



FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DEL GASTO SOCIAL

CRONICIDAD Y DESIGUALDADES

David Cantarero Prieto y Marta Pascual Sáez
Universidad de Cantabria

Resumen

El sistema actual de financiación autonómica no proporciona suficiencia financiera en muchas regiones a fin de garantizar su nivel de gasto social. En base a lo anterior, y de cara a su reforma, el presente trabajo analiza su cobertura así como los factores que influyen en dicha problemática.

Precisamente, aunque el sistema actual introdujo nuevas variables (para determinar necesidades de gasto sanitario y educativo y ajustarlas anualmente) pensamos que se puede avanzar más investigando el efecto que otros parámetros puedan tener sobre el monto total de financiación y su reparto.

Dado que hay margen de mejora en el sistema, una mejor evaluación del gasto autonómico contribuirá a diseñar óptimamente sus necesidades y suficiencia financiera. Esto supone que en educación se precisa no sólo de nuevos fondos para mejorar su calidad sino también fomentar la capacidad crítica de los alumnos para reforzar su capacidad adaptativa ante la actual revolución digital.

Y respecto a sanidad, es de esperar que el envejecimiento de la población, cronicidades y desigualdades provoquen que el gasto sanitario aumente lo que exigirá nuevos fondos y vincular el gasto sanitario a la eficiencia, nueva gobernanza y tratamientos coste-efectivos.

Abstract

The current financing system does not provide enough funding in regions to guarantee their social expenditure. Based on its reforms, this paper analyses its coverage and determinants that influence this issue.

Indeed, although the current system introduced new variables (to determine health and education spending needs and adjusted annually) we think that it can go further to investigate the effect of other parameters may have on the total amount of funding and distribution.

Since there is fiscal room for improvements in the system, a better assessment of regional expenditure will contribute to design their needs and financial sufficiency. This assumes that education is required not only new funds to improve their quality but also promote critical capacity of students to enhance their adaptive capacity to digital revolution.

And with regard to health, it is expected that the population aging, chronic diseases and inequalities causing health expenditure to increase which will require new funds and link health efficiency, new governance and cost-effective treatments.

1. Introducción

La insatisfacción crónica de muchas regiones con la cuantía final que les ha venido correspondiendo en el sistema de financiación autonómica ha hecho que en muchas de ellas siga existiendo un fuerte desequilibrio vertical entre sus propias competencias y las existentes a nivel estatal, así como que siga estando más avanzada la descentralización por la parte del gasto que por la de los ingresos (Bassols *et al.*, 2009; Zabalza y López Laborda, 2010; Cantarero *et al.*, 2015; López Laborda y Zabalza, 2015; De la Fuente, 2009, 2010, 2015a, b y c y 2016a y b). Esta circunstancia es lo que comúnmente viene entendiéndose como descentralización asimétrica y suele ser fuente de desigualdades.

En este mismo sentido, el reparto inicial de recursos entre CCAA (comunidades autónomas) se ha venido haciendo sin que ningún mecanismo asegurase que el equilibrio entre necesidades de gasto y financiación se mantuviese en el tiempo. Precisamente, es la falta de actualización periódica de los recursos asignados a las CCAA según cómo evolucionasen sus necesidades de gasto y demografía uno de los motivos habitualmente esgrimidos para justificar una próxima revisión del sistema de financiación (Zubiri, 2009).

Asimismo, nuestro país se caracteriza por experimentar desde hace años un proceso de ‘envejecimiento del envejecimiento’ demográfico que podríamos identificar con una ‘involución poblacional’ por la cual ha aumentado considerablemente el número de personas dependientes por cada persona en edad de trabajar. Todo ello impacta en nuestra capacidad de financiación de los gastos de tipo social, a los cuales están ligados, además de que nuestro elevado déficit público y ‘lenta devolución’ de nuestra deuda pública en las próximas décadas se hará entre un menor número de contribuyentes.

Y es que podemos entender que, en líneas generales, según tanto las definiciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) como del sistema SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) de la Unión Europea, los gastos sociales incluyen las transferencias colectivas orientadas a garantizar unos niveles mínimos de protección pública ante determinadas situaciones de riesgo o necesidad previamente fijadas, como la enfermedad o el desempleo, y la provisión de determinados bienes y servicios públicos, como la sanidad.

Traducido a nuestro planteamiento en este artículo y dejando a un lado a pensiones y protección al desempleo como competencias del Estado vamos a concentrarnos en el análisis en la sanidad, educación y protección social como competencias autonómicas denominadas *servicios públicos fundamentales* (SPF) y de ahí el mayor impacto sobre ellas del envejecimiento demográfico y cronicidad (Pérez-García *et al.*; Fundación BBVA e IVIE, 2015; Conde Ruiz *et al.*, 2016) dado que el sistema pretendía atender a las necesidades de gasto de la población real, así como a sus características diferenciales.

En este marco, el objetivo de este trabajo es ofrecer una visión general de la financiación relativa al gasto de tipo social autonómico, incorporando así los datos más relevantes contenidos en las últimas liquidaciones. A continuación, se plantean algunos problemas del modelo, así como aquellos inherentes al ajuste a las necesidades de gasto y posibles soluciones mientras que en el último apartado se resumen los resultados obtenidos.

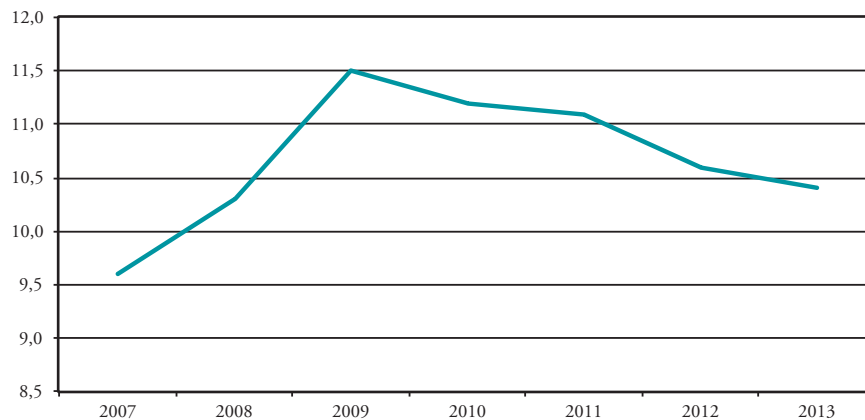
2. Evolución del gasto social (educación, sanidad y protección social)

En este apartado mostramos de manera somera los gastos de tipo social en el período 2007-2013 a partir del correspondiente desglose de gasto por funciones. Para ello, se tiene en cuenta que el año base del sistema de financiación fue 2007 en un marco donde estaban finalizadas las transferencias a las CCAA de las competencias en los gastos sociales antes mencionados.

