

Fedea Policy Papers - 2021/14

**Sobre las propuestas del Gobierno para modificar
el cálculo de la población ajustada**

Ángel de la Fuente
(Fedea e IAE-CSIC)

Diciembre de 2021

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.*

Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada

**Angel de la Fuente
FEDEA e IAE-CSIC**

Diciembre de 2021

Resumen

En esta nota se resumen las recientes propuestas del Ministerio de Hacienda para modificar la actual metodología de cálculo de la población ajustada y se comparan con las de la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica. Las implicaciones de ambas propuestas se cuantifican utilizando datos de 2017 y se comparan con la situación existente bajo el sistema actualmente en vigor. Se argumenta que algunas de las propuestas del Ministerio son cuestionables por su arbitrariedad.

1. Introducción

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común (SFRC en lo que sigue) tiene cuatro elementos básicos. El primero es un reparto de bases y competencias tributarias entre administraciones que determina la capacidad fiscal bruta de las comunidades autónomas y su margen para subir o bajar los impuestos que les han sido cedidos. El segundo es una fórmula de *necesidades de gasto* que describe como habrían de repartirse los recursos disponibles entre territorios para que todos ellos pudieran financiar unos servicios similares. Esta regla se instrumenta a través del cálculo de una variable de *población ajustada* que sustituye a la población real de cada territorio a efectos de muchos de los cálculos que exige el SFRC. Los dos últimos elementos son una serie de transferencias redistributivas que fluyen horizontalmente (entre comunidades autónomas) y verticalmente (de la Administración Central hacia las autonomías) cuyo principal objetivo es el de igualar los recursos con los que cuentan territorios con distintos niveles de renta para prestar los servicios de su competencia– o lo que viene a ser lo mismo, el de reducir las discrepancias existentes entre la capacidad fiscal de cada territorio y sus necesidades de gasto.¹

El Gobierno ha decidido iniciar los trabajos para la reforma del SFRC con una propuesta para la revisión del cálculo de la población ajustada. Por tanto, no se está hablando todavía del reparto efectivo de los recursos del sistema, sino de una fórmula de reparto ideal que sin embargo tiene efectos importantes sobre la distribución real de la financiación a través de los mecanismos redistributivos del sistema. Con la estructura actual del SFRC, aquellas regiones cuya población ajustada aumente con el cambio de metodología recibirán, otras cosas iguales, más recursos a través de los Fondos de Garantía y Competitividad puesto que el primero se reparte en proporción a la población ajustada y el segundo teniendo en cuenta la financiación por habitante ajustado que proporciona el resto del sistema. Aunque habrá que ver qué pasa con otros elementos del modelo y, en cualquier caso, la financiación real variará seguramente menos que las necesidades de gasto, el efecto de posibles cambios en el cálculo de la población ajustada sobre la financiación real será sin duda importante porque los dos Fondos mencionados canalizan en torno al 80% de los recursos del sistema a competencias homogéneas.

En esta nota se describen los cambios que el Gobierno propone introducir en la metodología de cálculo de la población ajustada del SFRC y se cuantifican sus efectos sobre las necesidades estimadas de gasto de las CCAA no forales en un año reciente. Comenzaré en la sección 2 describiendo la metodología actual, definiendo algunos conceptos importantes para entender de qué estamos hablando y desarrollando un sencillo procedimiento que permite descomponer las necesidades de gasto por habitante de cada una de las comunidades autónomas en la suma de una serie de sumandos que reflejan las contribuciones de las variables que entran en la fórmula de población ajustada. En la sección 3 se resumen las propuestas de reforma que han presentado la Comisión de Expertos para la revisión de la financiación autonómica (CERFA, 2017) y el Grupo de Trabajo del Ministerio de Hacienda integrado por técnicos de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y del Instituto de Estudios Fiscales (MHFP, 2021a). Las implicaciones cuantitativas de ambas propuestas se analizan en la sección

¹ Para una breve introducción al diseño y resultados del sistema de financiación autonómica, véase de la Fuente (2019).

4 utilizando datos de 2017. El trabajo incluye también un anexo con resultados y discusiones más detalladas sobre algunos aspectos del tema y una sección de conclusiones.

2. Las necesidades de gasto y la población ajustada en el sistema actual

En el sistema español de financiación regional las necesidades de gasto se calculan utilizando una fórmula relativamente sencilla en la que entran los factores demográficos y geográficos con una mayor incidencia sobre la demanda de los principales servicios públicos gestionados por las autonomías y sobre sus costes unitarios de provisión. El sistema no pretende cuantificar lo que costaría en términos absolutos prestar todos los servicios de titularidad autonómica al nivel que sería óptimo en algún sentido, pero sí intenta ofrecer una pauta de reparto igualitario que aseguraría que las necesidades de todas las comunidades quedan cubiertas en aproximadamente la misma proporción. La función de los distintos mecanismos de nivelación incluidos en el sistema es la de acercar la financiación a esta pauta ideal, o lo que viene a ser lo mismo, la de reducir las diferencias de recursos que se observan en primera instancia entre territorios ricos y pobres.

Cuadro 1: Variables que entran en la fórmula actual de necesidades de gasto y sus ponderaciones

<i>Competencias:</i>	<i>Indicador:</i>	<i>ponderación</i>	<i>pond. norm. competencias</i>
- sanidad	- población protegida equivalente	38%	39,18%
- servicios generales	- población empadronada a 1 de enero	30%	30,93%
- educación	- población en edad escolar (0-16)	20,5%	21,13%
- servicios sociales	- población 65+	8,5%	8,76%
	<i>subtotal</i>	97%	100,00%
<i>Correcciones:</i>	- superficie	1,8%	
	- dispersión de la población (entidades singulares)	0,6%	
	- insularidad	0,6%	
	<i>subtotal</i>	3,0%	

El Cuadro 1 muestra las *variables de reparto* o *indicadores de necesidad* del sistema actual y sus ponderaciones, esto es, la fracción de los recursos disponibles que habría que distribuir en proporción a cada una de estas variables para llegar al reparto que serviría como norma de equidad para el sistema. Así por ejemplo, un 30% de los fondos disponibles se repartirían en proporción a la población regional y un 1,8% en proporción a la superficie, mientras que un 0,6% se reservaría para las dos comunidades insulares. La última columna muestra las ponderaciones de los cuatro bloques de competencias normalizadas de forma que su suma sea la unidad.

La actual ley de financiación regional define las distintas variables de reparto. La población corresponde a la población empadronada a 1 de enero de cada año, mientras que el indicador de dispersión es el número de entidades singulares de población existente en cada región en el año en curso. La partida asignada a la insularidad se reparte entre Baleares y Canarias en proporción a la distancia, ponderada por tramos, entre sus respectivas capitales y las costas peninsulares, lo que implica asignar a Canarias un 79,9% de su importe total. La población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario se calcula ponderando la población protegida por el Sistema Nacional de Salud,

dividida en siete tramos de edad, en proporción al nivel relativo de gasto sanitario per cápita de cada tramo, de acuerdo con los cálculos del Grupo de Trabajo sobre gasto sanitario creado por la Conferencia de Presidentes (GTS, 2007).

Las variables que entran en la fórmula de necesidades de gasto pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, tenemos cuatro indicadores de población o población ponderada que, de alguna manera, miden la demanda de los principales servicios públicos a través del número de usuarios reales o potenciales de los mismos, posiblemente ponderados por intensidad de uso. Informalmente, por tanto, podemos hablar de cuatro tramos de financiación que, tal como se indica en el Cuadro 1, estarían ligados a la sanidad, la educación, los servicios sociales y el resto de los servicios autonómicos a los que, por abreviar, podríamos denominar *de carácter general*. Aquí entrarían competencias tan dispares como cultura, vivienda, empleo, infraestructuras, regulación y ayudas a los sectores económicos y administración y servicios generales. Por otra parte, el modelo incluye también tres variables de carácter geográfico (dispersión de la población, superficie e insularidad) para las que se reserva un 3% de los recursos disponibles con el fin de introducir correcciones en los costes medios por usuario de los distintos territorios en función de sus características.

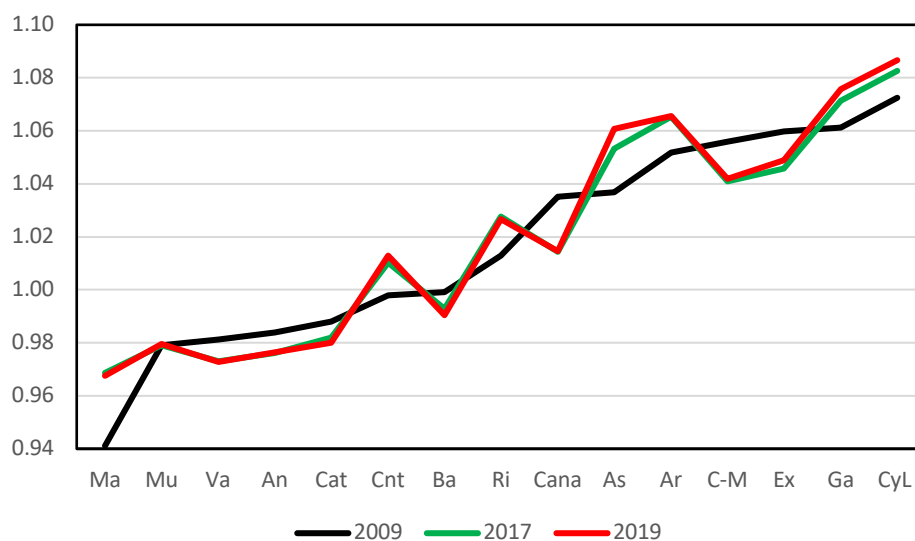
La población ajustada y las necesidades relativas de gasto por habitante

La fórmula de reparto ideal del sistema se utiliza también para calcular la *población ajustada* de cada comunidad autónoma – una variable que recoge las necesidades de gasto regionales de una forma que resulta particularmente conveniente. En este caso, lo que se reparte con los criterios resumidos en el Cuadro 1 no son los recursos económicos del sistema, sino la población total del conjunto de las comunidades de régimen común. Lo que se consigue con esta operación es ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge el coste relativo por habitante de prestar en cada región los principales servicios autonómicos a un nivel de calidad uniforme. De esta forma se introduce una corrección por el hecho de que los costes por habitante de los servicios públicos serán mayores en las regiones más envejecidas o más extensas, por citar sólo dos de los factores relevantes.

Si dividimos la financiación de cada región por su población ajustada obtenemos un indicador de financiación por habitante ajustado o *por unidad de necesidad*. Este indicador nos proporciona un criterio operativo de equidad: si lo que buscamos es que todos los ciudadanos, con independencia de su región de residencia, puedan acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos que gestionan las autonomías, lo que tenemos que hacer es igualar la financiación por habitante ajustado de todas las comunidades autónomas.

