LA GOBERNANZA DEL SISTEMA PÚBLICO VALENCIANO DE SERVICIOS SOCIALES: RETOS Y DESAFÍOS PARA UNA NUEVA ÉPOCA

GLÒRIA MARIA CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA
Universitat de València

ENCARNA CANET BENAVENT
Universitat de València

FRANCESC XAVIER UCEDA I MAZA
Universitat de València

1. INTRODUCCIÓN

La existencia de diecisiete sistemas públicos de servicios sociales en la geografía española es sinónimo de heterogeneidad, diversidad y de convivencia entre leyes de diferentes generaciones (Vilà Mancebo, 2012). En la praxis, esta heterogeneidad y amplia diversidad de modelos de servicios sociales ha generado desigualdades en el reconocimiento del derecho subjetivo y en las garantías ofrecidas por este sistema de protección al conjunto de la ciudadanía.

En el caso de la Comunitat Valenciana, de la misma forma que sucede con el resto de sistemas de servicios sociales en España, sus orígenes fueron coincidentes con los compromisos de las corporaciones locales en la provisión de servicios públicos al conjunto de la ciudadanía (Andrés-Arseguet et al., 2015).

Con la primera legislación de servicios sociales en la Comunitat Valenciana[1], se asumió la transferencia de competencias en materia de asistencia social por parte de la Generalitat Valenciana asentando las bases del nuevo sistema de protección social diferenciado de la herencia benéfico-asistencial (Carbonero y Caro,

[1] Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana.

2013) de las leyes de beneficencia del siglo XIX. Esta asunción supuso al mismo tiempo la responsabilidad de las administraciones públicas competentes en la provisión y garantía de los servicios sociales. Con la primera legislación, comenzaron a asentarse los pilares fundamentales de un nuevo sistema de protección social con diversos documentos estratégicos como el Plan de Actuación de Servicios Sociales (1989) y la Mapificación (1991), entre otros. La voluntad de esta legislación partía del compromiso por establecer "las bases para superar las tradicionales inhibiciones por parte de los poderes públicos en el ámbito de la asistencia social mediante la aportación de los recursos financieros, técnicos y humanos que permitan un eficaz funcionamiento de los servicios" (Preámbulo de la Ley 5/1989).

Lejos de cumplir con dicho compromiso, la segunda legislación de servicios sociales[2] dejó sin desarrollo aquellos planes e instrumentos que permitieran dotar de estructura y definición el sistema de servicios sociales valenciano (como el plan general de ordenación, el plan de financiación de las entidades locales…) y que finalmente, no llegaron a materializarse (Uceda-Maza, Domínguez-Alonso y Martínez-Martínez, 2015). Esta etapa caracterizada por la fragmentación del sistema público de protección social:

> *"No se ha desarrollado desde una concepción de las necesidades sociales de la población desde la dimensión territorial sino desde una interpretación reduccionista de necesidades al plano sectorial y con una concepción muy residual. No existe núcleo planificador que organice toda su acción eficientemente, está fuertemente fragmentado en el ámbito institucional con manifiestas contradicciones en su funcionamiento y nadie responde de sus incoherencias, incompetencia e ineficacia. (…) Legitima la fragmentación de los Ss.Ss., y sobre todo dota de un marco estable al proceso de privatización del sistema público, pero sin*

[2] Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

planificar territorial ni funcionalmente como se debían atender las necesidades" (Andrés-Arseguet, et al., 2015, p.70-72).

A raíz de ello, la dispersión normativa, la fragmentación del sistema y la carencia de planificación de las prestaciones, cobertura de recursos y financiación caracterizaron hasta la aprobación de la tercera ley de servicios sociales lo que se ha denominado el "antimodelo valenciano de servicios sociales" (Uceda-Maza, Domínguez-Alonso y Martínez-Martínez, 2015, p.113).

2. OBJETIVOS

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, el objetivo de la presente comunicación se corresponde con analizar los mecanismos de gobernanza territorial, funcional, competencial, multinivel y multiactor.

3. METODOLOGÍA

Para la consecución de dicho objetivo, se ha empleado la técnica del análisis documental de la normativa vigente en materia de servicios sociales para el periodo 1997-2024. De acuerdo con dicho análisis realizado en la base de datos jurídica Aranzandi Instituciones, se ha hallado el conjunto de normativa reguladora de los servicios sociales para el periodo objeto de estudio a partir de los siguientes descriptores de búsqueda:

TABLA 1. *Descriptores de búsqueda empleados*

Descriptores de búsqueda clave	Descriptores de búsqueda complementarios				Descriptores de búsqueda del sistema		
Servicios Sociales	Infancia	Violencia machista	Diversidad funcional	Igualdad de género	Autorización	Mapa	Participación
C. Valenciana	Menores	Violencia de género	Salud mental	Dependencia	Registro	Ética	Financiación
C. Valenciana	Adolescencia	Discapacidad	Igualdad		Acción concertada	Concierto	Coordinación

Fuente: elaboración propia.

