

M. DOLORES PITARCH GARRIDO*

LA GENERALITAT VALENCIANA
Y LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL
(1985-1995)

RESUMEN

El Gobierno Autónomo se ha convertido en los últimos diez años en el principal proveedor de servicios públicos para la población valenciana. La educación, la salud y los servicios sociales son las tres principales áreas de actuación de la administración. A lo largo de estos diez últimos años se ha producido una mejora sustancial no sólo en el volumen global de gasto, sino también en la calidad del servicio, pese a que a lo largo de este periodo la administración ha debido enfrentarse a nuevos desafíos como la LOGSE o la LRU.

ABSTRACT

The Autonomous Government has become in the last ten years into the main public services supplier for the Valencian population. Education, health and social services are the three main areas where the public administration works. In all them not only the budget but also the quality of the services have been considerably improved, nevertheless new challenges, as the LOGSE or LRU among others, must be faced now.

INTRODUCCIÓN

Dos son los elementos básicos, en nuestra opinión, en la elaboración de políticas de promoción del bienestar social: la consecución de un crecimiento económico continuado, por una parte, y el desarrollo de políticas redistributivas, por otra. La situación de partida en la que se encontraba España en 1985 en cuanto a indicadores de bienestar social mostraba bien a las claras la distancia existente respecto al resto de los países desarrollados. En aspectos como sanidad, educación, cobertura de desempleo y pensiones, los indicadores demostraban que España se alineaba con los países menos desarrollados de la OCDE, lejos de lo que le correspondía por su nivel de desarrollo económico.

Desde 1985 hasta 1995, todos los índices muestran una evolución positiva, si bien insuficiente, en los distintos aspectos que consideramos incluidos en las políticas de bie-

Departament de Geografia. Universitat de València.

nestar social, según la enumeración que hemos hecho anteriormente. El cuadro 1 muestra bien a las claras esta evolución en relación tanto al gasto total de las administraciones públicas en el conjunto de la protección social (educación, seguridad social y vivienda) como respecto al tema más específico de educación.

CUADRO 1

PORCENTAJE DEL PNB (ESPAÑA)
GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN PRESTACIONES SOCIALES

AÑO	TOTAL (EDUCACIÓN, SANIDAD, SEGURIDAD SOCIAL Y VIVIENDA)	EDUCACIÓN
1980	21,7	3,3
1981	23,1	3,1
1982	22,6	3,0
1983	23,3	3,2
1984	23,3	3,3
1985	24,8	3,8
1986	24,1	3,8
1987	24,2	4,0
1988	24,2	3,9
1989	24,5	4,1
1990	25,2	4,2
1991	26,0	4,1

Fuente: OCDE (1992) y Eurostat (1989 y 1992)

De esta forma, la participación en el PIB de los gastos en protección social en 1992 habían alcanzado un 22'5%, cifra que si bien superaba la de otros países de su ámbito como Grecia (19'3%), Irlanda (21'6%) o Portugal (17'6%), quedaba lejos del 28% alcanzado por Luxemburgo, del 29'2% de Francia o del 31'4% de Dinamarca (Argentina, 1995). El perfil de la distribución de los gastos según funciones indica el mayor peso de las prestaciones por desempleo (17'8% del total, frente al 5'9% medio de la Comunidad Europea) frente a una menor atención en relación a otros países a otras necesidades como familia o vejez.

La insuficiencia del esfuerzo es especialmente evidente en el caso de educación, en donde los últimos indicadores señalan un gasto público aún relativamente bajo en relación con el resto de los países industrializados (4'5% del PIB en 1991, cifra sólo ligeramente inferior a la de Reino Unido o Australia, pero aún muy distanciada de las ofrecidas por la mayor parte de los países europeos, incluido Irlanda y Portugal (5'5%). La situación es mejor en otros aspectos como pensiones y sobre todo vivienda y sanidad, en donde se ha conseguido sobrepasar la media de los países desarrollados (Naciones Unidas, 1994).

Pese a esto, el análisis de los perfiles distributivos de la renta en los años 80 (AYALA *et al.*, 1995) muestra como España, a diferencia de lo que ocurre en otros países como Estados Unidos, Reino Unido y Suecia, o incluso Alemania y Francia, ha experimentado un proceso redistributivo tendente hacia una mayor igualación de las rentas. Un análisis detallado de la información disponible permite concluir que no existe una relación directa entre nivel de desarrollo y grado de desigualdad, sino que en esta evolución di-

vergente influyen los diferentes modelos político-sociales vigentes en cada país. Concretamente, se ha interpretado que en el caso de España, "las fases de ajuste y recuperación de la economía han coincidido con el desarrollo de la protección de los parados y de la tercera edad (...), contrarrestando parcialmente los efectos negativos de la crisis y el fuerte aumento del desempleo" (AYALA *et al.*, 1995, p.113). La importancia de las políticas de bienestar social desarrolladas ha influido también en la evolución positiva de las tasas de pobreza, pese a lo cual es aún significativa la distancia que nos separa, tanto en nivel de vida medio como en desigualdad y pobreza, de la mayoría de los restantes países considerados.

Teniendo en cuenta esta evolución positiva y el esfuerzo realizado, consideramos que, pese a la necesidad de seguir haciendo un esfuerzo importante, a lo largo de la última década se ha pasado desde una situación en la que el Estado de Bienestar podía considerarse marginal, a un Estado de Bienestar universal.

En la Comunidad Valenciana, el incremento de los recursos públicos más importante se realiza desde 1985, a partir del momento en que se ha efectuado el proceso de transferencias en aspectos tan importantes como la sanidad y la educación, que vienen a constituir a partir de este momento la parte más importante del presupuesto autonómico (ver gráfico 1). En comparación con otras comunidades autónomas, la situación de partida era bastante mala. Como en el caso de Cataluña, la Comunidad Valenciana se encontraba por debajo de la media española, ya que el esfuerzo inversor realizado hasta esa fecha por parte del Gobierno central había sido sustancialmente inferior a la media nacional (ver como ejemplo el caso de la educación no universitaria, en el cuadro 2). A partir de esta fecha, se inicia una intensa política redistributiva que intenta complementar las políticas de desarrollo económico y que tienen en la educación y la sanidad dos de sus principales pilares. En estos dos aspectos se centrará el contenido del presente artículo, con algunas referencias también a los servicios sociales. Nos centraremos específicamente en la política realizada desde instancias regionales, sin entrar a considerar las políticas locales de provisión de servicios públicos y bienestar realizadas a cargo de los presupuestos municipales, también relativamente importantes, desarrolladas a lo largo del periodo considerado.

