

José Sánchez Maldonado _Universidad de Málaga
Carmina Ordóñez de Haro _Universidad de Málaga
Carmen Molina Garrido _Universidad de Málaga

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Las necesidades relativas de gasto de las CC.AA. Elaboración de un indicador basado en la población



Un problema secular de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha sido la ausencia de un criterio explícito de equidad en el que se base la distribución regional de los recursos financieros, lo que ha ocasionado una distribución horizontal de los mismos bastante discutible y ha generado diferencias amplias en la financiación territorial por habitantes.

En este trabajo se aborda el análisis de un criterio de equidad basado en las necesidades relativas de gasto de las diferentes regiones. El objetivo final es diseñar un indicador simple basado en la población, que diferencie entre los grandes bloques competenciales de las comunidades autónomas: sanidad, educación, servicios sociales y competencias comunes. Se concluye proponiendo el establecimiento de bloques de financiación diferenciados atendiendo a las funciones de gasto más representativas mencionadas anteriormente.&

& Palabras clave: financiación autonómica, necesidades de gasto

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	127
LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES	127
DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO	130
LA MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO EN LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA APLICADOS EN ESPAÑA	142
ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO SEGUN LA POBLACIÓN	149
RESUMEN Y CONCLUSIONES FINALES	169
BIBLIOGRAFÍA	171

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo el estudio del cálculo de las necesidades de gasto relativas en el marco de la financiación de los gobiernos subcentrales. Este estudio se realizará desde diferentes perspectivas, entendiendo en todas ellas la nivelación como la garantía de un nivel de servicios equivalente en todos los territorios.

La estructura es la siguiente: en primer lugar, se analizan los problemas básicos de la financiación autonómica y dos posibles vías de reforma futura. En segundo lugar, se estudian los aspectos generales relativos a las necesidades de gasto, dentro de los cuales se describirán las principales aportaciones metodológicas siguiendo los trabajos realizados por Bosch y Escribano (1988), Castells y Solé (2000), López Casanovas (1999), López Laborda (2000) y el *Libro blanco sobre la financiación de las CC.AA.* (1988). En tercer lugar, se repasa la medición y cuantificación de las necesidades de gasto en los sistemas de financiación autonómica aplicados hasta la actualidad en nuestro país. En cuarto lugar, se aporta una estimación propia de las necesidades de gasto en las tres funciones más representativas: sanidad, educación y servicios sociales. Esta estimación está basada en la consideración de la población como principal indicador de las necesidades de gasto. Por último, realizamos un resumen con las principales conclusiones obtenidas.

LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Con toda seguridad, en la actualidad, el tema de la financiación autonómica ocupa plaza de honor en el *ranking* de los que han generado mayor volumen de literatura, tanto académica como mediática, en los últimos treinta años en España. Puestos a buscar los antecedentes de esta discusión, cabe apuntar a la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) como responsable de un modelo de hacienda autonómica –para las comunidades autónomas (CC.AA.) de régimen común– que otorgaba un tratamiento asimétrico de los ingresos y gastos públicos descentralizados. Así, nos encontramos con un sistema que conjuga un escaso nivel de autonomía financiera –lo que lleva aparejado una escasa responsabilidad fiscal– con una gran autonomía desde el lado del gasto público.

En los momentos actuales, el funcionamiento del modelo de financiación presenta tres problemas básicos: un importante desequilibrio financiero de carácter vertical, una muy desigual distribución horizontal de la financiación por habitantes y una gran falta de responsabilidad fiscal.

Desequilibrio vertical

Parece claro que cualquier reforma del sistema de financiación autonómica tiene que resolver la cuestión previa de cómo se ha de distribuir los recursos tributarios entre la hacienda central y el conjunto de haciendas autonómicas. La solución que se ha venido aplicando muestra a las claras la existencia de un desequilibrio vertical en la asignación de recursos y competencias entre la Administración central y las administraciones autonómicas. Desde el lado de los ingresos, el Estado dispone de los instrumentos tributarios más potentes y más elásticos al crecimiento de la renta. Su financiación propia se nutre en casi un 60% de impuestos corrientes sobre la renta (32,2% del IRPF, incluido el Impuesto sobre la renta de no residentes, y 27,5% del Impuesto de sociedades) y en un 40% de impuestos sobre la producción e importaciones (29% a través del IVA y 11% a través de otros impuestos indirectos).

Por el contrario, la financiación impositiva de las CC.AA. se basa, en más de sus dos terceras partes, en los impuestos indirectos y sólo en un 30% en los impuestos directos. La desigual evolución de los distintos tipos de impuestos está haciendo progresar de forma diferente los recursos impositivos de los que disponen ambas administraciones.

Por otro lado, las CC.AA. presentan una fuerte vinculación de sus competencias con las principales políticas sociales. En este ámbito, fenómenos como la inmigración, la universalización de la asistencia sanitaria, las demandas de políticas educativas y el desarrollo de la asistencia social, han hecho crecer mucho una serie de gastos sociales que son competencia de las CC.AA. Por el contrario, los gastos de la Administración central están más desconectados de las demandas sociales y su evolución viene determinada más por factores de coste y por los acuerdos alcanzados con otras administraciones, manteniendo, de este modo, un mayor margen de discrecionalidad en muchas de sus partidas.

Desigual financiación *per capita*

Transcurridos más de veinte años desde el primer modelo de financiación autonómica, se observa una distribución horizontal de los recursos financieros bastante discutible en términos de equidad. Dicho de otro modo, existen diferencias en la financiación por habitante que permiten a algunas CC.AA. obtener cantidades muy superiores a la media estatal. No es lógico, ni políticamente aceptable a la larga, que algunos territorios reciban una financiación superior no apoyada en criterios objetivos para la prestación de las mismas políticas (tramo autonómico); menos aún, que la diferencia pueda alcanzar hasta una tercera parte en los dos extremos de la relación. Así, nos encontramos como el País Vasco se sitúa en un 67% por encima de las Islas Baleares. Pero es que incluso dentro de las comunidades de régimen común las diferencias de financiación son bastante superiores a lo que sería justificable en términos de posibles disparidades en los costes de provisión de los servicios.

Escasa autonomía financiera y déficit de responsabilidad fiscal

El último acuerdo de 2001 ya se hacía cargo de este inconveniente y pretendió dar un paso adelante en su resolución al equilibrar la composición de la cesta de tributos, añadiendo a los impuestos ya cedidos desde 1997 una importante porción de la imposición indirecta. Ello suponía, sin embargo, cerrar los ojos ante el hecho de que los problemas de fondo en este campo se generan fundamentalmente por la carencia de competencias normativas en el lado de los nuevos impuestos cedidos. La concesión de participaciones territorializadas en el IVA y los impuestos especiales armonizados, en la medida en que no conllevan competencias normativas, no suponen una ampliación real del grado de autonomía fiscal. Por su parte, la facultad de alterar en un 10% hacia arriba o hacia abajo el tipo de gravamen de los impuestos especiales nacionales sobre la electricidad y determinados medios de transporte supone un cambio puramente marginal, porque en este escenario lo que marca la diferencia es el poder o no alterar el tipo de gravamen del IVA o los impuestos especiales armonizados.

En este campo, hay algo que destacar en relación al uso por parte de los gobiernos autonómicos de su capacidad normativa en los impuestos propios que giran sobre la renta: ninguna C.A. ha elevado los tipos de gravamen de la tarifa autonómica del IRPF (33% del total), su instrumento de recaudación más potente. En sentido contrario, la mayor parte ha utilizado su amplia competencia normativa para reducir los ingresos propios al introducir más

deducciones en la cuota del impuesto. Esta conducta ha estado acompañada de múltiples promesas de reducción, cuando no eliminación, del Impuesto de sucesiones.

En cuanto a los impuestos indirectos, la mayor parte de las CC.AA. ha incrementado el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y algunas han utilizado parcialmente su capacidad normativa en el Impuesto minorista por venta de hidrocarburos.

En resumen, el uso de la capacidad normativa autonómica sobre las fuentes de ingreso no ha sido aprovechado en general para conseguir más recursos financieros. Además, cuando las CC.AA. se han decidido a hacerlo, han actuado siempre subiendo los impuestos sobre el consumo, aquellos que se perciben menos por los ciudadanos, y disminuyendo los impuestos sobre la renta, los más visibles electoralmente.

En estos días en que se vienen planteando múltiples propuestas de reforma del sistema de financiación, consideramos que las posibles alternativas de futuro, aparte de restablecer el equilibrio financiero vertical— con un Estado central que deberá aportar un mayor volumen de recursos al sistema—, deberán pasar ineludiblemente por dar respuesta a las dos siguientes consideraciones:

A_ Incrementar la autonomía y la responsabilidad financiera. Los espacios fiscales propios

Hasta ahora, la permanente provisionalidad del sistema ha permitido a los gobiernos regionales resistirse a aceptar con todas las consecuencias sus responsabilidades fiscales y continuar exigiendo transferencias adicionales de la hacienda central para aumentar sus propios recursos. Culminado el proceso de traspaso de prácticamente todas las competencias transferibles que comportan niveles significativos de gasto, ha llegado ya el momento de plantearse el establecimiento de un sistema donde se comparta verdaderamente la responsabilidad fiscal entre autonomías y Gobierno central.

En el nuevo escenario es preciso reclamar la creación de espacios fiscales propios. Las autonomías han tenido hasta ahora poco margen legal para crear impuestos propios y, cuando lo han hecho, la mayoría de las veces han sido impugnados por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional. Habrá que habilitar parcelas donde las comunidades puedan crear nuevos tributos (ecológicos, sobre el agua, las actividades turísticas o la ordenación del territorio) y que haya un “compromiso expreso” del Gobierno central de que no va a recurrirlos.

Asimismo, resulta imprescindible incrementar la capacidad normativa en el lado de la imposición indirecta, especialmente en el IVA. Aquí podría estudiarse la puesta en marcha y posterior cesión de la fase minorista de este impuesto.

B_ Garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos

El nuevo modelo habrá de garantizar de manera efectiva la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales. La desigualdad genera disparidades importantes en la capacidad de prestación de los servicios que acaban incidiendo en la calidad de vida de los ciudadanos.

En aras de lo anterior, es necesario rescatar la estimación de las necesidades de gasto del lugar secundario en el que han permanecido. En esta línea se presenta como reto ineludible afinar en la selección de los indicadores de necesidad, principalmente en relación con los servicios de sanidad, educación y servicios sociales.

El establecimiento de una fórmula adecuada de necesidades de gasto dista mucho de ser un problema sencillo, esencialmente porque las regiones españolas difieren entre sí en multitud de aspectos que pueden afectar tanto a las necesidades de servicios públicos como a su coste de provisión. En nuestra opinión, el problema tiene dos posibles soluciones razonables. La más sencilla es la igualdad pura y dura de recursos por habitante. Esta solución, no siendo perfecta, tiene la ventaja de su simplicidad y de que con toda probabilidad no es una mala aproximación en la práctica al principio de igualdad de acceso.

La otra opción sería ponderar la población por su estructura demográfica, teniendo en cuenta el patrón observado de gasto educativo, sanitario y social por grupos de edad y el peso de estas tres partidas en el gasto autonómico total, trabajando en ambos casos con datos correspondientes a España en su conjunto.

DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO

ASPECTOS GENERALES

La principal ventaja que presenta la descentralización predicada por la teoría del federalismo fiscal es que, bajo determinadas condiciones, este proceder puede generar mejoras en el nivel de bienestar social. Estas ventajas están determinadas, fundamentalmente, por la mayor adecuación de la prestación de los servicios públicos a las necesidades y preferencias particulares de los ciudadanos residentes en cada uno de los territorios. Sin embargo, la descentralización fiscal, llevada hasta sus últimas consecuencias y sin ningún tipo de ajuste, podría dar lugar a desequilibrios que surgen como consecuencia de los distintos niveles de desarrollo de los territorios que forman parte de un país.

En estos casos, la capacidad que tienen los diferentes gobiernos subcentrales para financiar los servicios públicos de su competencia puede ser distinta, permitiendo a los territorios más desarrollados suministrar un mayor o mejor nivel de servicios públicos dada una presión fiscal o, de forma alternativa, otorgándoles la posibilidad de ejercer una menor presión fiscal, manteniendo el mismo nivel de servicios que en los territorios más desfavorecidos.

Estos desequilibrios territoriales pueden llegar a crear problemas de eficiencia y de equidad. En primer lugar, la existencia de diferencias en el trato según el territorio de residencia puede generar incentivos para que los individuos elijan la residencia según criterios externos a la localización eficiente de los factores productivos. En segundo lugar, la posibilidad de que, debido a las diferencias interterritoriales de capacidad fiscal, dos ciudadanos idénticos desde el punto de vista fiscal puedan recibir distintos niveles de servicios públicos, habiendo soportado la misma presión fiscal, podría dar lugar al incumplimiento del principio de equidad horizontal que rige en la mayor parte de los sistemas tributarios de nuestro entorno. El principio de equidad horizontal afirma que dos individuos con igual capacidad de pago e idénticas necesidades deben ser tratados de forma equivalente por el sector público, independientemente del lugar de residencia. Por lo tanto, el sector público debería garantizar un trato semejante a aquellos individuos cuyas necesidades y capacidad de pago fueran análogas, con independencia del lugar de residencia de los individuos.

