

# LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE MENORES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA Y SU ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

**Javier Pinazo Hernandis**

Profesor de Ciencia Política y de la Administración  
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas  
Universidad Cardenal Herrera-CEU

## Resumen

Toda política pública en los regímenes democráticos viene establecida por la ley, en virtud del modelo social y de las claves competenciales de los órganos político-administrativos. La política de protección del menor en el ámbito autonómico valenciano deriva del sistema compartido de competencia de un Estado compuesto, en el que fijadas las competencias, las políticas y programas se realizan conforme a la potestad autoorganizativa del nivel político-administrativo, valenciano, en un esquema de decisión-medios-ejecución.

**Palabras Clave:** Protección del menor, política Pública, gestión pública, medios administrativos.

## Abstract

All public policy in democratic regimes is established by law, under the social model and the key competencies of political and administrative bodies. The child protection policy in the field derives from the Valencian autonomous system of shared competence of a composite state, which set out the powers, policies and programs are carried out according to the self-organizing power of the political-administrative level, Valencia, in a decision-making-resources-implementation scheme.

**Key words:** Child protection, public policy, public management, administrative resources.

## 1. ACTUACIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIÓN

El propósito de este estudio es fundamentalmente descriptivo, se trata pura y sencillamente de reflejar cual es la correlación decisión política-medios-estructuración administrativa para llevar a cabo las políticas de protección de menores en el marco autonómico valenciano.

La actividad administrativa inmediata a las decisiones políticas operativas conlleva la necesaria adecuación de obtener medios para conseguir resultados. La premisa está en la elección política sobre las funciones asumidas por el Estado en defensa de los intereses colectivos, y que hoy, fruto de una historia administrativa convergente por diversos motivos, son prácticamente coincidentes en el marco de los Estados sociales y democráticos. Estas funciones se canalizan fundamentalmente a través de lo que Mayntz (1985) describe como los instrumentos de la acción administrativa, como expresión de la acción de la Administración en el entorno social. Estos instrumentos se califican en las cinco categorías siguientes;

- a) Normas de mandato y de prohibición, cuyo cumplimiento hay que controlar y cuya transgresión hay que sancionar.
- b) Autorizaciones sujetas a determinadas condiciones, para actividades privadas que están prohibidas sin tal autorización.
- c) Transferencias financieras la transmisión de medios financieros a los que poseen derecho a éstos.
- d) Estímulos positivos y negativos, preponderantemente de índole económica, sobre todo subvenciones y gravámenes, que se conceden o imponen para una determinada acción u omisión.
- e) La provisión directa de bienes y prestaciones de servicios a través de la Administración Pública.

La organización administrativa es el resultado de la articulación de los recursos humanos, materiales y financieros a través del cual se vehicula la acción administrativa que sirve de soporte a la política de protección al menor en el ámbito valenciano.

La Comunidad Autónoma Valenciana, la cual ostenta competencias en materia de protección de menores, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49.1, apartado 27, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Merece notarse que nuestra región puede considerarse como pionera<sup>1</sup>, ya que con anterioridad a la incorporación en el Código civil de la tutela “*ex lege*”, la guarda y el acogimiento de menores por Ley 21/1987, de 11 de noviembre, nuestra Comunidad ya tenía una regulación jurídica de las llamadas “Familias Educadoras”<sup>2</sup>.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Siendo tarea del Estado resolver los problemas de la colectividad, cualquier decisión política es consecuencia de un problema en la sociedad aparecido en un momento determinado y su finalidad es solucionarlo a través de la acción político-administrativa. Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios (Tamayo, 1997), de tal manera que fundamentalmente hay políticas públicas cuando existe una decisión política que debe ser cumplida por la Administración<sup>3</sup>. Una decisión política ha de ser operada por la Administración Pública, con sus medios humanos, materiales o financieros.

Toda la actividad de la Administración va a ser el resultado de procesos de decisión, de sus secuencias de actuación y de evaluación de los resultados. La incidencia de la Políticas Públicas sobre el funcionamiento de la Administración pública es diferente según su tipología. Las hay con mucho potencial humano pero poca capacitación polivalente y al revés. Unas políticas necesitan de unos potenciales y otras de otros. Pensando en la tipología clásica propuesta por Lowi (1972) vemos que fundamentalmente hay Políticas Públicas:

- Reglamentarias o regulatorias; destinadas a disciplinar y controlar ciertas actividades (normas obligatorias).
- Distributivas; predominan la asignación de nuevos recursos o suponen la autorización de actividades al administrado.
- Redistributivas; producen una alteración en el patrón de asignación de recursos (sociales).
- Constitutivas, constitucionales o institucionales; conllevan el diseño de las reglas del juego político y de la positivización de los derechos (grandes políticas legislativas).

Cada día surgen nuevos tipos de políticas públicas en función del enfoque o del énfasis que se realice, así podemos ver:

- Las que inciden en el proceso de crecimiento y generación de riqueza.
- Las que inciden en el proceso de redistribución de rentas.
- Las que inciden sobre la dimensión nacional del conflicto social.
- Las que gestionan las dimensiones emergentes.
- Las operativas o simbólicas en función del grado de actividad administrativa necesaria

<sup>1</sup> Como señala Marín García de Leonardo (2008) el llamado “*Jutge i Pare d’Orfes*” es la institución más importante creada por Pedro IV el Ceremoniós de Aragón, en Valencia. Mediante el Privilegio “*Aureum Opus*” dado a Valencia en 1337 se establece el oficio de curador de huérfanos, para que los huérfanos de aquel entonces estuvieran protegidos y se reinsertaran.