Con la finalidad de conocer lo más ajustadamente posible la evolución de las inversiones en servicios públicos de la Generalitat Valenciana se han utilizado los presu-

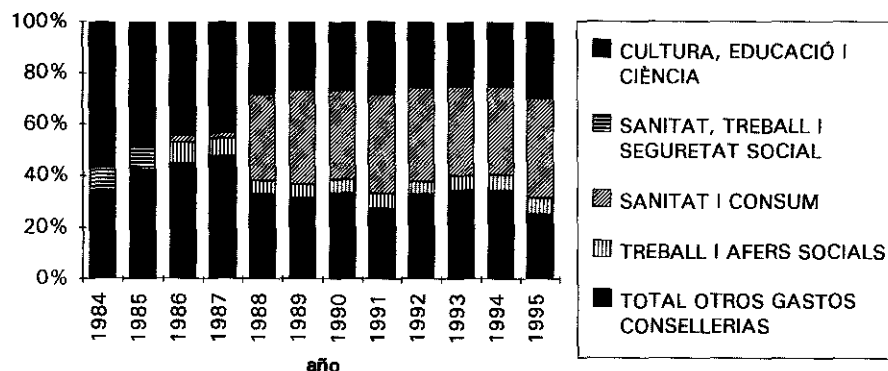


Gráfico 1: Gastos en Servicios Sociales sobre el total de la Generalitat Valenciana.

puestos finales o ejecutados¹. Al estudio de los datos cuantitativos se añade un análisis de los programas y acciones desarrollados por las tres Consellerias en los últimos diez años: Conselleria de Cultura, Educació i Ciència, Conselleria de Sanitat i Consum y Conselleria de Treball i Afers Socials.

Las grandes líneas de actuación económica de la Generalitat se detallan en los Presupuestos y se definen en el Programa Económico Valenciano (PEV) plurianual y en el Plan de Competitividad. Estos dos planes, íntimamente relacionados entre sí, delimitan las prioridades que el gobierno autonómico debe abordar a corto plazo y sirve de base para la elaboración de un plan de actuaciones que supone la planificación financiera del período y la definición de los programas concretos que se pretende abordar en el mismo.

Para finalizar, cabe destacar que estas tres Consellerias, aunque responsables de la mayor parte de la oferta de servicios públicos y con presupuestos crecientes cada año, no son los únicos organismos dentro de la Generalitat Valenciana que tienen esta función. Existen una serie de grandes instituciones como el Consell Valencià de Cultura o la Radio-Televisión Valenciana, entre otros de menor rango, que también cumplen este papel. Sin embargo, por razones de concreción nos limitaremos a analizar la actuación de las Consellerias, que, por otra parte, son las que presentan los programas y actuaciones más cercanos al ciudadano y las que administran la mayor parte del presupuesto total de la Generalitat Valenciana (gráfico 2).

LOS SERVICIOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

La educación ha sido siempre considerada como un objetivo prioritario de la política de la Generalitat Valenciana, que ha señalado en repetidas ocasiones su papel co-

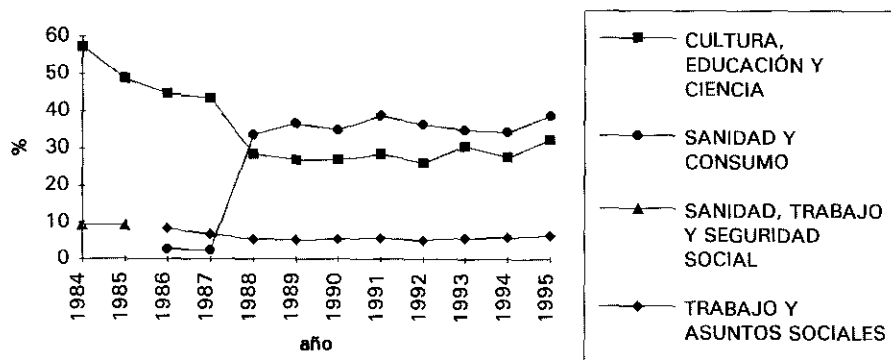


Gráfico 2: Evolución del porcentaje de gasto en servicios Sociales sobre el total de gastos de la Generalitat Valenciana.

¹ Se han utilizado los Presupuestos Finales desde el año 1985 hasta el 1994. Para 1995 a la hora de redactar este artículo no se conocía todavía la Ejecución de los Presupuestos, de forma que se han utilizado los Iniciales. Es necesario destacar que para el año 1989 no se dispone de datos presupuestarios desagregados por Programas y Capítulos, de forma que en algunos casos se ha omitido.

mo elemento básico para el desarrollo económico, y, en consecuencia para el incremento de la riqueza y el bienestar social.

El marco de referencia para las distintas actuaciones en los diferentes niveles educativos ha venido determinado por la progresiva aplicación y consolidación de la Ley de Ordenamiento General del Sistema Educativo (LOGSE), la Ley de Uso y Enseñanza del Valenciano (LUEV), el desarrollo de las disposiciones de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) y la Ley Valenciana de Formación de las Personas Adultas.

Desde 1986 el presupuesto dedicado a Educación y Ciencia no ha dejado de crecer (gráfico 3), y tan sólo desde 1992 se han estabilizado los gastos correspondientes al capítulo 4, es decir, a las transferencias corrientes. Por el contrario, las inversiones reales siempre han permanecido más o menos constantes, a pesar de que en los primeros años del período el porcentaje sobre el total del presupuesto era superior al de los últimos años.

La Conselleria de Educación y Ciencia presenta tres áreas de gestión: la educación no universitaria, la educación universitaria y la política lingüística. Las dos primeras han sido las que más modificaciones han experimentado en los últimos años. A continuación analizaremos cada una por separado.

En cuanto a los servicios culturales y de investigación, dado que su presupuesto siempre ha estado asociado al de educación -tan sólo se ha separado en los años 1994 y 1995-, hay que señalar su menor repercusión social, a pesar de haber seguido una trayectoria positiva en estos años, como veremos más adelante.

Educación no universitaria

La educación no universitaria ha experimentado notables cambios desde que la Generalitat Valenciana se hizo cargo de estas competencias. En comparación con la evolución del gasto en otras administraciones (cuadro 2), hay que destacar que la Comunidad Valenciana, a pesar de partir de una posición no muy favorable, ha realizado un notable esfuerzo, siendo la segunda Administración, después de la catalana, que ha experimentado un mayor crecimiento en los recursos destinados a educación no universitaria.

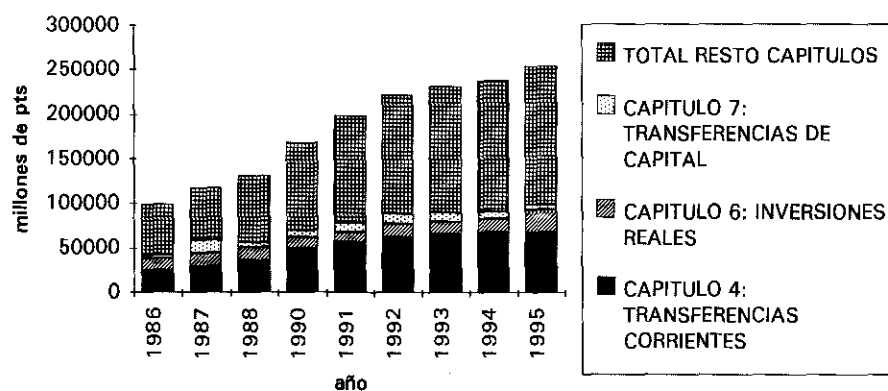


Gráfico 3: Gastos de la Conselleria de Cultura, Eduació i Ciència.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA
EN LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS (ÍNDICE DE VARIACIÓN 1985=100)

TERRITORIO	1995	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
M.E.C.	100	104	111	131	155	179	202	219
Andalucía	100	109	146	169	206	231	262	297
Canarias	100	105	119	152	196	217	155	297
Cataluña	100	128	144	166	204	239	167	312
C. Valenciana	100	131	147	172	199	241	168	304
Galicia	100	106	122	160	188	225	258	284
P. Vasco	100	127	150	167	198	227	256	285
Total	100	111	126	149	177	208	236	263

FUENTE: M.E.C.