Dividiendo la población ajustada de cada territorio por su población real se obtiene un indicador de *necesidades relativas de gasto por habitante (nrgph)* que resume la estimación que hace el sistema del coste medio por habitante del conjunto de los servicios de titularidad autonómica en cada territorio medido en términos relativos con respecto al promedio nacional. El Gráfico 1 muestra los valores de este indicador correspondientes a 2009 y 2019, primer y último año liquidados bajo el modelo actual, y a 2017, el ejercicio cuyos datos utilizaremos en la mayor parte de lo que sigue, calculados en los tres casos con la fórmula de población ajustada del sistema actualmente vigente.

Gráfico 1: Necesidades relativas de gasto por habitante (*nrgph*) bajo el sistema actual, 2009 vs. 2019 y 2017



Tanto al comienzo como al final del período analizado, existe un abanico de unos 12 o 13 puntos porcentuales entre los extremos de la distribución. Las regiones con mayores necesidades de gasto per cápita son aquellas que cuentan con poblaciones envejecidas, patrones dispersos de poblamiento y bajas densidades de población. En el extremo opuesto encontramos regiones con poblaciones relativamente jóvenes, concentradas en un número reducido de grandes núcleos urbanos, y con densidades elevadas de población. Aunque, como era de esperar, el indicador muestra una fuerte inercia, durante la década que el modelo lleva vigente se han acumulado cambios apreciables en su valor que reflejan fundamentalmente la evolución de la estructura por edades de la población. El mayor corresponde a Madrid, cuyas necesidades relativas de gasto por habitante se han incrementado en 2,6 puntos porcentuales, seguido de Asturias (2,4), Galicia, Cantabria, Rioja, Aragón y Castilla y León (entre +1,4 y +1,5), mientras que las mayores reducciones corresponden a Canarias (-2,1), Castilla la Mancha (-1,4) y Extremadura (-1,1). En términos generales, por tanto, el valor de *nrgph* ha tendido a aumentar en las regiones ya inicialmente más envejecidas y a reducirse en las más jóvenes, con Madrid como excepción al patrón general.

La contribución de las distintas variables de reparto a las necesidades de gasto

La fórmula de reparto ideal del sistema de financiación regional no está escrita de una forma que permita valorar directamente sus implicaciones. No resulta evidente, por ejemplo, si la reserva de un porcentaje dado del volumen total de recursos para las comunidades insulares supone o no una compensación razonable por los sobrecostes que éstas soportan en la provisión de ciertos servicios públicos. Para mitigar este problema, en este apartado extraeré de la fórmula de necesidades de gasto del sistema las primas porcentuales en costes por habitante generadas por cada una de las variables incluidas en la misma dadas sus ponderaciones actuales. Con este fin, partimos de la contribución de cada variable de reparto a la población ajustada de cada comunidad,² la dividimos por la población

² Esta contribución se obtiene multiplicando el peso de cada región en el total nacional en términos de la variable de reparto por la población total a distribuir de acuerdo con esa variable. Esta última cifra, a su vez, se calcula aplicando a la población total de las CCAA la ponderación asignada a la variable de reparto.

Cuadro 2: Componentes de las necesidades relativas de gasto por habitante, año 2019

a. Descomposición del índice de necesidades relativas de gasto								
	<i>población total</i>	<i>superficie</i>	<i>dispersión</i>	<i>insularidad</i>	<i>población protegida equival</i>	<i>pob. 65+</i>	<i>pob. 0 a 16</i>	<i>total = índice de necesid. de gasto por habitante</i>
Cataluña	30,0	0,7	0,2	0,0	37,4	8,3	21,3	98,0
Galicia	30,0	1,8	5,0	0,0	43,0	11,2	16,6	107,6
Andalucía	30,0	1,7	0,1	0,0	36,2	7,6	22,0	97,6
Asturias	30,0	1,7	3,0	0,0	44,7	11,4	15,3	106,1
Cantabria	30,0	1,5	0,7	0,0	40,8	9,7	18,6	101,3
La Rioja	30,0	2,6	0,4	0,0	40,2	9,3	20,3	102,7
Murcia	30,0	1,2	0,3	0,0	35,5	6,9	24,0	97,9
Valencia	30,0	0,8	0,1	0,0	37,2	8,6	20,7	97,3
Aragón	30,0	5,9	0,5	0,0	41,0	9,6	19,5	106,6
C.- Mancha	30,0	6,3	0,4	0,0	38,0	8,4	21,1	104,2
Canarias	30,0	0,6	0,2	9,8	34,9	7,0	18,9	101,4
Extremadura	30,0	6,3	0,3	0,0	40,0	9,2	19,1	104,9
Baleares	30,0	0,7	0,1	4,6	35,7	6,9	21,0	99,0
Madrid	30,0	0,2	0,1	0,0	37,4	7,9	21,3	96,8
Cast. y León	30,0	6,4	1,1	0,0	43,2	11,3	16,7	108,7
Media CCAA	30,0	1,8	0,6	0,6	38,0	8,5	20,5	100,0
b. Contribución de cada variable de reparto a la desviación de las necesidades de gasto por habitante sobre el promedio, puntos porcentuales								
	<i>población total</i>	<i>superficie</i>	<i>dispersión</i>	<i>insularidad</i>	<i>población protegida equival</i>	<i>pob. 65+</i>	<i>pob. 0 a 16</i>	<i>total = nec rel de gasto por habitante</i>
Cataluña	0,0	-1,1	-0,4	-0,6	-0,6	-0,2	+0,8	-2,0
Galicia	0,0	0,0	+4,4	-0,6	+5,0	+2,7	-3,9	+7,6
Andalucía	0,0	-0,1	-0,5	-0,6	-1,8	-0,9	+1,5	-2,4
Asturias	0,0	-0,1	+2,4	-0,6	+6,7	+2,9	-5,2	+6,1
Cantabria	0,0	-0,3	+0,1	-0,6	+2,8	+1,2	-1,9	+1,3
La Rioja	0,0	+0,8	-0,2	-0,6	+2,2	+0,8	-0,2	+2,7
Murcia	0,0	-0,6	-0,3	-0,6	-2,5	-1,6	+3,5	-2,1
Valencia	0,0	-1,0	-0,5	-0,6	-0,8	+0,1	+0,2	-2,7
Aragón	0,0	+4,1	-0,1	-0,6	+3,0	+1,1	-1,0	+6,6
C.- Mancha	0,0	+4,5	-0,2	-0,6	0,0	-0,1	+0,6	+4,2
Canarias	0,0	-1,2	-0,4	+9,2	-3,1	-1,5	-1,6	+1,4
Extremadura	0,0	+4,5	-0,3	-0,6	+2,0	+0,7	-1,4	+4,9
Baleares	0,0	-1,1	-0,5	+4,0	-2,3	-1,6	+0,5	-1,0
Madrid	0,0	-1,6	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	+0,8	-3,2
Cast. y León	0,0	+4,6	+0,5	-0,6	+5,2	+2,8	-3,8	+8,7
Media CCAA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>desv est</i>	0,0	2,2	1,3	2,5	2,9	1,4	2,2	3,9
<i>max-min</i>	0,0	6,2	4,9	9,8	9,8	4,5	8,8	11,9

Esto es, sea X una de las variables de reparto, a la que se le otorga la ponderación $w(X)$, y P la población total de las CCAA. La contribución de X a la población ajustada de cada región r , $C(X)_r$, se calcula distribuyendo una cantidad de habitantes igual a $w(X)*P$ entre las CCAA en proporción a sus respectivos pesos en la distribución de X . Esto es,

$$C(X)_r = \frac{X_r}{\sum_i X_i} * w(X) * P$$

donde los subíndices r e i se refieren a las comunidades autónomas.

total no ponderada de la misma y la multiplicamos por cien. De esta forma, podemos descomponer el índice de necesidades relativas de gasto por habitante (con media 100 para el conjunto del territorio de régimen común) en la suma de una serie de componentes que recogen la contribución de cada una de las variables de reparto. Este índice es el que aparece en el panel superior del Cuadro 2. Obsérvese que, por construcción, el componente del gasto per cápita ligado a la población total es igual para todas las comunidades y no genera por tanto diferencias entre ellas, mientras que los demás componentes sí lo harán, reflejando las diferentes características de los territorios.

Expresando cada entrada del bloque superior del Cuadro 2 en desviaciones sobre la correspondiente media de las CCAA, se obtiene el panel inferior del mismo Cuadro, donde se muestra la aportación de cada variable de reparto al indicador de necesidades de gasto por habitante medido en términos relativos, esto es, en desviaciones porcentuales sobre su promedio, que se normaliza a 100. La última columna (*total*) nos da las necesidades relativas totales de gasto por habitante de cada región (el diferencial en puntos porcentuales con el promedio) y se obtiene sumando el resto de las columnas. Las dos últimas filas del cuadro muestran la desviación estándar (*desv. est.*) de los distintos componentes de la financiación relativa y su *rango*, esto es, un indicador de dispersión y la diferencia entre el valor máximo y el mínimo dentro de cada columna. Estos dos indicadores nos dan una idea de la contribución de las distintas variables de reparto a la desigualdad observada en términos de necesidades de gasto por habitante. Los criterios que generan mayores disparidades son el nivel de envejecimiento de la población (recogido por la población protegida equivalente) y la insularidad, con un rango de casi 10 puntos, seguidos de la población en edad escolar, la superficie, la población mayor de 65 años y la dispersión.

Pese a su limitado peso en el total (un 3%), las tres variables geográficas generan diferenciales de necesidades de gasto por habitante que llegan a ser muy significativos en las regiones con características más extremas. Así, el componente de insularidad de las necesidades de gasto supone una prima muy apreciable para Canarias (a la que se le reconoce un sobrecoste por habitante de 9,2 puntos porcentuales por este concepto) y en menor medida también para Baleares (4,0 puntos). La variable de superficie beneficia especialmente a las comunidades interiores con menor densidad de población, que obtienen primas por habitante superiores a los 4 puntos en las dos Castillas, Aragón y Extremadura. Finalmente, la variable de dispersión de la población beneficia especialmente a Galicia y Asturias, con primas de 4,4 y 2,4 puntos respectivamente.

También son importantes los efectos de las variables poblacionales. A las regiones más envejecidas se les atribuyen necesidades de gasto por habitante en sanidad y servicios sociales claramente superiores a la media y necesidades de gasto educativo sensiblemente inferiores, mientras que en las comunidades con poblaciones más jóvenes sucede lo contrario. Las primas ligadas a las necesidades de gasto sanitario y educativo muestran un abanico de en torno a los 10 puntos porcentuales cada una, con Asturias, Galicia y Castilla y León en un extremo de la distribución y Andalucía, Murcia y Canarias en el otro.

