

**VI CONGRESO RED ESPAÑOLA
DE POLÍTICAS SOCIALES**



**BIENESTAR, GOBERNANZA
Y TERRITORIO**

**PROPUESTA DE UNA NUEVA LEY
DE SERVICIOS SOCIALES PARA LA
COMUNIDAD VALENCIANA**

Martínez-Martínez, Lucía

Lucia.martinez-martinez@uv.es

Uceda-Maza, Francesc Xavier

Francesc.ucedamaza@uv.es

Canet Benavent, Encarna

Encarna.canet@uv.es

Grupo 8.1

**Sistemas sub-nacionales de Bienestar
en perspectiva comparada**

(**espa**.net
SPAIN)

Resumen

La Comunidad Valenciana padece un atraso legislativo y planificador en Servicios Sociales que hace que sea clasificada como la última en nivel de desarrollo del sistema según todos los *Índices DEC* publicados hasta el momento.

El desarrollo de la Ley 5/97 de Servicios Sociales nunca se ha producido, se ha legislado en estos últimos veinte años al margen de la misma, y en múltiples ocasiones en contradicción a ella. El nivel autonómico y su capacidad legislatora ha desatendiendo la obligación constitucional de igualdad de oportunidades, de cohesión social y territorial, y además, ha involucionado hacia un sistema totalmente benéfico y clientelar. Los Ayuntamientos y las entidades sociales protagonizan acciones no sujetas a ninguna racionalidad planificadora ni normativa.

Ante estas realidades se planteó el inicio de un proceso investigación-acción participativa entre profesionales e investigadores de los servicios sociales (grupo nominal). El resultado de este proceso participativo ha dado como frutos resultados analíticos del sistema desde su creación, y resultados dialógicos que sienten las bases para una nueva Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.

El modelo valenciano ha sido clasificado de benéfico-asistencialista, desestructurado, alienador, clientelar e ineficaz. Más un “antimodelo” que un modelo a considerar o seguir por cualquier otra Comunidad Autónoma.

La propuesta para una nueva ley debe basarse en hechos como: derecho subjetivo, universalidad, creación de un catálogo y cartera de prestaciones, nueva organización funcional y territorial, creación de una coordinación y cooperación inter e intra institucional, participación directa, financiación estable, calidad,...

Palabras clave

Investigación-acción participativa, grupo nominal, derecho subjetivo, organización funcional y territorial de los servicios sociales.

1.- Antecedentes del Sistema Valenciano de Servicios Sociales

El actual sistema de Servicios Sociales Valencianos¹ tienen su origen en la suma de tres hechos históricos: las transferencias del Estado en materia de acción social a las Comunidades Autónomas², la aprobación de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, y el impulso estatal del Plan Concertado de Prestaciones Básicas (PCPB) de 1987. En la Comunidad Valenciana³ a partir de este año 1987 inician una etapa de fuerte desarrollo, realizan acciones innovadoras y creativas, y su normativa es tomada en ocasiones como referencia en otras Comunidades Autónomas (Andrés y Uceda, 2007).

En pocos años aprueban instrumentos y legislación como: el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente de 1988, el Plan de Ordenación de los Servicios Sociales en la C.V. de 1987, el Plan de actuación de los Servicios Sociales Generales de 1989, el Plan de Medidas de Inserción Social de 1990, la Mapificación de los Servicios Sociales de la C.V de 1991, y dentro de esta etapa la Ley 5/1989 de Servicios Sociales de la C.V.

Esta primera ley de Servicios Sociales de la C.V (Ley 5/1989) es similar a todas las de primera generación que “tienen la virtud de conseguir institucionalizar un nuevo sistema de protección social” (Santos, 2012: 106). Con ellas “se busca diseñar un sistema claramente diferenciado de la herencia benéfico-asistencial propia del periodo franquista” (Carbonero y Caro, 2013: 123).

En prácticamente una década, los Servicios Sociales Valencianos se hicieron presentes en todo el territorio autonómico llegando a cubrir el 99,5% de toda la población en 1996 (Andrés y Uceda, 2007), y se definieron los principales ejes de su marco normativo. A partir de estas bases, como en el resto de CC.AA, cabía desarrollar el sistema, no tanto en extensión, sino en intensidad y calidad protectora.

2.- Los actuales Servicios Sociales Valencianos

En el año 1997 se aprueba la segunda ley, la Ley 5/97 de Servicios Sociales de la C.V, que pertenece al grupo de las leyes de segunda generación. Para Vilà (2012) no aportan nada nuevo o substantivo a las anteriores, y en el caso de la C.V incluso supuso un retroceso para el sistema.

Esta nueva ley, en vez de abordar la extensión e intensidad protectora del sistema sobre la base de la responsabilidad pública y el derecho subjetivo, en realidad dota de un marco estable al proceso de privatización del sistema público de Servicios Sociales. Ante esta situación se crea la *Plataforma*

¹ Como para el resto de Comunidades Autónomas.