Según señala el PEV 1, en el período 1984-86, en el cual las competencias en materia educativa aún no estaban totalmente transferidas, la Enseñanza Primaria pública presentaba en la Comunidad Valenciana una notable deficiencia en infraestructuras físicas en un doble sentido: falta de centros escolares (existían más de 20.000 niños sin escolarizar) y alto grado de deterioro en los existentes a lo que se unía un elevado déficit de instalaciones. En cuanto a la Enseñanza Secundaria, se había constatado la existencia de una serie de zonas infradotadas, caso de l'Horta (sin incluir la ciudad de Valencia), el Camp de Morvedre y l'Alcoià. Por lo que respecta a las Enseñanzas Especializadas (Conservatorios, Escuelas de Arte Dramático y Danza, Escuela de Cerámica, Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos y Escuelas de Idiomas) la saturación era, y en cierto sentido sigue siendo, su característica más destacable con lo que ello supone de escasas posibilidades de responder adecuadamente a la demanda. Por último, el PEV 1 señala también el problema de la incorporación de la enseñanza del valenciano en los planes de estudio de las escuelas y el del reciclaje del profesorado como elementos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar políticas educativas.

Ante esta situación, la Generalitat Valenciana se marcó una serie de objetivos entre los que destacan los siguientes: la corrección de la falta de puestos escolares en todos los niveles, la mejora de la calidad de las instalaciones y el reciclaje del profesorado, la aplicación de la Ley de Uso y Enseñanza del Valenciano, y el acercamiento de la FP a los sectores productivos. A estos se añaden tres objetivos orientados al establecimiento de la normativa legal básica: la extensión de la enseñanza gratuita hasta los 4 años, la extensión de la obligatoriedad hasta los 16 años y la puesta en marcha del Decreto de Plantillas, que supone la racionalización del profesorado en los centros públicos de EGB. Todos estos objetivos están orientados a la mejora de la calidad de la enseñanza, que se convierte, así, en el objetivo principal de la política educativa.

Durante los años siguientes, período 1987-1993, se pudo constatar fundamentalmente la consolidación de la administración autonómica. La nueva realidad viene, además, marcada por la adhesión de España a la CEE, con lo que ello supone de mejoras en la financiación de algunos programas específicos y de necesidad de adaptación del sistema educativo a las nuevas necesidades marcadas por el mercado europeo.

Por lo que respecta a la educación no universitaria, tan sólo es remarcable la continuidad que se da respecto a la etapa anterior: fomento de la educación maternal y pre-escolar (en el curso 1994-1995 se conseguirá el 100% en la escolarización de niños entre

4 y 5 años, porcentaje que disminuye hasta el 46% para la edad de 3 años), adecuación de las enseñanzas medias, incluida la Formación Profesional, al mercado laboral, extensión de la enseñanza del valenciano, etc. A pesar de la dificultad que conllevan ciertos objetivos, como el de la adecuación de la enseñanza secundaria al mercado laboral regional, que no se ha conseguido todavía, no se puede negar la mejora significativa que en materia de servicios educativos se ha producido entre los años 1990 y 1993. Cabe señalar que por primera vez se ha conseguido la escolarización de todos los niños residentes en la Comunidad Valenciana, a lo que hay que añadir el gran avance producido en educación de adultos (alfabetización y enseñanza primaria), la puesta en funcionamiento de 16.760 plazas escolares de Secundaria (419 unidades escolares que suponen un 11% de incremento de la escolarización a este nivel entre 1990 y 1993), y la cofinanciación a cargo del FEDER de módulos experimentales de FP y de las prácticas en empresas. Respecto a esto último, hay que destacar que tanto el número de alumnos como el de empresas que participan casi se ha doblado entre el curso 1990-91 y el 1992-93, aunque todavía sigue siendo escaso.

Por último, la etapa 1994-1995, incluida en el comienzo de la puesta en práctica del Plan de Competitividad para el período 1994-1999, presenta objetivos muy amplios en lo que respecta a recursos humanos. Los objetivos principales que se plantearon fueron tres: incrementar los recursos públicos y privados dedicados a la educación hasta alcanzar los niveles medios de la UE (en términos de PIB), adecuar la oferta educativa a las demandas sociales de la Comunidad Valenciana en el marco de la LOGSE, y desarrollar una política de formación profesional en un sentido amplio (desde la formación reglada a la ocupacional y continua) también en el marco de la LOGSE. Este último punto gozará de una atención especial desarrollada a través del Plan de Acción Específico para la Formación Profesional.

Se han hallado importantes deficiencias en la oferta de FP entre las que destacan la falta de adecuación entre la oferta formativa y las necesidades del mercado de trabajo (existe una limitada oferta de especialidades relacionadas con los sectores industriales tradicionales de la Comunidad Valenciana) y la escasísima participación de las empresas (sólo colaboran, y muy pocas, en la acogida de estudiantes en prácticas). Por otra parte, los dos subsistemas fundamentales en que se divide la FP, es decir, la reglada y la ocupacional, apenas se relacionan entre sí. La aplicación de la LOGSE en su totalidad deberá paliar estas deficiencias.

El Plan Específico para la Formación Profesional tiene un presupuesto de 9.326 millones de pesetas y comprende dos medidas fundamentalmente:

- a) Incrementar la oferta mediante la mejora de las estructuras y equipamientos además de la ampliación y adecuación de los centros donde se imparten estas enseñanzas. Además, se llevará a cabo la utilización conjunta de todos los recursos (humanos y materiales) disponibles gestionados por las administraciones educativa y laboral. Se construirán nuevos centros de formación profesional en diversas localidades. En total serán 67, el 48% en la provincia de Alicante, el 13% en la de Castellón y el 39% en la de Valencia.
- b) Establecer programas de formación a distancia mediante una nueva oferta de Programas de Iniciación Profesional para estudiantes entre 16 y 21 años sin formación básica. Estos programas están diseñados para llevarse a cabo mediante convenios con Ayuntamientos, Diputaciones u otras instituciones públicas o privadas. Además, también se considera la posibilidad de desarrollar convenios con las Cáma-

ras de Comercio y Asociaciones Empresariales para la realización de prácticas en alternancia. Por último, se dota al sistema de mecanismos para la detección de las necesidades formativas y profesionales, de forma que se adapte permanentemente a las nuevas realidades. Esto se logrará mediante la puesta en marcha del Observatorio Empleo-Formación de la Generalitat Valenciana.

Todos estos objetivos, desde el año 1986 en que se transfirieron las competencias en materia educativa al Gobierno Valenciano, se incluyeron en diferentes Direcciones Generales y Programas, y, por lo tanto, paquetes presupuestarios. A continuación analizaremos el gasto en educación, haciendo hincapié en algunos puntos de interés.