<sup>2</sup> La Orden de 20 de marzo de 1986, que es, en definitiva, lo que actualmente se denomina acogimiento familiar educativo.

<sup>3</sup> Aquí el núcleo de las Políticas reside en la decisión, debiendo insistirse en su carácter selectivo para diferenciarla del proceso político en general y de aquellas actuaciones públicas que desprovistas de sentido dinámico consisten en la gestión por repetición y rutina de actividades anteriores.

### 3. LA POLÍTICA AUTONÓMICA DE MENORES Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Dado el nivel político administrativo autonómico en el que se enmarca este trabajo, resulta necesario notar que, no obstante la idiosincrasia de las actuaciones autonómicas, estas habrán de respetar lo normado con carácter básico por la legislación estatal, en desarrollo del artículo 39 de la Constitución Española, y que muy someramente puede reflejarse en lo siguiente;

- Código civil (tutela "*ex lege*", la guarda y el acogimiento de menores por Ley 21/1987, de 11 de noviembre).
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor
- Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero de responsabilidad penal de los menores
- Ley 54/2007, de 28 de diciembre de Adopción internacional.
- Tratados internacionales<sup>4</sup>

Ya desde sus comienzos la política autonómica valenciana otorga una importancia prioritaria al entorno natural del menor, que es la familia, de tal manera que en caso de no poderse actuar en dicho entorno familiar y sin extraerlo del entorno social, se confía a otro núcleo familiar. Se rompe así con la dinámica histórica de aquellas actuaciones que inexorablemente separaban o aislaban al menor de su entorno (orfanatos, reformatorios, instituciones de educación especial,...). Se trata de actuar garantizando el proceso evolutivo natural, sin o con las menores secuelas posibles, de tal manera que confiando la labor educativa a un núcleo familiar nuevo, a la par se intenta reestructurar el núcleo de de origen a mediante el trabajo social.

Es el Libro Blanco del menor de 1987 donde se recoge los principios rectores de la política social en el ámbito de la infancia y de la juventud.

Estos son;

- El principio de integración familiar proyectado sobre la concepción de las medidas tutelares.
- El beneficio e interés del niño.
- La situación de las medidas en el interior de los sistemas de protección social.
- La labor pública es subsidiaria y a la par complementaria de la labor familiar, supuesto siempre el respeto a la autonomía de la misma.

Consecuentemente los programas en los que se actúa para ejecutar las políticas serán fundamentalmente de prevención, defensa y, en su caso, reinserción del menor<sup>5</sup>. Huelga decir que las actuaciones se dan en el nivel administrativo y en el judicial.

La cronología de normas autonómicas vigentes es la siguiente;

- Orden de 20 de marzo de 1986 de recurso de familias educadoras<sup>6</sup>.
- El Decreto 23/1988, de 8 de Febrero sobre medidas de protección de menores en situación de desamparo<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> V.g. Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1959; Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas; Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo 1993.

<sup>5</sup> Programa de protección PROMEN de abril de 1996 en el que se reiteran los principios de interés del menor, se incide en la prevención para las situaciones de riesgo, la seguridad jurídica en la acción protectora etc. con la finalidad de conseguir un sistema de protección integral.

<sup>6</sup> Previsto cuando el trastorno familiar responda a circunstancias de estricta transitoriedad, en tanto en cuanto se abordan las circunstancias que generaron la separación.

<sup>7</sup> Modificado por Decreto 31/1991, de 18 de febrero, del Gobierno Valenciano.

- Decreto 168/1996, de 10 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la acreditación de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional.
- Decreto 29/1998, de 10 de marzo de 1998, del Gobierno Valenciano, por el que se crea el Registro de Reclamaciones formuladas contra las entidades acreditadas para la realización de funciones de mediación en la adopción internacional.
- Orden de 19 de junio de 2003, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de Menores, en la Comunidad Valenciana.
- Orden de 9 de marzo de 2006, de la Consellería de Sanidad y de la Consellería de Bienestar Social, por la que se implanta la Hoja de Notificación para la atención sociosanitaria infantil y la protección de menores en el ámbito de la Comunidad Valenciana
- Orden de 17 de enero de 2008, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana.
- Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 23/2010, de 22 de enero, del Consell, por el que se desarrolla el Observatorio Permanente de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana.
- Orden 1/2010, de 3 de mayo, de la Consellería de Educación y de la Consellería de Bienestar Social, por la que se implanta la Hoja de Notificación de la posible situación de desprotección del menor detectada desde el ámbito educativo en la Comunitat Valenciana y se establece la coordinación interadministrativa para la protección integral de la infancia.
- Decreto 65/2011, de 27 de mayo, del Consell, por el que se regula el Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat.<sup>8</sup>

De la relación de normas detalladas, es pues ahora la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, la que contiene el marco<sup>9</sup> normativo que va a fijar las políticas y actuaciones administrativas<sup>10</sup>. Los 'principios rectores' de las mismas son:

- a) Primacía del interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo concurrente.
- b) No discriminación por razón de nacimiento, sexo, nacionalidad, etnia, religión, lengua, cultura, opinión, discapacidad física, psíquica o sensorial, condiciones personales, familiares, económicas o sociales, tanto propias del menor como de su familia.
- c) Integración social del menor en todas las medidas de prevención y protección que se adopten en relación con él, las cuales deberán contar con la colaboración del menor, su familia y las instituciones públicas y privadas.
- d) Permanencia o reagrupación familiar, procurando, en la medida de lo posible, la unidad familiar.