² A partir de ahora CC.AA

³ A partir de ahora C.V

por la mejora y defensa del sistema público de Servicios Sociales Valenciano (1996) que alegará que la nueva ley supondrá un paso atrás ya que en ella se plantean una serie de modificaciones que van a suponer una irresponsabilidad de la administración en esta materia, no suponiendo una mejora en el Sistema Público, ni garantizando los derechos sociales de la ciudadanía, puesto que la participación y gestión se identifica con la iniciativa privada, particularmente con la de ánimo de lucro, y desarticula otras participaciones individuales y colectivas, tanto en las decisiones como en la gestión y la acción, dentro de los Servicios Sociales.

A pesar de todo ello, como indican Belis y Moreno (2002), la nueva ley aporta algunos elementos que pueden mejorar y estructurar el sistema: el Plan Concertado de Servicios Sociales Generales (preámbulo II), el Plan General de Servicios Sociales (art. 5), el Plan de Financiación Concertado con las Entidades Locales (art. 6.2), el Plan Valenciano de Servicios Sociales (art. 39.3), el Plan Integral de Servicios Sociales (Disposición adicional 1^a), el Plan de Desarrollo Integral de Minorías étnicas (art. 25), la Comisión de participación del Plan Concertado con las Entidades Locales (art. 8.2), la Comisión Mixta de carácter Interdepartamental (Disposición adicional 2^a)...

Estos aspectos, que podían haber aportado alguna novedad y mejora al sistema, después de veinte años, no han sido desarrollados, ni ha existido ningún interés por ello, ya que se ha legislado al margen de las disposiciones propias de la ley. Esta ley no ha alcanzado las expectativas y mandatos establecidos en ella, y su desarrollo ha sido deficitario, entre otras razones, por la realidad de desestructuración y privatización de los servicios sociales, y sobre todo por la falta de voluntad política para aplicarla, a pesar de que nació del propio Govern Valencià.

En los años siguientes el Consell inicia una etapa de aprobación de normativas que lejos de armonizar el sistema, lo fragmentan y diluyen, incluso contradicen a la Ley 5/97 (Uceda *et al.*, 2012). Se puede indicar que el Sistema de Servicios Sociales se desarrolló en sus inicios desde la lógica territorial anclado a lo local y en las necesidades de su población, posteriormente el sistema se fragmentó y el nuevo impulso que se dio desde la Generalitat Valenciana fue desde lógicas sectoriales y entramados de gestión privada que se han mantenido durante dos décadas, donde el territorio local y las necesidades sociales que presenta, ya no han sido el referente del sistema.

Este nuevo modelo que comienza a surgir a partir de 1995, no cumple sus propias normativas, es desestructurado y disperso, y sobre todo oscuro y graciable, es lo que ha sido denominado en múltiples ocasiones *El Modelo Valenciano de Servicios Sociales*, que en realidad debe ser considerado un “antimodelo”. Este antimodelo se caracteriza por “haberse desarrollado de forma centralizada, desordenada, con escasa calidad y al margen del territorio” (Uceda *et al.*, 2015a: 111).

En base a este nuevo modelo parecen, promovidas y gestionadas directamente por la Generalitat, nuevas ayudas económicas individuales⁴; heterogéneas, inconexas, dispares y en algunos casos duplicadas, que van sustituyendo a los servicios sociales y a las intervenciones profesionales que hasta entonces se realizaban desde las entidades locales. Estas ayudas económicas ya pueden solicitarlas directamente los/as usuarios/as, sin que sea necesario informe social, ni formen parte de un programa de intervención social, lo que supone un retroceso en cuanto a las políticas sociales y la metodología de trabajo social que se habían ido implantando.

Todo ello supone que el sistema de Servicios Sociales de la C.V presente escasa legislación básica que establezca y ordene el sector, en cambio presenta gran cantidad de legislación de menor rango (decretos, órdenes, resoluciones y circulares) que propician la desestructuración y dispersión del sector, y que se modifica de forma constante en función del capricho del legislador, no en función de la necesidad real de las mismas.

Como legislación básica existen las siguientes: Ley 5/97 de Servicios Sociales de la C.V, Ley 9/2007 de Renta Garantizada de Ciudadanía de la C.V⁵, Ley 12/2008 de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la C.V, Ley 13/2008 reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar de la C.V (que prácticamente han desaparecido), Ley 7/2012 Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el ámbito de la C.V, y Ley 11/2003 sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad. En la legislación básica no aparecen temas tan necesarios como: ordenación funcional de los servicios sociales (generales y especializados); una ordenación territorial; una cartera de recursos de sistema; calidad; financiación del sistema; etc.

Uceda y García (2010), realizan un análisis de las investigaciones publicadas sobre los Servicios Sociales Valencianos (Felipe, 2004; Belis y Lillo, 2007; Jabbad, 2008; Barriga *et al.*, 2010) siendo la conclusión que, son los menos desarrollados del Estado, con menor financiación por habitante y de marcado carácter asistencial. Posteriormente y corroborando estos hallazgos se publica el Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales 2013 (Índice DEC)⁶, que sitúa a la C. V en el último puesto de desarrollo del sistema del conjunto de Comunidades Autónomas, calificando el sistema

⁴Nos referimos, entre otras, a: Ayudas para el cuidado de ancianos y ancianas desde el ámbito familiar, Ayudas para alquiler de la vivienda habitual a familias con menores, Ayudas para la adquisición de libros de texto, Ayudas para financiar estancias en residencias de 3ª edad (BONO-RESIDENCIA) de las cuales existen dos modalidades diferentes para un mismo fin, para personas con discapacidad (BONAD), Bono-RESPIRO, Ayudas de Protección a la Maternidad, etc.