El gasto por habitante en la Comunidad Valenciana en educación no universitaria es el 85,6% de la media española, a pesar de que en los últimos ocho años (1987-1995), como ya hemos visto, se ha priorizado este gasto, situándose el índice de evolución 40 puntos por encima de la evolución media.

Las inversiones en Enseñanza Primaria y Secundaria² han sido siempre ascendentes (gráficos 4, 5 y 6). Al diferenciar el gasto de los capítulos 4 y 6, transferencias corrientes e inversiones reales respectivamente, podemos apreciar la mayor importancia que ha tenido, en el presupuesto, la Enseñanza Primaria, lo que se explica por su carácter obligatorio y su situación de partida desfavorable, como hemos señalado al comienzo de este capítulo.

Las inversiones en infraestructuras educativas de Secundaria, tanto en número de centros como en inversiones han sido muy positiva con una variación 1983/94 de 63,81% en el número de centros, y de 104,7% en las inversiones. Con la aplicación de la LOGSE las inversiones en infraestructuras tanto para Primaria como, y sobre todo, para Secundaria han tenido que aumentar y tendrán que hacerlo aún más si se desea una adecuada implantación de la Reforma (cuadro 3).

CUADRO 3

INVERSIONES PARA AJUSTARSE A LA REFORMA EDUCATIVA (LOGSE)

NIVEL EDUCATIVO	ACTUACIONES	Nº	COSTE TOTAL miles de pts.
Infantil-Primaria	Construcción	3	650
	Adecuación	270	2.700
Secundaria	Construcción	69	28.200
	Transformación EGB	34	3.400
	Ampliación	319	3.190
	Adecuación	241	6.025
E. Régimen Especial	Construcción		3.000
	Ampliación/Adecuación		1.694
TOTAL			48.859

FUENTE: Plan de aplicación de la LOGSE en la Comunidad Valenciana, Conselleria de Educación.

² La Enseñanza Primaria incluye la Primaria o antigua EGB, la Educación Especial y la Educación de Adultos. La Enseñanza Secundaria incluye Formación Profesional Reglada y Bachilleratos.

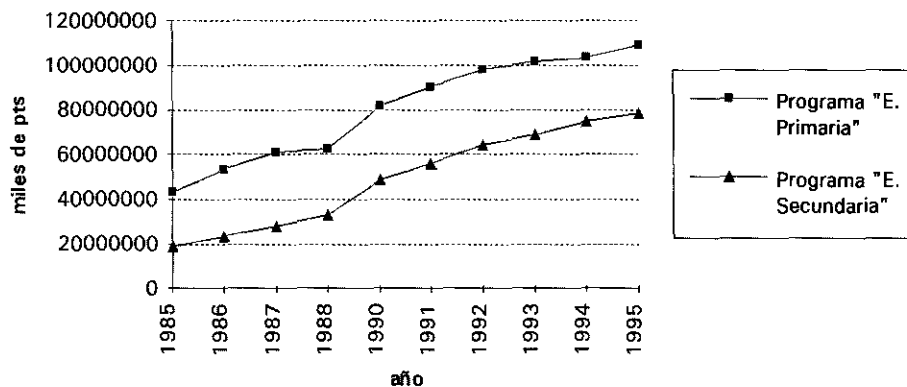


Gráfico 4: Evolución del gasto total en los programas E. primaria y secundaria

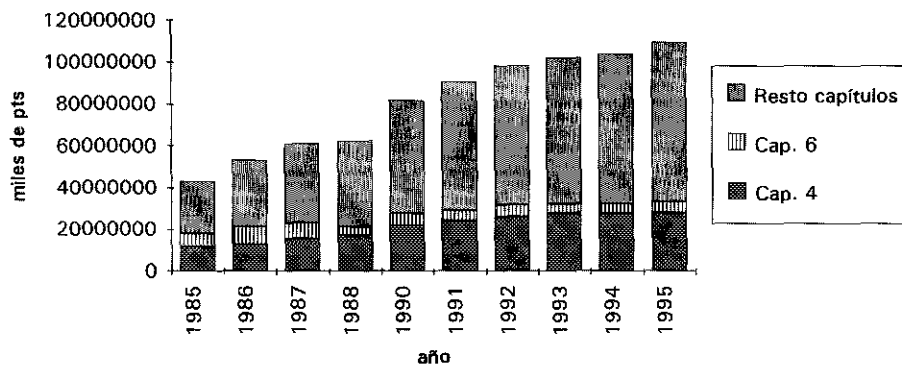


Gráfico 5: Gastos del programa "Educación Primaria". Conselleria de Cultura, Eduació i Ciència.

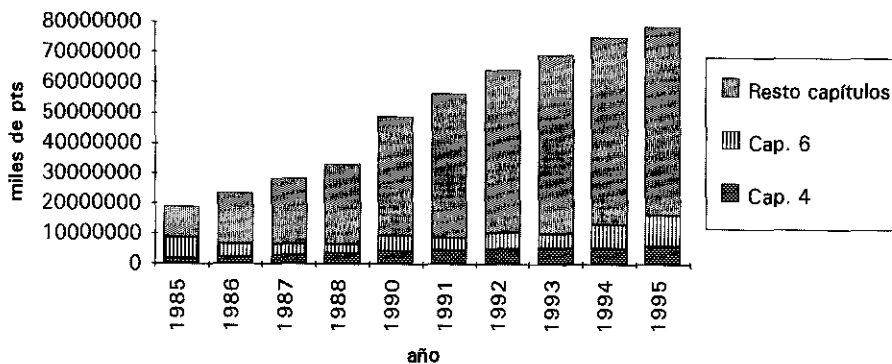


Gráfico 6: Total gastos en Cap. 4: transferencias corrientes y Cap. 6: inversiones reales en el programa "Educación Secundaria". Conselleria de Cultura, Eduació i Ciència.

Las subvenciones para las Casas de Oficios y Escuelas Taller incorporadas a los Programas de Garantía Social propuestos por la LOGSE (colaboración entre la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència y la de Treball i Afers Socials) fue en 1994 de 720 millones con un total de 1.270 alumnos, aumentando hasta 2.460 millones y 3.120 alumnos en 1995. Su todavía escaso éxito es debido a la falta de información sobre estos programas y no a un mal funcionamiento de los mismos.

Por último, el presupuesto para la formación del profesorado ha sido bastante desigual en cada año, pero en el caso del profesorado de Secundaria presenta una variación interanual 1992/95 del 112,5%, aunque la adecuación a las nuevas directivas de la Reforma Educativa que se está produciendo obligarán a aumentar aún más este presupuesto.

Para terminar este apartado cabe considerar brevemente la opinión de la población sobre los servicios educativos que recibe, más específicamente sobre la inversión pública en los mismos. Para ello hemos tomado como referencia una encuesta realizada por la Conselleria (cuadro 4). Casi la mitad de la población, un poco menos los padres con hijos en edad escolar, tienen una opinión positiva, mientras que algo menos de la quinta parte de la población piensa lo contrario. Estos resultados tan sólo deben ser tomados como una referencia y su interpretación ha de hacerse con cuidado dado el elevado número de abstenciones sobre el tema. Sin duda es necesario todavía seguir mejorando la oferta de servicios educativos públicos, aumentar en lo posible la calidad de los mismos y favorecer su dispersión por todo el territorio.