Asimismo, en el ámbito del sector público también debe existir una preocupación por la garantía del equilibrio financiero vertical, esto es, la garantía de que cada uno de los niveles de gobierno pueda prestar un determinado nivel estándar de los bienes y servicios de su competencia. O lo que es lo mismo, hay que garantizar que los distintos niveles de gobierno dis-

pongan de los ingresos necesarios, ya sean éstos ingresos fiscales o transferencias, para cubrir las necesidades de gasto respectivas, con el mismo nivel de suficiencia. Entendemos por necesidades de gasto los recursos financieros necesarios para que una jurisdicción pueda prestar a sus ciudadanos un nivel de bienes y servicios públicos de su competencia similar al nivel prestado como promedio por el conjunto de jurisdicciones.

Por tanto, desde el cumplimiento del principio de equidad vertical es necesario que los gobiernos centrales doten a los órganos subcentrales de los recursos necesarios para reestablecer el equilibrio entre ingresos y gastos. Además, desde la perspectiva de la equidad horizontal, es necesario que el reparto de dichos recursos entre los órganos subcentrales que así lo acrediten, se realice garantizando la correspondencia entre los ingresos potenciales y las necesidades de gasto de cada una de ellas. Estos fondos, que reciben la denominación de “subvenciones de nivelación”, pretenden asegurar que cada jurisdicción pueda proveer un nivel similar de servicios sin tener que exigir niveles impositivos significativamente distintos a sus ciudadanos.

Las subvenciones de nivelación estarán, por lo tanto, directamente relacionadas con los indicadores de necesidades de gasto e inversamente relacionadas con la capacidad fiscal. Por ello, y para su determinación, se vislumbra como imprescindible el cálculo tanto de los indicadores de capacidad fiscal como de los indicadores de necesidades de gasto. Ahmad e Craig (1994) realizan, en este sentido, dos recomendaciones. La primera de ellas es que las decisiones de las unidades de gobierno receptoras de la subvención no influyan en la cuantía de la misma; la segunda, que el sistema elegido para calcular las subvenciones sea fácil de aplicar en la práctica y no suponga costes de administración excesivos.

El índice de capacidad fiscal se suele calcular mediante la suma ponderada de los subíndices representativos de los distintos ingresos que están a disposición de los órganos subcentrales. La ponderación utilizada para cada uno de estos subíndices sería el peso de los rendimientos de la fuente de ingresos correspondiente sobre el total de ingresos. En la práctica es frecuente utilizar como indicador de capacidad fiscal la base imponible real de cada gobierno. Sin embargo, este índice sería manipulable si se parte del supuesto de una elasticidad de la base imponible respecto al tipo impositivo mayor que cero. En este caso, los gobiernos receptores de la subvención tendrían incentivos para incrementar los tipos impositivos y desgastar sus bases imponibles, dado que la reducción en la recaudación se vería compensada por un aumento de la subvención percibida. Como alternativa se ha propuesto desde diversos ámbitos la utilización de algún indicador de actividad económica general cuya magnitud no esté determinada por las decisiones o actuaciones de los gobiernos receptores de la subvención, como puede ser el valor añadido bruto o el consumo de las familias.

Si, como hemos visto, es difícil encontrar un indicador apropiado de la capacidad fiscal, mayor dificultad reviste el estimar un índice de las necesidades de gasto. Tanto desde la literatura hacendística como desde los agentes implicados en el proceso se han sucedido diversos intentos encaminados a identificar los indicadores más adecuados para determinar las necesidades de gasto autonómicas. Hasta la fecha, sólo parece existir cierto acuerdo en el peso preferente que corresponde a la población de cada comunidad autónoma.

Lo primero que llama la atención al examinar las diferentes investigaciones es que, en todo caso, están encaminadas a la construcción de medidas relativas de necesidad de gasto. Por tanto, permiten conocer la participación de las jurisdicciones subcentrales en una cifra global determinada, pero no cuál es ese importe global o, de otra forma, cuáles son las nece-

sidades de gasto globales de cada nivel de gobierno, central, autonómico o local. Por lo tanto, los índices elaborados proporcionan información sobre la cantidad de recursos por habitante que debe recibir una jurisdicción en relación a los recursos por habitante recibidos como promedio por todas las jurisdicciones.

Al igual que ocurre en algunos países de nuestro entorno, algunas investigaciones aplicadas a nuestro país defienden la identificación de las necesidades de gasto con la población. Sin embargo, otros trabajos ponen de manifiesto que las necesidades de gasto pueden no estar bien representadas por la población, al ser el resultado de una gran cantidad de pequeñas influencias, lo que dificulta la elaboración de los índices de necesidades.

Para determinar las necesidades de gasto, en primer lugar, resulta necesario identificar los bienes y servicios públicos que van a ser objeto de análisis. Con carácter general, se eligen las funciones de gasto más significativas. A continuación se estiman las necesidades de gasto de cada servicio público. Para ello, se identifica una serie de indicadores de necesidades, que normalmente son factores de demanda y de coste, y se establecen las ponderaciones que debe recibir cada factor para componer el índice de necesidades de gasto del servicio público correspondiente.

Es en la depuración de esas variables y en el establecimiento de sus ponderaciones donde surgen las mayores discrepancias entre los diferentes trabajos. Podemos distinguir tres aproximaciones metodológicas al problema: el método de componentes principales, los métodos de regresión y la estimación directa de las necesidades.

Cualquiera de los métodos es susceptible de ser utilizado en la práctica pero ninguno es perfecto. Las tres técnicas descritas tienen sus ventajas e inconvenientes, y lo más conveniente para alcanzar resultados más satisfactorios parece ser la utilización combinada de todas ellas.

APROXIMACIONES TEÓRICAS Y EMPÍRICAS A LAS NECESIDADES DE GASTO

Como hemos comentado anteriormente, algunas investigaciones referidas a nuestro país defienden la identificación de las necesidades de gasto con la población. Entre ellas se encuentran los estudios que se basan en una relación directa entre población y necesidades de gasto, como son los de Pedraja y Suárez Pandiello (1999) para la Administración local y Trebolle (1986) para las CC.AA. Otros autores establecen la necesidad de igualar la financiación por habitante que recibe cada C.A.: Calsamiglia (1991), Herrero y Villar (1991a, 1991b), Castells y Solé Ollé (2000) o Sánchez Maldonado (1992, 1993, 1999). Sin embargo, otros trabajos ponen de manifiesto que las necesidades de gasto pueden no estar bien representadas únicamente por la población, al existir otras variables a considerar para una estimación más exhaustiva de los índices de necesidades.

En los apartados siguientes se presentan las investigaciones más importantes realizadas en el ámbito nacional para estimar las necesidades de gasto. Los estudios están clasificados en función de la metodología aplicada en cada uno de ellos.

ANÁLISIS MEDIANTE COMPONENTES PRINCIPALES

El estudio realizado por Bosch y Escribano (1988) calcula un índice compuesto de necesidad utilizando el análisis de componentes principales. Aunque este trabajo es relevante al ser el referente de otros posteriores, no aborda la construcción de una medida de la capacidad fiscal autonómica ni tiene en cuenta las externalidades existentes en la provisión de un servicio.

Los servicios analizados son: sanidad, transporte, medio ambiente, ocio y cultura, vivienda y urbanismo, servicios sociales y educación, procediéndose a la selección discrecional de una serie de indicadores base, que se reproducen en el cuadro 1, para estimar la necesidad relativa.

Cuadro 1. INDICADORES DE NECESIDAD RELATIVA

Sanidad	Ocio y cultura
Tasa de mortalidad	Población menor de veinte años
Tasa de natalidad	Población mayor de sesenta y cinco años
Morbilidad	Densidad de población
Población menor de cinco años	Plazas hoteleras
Población mayor de sesenta y cinco años	Viviendas carentes de servicios de higiene
Viviendas carentes de agua corriente	Población en paro
Transporte	Servicios sociales
Densidad de población	Población mayor de sesenta y cinco años
Total de accidentes	Población menor de cinco años
Población ocupada	Población en paro
Gasto en transporte	Personas mayores de sesenta y cinco años viviendo solas
Total de vehículos	Personas adultas con menos de cinco años de escolaridad
Medio ambiente	Vivienda y urbanismo
Cambio de la población de 1970 a 1980	Viviendas carentes de servicios de higiene
Población empleada en la industria	Viviendas carentes de agua corriente
Número de miembros por habitación en la cuarta cuartila de ingresos	Viviendas construídas antes de 1950
Densidad de la población	Número de miembros por habitación en la cuarta cuartila de ingresos
Plazas hoteleras	Densidad de población
Población empleada en la construcción	Plazas hoteleras
Total de vehículos	
Vehículos con más de seis años	

Fuente: Bosch y Escribano (1988)

Para determinar la ponderación de cada indicador se aplica la técnica de componentes principales¹. La ponderación obtenida se aplica al valor del indicador en cada territorio, obteniéndose así el índice de necesidad relativa por habitante de cada servicio público. Este procedimiento es aplicado en todos los servicios salvo educación, en el que se construye un índice que atribuye las necesidades de gasto sobre la base de una media ponderada de los matriculados en EGB, BUP y FP, utilizando como pesos el gasto por estudiante en cada nivel de enseñanza. El índice agregado de necesidades se obtiene a través de la suma ponderada de cada uno de los índices parciales de servicio². En el cuadro 2 se reproducen los resultados obtenidos:

Cuadro 2. ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO DE LAS CC.AA.

	Índice de necesidad <i>per capita</i> (%)	Índice de necesidad (%)
Andalucía	7,10	24,35
Extremadura	7,07	3,94
Murcia	6,86	3,38
Castilla-La Mancha	6,71	5,50
Asturias	6,68	3,77
Castilla y León	6,25	7,56
Cantabria	5,83	1,30
Galicia	5,81	6,98
C. Valenciana	5,59	8,54
Navarra	5,55	1,17
Canarias	5,52	3,30
País Vasco	5,38	4,64
Aragón	5,25	2,51
Madrid	5,20	9,60
Baleares	5,10	1,34
Cataluña	5,10	11,62
La Rioja	5,02	0,48

Fuente: Bosch y Escribano (1988)

ANÁLISIS DE REGRESIÓN

El trabajo de Castells y Solé Ollé (2000) estima las necesidades de gasto relativas de las CC.AA. en 1994 mediante la suma ponderada de los índices de necesidades elaborados para cada uno de los servicios cuyas competencias tienen asumidas las CC.AA. La ponderación otorgada está en función del gasto realizado por el conjunto de CC.AA. en cada uno de los programas de gasto, que son recopilados en el cuadro 3:

Cuadro 3. PROGRAMAS DE GASTO

Administración general	Medio ambiente
Gastos generales	Medio ambiente
Seguridad y protección civil	Medio natural
Ocio y cultura	Infraestructuras y transportes
Deportes	Infraestructuras hidráulicas
Cultura	Carreteras
Servicios sociales	Transportes y comunicaciones
Juventud	Servicios económicos
Servicios sociales	Comercio
Sanidad	Turismo
Salud	Agricultura
Atención primaria	Industria y energía
Atención especializada	Empleo
Educación	Empleo
Educación primaria	Trabajo
Educación secundaria	Vivienda y urbanismo
Educación universitaria	Vivienda
Educación especial	Urbanismo
Otras enseñanzas	

Fuente: Castells y Solé Ollé (2000)

El índice relativo de necesidades que la C.A. *i* requiere para proveer el servicio *j* (E_i/E_j) se obtiene multiplicando el índice de necesidades del servicio (X_{ij}^*/X_j^*) por el índice del coste unitario de los factores empleados (c_{ij}^*/c_j^*). Esto es:

$$E_i/E_j = (X_{ij}^*/X_j^*) (c_{ij}^*/c_j^*) \quad [1]$$

El índice de necesidades del servicio *o*, según los autores, “índice primario de necesidades de gasto”, tiene en cuenta no sólo a los usuarios potenciales del servicio sino también otras variables como la superficie o la dispersión de la población. En el caso de que algún programa de gasto tenga más de un indicador representativo, por ejemplo que existan varios grupos de usuarios potenciales, la agregación se realiza mediante ponderaciones que son comunes a todas las CC.AA.

Finalmente, dado que las CC.AA. presentan diferencias de partida en cuanto al capital poseído, y aunque estas diferencias pueden quedar reducidas en un período de tiempo extenso con la simple aplicación de las subvenciones de nivelación, los autores incorporan una compensación por las diferencias en las dotaciones iniciales de capital público. Esta compensación tendrá carácter transitorio, y deberá estar basada únicamente en las dotaciones existentes en el momento inicial, evitándose así posibles conductas estratégicas de las CC.AA.

La estimación del índice de necesidades de gasto se realiza mediante el análisis de regresión. No obstante, los autores advierten que los resultados obtenidos deben tomarse como una evidencia empírica más, que necesitará de la aplicación de juicios de valor informados para determinar la fórmula de distribución final, debiéndose tener en cuenta, además, la consideración de los resultados obtenidos a través de otros procedimientos como la estimación directa. Con la anterior cautela, se procede a estimar la siguiente ecuación para determinar las necesidades primarias de gasto:

$$G_{ij} = G_{ij}(X_{ij}, R_{ij}, Y_i, \varepsilon_{ij}) \quad [2]$$

donde G_{ij} es el gasto no financiero realizado por las CC.AA., ε_{ij} es un término de error, X_{ij} las variables exógenas indicativas de necesidad, R_{ij} las variables de control e Y_i la renta.

Una vez estimada la ecuación, se desarrolla una fórmula aditiva para el cálculo del índice de necesidades de gasto, que es el gasto en que incurriría cada C.A. si tuviera los niveles medios en las variables de control, dados los valores observados en el resto de variables.