⁵ Ambas legislaciones están actualmente en proceso de revisión pues se está trabajando en nuevas leyes de Servicios Sociales y de Renta de Inclusión Social desde el mes de Septiembre de 2016. Otras leyes básicas existentes ya se han derogado a fecha de hoy como la Ley 5/2009 de Protección de la Maternidad ya que como indicaban Girva y Cano, "lejos de avanzar en la igualdad de género, representa un importante retroceso en cuanto a estereotipos se refiere y delega toda la responsabilidad, tanto del nacimiento como del posterior cuidado de las/os hijas/os, en las mujeres" (2010: 36).

⁶ Realizado por la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.
<http://www.directoressociales.com/images/documentos/idec%2007.06.2013.pdf>

valenciano como “irrelevante”⁷. Desde entonces se han elaborado dos Informes DEC más (2014 y 2015) y seguimos en la misma situación.

Asimismo, el conjunto de las investigaciones citadas señalan la carencia de datos sobre: la cobertura; distribución de recursos; titularidad; modalidad de gestión del sistema; unidad y coherencia legislativa; etc, siendo imposible determinar desde que parámetros la Generalitat Valenciana decide la creación o supresión de servicios, su ubicación en una comarca u otra, la forma de gestión, la duplicidad de servicios, la legislación y normas aplicables para las diversas prestaciones técnicas o económicas,..., es decir, desde que parámetros se realiza la planificación del sistema.

Los Servicios Sociales Valencianos se desarrollan así permanentemente desde la desestructuración, ya que la carencia de legislación que concrete el desarrollo de la Ley 5/97 de Servicios Sociales posibilita que se supriman servicios, que se reduzcan a voluntad prestaciones y equipos, los impagos a los ayuntamientos y las entidades de acción social, la no atención a determinadas necesidades sociales, etc. Esta situación de dejación de responsabilidades públicas ha propiciado que la ciudadanía sienta una gran desafección por el sistema, pues es un sistema de beneficencia y no de derechos y, que ante los derechos subjetivos que reconoce la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, tengan que acudir de forma constante ante los tribunales a exigirlos.

Todas estas situaciones han provocado que exista una desatención de la obligación constitucional de igualdad de oportunidades, de cohesión social y de derechos sociales exigibles.

3.- La metodología de la investigación

...hay que escuchar lo que dice y hace la gente, y las preguntas que surgen de su praxis, pero no de cualquier forma. Son muchas las verdades parciales que se construyen cotidianamente (...) debemos aplicar un cierto rigor que haga emerger la construcción colectiva de verdades más profundas, más transformadoras, y no tanto lo primero que se nos ocupa. (Rodríguez Villasante, 2002: 13)

El trabajo de tipo investigativo realizado se planteó bajo el paradigma de la investigación-acción participativa (IAP).

Desde el inicio de los trabajos investigativos se tenía clara la idea de realizar una investigación aplicada, y que contara en todo momento con la participación de las y los profesionales del sistema en el diseño y ejecución de la misma. Esta metodología participativa era imprescindible y requirió

⁷ Página 109 del Índice DEC.

un diseño previo y un esfuerzo de saber transmitir ilusión por la misma al mundo profesional. Se consiguió reunir un grupo no académico, pero de reconocido prestigio en el mundo profesional, para que participara en “la producción de conocimiento, en las formulaciones de las acciones” (Montañés, 2009: 42).

En este grupo de expertas/os (*grupo nominal*), los y las profesionales del sector ejercen no sólo el papel de informantes clave de las necesidades sociales del momento sino también como agentes protagonistas de las propuestas de mejora en el seno del sistema de Servicios Sociales. Así, la investigación ha adoptado gran parte de las líneas básicas de la IAP propuestas por Pereda *et al* (2003): a) Pasar de la relación sujeto/objeto (gestores/clientes) a la relación sujeto/ sujeto; b) Partir de las demandas o necesidades sentidas por los afectados, como condición necesaria para que sean ellos los principales protagonistas del proceso; c) Unir la reflexión y la acción; d) Comprender la realidad social como una totalidad, concreta y compleja a la vez; e) Plantear el proceso de IAP como una vía de movilización y emancipación de los grupos sociales en situación de dependencia.

Desde éste postulado se creó el grupo nominal, conformado por expertas/os que desarrollan su labor en los Servicios Sociales de diversas instituciones: Generalitat Valenciana, Diputación de Valencia, Ayuntamientos y entidades del tercer sector, y que trabajan en planificación, evaluación de las acciones y gestión de las mismas.

El grupo nominal propuso las siguientes líneas maestras de acción: conocimiento de otros sistemas de servicios sociales, análisis del funcionamiento del sistema valenciano y presentación de propuesta de las líneas bases para un nuevo modelo de sistema y legislación para su desarrollo.

Desde una estrategia cualitativa se han utilizado dos técnicas de investigación: el análisis documental y el panel de expertas/os.