CUADRO 4

OPINIÓN SOBRE LA MEJORA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

	POBLACIÓN GENERAL	POBLACIÓN CON HIJOS EN EDAD ESCOLAR
MEJOR	49	46,4
IGUAL	17,6	19,6
PEOR	15,8	17,4
NS/NC	17,6	16,6
TOTAL	100	100

FUENTE: Balance de la Educación en la Comunidad Valenciana. Conselleria de Educación y Ciencia

Enseñanza universitaria e investigación

El elemento más importante en la política universitaria en los últimos diez años ha sido la puesta en marcha de la LRU (Ley de Reforma Universitaria) que ha supuesto el desarrollo de los nuevos planes de estudios universitarios. La puesta en marcha de esta ley se inscribe en el marco de las actuaciones generales sobre temas universitarios y de investigación.

La política universitaria se ha basado en dos amplios objetivos: la mejora de la calidad de la enseñanza y el fomento de la investigación.

El primero de ellos se centró fundamentalmente en la ampliación de la plantilla del profesorado y el incremento de los recursos destinados a inversiones para el equipamiento de los centros y dotación de la infraestructura necesaria para su actividad de investigación presente y futura. En cuanto al segundo de los objetivos, desde mediados de los años 80 existe el interés por parte de la Administración de crear un organismo propio de la Comunidad Autónoma que estaría encargado de la coordinación de los diferentes proyectos de investigación científica y tecnológica desarrollados por las Consellerias. De esta forma se pretendía conseguir también una actuación coordinada con la política científica nacional. Sin embargo, este objetivo no ha podido ser totalmente desarrollado en la práctica hasta la reciente aparición del Plan de la Ciencia y la Tecnología como veremos más adelante.

Entre las acciones concretas más importantes del período destacan, sin duda, la creación de una nueva Universidad, la Jaume I en Castellón, y el incremento constante de transferencia de recursos y capital hacia la enseñanza universitaria (capítulo 4), tanto en lo que se refiere a la docencia como a la investigación (gráfico 7). La aparición de una nueva universidad en la Comunidad Valenciana y la ampliación de las infraestructuras de las existentes explican este incremento tan notable. Entre 1990 y 1993 se ha aumentado en un 52% los recursos (de 772.234 a 1.606.606 millones de pesetas).

En cuanto al tema de investigación, cabe señalar que la Comunidad Valenciana cuenta con una serie de unidades de investigación (38 en las Universidades y 15 en otros centros públicos) que dependen de la Generalitat. Éstas absorben gran parte del gasto total en investigación, el cual procede de varias Consellerias y Programas y es muy superior al realizado por el sector privado (en 1990 fue de 10.175 millones de pesetas frente a los 6.227 millones que dedicaron las empresas privadas a I+D).

El Plan Valenciano de Ciencia y Tecnología (10.500 millones de pesetas de financiación), aprobado en 1994, es, o puede ser, un instrumento fundamental para conseguir que la investigación en la Comunidad Valenciana adquiera un mayor protagonismo en la vida económica y social. Su función es la de coordinar las actuaciones del gobierno valenciano en materia de Investigación y Desarrollo mediante el establecimiento de una política científica y tecnológica propia del gobierno valenciano.

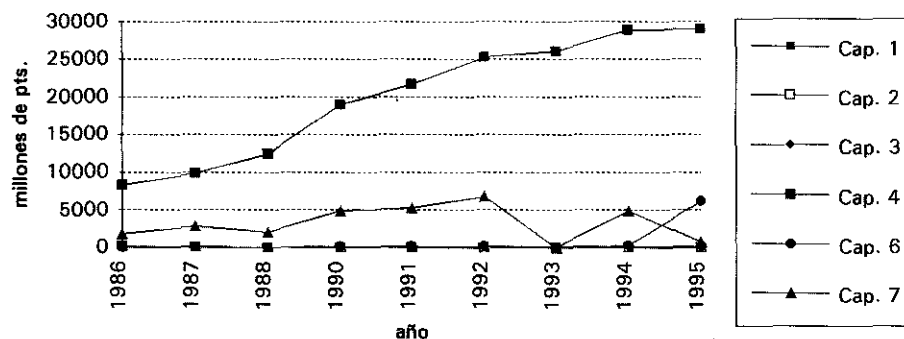


Gráfico 7: Gastos en la D. G. de Universidades e Investigación por capítulos. Conselleria de Cultura, Eduació i Ciència.

Sus objetivos principales, muy relacionados con la política universitaria, son:

- a) formación del capital humano en la Universidad y Centros Públicos de Investigación,
- b) incremento de la movilidad de los investigadores,
- c) capitalización de los recursos humanos mediante contratos de reincorporación de doctores y técnicos,
- d) racionalización de las estructuras de investigación y optimización de las infraestructuras,
- e) mejora de las redes de relación entre los distintos centros de investigación y el entorno industrial y
- f) apoyo a grupos de investigación en áreas prioritarias.

De esta forma, el Plan de la Ciencia supone tres tipos de actuaciones concretas dentro del marco del Programa Operativo: la construcción de infraestructuras, la dotación y adecuación del equipamiento necesario (incluida la creación de redes para la ayuda al desarrollo industria y transferencia tecnológica) y la convocatoria para el fomento de la movilidad de los investigadores.

Este Plan podría convertirse en un instrumento de desarrollo económico y social fundamental dada su amplitud de objetivos y presupuestaria. Sin embargo todavía es pronto para valorar sus resultados.

A partir de 1994 comienza a tomar forma la otra acción destacable de este período en lo que respecta a política universitaria, es decir, el diseño de un plan financiero plurianual que garantice una oferta universitaria de calidad para una población estimada de 130.000 estudiantes, en el horizonte del año 2.000. El Plan de Financiación de las Universidades Valencianas supondrá el aumento de forma gradual de la participación de los recursos financieros destinados a la enseñanza universitaria en términos de porcentaje sobre el PIB, de forma que la cantidad total de recursos destinados a la educación superior irá acercándose a la media europea, de la que la Comunidad Valenciana aún se encuentra alejada. Este esfuerzo social debe ir unido a la mejora de la eficacia del sistema universitario valenciano, para lo cual se adoptaron dos objetivos principales:

- a) adaptar las titulaciones a las demandas del sistema productivo y a las necesidades culturales de la sociedad mediante la fijación de un nuevo mapa de titulaciones y un calendario para su puesta en marcha, objetivo que en estos momentos está siendo desarrollado casi en su totalidad, y
- b) primar la eficiencia interna de las instituciones, tanto en aspectos docentes como de gestión.

A estos objetivos hay que añadir una serie de medidas concretas destinadas a instrumentalizar las actuaciones como son el desarrollo del programa de becas para estudiantes universitarios de la Generalitat Valenciana, la continuidad de las ayudas en materia de transporte destinado a los estudiantes residentes en poblaciones alejadas de los núcleos universitarios, reasignación de los recursos existentes en el interior de las universidades para evitar las desigualdades, desarrollo de programas de idiomas e informática, fomento de las carreras de ciclo corto con orientación tecnológica, estimular la creación de equipos de investigación estables, etc.