En el cuadro 4 se presenta el índice primario de gasto para las funciones relacionadas con los servicios sociales (juventud y servicios sociales), sanidad (salud, atención primaria y atención especializada) y educación (educación primaria, secundaria, universitaria y otras enseñanzas). Además, se incluye el índice agregado para todas las funciones (ZEp) que utiliza como ponderación el gasto realizado por el conjunto de CC.AA. en cada función. Los índices de cada programa de gasto no se obtienen directamente del análisis de regresión efectuado, sino que responden a una media ponderada de diversas alternativas.

Después de calcular el índice primario de necesidades de gasto agregado, se cuantifica el índice de coste unitario de los factores (c), que toma en consideración las transferencias corrientes, las inversiones y las transferencias de capital. Las variables utilizadas para construir este índice de coste son el índice territorial de precios al consumo y el precio de la vivienda.

Finalmente, el índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) se obtiene multiplicando el índice primario de necesidades y el índice de coste unitario. Asimismo, y como comentamos anteriormente, se introduce la compensación por la existencia de déficits iniciales de capital público. De la suma ponderada del índice de necesidades de agregado (ZEc) y del índice de necesidades de inversión se obtiene el índice final de necesidades de gasto (ZE). En el cuadro 4 se muestran los resultados obtenidos de la estimación del índice de coste unitario de los factores (c), el índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) y el índice final de necesidades de gasto (ZE).

Cuadro 4. VALORES DE LOS ÍNDICES DE NECESIDADES DE GASTO EXPRESADOS EN FORMA DE ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA

	Serv. sociales		Sanidad		Educación				ZEp	c	ZEc	ZE	
	Juventud	Serv. soc.	Salud	At. prim.	At. espec.	Ed. prim.	Ed. sec.	Ed. univ.					Ed. espec.
Participación en el gasto (%)	0.41	5.04	0.51	14.80	28.96	13.53	9.69	5.14	0.59	1.15	100.0	94.0	100
Andalucía	1.126	0.993	1.036	1.030	0.931	1.193	1.109	1.056	1.019	1.245	1.023	0.975	1.006
Aragón	0.872	1.053	0.944	1.066	1.124	0.862	0.887	0.968	0.808	0.836	1.051	0.962	0.977
Asturias	0.892	1.037	1.092	1.006	1.118	0.839	0.906	0.883	0.881	0.840	0.986	1.005	0.986
Baleares	0.871	0.955	1.095	0.974	0.993	0.955	0.894	0.925	0.961	0.863	0.985	1.011	1.077
Canarias	1.122	1.034	1.008	0.944	0.878	1.132	1.120	1.112	1.101	1.080	0.985	0.981	0.926
Cantabria	0.914	0.947	1.145	0.960	1.020	0.949	0.931	0.945	0.898	0.836	0.981	1.000	0.966
Castilla y León	0.912	1.095	0.993	1.036	1.133	0.914	0.930	1.014	0.804	0.853	1.036	0.965	0.973
Castilla-La Mancha	1.017	1.105	0.945	1.059	1.077	1.058	0.964	1.048	0.888	1.125	1.002	0.949	0.914
Cataluña	0.947	1.015	0.945	0.961	1.016	0.909	0.965	0.957	1.121	0.913	0.984	1.039	1.040
Extremadura	1.063	1.181	1.007	1.023	1.057	1.128	1.032	1.054	0.955	1.171	1.036	0.934	0.944
Galicia	0.904	1.086	1.111	1.019	1.095	0.925	0.945	0.914	0.902	1.027	1.016	0.972	0.994
Madrid	1.011	0.926	0.954	0.994	0.932	0.963	1.019	1.011	1.195	0.912	0.989	1.063	1.071
Murcia	1.052	1.042	1.003	1.036	0.910	1.137	1.044	1.047	1.010	1.069	1.024	0.967	0.991
Navarra	1.016	0.815	1.064	0.995	1.017	0.894	0.929	0.991	0.816	0.984	1.079	1.032	1.086
País Vasco	1.057	0.799	0.965	0.942	0.984	0.862	0.984	1.016	0.806	0.883	0.931	1.029	0.944
La Rioja	0.863	1.006	1.233	1.036	1.088	0.894	0.874	0.925	0.768	0.810	0.942	0.960	0.882
C. Valenciana	0.957	0.966	0.971	0.976	0.988	0.996	0.977	0.972	0.992	0.950	0.975	0.994	0.976
Desviación estándar	0.088	0.098	0.124	0.038	0.079	0.111	0.073	0.072	0.124	0.133	0.038	0.035	0.051
Máximo	1.126	1.181	1.233	1.066	1.133	1.193	1.120	1.112	1.195	1.245	1.079	1.063	1.114
Mínimo	0.863	0.799	0.945	0.942	0.878	0.839	0.874	0.883	0.768	0.810	0.931	0.934	0.905

Fuente: Castells y Solé Ollé (2000, cuadro 4)

ESTIMACIÓN DIRECTA

El trabajo de López Casanovas (1999) se ocupa exclusivamente de las funciones de sanidad y educación, representativas de más de las dos terceras partes de la financiación autonómica. El objetivo del trabajo es comparar la financiación que percibirían las CC.AA. atendiendo a criterios de necesidad relativa con los que se obtendrían si la financiación se distribuyera en proporción a la población. La tesis subyacente es que el criterio de población puede suponer un déficit en la financiación de la sanidad de las CC.AA. con mayor envejecimiento relativo. Sin embargo, este déficit puede compensarse con un superávit en la financiación de la educación de esas mismas CC.AA.

Las necesidades relativas de gasto en educación se estiman como sigue:

1º Se calcula el gasto público medio estatal en educación para los distintos estratos de población en 1995, con datos de la OCDE y del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). Este gasto es el "gasto esperado" en cada C.A., es decir, lo que gastaría cada autonomía si gastara por individuo el gasto medio estatal correspondiente a los tramos de edad considerados.

2º Los gastos medios se aplican a los estratos de población de cada C.A. y se agregan, obteniéndose las necesidades de gasto en educación para el conjunto de CC.AA.

Las necesidades relativas de gasto en sanidad se cuantifican de la siguiente manera:

1º El cálculo del gasto hospitalario esperado se realiza a partir de las medias estatales de frecuentación hospitalaria (altas/habitante) en los distintos tramos de edad y a partir de una estimación del coste estatal por alta. De esta forma se computa para cada C.A. el gasto en que se incurriría si, dada la estructura demográfica, la región presentara unas tasas de frecuentación y un coste por alta idénticos a la media estatal³.

2º Para calcular el gasto esperado en atención primaria se opera de la misma manera, a partir de las medias estatales de frecuentación en atención primaria (consultas/habitante) para los distintos tramos de edad y de una estimación del coste estatal por consulta.

3º Para calcular el gasto farmacéutico esperado, se hace a partir de las medias estatales de los consumos farmacéuticos (recetas) efectuados por activos y pensionistas y del gasto medio por receta en cada colectivo. Se computa para cada C.A. el gasto farmacéutico en que se incurriría si, dada la población activa y pensionista, la región exhibiera unos consumos farmacéuticos y unos gastos por receta médica idénticos a la media estatal.

En el cuadro 5 se presenta el exceso o defecto de financiación que corresponde a cada C.A., al comparar la financiación percibida según el criterio de necesidad relativa con la que correspondería por el criterio de población.

Cuadro 5. FINANCIACIÓN SEGÚN NECESIDAD - FINANCIACIÓN SEGÚN POBLACIÓN EN PTAS. POR HABITANTE (e %)

	Sanidad	Educación	Total
Andalucía	-5.884	10.788	4.904 (3,38)
Aragón	9.969	-9.239	730 (0,50)
Asturias	7.399	-8.437	-1.038 (-0,72)
Baleares	22	-1.873	-1.851 (-1,28)
Canarias	-10.201	8.325	-1.876 (-1,29)
Cantabria	3.562	-3.221	341 (0,24)
Castilla y León	9.585	-7.435	2.150 (1,48)
Castilla-La Mancha	5.893	-1.503	4.390 (3,03)
Cataluña	1.553	-4.475	-2.922 (-2,02)
C. Valenciana	-883	1.011	128 (0,09)
Extremadura	2.756	1.151	3.907 (2,70)
Galicia	6.060	-3.690	2.370 (1,64)
Madrid	-3.904	-782	-4.686 (-3,23)
Murcia	-5.438	7.576	2.138 (1,48)
Navarra	3.693	-5.601	-1.908 (-1,32)
País Vasco	-677	-5.560	-6.237 (-4,30)
La Rioja	6.505	-8.168	-1.663 (-1,15)
Ceuta y Melilla	-10.819	8.276	-2.543 (-1,75)

Fuente: López Casasnovas (1999)

ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES EN EL *LIBRO BLANCO SOBRE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.*

En este trabajo se llama la atención sobre la definición del “nivel estándar de los bienes y servicios públicos” que quiere garantizarse a las autoridades jurisdiccionales. En el libro blanco no se opta por un estándar normativo determinado, sino que se ofrecen cuatro criterios de equidad que deberían ser objeto de negociación política:

- a) Igualdad de capacidad de gasto por habitante
- b) Igualdad de capacidad de gasto por usuario
- c) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente
- d) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente ajustado

De cada uno de los criterios de equidad deriva una metodología diferente. El elemento común a todas ellas es que los órganos centrales del Estado son los competentes para determinar las necesidades del conjunto de entes autonómicos, por lo que las necesidades de cada C.A. se van a determinar como una participación en ese importe global.

- a) Igualdad de capacidad de gasto por habitante:

La participación de cada C.A. será proporcional a su población.

b) Igualdad de capacidad de gasto por usuario:

Este criterio se basa en la diferencia que puede existir entre el número de habitantes y el número de usuarios en determinados servicios, que son agrupados en cinco partidas distintas: educación, vivienda, servicios sociales, sanidad y resto de servicios. Los cuatro primeros requieren la identificación de los usuarios de cada uno de ellos, mientras que el último es un grupo residual, en el que los usuarios coinciden con la población de cada C.A. Para calcular el volumen de recursos que debe asignarse a cada grupo se considera el gasto efectivo en cada partida, que se distribuyen en base al criterio de los usuarios. La financiación de la partida residual se calcula por diferencia entre el gasto total a distribuir y la suma de las partidas anteriores.

El siguiente paso es identificar los usuarios potenciales de cada servicio. El estudio desecha la opción de utilizar usuarios reales, puesto que con este indicador "las necesidades, supuestamente objetivas, acabarían calculándose de tal modo que la financiación estaría, de hecho, totalmente condicionada al destino concreto que se le diera a los recursos, es decir, al gasto efectivo de las CC.AA. en determinadas áreas". Los criterios de estimación de los usuarios son los siguientes:

1. Educación: población menor de veinticinco años (INE).
2. Vivienda y servicios sociales: porcentaje de población que vive en los hogares más pobres, grupo formado por el 50% de hogares con menores ingresos (INE).
3. Sanidad: población protegida.
4. Grupo residual: se opta por la población equivalente, que se obtiene corrigiendo la población de derecho mediante un coeficiente que refleja la diferencia entre el consumo total y el de los residentes, según datos de contabilidad regional.

Con estos criterios se obtiene el gasto garantizado a las CC.AA. en cada servicio y, por agregación, el gasto garantizado total.

c) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente:

Todos los usuarios no consumen iguales cantidades del servicio para alcanzar el mismo nivel de prestación. Es necesario, por tanto, convertir "usuarios" en "usuarios potenciales". Un ejemplo claro de esta diferenciación lo encontramos en los servicios sanitarios, en los cuales la situación y/o utilización de las personas de mayor edad es diferenciable del resto.

El cálculo de los usuarios equivalentes (UE) se realiza de la siguiente manera:

$$UE = U + \beta * A \quad [3] \text{ donde:}$$

U: usuarios sanitarios

β : coeficiente que indica la mayor intensidad de atención que necesita este grupo

A: personas en los tramos de edad más avanzada

Una vez convertidos los usuarios en usuarios equivalentes, la metodología se aplica de igual forma que en el apartado anterior.

d) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente ajustado:

Este criterio propone dar un paso más: no sólo deben tenerse en cuenta las diferencias de coste atribuibles a las diferentes necesidades de los ciudadanos sino también las diferencias de coste que pueden existir para producir una unidad de bien público.

En el libro blanco se propone expresar el diferencial de coste como porcentaje del coste normal por usuario equivalente, de forma que, multiplicando el número de usuarios por el factor de coste diferencial, se obtendría el número de usuarios equivalentes ajustados.

Cuadro 6. NECESIDADES DE GASTO RELATIVAS DE LAS CC.AA. POR APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE EQUIDAD DEL LIBRO BLANCO (%)

Comunidad	Población	Usuarios	Usuarios equivalentes	Usuarios ajustados
Andalucía	19,18	20,46	20,30	20,06
Aragón	3,29	3,06	3,12	3,24
Asturias	3,03	2,84	2,87	2,87
Baleares	1,97	2,10	2,10	2,19
Canarias	4,13	4,56	4,48	4,81
Cantabria	1,46	1,42	1,43	1,42
Castilla y León	7,07	6,73	6,85	7,08
Castilla-La Mancha	4,59	4,66	4,71	4,90
Cataluña	16,80	16,12	16,13	15,85
Extremadura	2,94	3,07	3,09	3,17
Galicia	7,56	7,38	7,46	7,52
Madrid	13,70	13,09	13,00	12,67
Murcia	2,89	3,06	3,04	3,00
La Rioja	0,73	0,67	0,68	0,69
C. Valenciana	10,66	10,78	10,74	10,54

Fuente: Libro blanco (1995: 188)

En el cuadro 6 se recoge, para 1992, la participación porcentual de cada C.A. en los recursos totales para cada uno de los cuatro estándares de equidad contemplados en el libro blanco.