En el análisis documental se han recogido solamente los ítems substantivos de las diferentes leyes de servicios sociales seleccionados que permiten trazar un panorama global. Estos ítems substantivos son: a) las formas de acceso al sistema, b) la estructura funcional y territorial del mismo, c) las metodologías de trabajo y participación, d) la coordinación y cooperación, e) calidad y f) financiación, y todo ello bajo la existencia, o no, de una planificación.

Los resultados de análisis se presentaron posteriormente al grupo nominal para que les sirviera de guía tanto para el análisis del actual sistema valenciano de servicios sociales como para una nueva propuesta legislativa para el sistema.

Como desarrollo temporal de las acciones del grupo nominal cabe indicar que tuvo cuatro encuentros: dos se dedicaron al diagnóstico del sistema, el tercero se dedicó a analizar la comparativa de las leyes de las diferentes CC.AA, y el cuarto a formular y consensuar las



proposiciones para una nueva ley. En cada uno de los encuentros, se realizó un registro por parte de los/as observadores/as que servía para la reflexión individual de cada informante y punto de partida del siguiente encuentro.

Realizamos así una propuesta metodológica basada en dos dimensiones; la analítica y la dialógica.

4.- Análisis de la Ley Valenciana de Servicios Sociales en referencia a otras legislaciones autonómicas

Para poder analizar el sistema valenciano se ha procedido a realizar un análisis documental de las legislaciones más modernas en servicios sociales⁸ de España, es decir de las Leyes de tercera generación⁹.

En éste análisis se ha recogido solamente los ítems substantivos de las diferentes leyes seleccionadas que permiten trazar un panorama global y que se ha comentado con anterioridad.

Sobre los resultados de ese análisis documental se presenta a continuación un extracto que nos sirve de base para la comparativa en legislación y hechos básicos de la misma.

Esta comparativa nos desvela que el ACCESO AL SISTEMA está definido de forma genérica como *acceso universal* para el conjunto de la población, aunque casi todas matizan que residentes legales o ciudadanos de la UE, dejando explícitamente fuera a los inmigrantes/residentes/extranjeros ilegales¹⁰. La C.V utiliza las denominaciones ambiguas y que atienden solo a la realidad de los residentes legales, y estos en ocasiones con periodos de carencia de residencia de más de 2 años según las numerosas órdenes existentes para el sistema.

El *derecho subjetivo* es contemplado por todas, pero enseguida aclaran que este derecho subjetivo solo es referente a las prestaciones que la propia ley o que sus catálogos de desarrollo determinen como esenciales o garantizadas. En la C.V. el derecho subjetivo es inexistente en todos los ámbitos de los servicios sociales. De hecho el índice DEC 2015 otorga a esta comunidad un cero absoluto en el apartado de derechos y decisión política. La implantación del derecho subjetivo supone un cambio de relación entre la ciudadanía y la administración proveedora de servicios, y ello implica un cambio de procedimiento y de metodología así como de conciencia ciudadana, es decir, los servicios sociales son exigibles ante el orden jurisdiccional. En la C.V permanecemos en el ámbito

⁸ Navarra, Cantabria, Catalunya, Galicia, Euskadi, Illes Balears, Aragón, La Rioja, Castilla-La Mancha y Castilla-León y Extremadura

⁹ Según Vilà (2012) son aquellas leyes de servicios sociales que incorporan el derecho subjetivo y una cartera de servicios.

¹⁰ Algunas como Navarra, Aragón y Castilla-León si parece incluir en este acceso a los residentes ilegales, pero no queda muy claro en su redacción este supuesto.

benéfico-asistencial que supone limitaciones presupuestarias, organizativas y valorativas, aunque se repita desde las instancias políticas que este modelo se ha superado¹¹.

Con respecto a la existencia de un *Catálogo de Servicios Sociales* y de una *Cartera de Servicios Sociales*, cabe destacar que todas contemplan ambos instrumentos y casi todas los tienen bien desarrollados.

Sobre la existencia de Catálogo o Cartera de Servicios Sociales en la C.V, ni se menciona la posibilidad de su existencia en la Ley 5/97 ni en ningún otro documento/decreto/orden que se haya realizado en los últimos veinte años. Al no existir Catálogo y Cartera de servicios, no son visibles los recursos existentes, no se concreta el acceso a ellos, de quién dependen, etc. El sistema valenciano sigue anclado en el oscurantismo benéfico al no poder estar informada su ciudadanía de cuáles son los recursos que le asisten para hacer frente a sus necesidades

Sobre la existencia de una PLANIFICACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES se detecta la existencia de la misma en las diversas CC.AA. Casi todas disponen de planes estratégicos¹², bien de servicios sociales o sectoriales, que unificados pueden dar una planificación integral del sistema, pero la C.V aunque lo menciona en su art 5 de la Ley 5/97 de Servicios Sociales, como competencia de la Generalitat, nunca ha realizado ningún intento planificador. La última planificación conocida es del años 1990-1991, en Domenech y García (1990).

Sobre LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA todos tienen una similar *organización funcional* de servicios sociales de atención primaria o comunitaria, basados en atender a la ciudadanía en su entorno habitual y que en múltiples casos se subdividen en *básicos* -haciendo referencia a los que definía el Plan Concertado de Prestaciones Básicas- y *específicos* para mencionar aquellos que han ido apareciendo con los años y que se prestan con una mayor intensidad o especialización que los anteriores pero siempre dentro de un trabajo comunitario, y los servicios sociales especializados, que ya se prestan fuera del ámbito de residencia del ciudadano/a, basados en la asistencia un recurso de tipo más residencial y con una intensidad de prestación elevada.