A pesar de que el gasto público en educación universitaria ha experimentado un crecimiento espectacular en los últimos años (cuadro 5), todavía es necesario realizar un mayor esfuerzo para poder desarrollar con éxito la aplicación de la LRU. Este mayor esfuerzo, sobre todo en lo referente a infraestructuras, ya ha sido considerado por el Plan de Financiación Plurianual (cuadro 6), por lo que en los próximos años las inversiones de capital todavía serán muy elevadas en las universidades valencianas hasta que terminen las obras de adaptación y de mejora.

CUADRO 5

TRANSFERENCIAS DE LA GENERALITAT A LAS UNIVERSIDADES
(pts. constantes 1988)

AÑO	TOTAL (Millones de pts.)	ÍNDICE
1988	13.923	100
1989	16.579	119,1
1990	20.611	148
1991	22.498	161,6
1992	25.723	184,8

FUENTE: Informe de Gestión. Conselleria de Educación y Ciencia, 1991

CUADRO 6

PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
(millones de pts)

	1990	1991	1992	1993	1994
UJI		1.735	3.207	3.749	3.206
U. POLITECNICA	9.874	11.347	11.808	12.433	12.791
UNIVERSIDAD DE ALICANTE	5.755	6.224	7.935	8.505	9.092
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA	16.768	17.485	21.189	20.569	17.747
TOTAL	32.397	36.791	44.139	45.256	42.836

FUENTE: Liquidaciones de presupuestos (1990, 1993) y Presupuesto inicial (1994)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UJI	2.819	1.060	2.700	1.400	900	700
U. POLITÉCNICA	3.020	6.875	3.005	1.480	760	680
UNIVERSIDAD DE ALICANTE	4.190	3.990	500	400	400	400
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA	6.672	5.068	4.400	3.275	2.450	1.600
TOTAL	16.701	16.993	10.605	6.555	4.510	3.580

FUENTE: Programa Plurianual para la financiación de Inversiones de las Universidades.

La dependencia financiera de las Universidades respecto a los presupuestos públicos ha ido sufriendo una inflexión como consecuencia de la aprobación del Plan Plurianual de Financiación de las Universidades, siendo en 1991 el 89% respecto al total de ingresos públicos y en 1994 del 82,3%. En términos absolutos es a partir de 1997, aunque depende de la universidad, cuando comenzará a reducirse el presupuesto general de financiación hasta ir estabilizándose a comienzos del siglo XXI.

Cultura

Los servicios culturales se han basado siempre en proposiciones muy generales. La partida presupuestaria destinada a Cultura (entendida de forma separada a la de Educación) es la segunda menor entre todas las Consellerías. Sin embargo, a pesar de su reducido presupuesto, se ha realizado un esfuerzo importante en lo referente a la difusión cultural y al apoyo a la promoción sociocultural de grupos como los jóvenes y las mujeres.

Las Direcciones Generales encargadas de llevar a cabo las actividades culturales han experimentado importantes cambios en sus competencias, lo cual se refleja en las grandes variaciones que han sufrido las asignaciones presupuestarias cada año (gráfico 8). En general podemos decir que las actividades culturales relacionadas con el patrimonio artístico (bienes muebles e inmuebles) entre los años 1988 y 1993 experimentaron un notable incremento en el capítulo de transferencias corrientes. A partir de este año, y debido, sobre todo a la aparición de la Consellería de Cultura, los presupuestos se estabilizan, aunque vuelven a disminuir en el 95.

Por otra parte, las actividades relacionadas con la difusión cultural (teatros, bibliotecas, música, cine, animación sociocultural, etc...) han sufrido múltiples altibajos en su financiación, de forma que no se puede apreciar una línea constante, en particular en lo referente a inversiones reales.

El corto periodo en que la Consellería de Cultura sobrevivió de forma más o menos autónoma ha sido uno de los más eficientes, con una asignación clara de recursos a programas y Direcciones Generales, lo que, al facilitar la gestión, ha supuesto una mejor y más clara oferta de estos servicios al ciudadano.

LOS SERVICIOS SOCIALES

La Consellería de Treball i Afers Socials apareció en 1986 al dividirse la Consellería de Sanitat, Treball i Seguretat Social una vez fueron transferidas las competencias en materia sanitaria a la Comunidad Valenciana. La financiación de la Consellería de Treball i Afers Socials siempre ha supuesto alrededor del 6% del presupuesto total de la Ge-

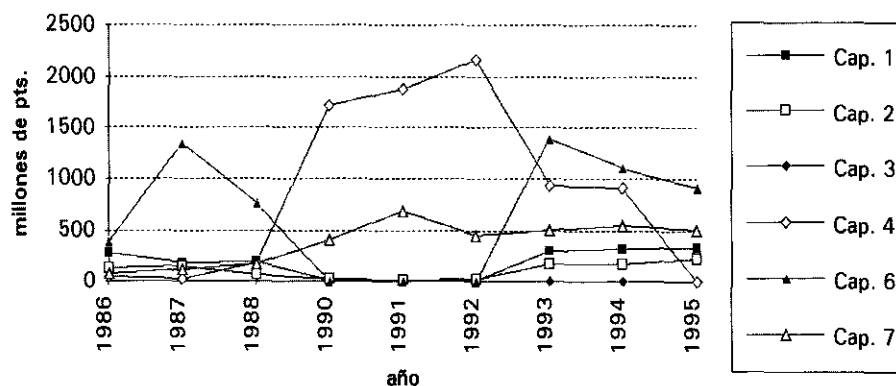


Gráfico 8: Gastos totales de la D. G. Patrimonio Artístico por capítulos. Consellería de Cultura, Educació i Ciència.

neralitat Valenciana, siendo creciente el presupuesto dedicado al capítulo de transferencias corrientes (excepto entre 1993 y 1994), no así el de inversiones reales o el de transferencias de capital (cuadro 7). Esto no es sino consecuencia de una política de descentralización que desde el principio se ha llevado a cabo en la provisión de servicios sociales del tipo que ofrece esta Conselleria.

CUADRO 7

PRESUPUESTO DE LA CONSELLERIA DE TREBALL I AFERS SOCIALS

millones de pts.

	1986	1987	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cap. 4	12.388	12.363	12.611	18.740	20.274	23.482	32.036	30.532	31.634
Cap. 6	1.979	1.892	1.868	3.428	2.937	3.017	3.118	2.926	5.019
Cap. 7	854	1.567	786	1.616	2.026	2.244	1.510	2.549	2.445
Resto cap.	3.534	3.457	9.977	14.454	16.605	15.582	14.220	20.168	16.205
TOTAL	18.755	24.994	25.242	38.202	41.842	44.325	50.884	56.175	55.303

(Capítulo 4: transferencias corrientes; Capítulo 6: Inversiones reales; Capítulo 7: Transferencias de Capital)

FUENTE: Liquidación de los Presupuestos de la Generalitat Valenciana.