En términos generales, por tanto, las primas de financiación asociadas a las distintas variables de reparto parecen estar dentro de lo que cabría considerar un rango razonable, lo que no siempre ha sido el caso en anteriores acuerdos de financiación. Esto no quiere decir que sus valores sean necesariamente los *correctos* en algún sentido – o al menos no podemos estar seguros de ello porque la evidencia empírica existente sobre el impacto de las variables de interés sobre los costes de provisión de los

servicios públicos es limitada y poco precisa. En la práctica, la polémica se ha centrado en buena medida en la ponderación de las variables de carácter geográfico. Sobre esta cuestión, los resultados obtenidos por de la Fuente (2017a) sugieren que algunos factores geográficos tienen un efecto significativo sobre los costes de provisión de al menos parte de los servicios que prestan las autonomías, pero seguramente no mayor que el que ya recoge la fórmula de necesidades de gasto del actual modelo de financiación.

3. Las propuestas de la CERFA y del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada

El capítulo 4 del informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación autonómica (CERFA, 2017) contiene algunas propuestas para la mejora del cálculo de la población ajustada. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP 2021a y b) acaba de publicar una nueva propuesta sobre el tema que, asumiendo en lo esencial el esquema propuesto por la CERFA, incluye también algunas novedades. En esta sección se resumen las distintas propuestas y en la siguiente se cuantifican sus implicaciones.

En el informe de la Comisión se apuesta por un cálculo técnico de las necesidades regionales de gasto que buscaría aproximar de la mejor manera posible los costes observados de prestación del conjunto de los servicios de titularidad autonómica sin complicar excesivamente el modelo. En particular, la CERFA propone un esquema modular de cálculo estructurado en torno a los mismos cuatro grandes bloques de competencias que implícitamente ya se utilizan en el sistema actual: sanidad, educación, protección social y resto de servicios. Para cada bloque se construiría un indicador de necesidad relativa a partir de uno o varios indicadores de población que aproximarían la demanda de los servicios relevantes a través del número de usuarios reales o potenciales de los mismos, posiblemente ponderados por la intensidad de uso, y de una serie de variables correctoras adicionales que recogerían el impacto de aquellos factores que pueden incidir significativamente sobre los costes medios por usuario de los servicios relevantes en los distintos territorios.

El Ministerio ha asumido el esquema de cálculo propuesto por la CERFA y muchos de los elementos de su propuesta, pero introduce también algunas novedades significativas. Algunas de ellas son modificaciones de carácter técnico, que en ocasiones mejoran la propuesta inicial, pero otras son bastante más discutibles. Entre estas últimas hay dos especialmente objetables por cuanto suponen volver a caer en uno de los vicios más persistentes de nuestro sistema de financiación: la tendencia a intentar hacer “trajes a medida” en vez de buscar reglas generales de reparto sensatas. Se trata en particular del peculiar reparto “por bloques” de la partida de costes fijos que se propone y de la introducción de una nueva variable de despoblación que resulta conceptualmente innecesaria y se construye de forma *ad-hoc* para primar a determinadas regiones.

Indicadores de demanda

El Cuadro 3 resume las recomendaciones del Ministerio sobre las variables a utilizar en la fórmula de población ajustada y las compara con el modelo todavía vigente y con las propuestas de la CERFA. Cotejando las dos primeras columnas del cuadro, vemos que las principales novedades de la propuesta de la CERFA son i) la introducción de una partida de costes fijos y ii) de la población en riesgo de pobreza o exclusión, iii) el desdoblamiento de la variable de necesidades educativas, con el número de

**Cuadro 3: Variables utilizadas en el cálculo de la población ajustada.
sistema actual vs. propuestas de la CERFA y del Ministerio de Hacienda**

<i>Indicadores básicos de demanda:</i>		
<i>Sistema 2009</i>	<i>Propuesta CERFA</i>	<i>Propuesta Gobierno</i>
- población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario (7 grupos de edad)	- mantener indicador pero actualizar cálculo	- CERFA (con 20 grupos de edad)
- población en edad escolar (0-16)	- población en edad escolar (0-17) ³ + matrícula en ciclos formativos superiores*	- población 0-17 y entradas ciclos formativos desde otras CCAA**
	- universitarios matriculados en centros públicos*	- población 18-24 y entradas de universitarios desde otras CCAA**
- población mayor de 65 años	- población mayor de 65 años ponderada por tramos de edad	- CERFA
	- población en riesgo de pobreza o exclusión	- parados que no cobran prestación contributiva
- población total	- población total	- CERFA
<i>Nuevas variables a incorporar, o al menos a estudiar:</i>		
<i>Sistema 2009</i>	<i>Propuesta CERFA</i>	<i>Propuesta Gobierno</i>
	- nivel de precios	- no se recoge
	- renta per cápita	- no se recoge
	- población flotante y vinculada	- no se recoge
	- orografía	- no se recoge
	- mejorar indicador de dispersión	- eliminar entidades singulares no habitadas
	- deseconomías de escala en sanidad	- no se recoge
<i>VARIABLES CORRECTORAS:</i>		
<i>Sistema 2009</i>	<i>Propuesta CERFA</i>	<i>Propuesta Gobierno</i>
- superficie	- superficie	- superficie
- dispersión (entidades singulares)	- dispersión: considerar también otras posibles medidas alternativas	- dispersión: entidades o núcleos de población habitados
- insularidad	- insularidad	- insularidad
	- costes fijos	- costes fijos por tramos
		- despoblamiento

- *Notas:*

(*) La CERFA deja abiertas también otras posibilidades para el alumnado de 0 a 3 años de edad y los universitarios. En ambos casos se podría considerar tanto la población total empadronada como la efectivamente matriculada. En el caso universitario, si se optase por la primera opción habría que buscar mecanismos para compensar a las comunidades receptoras netas de estudiantes por los gastos generados por los no residentes.

(**) Aunque esta es la opción preferida, la propuesta del Ministerio contempla también otras dos posibilidades: considerar sólo la población 0-17 y 18-24, sin incluir los alumnos procedentes de otras comunidades, y la propuesta de la CERFA (aunque con población 1-17 en vez de 0-17 para el tramo no universitario).

estudiantes universitarios y la población 0-18 (más la matrícula de los ciclos formativos de grado superior)⁴ sustituyendo a la población 0-16, y iv) la introducción de ponderaciones por tramos de edad

³ En el informe de la CERFA se hablaba de la población de entre 0 y 18 años de edad. Puesto que los datos de población que se utilizan en el SFA provienen del padrón a fecha de 1 de enero, ese grupo correspondería a la población 0-17 en esa fecha, que cumplirían 18 dentro del año.

⁴ Estos dos indicadores se ponderarían por el peso relativo del gasto universitario y no universitario en el gasto educativo total de las CCAA para calcular el indicador global de necesidades de gasto ligadas a la demanda educativa.

en la población 65+. La Comisión también propone actualizar el indicador de población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario, comenzar los trabajos técnicos necesarios para incorporar en un plazo razonable a la fórmula de necesidades de gasto las diferencias en niveles de precios y de renta per cápita que existen entre CCAA, así como estudiar la posible conveniencia de introducir factores adicionales, como la población flotante y la orografía, y buscar la forma de mejorar el actual indicador de dispersión de la población.

Siguiendo las recomendaciones de la CERFA, el Grupo de Trabajo del Ministerio ha actualizado la metodología para el cálculo de la población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario utilizando datos más recientes y detallados que permiten incrementar el número de tramos de edad considerados (de 7 a 20). Como se indica en la sección 1 del Anexo, la actualización no altera apreciablemente los perfiles de gasto sanitario por edades o la estimación de las necesidades relativas de gasto sanitario por persona protegida de las comunidades autónomas. El Ministerio también mantiene en lo esencial las propuestas de la CERFA en relación con los indicadores de demanda de servicios generales (que seguiría siendo la población total) y de servicios sociales, aunque en este último caso recomienda sustituir, por motivos técnicos, la población en riesgo de pobreza o exclusión de la ECV por el número de parados registrados que no cobran una prestación contributiva como indicador de las necesidades de gasto en servicios sociales no ligadas a la población de mayor edad.⁵

Los cambios son más significativos en lo que respecta al indicador de demanda educativa y, en particular, a su componente universitario. Mientras que la opción preferida (aunque no unánime) dentro de la CERFA era utilizar la demanda real de servicios de formación superior, medida por los alumnos matriculados en las universidades públicas de cada comunidad, el Ministerio apuesta por la demanda potencial, medida por la población en edad de cursar tales estudios, a la que propone sumar las entradas de universitarios procedente de otras comunidades, en un intento seguramente de buscar una posición intermedia entre comunidades que prefieren en unos casos la demanda real y en otros la potencial en función de sus intereses. Con todo, el Ministerio deja abierta la posibilidad de adoptar cualquiera de los dos criterios “puros”. Como se puede ver en la sección 2 del Anexo, las diferencias entre las propuestas preferidas por la CERFA y por el Ministerio son importantes en los casos de Madrid y Castilla y León, a los que la CERFA reconocería mayores necesidades de gasto debido al fuerte influjo neto de estudiantes de otras comunidades, y en los de Baleares, Castilla la Mancha y la Rioja, donde sucedería lo contrario.

Finalmente, en cuanto a la incorporación de nuevos indicadores de necesidad, tras discutir las propuestas de la CERFA, el Ministerio se pronuncia en contra de esta posibilidad con argumentos no siempre convincentes sobre los que volveré en otra ocasión.

⁵ Los datos de población en riesgo de pobreza y exclusión provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Debido seguramente a su reducido tamaño muestral, esta fuente presenta una elevada variabilidad de un año a otro, especialmente en las regiones más pequeñas. El indicador propuesto como sustituto parece adecuado y presenta una muy elevada correlación con el riesgo de pobreza y exclusión (0,99 con datos de 2017). Como se puede ver en la sección 3 del Anexo, las diferencias entre las propuestas del Ministerio y de la CERFA en este ámbito son muy reducidas.

Ponderación relativa de los distintos bloques de competencias

De acuerdo con la propuesta de la CERFA, el indicador global de necesidades de gasto se construye como una media ponderada de los indicadores de demanda que corresponden a los distintos bloques de competencias, introduciendo una corrección por una serie de factores que pueden afectar a los costes medios de provisión de estos servicios. Siguiendo las recomendaciones de la literatura técnica y la práctica habitual en otros países, la CERFA propone que las ponderaciones de los bloques reflejen el peso de los correspondientes grupos de competencias en el gasto observado del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común en el pasado reciente, posiblemente utilizando una media móvil de varios ejercicios. La Comisión también indica que, a efectos de los cálculos necesarios, habría que deducir de los gastos observados los intereses y la parte del gasto que se financia con transferencias condicionadas, como pueden ser las ayudas de los Fondos Estructurales europeos o la financiación específica del Gobierno central para competencias singulares, con el fin de aislar aquellas partidas de gasto que han de financiarse con los recursos que proporciona el sistema de financiación general.