<sup>8</sup> Decreto 130/1996, de 4 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el Consejo único autonómico de Adopción de Menores de la Generalidad Valenciana, modificado por Decreto 127/1998, de 1 de septiembre del Gobierno Valenciano. En la primera regulación tenía ámbito provincial.

<sup>9</sup> Deroga la anterior Ley de la Infancia 7/1994, de 5 de diciembre. En lo que no se oponga a la ley sigue vigente Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana, modificado por Decreto 28/2009, de 20 de febrero. También deroga el art 19 de la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el Ámbito de la Comunidad Valenciana

<sup>10</sup> Sobre la anterior legislación puede verse en Marín García de Leonardo (2008)

Las 'líneas de actuación' establecidas en la citada ley son las que siguen:

- a) La promoción y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos a los menores en la Constitución, Tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Estado español, la Carta de Derechos del Menor de la Comunitat Valenciana y demás normas que componen el ordenamiento jurídico.
- b) El desarrollo de políticas familiares de apoyo y asistencia, para que la familia pueda asumir plenamente sus responsabilidades respecto a los menores.
- c) La intervención de carácter educativo, social y terapéutico en la actuación con menores.
- d) La educación de los menores en los valores de solidaridad, tolerancia, igualdad y respeto a los principios democráticos y de convivencia.
- e) El desarrollo de políticas de prevención y la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten la formación y el desarrollo integral de los menores.
- f) El impulso de la iniciativa privada y la participación social en las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas.
- g) La coordinación de las distintas Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana en el ámbito de la defensa y protección del menor.

Es deseo del legislador (art. 6) que las líneas de actuación se articulen mediante políticas integrales con la necesaria la actuación coordinada de todos los sectores públicos implicados directa o indirectamente en la protección del menor, y en especial, el educativo, el sanitario, el terapéutico y el de protección social, así como de las instituciones privadas de iniciativa social dedicadas a la protección y defensa de la familia, infancia y la adolescencia. Se trata en definitiva de hacer efectivos los derechos y libertades del menor - Carta de derechos del menor de la Comunitat Valenciana – estableciendo la ley que la protección comprende el conjunto de acciones que debe realizar la Generalitat, las Administraciones Locales y las entidades públicas y privadas colaboradoras para prevenir, evitar y atender las situaciones de riesgo y de desamparo en que se encuentre el menor, garantizando, en todo caso, su desarrollo personal y su integración social.

Los Principios rectores de actuación en materia de protección del menor se respetarán en la aplicación de las medidas de protección, con observancia de:

- a) Primacía del interés del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.
- b) Carácter preventivo en las actuaciones.
- c) Intervención en el ámbito familiar.
- d) Mantenimiento del menor en su medio familiar siempre que ello no atente o ponga en peligro la integridad física o psíquica del menor.
- e) Carácter educativo de las medidas.
- f) Promoción de la participación y la solidaridad.
- g) Respeto del derecho al menor a ser oído.
- h) Objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la acción protectora.
- i) Carácter reservado y respeto a la privacidad y a la confidencialidad en las actuaciones en materia de protección de menores.

La Generalitat garantizará la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de protección del menor, especialmente en los aspectos sociales, sanitarios y educativos, así como la coordinación de los recursos y de las iniciativas públicas y privadas.

Se pueden que clasificar las políticas de prevención y las medidas de asistencia a los menores en lo siguiente ;

- Políticas de prevención para los menores
- Políticas de prevención en materia de apoyo a la familia
- Políticas de prevención en materia de educación
- Políticas de prevención en materia de salud
- Políticas de prevención en materia de formación y empleo
- Políticas de prevención en materia de relaciones sociales
- Asistencia al menor

Dicha clasificación permite la inclusión de subpolíticas y los programas, subprogramas ... En la aplicación de todas esas actuaciones la Generalitat fomentará las iniciativas privadas destinadas a la de los derechos del menor, a la realización de actuaciones preventivas de atención e inserción de menores, y de voluntariado en el ámbito de esta Ley. A los efectos de las competencias asignadas en materia de atención, protección, adopción e inserción de menores, y en materia de ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores, son instituciones colaboradoras las asociaciones, fundaciones, entidades y cooperativas que realicen las siguientes actividades:

- a) Actividades de apoyo, que irán encaminadas a prevenir y evitar posibles situaciones de desprotección social en el menor y en su entorno socio-familiar, a prestar la atención e intervención social, educativa, psicopedagógica o jurídica que el menor pueda requerir, y favorecer la integración y autonomía personal, social y laboral de menores.
- b) Actividades de guarda, que consistirán en el ejercicio de las funciones inherentes a la guarda de los menores acogidos e internados en centros.
- c) Actividades de mediación, que consistirán en la realización de aquellas acciones de intervención y seguimiento en acogimientos familiares, programas de intervención familiar y programas de ejecución de medidas judiciales.

Por lo tanto cabe decir que no sólo los diversos sectores de la Administración autonómica van a ser responsables, sino que también mediante la atribución de competencias a las Administraciones locales (art. 147) al sector privado se le va a permitir implicarse, mediante diversos mecanismos de colaboración o gestión<sup>11</sup>.

