



**Universitat
Pompeu Fabra**
Barcelona



Colección Health Policy Papers

2018 – 05

**LAS ESTIMACIONES DE NECESIDADES DE GASTO
PARA LA DEFINICIÓN DE LA FINANCIACIÓN
AUTONÓMICA Y DE LA SANITARIA EN PARTICULAR**

Guillem López Casanovas

Catedrático de Economía de la Universitat Pompeu Fabra

Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES)

Joan Rosselló Villalonga

Universitat de les Illes Balears (UIB).

Barcelona

La Colección Policy Papers, engloba una serie de artículos, en Economía de la Salud y Política Sanitaria, realizados y seleccionados por investigadores del Centre de Recerca en Economia i Salut de la Universitat Pompeu Fabra (CRES-UPF), al amparo del apoyo incondicionado por convenio con la Obra Social “la Caixa”.

"This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium provided that the original work is properly attributed"



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Barcelona, Mayo 2018

LAS ESTIMACIONES DE NECESIDADES DE GASTO PARA LA DEFINICIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y DE LA SANITARIA EN PARTICULAR

Guillem Lopez Casanovas Catedrático de Economía de la Univeritat Pompeu Fabra, Joan Rosselló Villalonga (UIB).

a propósito del artículo de A de la Fuente El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión en Hacienda Pública Española, no. 223-(4/2017) págs 133 189

I INTRODUCCIÓN: DE NUEVO EN EL BUCLE DE LAS NECESIDADES DE GASTO

Es muy tentador, desde una determinada percepción de la autonomía financiera, intentar resolver la distribución de recursos entre CC.AA a través de una cuantificación ‘técnica’ de necesidades territoriales. Esto es, que el financiador central establezca lo que entienda por necesidad de gasto de cada Comunidad, a partir de fijar un monto de recursos por él decidido para dicho propósito y que internalice entre los afectados el debate de su distribución para cada Comunidad Autónoma. Se trataría con ello de resolver ‘técnicamente’ lo que ahora es una batalla de reivindicaciones *ad hoc* de una descentralización de gasto que se ha convertido periódicamente en un engorro político; en particular, para aquellos que consideran que el Estado de las autonomías ha ido demasiado lejos y que esto afecta ya ahora la gobernabilidad del Estado.

Es cierto que para el gobierno central esta estrategia es atractiva, ya que se es conocedor (lo ha experimentado en otras ocasiones) que estas formulaciones técnicas para la cuantificación de necesidades suelen apaciguar las reivindicaciones de los gobiernos ‘regionales’; que, a menudo, no disponen de capacidad de comprobación de resultados ni de los datos para replicarlos confundidos en tecnicismos irresolubles. A su vez, quienes las operan en el Ministerio de Hacienda (para cualquiera de los modelos que se han aprobado basados en la metodología del cálculo de necesidades) conocen perfectamente que con un método de cálculo apropiado (subsumido a menudo en deficiencias de datos insuperables), incorporando determinadas variables (definidas en alguna de las acepciones posibles), ponderadas convenientemente y re-escaladas adecuadamente (ya que sus valores se han de sumar a otros), y remitidas finalmente a un determinado nivel de gasto (lo que relativiza las pretensiones de las partes), uno casi puede conseguir el resultado que se desee. Y si esto no sucede, se utilizan reglas de modulación, fondos especiales, etc. Lo describió así abiertamente el ex ministro Borrell Fontelles (1992), incorporando un sencillo modelo de programación lineal, de cálculo de ponderaciones de determinadas variables para que, minimizando los fondos adicionales, se respetasen determinadas restricciones: que ganen las Comunidades que el financiador desee. El propio autor reconoce cómo la política estatal se servía de la técnica ante el desconcierto político regional.

II LA SUBJETIVIDAD EN LOS MODELOS OBJETIVOS DE CÁLCULO DE NECESIDADES.

Independientemente de otras contribuciones que ha realizado De la Fuente respecto al modelo derivado del Acuerdo para la Financiación de las CC.AA firmado en 2009, en estas páginas queríamos analizar la propuesta recientemente publicada por De la Fuente en Hacienda Pública Española 223 (4/2017), en lo que respecta solamente a una parte de este modelo, el referido al cálculo de las necesidades de gasto.