Por último, a modo de análisis de sensibilidad, en el cuadro 7 aparece reflejada una comparativa de las distintas posiciones ocupadas por las CC.AA. atendiendo a los índices considerados en cada uno de los trabajos descritos. Estas posiciones se comparan con la clasificación derivada de la población de cada C.A. en los años de referencia de los estudios.

Cuadro 7. RANKING SEGUN POBLACIÓN Y ESTUDIOS ANALIZADOS

	Bosch y Escribano	Pob. 1988	Castells- Solé *	Pob. 1994	Pob. 1995	Usuarios	Usuarios equivalentes	Usuarios ajustados
Andalucía	1	1	1	1	1	1	1	1
Aragón	12	9	10	9	9	11	9	9
Asturias	9	10	11	10	10	12	12	12
Baleares	13	13	13	13	13	13	13	13
Canarias	11	8	9	8	8	8	8	8
Cantabria	14	14	14	14	14	14	14	14
Castilla y León	5	6	6	6	6	6	6	6
Castilla-La Mancha	7	7	8	7	7	7	7	7
Cataluña	2	2	2	2	2	2	2	2
C. Valenciana	4	5	4	4	4	4	4	4
Extremadura	8	11	12	12	11	9	10	10
Galicia	6	4	5	5	5	5	5	5
Madrid	3	3	3	3	3	3	3	3
Murcia	10	12	12	11	12	10	11	11
La Rioja	15	15	15	15	15	15	15	15

Fuente: elaboración propia a partir del INE

* La ordenación correspondiente a este estudio no procede del índice desarrollado en el cuadro 4, sino de la cuota de participación de cada CA, con el fin de homogeneizar los resultados obtenidos en cada uno de los trabajos.

Como se observa, existe una correspondencia casi exacta entre la ordenación derivada de los índices de necesidad de los estudios considerados y el criterio según la población. En el caso del trabajo de Bosch y Escribano, que es el que muestra mayores diferencias entre el índice y la población, en diez de las quince CC.AA. de régimen común las posiciones se mantienen o se modifican en una única posición. En Castells y Solé Ollé y el libro blanco, la ordenación obtenida de los indicadores presenta una similitud casi total con la población. Por lo tanto, podemos concluir que utilizando diferentes metodologías se llega a una ordenación de las regiones similar a la que se obtendría basándonos exclusivamente en un criterio mucho más sencillo, como es la población.

LA MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO EN LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA APLICADOS EN ESPAÑA

En este apartado nos centramos en el estudio de la determinación de las necesidades de gasto en los sistemas de financiación de las CC.AA. de régimen común vigentes en nuestro país. En primer lugar, centramos el estudio en los sistemas de financiación precedentes al actual, repasando la determinación de las necesidades de gasto en el período transitorio y en los quinquenios 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001. El caso de la sanidad lo estudiamos separadamente. En segundo término, repasamos la determinación de las necesidades de gasto en el modelo actual de financiación de las CC.AA. de régimen común.

SISTEMAS DE FINANCIACIÓN PRECEDENTES AL ACTUAL

EL PERÍODO TRANSITORIO

Durante el período transitorio, cuando una C.A. recibía un servicio público, adquiría el derecho a que el Estado le transfiriera el coste que suponía su realización para la Administración central. Es decir, cada C.A. recibía unas transferencias aproximadamente iguales a lo que el gobierno central venía gastando en dicha comunidad en la competencia transferida (descontando la recaudación obtenida por los tributos cedidos y las tasas afectas a dichos servicios). De este modo, la necesidad de recursos se estableció a través del llamado coste efectivo de los servicios transferidos, que pretendía recoger el coste total de cada servicio y que debía cubrir costes directos, indirectos e inversión de reposición. Este coste efectivo estaba referido al momento de la cesión, sin que se tuviera en cuenta si había o no divergencias respecto a los niveles medios de prestación del servicio.

PERIODO 1987-1991

La segunda etapa en la financiación autonómica se extendió desde 1987 hasta 1991. Se trata de un periodo marcado por el hecho de que el volumen de gastos se incrementó considerablemente al hacerlo así el proceso de transferencias.

El rasgo fundamental fue la sustitución de una financiación basada en el coste efectivo por una financiación fundamentada en una serie de variables socioeconómicas⁴, dentro de las cuales la población tenía un peso predominante (ver cuadro 8). Sin embargo, estas variables parecían responder a un ejercicio de programación lineal en la búsqueda de aquellos indicadores que mejor se adaptaran a la estructura del gasto transferido, de modo que se cumpliera el requisito de que ninguna C.A. resultara perjudicada financieramente respecto al período anterior.

Cuadro 8. VARIABLES Y PONDERACIONES. PERÍODO 1987-1991

Variables	Comp. comunes	Comp. educación
Población	59,00	84,00
Superficie	16,00	15,00
Insularidad	0,70	3,10
Unidades administrativas	24,30	-
Constante	-	-2,50
Riqueza relativa	4,20	0,40
Esfuerzo fiscal	5,00	1,70

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. (CPFF)

PERIODO 1992-1996

El 20 de enero de 1992 el CPFF aprobó el método para la aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. en el quinquenio 1992-1996. El principal rasgo de este sistema es la continuidad, con ligeros retoques, del sistema vigente con anterioridad. En lo respectivo a las variables determinantes de las necesidades de gasto se producen las siguientes novedades:

- No se distingue entre grupos competenciales sino entre grupos de CC.AA., diferenciando entre CC.AA. con nivel competencial bajo y CC.AA. con nivel competencial alto
- Se incorpora, con una ponderación muy reducida, la variable "dispersión geográfica"

- La superficie reduce de forma muy sensible su peso para las CC.AA. de nivel alto, mientras que para las de nivel bajo la disminución más importante se produce en la variable "unidades administrativas"

Cuadro 9. VARIABLES Y PONDERACIONES. PERÍODO 1992-1996

VARIABLES	Nivel compt. bajo	Nivel compt. alto
Población	64,00	94,00
Superficie	16,60	3,50
Insularidad	0,40	1,50
Dispersión	2,00	0,60
Unidades administrativas	17,00	0,40
Riqueza relativa	2,70	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82	1,82

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. (CPFF)

PERIODO 1997-2001

El sistema de financiación de las CC.AA. en el quinquenio 1997-2001 se rigió por los acuerdos del CPFF de 23 de septiembre de 1996 y de 27 de marzo de 1998. Uno de los elementos característicos del sistema de financiación del quinquenio 1997-2001 fue que renunció a recalcular las necesidades relativas de las CC.AA., dando por bueno el reparto de recursos que hasta entonces se venía realizando. Así, se consideró que las necesidades financieras de cada C.A. venían dadas por los recursos que había obtenido en el período anterior, adecuadamente actualizados.

NECESIDADES DE GASTO EN SANIDAD

Por lo que respecta a la financiación de los servicios sanitarios, ésta se ha llevado a cabo, hasta el modelo actual, a través de un subsistema independiente regido por lo dispuesto en la Ley general de sanidad (1986). En esta ley se explicita un criterio de equidad y de necesidad para el reparto de los recursos sanitarios que garantice la igualdad de acceso de los individuos al sistema para igual necesidad, estableciéndose, para el reparto de los recursos, un criterio capitativo basado en la población protegida de cada C.A. La población protegida queda definida como la población de derecho de cada región descontando aquellos colectivos que son asistidos por entidades administrativas de seguro libre.

DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO EN EL SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.

En el año 2001 finalizó el período de vigencia de los modelos de financiación autonómica y sanitaria, situación que se aprovechó para negociar conjuntamente ambos sistemas, resultando finalmente un modelo de financiación que integraba en el mismo, además de la financiación de las competencias comunes, la sanidad y los servicios sociales de la Seguridad Social.

El nuevo modelo suponía un cambio sustancial en cuanto a la metodología seguida hasta ese momento, de forma que la estructura financiera del sistema giraba en torno a dos grandes bloques: las necesidades de gasto y los recursos para cubrirlas.

Para la cuantificación del primer bloque, y según lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, era necesario determinar la financiación de las CC.AA. en el año base, a la que aplicar una serie de variables y de reglas de modulación y garantías.

FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. EN EL AÑO BASE

La restricción inicial del sistema se definió como la suma de las restricciones iniciales de cada uno de los bloques competenciales del modelo. Esta restricción tomaba como base el año 1999, puesto que éste era el último ejercicio para el que se disponía de las liquidaciones presupuestarias cuando se procedió al diseño del sistema.

La restricción inicial de los distintos bloques estaba constituida por las siguientes partidas: Para el bloque de competencias comunes, el total que arrojaban las siguientes partidas:

a) El resultado de la liquidación definitiva del año 1999, por los siguientes conceptos:

Tarifa autonómica del IRPF

Participación en los ingresos del Estado, compuesta por:

- Participación en los ingresos territorializados del IRPF

- Participación en los ingresos generales del Estado

Fondo de Garantía para el año 1999

b) Ingresos por tributos cedidos computados normativamente.

c) Ingresos por tasas afectas computados normativamente.

d) El coste de los servicios transferidos cuyo importe no hubiese sido incluido en la liquidación definitiva de 1999, pero que debieran ser tenidos en cuenta a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las CC.AA.

e) Al resultado de adicionar los anteriores conceptos se deduciría el coste de aquellos servicios que, aunque traspasados a una determinada C.A., constituyeran una competencia singular de la misma.

Para el bloque de las competencias sanitarias, la restricción inicial estaba constituida por el siguiente total:

a) La financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999 para las CC.AA. con competencias ya asumidas.

b) El importe de la financiación resultante para las restantes CC.AA. integradas en el Insalud Gestión Directa.

Por último, el tercer bloque recogía la financiación de los servicios sociales de la Seguridad Social. Esta restricción venía determinada por la financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999.

En consecuencia, la restricción inicial del sistema de financiación puede definirse como la siguiente expresión:

$$RIt = RIcm + RIsan + RIsoc \quad [9]$$

donde,

RIt: restricción inicial total

RIcm: restricción inicial competencias comunes.

RIsan: restricción inicial sanidad.

RIsoc: restricción inicial servicios sociales

Una vez determinada la financiación de las CC.AA. en el año base, el siguiente paso era determinar las necesidades de financiación para cada región, de acuerdo con la aplicación de un conjunto de variables sociodemográficas y distributivas.

Cuadro 10. RESTRICCIÓN INICIAL DEL SISTEMA (millones de €)

	Comp. comunes	Sanidad	S. sociales	Restricción inicial
Andalucía	5.590,06	4.418,07	107,19	10.115,32
Aragón	1.002,95	796,03	37,91	1.836,89
Asturias	778,82	74,83	25,21	1.553,86
Baleares	502,24	434,08	16,13	952,45
Canarias	1.327,46	990,96	20,32	2.338,74
Cantabria	420,75	357,07	13,53	791,35
Castilla y León	2.251,13	1.527,11	87,25	3.865,49
Castilla-La Mancha	1.419,18	1.027,84	47,35	2.494,37
Cataluña	4.297,50	4.001,69	109,66	8.408,85
C. Valenciana	2.690,02	2.494,97	64,58	5.249,57
Extremadura	963,22	676,00	27,44	1.666,66
Galicia	2.346,33	1.703,44	65,76	4.115,53
Madrid	3.146,81	3.017,02	86,09	6.249,92
Murcia	800,21	673,13	19,76	1.493,10
La Rioja	237,89	156,63	11,23	405,75
TOTAL	27.774,57	23.023,87	739,41	51.537,85

Fuente: elaboración propia

En el bloque de competencias comunes el importe total de la restricción inicial se distribuyó entre las CC.AA. en función de las siguientes variables tras la asignación de un mínimo fijo de 39,66 millones de euros a cada una:

- Población: población según el padrón a 1 de enero de 1999 (INE). Ponderación: 94%.
- Superficie: superficie territorial en km² de cada C.A. Ponderación: 4,2%.
- Dispersión: distribución proporcional al número de entidades singulares (núcleos de población) de cada C.A. (INE). Ponderación: 1,2%.
- Insularidad: distancia ponderada en km (aplicando un coeficiente del 1,25 al exceso sobre 1.000 km) desde la capital de cada provincia a las costas de la Península. Ponderación: 0,6%.

Cuadro 11. VARIABLES DISTRIBUTIVAS DEL BLOQUE DE COMPETENCIAS COMUNES

	Población	Superficie	Dispersión	Insularidad
Andalucía	7.305.117	87.595	2.807	
Aragón	1.186.849	47.720	1.540	
Asturias	1.084.314	10.604	6.893	
Baleares	821.820	4.992	314	261
Canarias	1.672.689	7.492	1.060	1.349
Cantabria	528.478	5.321	929	
Castilla y León	2.488.062	94.224	6.137	
Castilla-La Mancha	1.726.199	79.461	1.668	
Cataluña	6.207.533	32.113	3.869	
C. Valenciana	4.066.474	23.255	1.132	
Extremadura	1.073.574	41.634	626	
Galicia	2.730.337	29.575	29.949	
Madrid	5.145.325	8.028	807	
Murcia	1.131.128	11.314	966	
La Rioja	265.178	5.045	257	

Fuente: elaboración propia

Para el bloque de competencias comunes, además del fondo general, se reconocieron dos fondos específicos: el fondo de renta relativa y un fondo para paliar la escasa densidad de población. El fondo de renta relativa tenía como objetivo tener en cuenta la situación de menor riqueza relativa de algunas CC.AA. El otro fondo estaba destinado a paliar la escasa densidad de población.