En consecuencia siguiendo la tipología precitada de políticas parece que las del menor en el marco de la autonomía valenciana pueden calificarse como un mixtura de prescriptivas, operativas, regulativas y redistributivas, aun cuando los programas resultado de subpolíticas o acciones, tengan una dimensión especialmente operativas.

#### **4. LA ESTRUCTURACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA AUTONÓMICA**

Habiéndose descrito el contenido de la política autonómica de protección de menores, puede observarse cual es la organización administrativa autonómica, establecida por Decreto 193/2010, de 26 de noviembre, del Consell,

<sup>11</sup> La ley dispone que Las instituciones colaboradoras privadas, en el ejercicio de las funciones directas de guarda de menores y en materia de ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores, deberán estar exentas de ánimo de lucro e inscritas en los registros correspondientes de los órganos de La Generalitat.

por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Bienestar Social<sup>12</sup>, la cual queda integrada por los siguientes órganos superiores y centros directivos:

- a) Secretaría Autonómica de Familia y Coordinación Social.
- b) Secretaría Autonómica de Autonomía Personal y Dependencia.
- c) Subsecretaría.
- d) Dirección General de Familia.
- e) Dirección General de la Mujer y por la Igualdad.
- f) Dirección General de Personas con Discapacidad y Promoción de la Autonomía Personal
- g) Dirección General de Acción Social, Mayores y Dependencia

El artículo 10 del Decreto 193/2010 dispone que la Dirección General de Familia<sup>13</sup> es el centro directivo dependiente de la Secretaría Autonómica de Familia y Coordinación Social al que corresponde elaborar, promover y ejecutar las medidas necesarias para asegurar una política integral y transversal en beneficio de la familia, así como ejercer las funciones que la normativa vigente atribuye a la Generalitat en materia de protección de menores, correspondiéndole las siguientes funciones:

- a) El fomento y desarrollo de una cultura de familia, que incida en líneas preventivas de actuación, formación, intervención, participación y promoción del bienestar de la familia.
- b) La planificación y elaboración de planes, programas y proyectos transversales en favor de las familias, de mejora de beneficios y ventajas de índole económica, laboral, social, y cultural.
- c) La potenciación de las condiciones y beneficios en favor de las familias numerosas y de aquellos colectivos de familias en especial situación de vulnerabilidad.
- d) La potenciación de las entidades, organizaciones y asociaciones de familia.
- e) La planificación e impulso de las actuaciones correspondientes al ejercicio de los recursos preventivos de riesgo, de protección y de inserción social en materia de infancia y adolescencia, y coordinación con los servicios de las redes públicas de atención primaria y especializada.
- f) La planificación, coordinación e impulso de las facultades protectoras sobre menores que competen a la Generalitat en materia de desamparo, guarda, tutela, acogimiento residencial, acogimiento familiar y adopción nacional e internacional.
- g) La realización de actuaciones tendentes para la formalización de acuerdos de colaboración, contratos, conciertos, prestaciones, ayudas y subvenciones en materia de familia y protección de menores.
- h) La asistencia técnica a los centros y servicios, tanto de carácter público como privado, que actúen en el ámbito de la atención a la familia, infancia y adopción.
- i) La autorización de los centros y servicios relativos a la familia e infancia, así como el ejercicio de la facultad sancionadora.

<sup>12</sup> DOCV. núm.6407, de 29/11/2010.

<sup>13</sup> Como señala también la nueva redacción de los artículos 28 y 29 del Decreto 198/2009, de 6 de noviembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat la Dirección General de Familia, asume las funciones en materia de promoción y ejecución de las medidas necesarias para asegurar una política integral en beneficio de la familia, infancia y adopciones.

- j) La gestión de conciertos, convenios y subvenciones y otras prestaciones económicas en las materias de su competencia.
- k) La dirección y coordinación, técnica y funcional, de las actuaciones de las direcciones territoriales y los centros de ellas dependientes, en las materias de su competencia.
- l) Establecer cuantas acciones sean necesarias con los ayuntamientos y diputaciones, para conseguir una coordinación eficaz en políticas sociales de su área funcional que permitan rentabilizar adecuadamente los recursos disponibles y acercarlos cada vez más a las personas destinatarias desarrollando el principio de subsidiariedad.
- m) Cuantas otras funciones correspondan a la dirección general en materias de su competencia y le encomiende la normativa vigente.

De esta Dirección General de Familia depende el Área de Familia, a la que compete la coordinación y supervisión y las correspondientes Direcciones Territoriales de Bienestar Social de Valencia, Alicante y Castellón, las cuales desempeñan su labor territorial bajo la dependencia orgánica de la Subsecretaría y funcional de secretarías autonómicas a través de los distintos centros directivos de la Consellería, en cada materia. El director/a territorial de Bienestar Social, con el carácter de representante permanente de la Consellería en su respectivo territorio ostenta la jefatura de todos los servicios, programas y actividades que desarrollan los órganos, unidades y centros directivos dependientes o integrados en la dirección territorial. Sus funciones son las de velar por el adecuado desarrollo y ejecución de las funciones propias de la Consellería de Bienestar Social en su ámbito territorial, instruyendo y resolviendo los expedientes

## 5. MEDIOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Veamos ahora con qué medios humanos cuenta la Generalitat para este tipo de funciones desde el reciente régimen de la función pública valenciana determinado por La Ley 10/2010 de 9 de julio de la Generalitat para la Ordenación y Gestión de la Función Pública valenciana (LOGFPV) como desarrollo autónomo del Estatuto Básico del Empleo Público por Ley 7/2007, de 12 de abril (EBEP). La estructura y ordenación del Empleo Público se realiza conforme a la recuperación de los Cuerpos y escalas de la Administración de la Generalitat, cuya agrupación se efectúa por razón del carácter homogéneo de las funciones a desempeñar, las competencias, las capacidades y los conocimientos comunes, respondiendo las escalas a posibilidad de especialización de las funciones, existentes.