II.1 Comentario general

Lo primero que sorprende del artículo citado es que, aun haciendo cambios en la composición de varios indicadores, en la ponderación de las variables, etcétera, se concluya que con todos estos cambios, no varía “significativamente la distribución de la financiación por habitante ajustado que observamos con datos del 2013”. Es decir, que a pesar de que en la mayoría de casos la elección de variables y sus ponderaciones se decidieron sin tener argumentos técnicos suficientes, o al menos estos eran desconocidos por los firmantes del Acuerdo, se llegó a una distribución juzgada ahora como “aceptable”. El autor pone de manifiesto sin embargo que los cambios introducidos (con unos valores que afirma el autor “no son necesariamente correctos”), también dan un resultado que no varía significativamente y que se considera “razonable”. ¿Es coherente, y aceptable académicamente, señalar que los valores no tienen por qué ser correctos, pero que los resultados y su dispersión son razonables?. Es importante destacar que el autor en ningún caso pretende que los criterios que introduce sean técnicamente impecables dado que él mismo reconoce que “la propuesta está condicionada por consideraciones de factibilidad política, y no sólo de criterios técnicos”.

II.2 Comentarios específicos

II.2.1 Cálculo de la base sobre la cual hacer las simulaciones

De la Fuente parte del reconocimiento de que lo que se hace hoy para el cálculo de la financiación autonómica (esto es, ponderar a trazo grueso la población por grupos de edad, superficie, insularidad y otras variables) puede que no sea lo más apropiado. Y para corregir la distribución resultante, focaliza la parte ‘técnica’ por encima de la base de reparto (véase en este punto la controversia que contiene el voto particular de Francisco Pérez en el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Autonómica, 2017), se adentra en nuevos cálculos, mal soportados a nuestro criterio por los métodos de estimación utilizados y las valoraciones contenidas, como intentaremos demostrar.

Así, se introducen ajustes en múltiples nuevas variables que buscan aproximar las necesidades para diferentes categorías competenciales. Estas categorías se obtienen a partir de sus pesos relativos en el gasto observado medio y por funciones¹ para el conjunto de todas las CC.AA.

¹ Para estos cálculos se excluyen la financiación por competencias específicas, no las que se derivan de los ajustes para estos conceptos del Fondo de Suficiencia, sino del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas sin que se explicita el criterio para ello. Además, los datos parten de una clasificación funcional que no está exenta de subjetivismo en su elaboración por parte de cada CA. Además, el cómputo se basa en un solo año, y se excluyen los capítulos 3, 8 y 9, justamente en un ejercicio cuando las partidas presupuestarias eran insuficientes para cubrir las obligaciones de gastos reales, lo que provocaba el desplazamiento del gasto al ejercicio siguiente, y debía financiarse con endeudamiento,

como si fuese ello una especie de regla de oro de las preferencias que debieran de tener todas ellas a efectos de ser consideradas en la financiación. ¿Es coherente esta “homogeneización” de preferencias con el hecho de que se utilizan datos de liquidaciones presupuestarias que están claramente determinadas por las decisiones de las CC.AA ejercidas en el marco de su auto gobierno? Y en cambio se obvian objetivos más razonables como garantizar recursos para financiar prestaciones mínimas, igualar la calidad de unas determinadas prestaciones, etc. También surge la duda, igual que sucede con el actual modelo, acerca de la bondad de un cálculo de necesidades global a partir de la aplicación de variables ponderadas según categoría de gasto aplicado sobre un monto total, frente a un cálculo diferenciado de necesidades de gasto por bloques, como se hacía en el modelo de 2001 para la sanidad.

Nos preguntamos también el sentido de considerar costes fijos asociados a todo el gasto y para los distintos bloques de modo indiferenciado, asumiendo para ello que se distribuya entre todos un arbitrario 1% del total de la financiación a partes iguales aquel porcentaje. Se reajusta para ello el peso de algunos indicadores para dar cabida a este 1% de financiación y conseguir neutralidad presupuestaria, conservando el mismo peso de las variables geográficas (obviamente ligadas a costes fijos). Por definición, todas las pequeñas CC.AA. mejoran. Se trata sin embargo de un coste fijo no asociable a la provisión directa de los servicios, sino de mantenimiento de la estructura autonómica. Sin embargo, no se reconoce que las islas cuentan con cabildos y *consells* insulares, que son también instituciones de gobierno autonómico, ni que las comunidades insulares son territorios discontinuos. Pero en fin, la cuestión del 1% es difícilmente justificable desde una perspectiva técnica y su interés reside solamente en lo ilustrativo de un resultado redistributivo esperable.