Para el estudio de la gobernanza del sistema de servicios sociales para el periodo mencionado, a lo largo de la presente comunicación se optará por la definición acuñada por Farinós (2011, p.46), entendida como aquel proceso que combina participación, cooperación, coordinación y concertación y donde se vertebran diferentes relaciones entre actores e intereses cuyo resultado es "la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valoración del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles". En este caso, se han establecido las siguientes variables de estudio de la gobernanza: mecanismos de gobernanza territorial, competencial, financiera, multinivel y multiactor.

4. RESULTADOS

Para la presentación de los resultados, se ha optado por emplear una tabla resumen de que permite comparar las tres legislaciones de acuerdo con el objeto de estudio. En este sentido, tal y como puede observarse en la Tabla 2, ha existido una trayectoria con ciertas similitudes y diferencias, especialmente si se compara la legislación de 1997 y la de 2019. Con esta última, han sido regulados diferentes instrumentos que permiten vehicular la gobernanza en sus distintas dimensiones con la finalidad de armonizar el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales (SPVSS); y, a su vez, establecer las herramientas necesarias para garantizar el adecuado ejercicio de los derechos en la materia.

TABLA 2. *Análisis documental de las legislaciones en materia de servicios sociales en la Comunitat Valenciana*

ÍTEMS DE ANÁLISIS	Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios	Ley 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana		Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana	
Estructura funcional	Servicios Sociales Generales. No se destacan ni servicios ni programas, sino funciones: a) Información, orientación y asesoramiento b) Ayuda a domicilio c) Cooperación y animación comunitaria d) Servicio de acogida e) Gestión de las ayudas económicas f) Prestaciones inespecíficas	Servicios Sociales Generales	Organizado por servicios y programas: a) Servicio de Información, Orientación y Asesoramiento técnico b) Servicio de Ayuda a Domicilio c) Programas de Cooperación Social d) Programas de Convivencia y Reinserción Social e) Programas de Ocio y Tiempo Libre f) Programas de atención a las necesidades más básicas g) Programas de prevención y reinserción social	Atención Primaria compuesta por dos subniveles: 1) Atención primaria de carácter básico	Organizado por servicios: a) Servicio de acogida y atención ante situaciones de necesidad social b) Servicio de promoción de la autonomía personal c) Servicio de inclusión social d) Servicio de prevención e intervención con las familias e) Servicio de acción comunitaria f) Servicio de asesoría técnica específica g) Unidades de igualdad

ÍTEMS DE ANÁLISIS	Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios	Ley 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana		Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana	
	Servicios Sociales Especializados	Servicios Sociales Especializados	Organizado por colectivos: ▪ Familia, infancia y juventud ▪ De la tercera edad ▪ De las personas con discapacidades ▪ De las drogodependencias ▪ De los enfermos terminales ▪ De la mujer ▪ De las minorías étnicas ▪ De otros colectivos en riesgo de marginación	2) Atención primaria de carácter específico	Organizado por servicios: a) Servicio de infancia y adolescencia b) Servicio de violencia de género y machista c) Servicio de atención a las personas con diversidad funcional o discapacidad y específico de personas con problemas crónicos de salud mental d) Servicio de atención diurna y nocturna e) Servicio de atención ambulatoria f) Servicio de alojamiento alternativo
				Atención secundaria	Servicios de atención residencial

Estructura territorial	Mapificación de servicios sociales (1991) donde se ubicaron los recursos existentes, pero no se estableció ningún tipo de estructura territorial.	Inexistente	Zona Básica de Servicios Sociales Área de Servicios Sociales Departamento de Servicios Sociales	Regulación de las demarcaciones territoriales por el Mapa de Servicios Sociales[4]
Estructura competencial	Administración de la Generalitat			
	Administraciones Locales		Administraciones Locales - Atribuciones a las Diputaciones Provinciales	
Planificación	Plan de actuación de Servicios Sociales (1989)	Inexistente	Actualmente, el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana se encuentra en fase de elaboración. Se prevé el desarrollo de planes estratégicos de carácter zonal en el marco del Decreto 38/2020	No publicada
Coordinación	No existen mecanismos, instrumentos ni niveles de coordinación.		Interadministrativa	Órgano de coordinación y colaboración interadministrativa en

[4] Decreto 34/2021, de 26 de febrero, del Consell, de regulación del Mapa de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana

			servicios sociales (Decreto 38/2020)
		Interdepartamental	Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales
			Coordinación entre el SPVSS y el Sistema Valenciano de Salud
			Coordinación entre el SPVSS y el Sistema Educativo Valenciano
			Coordinación entre el SPVSS y el sistema valenciano de empleo y formación
			Coordinación entre el SPVSS y el sistema valenciano de vivienda
			Coordinación entre el SPVSS y la administración de justicia
		Técnica	Tal y como recoge el Decreto 38/2020 y en el MOF[5], se constituyen las siguientes comisiones técnicas: ▪ Comisión de coordinación técnica ▪ Comisión técnica de valoración y seguimiento de ayudas ▪ Comisión de intervención social

Fuente: elaboración propia.