Los cuerpos de la Administración de la Generalitat, se adscriben a los sectores funcionariales de:

- a) 'administración general' tienen atribuidas funciones comunes en el ejercicio de la actividad administrativa, incluidas las de gestión, inspección, asesoramiento, control, ejecución y otras similares
- b) 'administración especial' que tiene atribuidas funciones relacionadas con el ejercicio de una profesión determinada.

En la LOGFPV se crea en su Anexo I la relación de cuerpos, escalas y agrupaciones profesionales funcionariales de carrera de la Administración de la Generalitat<sup>14</sup>. En el podemos ver la tipología de los empleados que serían idóneos para las funciones de la política autonómica de menores;

<sup>14</sup> Todavía no realizado y a la espera del desarrollo de la carrera profesional y el sistema retributivo, si bien no entrarán en vigor hasta el desarrollo reglamentario oportuno. La Disposición Final 3ª dispone la entrará en vigor al mes de su publicación en el DOCV Valenciana, con excepción de los artículos 10,12 y 13, el capítulo III del título VI y el título VIII, que lo harán en el momento que entren en vigor las disposiciones reglamentarias que los desarrollen, siendo aplicables hasta entonces las disposiciones vigentes que no se opongan a lo establecido en el resto de la presente ley y en el EBEP.

Esta situación es consecuencia del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público-, por el Decreto ley 3/2010, de 4 de junio, del Consell, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público valenciano, contempla la suspensión de los acuerdos y pactos sindicales de carácter económico en el ámbito del personal funcionario y estatuario al servicio del sector público valenciano. Cfr. Pinazo (2011).

A) De Administración general.

A1-01.

Cuerpo: Superior técnico de administración general de la administración de la Generalitat.

Funciones: Dirigir, programar, estudiar, proponer, coordinar, gestionar, controlar, inspeccionar, asesorar y, en general, aquéllas funciones de nivel superior comunes a la actividad administrativa.

A2-01.

Cuerpo: Superior de gestión de administración general de la administración de la Generalitat.

Funciones: Apoyar y colaborar en las tareas administrativas de programación estudio, propuesta, coordinación, gestión, control, inspección y asesoramiento, comunes a la actividad administrativa.

B-01.

Cuerpo: Técnico de gestión de administración general de la administración de la Generalitat.

Funciones: Actividades administrativas de organización, tramitación e impulso de los procedimientos y, en general, de colaboración técnica con los cuerpos superiores.

B) De Administración especial.

Cuerpo: Superior de gestión en acción social de la administración de la Generalitat, el cual tendría las siguientes escalas

A2-16-01. Acción social y administración de los servicios sociales.

Funciones: Actividades de propuesta, gestión, ejecución, control, tramitación e impulso, estudio e informe y, en general, las de colaboración técnica con el cuerpo superior y las propias de la profesión relacionadas con las actividades de acción social y administración de los servicios sociales.

A2-16-02. Educación social.

Funciones: Actividades de propuesta, gestión, ejecución, control, tramitación e impulso, estudio e informe y, en general, las de colaboración técnica con el cuerpo superior y las propias de la profesión relacionadas con las actividades de educación social.

A2-16-03. Trabajo social.

Funciones: Actividades de propuesta, gestión, ejecución, control, tramitación e impulso, estudio e informe y, en general, las de colaboración técnica con el cuerpo superior y las propias de la profesión relacionadas con las actividades del trabajo social.

B-06.

Cuerpo: Técnico de gestión de integración social y educación especial de la administración de la Generalitat.

Funciones: Actividades de organización, tramitación e impulso y, en general, de colaboración técnica con los cuerpos superiores y las propias de la profesión relacionadas con las actividades técnicas de programación, evaluación, entrenamiento e intervención en la adquisición de habilidades de autonomía personal y social y la integración social.

B-07.

Cuerpo: Técnico de gestión de educación infantil de la administración de la Generalitat.

Funciones: Actividades de organización, tramitación e impulso y, en general, de colaboración técnica con los cuerpos superiores y las propias de la profesión relacionadas con las actividades técnicas de programación, diseño y ejecución de las actividades de intervención educativa y de atención social a la infancia y a sus familias

C1-04.

Cuerpo: Especialistas en Educación Infantil de la administración de la Generalitat.

Funciones: Actividades de colaboración, preparación, gestión de la información, inspección de actividades, actualización y tramitación de documentación, elaboración y administración de datos, inventariado y mantenimiento de equipos y aplicaciones y, en general, las propias de la profesión relacionadas con la ejecución de la programación escolar colaborando en la planificación de actividades y en la programación de actividades complementarias, atendiendo a los menores.