II.2.2 Variables a la carta

Se modifica la población censada, como proxy de necesidad de gasto por habitante, con la introducción de elementos de coste, que son los que analizaremos en este apartado.

a) La implícita valoración positiva de la ineficiencia

Para el bloque del gasto en educación, el autor propone tres variables distintas y heterogéneas. Por un lado, el efecto del padrón de población en edad escolar (de 2 a 18 años) se aproxima con la inserción en la fórmula de reparto del número de estudiantes matriculados, también en los ciclos de formación de grado superior. Pero no aclara: ¿por qué solamente en centros públicos, con qué criterio se excluyen los centros concertados y por qué introduce la enseñanza universitaria, aun no siendo este último un elemento ‘básico del Estado del bienestar’, quedando fuera de la obligatoriedad del gasto social?. Todas estas cuestiones necesitan a nuestro criterio mayor justificación. Ello da pie al autor en cualquier caso a modificar la variable poblacional como estimador de necesidad, con el ‘número de alumnos universitarios matriculados en centros públicos presenciales en cursos de grado o equivalente y máster’. Y se hace con todos los grados al unísono (sin diferencia de tipos y de si se trata de

proporcionado por el FLA. Es obvio que esta deuda se destinó a financiar gasto corriente que eran obligaciones contraídas en 2012 y asignadas a partidas funcionales de educación u sanidad, pero que no aparecen en los datos utilizados.

grados o formación en ciclo superior), incluyendo universidades, institutos o fundaciones privadas de titularidad pública, alumnado extranjero o de intercambio, etcétera.

Para encajar todo lo anterior se hace de nuevo un 'hueco' en financiación (restando una cuantía estimada en el 20% del gasto hoy observado). Estos cambios se comparan con lo que es ahora la distribución según población de 0 a 16 años, comprobando si los que pierden con la resta recuperan con la suma. Y surgen sorpresas que el autor pasa de puntillas. Gana Castilla y León (no Castilla-la Mancha) y pierde relativamente Cataluña, ésta pese a ser núcleo de atracción universitaria internacional. Pero también parece pertinente plantearse si aquellas con unas tasas de escolarización universitaria y con un gasto por estudiantes por debajo de la media, como Baleares, han de quedar condenadas a que lo observado hoy se mantenga también en el futuro. O peor, si quieren mejorar la financiación tienen que aumentar la suficiencia en la cobertura de sus grados y ciclos con recursos propios para retener a todos sus potenciales alumnos. Más alumnos, más formación autárquica y más financiación relativa con omisión de sus resultados finales. Todo ello sin tener en cuenta para nada los diferenciales de ingresos por tasas académicas que se pagan en las universidades ni los niveles de calidad del sistema universitario en cada CA.

En todo caso, la relevancia mayor la tiene por su importancia presupuestaria, es la sanidad. Casi la mitad del gasto. Esta es una historia conocida, ya que antes de incorporarse la sanidad a la financiación global era objeto de una asignación específica, distribuida según supuestas necesidades de gasto, tan controvertidas como inefectivas en su aplicación, dada la rigidez del gasto sanitario. El Gobierno central asignaba un monto y, a partir de ahí, la pelea de reparto llegaba al infinito, ya que todo potencialmente era referible a la salud y a sus determinantes, y sin demasiados reparos, se traducían en el clamor de más recursos sanitarios, como si salud y asistencia sanitaria fueran lo mismo.

El indicador de necesidad sanitaria propuesto puede derivar en una posición de cuánto peor (más morbi-mortalidad), mejor (más financiación). Prevenir y reducir la carga de enfermedad implica perder financiación, algo ampliamente rechazado en el mundo de la economía de la salud. Ante este abismo trazado, la propuesta aquí revisada solamente se centra en variables relacionadas con el gasto sanitario y no con el gasto en salud y se aboga por retocar la población protegida equivalente. Un adjetivo "equivalente" que se debería referir a la población efectivamente beneficiaria, que desde los distintos mutualismos públicos no opta por un aseguramiento privado, y no al hecho de que la población tenga en diferentes circunstancias un mayor aseguramiento privado y menor presión asistencial efectiva sobre los servicios públicos, error en el que ya incidieron en su día el Libro Blanco para la reforma de la financiación autonómica del año 1995. Tratándose de un gasto universal, esta consideración condenaría a mantener en una sanidad de pago a sus ciudadanos fuese la que fuese su contribución fiscal. Todo ello es difícilmente defendible desde un sistema que se califica de universal. Finalmente, la consideración de los usuarios con doble cobertura se les asigna "a ojo" (literalmente) un peso de 0.3.