Así, según puede observarse en el Gráfico 1 a partir de datos de la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) y Eurostat según el Sistema Europeo de Cuentas-SEC (y no teniendo en cuenta el gasto de transferencias entre Administraciones públicas) el mayor volumen de gasto social se alcanzó en el año 2009 (11,5 % del PIB) habiendo disminuido a partir de ahí.

Probablemente, la explicación viene dada por los recortes realizados por el proceso de consolidación presupuestaria ulterior, si bien en 2013 se situaba en el 10,4 % del PIB superior al 9,6 % registrado en 2007 (año base del sistema de financiación autonómica).

Gráfico 1. Evolución de los gastos autonómicos de tipo social en porcentaje del PIB (2007-2013)



Fuente: IGAE y Eurostat según el Sistema Europeo de Cuentas-SEC. Elaboración propia.

La cuestión es que tal y como señalan Conde Ruiz *et al.* (2016) y Fundación BBVA e IVIE (2015) podemos efectuar un ejercicio de comparación por CCAA en base a la territorialización del gasto de tipo social a fin de asignarle a cada CCAA de referencia en el año base del modelo de financiación (2007), el año de aplicación efectiva (2009) y el último año de liquidación (2013). Así, en primer lugar, la distribución del gasto en educación en términos reales per cápita, ofrecida por las Tablas 1, 2 y 3, revela importantes diferencias de nivel entre las regiones.

Dicha evolución del gasto por habitante muestra como Asturias, Cantabria y Extremadura Navarra son las CCAA con mayores niveles de gasto en educación per cápita, mientras que Cataluña, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Islas Baleares y Madrid presentan los niveles más bajos si nos centramos específicamente en el año 2013.

Asimismo, también se muestra la evolución del gasto público en sanidad en esos mismos años en términos per cápita reales siendo superior al gasto en educación por persona en todas las CCAA. Además, de la misma manera que sucede con educación, el gasto público sanitario per cápita presenta una evolución decreciente si comparamos el año 2013 con 2007 a raíz de los procesos de consolidación fiscal desarrollados en estos últimos años. Esta evolución del gasto por habitante muestra como Asturias, Cantabria, Galicia, La Rioja, Murcia, Aragón, Extremadura y Castilla y León son las CCAA con mayores niveles de gasto en sanidad per cápita, mientras que Andalucía o Islas Baleares presentan los niveles más bajos si analizamos el año 2013. En todo caso, a la vista de los correspondientes índices de dispersión, las diferencias en gasto per cápita en sanidad entre CCAA son menores que en educación aunque el rango de diferencia entre valores es también notable.

Cabe pues afirmar, a la vista de los casos de CCAA situadas por encima y por debajo de la media, que existen regiones ricas que gastan menos que la media y otras relativamente mucho más pobres en las que se gasta más. Así pues, no es únicamente el nivel de renta de la CCAA el causante principal de las diferencias sino otros factores como, entre otros, la propia configuración del modelo de financiación autonómica o el impacto económico del gasto que originan pacientes con enfermedades crónicas que residen en cada CCAA. Y es que el 80 % del gasto sanitario en nuestro país se dedica a atender enfermedades crónicas como cardiovasculares, diabetes, cáncer, dolencias psiquiátricas, pulmonares, etc. Además, la mitad de la población sufre al menos una enfermedad crónica mientras que una vez pasados los 65 años, tienen de media cuatro enfermedades de ese tipo (Informe SEDISA; 2015; Cantarero y Oliva, 2016; López Casasnovas y López-Valcárcel, 2016).

Tabla 1. Indicadores de gasto social por comunidades autónomas (2007)

Concepto	Educación (a)		Sanidad (b)		Protección social (c)		Gasto social = (a)+(b)+c)	
	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100
Cataluña	1.102,26	105,32	1.523,96	95,62	3.681,13	108,41	6.307,35	104,49
Galicia	1.052,41	100,56	1.526,88	95,80	3.662,43	107,86	6.241,72	103,41
Andalucía	1.033,62	98,76	1.349,29	84,66	3.250,12	95,71	5.633,03	93,32
Asturias	1.054,22	100,73	1.645,23	103,23	4.888,86	143,97	7.588,31	125,72
Cantabria	1.086,03	103,77	1.817,80	114,05	3.792,51	111,69	6.696,34	110,94
La Rioja	998,30	95,39	2.130,06	133,65	3.302,42	97,25	6.430,78	106,54
Reg. de Murcia	1.098,03	104,92	1.533,99	96,25	2.730,42	80,41	5.362,44	88,84
Com. Valenciana	1.047,66	100,10	1.422,79	89,27	2.945,69	86,75	5.416,14	89,73
Aragón	1.015,13	96,99	1.636,82	102,70	3.502,31	103,14	6.154,26	101,96
Castilla-La Mancha	1.081,50	103,34	1.551,29	97,33	3.027,34	89,15	5.660,13	93,77
Islas Canarias	1.061,02	101,38	1.596,40	100,16	2.960,22	87,18	5.617,64	93,07
Extremadura	1.087,43	103,90	1.724,41	108,19	3.333,24	98,16	6.145,08	101,81
Islas Baleares	928,64	88,73	1.472,74	92,40	3.046,32	89,71	5.447,70	90,25
Madrid	1.003,07	95,84	1.468,62	92,15	3.167,06	93,27	5.638,75	93,42
Castilla y León	1.049,38	100,27	1.506,90	94,55	3.645,31	107,35	6.201,59	102,74
Promedio	1.046,58	100,00	1.593,81	100,00	3.395,69	100,00	6.036,08	100,00
Desv. típica	43,15		176,95		486,82		558,53	
Coef. var.	0,04		0,11		0,14		0,09	

* Los gastos per cápita están considerados en términos constantes de 2013.