Mientras los empleados de administración especial se encargarían de la actuación material en la prestación directa socioeducativa en las diferentes actuaciones, los de administración general, lo harían en cuanto a la necesaria supervisión de la correlación, coherencia y tecnoestructura organizativa, así como de la sujeción a derecho de la actuación política. Como recientemente se ha señalado con gran autoridad teoría y empírica (Morey, 2011), es obligación del administrador general, utilizando también su conocimiento normativo, la de señalar la adecuación o no de la organización que se propone para cumplir y ejecutar la política pública, pues, además, de ella dependen los procedimientos de gestión y la aplicación de unos u otros procedimientos administrativos, públicos o de corte privado. Morey señala que en la Comunidad Autónoma Valenciana, se tiende a separar la Administración general de los factores jurídicos, de tal manera que cualquier cuestión jurídica pasa a ser problema de los servicios jurídicos. Tendencia enormemente peligrosa que convierte al administrador general en mero empleado que cumple órdenes y que no ejerce de garante de nada<sup>15</sup>.

De otra parte el que la competencia sea autonómica no significa que otras Administraciones de los diferentes niveles político-administrativos (UE, AGE, local) no puedan intervenir de alguna manera, aportado recursos de índole administrativa. En este sentido puede traerse como ejemplo el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunitat Valenciana, para la realización de programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos<sup>16</sup>.

Los proyectos fueron seleccionados de acuerdo con los criterios objetivos de distribución del crédito acordados con las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales<sup>17</sup>. Así dicho convenio permite mediante una financiación conjunta de ambas Administraciones (56.455,91 euros la autonómica y 53.544,09 euros la central) poner en marcha los programas de referencia, con la obligación de efectuar una evaluación de las actuaciones en virtud de la siguiente información:

- memoria financiera y técnica de cada proyecto en los tres meses siguientes
- fecha de puesta en marcha,
- información económica,
- actividades realizadas,
- recursos utilizados,
- sectores atendidos,
- resultados obtenidos,
- datos estadísticos,
- dificultades y propuestas,
- valoración del programa.

<sup>15</sup> (...) Sistema que no garantiza ni siquiera la garantía jurídica y que obliga a crear en el seno de la organización de cada departamento, ministerio o consejería, especialistas en determinar, definir, informar o introducir «lo jurídico» en lo administrativo y convierte a la gestión de los procedimientos administrativos en una mera aplicación normativa factible por cualquier funcionario, en cuanto la garantía de los mismos radica en el informe jurídico, más que en la tramitación.(...) Cfr. Morey, ob. cit

<sup>16</sup> Resolución de 29 de enero de 2008, de la Secretaría General Técnica, (BOE nº 138 de 13.02.2008)

<sup>17</sup> Aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros del día 23 de febrero de 2007 (B.O.E núm. 72, de 24 de marzo de 2007).

Los informes finales de los programas estarán a disposición del conjunto de las Comunidades Autónomas, pudiendo ser presentado en las reuniones de Directores Generales competentes en menores y en las Comisiones Técnicas de coordinación interautonómicas sobre temas de menores.

## 6. PROBLEMAS TÍPICOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

No es la cantidad el factor determinante en la aplicación de recursos la clave para el éxito de un programa público pues la implementación, es decir, la aplicación de un programa de acción a un problema planteado. Determinar el qué y el cómo, se relaciona con la necesidad de que a la hora de implementar una política se tengan en cuenta tres estrategias posibles (González, 2005): la mediación y la persuasión, la necesidad de contar con el apoyo del conjunto de decisores que detentan la legitimidad política y el tratar de evitar posibles cuellos de botella en su ejecución.

Recientemente se ha indicado que (Arenilla, 2011) la reflexión sobre los medios necesarios para asegurar la viabilidad de gestión es uno de los puntos más débiles de los estudios actuales sobre la Administración pública. No pocas veces un excesivo detallado análisis de la de la realidad administrativa provoca la pérdida de visión general de los fenómenos administrativos que se estudian y el predominio de un micro-enfoque de las actuaciones administrativas, que no siempre conduce a una reflexión debida sobre los medios que se emplean en la acción pública. No se reflexiona lo suficiente sobre la trascendencia última de una acción pública concreta ni sobre las alternativas de gestión existentes para ejecutar una política pública o sobre la adecuada combinación de los medios<sup>18</sup>. Hacerlo sería de los primeros parámetros científicos sobre una correcta administración. En toda acción político-administrativa se precisa del apoyo a la decisión política, la regulación y el control, la operativa y la de mantenimiento. Y en cada una de estas funciones se produce una distinta combinación de medios que será distinta según la actividad. Estos medios o factores van desde el diseño de la organización, los recursos humanos, el factor presupuestario, y el proceso de gestión (Arenilla, 2011).

No puede tampoco olvidarse que en cualquier caso la complejidad actual de las organizaciones públicas determina que éstas se articulen sobre tres ámbitos; el socio-técnico, en la que sus elementos son los propios de cualquier organización; los político-culturales, cuya especificidad deriva de la de multitud de actores y deseos, la intangibilidad y dificultad de medición; el de control y mejora, por mor de la adaptación a las exigencias el entorno (Ramio, 1999). El ámbito público no es sólo una empresa que produce bienes y servicios, sino que engloba en una idea más amplia como la acción de gobierno. La acción administrativa que deriva de las funciones del Estado no se limitan a las actuaciones prestacionales, ni tan siquiera en el auge del Estado social del siglo XX<sup>19</sup>. Por ello la mejora de los servicios públicos es una tarea tan política como técnica o, más bien, al mismo tiempo política e impregnada de profesionalidad. Los ciudadanos no sólo desean servicios eficientes y de calidad, también exigen moral, ética y valores cívicos (Olias, 2005), de ahí que los principios de buen gobierno<sup>20</sup> y buena administración<sup>21</sup> vayan de la mano, tanto en la acción meramente pública como en aquellas en que se actúa con organizaciones de bien desempeño<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Esto se explica en la tesis de la racionalidad limitada de la toma de decisiones públicas. Un clásico de ello es C. Lindblom y su seminal trabajo de 'La Ciencia del salir del paso' de 1958.