Junto con los fondos específicos y como modificación del resultado inicial de reparto de las variables del modelo, se aplicó una garantía de mínimos respecto a los recursos a percibir (mantenimiento del *statu quo* anterior) y unas reglas de modulación de la tasa de crecimiento, que restaron simplicidad y transparencia al modelo⁵.

Para el bloque de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, se distribuyó el importe total de la restricción inicial entre las CC.AA. en función de las siguientes variables:

- Población protegida: la distribución por esta variable se efectuó proporcionalmente al valor de la misma para 1999, según datos facilitados por el Ministerio de Sanidad y Consumo. Ponderación: 75%.
- Población mayor de 65 años: la distribución por esta variable se efectuó proporcionalmente a la población mayor de 65 años (INE). Ponderación: 24,5%.
- Insularidad: la distribución se efectuó proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, desde la capital de cada provincia a las costas de la Península. La ponderación asignada a esta variable es 0,5%.

Cuadro 12. VARIABLES DISTRIBUTIVAS DEL BLOQUE DE COMPETENCIAS SANITARIAS

	Pob. protegida	Pob. > 65 años	Insularidad
Andalucía	6.863.259	1.040.072	
Aragón	1.122.385	253.808	
Asturias	1.048.637	229.061	
Baleares	785.338	123.451	521,10
Canarias	1.588.391	194.256	1.779,34
Cantabria	506.490	99.416	
Castilla y León	2.325.743	545.374	
Castilla-La Mancha	1.636.551	341.180	
Cataluña	6.033.883	1.070.370	
C. Valenciana	3.900.139	666.753	
Extremadura	1.004.955	198.551	
Galicia	2.591.446	543.783	
Madrid	4.804.756	754.587	
Murcia	1.059.008	162.580	
La Rioja	252.177	51.319	

Fuente: elaboración propia

Para el caso de las competencias sanitarias, y con el objetivo de conseguir que la transformación del modelo permitiera la adición de recursos y no la detracción de los mismos, se acordó una garantía de transición a las CC.AA. que tuvieran asumida la gestión de los servicios de asistencia sanitaria, para que ninguna percibiera en el proceso menos recursos que los resultantes de aplicar el sistema anterior. Además, se distinguieron dos fondos específicos: el fondo programa de ahorro en incapacidad temporal y el fondo de cohesión sanitaria.

En el bloque de competencias de la gestión de los servicios sociales se distribuyó el importe total de la restricción inicial de acuerdo con la población mayor de 65 años. Al igual que en los bloques anteriores, se estableció el mantenimiento del *statu quo* anterior, no aplicándose reglas de modulación algunas.

De esta forma, las necesidades de financiación totales para cada C.A. se obtuvieron por adición del bloque de competencias comunes, el de los servicios de asistencia sanitaria y el relativo a la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social.

Así pues, y como conclusión de este apartado, señalar que, en la determinación de las necesidades de gasto en los modelos de financiación autonómica aplicados en nuestro país podemos establecer dos conjuntos diferenciados. El primero hace referencia a los modelos anteriores al vigente en la actualidad, en los que no existía una estimación precisa de las necesidades de gasto, y las mismas se hacían corresponder con el criterio del coste efectivo de los servicios. El segundo conjunto, correspondiente al modelo actual, determina las necesidades de gasto en función de tres bloques competenciales: competencias comunes, sanidad y servicios sociales. La determinación se realiza a través de la aplicación sobre la restricción financiera inicial o de partida de una serie de variables sociodemográficas y económicas sobre las que no se ha previsto ningún mecanismo de actualización. Este hecho ha fundamentado las críticas esenciales al modelo, debido fundamentalmente al incremento demográfico experi-

mentado por el país en los últimos años. Sin esos mecanismos de actualización, las necesidades teóricas establecidas en el año 2002, tomando como base 1999, no se han correspondido con las necesidades reales, provocándose problemas en el cumplimiento de los principios originarios del modelo.

ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO SEGÚN LA POBLACIÓN

Como hemos indicado en apartados anteriores, la población parece ser un buen indicador para estimar las necesidades de gasto de las CC.AA. El objetivo de esta sección es elaborar un índice global de necesidades de gasto relativas basado en la población. Este índice se elaborará a partir de la consideración de distintos indicadores escogidos para tres de las principales funciones de gasto: sanidad, educación y servicios sociales.

Para la agregación de los indicadores en el índice global, utilizaremos la información disponible relativa a la importancia que cada una de ellas tiene en el presupuesto global autonómico según se recoge en Utrilla (2005), y que aparece reflejada en el cuadro 13. Los datos de población corresponden a la información suministrada por el INE.

Cuadro 13. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO AUTONÓMICO 2004

0. Deuda pública	1,7%
1. Servicios de carácter general	3,7%
2. Protección civil y seguridad ciudadana	1,1%
3. Seguridad, protección y promoción social	8,7%
3.1 Seguridad y protección social	5,4%
3.2 Promoción social	3,3%
4. Producción de bienes públicos de carácter social	63,0%
4.1 Sanidad	34,8%
4.2 Educación	22,9%
4.3 Vivienda y urbanismo	1,7%
4.4 Bienestar comunitario	1,7%
4.5 Cultura	1,8%
4.6 Otros servicios comunitarios y sociales	0,2%
5. Producción de bienes de carácter económico	7,1%
6. Regulación económica de carácter general	1,5%
7. Regulación económica de sectores productivos	8,0%
8. Transferencias administraciones públicas	5,2%
Gastos totales	100,0%

Fuente: Utrilla (2005)

ÍNDICE DE NECESIDAD DE GASTO PARA LA FUNCIÓN SANIDAD

De lo expuesto en apartados anteriores se puede deducir, en primer lugar, la conveniencia de que la determinación de las necesidades de gasto para la función sanidad se lleve a cabo en función de la población, estableciendo para ello un criterio *per capita* en sentido estricto. La intención de este criterio es dar lugar a una determinación de las necesidades de gasto proporcional al número de habitantes. Esta alternativa posee la ventaja de una mayor rapidez en la actualización de los datos y la procedencia de las cifras de una misma fuente oficial, el INE, compartiendo, de este modo, metodología.

Las necesidades relativas de gasto en función de este primer indicador, tomando como referencia el año 2004, aparecen reflejadas en el cuadro 14. Andalucía sería la C.A. con la necesidad relativa de gasto más elevada (17,86%), seguida de Cataluña (15,82%), Madrid (13,48%) y la Comunidad Valenciana (10,55%). El resto de regiones presentarían una participación considerablemente inferior.

Cuadro 14. NECESIDADES DE GASTO: POB. (2004)

Andalucía	17,86%
Aragón	2,90%
Asturias	2,49%
Baleares	2,22%
Canarias	4,45%
Cantabria	1,29%
Castilla y León	5,79%
Castilla-La Mancha	4,29%
Cataluña	15,82%
C. Valenciana	10,55%
Extremadura	2,50%
Galicia	6,39%
Madrid	13,48%
Murcia	3,01%
Navarra	1,36%
País Vasco	4,91%
La Rioja	0,68%

Fuente: elaboración propia a partir del INE (2005)

En segundo lugar, establecemos el supuesto de que el mejor indicador de las necesidades de gasto relativas a la función sanidad es la población protegida. La población protegida, como señalamos anteriormente, se calcula en base al padrón municipal con fecha 1 de enero, descontando los mutualistas asistidos por entidades de seguro libre.

Los porcentajes correspondientes a cada C.A. se muestran en el cuadro 15. Tomando como referencia el año 2004, de su observación se desprende que el porcentaje correspondiente a Andalucía es, de nuevo, el más elevado respecto al resto de CC.AA. (17,63%). La siguen en orden de importancia Cataluña (16,23%) y Madrid (13,17%). Sin embargo, es patente que mientras que Andalucía y Madrid verían reducido su porcentaje de participación en las necesidades con la consideración de este indicador respecto al anterior, Cataluña vería incrementada su importancia relativa al pasar de un porcentaje del 15,82% con la población en sentido estricto a un 16,23% con el criterio de población protegida.

Cuadro 15. NECESIDADES DE GASTO: POB. PROTEGIDA

Andalucía	17,63%
Aragón	2,87%
Asturias	2,54%
Baleares	2,24%
Canarias	4,46%
Cantabria	1,30%
Castilla y León	5,68%
Castilla-La Mancha	4,29%
Cataluña	16,23%
C. Valenciana	10,66%
Extremadura	2,46%
Galicia	6,36%
Madrid	13,17%
Murcia	2,97%
Navarra	1,39%
País Vasco	5,06%
La Rioja	0,68%

Fuente: elaboración propia a partir del MSC (2005)

En el sistema de financiación vigente en la actualidad, las necesidades de gasto están determinadas en función no sólo de la población protegida sino sobre la base de tres variables con sus correspondientes ponderaciones.

Una de las características más significativas de la evolución de la sociedad en nuestro país en los últimos años ha sido el incremento experimentado por la población y su envejecimiento. Esto implica la posibilidad de alteraciones importantes en la dinámica del modelo y desajustes considerables en la determinación de las necesidades de gasto. Por ello, resulta conveniente estimar los indicadores del modelo vigente actualizando el valor de los mismos al año 2004, manteniendo las ponderaciones otorgadas en el sistema, lo que aparece reflejado en el cuadro 16. Este supuesto implica una determinación actual de las necesidades de financiación por la consideración de variables socioeconómicas y demográficas.

**Cuadro 16. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. PROTEGIDA,
POB. > 65 AÑOS E INSULARIDAD**

	Pob. protegida (75%)	Pob. > 65 años (24,5%)	Insularidad (0,05%)	Indicador modelo actual 04
Andalucía	17,63%	15,57%		17,04%
Aragón	2,87%	3,60%		3,03%
Asturias	2,54%	3,26%		2,70%
Baleares	2,24%	1,82%	22,65%	2,24%
Canarias	4,46%	3,17%	77,35%	4,51%
Cantabria	1,30%	1,45%		1,33%
Castilla y León	5,68%	7,81%		6,17%
Castilla-La Mancha	4,29%	4,93%		4,43%
Cataluña	16,23%	15,82%		16,05%
C. Valenciana	10,66%	10,17%		10,48%
Extremadura	2,46%	2,84%		2,54%
Galicia	6,36%	8,05%		6,74%
Madrid	13,17%	11,54%		12,70%
Murcia	2,97%	2,50%		2,84%
Navarra	1,39%	1,42%		1,39%
País Vasco	5,06%	5,30%		5,09%
La Rioja	0,68%	0,76%		0,70%

Fuente: elaboración propia a partir de MSC (2005) y INE (2005)

Tal y como se desprende de la información contenida en el cuadro 16, si la determinación de las necesidades de gasto se llevara a cabo en el momento actual según el modelo vigente, Andalucía continuaría siendo la C.A. con una mayor necesidad relativa de gasto. Sin embargo su porcentaje se vería reducido nuevamente respecto a la utilización como indicador de la población o de la población protegida, desde el 17,86% (población) o el 17,63% (población protegida) al 17,04% (modelo actualizado). Madrid también experimentaría una reducción considerable de su participación, mientras que Canarias y Baleares, con la consideración de la insularidad, serían las CC.AA. que incrementarían en mayor medida su importancia relativa.

Los resultados de este último supuesto implican que la estructura por edad puede tener una importancia significativa en la determinación de las necesidades relativas de gasto en el caso sanitario. Por ello, los siguientes supuestos tendrán en cuenta este hecho.

El primero de ellos hace referencia a la mayor utilización de los servicios sanitarios que realizan las personas incluidas en los tramos de edad más avanzada. En este sentido, hemos tenido en cuenta la necesidad relativa de gasto que se derivaría de la utilización como variable de necesidad de la población mayor de 75 años junto con la población protegida. Las ponderaciones son: 75% para la población protegida y 25% para la población mayor de 75 años. Los resultados de este indicador se muestran en el cuadro 17.

Cuadro 17. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. PROTEGIDA, POB. > 75 AÑOS

	Pob. protegida (75%)	Pob. > 75 años (25%)	Indicador
Andalucía	17,63%	14,56%	16,86%
Aragón	2,87%	3,88%	3,12%
Asturias	2,54%	3,44%	2,77%
Baleares	2,24%	1,83%	2,14%
Canarias	4,46%	2,74%	4,03%
Cantabria	1,30%	1,53%	1,36%
Castilla y León	5,68%	8,58%	6,41%
Castilla-La Mancha	4,29%	5,18%	4,51%
Cataluña	16,23%	16,07%	16,19%
C. Valenciana	10,66%	9,81%	10,44%
Extremadura	2,46%	2,85%	2,55%
Galicia	6,36%	8,27%	6,84%
Madrid	13,17%	11,34%	12,71%
Murcia	2,97%	2,36%	2,82%
Navarra	1,39%	1,53%	1,43%
País Vasco	5,06%	5,20%	5,09%
La Rioja	0,68%	0,82%	0,72%

Fuente: elaboración propia a partir de INE (2005) y MSC (2005)

La inclusión de esta variable mejora los porcentajes de participación de las regiones con población más envejecida, como Cataluña, Galicia o Asturias, que presentan un porcentaje de población mayor de 75 años respecto al total superior al porcentaje de población relativa en sentido estricto respecto al total en el año 2004. En el otro extremo, empeoran los porcentajes que corresponden a las áreas con poblaciones más jóvenes, entre las que destacan Andalucía, con una bajada del 1% respecto al criterio poblacional en sentido estricto.