[5] Manual de Organización y Funcionamiento de los servicios sociales de atención primaria. Véase en https://bit.ly/3FKI4UC

De acuerdo con la tabla precedente, puede observarse cómo existen ciertas similitudes en cuanto al origen del sistema de protección de servicios sociales y el modelo valenciano actual. Si bien el énfasis en dotar de especificidad y profundidad el modelo actual ha sido una de las claves de la ley de 2019, cabe señalar que la regulación del conjunto de órganos y organismos que permiten vehicular el sistema en diferentes aspectos (participación, ética, coordinación interadministrativa, coordinación interdepartamental, entre otros), no está exenta de dificultades operativas en su desarrollo. Si bien la existencia de estos órganos permite desarrollar en buena medida diversas funciones del SPVSS que hasta el momento no habían sido acometidas, igualmente cabe señalar que es necesaria la puesta en funcionamiento de los mismos de acuerdo con el interés general y el principio de responsabilidad pública.

5. DISCUSIÓN

Los resultados muestran cómo la evolución de las distintas normativas ha ido configurando un sistema donde se han ido corrigiendo progresivamente las fracturas y deficiencias del "antimodelo de servicios sociales" (Uceda-Maza, Domínguez-Alonso y Martínez-Martínez, 2015, p.113). La investigación que nos ocupa permite discernir entre diferentes generaciones de leyes de servicios sociales a lo largo del tiempo en la Comunitat Valenciana y, al mismo tiempo, determinar las potencialidades y limitaciones de cada uno de los modelos de acuerdo con el contexto de cada momento y lugar.

Si bien los compromisos de los ayuntamientos en la provisión y garantía de los servicios sociales forjados en los albores del sistema de protección (Andrés-Arseguet et al., 2015), igualmente constituyen otro de los grandes compromisos del nuevo modelo social valenciano de servicios sociales. La apuesta de las distintas corporaciones locales en las dotaciones de recursos humanos y en la provisión de las diferentes prestaciones recogidas en el catálogo de la ley 3/2019, es uno de los pilares esenciales del modelo de servicios sociales de la Comunitat Valenciana.

6. CONCLUSIONES

La falta de desarrollo de los instrumentos y herramientas de gobernanza que han sido aprobados junto con la Ley 3/2019 ha generado un retroceso del modelo de servicios sociales valenciano con respecto al resto de sistemas públicos de servicios sociales autonómicos. La falta de armonización de la normativa como sucedió con la aprobación de la Ley de Dependencia en el año 2006, implicó la dualidad de dos sistemas paralelos (SPVSS y SAAD) donde este último reconocía el derecho subjetivo mientras que el otro sistema, donde a su vez se integra el SAAD, quedó configurado bajo el precepto carácter asistencial.

La pervivencia de dicho modelo desde que fuera aprobada la Ley 5/1997, ha derivado en deficiencias, fracturas y dificultades de gestión en la praxis e intervención directa cuya superación se encuentra en la actualidad continúa en proceso.

Si bien la regulación de los distintos instrumentos y herramientas de gobernanza han sido necesarios para la armonización del SPVSS, en las próximas décadas, igualmente dichos instrumentos requieren de una continua reflexión, puesta en marcha y evaluación de las actuaciones desarrolladas y aquellas que resulten necesarias desarrollar.

7. AGRADECIMIENTOS / APOYOS

Esta investigación ha sido realizada en el marco del proyecto "INVESSOC - La respuesta de los servicios sociales a los nuevos riesgos desde el paradigma de la inversión social" (PID2020-116345RB-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) del Ministerio de Ciencia e Innovación y liderado por la Universidad Pública de Navarra.

8. REFERENCIAS

Andrés-Arseguet, F. et al. (2015). Presente, pasado y futuro de los Servicios Sociales Municipales en la Comunitat Valenciana: diagnostico y propuestas para una nueva época. *Revista TSnova,* 11, pp. 69-90.

Carbonero, M. A. y Caro, F. (2013). Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis. *Documentación Social, 170,* pp. 121-142.

Farinós, J. (2011). Inteligencia Territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: los observatorios de los territorios. *Workshop Mendoza: Red Iberoamericana de Observación Territorial*, *5,* pp.45-69.

Uceda-Maza, F.X., Domínguez-Alonso, F. J. Y Martínez-Martínez, L. (2015). Servicios sociales en la Comunitat Valenciana: el actual 'modelo valenciano' y una nueva agenda de construcción de un modelo de derechos sociales. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social,* 22, pp. 93-121. https://doi.10.14198/ALTERN2015.22.06

Vilà Mancebo, A. (2012). "La nueva generación de las leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo". *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar (Azarbe),* núm. 1, pp. 143-155.