Los asuntos sociales

Podemos dividir en dos grandes apartados las actividades y programas desarrollados por esta Conselleria: los asuntos sociales y los relacionados con el trabajo. Respecto a los primeros, el objetivo fundamental de la Generalitat Valenciana en política social ha sido la erradicación de la exclusión social y la superación de desigualdades. Se han señalado una serie de factores que inciden en la estructura social valenciana a largo plazo y que han aflorado fundamentalmente a partir de la recesión de 1992. Estos son:

- La falta de comprensión que existe en la sociedad frente a los problemas de una serie de personas que por razones de edad, situación económica, cultural o física, etc. se han visto abocadas a la marginación y son víctimas del rechazo social.
- La existencia de colectivos en una situación de dificultad económica grave que corren el riesgo de no poder superarla nunca, como los inmigrantes, las familias monoparentales, los jóvenes con cargas familiares, los parados de larga duración, etc.
- El envejecimiento progresivo de la población.
- El aumento de la concienciación social en la lucha contra la droga³.

Ante estos problemas la Generalitat ha tratado de articular una serie de programas a partir de un sistema de servicios sociales que asume tres modalidades de intervención: preventiva, asistencial y rehabilitadora. El objetivo general de la Conselleria es desarrollar una política de bienestar social para todos los ciudadanos. Para ello se de-

³ La D.G. de Atención y prevención de la drogodependencia perteneció hasta 1992 a la Conselleria de Sanitat i Consum. Desde este año es la Conselleria de Treball i Afers Socials la que se encarga de llevar a cabo todos los programas de lucha contra la droga.

sarrollaron una serie de normas o leyes como la Ley de Integración Social del Minusválido, la Normativa Autonómica sobre este mismo tema, la remodelación de la Protección de Menores, etc.

Los programas desarrollados por la Conselleria de Treball i Afers Socials en su dimensión de servicios sociales o asistenciales se pueden dividir en dos grupos:

- Servicios sociales generales: aquellos que garantizan la accesibilidad de todo ciudadano a los sistemas ordinarios de protección social (información y orientación, ayudas a domicilio, etc.).
- Servicios sociales especializados: cooperación social e intervenciones para la prevención e inserción socio-laboral, y los programas de integración orientados a favor de determinados grupos como: el Plan Conjunto de Barrios de Acción Preferente, el Plan de Erradicación del Chabolismo y las Prestaciones Económicas Regladas (PER). Además, entre estos últimos hay que incluir el programa de servicios especializados (Plan Cuatrienal, 1994-97, para el desarrollo de una red de centros de día y residencias en toda la Comunidad Valenciana) y la atención a la drogodependencia: alcoholismo y otras toxicomanías (actuaciones de prevención, atención y reinserción).

Los objetivos han sido siempre similares, sin embargo han comenzado a tomar forma concreta con la aparición del Plan de Integración Social de la Comunidad Valenciana, el cual nació con la finalidad de integrar y coordinar todas las actuaciones multisectoriales.

Trabajo

En cuanto a las acciones desarrolladas por la Conselleria respecto al tema del trabajo, cabe destacar los siguientes objetivos: el impulso del trabajo asociado, la inversión en infraestructura productiva, el apoyo a la formación ocupacional, el estímulo a la contratación de jóvenes, la superación de los obstáculos que originan la economía sumergida y el apoyo a los programas de ocupación temporal.

El Plan Valenciano de la Formación Profesional, creado en colaboración con la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència, como ya se ha señalado anteriormente, es uno de los planes más ambiciosos desde el punto de vista de sus objetivos, los cuales se pueden resumir en los siguientes: renovación de la oferta educativa -que en parte ya se está consiguiendo mediante la Reforma Educativa propugnada por la LOGSE-, identificación de la demanda, racionalización del uso de equipamientos y aumento de la calidad de la formación. Para conseguir estos objetivos se han puesto en marcha una serie de Programas formativos cofinanciados por la UE y un Observatorio de Formación-Empleo.

La financiación de este Programa de Formación e Inserción Profesional ha crecido en los tres primeros años de su existencia (gráfico 9), en particular en el capítulo de inversiones reales dada la necesidad de creación de infraestructuras y mejora de las existentes para poder impartir los cursos, etc.

LOS SERVICIOS DE SANIDAD Y CONSUMO

En 1987 aparece la Conselleria de Sanitat i Consum, pero no es hasta 1988 cuando se reciben todas las competencias en esta materia. Desde entonces esta Conselleria reci-

be entre el 33 y el 38% del presupuesto de la Generalitat Valenciana (antes recibía menos del 3%) convirtiéndose en una de las que mayor cantidad de recursos financieros maneja.

En cuanto al gasto por capítulos (gráfico 10), cabe decir que desde 1988 hasta 1991 el capítulo dedicado a las transferencias corrientes es muy destacable, sin embargo desde este último año adquieren más importancia otros capítulos, por ejemplo el de personal, etc. Sólo a partir de 1992 el capítulo de inversiones reales comienza a adquirir protagonismo propio debido al aumento de la construcción de centros de Salud Primaria y de otro tipo de infraestructuras hospitalarias.

El objetivo fundamental de los servicios sanitarios es, según la Administración Autonómica, la sustitución, a través de la educación, de un modelo basado en el aspecto curativo a otro que se fundamente en las estrategias preventivas y de promoción de la salud que tienda a la disminución de los hábitos perjudiciales como pueden ser el consumo de tabaco, alcohol y drogas.

La evolución de la sociedad debe orientar la planificación hacia la búsqueda de un equilibrio entre la asistencia sanitaria y la social. El aumento de la edad media de las

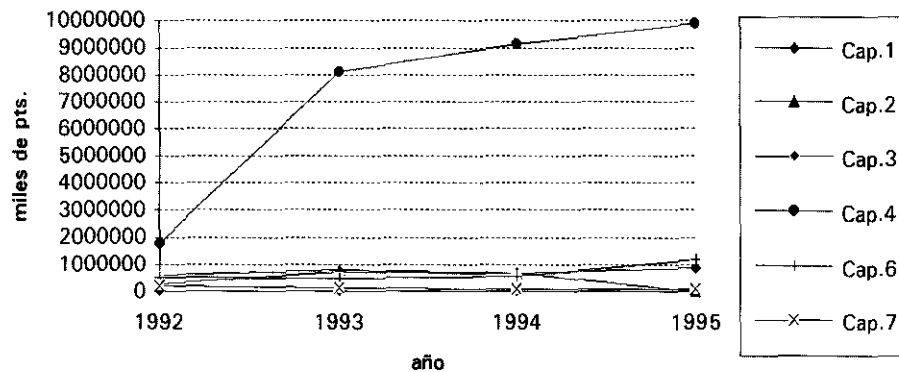


Gráfico 9: Gastos totales de la D. G. Formación e Inserción Profesional por capítulos. Conselleria de Cultura, Eduació i Ciència.