Fuente: IGAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y BBVA e IVIE. Elaboración propia.

Tabla 2. Indicadores de gasto social por comunidades autónomas (2009)

Concepto	Educación (a)		Sanidad (b)		Protección social (c)		Gasto social = (a)+(b)+c)	
	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100
Cataluña	1.203,40	105,86	1.726,54	98,06	4.484,74	111,32	7.414,68	107,05
Galicia	1.142,65	100,52	1.738,49	98,74	4.220,56	104,76	7.101,70	102,53
Andalucía	1.152,99	101,43	1.514,22	86,00	3.763,69	93,42	6.430,90	92,85
Asturias	1.041,80	91,65	1.964,42	111,57	5.559,18	137,99	8.565,40	123,67
Cantabria	1.177,81	103,61	1.711,55	97,21	4.473,64	111,04	7.363,00	106,31
La Rioja	1.066,29	93,80	1.770,23	100,54	4.063,18	100,85	6.899,70	99,62
Reg. de Murcia	1.252,50	110,18	1.886,22	107,13	3.409,38	84,63	6.548,10	94,54
Com. Valenciana	1.199,10	105,48	1.629,26	92,53	3.569,63	88,60	6.397,99	92,37
Aragón	1.122,11	98,71	1.866,47	106,01	4.348,94	107,95	7.337,52	105,94
Castilla-La Mancha	1.168,64	102,81	1.882,45	106,91	3.780,28	93,83	6.831,37	98,63
Islas Canarias	1.109,41	97,59	1.826,87	103,76	3.399,87	84,39	6.336,15	91,48
Extremadura	1.199,40	105,51	1.944,82	110,46	3.745,92	92,98	6.890,14	99,48
Islas Baleares	1.045,72	91,99	1.576,85	89,56	3.593,14	89,19	6.215,71	89,74
Madrid	1.044,32	91,87	1.667,75	94,72	3.753,24	93,16	6.465,31	93,35
Castilla y León	1.125,15	98,98	1.704,33	96,80	4.266,51	105,90	7.095,99	102,45
Promedio	1.136,75	100,00	1.760,70	100,00	4.028,79	100,00	6.926,24	100,00
Desv. típica	61,52		124,84		525,16		563,96	
Coef. var.	0,05		0,07		0,13		0,08	

* Los gastos per cápita están considerados en términos constantes de 2013.

Fuente: IGAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y BBVA e IVIE. Elaboración propia.

Tabla 3. Indicadores de gasto social por comunidades autónomas (2013)

Concepto	Educación (a)		Sanidad (b)		Protección social (c)		Gasto social = (a)+(b)+c)	
	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100
Cataluña	890,00	96,84	1.322,74	94,08	4.426,81	111,81	6.639,55	105,65
Galicia	914,89	99,55	1.429,88	101,70	4.275,09	107,97	6.619,86	105,34
Andalucía	959,35	104,39	1.182,17	84,08	3.517,85	88,85	5.659,37	90,05
Asturias	1.066,56	116,05	1.714,10	121,91	5.750,80	145,24	8.531,46	135,76
Cantabria	1.033,07	112,41	1.530,48	108,85	4.518,60	114,12	7.082,15	112,69
La Rioja	890,33	96,88	1.429,49	101,67	4.044,11	102,14	6.363,93	101,27
Reg. de Murcia	994,83	108,25	1.453,39	103,37	3.204,65	80,94	5.652,87	89,95
Com. Valenciana	866,74	94,31	1.301,09	92,54	3.541,85	89,45	5.709,68	90,85
Aragón	906,74	98,66	1.487,38	105,79	4.272,88	107,92	6.667,00	106,09
Castilla-La Mancha	858,79	93,44	1.334,25	94,90	3.608,71	91,14	5.801,75	92,32
Islas Canarias	846,10	92,06	1.332,20	94,75	3.074,24	77,64	5.252,54	83,58
Extremadura	1.007,75	109,65	1.463,85	104,12	3.697,09	93,38	6.168,69	98,16
Islas Baleares	830,76	90,39	1.274,53	90,65	3.326,54	84,02	5.431,83	86,43
Madrid	790,73	86,04	1.377,19	97,95	3.780,19	95,47	5.948,11	94,65
Castilla y León	928,90	101,07	1.457,13	103,64	4.351,58	109,91	6.737,61	107,21
Promedio	919,04	100,00	1.405,99	100,00	3.959,40	100,00	6.284,43	100,00
Desv. típica	74,11		118,09		634,73		772,71	
Coef. var.	0,08		0,08		0,16		0,12	

* Los gastos per cápita están considerados en términos constantes de 2013.

Fuente: IGAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y BBVA e IVIE. Elaboración propia.

De igual modo, el gasto en protección social por habitante en términos reales presenta una evolución similar a los anteriores gastos ya señalados. En cuanto a la distribución del gasto en protección social per cápita en términos reales de las distintas CCAA, son Asturias, Cataluña, Cantabria, Aragón y Castilla y León las que presentan mayores niveles del mismo mientras que Murcia, Canarias e Islas Baleares son las que registran menores niveles de gasto en protección social por habitante. En este sentido, los Gráficos 2 y 3 son muy ilustrativos tanto en cuanto a la composición del gasto social por CCAA como a su evolución en el periodo 2007-2013. El gasto per cápita en educación ha experimentado una disminución en todas la CCAA en el año 2013 frente al 2009 alcanzándose valores incluso inferiores al correspondiente dato en 2007 siendo esta descripción aplicable a la propia evolución en el gasto sanitario per cápita. Asimismo, es preciso destacar que la dispersión en términos relativos es siempre mayor en el caso del gasto en protección social alcanzando el valor de 0,16 en 2013 frente al 0,08 tanto en el caso del gasto sanitario como educativo para ese mismo año. Esta situación se repite en los años previos aunque también se observa que al principio del periodo considerado, en el año 2007, la dispersión del gasto sanitario era mayor.