<sup>19</sup> Jordana de Pozas en su 'Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo', señaló tres modalidades típicas de actividad administrativa: policía, servicio público y fomento, las cuales. La policía previene y reprime, el fomento protege y promueve, y servicio público realiza directamente y con sus propios medios el fin perseguido.

<sup>20</sup> BUEN GOBIERNO: Dinámica de óptima asignación y gestión de recursos para responder a problemas que afectan al interés general. Se caracteriza por la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, el imperio de la ley, la eficacia y la equidad.

Para Aucoin requiere que el gobierno ejecutivo sea; a) políticamente responsable y b) capaz de formular e implementar políticas públicas sustantivamente valiosas.

<sup>21</sup> BUENA ADMINISTRACIÓN: Principio también llamado de "sana gestión", o de "buen hacer administrativo" que supone el conjunto de reglas que rigen la gestión de las instituciones públicas y que impone a estas últimas un comportamiento que permita alcanzar un equilibrio entre el respeto de los derechos de los administrados y la preservación de buen funcionamiento del sistema de Administración Pública.

<sup>22</sup> WPO (WELL-PERFORMING ORGANIZATIONS): Organizaciones con buen desempeño. Tiene su origen en el Estudio oficial que realizó O. Brodtrick para la Oficina del Auditor General de Canadá en 1988. Para las mismas, los elementos clave del desempeño organizativo serían; énfasis en la gente, liderazgo participativo, estilos de trabajo innovadores y una fuerte orientación hacia el cliente-ciudadano.

La propia definición y diferenciación entre de bienes públicos o bienes privados socialmente preferentes permite afirmar que no toda actuación pública es mensurable ya que los indicadores sólo existen cuando algo se puede medir directa o indirectamente<sup>23</sup>, lo que hace que no siempre es fácil determinar si una unidad administrativa tiene o no una configuración organizativa racional, o incluso si sufre una buropatología no siempre perceptible o redireccionable.<sup>24</sup>

Por lo general hay elementos para realizar una evaluación exclusivamente desde una dimensión técnico-gerencial, bien vía autoevaluación como control interno, mediante un *check list* organizativo que aporte información sobre la recursos y procesos destinada a determinar y medir los resultados o el grado de cumplimiento de los objetivos fijados. Lo normal es que todo se justifique por el fin político, legitimado democráticamente, mientras que lo técnico suele quedar en un segundo lugar. Quiere decirse que el impacto prioriza la acción y la evaluación, éste impacto sobre la eficacia, y esta sobre la eficiencia y economía. Ello tanto desde la óptica meramente pública como la política.

Por lo tanto es problema típico el que no pueda hacerse una lectura técnica de las actuaciones y programas que exigen una actividad administrativa para ejecutar y operativizar las políticas, que puedan determinar por ejemplo si existe un situación se *'stress organizativo'* u *overload*<sup>25</sup>. .

## 8. CONCLUSIONES

La mayoría de modelos posburocráticos adoptados en las reformas de las organizaciones administrativas – calidad, descentralización, flexibilidad, despublificaciones, desregulaciones, privatizaciones...- han ocasionado problemas derivados de los enfoques muy privatistas, impropios del sector público al introducir una cultura no siempre procedente con el fin perseguido. En un momento de la historia administrativa en la que por diversos motivos hay una excesiva carga económica, no son ajenas las tentaciones de privatización, o mecanismos de gestión público-privado. El denominado por Durant Estado neoadministrativo de la D3 (Desregulación, desactivación y devolución) no es sino una redefinición del Estado Administrativo, desde una reconceptualización de la idea de procura existencial en el marco democrático actual, que al final depende de qué es público y qué es privado, que pertenece a la sociedad y que al Estado. O dicho en otras palabras que aspectos de la vida social deben ser organizados colectivamente y cual otros debe ser objeto de la auto ordenación, . Por eso cada día más y ubicados en un enfoque neoinstitucionalista, si es inexorable para la pervivencia del sistema de bienestar la asistencia del sector privado, se hace necesario la incorporación al diseño estratégico aquellas propuestas de los actores que redunde claramente en el interés general para el presente y el futuro. Implica pues un diseño para un desarrollo sostenible y crecimiento compartido.

Desde el 'neoinstitucionalismo estratégico', la Administración no pierde su papel predominante en ningún contexto de gobernabilidad predominando siempre ese concepto difuso de los intereses generales o públicos. Desde la categorías del neoinstitucionalismo la 'buena Institución' será aquella que lleva a cabo con eficacia la tarea que le ha sido encomendada, pero manteniendo un gran respeto por las otras instituciones o sus valores. La institución es buena si es capaz de elaborar reglas que restrinjan la maximización individual cuando es colectivamente destructiva, y si además es capaz de hacer cumplir estas reglas. Una buena institución

<sup>23</sup> INDICADORES DE GESTIÓN: Son variables e permiten medir la economía, eficiencia, eficacia con que se prestan los bienes y servicios públicos y representan el proceso productivo público y sus efectos, en termino de *outcome* equivalente a la magnitud beneficio del sector privado.