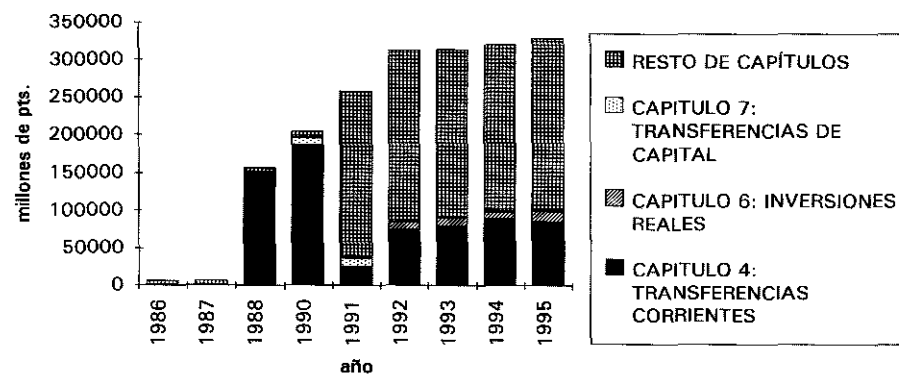


Gráfico 10: Gastos de la Conselleria de Sanitat i Consum.

personas o la aparición de nuevas enfermedades o problemas llevan a la alteración de los planteamientos de salud pública que se debe hacer la Administración. Una mayor demanda de servicios sanitarios también supone unas mayores necesidades de financiación y una más adecuada gestión.

En 1987 se planteó como objetivo prioritario completar la institucionalización de la Sanidad Autónoma mediante la definición de una estructura orgánica para cada nivel territorial:

- a) un nivel central de programación y planificación,
- b) un nivel provincial para la promoción y protección de la salud, así como de atención médica y social,
- c) un nivel comarcal, no desarrollado hasta entonces, en el que se integrarían equipos de salud multidisciplinarios y servicios especializados, y, por último,
- d) un nivel de atención primaria que incluiría la prevención y la curación además de los servicios sociales de atención a los enfermos.

El objetivo de la descentralización territorial de la atención sanitaria sólo se puede conseguir mediante la inversión en infraestructuras. En este sentido se ha realizado un esfuerzo importante, pero todavía puede ser mejorado. A la necesidad de infraestructuras físicas hay que añadir dos prioridades más: la de fomentar la formación del personal y la democratización de la gestión sanitaria.

En estos años se ha conseguido uno de los objetivos fundamentales: la universalización de la asistencia sanitaria, con el reconocimiento del derecho de las personas con escasos recursos económicos a obtener prestaciones sanitarias gratuitas. Un dato sobre esto es el hecho de que en 1991 el modelo sanitario atendía al 41% de la población, mientras que en 1994 esta cifra había aumentado hasta el 75%.

La estrategia sanitaria de la Generalitat Valenciana para los próximos años se orienta hacia tres objetivos fundamentales: a) la individualización de la sanidad pública, b) la mejora de la calidad asistencial y c) la reducción de las listas de espera.

Para ello se propugna la necesidad de mejorar los sistemas de vigilancia de salud pública y de poner en marcha actividades intersectoriales que impliquen tanto a otros departamentos de la Administración Autonómica como a los Ayuntamientos. En el último año las competencias del Consejo de Salud de la Comunidad Valenciana con la finalidad de hacer más eficiente la colaboración y el control ciudadano en la gestión del Servei Valencià de Salut.

En los últimos años se ha hecho hincapié en la mejora de la calidad sanitaria que abarca desde la Atención Primaria hasta todas las áreas especiales (salud materno-infantil, planificación familiar, lucha contra el cáncer, SIDA, salud mental, etc.). Las principales actuaciones han consistido en completar el desarrollo del Nuevo Modelo de Atención Primaria. En este sentido cabe destacar la creación de 129 nuevos centros de salud en toda la Comunidad (Cuadro 8), dotándolos de personal, material y equipamientos en función de la población atendida. También el interés por mejorar la eficiencia de la asistencia especializada (Cuadro 9) reconvirtiendo la oferta asistencial mediante la asistencia a domicilio, la cirugía ambulatoria, las extracciones periféricas y el desplazamiento de especialistas a los centros de salud. Asimismo se aumentarán los servicios destinados a la reducción de las listas de espera y se establecerán medidas de normalización de su control, creándose una Comisión de Listas de Espera del Consejo Valenciano de Salud para estudiar posibles soluciones.

CUADRO 8
CENTROS DE SALUD ABIERTOS

AÑO	NÚMERO	INVERSIONES EN ATENCIÓN PRIMARIA (millones de pts)
1988	5	2.300
1989	23	3.300
1990	17	4.400
1991	16	4.000
1992	13	4.200
1993	21	4.700
1994	6	5.100
1995	28	3.600

CUADRO 9
ASISTENCIA ESPECIALIZADA

AÑO	INVERSIONES EN ASISTENCIA ESPECIALIZADA (millones de pts)
1988	4.300
1989	4.600
1990	5.100
1991	7.200
1992	6.700
1993	8.100
1994	8.400
1995	8.941

FUENTE: Informe de Gestió, 1991-1995. Generalitat Valenciana.

El gasto sanitario ha sido siempre creciente, tanto en términos absolutos como en gasto por habitante o por inversión (Cuadro 10), siendo el índice de crecimiento de 215,5% entre 1988 y 1992.

CUADRO 10
GASTOS SANITARIOS DEL SERVEI VALENCIÀ DE SALUT

AÑO	PRESUPUESTO LIQUIDADADO (mill.pts.)	GASTO POR HABITANTE pts.	GASTO POR INVERSIONES mill. pts.
1988	145.365	38.141	6.838
1989	177.667	46.118	8.100
1990	211.225	54.439	9.539
1991	258.374	67.417	11.919
1992	313.266	81.215	11.391

FUENTE: Informe de Gestió, 1991-1995. Generalitat Valenciana.

CONCLUSIÓN

El importante esfuerzo realizado desde mediados de los años 80 en España y en especial en la Comunidad Valenciana en materia de políticas de bienestar social ha permitido la consecución de los objetivos de igualdad de acceso a los servicios públicos, reduciendo la considerable distancia inicial entre España y la media comunitaria, por una parte, y la Comunidad Valenciana y la media española, por otra. Estas políticas han permitido una reducción global de las desigualdades y la pobreza que han contribuido de manera importante a la creación de un Estado de Bienestar universal. Sin embargo, la persistencia de algunos otros problemas, como la calidad de los servicios y la aún importante distancia que nos separa del resto de los países desarrollados, hace necesario todavía realizar un gran esfuerzo que sólo será posible mediante un aumento, aunque sea gradual, en las inversiones reales en servicios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA, L., MARTÍNEZ, R., Y RUIZ-HUERTA, J. (1995): *La distribución de la renta en España en los años 80: una perspectiva comparada*, Fundación Argentaria, Madrid, p.101-136.
- ARGENTARIA (1995): *Las desigualdades en España*. Síntesis Estadística, Madrid.
- CONSELLERIA D'EDUCACIÓ, (1995): "Informe de Gestió", Generalitat Valenciana.
- CONSELLERIA D'EDUCACIÓ, (1995): "Balance de la educación en la Comunidad Valenciana", Generalitat Valenciana.
- CONSELLERIA D'EDUCACIÓ, (1995): "Plan de aplicación de la LOGSE en la Comunidad Valenciana", Generalitat Valenciana.
- CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA, (1984-1987): *Liquidación del presupuesto de la Generalitat Valenciana*, varios años, Generalitat Valenciana.
- CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA, (1988-1994): *Compte General de l'Administració de la Generalitat Valenciana*, varios años, Generalitat Valenciana.
- CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA, (1995): *Presupuestos 1995*, Generalitat Valenciana.
- NACIONES UNIDAS (1994): *Informe sobre el Desarrollo Humano*.