Cuadro 4: Ponderaciones en el sistema actual de los distintos bloques de competencias y pesos observados de los mismos en el gasto operativo de las CCAA de régimen común neto de financiación condicionada

	<i>sist. actual</i>	<i>Cont. Presup. Media 2012-14</i>	<i>CNE Media 2015-17</i>	<i>Propuesta Ministerio*</i>
<i>sanidad</i>	39,18%	47,88%	45,64%	41,7-46,9%
<i>educación</i>	21,13%	28,15%	27,23%	26,0-31,3%
<i>servicios sociales</i>	8,76%	7,51%	6,79%	6,3-10,4%
<i>resto de servicios</i>	30,93%	16,46%	20,33%	18,8-22,9%
<i>total</i>	100,00%	100,00%	100,00%	

- Fuente: La media de 2012-14 con datos de contabilidad presupuestaria se toma de de la Fuente (2017b) y la media 2015-17 con datos de CNE se toma de MHFP (2021a, Anexo 1), atribuyendo todo el gasto en intereses a la función "resto de servicios".

(*) Las propuestas del Ministerio se formulan originalmente en términos de la ponderación en el total, incluyendo las variables correctoras. Para hacerlas comparables con el resto de las cifras que aparecen en el cuadro, los porcentajes originales se dividen por 0,96, que es la ponderación total máxima que el Ministerio propone atribuir al conjunto de las variables de demanda.

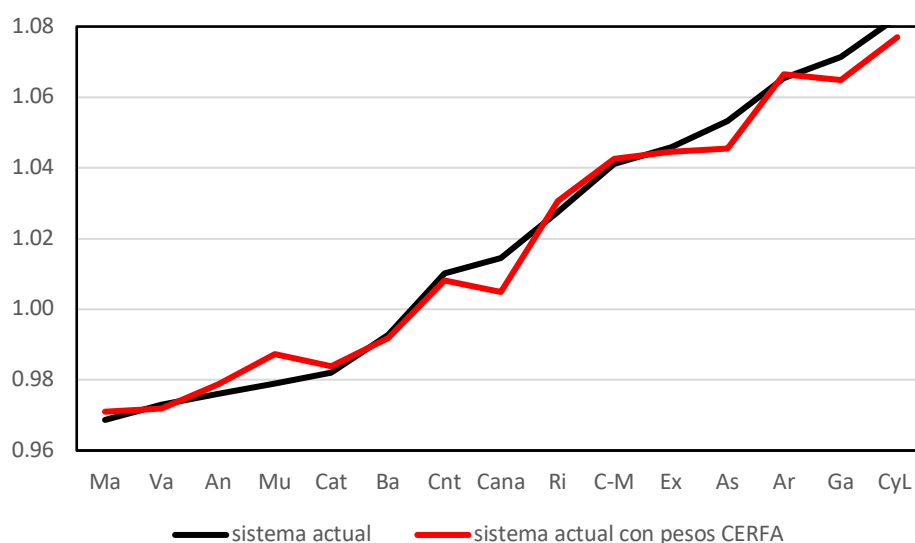
También en esta materia, el Ministerio ha asumido en lo esencial la propuesta de la CERFA, aunque con ciertas desviaciones. En particular, se ha optado por mantener fijas las ponderaciones de los bloques competenciales (basándolas, a efectos ilustrativos, en la media de los pesos observados en el gasto durante los años 2015 a 2017), en vez de ir actualizándolas a través de una media móvil, y por trabajar con datos de gasto autonómico por funciones tomado de la Contabilidad Nacional, en vez de la Contabilidad Presupuestaria, lo que podría plantear algún problema técnico dado que el grueso de los datos necesarios para las correcciones del gasto bruto (financiación específica e intereses) no están disponibles o no se desagregan por funciones en la CNE. En cualquier caso, las diferencias entre ambas fuentes parecen menores, tal como se aprecia en el Cuadro 4, donde se comparan dos estimaciones de los pesos relativos en el gasto de los distintos bloques competenciales utilizando distintas fuentes y períodos.

En su primera columna, el Cuadro incluye también las ponderaciones que el sistema actual asigna implícitamente a los cuatro grandes bloques de competencias, que no se parecen demasiado a sus pesos en el gasto autonómico observado. Para acercar ambas magnitudes, resulta necesario reducir muy

considerablemente la ponderación del bloque de servicios generales en favor de la educación y la sanidad, mientras que la partida de servicios sociales se reduciría ligeramente. Las propuestas del Ministerio van en la misma dirección, aunque se ha optado por formularlas en términos de intervalos relativamente amplios, seguramente con la idea de dejar un margen para la negociación política.

Es interesante observar que la adaptación de las ponderaciones de los bloques competenciales a sus pesos observados en el gasto autonómico tendría un efecto reducido sobre las necesidades relativas de gasto de las CCAA. La razón es que las variaciones de las distintas ponderaciones tienden a compensarse entre sí. Las regiones con poblaciones más envejecidas se benefician del mayor peso del indicador de necesidades de gasto sanitario, pero las más jóvenes salen ganando con la mayor ponderación del indicador de necesidades de gasto educativo de una forma que deja a ambos grupos en una situación no muy distinta de la inicial. Esto se aprecia con claridad en el Gráfico 2, donde las necesidades de gasto del sistema actual en 2017 se comparan con las resultantes de adaptar las ponderaciones relativas de los cuatro bloques competenciales a sus pesos reales en el gasto utilizando los datos de contabilidad presupuestaria recogidos en el Cuadro 4, manteniendo los indicadores de demanda del sistema actual. Los cambios en el indicador de necesidades totales de gasto por habitante (*nrgph*) inducidas por esta modificación se sitúan entre el -0,96% de Canarias y el +0,83% de Murcia.

Gráfico 2: Necesidades de gasto por habitante en 2017: sistema actual vs. sistema actual con ponderaciones CERFA para los bloques competenciales



Variables correctoras

Como ya se ha visto, el sistema actual incluye correcciones globales a las necesidades de gasto por tres variables geográficas: la superficie, la insularidad y la dispersión de la población, aproximada por el número de entidades singulares de población. El informe de la CERFA proponía mantener estos ajustes y recuperar la corrección por costes fijos que existía en la versión anterior del SFRC, repartiendo a partes iguales entre todas las comunidades una partida que recogería tal efecto, así como investigar posibles mejoras en la medición de la dispersión de cara al futuro. La Comisión se mostraba cauta sobre posibles cambios en las ponderaciones de las variables geográficas, que en todo caso deberían ligarse a la evidencia disponible sobre su impacto en los costes reales de los servicios autonómicos. Por concretar,

en lo que sigue supondré que esto se traduce en una ponderación del 1% para la variable de costes fijos, que es aproximadamente lo que establecía el anterior modelo de financiación, y en el mantenimiento de las ponderaciones de las demás variables, tal como se recoge en el Cuadro 5.

Tras discutir diversas posibilidades, el informe del Ministerio propone sólo un mínimo retoque en el indicador de dispersión, consistente en eliminar las entidades singulares de población no habitadas, y recomienda mantener los ajustes geográficos existentes, incorporando una corrección por costes fijos y otra por despoblación (véase la sección 5 del Anexo). El informe no precisa las ponderaciones individuales de las variables correctoras, especificando sólo que su peso conjunto debería estar entre el 3 y el 4%.

Cuadro 5: Variables correctoras y ponderaciones propuestas

	<i>Sistema actual</i>	<i>CERFA</i>	<i>Propuesta Ministerio</i>
<i>Superficie</i>	1,8%	1,8%	x
<i>Dispersión</i>	0,6%	0,6%	x
<i>Insularidad</i>	0,6%	0,6%	x
<i>Costes fijos</i>		1,0%	por tramos
<i>Despoblación total</i>	3,0%	4,0%	x 3-4%

Como ya se ha indicado, los ajustes *ad hoc* por costes fijos y despoblación que propone el Ministerio resultan muy discutibles por su arbitrariedad. El indicador de despoblamiento se calcula como la población que sería necesaria en cada comunidad para llevar a todas sus provincias a la densidad media nacional, tras excluir a la población que reside en municipios de más de 75.000 habitantes.⁶ La discusión sobre cómo se llega a esta definición es bastante confusa y muy poco convincente. El propio documento admite que en principio la inclusión de la variable de superficie entre los determinantes de las necesidades de gasto ya introduce una prima de costes para las regiones con menor densidad de población que, como se puede apreciar en el Cuadro 2, puede ser sustancial. Si se considera que estas primas son insuficientes para recoger los sobrecostes ligados a la baja densidad de población (lo que no resulta sencillo en base a la escasa evidencia disponible), lo lógico sería proponer que se aumente la ponderación de esta variable. Sin embargo, el informe del Ministerio argumenta que es necesario primar especialmente a determinadas comunidades que tienen zonas particularmente despobladas, lo que no resulta obvio, y salta de aquí a una formulación específica que, como se puede ver en la sección 6 del Anexo, está hecha a medida para favorecer a Aragón, Extremadura y las dos Castillas.

Lo mismo sucede con la peculiar corrección por costes fijos que el Ministerio propone. En vez de repartir la partida correspondiente a partes iguales entre todas las comunidades, como sería natural puesto que se trata de financiar costes fijos, se propone repartirla de una manera *ad hoc* que se intenta justificar mediante un confuso ejercicio de análisis de *clusters* que no viene a cuento. Como se muestra

⁶ Véase MHFP (2021a), pp. 70-80. No queda claro si la superficie de esos municipios se resta de la provincial a efectos del cálculo de la densidad de población.

en la sección 7 del Anexo, el procedimiento propuesto concentra todos los recursos asignados al ajuste por costes fijos en siete regiones, privando a todas las demás de cualquier asignación para hacer frente a sus costes fijos que, aunque proporcionalmente menores, presumiblemente también existen allí. En relación al reparto natural de una partida de estas características, se multiplica por tres la asignación de cinco regiones (Aragón, Extremadura, Asturias, Murcia y Baleares), por dos la de Cantabria y se mantiene la de Rioja.