El siguiente supuesto hace referencia a la inclusión de la población menor de 4 años. La inclusión de esta variable está justificada igualmente por la mayor utilización y el consumo superior de los servicios sanitarios que realiza este colectivo, aunque en menor medida que el grupo de población correspondiente a los tramos de edad más avanzada. Por ello, en este supuesto se han considerado ambas variables junto con la población protegida. Los porcentajes de participación son: 75% para la población protegida, 12,50% para la población mayor de 75 años y 12,50% para la población de 0 a 4 años. Los resultados de aplicar este último criterio se presentan en el cuadro 18.

**Cuadro 18. INDICADOR DE NECESIDAD:
POB. PROTEGIDA, POB. > 75 AÑOS, POB. < 4 AÑOS**

	Pob. protegida (75%)	Pob. > 75 años (12,50%)	Pob. < 4 años (12,50%)	Indicador
Andalucía	17,63%	14,56%	19,76%	17,51%
Aragón	2,87%	3,88%	2,62%	2,97%
Asturias	2,54%	3,44%	1,66%	2,54%
Baleares	2,24%	1,83%	2,44%	2,22%
Canarias	4,46%	2,74%	4,65%	4,27%
Cantabria	1,30%	1,53%	1,14%	1,31%
Castilla y León	5,68%	8,58%	4,32%	5,87%
Castilla-La Mancha	4,29%	5,18%	4,30%	4,40%
Cataluña	16,23%	16,07%	17,20%	16,33%
C. Valenciana	10,66%	9,81%	10,85%	10,57%
Extremadura	2,46%	2,85%	2,36%	2,49%
Galicia	6,36%	8,27%	4,85%	6,41%
Madrid	13,17%	11,34%	13,34%	12,96%
Murcia	2,97%	2,36%	3,83%	3,00%
Navarra	1,39%	1,53%	1,44%	1,42%
País Vasco	5,06%	5,20%	4,59%	5,02%
La Rioja	0,68%	0,82%	0,65%	0,70%

Fuente: elaboración propia a partir de INE (2005) y MSC (2005)

En el cuadro 19 se estiman los porcentajes de participación de cada región en el total atendiendo a las distintas alternativas planteadas en las páginas anteriores.

Cuadro 19. COMPARACIÓN DE INDICADORES: SANIDAD

	Población	Pob. protegida	Modelo 04	Pob. protegida, pob. > 75 años	Pob. prot., pob. > 75, pob. < 4 años
Andalucía	17,86%	17,63%	17,04%	16,86%	17,51%
Aragón	2,90%	2,87%	3,03%	3,12%	2,97%
Asturias	2,49%	2,54%	2,70%	2,77%	2,54%
Baleares	2,22%	2,24%	2,24%	2,14%	2,22%
Canarias	4,45%	4,46%	4,51%	4,03%	4,27%
Cantabria	1,29%	1,30%	1,33%	1,36%	1,31%
Castilla y León	5,79%	5,68%	6,17%	6,41%	5,87%
Castilla-La Mancha	4,29%	4,29%	4,43%	4,51%	4,40%
Cataluña	15,82%	16,23%	16,05%	16,19%	16,33%
C. Valenciana	10,55%	10,66%	10,48%	10,44%	10,57%
Extremadura	2,50%	2,46%	2,54%	2,55%	2,49%
Galicia	6,39%	6,36%	6,74%	6,84%	6,41%
Madrid	13,48%	13,17%	12,70%	12,71%	12,96%
Murcia	3,01%	2,97%	2,84%	2,82%	3,00%
Navarra	1,36%	1,39%	1,39%	1,43%	1,42%
País Vasco	4,91%	5,06%	5,09%	5,09%	5,02%
La Rioja	0,68%	0,68%	0,70%	0,72%	0,70%

Fuente: elaboración propia

En conclusión, comparando los distintos indicadores de sanidad analizados, podemos observar como Andalucía presenta la mayor necesidad de gasto relativa en todos los casos, seguida de Cataluña y Madrid. Los indicadores más elevados para la C.A. andaluza son los correspondientes a la estimación de las necesidades de gasto atendiendo exclusivamente a la población, ya sea en términos estrictos o de población protegida. Cuando se introduce la estructura por edad de la población, la situación más ventajosa para Andalucía es aquella en la que se tiene en cuenta a la población menor de 4 años.

ÍNDICE DE NECESIDAD RELATIVA PARA LA FUNCIÓN EDUCACIÓN

En este apartado se realiza una estimación de las necesidades de gasto relativas para la función educación atendiendo a cuatro indicadores diferentes: población entre 5 y 24 años, alumnos matriculados en centros públicos, población hasta 25 años y población hasta 16 años.

En primer lugar, se considera la población en edad escolar y universitaria, utilizando datos del INE correspondientes al padrón municipal con fecha 1 de enero del año 2004. Como se observa en los resultados obtenidos (cuadro 20), las CC.AA. con una mayor necesidad relativa de gasto serían: Andalucía (20,71%), Cataluña (14,72%) y Madrid (13,26%); y las menos necesitadas: La Rioja (0,63%), Cantabria (1,18%), y Navarra (1,25%).

Cuadro 20. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ENTRE 5 Y 24 AÑOS

	Pob. entre 5 y 24 años	Necesidad de gasto relativa
Andalucía	1.947.880	20,71%
Aragón	241.488	2,57%
Asturias	191.763	2,04%
Baleares	212.965	2,26%
Canarias	459.810	4,89%
Cantabria	110.764	1,18%
Castilla y León	484.487	5,15%
Castilla-La Mancha	429.591	4,57%
Cataluña	1.384.476	14,72%
C. Valenciana	994.551	10,57%
Extremadura	261.880	2,78%
Galicia	547.037	5,81%
Madrid	1.247.387	13,26%
Murcia	323.717	3,44%
Navarra	117.304	1,25%
País Vasco	393.369	4,18%
La Rioja	59.110	0,63%
TOTAL	9.407.579	100,00%

Fuente: elaboración propia con datos del INE

En segundo lugar, se toma como alternativa a los alumnos matriculados en centros públicos en régimen general, régimen especial y universidades durante el curso 2004-2005. Los datos proceden del MEC. Los resultados obtenidos mediante este supuesto (cuadro 21) muestran como Andalucía sería la C.A. con una necesidad relativa de gasto mayor (20,89%), seguida de Cataluña (13,55%), Madrid (12,18%) y Valencia (10,32%).

**Cuadro 21. INDICADOR DE NECESIDAD: ALUMNOS
MATRICULADOS EN CENTROS PÚBLICOS**

	Total alumnos	% alumnos
Andalucía	2.484.175	20,89%
Aragón	314.289	2,64%
Asturias	238.217	2,00%
Baleares	220.141	1,85%
Canarias	648.416	5,45%
Cantabria	127.396	1,07%
Castilla y León	637.888	5,36%
Castilla-La Mancha	600.740	5,05%
Cataluña	1.611.249	13,55%
C. Valenciana	1.226.882	10,32%
Extremadura	348.575	2,93%
Galicia	708.014	5,95%
Madrid	1.448.522	12,18%
Murcia	428.030	3,60%
Navarra	180.566	1,52%
País Vasco	571.797	4,81%
La Rioja	98.913	0,83%
TOTAL	11.893.810	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir del MEC

La tercera alternativa consiste en estimar las necesidades de gasto tomando la población entre 0 y 25 años, es decir, la población susceptible de formar parte de cualquier etapa del ciclo formativo. Los resultados (cuadro 22) vuelven a mostrar inalterable el orden de las CC.AA. con mayor necesidad (Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana).

La última alternativa considera la población entre 0 y 16 años (cuadro 23), es decir, se recoge la necesidad de gasto en educación obligatoria y gratuita (educación infantil, primaria y secundaria). Con este nuevo supuesto, se mantiene el orden obtenido en los casos anteriores, aunque Andalucía perdería peso.

Cuadro 22. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ENTRE 0 Y 25 AÑOS

	Pob. 0-25 años	Necesidad de gasto relativa
Andalucía	2.494.654	20,45%
Aragón	312.845	2,56%
Asturias	242.981	1,99%
Baleares	279.759	2,29%
Canarias	593.310	4,86%
Cantabria	142.241	1,17%
Castilla y León	612.115	5,02%
Castilla-La Mancha	546.615	4,48%
Cataluña	1.835.292	15,05%
C. Valenciana	1.294.985	10,62%
Extremadura	328.276	2,69%
Galicia	689.615	5,65%
Madrid	1.653.660	13,56%
Murcia	423.453	3,47%
Navarra	155.284	1,27%
País Vasco	516.093	4,23%
La Rioja	76.947	0,63%

Fuente: elaboración propia a partir del INE

Cuadro 23. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ENTRE 0 Y 16 AÑOS

	Pob. 0-16 años	Necesidad de gasto relativa
Andalucía	1.379.126	19,90%
Aragón	179.265	2,59%
Asturias	125.193	1,81%
Baleares	166.255	2,40%
Canarias	345.324	4,98%
Cantabria	76.724	1,11%
Castilla y León	335.821	4,85%
Castilla-La Mancha	324.728	4,69%
Cataluña	1.068.202	15,42%
C. Valenciana	743.421	10,73%
Extremadura	193.248	2,79%
Galicia	365.644	5,28%
Madrid	953.648	13,76%
Murcia	249.237	3,60%
Navarra	91.404	1,32%
País Vasco	288.670	4,17%
La Rioja	43.685	0,63%

Fuente: elaboración propia a partir del INE

Si comparamos en el cuadro 24 los índices obtenidos para la función educación bajo todos los supuestos, observamos que en todos los indicadores Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia son las CC.AA. que muestran un mayor índice relativo. No obstante, es necesario destacar que la segunda alternativa, que considera los alumnos matriculados en centros públicos, aunque reduce el índice de necesidad de Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana, favorece a Andalucía, que obtiene un indicador mayor (20,89%) al obtenido en el resto de hipótesis.

Cuadro 24. COMPARACIÓN DE INDICADORES

	Pob. 5-24 años	Matriculados en centros públicos	Pob. 0-25 años	Pob. 0-16 años
Andalucía	20,71%	20,89%	20,45%	19,90%
Aragón	2,57%	2,64%	2,56%	2,59%
Asturias	2,04%	2,00%	1,99%	1,81%
Baleares	2,26%	1,85%	2,29%	2,40%
Canarias	4,89%	5,45%	4,86%	4,98%
Cantabria	1,18%	1,07%	1,17%	1,11%
Castilla y León	5,15%	5,36%	5,02%	4,85%
Castilla-La Mancha	4,57%	5,05%	4,48%	4,69%
Cataluña	14,72%	13,55%	15,05%	15,42%
C. Valenciana	10,57%	10,32%	10,62%	10,73%
Extremadura	2,78%	2,93%	2,69%	2,79%
Galicia	5,81%	5,95%	5,65%	5,28%
Madrid	13,26%	12,18%	13,56%	13,76%
Murcia	3,44%	3,60%	3,47%	3,60%
Navarra	1,25%	1,52%	1,27%	1,32%
País Vasco	4,18%	4,81%	4,23%	4,17%
La Rioja	0,63%	0,83%	0,63%	0,63%

Fuente: elaboración propia a partir del INE

ÍNDICE DE NECESIDAD RELATIVA PARA LA FUNCIÓN SERVICIOS SOCIALES

En este apartado, se estima la necesidad de gasto relativa para la función servicios sociales atendiendo a tres indicadores: población mayor o igual a 65 años, población con alguna discapacidad para las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria y, finalmente, una combinación de ambas variables.

Para determinar las necesidades relativas de gasto de cada C.A. en servicios sociales partimos de la población mayor o igual a 65 años, al entender que ésta es una de las variables determinantes de este tipo de gasto. Con los datos suministrados por el INE en 2004, obtenemos un indicador que señala como principales demandantes de gasto en este servicio a Cataluña (15,89%), Andalucía (15,53%) y Madrid (11,62%).

Cuadro 25. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ≥ 65 AÑOS

	Pob. ≥ 65 años	Indicador
Andalucía	1.106.591	15,53%
Aragón	258.855	3,63%
Asturias	231.917	3,25%
Baleares	130.779	1,83%
Canarias	223.201	3,13%
Cantabria	103.269	1,45%
Castilla y León	556.905	7,81%
Castilla-La Mancha	351.750	4,94%
Cataluña	1.132.331	15,89%
C. Valenciana	709.267	9,95%
Extremadura	202.665	2,84%
Galicia	572.830	8,04%
Madrid	828.473	11,62%
Murcia	178.739	2,51%
Navarra	102.050	1,43%
País Vasco	382.798	5,37%
La Rioja	54.696	0,77%
TOTAL	7.127.116	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir del INE (2004)

En segundo lugar, introducimos como alternativa para la estimación de la necesidad de gasto relativa de los servicios sociales a aquellas personas con edades comprendidas entre los 6 o más años de edad que tengan discapacidad para alguna de las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria, en todos los grados de severidad⁶.

Como consecuencia, obtenemos un nuevo orden. En concreto, Andalucía (21,97%) pasaría a encabezar la lista de las CC.AA. más necesitadas en esta función, seguida de lejos de Cataluña (15,76%). Este indicador también perjudicaría a Madrid (8,87%), que se vería desbancada del tercer puesto por la Comunidad Valenciana (9,63%).

