos reconocidos constitucionalmente.

Esta diversidad en cuanto a la conciencia y el conocimiento de los propios derechos es el principal **desafío que asumen los funcionarios públicos** que suponen, en su actividad cotidiana, tratar a todas las personas a las que atienden en términos de igualdad. Mientras que unos ciudadanos, más informados, aumentan en cada visita al CAISS su conocimiento de los procedimientos administrativos y su conciencia de la titularidad de sus propios derechos, otros ciudadanos, menos conocedores y conscientes, se pueden hallar alejados de dicho proceso de aprendizaje, generando así mayores distancias sociales y, por tanto, mayores desigualdades de acceso a los derechos de ciudadanía.

Sin quebrantar los límites fijados por las leyes, nos encontramos ante prácticas diversas que exigen ciertas adaptaciones discrecionales por parte de los funcionarios ante tal diversidad. En dichas adaptaciones es en las que encontraremos las **buenas prácticas** que nos servirán de **propuestas de mejora de los CAISS** para garantizar la igualdad de acceso a los derechos sociales de todas las categorías de ciudadano a las que en dichos centros se atiende.

La principal propuesta que realizamos es la de transformar los CAISS, simbólicamente, en verdaderos espacios de ciudadanía, dotando a los ciudadanos de recursos (básicamente, de mejor información) para ser capaces de acceder a una ciudadanía más activa y crítica. Llamaremos a esta estrategia “empoderamiento ciudadano”, basado en la mejora de los procesos de comunicación con los funcionarios, en una dialéctica entre una necesaria “pedagogía de derechos” que acompañe a la gestión de los trámites administrativos y un también necesario “aprendizaje de derechos” por parte de cada uno de los ciudadanos. De esta manera, las imágenes negativas de las oficinas de la Administración, así como de los funcionarios públicos, podrían empezar a quedar superadas por un esfuerzo transformador que dote de recursos a los ciudadanos para poder gozar de una ciudadanía más plena.

1. Presentación de la investigación

La presente investigación constituye 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.

La investigación tiene su origen en las contribuciones existentes en el campo científico internacional, que señalan la creciente centralidad del estudio relacional del funcionamiento, en la práctica cotidiana, de las Administraciones Públicas.

Los objetivos de la investigación son:

1. Estudio en profundidad de la atención al ciudadano en el ámbito de los CAISS, con especial atención a las prácticas cotidianas que tienen lugar en el espacio de dichas oficinas.
2. Análisis en profundidad de las interacciones entre funcionarios y ciudadanos, con especial atención al desarrollo de los procesos de comunicación entre ambos actores y con el interés de desentrañar el sentido de dichas formas de intercambio comunicativo.
3. Explorar los diversos posicionamientos ciudadanos ante los derechos económicos y sociales, con el fin de comprender la creciente diversificación de los públicos a los que tienen que responder la Administración.
4. 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.
5. Un objetivo de carácter metodológico, consistente 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, a través de la realización de estudios de caso etnográficos en oficinas públicas.

2. Una investigación en tres CAISS

La investigación se ha desarrollado mediante 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.

Esta perspectiva aporta 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.

Hemos desarrollado tres estudios de caso:

1. 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. 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). 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.

2. 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 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 genera dinámicas muy diversas entre ambos centros madrileños.

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

En el tercer epígrafe de la investigación, tras explorar los rasgos distintivos de cada una de las oficinas estudiadas, tratamos de situar los resultados obtenidos en los trabajos de observación en torno a generalizaciones acerca de la manera en que se producen las interacciones estudiadas. Así, profundizamos 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 es la de reseñar la diversidad de registros comunicativos empleados, reflejo de una diversificación creciente de los públicos de la Administración.

Localizamos varios **registros del discurso de presentación**.

1. 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.
2. 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.
3. 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.

Exploramos en este epígrafe los elementos de la presentación del ciudadano, en su triple componente **verbal, no verbal y de contexto**. Observamos, de esta manera, la gran diversidad de formas de presentación a las que los funcionarios tienen que responder a través de la gestión de trámites, traducidos en prestaciones concretas, y los desafíos de las diferentes formas de presentación.

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

Las modalidades de presentación estudiadas en el anterior epígrafe, reflejan igualmente 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. Comprobamos que tal variedad de públicos implica la producción de **categorías sociales** mediante las cuales se clasifica, consciente o inconscientemente, a los ciudadanos que se dirigen a las oficinas. Estas categorizaciones exigen 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.

Elaboramos una tipología de posicionamientos ante los derechos económicos y sociales, en torno a los dos ejes siguientes:

	<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.

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 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.

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.
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 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 o, al menos, su efecto resulta prácticamente imperceptible.

5. El papel de los funcionarios

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 en la gestión de los procesos de comunicación que mantienen con los ciudadanos a los que atienden diariamente.

Nos encontramos entre los funcionarios que atienden al público en los tres CAISS estudiados con una significativa diversidad de perfiles y valoraciones sobre su propio trabajo:

1. 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).
2. 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.
3. Encontramos, 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 fatigosa, que probablemente no se pueda soportar ni realizar correctamente con el paso de los años.
4. Encontramos perfiles de funcionarios que han vivido (o sufrido) 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. 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. Vemos de qué manera se valoran los aspectos positivos de ambas posiciones, generando un dilema entre los ritmos más tranquilos de la oficina frente a 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 positiva, 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 consideran 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.

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, mediante la **gestión racional de** las expresiones verbales, la transmisión de información y los **silencios**.
- Evitar reclamaciones y quejas de carácter formal.
- Recibir satisfacciones concretas como prueba de un trabajo bien hecho, ya sea a través del reconocimiento inmediato por parte del ciudadano y de los compañeros de trabajo, ya sea a través de medios formales de agradecimiento.

6. Propuestas de mejora

La presente investigación aporta 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 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.

Nuestras propuestas de mejora van orientadas a la garantía de dicha igualdad de acceso a las prestaciones sociales. 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 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”. Nuestras propuestas se articulan en torno a cuatro objetivos.

1. 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 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.

7. Conclusiones

1. Entendemos 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.
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 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.
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 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.

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 convertiría, de esta manera, en un trabajo complejo 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 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.
6. 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.