4. Una cuantificación tentativa de las propuestas de la CERFA y del Ministerio

El Cuadro 6 muestra las ponderaciones utilizadas para cuantificar las propuestas de la CERFA y el Ministerio con datos de 2017, junto con los valores utilizados en el sistema actual. En el caso de la CERFA, he utilizado los pesos de los distintos bloques de competencias en el gasto observado de las CCAA de régimen común con datos de contabilidad presupuestaria correspondientes a la media del período 2012-14, calculados en de la Fuente (2017b), he mantenido las ponderaciones actuales de la superficie, dispersión e insularidad y he introducido una corrección por costes fijos con una ponderación del 1%. El peso de la universidad en el gasto educativo proviene también de esta última fuente mientras que el peso del gasto en lucha contra la pobreza dentro del gasto en servicios sociales y la probabilidad relativa de sufrir dependencia por tramos de edad se toman del informe del Ministerio (MHFP, 2021a).d

Cuadro 6: Ponderaciones utilizadas para cuantificar las propuestas con datos de 2017

	<i>Sistema actual</i>	<i>Propuesta CERFA</i>	<i>Propuesta Ministerio</i>
<i>Competencias:</i>			
- sanidad	38%	45,96%	41,63%
- educación	20,5%	27,02%	26,94%
- servicios sociales	8,5%	7,21%	7,84%
- servicios generales	30%	15,80%	19,59%
<i>subtotal</i>	97%	96,00%	96,00%
<i>Correcciones:</i>			
- superficie	1,8%	1,8%	1,44%
- dispersión	0,6%	0,6%	0,48%
- insularidad	0,6%	0,6%	0,48%
- costes fijos		1,0%	0,80%
- despoblación			0,80%
<i>subtotal</i>	3,0%	4,0%	4,00%
<i>Otros parámetros:</i>			
peso universidad en gasto educativo*		19,44%	22,5%
peso pobreza en gasto en servicios sociales**		19%	15%
Prob. relativa de dependencia de los mayores de 80 frente a población 65-79***		6,43	6,43

- *Notas:*

(*) Para el Ministerio, se utiliza el punto medio del intervalo recomendado. Para la CERFA, el valor estimado en de la Fuente (2017b) con datos de 2014 y excluyendo el gasto en matrículas pagadas por las familias.

(**) Para el ministerio, se utiliza el punto medio del intervalo recomendado. Para la CERFA, el punto medio del intervalo de estimaciones del Ministerio sobre el peso real de esta partida en el gasto autonómico en servicios sociales.

(***) Se calcula a partir de los datos del SAAD recogidos en el informe del Ministerio sobre la probabilidad de sufrir dependencia por tramos de edad.

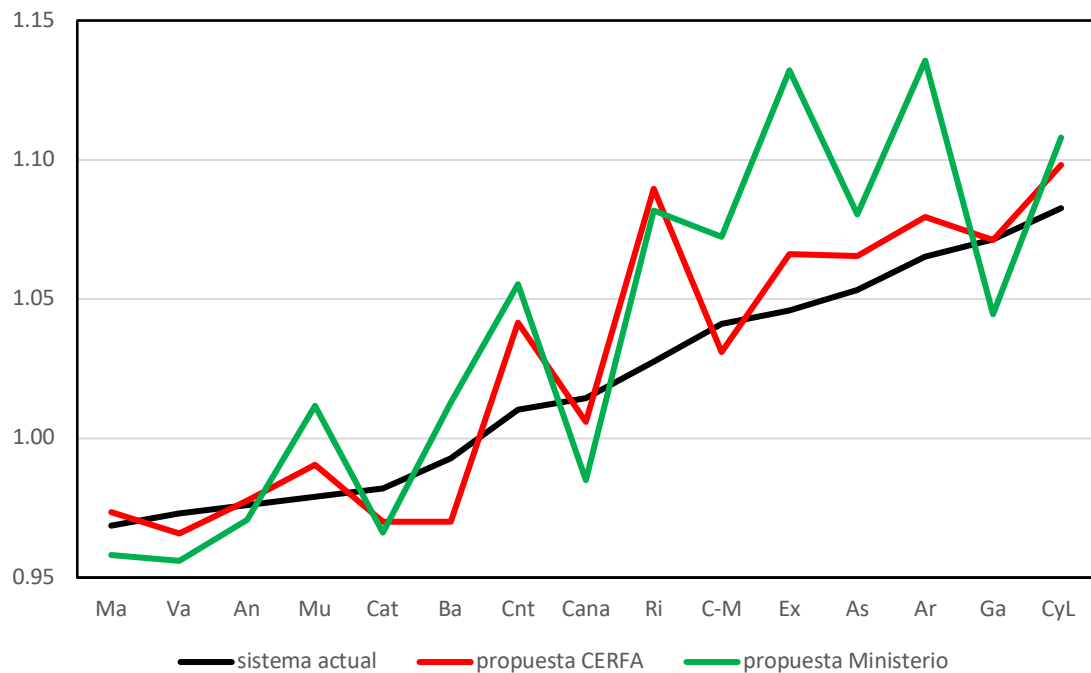
Para cuantificar la propuesta del Ministerio, las ponderaciones de los cuatro grandes bloques de competencias se calculan como sigue. En primer lugar, se toman los puntos medios de los intervalos propuestos por el Ministerio (42,5%, 27,5%, 8,00% y 20% respectivamente) y se reescalan de forma que su suma sea 96%, obteniendo así los valores que aparecen en la última columna del cuadro. Por otro lado, se parte de las ponderaciones de las variables correctoras utilizadas para cuantificar la propuesta de la CERFA, a las que se añade el indicador de despoblación propuesto por el Ministerio con un peso del 1%. Puesto que esta asignación excede el peso máximo conjunto asignado a las variables correctoras en la propuesta del Ministerio, que es del 4%, las ponderaciones iniciales se reescalan todas en la misma proporción para que su suma sea del 4%. En cuanto a los pesos de los distintos indicadores dentro del gasto educativo y en servicios sociales, se utiliza el punto medio del intervalo sugerido por el Ministerio.

Utilizando los parámetros que se recogen en el Cuadro 6 y los valores de las distintas variables de reparto correspondientes a 2017, que se toman de la liquidación del SFRC de ese ejercicio (MHFP, 2021c) y del informe del Ministerio (MHFP, 2021a), he calculado la población ajustada de las CCAA con la metodología actual y las propuestas por la CERFA y el Ministerio, así como las correspondientes necesidades relativas de gasto por habitante. Los resultados se resumen en el Gráfico 3 y los Cuadros 7 y 8.

Como se aprecia en el Gráfico 3 y el Cuadro 8, la propuesta de la CERFA comportaría cambios significativos en las necesidades de gasto regionales en relación con el modelo todavía vigente. Los más importantes tendrían que ver con la introducción de la partida de costes fijos, que eleva significativamente las necesidades de gasto por habitante de las regiones más pequeñas. En este caso, el abanico va desde el +6,2% de la Rioja, que se beneficia especialmente de la introducción de la corrección por costes fijos, hasta el -2,3% de Baleares, cuyas necesidades relativas de gasto se reducen apreciablemente con la introducción del alumnado universitario entre los indicadores de demanda y el mayor peso otorgado a las competencias educativas.

Comparada con la propuesta de la CERFA, la del Ministerio mejora muy significativamente a Aragón, Extremadura y Baleares y empeora a Galicia, Canarias y Madrid. En relación con el sistema actual, Aragón y Extremadura aumentarían sus necesidades de gasto en más de 7 puntos, gracias fundamentalmente a las correcciones *ad hoc* por costes fijos por segmentos y despoblación, Cantabria y la Rioja ganarían en torno a cinco puntos por la corrección por costes fijos por tramos y Canarias y Galicia perderían casi tres puntos por una combinación de factores.

**Gráfico 3: Necesidades relativas de gasto total por habitante en 2017
con tres metodologías alternativas
(promedio territorio común = 1,00)**



**Cuadro 7: Necesidades relativas de gasto total por habitante en 2017
con tres metodologías alternativas
(promedio territorio común = 100)**

	<i>sistema actual</i>	<i>propuesta CERFA</i>	<i>propuesta Ministerio</i>	<i>propuesta CERFA - sistema actual</i>	<i>propuesta Ministerio - sistema actual</i>
Madrid	96,87	97,35	95,82	+0,49	-1,05
Valencia	97,30	96,58	95,60	-0,72	-1,70
Andalucía	97,61	97,77	97,07	+0,17	-0,54
Murcia	97,90	99,04	101,17	+1,15	+3,28
Cataluña	98,20	97,00	96,62	-1,20	-1,58
Baleares	99,28	97,00	101,28	-2,29	+2,00
Cantabria	101,02	104,15	105,53	+3,13	+4,51
Canarias	101,44	100,58	98,49	-0,86	-2,95
Rioja	102,75	108,96	108,17	+6,21	+5,41
Cast.- Mancha	104,10	103,10	107,24	-1,00	+3,14
Extremadura	104,59	106,62	113,20	+2,03	+8,62
Asturias	105,32	106,54	108,04	+1,21	+2,72
Aragón	106,53	107,94	113,56	+1,41	+7,03
Galicia	107,14	107,12	104,45	-0,02	-2,69
Cast. y León	108,26	109,82	110,80	+1,55	+2,54
promedio	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00

Cuadro 8: Descomposición del cambio en las necesidades relativas de gasto por habitante (*nrgph*) en 2017 con respecto al sistema vigente inducido por las distintas propuestas, puntos porcentuales

a. Propuesta CERFA – sistema actual									
	<i>demanda</i>	<i>demanda</i>	<i>demanda</i>	<i>densidad</i>	<i>dispersión</i>	<i>Insula-</i>	<i>costes</i>	<i>Despo-</i>	<i>nrgph</i>
	<i>sanidad</i>	<i>educativa</i>	<i>serv</i>	<i>población</i>	<i>población</i>	<i>ridad</i>	<i>fijos</i>	<i>blación</i>	
Cataluña	-0,08	-0,11	-0,40	0,00	0,01	0,00	-0,62		-1,20
Galicia	1,01	-0,55	-0,55	0,00	-0,01	0,00	0,07		-0,02
Andalucía	-0,42	0,67	0,56	0,00	0,00	0,00	-0,65		+0,17
Asturias	1,27	-0,92	-0,79	0,00	-0,15	0,00	1,81		+1,21
Cantabria	0,57	-1,21	-0,27	0,00	0,04	0,00	4,00		+3,13
La Rioja	0,57	-2,26	-0,31	0,00	0,00	0,00	8,21		+6,21
Murcia	-0,47	0,00	0,63	0,00	0,01	0,00	0,98		+1,15
Valencia	-0,29	0,19	-0,21	0,00	0,00	0,00	-0,41		-0,72
Aragón	0,73	-0,23	-0,31	0,00	0,01	0,00	1,22		+1,41
C.-La Mancha	0,08	-2,42	0,90	0,00	0,01	0,00	0,43		-1,00
Canarias	-0,81	-1,03	0,59	0,00	0,01	0,00	0,38		-0,86
Extremadura	0,33	-0,93	0,93	0,00	0,01	0,00	1,69		+2,03
Baleares	-0,57	-3,09	-0,24	0,00	0,01	0,00	1,60		-2,29
Madrid	-0,03	1,35	-0,27	0,00	-0,01	0,00	-0,55		+0,49
Cast. y León	1,12	0,47	-0,25	0,00	0,02	0,00	0,20		+1,55
total CCAA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00