Cuadro 26. INDICADOR DE NECESIDAD: PERSONAS CON DISCAPACIDAD

	Total	Indicador
Andalucía	500.368	21,97%
Aragón	47.895	2,10%
Asturias	66.438	2,92%
Baleares	40.919	1,80%
Canarias	69.775	3,06%
Cantabria	32.394	1,42%
Castilla y León	163.763	7,19%
Castilla-La Mancha	113.657	4,99%
Cataluña	358.837	15,76%
C. Valenciana	219.351	9,63%
Extremadura	68.829	3,02%
Galicia	192.779	8,47%
Madrid	201.941	8,87%
Murcia	77.022	3,38%
Navarra	26.810	1,18%
País Vasco	85.899	3,77%
La Rioja	10.513	0,46%
TOTAL	2.277.190	100%

Fuente: elaboración propia con los datos de la Encuesta sobre discapacitados, deficiencias y estado de salud de 1999

Si estimamos relevantes las dos variables utilizadas anteriormente para esta función, un último indicador podría ser confeccionado combinando ambas. Las ponderaciones otorgadas serían el 75% para la población mayor o igual a 65 años y 25% para las personas discapacitadas (cuadro 27). El indicador obtenido sigue dando un lugar preferente a Andalucía (17,14%), aunque disminuye notablemente su porcentaje de importancia respecto al indicador basado en la población discapacitada (21,97%). No obstante, como se desprende de la información contenida en el cuadro 25, el resultado es más favorable al alcanzado con la utilización única de la población mayor o igual a 65 años.

Cuadro 27. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ≥ 65 AÑOS Y DISCAPACITADOS

	Pob. ≥ 65 años (75%)	Discapacitados (25%)	Indicador
Andalucía	15,53%	21,97%	17,14%
Aragón	3,63%	2,10%	3,25%
Asturias	3,25%	2,92%	3,17%
Baleares	1,83%	1,80%	1,83%
Canarias	3,13%	3,06%	3,11%
Cantabria	1,45%	1,42%	1,44%
Castilla y León	7,81%	7,19%	7,66%
Castilla-La Mancha	4,94%	4,99%	4,95%
Cataluña	15,89%	15,76%	15,86%
C. Valenciana	9,95%	9,63%	9,87%
Extremadura	2,84%	3,02%	2,89%
Galicia	8,04%	8,47%	8,14%
Madrid	11,62%	8,87%	10,94%
Murcia	2,51%	3,38%	2,73%
Navarra	1,43%	1,18%	1,37%
País Vasco	5,37%	3,77%	4,97%
La Rioja	0,77%	0,46%	0,69%

Fuente: elaboración propia

En esta función, a diferencia de los casos anteriores, la consideración de un indicador u otro sí implica diferencias sustanciales en la estimación de las necesidades relativas de gasto. De hecho, Andalucía se veía relevada de la primera posición, ocupada hasta ahora en cada uno de los indicadores considerados en cada una de las funciones de gasto.

ÍNDICE DE NECESIDAD DE GASTO GLOBAL

Finalmente, una vez calculados diversos indicadores relativos a los servicios considerados, se elabora, en este apartado, un índice global de necesidades de gasto. Este índice se construye a partir de la suma ponderada de una determinada selección de los anteriores indicadores. La ponderación otorgada a cada uno de los servicios es la importancia de cada servicio en el presupuesto total consolidado de las CC.AA. en el año 2004 (cuadro 13). El resto de servicios se pondera por la diferencia entre las participaciones de las funciones consideradas y el total.

El primer escenario considerado elige como indicador correspondiente a la sanidad el relativo a las variables del último modelo de financiación autonómica actualizadas al año 2004. En el caso de la educación, se escoge la población entre 5 y 24 años, y, para los servicios sociales, se utiliza la población mayor de 65 años. Finalmente, como variable residual que aglutina el resto de servicios y para todos los escenarios que consideraremos, se selecciona la población (cuadro 28).

Cuadro 28. ÍNDICE ESCENARIO 1 (SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. EN EDAD ESCOLAR; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	20,71%	15,53%	17,86%	18,02%
Aragón	3,03%	2,57%	3,63%	2,90%	2,93%
Asturias	2,70%	2,04%	3,25%	2,49%	2,53%
Baleares	2,24%	2,26%	1,83%	2,22%	2,20%
Canarias	4,51%	4,89%	3,13%	4,45%	4,46%
Cantabria	1,33%	1,18%	1,45%	1,29%	1,29%
Castilla y León	6,17%	5,15%	7,81%	5,79%	5,95%
Castilla-La Mancha	4,43%	4,57%	4,94%	4,29%	4,46%
Cataluña	16,05%	14,72%	15,89%	15,82%	15,66%
C. Valenciana	10,48%	10,57%	9,95%	10,55%	10,48%
Extremadura	2,54%	2,78%	2,84%	2,50%	2,61%
Galicia	6,74%	5,81%	8,04%	6,39%	6,52%
Madrid	12,70%	13,26%	11,62%	13,48%	13,00%
Murcia	2,84%	3,44%	2,51%	3,01%	3,00%
Navarra	1,39%	1,25%	1,43%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,09%	4,18%	5,37%	4,91%	4,85%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,77%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

El segundo escenario plantea como alternativa la utilización, en el caso de la educación, de los alumnos matriculados en centros públicos. Se utiliza como indicador sanitario las variables actualizadas del último modelo de financiación y para los servicios sociales, la población mayor de 65 años.

Cuadro 29. ÍNDICE ESCENARIO 2 (SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: ALUMNOS MATRICULADOS; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	20,89%	15,53%	17,86%	18,06%
Aragón	3,03%	2,64%	3,63%	2,90%	2,95%
Asturias	2,70%	2,00%	3,25%	2,49%	2,52%
Baleares	2,24%	1,85%	1,83%	2,22%	2,11%
Canarias	4,51%	5,45%	3,13%	4,45%	4,59%
Cantabria	1,33%	1,07%	1,45%	1,29%	1,27%
Castilla y León	6,17%	5,36%	7,81%	5,79%	6,00%
Castilla-La Mancha	4,43%	5,05%	4,94%	4,29%	4,57%
Cataluña	16,05%	13,55%	15,89%	15,82%	15,39%
C. Valenciana	10,48%	10,32%	9,95%	10,55%	10,42%
Extremadura	2,54%	2,93%	2,84%	2,50%	2,64%
Galicia	6,74%	5,95%	8,04%	6,39%	6,56%
Madrid	12,70%	12,18%	11,62%	13,48%	12,75%
Murcia	2,84%	3,60%	2,51%	3,01%	3,04%
Navarra	1,39%	1,52%	1,43%	1,36%	1,41%
País Vasco	5,09%	4,81%	5,37%	4,91%	4,99%
La Rioja	0,70%	0,83%	0,77%	0,68%	0,73%

Fuente: elaboración propia

El tercer escenario utiliza como indicador correspondiente a la sanidad la población protegida, la población mayor de 75 años y la población menor de 4 años. En el caso de la educación, se parte de la población entre 5 y 24 años. Para los servicios sociales, el indicador correspondiente es el compuesto por la población mayor de 65 años y población con grado de dependencia.

Cuadro 30. ÍNDICE ESCENARIO 3 (SANIDAD: POB. PROTEGIDA, POB. ≥ 75 AÑOS, POB. ≤ 4 AÑOS; EDUCACIÓN: POB. EN EDAD ESCOLAR; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS, POB. CON GRADO DE DEPENDENCIA)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,51%	20,71%	17,14%	17,86%	18,33%
Aragón	2,97%	2,57%	3,25%	2,90%	2,88%
Asturias	2,54%	2,04%	3,17%	2,49%	2,47%
Baleares	2,22%	2,26%	1,83%	2,22%	2,19%
Canarias	4,27%	4,89%	3,11%	4,45%	4,37%
Cantabria	1,31%	1,18%	1,44%	1,29%	1,28%
Castilla y León	5,87%	5,15%	7,66%	5,79%	5,84%
Castilla-La Mancha	4,40%	4,57%	4,95%	4,29%	4,45%
Cataluña	16,33%	14,72%	15,86%	15,82%	15,75%
C. Valenciana	10,57%	10,57%	9,87%	10,55%	10,50%
Extremadura	2,49%	2,78%	2,89%	2,50%	2,60%
Galicia	6,41%	5,81%	8,14%	6,39%	6,42%
Madrid	12,96%	13,26%	10,94%	13,48%	13,03%
Murcia	3,00%	3,44%	2,73%	3,01%	3,08%
Navarra	1,42%	1,25%	1,37%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,02%	4,18%	4,97%	4,91%	4,79%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

El cuarto escenario utiliza como indicador de sanidad la población protegida y la población mayor de 75 años. En el caso de la educación, se opta por los alumnos matriculados en centros públicos. Para los servicios sociales, la variable escogida es la población con grado de dependencia.

**Cuadro 31. ÍNDICE ESCENARIO 4
(SANIDAD: POB. PROTEGIDA, POB. ≥ 75 AÑOS; EDUCACIÓN: ALUMNOS
MATRICULADOS; S. SOCIALES: POB. CON GRADO DE DEPENDENCIA)**

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	16,86%	20,89%	21,97%	17,86%	18,56%
Aragón	3,12%	2,64%	2,10%	2,90%	2,85%
Asturias	2,77%	2,00%	2,92%	2,49%	2,51%
Baleares	2,14%	1,85%	1,80%	2,22%	2,07%
Canarias	4,03%	5,45%	3,06%	4,45%	4,41%
Cantabria	1,36%	1,07%	1,42%	1,29%	1,27%
Castilla y León	6,41%	5,36%	7,19%	5,79%	6,03%
Castilla-La Mancha	4,51%	5,05%	4,99%	4,29%	4,60%
Cataluña	16,19%	13,55%	15,76%	15,82%	15,43%
C. Valenciana	10,44%	10,32%	9,63%	10,55%	10,38%
Extremadura	2,55%	2,93%	3,02%	2,50%	2,66%
Galicia	6,84%	5,95%	8,47%	6,39%	6,63%
Madrid	12,71%	12,18%	8,87%	13,48%	12,51%
Murcia	2,82%	3,60%	3,38%	3,01%	3,11%
Navarra	1,43%	1,52%	1,18%	1,36%	1,40%
País Vasco	5,09%	4,81%	3,77%	4,91%	4,85%
La Rioja	0,72%	0,83%	0,46%	0,68%	0,71%

Fuente: elaboración propia

Los escenarios quinto y sexto utilizan como indicador correspondiente a la sanidad las variables del último modelo de financiación autonómica actualizadas al año 2004. En el caso de los servicios sociales, en el quinto escenario se emplea la población mayor de 65 años (cuadro 32) y, en el sexto, el indicador compuesto de población mayor de 65 años y población con grado de dependencia (cuadro 33). La novedad introducida en el cálculo de estos dos nuevos índices globales radica en la utilización de la población entre 0 y 25 años como indicador relativo de necesidad de la función educación.

Cuadro 32. ÍNDICE ESCENARIO 5 (SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 Y 25 AÑOS; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	20,45%	15,53%	17,86%	17,96%
Aragón	3,03%	2,56%	3,63%	2,90%	2,93%
Asturias	2,70%	1,99%	3,25%	2,49%	2,52%
Baleares	2,24%	2,29%	1,83%	2,22%	2,21%
Canarias	4,51%	4,86%	3,13%	4,45%	4,45%
Cantabria	1,33%	1,17%	1,45%	1,29%	1,29%
Castilla y León	6,17%	5,02%	7,81%	5,79%	5,92%
Castilla-La Mancha	4,43%	4,48%	4,94%	4,29%	4,44%
Cataluña	16,05%	15,05%	15,89%	15,82%	15,73%
C. Valenciana	10,48%	10,62%	9,95%	10,55%	10,49%
Extremadura	2,54%	2,69%	2,84%	2,50%	2,59%
Galicia	6,74%	5,65%	8,04%	6,39%	6,49%
Madrid	12,70%	13,56%	11,62%	13,48%	13,07%
Murcia	2,84%	3,47%	2,51%	3,01%	3,01%
Navarra	1,39%	1,27%	1,43%	1,36%	1,36%
País Vasco	5,09%	4,23%	5,37%	4,91%	4,86%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,77%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

Cuadro 33. ÍNDICE ESCENARIO 6 (SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 Y 25 AÑOS; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS, POB. CON GRADO DE DEPENDENCIA)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	20,45%	17,14%	17,86%	18,10%
Aragón	3,03%	2,56%	3,25%	2,90%	2,90%
Asturias	2,70%	1,99%	3,17%	2,49%	2,51%
Baleares	2,24%	2,29%	1,83%	2,22%	2,21%
Canarias	4,51%	4,86%	3,11%	4,45%	4,45%
Cantabria	1,33%	1,17%	1,44%	1,29%	1,29%
Castilla y León	6,17%	5,02%	7,66%	5,79%	5,91%
Castilla-La Mancha	4,43%	4,48%	4,95%	4,29%	4,44%
Cataluña	16,05%	15,05%	15,86%	15,82%	15,73%
C. Valenciana	10,48%	10,62%	9,87%	10,55%	10,48%
Extremadura	2,54%	2,69%	2,89%	2,50%	2,59%
Galicia	6,74%	5,65%	8,14%	6,39%	6,50%
Madrid	12,70%	13,56%	10,94%	13,48%	13,01%
Murcia	2,84%	3,47%	2,73%	3,01%	3,03%
Navarra	1,39%	1,27%	1,37%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,09%	4,23%	4,97%	4,91%	4,82%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

En estos dos últimos escenarios, se mantiene el orden de las CC.AA. con mayor índice de necesidad (Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana). Asimismo se cumple que, entre los dos supuestos, el más favorecedor para Andalucía es el sexto, que incluye el indicador compuesto para los servicios sociales.