Gráfico 2. Evolución del gasto social per cápita: educación, sanidad y protección social (2007-2013)

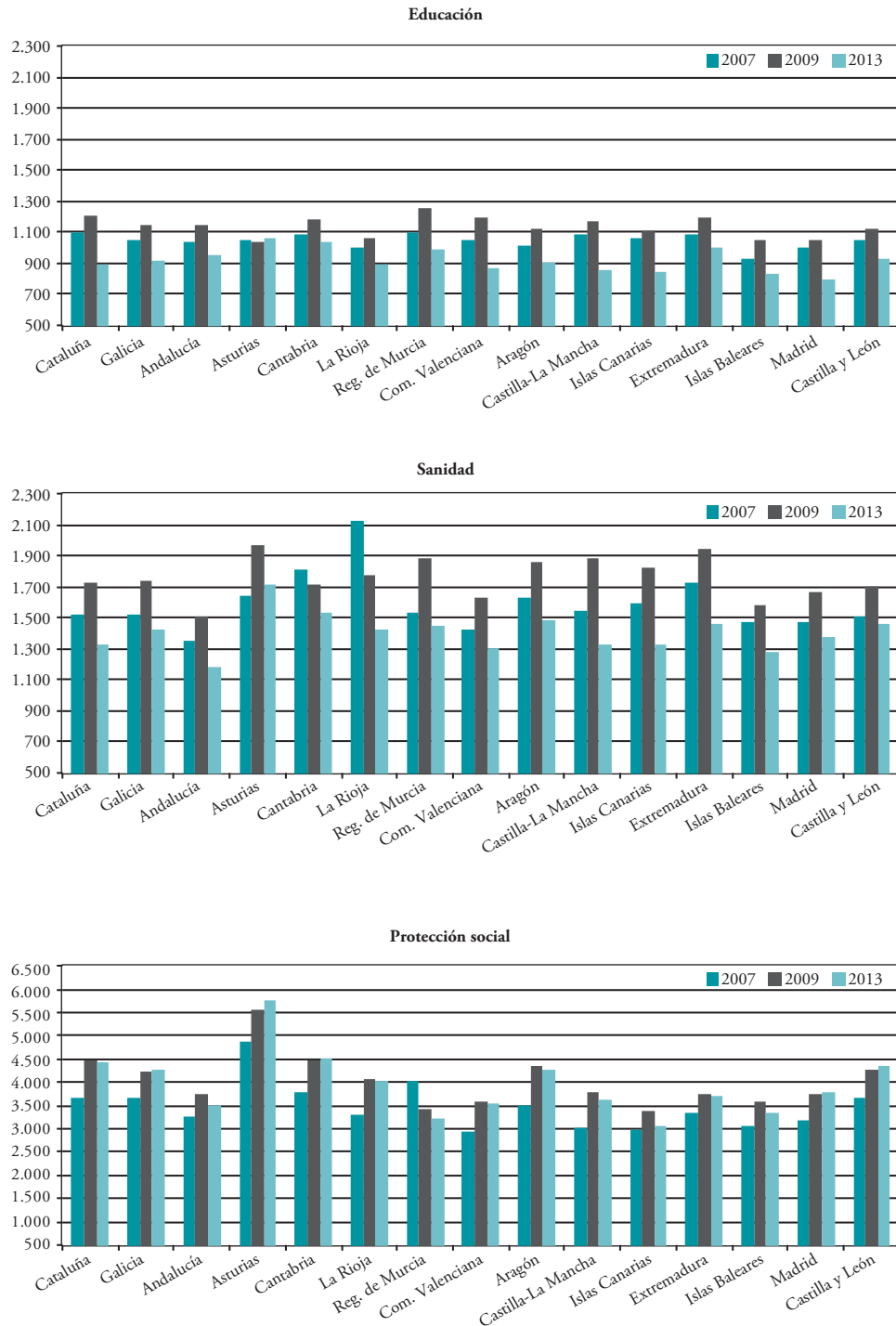
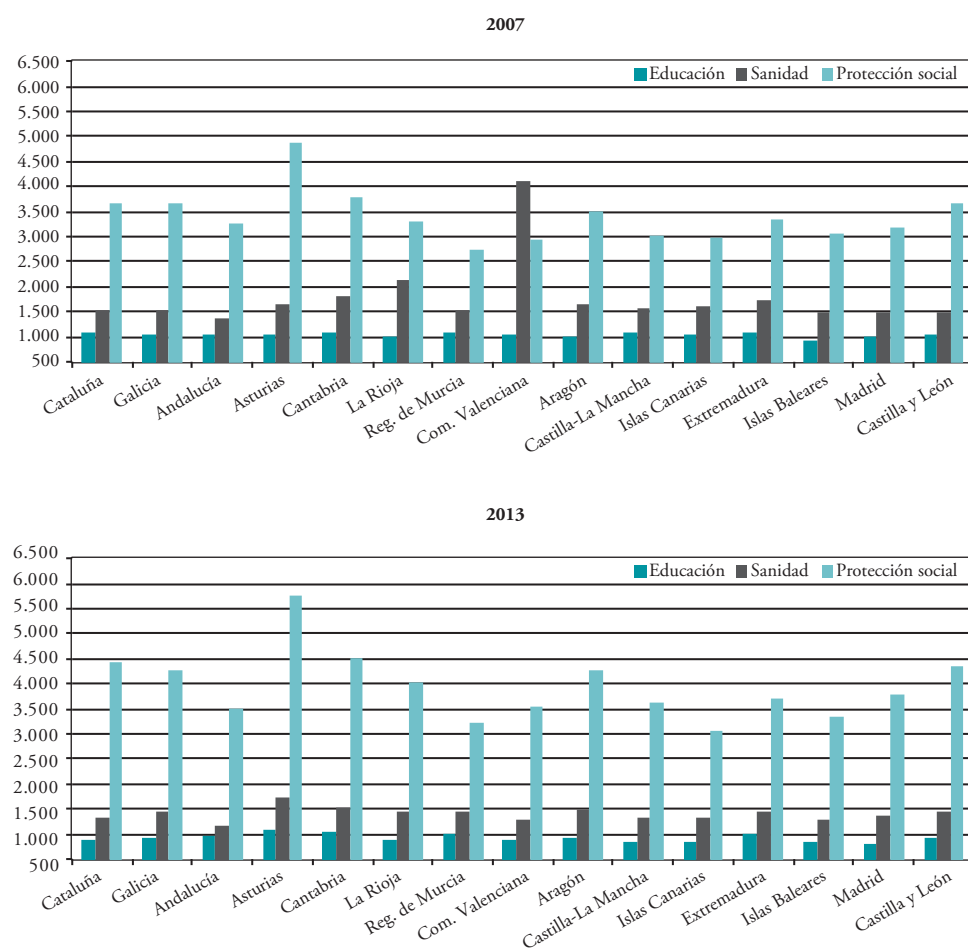