b. Propuesta Ministerio – sistema actual									
	<i>demanda</i>	<i>demanda</i>	<i>demanda</i>	<i>densidad</i>	<i>dispersión</i>	<i>Insula-</i>	<i>costes</i>	<i>Despo-</i>	<i>nrgph</i>
	<i>sanidad</i>	<i>educativa</i>	<i>serv</i>	<i>población</i>	<i>población</i>	<i>ridad</i>	<i>fijos</i>	<i>blación</i>	
Cataluña	-0,03	-0,21	-0,30	0,22	0,08	0,12	-0,80	-0,66	-1,58
Galicia	0,45	-1,20	-0,13	0,01	-0,87	0,12	-0,80	-0,27	-2,69
Andalucía	-0,21	0,53	0,27	0,02	0,09	0,12	-0,80	-0,57	-0,54
Asturias	0,55	-1,54	-0,03	0,03	-0,59	0,12	4,81	-0,64	2,72
Cantabria	0,25	-0,97	-0,04	0,07	0,01	0,12	5,87	-0,80	4,51
La Rioja	0,29	-0,37	0,02	-0,15	0,05	0,12	5,34	0,12	5,41
Murcia	-0,18	0,72	0,08	0,11	0,07	0,12	3,15	-0,80	3,28
Valencia	-0,19	-0,09	-0,26	0,21	0,10	0,12	-0,80	-0,80	-1,70
Aragón	0,37	-0,35	0,09	-0,81	0,02	0,12	3,64	3,95	7,03
C.-La Mancha	0,08	0,37	0,91	-0,90	0,06	0,12	-0,80	3,29	3,14
Canarias	-0,40	0,39	0,19	0,25	0,08	-1,86	-0,80	-0,80	-2,95
Extremadura	0,13	0,52	0,80	-0,88	0,08	0,12	4,58	3,27	8,62
Baleares	-0,29	-0,07	-0,75	0,22	0,10	-0,82	4,40	-0,80	2,00
Madrid	0,03	0,24	-0,26	0,32	0,10	0,12	-0,80	-0,80	-1,05
Cast. y León	0,54	-0,46	0,37	-0,89	-0,09	0,12	-0,80	3,74	2,54
total CCAA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

5. Conclusión

En este trabajo se han resumido las recientes propuestas del Ministerio de Hacienda para modificar la actual metodología de cálculo de la población ajustada del SFA, comparándolas con las de la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica de 2017 (CERFA), y se han cuantificado los efectos de ambos grupos de propuestas sobre las necesidades relativas de gasto por habitante de las comunidades autónomas. El Ministerio ha asumido el grueso de las propuestas de la CERFA sobre los indicadores básicos de demanda de servicios autonómicos, excepto en el caso del indicador de necesidades de gasto universitario, donde se inclina en principio por primar a los usuarios potenciales sobre los reales (la población en edad de cursar estudios universitarios frente a los estudiantes matriculados). Ambas propuestas coinciden también en la recomendación de basar las ponderaciones de los indicadores de demanda para los cuatro grandes bloques de servicios autonómicos en el peso observado de tales bloques en el gasto real de las CCAA en años recientes.

La parte más discutible de la propuesta del Ministerio tiene que ver con la introducción de dos ajustes *ad hoc* que abren la puerta a una cierta arbitrariedad que siempre ha sido uno de los grandes vicios de nuestro sistema de financiación regional. Se trata en particular del peculiar reparto “por bloques” de la partida de costes fijos que se propone en base a un confuso e innecesario ejercicio de análisis de *clusters* y de la introducción con calzador de un novedoso indicador de despoblación selectiva diseñado expresamente para primar a determinadas regiones. Estos ajustes generan cambios significativos en las necesidades de gasto de algunas regiones que resultan difíciles de justificar en base a la (escasa) evidencia existente sobre el impacto de los factores geográficos sobre el coste de los servicios autonómicos, que más bien apunta a que tales factores ya se recogen de forma más que suficiente en el modelo actual.

ANEXO

1. Sanidad

El Gráfico A.1 muestra el perfil de gasto sanitario por edades que se utiliza para calcular la población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario en el sistema actual (GTS, 2007) y la actualización preparada recientemente por el Ministerio de Hacienda (2021a) con datos de la Encuesta Nacional de Salud de 2017. Aunque la mayor desagregación por grupos etarios permite afinar algo más los cálculos, el perfil de gasto no muestra grandes cambios con la actualización. En consecuencia, la revisión tiene efectos muy menores sobre la estimación de las necesidades relativas de gasto de las distintas comunidades, tal como se aprecia en el Gráfico A.2.

Gráfico A.1: Perfil de gasto sanitario por grupo de edad

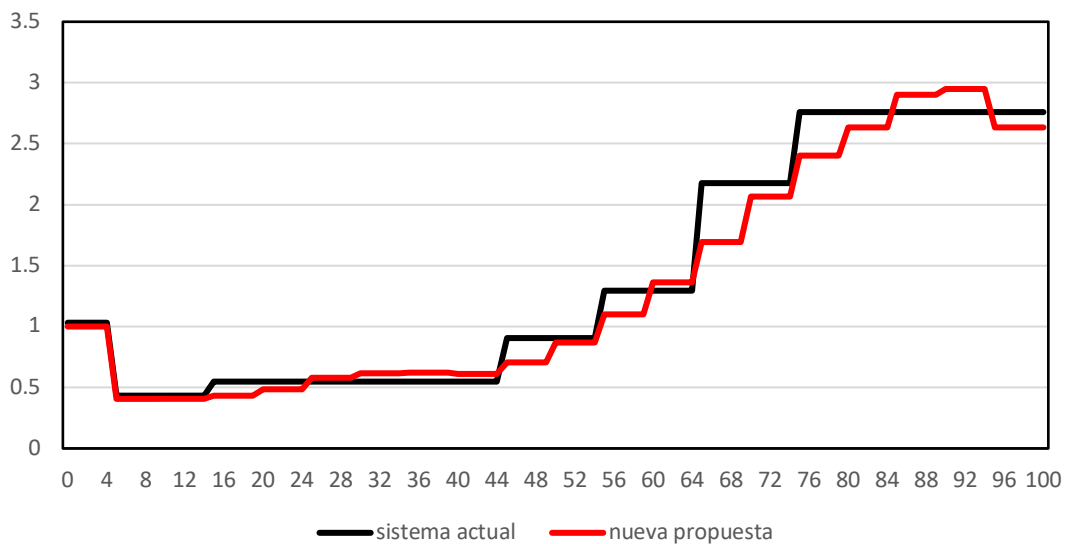
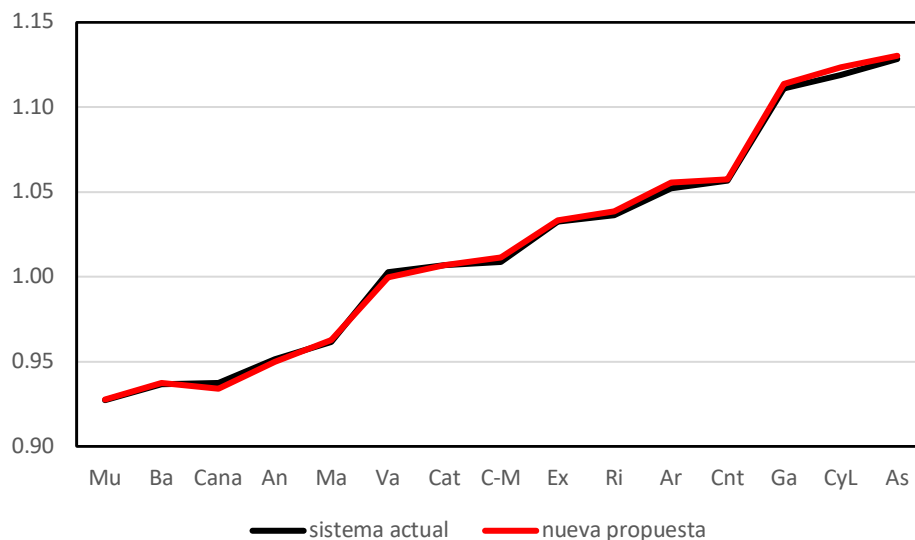


Gráfico A.2: Necesidades relativas de gasto sanitario por persona protegida, 2017 (promedio territorio común = 1,00)



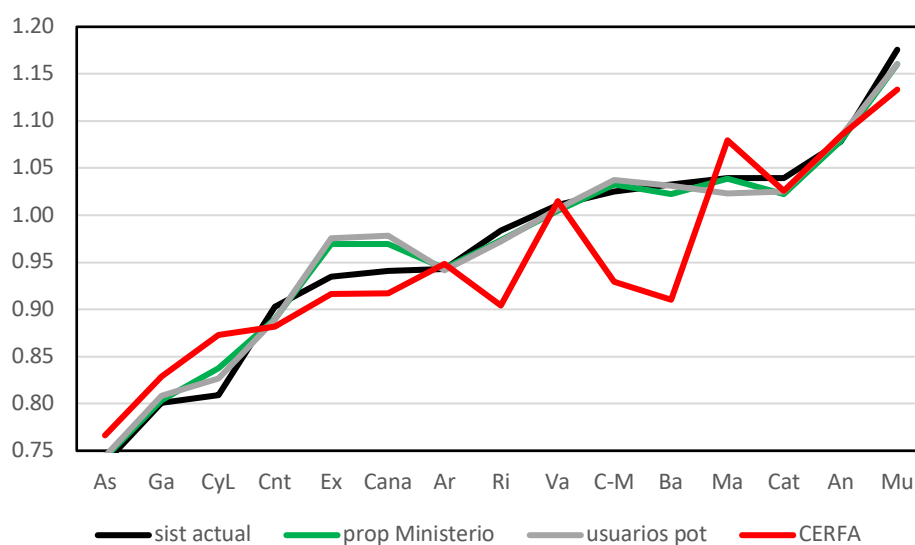
Las necesidades relativas de gasto sanitario por persona protegida se construyen dividiendo la población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario de cada comunidad por su población protegida total y normalizando el resultado de forma que el cociente entre ambas variables sea igual a 1,00 para el conjunto de las comunidades de régimen común.

2. Educación

El Gráfico A.3 muestra las necesidades relativas de gasto educativo por habitante con cuatro metodologías alternativas:⁷

- i) el sistema actual, en el que sólo se tiene en cuenta la población 0-16
- ii) el sistema preferido por el Ministerio, en el que se tienen en cuenta los usuarios potenciales por edad (18-24 para la universidad y 0-17 para el resto) más las entradas de estudiantes universitarios de otras comunidades
- iii) teniendo en cuenta sólo los usuarios potenciales por edad y
- iv) el sistema preferido por la CERFA, basado esencialmente en usuarios reales: población 1-17 más alumnado en ciclos superiores de FP por un lado y universitarios matriculados por el otro.