Con respecto a cuál debería ser este *nivel específico* en la C.V, pensamos que debería recoger los programas que actualmente son de titularidad y resolución de la Generalitat, pero que han sido delegados en su gestión diaria a los municipios y en algunos casos a entidades privadas. Ejemplo de

¹¹ Nos encontraríamos con tres formas diferentes de relación entre la administración proveedora del bienestar y la ciudadanía: a) cuando la relación se basa en el derecho subjetivo, es decir, aquellas situaciones en las que al ciudadano que reúne los requisitos está obligada a otorgársele los servicios; b) cuando la relación se basa en que el ciudadano tiene legitimidad y el derecho de hacer saber sus circunstancias, y la administración tiene obligación de atenderlas, pero el ciudadano no tiene un derecho propio a exigir la prestación específica; y c) las acciones graciables o discrecionales, que la administración puede otorgar o no (Abramovich y Courtis, 2002), en el marco de estas dos últimas se mueven los diversos servicios sociales de la C.V

¹² No se han encontrado para Galicia, Castilla La Mancha y Extremadura.

ellos son la renta garantizada de ciudadanía (que actualmente no implica programas para su desarrollo), los servicios especializados de atención a la familia e infancia (SEAFI), las agencias AMICS (oficinas locales de información, mediación, asesoramiento y orientación para el colectivo de inmigrantes) y los SMAD (servicios municipales de atención a la dependencia), las medidas judiciales de menores en medio abierto, etc, así como otros servicios que han sido creados por diversos Ayuntamientos (pero mayoritariamente gestionados desde lo privado) y que por su complejidad e intensidad de prestación deberían ubicarse en este nivel¹³, y para alguno de ellos con obligatoriedad de gestión pública.

Estos servicios en otras CC.AA se han planificado dentro del segundo nivel (específico) de los servicios sociales generales, o se han integrado en el primer nivel reforzando la estructura de atención primaria/comunitaria, pero siempre bajo la planificación del gobierno autonómico. En la C.V adquieren en ocasiones demarcaciones diferentes a las municipales (SMAD), o roles diferenciadores de los servicios sociales de atención primaria (SEAFI o AMICS), aunque todos ellos prestan servicios sociales generales, y en todo caso, se han creado como programas específicos (sin que adquieran el carácter de especializados) y sin formar parte de la red básica, todo ello por decisión de la Generalitat Valenciana, que solo aporta financiación de forma discrecional a los Ayuntamientos para estos servicios, y desde la inexistencia de la planificación estratégica necesaria para su implantación.

Son servicios que se integran débilmente en la estructura ya consolidada de servicios sociales generales, implicando grandes dificultades en la gestión y gran descohesión territorial. En la actualidad, debido a los recortes del anterior gobierno, muchos han desaparecido o reducido a la mínima expresión, sin que ello suponga una percepción de quebranto del sistema, tanto para las y los profesionales como para la ciudadanía, pues nunca formaron parte del sistema de los servicios sociales generales, aunque atendían necesidades sociales de tipo generalistas.

Es necesaria en la C.V una organización funcional urgente ya que el nivel intermedio de los servicios sociales específicos no existe de forma organizada y se está desarrollando por cada Ayuntamiento, creando por su cuenta servicios específicos que les es difícil mantener, o que en muchos casos ni siquiera se han creado, ya que no existe planificación que lo decida ni lo obligue, configurándose así una división entre pueblos de primera y segunda categoría en cuanto a servicios sociales. La subdivisión funcional de los servicios comunitarios en básicos, a prestar por los ayuntamientos o mancomunidades, y en comunitarios específicos, a prestar por comarcas, sería la

¹³ Por ejemplo centros ocupacionales, centros de día, atención a la violencia de género, programas para menores en desprotección, absentismo escolar, puntos de encuentro, etc..., todos ellos creados y financiados por diversos Ayuntamientos, y solo para sus vecinos/as.

acertada a la realidad poblacional de nuestra Comunidad. La necesidad de planificación autonómica en el sistema de servicios sociales es abrumadora.

La *organización territorial* en el conjunto de las leyes de las diversas CC.AA se basa en la creación de *zonas básicas de servicios sociales* (con unos 20.000hab. y encargada de los servicios comunitarios básicos) y *áreas de servicios sociales* que contendrán varias zonas básicas de servicios sociales (la media poblacional para ellas que se menciona en la diversas leyes y planificaciones es de 100.000hab. y es donde se prestaran los servicios comunitarios más específicos). La prestación de los servicios sociales especializados que corresponden a las CC.AA está reflejada en las diversas planificaciones y se realiza en base al tipo de servicio y las necesidades de las zonas en concreto, observándose en el análisis documental realizado que casi siempre son fruto de una planificación estratégica donde han trabajado tanto ciudadanos/as como técnicos/as y administración pública. Esta organización territorial no está realizada en la C.V, y es algo fundamental, ya que el territorio es la base de ordenación del sistema, y la comarca podría ser la base para configurar las áreas de servicios sociales.