Criterios objetivos de apreciación de la Gestión Pública, se requiere un esfuerzo para precisar insumos, procesos, productos y resultados, y con ellos estimar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas.

El indicador como Instrumento de medición elegido como variable relevante, ha de poseer; fiabilidad, credibilidad, consistencia, objetividad o relevancia.

Se habla de "proxy indicators" para referirse a los indicadores sustitutos/indirectos.

<sup>24</sup> Vg. entre las buropatologías más comunes estarían la maximización presupuestaria, ineficiencia 'x', complejo de Adán , desacople, *organizational slack, overload, downsizing, cloisonnement, management avoidance, no-one in charge, bureau shaping, ...*

<sup>25</sup> Por "stress" debe entenderse la discrepancia entre el nivel de aspiración y el de realización efectiva. Si excede la aspiración sobre la realización conlleva la frustración o desesperación, si excede la realización sobre la aspiración, resulta la apatía. El *optimum stress* sería el punto óptimo de tensión en una organización el cual al sobrepasarse conlleva la necesidad de revisión ante la deriva de destrucción.

administrativa velará igualmente por la ‘buena Administración’, entendida como el conjunto de reglas que rigen la gestión de las Instituciones públicas y que impone a estas últimas un comportamiento que permita alcanzar un equilibrio entre el respeto de los derechos de los administrados, y la preservación de buen funcionamiento del sistema de Administración Pública.

Este enfoque político-administrativo cobra una especial relevancia cuando normativamente se prevé la colaboración del sector privado, lo que significa que esta áreas de actuación, debe primordialmente gestionarse mediante la provisión directa de prestaciones de servicios a través de la Administración Pública, si bien ello no obsta a que determinadas parcelas de la actuación, sobre todo en lo operativo puedan cogestionarse con organizaciones de buen desempeño administrativamente acreditadas como puede resultar de ciertas instituciones solventes.

Uno de los retos del ejercicio de la Administración Pública actual se encuentra en la Gestión Pública de carácter innovador, caracterizada por desarrollarse en un entorno complejo y diverso, un modelo de administración prospectiva y relacional y la necesidad de unas habilidades para el gestor, propias de la sociedad del conocimiento y necesitadas del análisis de políticas/sistemas. Conlleva el énfasis de la evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con la ejecución de las políticas públicas. Ese tipo de gestión es un instrumento para la gobernabilidad, en la medida en que contribuye de manera notable al incremento cuantitativo o cualitativo del valor público.

El problema del menor cada día es más holístico, porque no sólo el ambiente familiar puede ser adverso o poco propicio para un desarrollo integral, si no que la deriva indica que el entorno social, puede convertirse en entrópico para poder garantizar los derechos y libertades. El modelo de desarrollo y progreso social, del que estamos viviendo una de sus consecuencias, no es muy esperanzador para el menor, y por eso hay que poner todo el empeño político en evitar los *cleavages*. Habrá que recordar, desde el propio llamamiento a las políticas integrales que hace la normativa valenciana, en aquellas experiencias comparadas que con ocasión de una crisis económicas, vieron la oportunidad de reformar su sistema educativo.

### Bibliografía

- AA.VV (2007). *Indicadores de gestión en el ámbito del Sector Público*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Arenilla Sáez, M. (2011). Administración Pública y Ciencia de la Administración. En Arenilla Sáez, M (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos, Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.
- Bertalanffy, von L. (1976). *Teoría General de los Sistemas* (2ª Reimpresión). Buenos Aires: FCE.
- Garrido Falla, F. Administración Pública y Sociedad. *Cuenta y Razón*, 31.
- González Navarro, F. (2002). De los principios del buen hacer administrativo. En *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el S. XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca* (pp. 544-545). Madrid: INAP-BOE.
- González Rabanal, M.C. (2005). La Actuación de la Administración Pública: Las políticas públicas. En *La acción y los retos del Sector Público. Una aproximación*. Madrid: Delta ediciones.
- Lowi, T. (1964). American Bussiness, Public Policy, Cases Studies and Political Theory. *World Politics*, 16 (4), 677-715. <http://dx.doi.org/10.2307/2009452>
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32 (4), 298-310. <http://dx.doi.org/10.2307/974990>
- Luhmann, N. (1983). *Fin y Racionalidad en los Sistemas*. Madrid: Edit. Nacional.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Morey, A. (2011). La Administración general y su papel respecto de las políticas públicas. En Arenilla, M. (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos, Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

- Marín García, T. (1991). *La tutela "ex lege", la guarda y el acogimiento de menores en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- Marín García, T. (2008). La protección de los menores en la comunidad autónoma valenciana. *Revista de Derecho Civil Valenciano*,
- Mayntz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública* (1ª Reimpresión). Madrid: Alianza.
- Olias de Lima Gete, B. (2005). Servicios Públicos y Gobernanza. *Revista Sistema* 184-185, 125-140..
- Pinazo Hernandis, J. (2007). *Neoinstitucionalismo Estratégico y Gobernabilidad: Un enfoque sistémico y prospectivo para la Gestión Pública en América Latina*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Pinazo Hernandis, J. (2011). El nuevo régimen de la Función Pública valenciana. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, Tirant lo Blanch, 38.
- Ramio Matas, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las Políticas Públicas. En Bañon, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza editorial.