Gráfico A.3: Necesidades relativas de gasto educativo por habitante (promedio territorio común = 1,00)



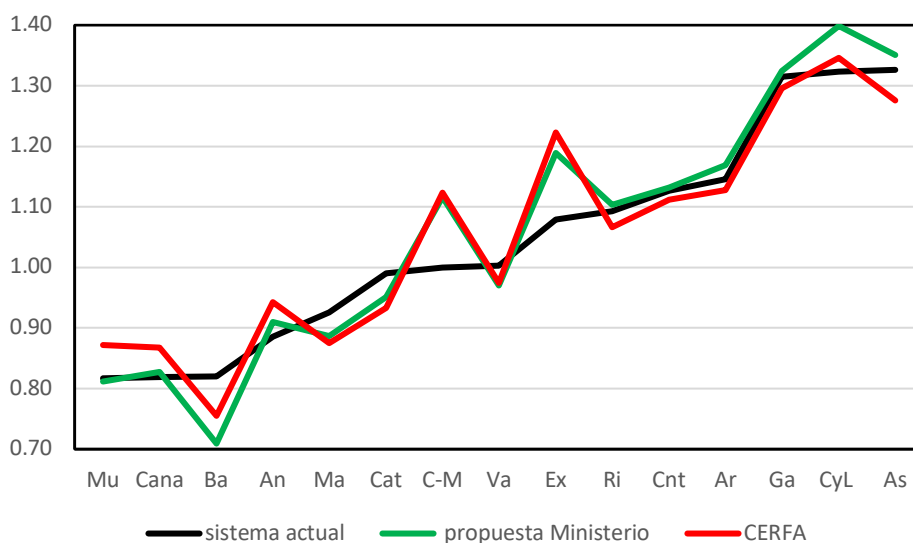
Como se aprecia en el Gráfico, las diferencias entre las tres primeras alternativas son menores. Sin embargo, la cuarta se desvía bastante de las otras en aquellas regiones que tienen saldos netos importantes (emisores o receptores) de estudiantes universitarios. Madrid y Castilla y León son las más beneficiadas con la propuesta de la CERFA, mientras que Baleares, Castilla la Mancha y la Rioja salen perdiendo en términos de necesidades estimadas de gasto educativo.

⁷ En ii) y iii) se utiliza un peso relativo para la universidad dentro del gasto total en educación del 22,5%, que es el punto medio del intervalo que recomienda el Ministerio, que hace sus cálculos sin excluir las matrículas pagadas por las familias. Para iv) se utiliza un valor de 19,44%, estimado en de la Fuente (2017b) excluyendo las matrículas y con datos de 2014.

3. Servicios sociales

El Gráfico A.4 muestra las necesidades relativas de gasto por habitante en servicios sociales con el sistema actual y con las metodologías propuestas por la CERFA y el Ministerio. Como cabría esperar, las diferencias entre las dos últimas opciones son mínimas. En relación con la situación actual, ambas propuestas benefician a las regiones con menores niveles de renta al introducir un indicador de pobreza que el sistema actual no contempla.

Gráfico A.4: Necesidades relativas de gasto por habitante en servicios sociales (promedio territorio común = 1,00)



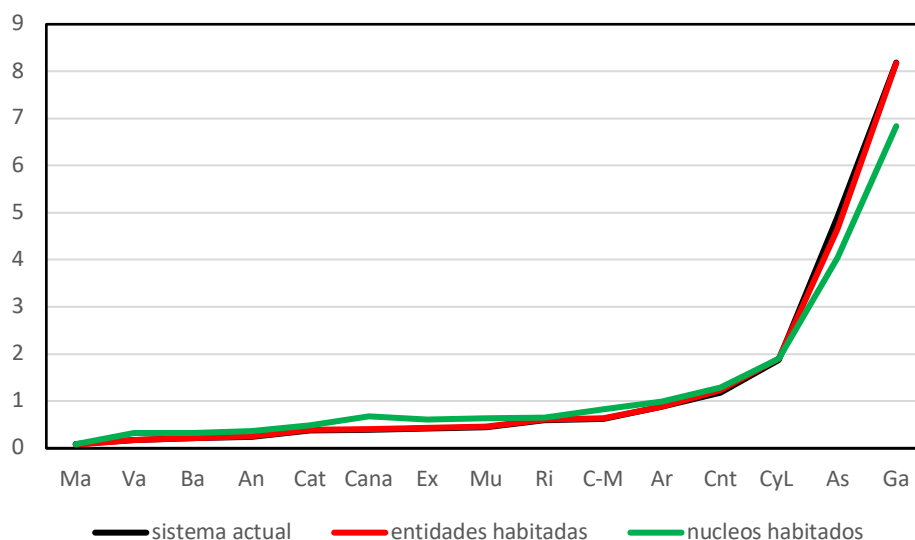
Según MHFP (2021a) el gasto en programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social representa en torno al 18-20% del gasto autonómico en servicios sociales. El Ministerio recomienda utilizar una ponderación de entre el 10 y el 20% para este tipo de gasto dentro del gasto autonómico en servicios sociales, por lo que utilizaré una ponderación del 15% para cuantificar la propuesta del Ministerio. La CERFA no concretaba este parámetro por falta de datos sobre la composición del gasto en servicios sociales. Ateniéndome al principio general de ligar las ponderaciones de las variables de reparto a los correspondientes pesos en el gasto observado, he elegido un valor del 19% para cuantificar la propuesta de la CERFA. La ponderación de los dos segmentos en los que se divide la población 65+ se basa en datos del SAAD sobre la probabilidad de sufrir dependencia en cada tramo de edad (que es del 2,58% para la población 65-79 y del 16,59% para la población 80+). Por tanto el grupo de mayor edad se pondera por un factor de $16,59 / 2,58 = 6,43$ antes de sumarlo a la población 65-79.

5. Dispersión

El Gráfico A.5 muestra las necesidades relativas de gasto por habitante ligadas a la dispersión de la población utilizando tres indicadores alternativos: las entidades singulares de población, que es el indicador que se utiliza en el sistema actual, las entidades singulares habitadas y los núcleos de población y diseminados habitados. Como se aprecia en el Gráfico, excluir a las entidades singulares no habitadas no tiene efectos perceptibles, mientras que pasar de entidades singulares a núcleos de

población tiene efectos menores pero apreciables en algunas comunidades (Asturias y Galicia a la baja y Canarias al alza). En la cuantificación de las propuestas de la CERFA y del Ministerio se utilizarán las entidades singulares habitadas como indicador de dispersión.

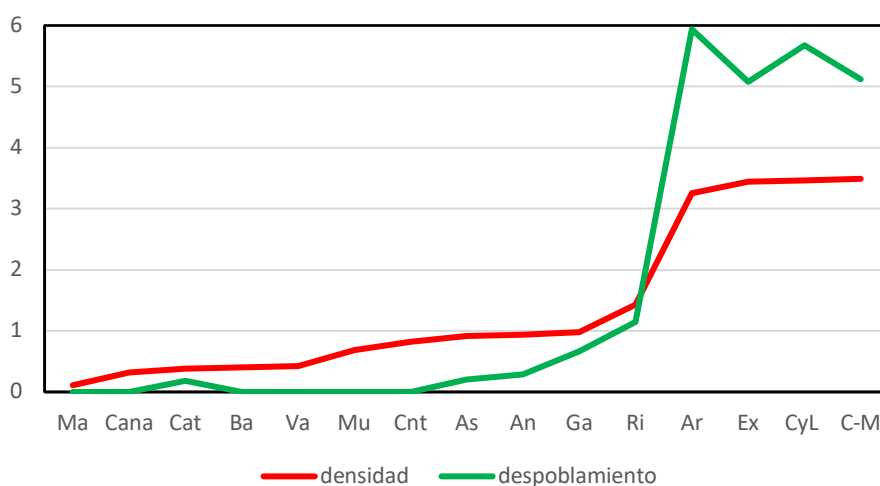
Gráfico A.5: Necesidades relativas de gasto por habitante ligadas a la dispersión de la población (promedio territorio común = 1,00)



6. Despoblamiento vs. densidad

El Gráfico A.6 muestra las necesidades relativas de gasto por habitante ligadas a la densidad de población (superficie) y al nuevo indicador *ad-hoc* de despoblamiento que ha propuesto el Ministerio, construido como la población necesaria para elevar a todas las provincias de cada comunidad a la densidad media nacional, excluyendo a los habitantes de municipios de más de 75.000 personas. Como se aprecia, la corrección tiende a concentrar mucho más los recursos en las regiones de menor densidad, alterando también en alguna medida su ordenación.

Gráfico A.6: Necesidades relativas de gasto por habitante ligadas a la densidad de población y al nuevo indicador ad-hoc de despoblamiento (promedio territorio común = 1,00)



7. Costes fijos

Los Gráficos A.7 y A.8 comparan los ajustes a las necesidades de gasto por costes fijos que proponen la CERFA y el Ministerio, con el eje horizontal midiendo la población regional en el segundo gráfico. También en este caso, la propuesta del Ministerio lleva a concentrar los ajustes en sólo una parte de las regiones y modifica de forma arbitraria el reparto del mismo entre las regiones de menor tamaño.

Gráfico A.7: Necesidades relativas de gasto por habitante ligadas a los costes fijos (promedio territorio común = 1,00)

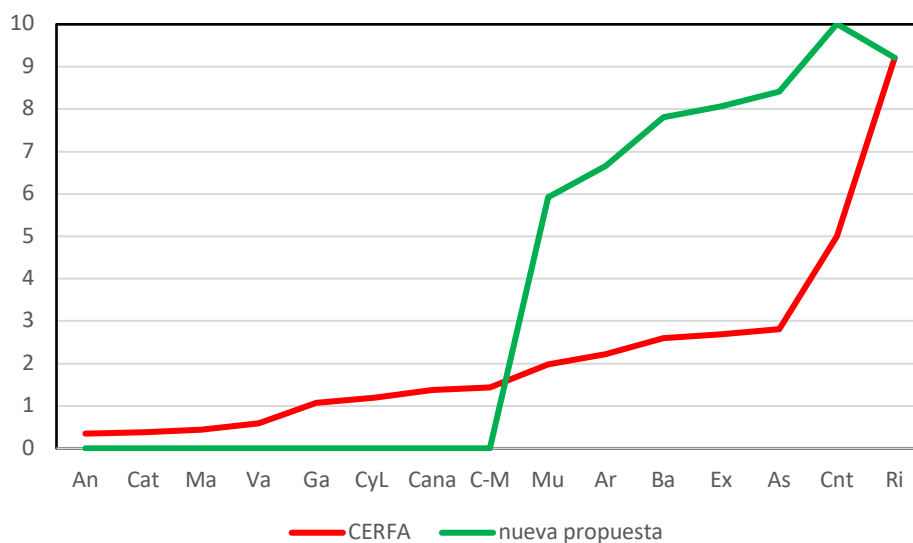
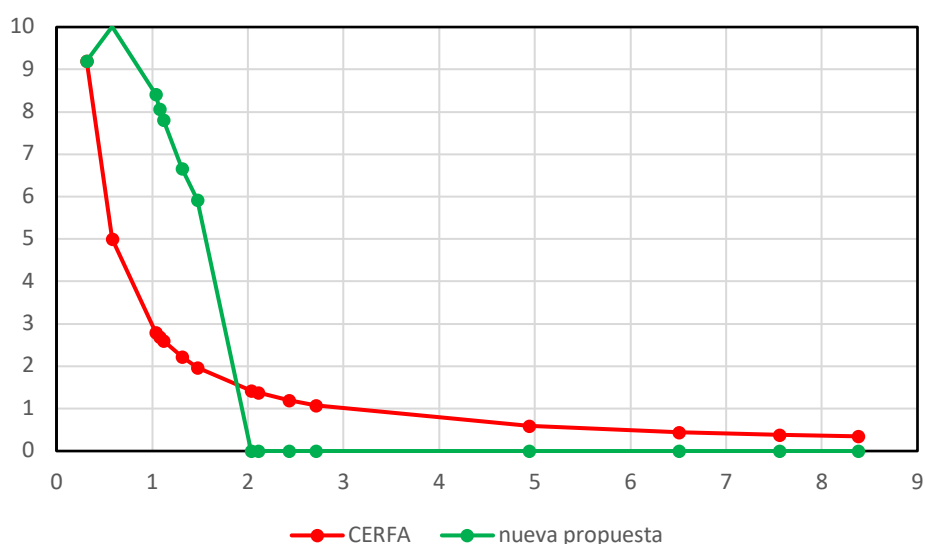


Gráfico A.8: Necesidades relativas de gasto por habitante ligadas a los costes fijos vs población en millones (promedio territorio común = 1,00)



8. Descomposición de las necesidades relativas de gasto por habitante en 2017 bajo fórmulas alternativas de población ajustada. Datos en puntos porcentuales.