Gráfico 3. Distribución del gasto social per cápita: educación, sanidad y protección social



3. Recursos del sistema de financiación y gasto social

A continuación, se analiza cómo se sufragan las necesidades globales de financiación en especial las referentes al gasto de tipo social dado que los recursos del modelo se componen de la capacidad tributaria propia de las CCAA y las transferencias de recursos procedentes tanto del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), como del Fondo de Suficiencia Global. Además, las distintas CCAA reciben los recursos que les corresponde por su participación en los Fondos de Convergencia (Monasterio, 2010; Pedraja y Utrilla, 2011; Mones *et al.*, 2016). De este modo, según las últimas liquidaciones disponibles por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas puede observarse cierta mejora en la capacidad financiera de las CCAA aunque de modo desigual según la fuente de capacidad tributaria a ese respecto (Borraz y Cantalpie, 2010; Hierro *et al.*, 2010; García Núñez, 2011).

En este punto, resulta primordial tener en cuenta el papel que desempeña la denominada Transferencia del FGSPF cuyo objetivo se basa en pretender asegurar que cada CCAA recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los SPF vinculados al Estado del bienestar y anteriormente mencionados en este artículo. Tal y como se establece en el modelo actual, dicha transferencia de garantía para cada CCAA será el saldo, positivo o negativo, que resulte de la diferencia entre la participación que le corresponda y el 75 % de sus recursos tributarios normativos.

A modo de ejemplo, la Tabla 4 muestra la dotación del FGSPF y su reparto entre las distintas CCAA en el último ejercicio disponible (liquidación de 2013 publicada el pasado año 2015) observándose así cierto incremento en ese sentido si lo comparásemos con valores de años anteriores.

Tabla 4. Funcionamiento del FGSPF en el ejercicio 2013. En miles de euros

Comunidad autónoma	Recursos tributarios normativos	75 % recursos tributarios normativos	Participación en el FGSPF	Transferencia procedente del FGSPF
Cataluña	17.361.542	13.021.157	12.181.848	-839.309
Galicia	5.038.950	3.779.213	4.876.996	1.097.783
Andalucía	13.125.532	9.844.149	13.390.226	3.546.077
Asturias	2.227.063	1.670.297	1.854.428	184.131
Cantabria	1.323.282	992.461	979.274	-13.187
La Rioja	656.853	492.640	543.648	51.008
Región de Murcia	2.418.018	1.813.514	2.362.429	548.915
Com. Valenciana	9.230.130	6.922.597	8.033.555	1.110.958
Aragón	2.993.287	2.244.966	2.356.646	111.680
Castilla-La Mancha	3.528.728	2.646.546	3.631.702	985.156
Islas Canarias	1.773.400	1.330.050	3.525.384	2.195.334
Extremadura	1.636.404	1.227.303	1.930.851	703.549
Islas Baleares	2.552.368	1.914.276	1.810.141	-104.134
Madrid	17.162.966	12.872.224	10.218.160	-2.654.064
Castilla y León	4.974.882	3.731.162	4.487.708	756.546
Total	86.003.405	64.502.554	72.182.996	7.680.443
Índice de crecimiento del ITE (Ingresos Tributarios del Estado) 2007-2013				0,9535

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2015). Elaboración propia.

De igual modo, la participación de cada CCAA en dicho FGSPF ha venido basándose en un indicador sintético, denominado población ajustada, compuesto por las siguientes variables: población, con una ponderación del 30 %; superficie, con una ponderación del 1,8 %; dispersión, con una ponderación del 0,6 %, en función del número de entidades singulares,

núcleos de población de cada CCAA; insularidad, con una ponderación de 0,6 %, imputada proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, entre las costas de la península y las capitales insulares; población protegida equivalente, con una ponderación del 38 %, distribuida en siete grupos de edad con arreglo a la metodología del Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario con la aplicación de ponderaciones a la población protegida (niños entre 0 a 4 años: 1,031; entre 5 y 14 años: 0,433; entre 15 y 44 años: 0,547; entre 45 y 54 años: 0,904; entre 55 y 64 años: 1,292; entre 65 y 74 años: 2,175; a partir de 75 años: 2,759); población mayor de 65 años, con una ponderación del 8,5 %; población entre 0 y 16 años, con una ponderación de 20,5 %.

De este modo, los valores definitivos correspondientes a la población total y a la ajustada de cada una de las CCAA en los años 2009-2013 aparecen recogidos en la Tabla 5 observándose una mayor ponderación para algunas regiones si se utiliza el criterio de población ajustada a ese respecto.