El apartado de *coordinación y cooperación* intra sistema o entre sistemas del bienestar es bastante escueto en las legislaciones y normas de desarrollo consultadas, ya que aunque se hace referencia a él y se habla de los distintos consejos o comités que se encargarán de su desarrollo, solo Navarra detalla cómo debe funcionar esa coordinación. En algunas legislaciones se establece que el principio de prevalencia de criterio de atención social lo poseen los servicios sociales comunitarios básicos, pero es la única norma de funcionamiento, que no coordinación, que se menciona concretamente.

Con respecto a las METODOLOGÍAS DE TRABAJO Y PARTICIPACIÓN analizadas destaca que los/as ciudadanos/as tienen derecho a un profesional de referencia y un plan de atención social individual/familiar, que el ratio es de un trabajador social por cada 5.000 habitantes (media para los servicios comunitarios básicos), que pocos mencionan el trabajo en red y que solo Castilla-La Mancha menciona la existencia de un servicio social de urgencia. Respecto a la C.V., no existen referencias, ni preocupaciones metodológicas que se hayan plasmado en ningún documento, ni legislativo ni orientativo.

Con respecto a la *participación de los/as ciudadanos/as en el sistema* todas las leyes la plantean de forma tradicional mediante representatividad en Consejos, pocos mencionan la participación ciudadana directa, y cuando lo hacen es para hablar de ello de forma difusa y posponerla a un desarrollo posterior.

El apartado de CALIDAD está bastante desarrollado en las legislaciones consultadas, en sus planes estratégicos, e incluso algunas CC.AA tienen legislación o planificación estratégica específica para

ello. Se puede ver que la preocupación por la calidad es una constante. En la C.V es preciso el establecimiento de estándares de calidad, inexistentes hasta hoy, y máxime cuando casi todos los servicios sociales específicos y especializados son prestados por entidades de titularidad privada pero pagados con fondos públicos.

Sobre la FINANCIACIÓN del sistema pocas CC.AA especifican en su legislación como la realizarán, remitiéndose casi todos a la frase de “se establecerá mediante convenios”. Solo honrosas excepciones como Castilla-León y Galicia la detallan por ley. Estas legislaciones solo hacen mención de concreta a la necesidad de detallar la financiación de los servicios comunitarios (básicos y específicos) dejando los servicios sociales especializados “a cargo de la entidad que sea su titular”, que en principio será la administración autonómica, pero no prevén explicitarla bajo una norma legal. Sobre la inexistencia de legislación de financiación en la C.V no cabe decir mucho, solo que no existe, y ello a pesar de que la Ley 5/97 de Servicios Sociales habla de establecer convenios plurianuales de financiación (art. 58). Esta situación es consecuencia directa de cómo se ha valorado este sistema en la agenda política de la Generalitat Valenciana en las últimas dos décadas.

5.- Análisis del modelo valenciano de Servicios Sociales

El grupo nominal conformado para la realización de este análisis del modelo valenciano de servicios sociales propuso los parámetros que se debían contemplar en el mismo. Se estimó que estos parámetros deberían tener un marco de concreción basado en la proximidad a la ciudadanía y la universalidad de la prestación, por lo que la referencia funcional y territorial para analizar las diversas implicaciones de los ítems fue el municipio, y los servicios sociales generales que se prestan desde los mismos.

Los parámetros que se han analizado son: planificación; coordinación y cooperación; participación; prestaciones y servicios; evaluación; apoyo técnico; financiación; reconocimiento de derechos; profesionales y equipos; organización funcional y territorial; ley de autonomía y dependencia; rentas mínimas.

El análisis resultante se presenta en la **Tabla 1** *Características del Modelo Valenciano de Servicios Sociales*, que se inserta como Anexo I dado que las normas editoriales en este texto así lo aconsejan.

Los resultados de dicha tabla hablan por sí solos, no necesitan mayor ampliación, aunque como una panorámica de acercamiento a este modelo observamos que los servicios sociales valencianos no están dentro del encuadre de los derechos sociales, fundamentalmente debido a las políticas

públicas de la Generalitat Valenciana, ya que no ha concretado un marco de derecho subjetivo como otras Comunidades Autónomas. La publicación de la Ley 4/2012 sobre los Derechos Sociales en la C.V es una muestra más de la ausencia de derechos subjetivos, porque esta “ley-acto” se limita a describir todo una cartera de servicios sin acompañamiento presupuestario, ni vinculación institucional, y sin garantías exigibilidad o justiciabilidad.

Los resultados de este grupo nominal se ven apoyados y contrastados en el informe emitido por el Síndic de Greuges titulado *Situación de los Servicios Sociales Generales en la Comunidad Valenciana* (2013), donde realiza recomendaciones concretas a la Conselleria de Bienestar Social. Estas recomendaciones son: revisión y actualización de la actual Ley de Servicios Sociales; instauración del derecho subjetivo; apuesta por la descentralización y desconcentración; realización de un Plan General de Servicios Sociales y otro de Financiación Concertada con entidades locales; trabajar en políticas preventivas transversales; elaboración de un catálogo de prestaciones y servicios; titularidad pública de los servicios; empleados públicos en los servicios como mínimo de atención comunitaria; establecer sistemas de control y supervisión tanto en lo público como en lo concertado; definir el papel subsidiario de las organizaciones sin ánimo de lucro,...