Desviaciones, en puntos porcentuales, sobre las necesidades medias de gasto por habitante en el conjunto de las CCAA inducidas por cada una de las variables incluidas en la fórmula de población ajustada.

a. Sistema actual

	<i>demanda sanidad</i>	<i>demanda educativa</i>	<i>demanda serv sociales</i>	<i>densidad población</i>	<i>dispersión población</i>	<i>Insularidad</i>	<i>costes fijos</i>	<i>Despoblación</i>	<i>total = nrgph</i>
Cataluña	-0,44	0,81	-0,08	-1,12	-0,37	-0,60			-1,80
Galicia	4,88	-4,09	2,68	-0,05	4,31	-0,60			7,14
Andalucía	-1,84	1,60	-0,98	-0,12	-0,45	-0,60			-2,39
Asturias	6,35	-5,39	2,77	-0,16	2,35	-0,60			5,32
Cantabria	2,76	-1,99	1,07	-0,33	0,11	-0,60			1,02
La Rioja	2,37	-0,34	0,79	0,77	-0,24	-0,60			2,75
Murcia	-2,65	3,60	-1,56	-0,56	-0,33	-0,60			-2,10
Valencia	-0,80	0,22	0,03	-1,04	-0,50	-0,60			-2,70
Aragón	3,08	-1,17	1,24	4,05	-0,08	-0,60			6,53
C.-La Mancha	-0,06	0,51	0,00	4,48	-0,23	-0,60			4,10
Canarias	-3,51	-1,21	-1,54	-1,23	-0,37	9,31			1,44
Extremadura	1,81	-1,34	0,67	4,39	-0,35	-0,60			4,59
Baleares	-2,40	0,66	-1,53	-1,08	-0,48	4,11			-0,72
Madrid	-0,56	0,80	-0,63	-1,60	-0,55	-0,60			-3,13
Cast. y León	5,06	-3,91	2,75	4,44	0,52	-0,60			8,26
total CCAA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00

b. Propuesta CERFA

	<i>demanda sanidad</i>	<i>demanda educativa</i>	<i>demanda serv sociales</i>	<i>densidad población</i>	<i>dispersión población</i>	<i>Insularidad</i>	<i>costes fijos</i>	<i>Despoblación</i>	<i>total = nrgph</i>
Cataluña	-0,52	0,70	-0,48	-1,12	-0,37	-0,60	-0,62		-3,00
Galicia	5,89	-4,63	2,13	-0,05	4,30	-0,60	0,07		7,12
Andalucía	-2,26	2,27	-0,41	-0,12	-0,45	-0,60	-0,65		-2,23
Asturias	7,62	-6,31	1,99	-0,16	2,20	-0,60	1,81		6,54
Cantabria	3,33	-3,20	0,81	-0,33	0,14	-0,60	4,00		4,15
La Rioja	2,94	-2,60	0,48	0,77	-0,24	-0,60	8,21		8,96
Murcia	-3,12	3,60	-0,92	-0,56	-0,33	-0,60	0,98		-0,96
Valencia	-1,09	0,41	-0,19	-1,04	-0,49	-0,60	-0,41		-3,42
Aragón	3,81	-1,40	0,92	4,05	-0,07	-0,60	1,22		7,94
C.-La Mancha	0,03	-1,91	0,89	4,48	-0,22	-0,60	0,43		3,10
Canarias	-4,32	-2,24	-0,95	-1,23	-0,36	9,31	0,38		0,58
Extremadura	2,14	-2,27	1,60	4,39	-0,34	-0,60	1,69		6,62
Baleares	-2,97	-2,43	-1,77	-1,08	-0,47	4,11	1,60		-3,00
Madrid	-0,59	2,16	-0,90	-1,60	-0,56	-0,60	-0,55		-2,65
Cast. y León	6,19	-3,44	2,49	4,44	0,54	-0,60	0,20		9,82
total CCAA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00

c. Propuesta Ministerio

	<i>demanda sanidad</i>	<i>demanda educativa</i>	<i>demanda serv sociales</i>	<i>densidad población</i>	<i>dispersión población</i>	<i>Insula- ridad</i>	<i>costes fijos</i>	<i>Despo- blación</i>	<i>total = nrgph</i>
<i>Cataluña</i>	-0,47	0,60	-0,39	-0,89	-0,29	-0,48	-0,80	-0,66	-3,38
<i>Galicia</i>	5,33	-5,28	2,54	-0,04	3,44	-0,48	-0,80	-0,27	4,45
<i>Andalucía</i>	-2,05	2,12	-0,70	-0,10	-0,36	-0,48	-0,80	-0,57	-2,93
<i>Asturias</i>	6,90	-6,93	2,75	-0,12	1,76	-0,48	4,81	-0,64	8,04
<i>Cantabria</i>	3,01	-2,96	1,03	-0,26	0,11	-0,48	5,87	-0,80	5,53
<i>La Rioja</i>	2,67	-0,71	0,81	0,61	-0,19	-0,48	5,34	0,12	8,17
<i>Murcia</i>	-2,83	4,32	-1,48	-0,45	-0,26	-0,48	3,15	-0,80	1,17
<i>Valencia</i>	-0,98	0,13	-0,24	-0,84	-0,40	-0,48	-0,80	-0,80	-4,40
<i>Aragón</i>	3,45	-1,52	1,33	3,24	-0,05	-0,48	3,64	3,95	13,56
<i>C.-La Mancha</i>	0,03	0,88	0,91	3,58	-0,17	-0,48	-0,80	3,29	7,24
<i>Canarias</i>	-3,91	-0,82	-1,35	-0,99	-0,29	7,45	-0,80	-0,80	-1,51
<i>Extremadura</i>	1,94	-0,82	1,48	3,51	-0,27	-0,48	4,58	3,27	13,20
<i>Baleares</i>	-2,69	0,60	-2,28	-0,87	-0,38	3,28	4,40	-0,80	1,28
<i>Madrid</i>	-0,53	1,05	-0,89	-1,28	-0,44	-0,48	-0,80	-0,80	-4,18
<i>Cast. y León</i>	5,60	-4,37	3,12	3,55	0,43	-0,48	-0,80	3,74	10,80
<i>total CCAA</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>

d. Ministerio – CERFA

	<i>demanda sanidad</i>	<i>demanda educativa</i>	<i>demanda serv sociales</i>	<i>densidad población</i>	<i>dispersión población</i>	<i>Insula- ridad</i>	<i>costes fijos</i>	<i>Despo- blación</i>	<i>total = nrgph</i>
<i>Cataluña</i>	0,05	-0,10	0,10	0,22	0,07	0,12	-0,18	-0,66	-0,38
<i>Galicia</i>	-0,55	-0,65	0,41	0,01	-0,86	0,12	-0,87	-0,27	-2,67
<i>Andalucía</i>	0,21	-0,15	-0,29	0,02	0,09	0,12	-0,15	-0,57	-0,71
<i>Asturias</i>	-0,72	-0,62	0,76	0,03	-0,44	0,12	3,01	-0,64	1,51
<i>Cantabria</i>	-0,31	0,24	0,22	0,07	-0,03	0,12	1,87	-0,80	1,37
<i>La Rioja</i>	-0,28	1,89	0,33	-0,15	0,05	0,12	-2,87	0,12	-0,80
<i>Murcia</i>	0,29	0,72	-0,55	0,11	0,07	0,12	2,18	-0,80	2,13
<i>Valencia</i>	0,10	-0,27	-0,05	0,21	0,10	0,12	-0,39	-0,80	-0,98
<i>Aragón</i>	-0,36	-0,12	0,40	-0,81	0,01	0,12	2,42	3,95	5,62
<i>C.-La Mancha</i>	0,00	2,80	0,02	-0,90	0,04	0,12	-1,23	3,29	4,14
<i>Canarias</i>	0,41	1,42	-0,40	0,25	0,07	-1,86	-1,18	-0,80	-2,09
<i>Extremadura</i>	-0,20	1,45	-0,12	-0,88	0,07	0,12	2,89	3,27	6,59
<i>Baleares</i>	0,28	3,03	-0,51	0,22	0,09	-0,82	2,80	-0,80	4,28
<i>Madrid</i>	0,06	-1,11	0,01	0,32	0,11	0,12	-0,25	-0,80	-1,54
<i>Cast. y León</i>	-0,58	-0,93	0,63	-0,89	-0,11	0,12	-1,00	3,74	0,99
<i>total CCAA</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>

Referencias

- Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (CERFA, 2017). Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. Madrid.
http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf
- de la Fuente, A. (2017a). "El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión." *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, no. 223(4), pp. 109-34. Madrid.
https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/223_Art5.pdf
- de la Fuente, A. (2017b). "Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2017/19. Madrid.
<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-19.pdf>
- de la Fuente, A. (2019). "Financiación autonómica: una breve introducción." FEDEA, Estudios sobre la economía española, 2019-07. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-07.pdf>
- Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario (GTS, 2007). Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario, 2007. Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid.
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>
http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/Universitaria/Alumnado/EEU_2021/Serie/TotalSUE/&file=pcaxis&l=s0
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2021a). "Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada." Secretaría General de Financiación Autonómica y Local e Instituto de Estudios Fiscales.
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/03-12-21-Informe-poblacion-ajustada.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2021b). Nota de prensa: Hacienda envía una propuesta de población ajustada para determinar el reparto de los recursos del sistema de financiación autonómica.
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/03-12-21-NP-Informe-Poblacion-Ajustada.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2021c). "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, correspondientes al ejercicio 2017." Madrid.
<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>