El último escenario analizado utiliza para la sanidad el indicador relativo a las variables actualizadas del modelo de financiación y para los servicios sociales el indicador compuesto por la población mayor de 65 años y la población con grado de dependencia. A diferencia de escenarios anteriores, se toma como indicador en educación la población entre 0 y 16 años. Es decir, limitaría la estimación de necesidades de gasto en educación a la enseñanza obligatoria y gratuita.

Cuadro 34. ÍNDICE ESCENARIO 7
(SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 Y 16 AÑOS; S. SOCIALES
POB. ≥ 65 AÑOS, POB. CON GRADO DE DEPENDENCIA)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	19,90%	17,14%	17,86%	17,98%
Aragón	3,03%	2,59%	3,25%	2,90%	2,91%
Asturias	2,70%	1,81%	3,17%	2,49%	2,47%
Baleares	2,24%	2,40%	1,83%	2,22%	2,23%
Canarias	4,51%	4,98%	3,11%	4,45%	4,48%
Cantabria	1,33%	1,11%	1,44%	1,29%	1,27%
Castilla y León	6,17%	4,85%	7,66%	5,79%	5,87%
Castilla-La Mancha	4,43%	4,69%	4,95%	4,29%	4,49%
Cataluña	16,05%	15,42%	15,86%	15,82%	15,81%
C. Valenciana	10,48%	10,73%	9,87%	10,55%	10,51%
Extremadura	2,54%	2,79%	2,89%	2,50%	2,61%
Galicia	6,74%	5,28%	8,14%	6,39%	6,41%
Madrid	12,70%	13,76%	10,94%	13,48%	13,05%
Murcia	2,84%	3,60%	2,73%	3,01%	3,06%
Navarra	1,39%	1,32%	1,37%	1,36%	1,36%
País Vasco	5,09%	4,17%	4,97%	4,91%	4,81%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

Como se desprende de los resultados obtenidos en todos los escenarios contemplados y reflejados en el *ranking* del cuadro 35, Andalucía es la C.A. con mayor indicador de necesidad relativo de gasto, seguida de Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana. El orden contemplado en todos los escenarios es el mismo, a excepción de dos CC.AA. que alternan sus posiciones: Canarias y Castilla-La Mancha. Asimismo, comparando los resultados de la clasificación de los índices globales con uno basado solamente en la población, detectamos que las posiciones relativas de las CC.AA. no experimentan variación alguna. Por ello, reafirmamos la idoneidad de la población como indicador relativo de las necesidades de gasto debido a su simplicidad y su validez.

Cuadro 35. RANKING DE LAS CC.AA. EN LOS DISTINTOS ESCENARIOS Y EN LA POBLACIÓN

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6	Escenario 7	Población
Andalucía	1	1	1	1	1	1	1	1
Aragón	11	11	11	11	11	11	11	11
Asturias	13	13	13	13	13	13	13	13
Baleares	14	14	14	14	14	14	14	14
Canarias	9	8	9	9	8	8	9	8
Cantabria	16	16	16	16	16	16	16	16
Castilla y León	6	6	6	6	6	6	6	6
Castilla-La Mancha	8	9	8	8	9	9	8	9
Cataluña	2	2	2	2	2	2	2	2
C. Valenciana	4	4	4	4	4	4	4	4
Extremadura	12	12	12	12	12	12	12	12
Galicia	5	5	5	5	5	5	5	5
Madrid	3	3	3	3	3	3	3	3
Murcia	10	10	10	10	10	10	10	10
Navarra	15	15	15	15	15	15	15	15
País Vasco	7	7	7	7	7	7	7	7
La Rioja	17	17	17	17	17	17	17	17

Fuente: elaboración propia

RESUMEN Y CONCLUSIONES FINALES

El presente trabajo estudia los métodos y los indicadores más relevantes de las necesidades de gasto para tres servicios: sanidad, educación y servicios sociales.

En primer lugar, se estudian los principales problemas que plantea la financiación actual de las CC.AA. y se exponen dos propuestas de reforma del sistema: incrementar la autonomía y la responsabilidad financiera, reclamando la creación de espacios fiscales propios, y garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos. En este sentido, se propone como fórmula más adecuada en términos de simplicidad, para la estimación de las necesidades de gasto, la igualdad de recursos por habitante o la toma de consideración de la estructura demográfica de la población, teniendo en cuenta los patrones de gasto en cada uno de los servicios por grupos de edad y el peso de cada partida en el gasto autonómico total.

En segundo lugar, se analizan los aspectos generales y teóricos relacionados con las necesidades de gasto. Para ello se analizan las aportaciones metodológicas realizadas por Bosch y Escribano, Castells y Solé, López Casasnovas y el *Libro blanco de financiación autonómica*. La comparación de la clasificación de las CC.AA. derivada de estos estudios y el *ranking* poblacional, correspondiente a los años a los cuales están referidos dichos trabajos, muestra que existe una correspondencia casi total entre ambas ordenaciones. La población se muestra, por lo tanto, como un indicador más que apropiado para la cuantificación de las necesidades de gasto.

En tercer lugar, se repasa la medición de estas necesidades en los sistemas de financiación autonómica aplicados en nuestro país. En los modelos anteriores al vigente en la actualidad no existía una estimación precisa de las necesidades de gasto, y las mismas se hacían corresponder con el coste efectivo de los servicios. En el modelo actual se determinaron las necesidades de gasto en el momento de la definición del mismo, tomando como base el año 1999. En esta determinación se aplicaron una serie de variables socio-económicas para las que no se ha previsto mecanismo alguno de actualización, lo que supone una deficiencia del sistema y un argumento esgrimido por las CC.AA. para la revisión del mismo.

Por último, se aporta una estimación de las necesidades de gasto para las tres funciones más representativas del presupuesto público. Una vez estimados los índices más significativos para cada función de gasto, se construyen indicadores sintéticos en siete escenarios distintos. El orden en cuanto a las necesidades de gasto producido en estos escenarios refleja que no existen importantes alteraciones respecto a la clasificación de las CC.AA. atendiendo estrictamente a la población. También es importante destacar que la C.A. andaluza se posiciona en primer lugar en cuanto a necesidades de gastos, seguida de Cataluña y Madrid en todos los escenarios considerados.

De cara al futuro, desde Andalucía se propone que se individualice un bloque de financiación dedicada a las competencias de educación, cuyo gasto viene a suponer, aproximadamente, la mitad de lo incluido en las competencias comunes, y que la necesidad de financiación de este bloque se calcule, para cada C.A., de acuerdo con el peso que la misma tenga en la población en edad escolar, que es, sin lugar a dudas, la determinante básica del gasto en estas competencias. De este modo, se llegaría a proceder de forma simétrica en los dos servicios autonómicos esenciales, que son la sanidad y la educación.

Para las competencias sanitarias, se considera razonable mantener las variables de reparto asociadas a la población protegida, los especiales consumos que realizan las personas mayores e incluso la insularidad. Pero entendemos, también, que otros factores determinan muy directamente el gasto sanitario y deben tenerse en cuenta, como son la población menor de 4 años y el estado de salud de la población, que puede aproximarse a través de la mortalidad estandarizada por edad.

En cuanto a los servicios sociales, los nuevos derechos que se reconocen a todos los ciudadanos en materia de dependencia, cuya gestión han de asumir en una proporción fundamental las CC.AA., suponen un cambio muy importante sobre la situación precedente, por lo que el bloque destinado al cálculo de las necesidades de financiación en servicios sociales deberá aumentar sus dotaciones totales y establecer nuevas normas homogéneas de necesidad, tomando en consideración no sólo la población mayor sino también la población dependiente y la renta relativa de cada C.A., en la medida que se corresponda con el peso previsto para el copago en su financiación.

Notas

- 1 Este método permite separar un número elevado de variables estadísticas en grupos diferentes formados por variables altamente correlacionadas denominados "factores o componentes principales" y determinar la importancia relativa de cada variable.
- 2 Para determinar el peso de cada servicio sobre el total del gasto se utilizaron los presupuestos estatales puesto que en el momento de la realización del estudio no estaban disponibles los presupuestos autonómicos.
- 3 En un escenario alternativo, se utilizan las estancias hospitalarias en lugar de las altas, al entenderla como una variable más adecuada.
- 4 Se establecieron dos fórmulas de asignación de recursos: una de aplicación para las CC.AA. con competencias comunes y otra para determinar la cantidad adicional de recursos a distribuir entre las CC.AA. con competencias en educación.
- 5 Para un análisis detallado de las reglas de modulación aplicables en el nuevo modelo, consultar Molina (2004).
- 6 Los datos proceden de de la Encuesta sobre discapacitados, deficiencias y estado de salud de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E. y Craig, J. (1995): "Transferencias intergubernamentales: Política e implementación", *Hacienda Pública Española*, 133, pp. 187-212.
- Aznar, A. y López Laborda, J. (1994): "Una metodología para la determinación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Trabajo*, 11, Instituto de Estudios Fiscales.
- Biehl, D. (1986): "El sistema alemán de federalismo fiscal o finanzausgleich. Aspectos teóricos y empíricos", en Ruíz Huerta, J. y Muñoz de Bustillo, R. (eds.), pp. 95-128.
- Biehl, D. (1994): "Fiscal Federalism in Germany", en Mullins, A. y Saunders, C. (eds.), pp. 152-193.
- Bosch, A. y Escribano, C. (1988): "Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas", en VV.AA. (1988), pp. 209-269.
- Castells, A. y Solé Ollé, A. (s. d.): "Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica", mimeo, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Castells, A. y Solé Ollé, A. (2000): "Estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica", mimeo.
- Castells, A., Montolio, D. y Solé, A. (2005): "Cuantificación de las necesidades de gasto de las CC.AA. en infraestructuras", Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Commonwealth Grants Commission (1999): *Report on General Revenue Grant Relativities 1999*, 3 vols., Canberra.
- Craig, J. (1997): "Australia", en Ahmad, E. (ed.) (1997), pp. 175-200.
- Gimenez, A. (2003): *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2ª edición.
- Herrero, C. y Villar, A. (1991): "Principios para la distribución del gasto entre las comunidades", La financiación de las Comunidades Autónomas, monografía A-1, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Junta de Andalucía (2006): "Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta desde Andalucía", mimeo.
- López Casasnovas, G. (1999): "La capitación en la financiación territorial de los servicios públicos transferidos: el caso de la sanidad y de la educación", *Estudios sobre la Economía Española*, 51, FEDEA.
- López Casasnovas, G., Corona, J. F. y Figueres, J. (1992): "Estudio del sistema de financiación autonómico de la salud", *Fulls Economics-Llibres*, 3, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Generalitat de Catalunya.
- López Laborda, J. (1991): *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, monografía 95, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- López Laborda, J. y Rodrigo Saucó, F. (2000): *La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada*, Investigaciones, Instituto de Estudios Fiscales.

- Mas, M. y Pérez, F. (1991): "Sistemas de distribución de la financiación: experiencias y propuestas alternativas", La financiación de las Comunidades Autónomas, monografía A-3, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Mathews, R. L. (1986): "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá y Estados Unidos", en Ruiz Huerta, J. y Muñoz de Bustillo, R. (eds.), pp. 53-93.
- Molina, C. (2004): *Análisis del proceso de descentralización de la asistencia sanitaria a las CC.AA. de Régimen Común: implicaciones del nuevo modelo de financiación autonómica*, Investigaciones 6/04, Instituto de Estudios Fiscales.
- Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J. V. y Solé Vilanova, J. (1995): "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas", Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Mullins, A. y Saunders, Ch. (eds.) (1994): *Economic Union in Federal Systems*, Melbourne: The Federation Press.
- Rico, A. (1996): "Aspectos redistributivos de la financiación sanitaria regional", en VV.AA. (1996), pp. 291-359.
- Ruiz Huerta, J. y Muñoz de Bustillo, R. (eds.) (1986): *Estado federal-estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, Salamanca: Diputación de Salamanca.
- Sánchez Maldonado, J. (1992): "La propuesta andaluza de reforma de la financiación territorial de la sanidad", en *Seminario sobre la distribución entre las comunidades autónomas de los recursos públicos de la sanidad: Barcelona, 13 de mayo de 1992*, Quaderns de Treball, 37, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- Sánchez Maldonado, J. (1993): "La financiación de las transferencias sanitarias: situación actual y propuestas de reforma". Comunicación presentada a las Jornadas sobre haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal, Santiago de Compostela.
- Sánchez Maldonado, J., Gómez Sala, J. S., Sánchez Tejada, A. M. y Ruiz Galacho, D. (1999): "Metodología para la elaboración de indicadores de asignación espacial del gasto sanitario", Instituto de Estadística de Andalucía.
- Spiekermann, B. (1995): "Administración fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los Länder", en VV.AA. (1995), pp. 51-88.
- Utrilla, A. (2005): "De la financiación de las competencias descentralizadas a la articulación de un sistema estable en un marco descentralizado", mimeo, Instituto de Estudios Fiscales.
- VV.AA. (1988): *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- VV.AA. (1995): *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, Quaderns de Treball, 46, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- VV.AA. (1996): *Las políticas redistributivas. II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid: Fundación Argentaria-Visor.