También se observa que el irrelevante desarrollo de los servicios sociales valencianos por parte de la administración autonómica ha conllevado que los ayuntamientos, en función de su capacidad, compromiso y sensibilidad, hayan desarrollado y apoyado numerosos servicios y prestaciones, instaurándose una gran desigualdad entre vecinos/as de diferentes municipios, asentándose un modelo asistencial y clientelar, sin prevención ni intervención profesional, sin referencias territoriales, sin financiación estable, y con numerosas deficiencias que ha potenciado la descohesión territorial y la desafección ciudadana sobre el sistema.

6.- Propuestas para una nueva Ley Valenciana de Servicios Sociales

Ante la inexistencia de una ley valenciana de servicios sociales que estructure un verdadero Sistema de Servicios Sociales moderno y eficaz, solo queda una alternativa, construirlo mediante una reordenación completa del mismo, y como indica Aguilar (2013), superando las dificultades que tiene y que son arrastres del pasado benéfico-asistencial, y que presentan problemas en lo metodológico, lo ideológico-conceptual y lo organizacional. Para ello el grupo nominal planteó una serie de líneas maestras para la creación de un nuevo modelo para el sistema, que fueron concretadas en una serie de ítems que debería contener una nueva ley de servicios sociales



6.1.-Lineas maestras para un nuevo modelo de servicios sociales

El grupo nominal instauró como preceptos fundamentales: la necesidad de una mirada retrospectiva hacia el sistema mediante el análisis de la práctica institucional en los últimos veinte años; la gestión del conocimiento producido en el sistema desde el consenso científico y profesional; valorar los logros de las CC.AA más avanzadas; construir un nuevo modelo propio desde la participación del conjunto de sus actores.

Es imprescindible realizar un Plan Estratégico de Servicios Sociales en la C.V con la participación real de los actores implicados. Debe ser un plan del sistema, no sólo de la Generalitat, ha de incorporar una evaluación previa del estado (Diagnóstico). Son demasiados años sin evaluar, sin conocer las necesidades y sin incorporar a todos en el proceso.

El liderazgo del sistema ha de realizarse desde la responsabilidad pública, como elemento vertebrador del sistema, es indispensable para el éxito. Es necesario un liderazgo político (la legitimidad y la decisión de iniciar y mantener el proceso, la gestión del entorno interinstitucional), un liderazgo técnico que oriente y coordine el proceso, y un liderazgo ciudadano en la definición de los derechos y su articulación.

Ante las consecuencias de la actual crisis económica la **Inclusión Social** ha de ser una prioridad, nadie ha de quedarse excluido de la sociedad. Se ha de garantizar los mínimos vitales, desde el respeto y la normalización, excluyendo políticas sin prevención ni intervención social, y generando una red por la inclusión con los otros sistemas de protección social y las entidades de acción social. La atención integral del ciudadano/a debe ser el fin de la inclusión social, y no sólo la atención de causas colaterales y mediáticas.

La alianza entre los actores del sistema debe ser promovida de forma reglada, dado que la interdependencia es cada vez más visible y necesaria. Es imprescindible que adquiera una imagen de sistema coordinado que ayude a visibilizarlo como sistema estructurado y potente dentro del conjunto de los sistemas de protección a la ciudadanía.

La atención basada en la “centralidad de la persona” debe ser la máxima metodológica a seguir, garantizando sus derechos, acompañándola desde el profesional de referencia, y siendo su atención integral la base del mismo, ya que actualmente lo son las prestaciones, y no las personas y sus necesidades.

6.2.- Propuestas de articulación para una nueva Ley de Servicios Sociales

Es necesario aprobar una nueva ley de Servicios Sociales de la C.V, que articule un modelo sobre las líneas maestras señaladas en el punto anterior, y que sea fruto de un proceso participativo desde un Plan Estratégico.

La nueva Ley de Servicios Sociales ha de incorporar dentro del sistema a los Servicios Sociales (nivel local y comarcal –servicios generales y específicos- y autonómico –especializados-), al Sistema de Atención para la Autonomía Personal y la Dependencia, y a las Rentas de Inclusión social.

Consideramos que esta nueva Ley ha de basarse en:

a) Realizar una planificación estratégica basada en el territorio y que sea “de abajo hacia arriba” en el mismo, puesto que la base debe ser la participación de todos los actores implicados desde el conocimiento real y concreto.

b) Derecho Subjetivo, donde se reconozca y garantice la prestación a todas las personas que acrediten necesidad, y no condicionado a presupuestos.

c) Desde un Catálogo del sistema (prestaciones y servicios) y una Cartera, donde se defina la extensión e intensidad.

d) Se defina su organización funcional basada en tres niveles: Atención Primaria o Comunitaria, la Específica y la Especializada, definidos desde la proximidad al ciudadano/a. El territorio como eje planificador del sistema, articulado en dos niveles: servicios sociales generales (que incluyen comunitarios y específicos) y servicios sociales especializados.

e) Se estructure la organización territorial de prestación del sistema basada en zonas básicas y áreas de servicios sociales, o propuestas similares. La Zona Básica presta los servicios sociales de atención primaria y puede identificarse con el municipio o agrupación de municipios, y las Áreas para los servicios específicos pudiendo ser su referente territorial la comarca. Los servicios especializados deberían quedar como responsabilidad de la Comunidad Autónoma. Se debe prestar una atención especial a los municipios rurales.