Finalmente, en relación al gasto en protección social se utiliza la 'población en riesgo de pobreza y exclusión social'. Una variable que es muy específica a cada comunidad y no parece que se pueda cortar con talla única para todas las CC.AA. al depender de muchas otras

variables de difícil incorporación (clima, acceso a vivienda, autoconsumo agrario, ubicación rural/ urbana, etc.). A esta variable se le atribuye, sin justificar razón alguna, un tercio del gasto hoy observado para el conjunto de CC.AA. en protección social. Esta variable se completa con otras dos variables que son las cohortes de población entre 65 a 75 años, y de 75 hacia adelante. Sorprende también la utilización de los valores resultantes de calcular las probabilidades de sufrir alguna minusvalía tomados de datos para Estados Unidos. De ahí se concreta qué CC.AA. bajarían y cuáles subirían respecto de la distribución hoy del total observado según peso relativo de los mayores de 65 años. Sorpresa aquí: pierden y bastante no las supuestas comunidades ricas sino Castilla León (no Castilla La Mancha), Asturias, Galicia y Aragón.

b) La renta y los costes relativos como variables de necesidad

También introduce cierta confusión la introducción de un ajuste explícito por diferencias nominales en renta per cápita, que a diferencia del ajuste que se observa en las comparaciones internacionales, no actuaría en positivo (más renta, desarrollo social, aspiraciones a mejores servicios colectivos, etc.), sino en negativo ('si son más ricos que se lo paguen'). No se propone con ello pasar de lo explicativo a lo predictivo, pero sí reconocer la presión asistencial que puede tener un sistema sanitario. Incomprensible todo ello en un sistema de financiación que reconozca capacidades fiscales y un mínimo de respeto al criterio de ordinalidad.

Hay cierto consenso en la literatura en que mayores niveles de renta van asociados a mayores niveles de demanda en sanidad y educación. El hecho de que en una CA con altos niveles de renta tenga mayor peso la enseñanza privada o concertada puede deberse también a que la Administración no dispone de recursos para ofrecer enseñanza pública, y no a una decisión individual de sus ciudadanos. Por otro lado, se parte del supuesto que la enseñanza concertada es más barata que la pública, considerando solo los gastos directos, sin incluir las partidas que recibe la concertada por gastos de mantenimiento de los centros, y sin comparar con las prestaciones recibidas en cada tipo de centro. En definitiva, estamos comparando servicios heterogéneos.

En costes cuanto a los costes relativos, estimados directamente a partir de los componentes salariales, no cabría proyectarlos al total del gasto, ya que otros factores entran en concurrencia como el grado de competitividad. Además, no hay que olvidar que no se trata de datos oficiales, por la negativa del gobierno actual a autorizar su cálculo al INE, pese a que ello sea perfectamente posible con los datos de que ya dispone. Ello es probable se deba al temor a rupturas de mercado o de inercias contractuales, y una pretensión de uniformismo social que al no ajustar por la diferente capacidad adquisitiva que tiene un euro en las distintas Comunidades Autónomas está perjudicando a determinados territorios en materias como pensiones, límites para subvenciones, puntos de corte para la elegibilidad de pruebas de medios en vivienda, rentas de inserción, etcétera.

b) Las variables geográficas

Queda por valorar correcciones por variables geográficas que propone el autor: superficie, insularidad, dispersión (entendida como recuento de núcleos de población). Se trata de

variables que hayan de influir en costes relativos de provisión. Como apunta De La Fuente en el Apéndice en sus regresiones de necesidad de gasto, la superficie está fuertemente sobreestimada en la actualidad, lo que no impide que en las conclusiones la mantenga en su proyección actual, mientras que los costes de insularidad (los archipiélagos no son tratados como tales, sino como territorios continuos, obviando la doble insularidad) se valoran como compensación, 'exagerada' en el caso canario, y los identifica con desarrollo regional en mayor medida que de costes unitarios para financiar servicios autonómicos. Además, ¿qué sentido tiene relacionar los costes de insularidad con el peso del capítulo 2 de gasto?, ¿acaso los costes de transporte solo afectan a este capítulo, pero no a los capítulos 1, 4, 6 y 7?