Tabla 5. Evolución de las variables población total y ajustada (2009-2013)

Comunidad autónoma	2009				2013			
	Población total		Población ajustada		Población total		Población ajustada	
	Número	Peso relativo (%)	Número	Peso relativo (%)	Número	Peso relativo (%)	Número	Peso relativo (%)
Cataluña	7.475.420	17,07	7.386.015	16,87	7.553.650	17,12	7.446.814	16,88
Galicia	2.796.089	6,39	2.966.939	6,78	2.765.940	6,27	2.981.328	6,76
Andalucía	8.302.923	18,96	8.170.226	18,66	8.440.300	19,13	8.185.501	18,55
Asturias	1.085.289	2,48	1.125.121	2,57	1.068.165	2,42	1.133.620	2,57
Cantabria	589.235	1,35	587.943	1,34	591.888	1,34	598.634	1,36
La Rioja	321.702	0,73	325.824	0,74	322.027	0,73	332.334	0,75
Región de Murcia	1.446.520	3,30	1.416.295	3,23	1.472.049	3,34	1.444.162	3,27
Com. Valenciana	5.094.675	11,63	4.999.176	11,42	5.113.815	11,59	4.910.946	11,13
Aragón	1.345.473	3,07	1.415.057	3,23	1.347.150	3,05	1.440.627	3,26
Castilla-La Mancha	2.081.313	4,75	2.197.556	5,02	2.100.998	4,76	2.220.075	5,03
Islas Canarias	2.103.992	4,80	2.177.856	4,97	2.118.679	4,80	2.155.082	4,88
Extremadura	1.102.410	2,52	1.168.363	2,67	1.104.004	2,50	1.180.337	2,67
Islas Baleares	1.095.426	2,5	1.094.408	2,50	1.111.674	2,52	1.106.547	2,51
Madrid	6.386.932	14,59	6.010.813	13,73	6.495.551	14,72	6.246.404	14,16
Castilla y León	2.563.521	5,85	2.749.329	6,28	2.519.875	5,71	2.743.355	6,22
Total	43.790.920	100	43.790.920	100	44.125.765	100,00	44.125.765	100,00

Fuente: Mfinisterio de Hacienda y Administraciones Públicas (2019 y 2015).

De hecho, es importante tener en cuenta que aunque el modelo introdujo nuevas variables (para determinar las necesidades de gasto sanitario y educativo efectuándose así un ajuste anual de las mismas) pensamos firmemente que se puede avanzar más investigando el efecto que otros parámetros puedan tener tanto sobre el total de financiación como su reparto.

Así, algunas CCAA cuentan con costes fijos reales específicos en la prestación de ciertos gastos (que ya existían en versiones anteriores del modelo de financiación) que necesitan ser recogidos en la fórmula de variables de ajuste anual por necesidad y no en el *statu quo* inicial. Igualmente, las variables que identifican las necesidades de gasto en educación y sanidad se pueden desagregar aún más intentando ajustar a su vez las diferencias reales entre CCAA.

De esta forma, consideramos que, por ejemplo, tanto la población registrada en educación secundaria como aquella que ha formalizado matrículas universitarias podrían proporcionarnos una idea más fidedigna del gasto regional destinado a dichas funciones. Asimismo, el número de personas dependientes o de aquellas que padecen enfermedades crónicas podrían servir para aproximar, aún más, el gasto real de tipo social de las CCAA.

Por consiguiente, ha de abordarse con premura análisis de sensibilidad que validen nuevas variables de necesidades de gasto a fin de reflejar mejor el margen de maniobra con el que las CCAA pueden contar en términos de suficiencia financiera.

4. Suficiencia dinámica y gasto social

Las normas que conducen la evolución del sistema y el reparto de recursos entre CCAA condicionan de este modo su suficiencia dinámica. Así, la falta de actualización periódica de los recursos destinados a las regiones según la evolución de sus necesidades de gasto y demografía viene constituyendo una de las principales justificaciones para que cualquier CCAA solicite periódicamente la revisión del sistema de financiación.

De este modo, existen diferencias significativas entre la situación económica entre el año base de negociación, 2007, y el año 2009 que es donde el acuerdo de financiación se puso realmente en práctica. Todo ello incidió en la recaudación tributaria y evolución de los ingresos tributarios del estado (ITE) entre ambos ejercicios siendo además aún más evidente considerando los datos referentes a 2013 de liquidación definitiva de todos los conceptos que integran el mismo. De esta manera, las Tablas 6 y 7 recogen la liquidación del sistema de financiación autonómica correspondiente a los ejercicios de 2009 y 2013 en un marco aún de descentralización asimétrica. En ese sentido, puede observarse cómo es el modelo de financiación autonómica el que cubre gran parte del gasto social relativo a sanidad y educación (75,17 % de cobertura en 2009 y 102,99 % de cobertura en 2013). No obstante, se precisan de otras fuentes financieras en ese sentido en especial en algunas CCAA que vienen sosteniendo en los últimos tiempos que precisan de cambios sustanciales en el diseño del modelo de financiación autonómica que les subsanen dichos desequilibrios económicos.

Tabla 6. Liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica (2009). En miles de euros

Comunidad autónoma	Recursos tributarios normativos	Transf. procedente del FGSPF	Participac. en el FSG	Total fondos convergencia	Financiación normativa total	Competencias específicas	Financiación total homogénea	Recaudac. real tributos cedidos	Recursos totales del sistema de financiac.	Porcentaje de cobertura del sistema de sanidad y educación
Cataluña	15.672.639,50	-1.455.227,31	2.046.685,05	936.740,46	17.200.837,70	1.807.199,77	15.393.637,94	16.334.096,09	17.862.294,29	81,55
Galicia	4.342.099,98	880.601,61	749.460,57	242.788,07	6.214.950,23	179.560,59	6.035.389,65	4.425.161,40	6.298.011,65	78,18
Andalucía	11.645.015,53	2.659.014,15	1.379.160,01	308.562,00	15.991.751,69	570.213,14	15.421.538,55	11.867.233,10	16.213.969,26	73,22
Asturias	1.973.957,92	88.428,98	265.408,38	90.926,32	2.418.721,60	42.382,28	2.376.339,32	2.001.245,42	2.446.009,10	74,97
Cantabria	1.167.410,33	-55.714,21	344.642,37	16.195,79	1.472.534,28	75.428,59	1.397.105,69	1.196.191,81	1.501.315,76	88,18
La Rioja	577.042,01	21.555,66	150.089,10		748.686,77	31.732,24	716.954,53	579.218,58	750.863,34	82,29
Región de Murcia	2.146.073,99	365.363,65	92.736,77	150.976,89	2.755.151,30	10.962,36	2.744.188,94	2.196.691,88	2.805.769,19	61,80
Com. Valenciana	8.308.737,90	739.427,70	19.489,20	634.026,61	9.701.681,41	189.563,16	9.512.118,25	8.225.906,41	9.618.849,92	66,75
Aragón	2.680.403,38	-37.110,51	358.448,35	32.645,72	3.034.386,94	49.767,92	2.984.619,02	2.728.846,15	3.082.829,71	76,67
Castilla-La Mancha	3.120.427,22	724.008,93	339.521,73	76.320,53	4.260.278,41	6.852,59	4.253.425,83	3.238.125,64	4.377.976,83	68,94
Islas Canarias	1.712.326,07	1.752.613,99	303.765,58	69.199,92	3.837.905,56	143.262,27	3.694.643,29	1.683.846,08	3.809.425,57	61,66
Extremadura	1.430.744,00	556.138,29	391.376,39	102.503,83	2.480.762,51	4.314,56	2.476.447,95	1.450.480,70	2.500.499,21	72,14
Islas Baleares	2.341.634,13	-230.154,58	-188.363,42	327.163,05	2.250.279,18	61.840,76	2.188.438,43	2.391.338,19	2.299.983,24	80,06
Madrid	15.416.043,39	-3.180.398,76	749.960,70	762.328,68	13.747.934,01	613.514,21	13.134.419,80	15.636.357,11	13.968.247,73	80,64
Castilla y León	4.462.342,12	486.978,91	635.717,75	210.485,55	5.795.524,33	7.841,20	5.787.683,13	4.507.299,20	5.840.481,41	80,52
Total	76.996.897,49	3.315.526,50	7.638.098,53	3.960.863,42	91.911.385,94	3.794.435,64	88.116.950,30	78.462.037,76	93.376.526,21	75,17