f) Se elabore una mapificación de base territorial, donde se anclen los servicios y recursos específicos y especializados, desde criterios de proximidad y necesidad.

g) Se genere una estructura de coordinación interadministrativa e intra administrativa donde se recojan las conexiones locales, comarcales y autonómicas, así como con el resto de sistemas del bienestar y entre lo público y lo privado.

h) Se identifique y promueva un marco de participación de la ciudadanía en el sistema, y que la utilización del mismo sea real y efectiva. Se debe buscar al máximo posible la participación directa y mejorar la participación representativa.



i) Se acompañe de una financiación local para los servicios sociales básicos y específicos, (afectada y condicionada), y al 100% para los equipos profesionales. El resto de actuaciones a financiar por convenios que realmente se sujeten a las planificaciones estratégicas y sean seguidos y evaluados en su calidad y oportunidad.

j) Calidad, inspección, mejora continua, formación de profesionales, supervisión y control, (planes de calidad en dos ejes territoriales: local y autonómico), donde haya estándares definidos entre la administración local y la comunidad autónoma, y de cumplimiento obligado para todos aquellos que participen en la gestión del sistema.

k) Potenciar las sinergias y alianzas que se dan dentro del sistema y con el resto de sistemas.

l) Realizar Planes de Inclusión Social a nivel local y autonómico. Debe ser el eje vertebrador de las sinergias y colaboraciones de la atención centrada en las personas, el potenciador de alianzas para evitar las causas sociales de la exclusión, y el generador de empoderamiento de la ciudadanía en sus territorios.

m) Un sistema basado en los Servicios, como impulsores de la atención social, el desarrollo local y el empoderamiento, frente a un sistema basado en ayudas económicas individualizadas como ha sucedido en los últimos veinte años.

n) La prevención de las causas de la exclusión social por encima de la mera asistencia, que es lo único que se ha atendido y de forma parcial en estas dos últimas décadas en la C.V.

7.- Referencias bibliográficas

Abramovich, V. y Curtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles, Madrid, Trotta.

Aguilar Hendrickson, M. (2013). “Los servicios sociales en la tormenta”, Revista Documentación Social. nº 166, pp.145-167.

Andres Arseguet, F, y Uceda i Maza. F.X. (2007). “Aportaciones para la reconstrucción de los Servicios Sociales en el País Valencià”, en Pérez y Uceda. La red pública de servicios sociales municipales en la Comunitat Valenciana: retos y futuro del sistema Público de Servicios Sociales, Valencia. FSP-UGT.PV, pp. 11-52

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Índice DEC 2013. Disponible en <http://bit.ly/1be0kBx>

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Índice DEC 2014. Disponible en <http://bit.ly/2cV8SXz>

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Índice DEC 2015. Disponible en <http://bit.ly/2cVa3WJ>

Belis, V. y Moreno, A. (2002). “Evolución del sistema de servicios sociales en la comunidad valenciana”, Revista Arxius de Ciències Socials, nº 11, pp. 8-29.

Carbonero Gamundí, M.A. y Caro Blanco, F. (2013). “Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis”, Revista Documentación Social, nº 170, pp. 121-142.

Doménech Pastor, M. y García Roca, J. (1990). “Presentación y desarrollo de la ley”, Revista de Servicios Sociales de la Generalitat Valenciana, pp. 3-33.

Girva, T. y Cano, Y. (2010). “Análisis de la ley de protección a la maternidad desde la perspectiva de género”, Revista TS Nova, nº1, pp. 33-37.

Informe del Síndic de Greuges (2013). Situación de los Servicios Sociales Generales de la Comunitat Valenciana. Disponible en <http://bit.ly/2dlEc1V>

Montañes, M. (2009). Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa, Barcelona, UOC.

Peresa, C. De Prada, M.A. Actis, W. (2003). “Investigación- acción participativa. Propuesta para un ejercicio activo de la ciudadanía”, Conferencia; Encuentro de la Consejería de la Juventud. Córdoba. Disponible en <http://bit.ly/2cAslqv>

Rodríguez Villasante, T. (2002). Construyendo ciudadanía, Madrid, El Viejo Topo.

Romero, J y Boix, A. (2015). Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local, Valencia, PUV.

Santos Martí, J. (2012). El cuarto Pilar. Un nuevo relato para los Servicios Sociales, Madrid, Paraninfo.

Uceda i Maza, F.X. y García Muñoz, M. (2010). “Una radiografía dels Serveis Socials Valencians”, Revista TsNova, nº 1, pp 9-22.

Uceda i Maza, F.X., Pitarch Garrido, M.D., Pérez-Cosín, J.V. y Rosaleny Castell, R. (2012). “La evolución de la estructura básica de los Servicios Sociales en la Comunitat Valenciana. Treinta años en el área metropolitana de Valencia”, Revista Arxius, nº 27, pp. 83-100.

Uceda-Maza, F.X., Domínguez Alonso, F.J. y Martínez-Martínez, L. (2015). “Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana: el actual ‘modelo valenciano’ y una nueva agenda de construcción de un