En materia de población flotante, la propuesta obvia la inclusión de alguna variable en el modelo y aboga por buscar una solución 'desde fuera' del sistema de financiación autonómica, con la aplicación de tasas y precios públicos. Sin embargo, en determinados territorios la población flotante no solamente se refiere a los turistas, sino a población nacional que se desplaza para trabajar, con unas pautas de consumo de bienes públicos iguales a las de los residentes (en sanidad y educación) y que en muchos casos obliga a instalar una capacidad infrautilizada, pero con costes, durante gran parte del año. Las simulaciones parten de considerar el peso de esta variable, otra vez, en el arbitrario 1%, y señala como esperado que esta variable favorezca a los territorios insulares, cuando, por su cálculo, debería beneficiar a las CC.AA con mayor atracción turística.

En cuanto a la consideración de la población inmigrante, basándose en que aparentemente no hay evidencia de gasto cuantificable de costes de integración inmigrante, rehúye considerarlos y argumenta que en todo caso deberían considerarse como transitorios. Surge la duda de si en aquellas CC.AA que de forma continua atraen inmigrantes por encima del resto de CC.AA (que son fácilmente identificables) estos gastos transitorios deberían considerarse como estructurales.

Finalmente, para las estimaciones basadas en modelos econométricos se toman datos de gasto en dos cortes para 15 CC.AA. Treinta observaciones de períodos de tiempo diferentes, con todas las limitaciones que ello supone. Estima una ecuación reducida pese a que se desprende de sus propios datos en el Apéndice, que la financiación obtenida es, a menudo, la mejor variable explicativa del gasto, lo que no puede ser demasiado sorprendente por la endogeneidad de que se gasta lo que se transfiere; modelo estructural real pero estimado con mínimos cuadrados ordinarios, sin más ajustes que los que luego se desean proyectar en la nueva fórmula.

III CONCLUSIÓN

Del análisis de las propuestas de De la Fuente, observamos cómo su propuesta se parece más a un modelo australiano aplicado a los datos bastante pobres de los que disponemos hoy en España y con menos anclaje técnico. Las medias tintas (pág 134) difícilmente prueban coherencia.

Además, queda pensamos que es evidente que no se pueden revestir de impermeable técnico aquellas propuestas donde caben múltiples variables, con distintas definiciones posibles, que permiten diversas ponderaciones a sus indicadores, y en las que cualquier distribución final de

recursos puede parecer así 'razonable', ya que no se establece ningún criterio objetivo de contraste, de equidad normativa, referente cuantitativo o cualitativo, en relación a la prestación de los servicios públicos..

El modelo que se propone es sobre todo favorable a los intereses de la Administración Central, que se beneficia de las discrepancias entre CC.AA, cada una reivindicando su conjunto de variables preferidas. Muestra de ello es que los grupos que se crean en el seno del CPFF no están formados por técnicos o expertos, sino por representantes que siguen las directrices políticas de los responsables máximos.

Llegados a este punto, ¿no sería mejor dejarse de hacer ejercicios malabares para justificar unos cambios en base a fundamentos técnicos cuando sabemos que están condicionados por la "factibilidad política", como reconoce de entrada el autor, y asignar los recursos atendiendo a la población?. ¿No debería ser la Administración Central, con sus propios recursos (o con los que incorpora al sistema actual) la que estableciese sistemas de nivelación vertical, para garantizar que los gobiernos regionales pudiesen llegar a un determinado nivel de recursos para conseguir objetivos claros de solidaridad, o para financiar determinados niveles de prestaciones (en cantidad y calidad), sin cargarlo a una serie de CCAA?. Que una distribución parezca razonable y otra no, es en sí mismo prueba de subjetividad y pone de manifiesto que no es una cuestión objetiva solventable con artilugios supuestamente técnicos.

Referencias

Borell Fontelles, Josep (1992). *La República de Taxonia* (ED. Pirámide, 1992)

De la Fuente, Ángel (2017), "El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para el debate". *Hacienda Pública Española* 223 (4/2017))