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2011). Elaboración propia.

Tabla 7. Liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica (2013). En miles de euros

Comunidad autónoma	Capacidad tributaria	Transf. del fondo de garantía	Participac. en el FSG	Total fondos convergencia	Financiación normativa total	Competencias específicas	Financiación total homogénea	Recursos totales del sistema de financiación.	Porcentaje de cobertura del sistema de sanidad y educación
Cataluña	17.361.542,21	-839.309,02	734.578,17	684.358,53	17.941.169,89	2.267.389,80	14.989.421,56	17.256.811,36	96,86
Galicia	5.038.950,16	1.097.783,01	537.321,04	262.336,19	6.936.390,40	292.019,48	6.382.034,74	6.674.054,21	97,17
Andalucía	13.125.531,73	3.546.077,07	494.021,99	420.012,23	17.585.643,02	785.806,37	16.379.824,41	17.165.630,78	105,3
Asturias	2.227.062,86	184.131,00	169.879,70	100.217,17	2.681.290,73	72.767,42	2.508.306,14	2.581.073,56	115,08
Cantabria	1.323.281,89	-13.187,25	424.053,23	54.498,69	1.788.646,56	124.739,99	1.609.407,87	1.734.147,86	87,5
La Rioja	656.853,03	51.008,09	184.403,50	27.061,91	919.326,53	67.997,24	824.267,37	892.264,61	83,72
Región de Murcia	2.418.018,02	548.915,15	-158.002,86	130.841,79	2.939.772,10	17.828,09	2.791.102,22	2.808.930,31	128,3
Com. Valenciana	9.230.129,97	1.110.957,95	-1.186.155,98	1.080.654,06	10.235.586,00	308.286,66	8.846.645,29	9.154.931,95	121,09
Aragón	2.993.287,38	111.680,22	249.987,83	42.334,60	3.397.290,03	81.906,26	3.273.049,18	3.354.955,44	96,13
Castilla-La Mancha	3.528.728,39	985.155,76	87.857,07	207.366,17	4.809.107,39	11.144,37	4.590.596,84	4.601.741,22	100,13
Islas Canarias	1.773.399,75	2.195.333,99	80.492,70	202.288,24	4.251.514,68	260.839,81	3.788.386,62	4.049.226,43	113,98
Extremadura	1.636.403,61	703.548,62	391.069,33	115.619,27	2.846.640,83	7.613,07	2.723.408,48	2.731.021,56	99,91
Islas Baleares	2.552.367,62	-104.134,41	-586.051,95	218.834,40	2.081.015,66	108.387,66	1.753.793,60	1.862.181,26	125,68
Madrid	17.162.965,65	-2.654.063,84	-584.356,22	239.547,33	14.164.092,92	997.758,49	12.926.787,09	13.924.545,58	101,13
Castilla y León	4.974.882,41	756.546,17	395.804,99	230.440,20	6.357.673,77	14.996,94	6.112.236,62	6.127.233,57	98,13
Total	86.003.404,68	7.680.442,50	1.234.902,51	4.016.410,79	98.935.160,48	5.419.481,67	89.499.268,03	94.918.749,70	102,99

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2015). Elaboración propia.

5. Conclusiones

El sistema actual de financiación autonómica se ha caracterizado por no proporcionar suficiencia financiera en muchas regiones para que puedan garantizar su nivel de gasto social. Se mantiene de este modo cierto desequilibrio vertical acentuado en los últimos años tras la plena asunción de competencias en educación y sanidad. Igualmente, las variables que se utilizaron al determinar las necesidades de gasto regionales así como su ponderación generaron amplias diferencias en financiación per cápita ajustada y la necesidad de tener que adaptarla a las necesidades reales.

En base a lo anterior, y de cara a la reforma del sistema de financiación en especial en la parte correspondiente a los gastos de tipo social, el presente trabajo analiza su cobertura así como los diferentes factores que influyen en dicha problemática.

Precisamente, aunque el sistema actual introdujo nuevas variables (para determinar necesidades de gasto sanitario y educativo y ajustar anualmente las mismas) pensamos que se puede avanzar más en este campo investigando el efecto que otros parámetros puedan tener tanto sobre el monto total de financiación como su reparto. Y es que algunas CCAA incurren en costes fijos reales específicos en la prestación de cierto tipo de gastos (que ya existían en versiones anteriores del modelo de financiación) que necesitan ser recogidos de alguna manera en la fórmula de variables de necesidad anuales y no en el *statu quo* inicial autonómico. A su vez, las variables utilizadas para identificar las necesidades de gasto en educación y sanidad se pueden desagregar aún más que las actuales intentando ajustar las diferencias reales entre CCAA.

De esta forma, consideramos que, por ejemplo, tanto la población escolar en educación secundaria o universitaria podrían darnos una valoración informada acerca del gasto que una CCAA dedica a estas funciones. Asimismo, el número de personas dependientes o afectadas por enfermedades crónicas pueden servir para aproximar, aún más, el gasto de las CCAA en servicios como la sanidad y servicios sociales sin olvidar por tanto el impacto en utilización de servicios sanitarios (tanto en atención primaria como especializada), ingresos hospitalarios y en definitiva incremento del gasto sanitario. Por tanto, la modificación propuesta de la fórmula de necesidades de gasto serviría para comparar poblaciones ajustadas y necesidades de gasto por habitante bajo ese supuesto frente al sistema actual.

Dado que hay margen de mejora en el sistema, una mejor evaluación del gasto autonómico contribuirá a diseñar mejor sus necesidades y suficiencia financiera. Y es que se trata de gastar mejor en sintonía con la realidad de la financiación autonómica y coyuntura económica de cada momento. Esto supone que en educación se precisa no solo de nuevos fondos para mejorar su calidad sino también fomentar la capacidad crítica de los alumnos para reforzar su capacidad adaptativa ante los puestos de trabajo del futuro que están por venir debido a la revolución tecnológica. Y respecto a sanidad, es de esperar que el envejecimiento de la población, cronicidades (que requieren más tratamiento durante más tiempo) y desigualdades provoquen que el gasto sanitario aumente lo que exigirá nuevos fondos y vincular el gasto sanitario a la eficiencia, nueva gobernanza y a tratamientos coste-efectivos que tengan éxito con los pacientes.

Referencias bibliográficas

- BASSOLS, M.; BOSCH, N. y VILALTA, M. (2009): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.
- BORRAZ, S. y CANTALAPIEDRA, C. (2010): «Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertidumbre»; en *Estudios de Economía Aplicada* 28(1); pp. 31-59.
- CANTARERO, D.; ÁLVAREZ, S.; PASCUAL, M. y BLÁZQUEZ, C. (2015): «La nivelación en el modelo de financiación autonómica»; en *Revista de Estudios Regionales* (104); pp. 111-132.
- CANTARERO, D. y OLIVA, J. (2016): «Economía de la salud: herramientas para la evaluación de programas y políticas públicas»; *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* (6); pp. 1-8.
- CONDE RUIZ, J. I.; DÍAZ, M.; MARÍN, C. y RUBIO-RAMÍREZ, J. (2016): «Sanidad, Educación y Protección Social: Recortes durante la crisis»; en *Estudios sobre la Economía Española* 2016(17). Observatorio Fiscal y Financiero de las CCAA.
- DE LA FUENTE, A. (2009): «Sobre la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación regional: proyecciones para 2009 y algunas reflexiones»; *Colección Estudios Económicos Fedea* 11(09).
- DE LA FUENTE, A. (2010): «El nuevo sistema de financiación regional: Un análisis crítico y proyecciones para 2009»; en *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública* 195(4); pp. 123-149.
- DE LA FUENTE, A. (2015a): «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2013»; *Fedea, Estudios sobre Economía Española* 2015(16). Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (2015b): «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión»; *Fedea Policy Papers* 2015(07). Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (2015c): «El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica»; *Fedea, Estudios sobre Economía Española* 2015(23). Madrid.
- DE LA FUENTE. (2016a): «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional»; *Fedea Policy Papers* 2016(02). Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (2016b): «La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica»; *Fedea Policy Papers* 2016(08).
- FUNDACIÓN BBVA e IVIE (INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS) (2015): *Gasto en los servicios públicos fundamentales en España y sus comunidades autónomas (2002-2013)*. Base de datos disponible en http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosocl/bbdd/gastos_servicios_publicos_comunidades.jsp.

- GARCÍA NÚÑEZ, A. (2011): «El régimen transitorio y los flujos financieros del nuevo sistema de financiación»; en *Presupuesto y Gasto Público* (62); pp. 119-139.
- HIERRO, L. A.; ATIENZA, P. y GÓMEZ-ÁLVAREZ, R. (2010): «La distribución de recursos entre Comunidades Autónomas. Una primera aproximación a los cambios derivados del nuevo modelo de financiación»; en *Estudios de Economía Aplicada* 28(1); pp. 61-75.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. y LÓPEZ VALCÁRCEL, B. (2016): «El sistema sanitario en España, entre lo que no acaba de morir y lo que no termina de nacer»; en *Papeles de Economía Española* (147); pp. 190-211.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2015): «A vueltas con la autonomía tributaria»; en *Papeles de Economía Española* (143).
- MINISTERIO DE HACIENDA (varios años): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantía de Financiación de los Servicios de Asistencia Sanitaria*.
- MINISTERIO DE HACIENDA (varios años): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre*.
- MONASTERIO, C. (2010): *El laberinto de la hacienda autonómica*. Madrid, Cívitas.
- MONES, M. A.; BALLESTO, A. y DE LA FUENTE, A. (2016): «Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones»; *Fedea Policy Papers* 2016(09).
- PEDRAJA, F. y UTRILLA, A. (2011): «Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica»; *Investigaciones Regionales* (18); pp. 191-218.
- PÉREZ-GARCÍA, F.; CUCARELLA-TORMO, V. y HERNÁNDEZ-LAHIGUERA, L. (2015): *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. IVIE Fundación BBVA.
- SOCIEDAD ESPAÑOLA DE DIRECTIVOS SANITARIOS (SEDISA) (2015): *Soluciones para la gestión de la cronicidad*. Madrid, Informe SEDISA.
- ZABALZA, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2010): «El nuevo sistema de financiación autonómica: Descripción, Estimación Empírica y Evaluación»; en *Fundación de Cajas de Ahorros* (530).
- ZUBIRI, I. (2009): «La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: valoración y propuesta de reformas»; en MONASTERIO, C. y ZUBIRI, I., dirs.: *Dos ensayos sobre financiación autonómica*. Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros.