
TERCERA PARTE

EL CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO EN LOS AYUNTAMIENTOS CATALANES

III.1 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN Y REVISIÓN DE LA LITERATURA

El marco analítico de esta investigación parte de las teorías explicativas de los Ciclos Políticos Económicos (en adelante CPE), que se enmarcan dentro de la Escuela de la Elección Pública (Public Choice), y cuya finalidad es la de profundizar en un aspecto concreto de la conexión entre política y economía: la alteración de la distribución temporal de algunas variables económicas inducidas por las pautas de actuación de los agentes del sector público. Estos ciclos económicos nacen de los incentivos políticos derivados del mecanismo de elección periódica de los representantes de los ciudadanos a través de votaciones.

Antes de concretar los objetivos de esta parte de la tesis se hace necesario repasar la literatura a que ha dado lugar este tipo de teorías, lo que nos permitirá situar nuestros objetivos dentro del marco global de esta línea de investigación.

La investigación sobre política y economía se ha efectuado desde diferentes enfoques y, consecuentemente, se ha tratado bajo diferentes marcos teóricos. Partiendo siempre de que los representantes políticos, para poder gobernar, han de superar unas elecciones, podemos decir que son éstas las que motivan la existencia de CPE. Varios son los propósitos de las elecciones⁶⁰: (1) controlar el desempeño del actual gobierno. Si no es el adecuado, no volverá a ser reelegido; (2) seleccionar al gobierno más competente; y (3) elegir al gobierno cuyas preferencias ideológicas sean más cercanas a la mayoría de los votantes. Estos tres propósitos crean incentivos específicos en los políticos, motivados por los deseos de ganar las elecciones y ser reelegidos.

Sobre estos incentivos se han desarrollado diferentes modelos de CPE que admiten diferentes esquematizaciones. Siguiendo a Price (1997) podemos resumir estos modelos en cinco versiones diferentes: 1) ciclos oportunistas irracionales, 2) ciclos partidistas

⁶⁰ Persson y Tabellini (1995).

irracionales, 3) ciclos partidistas racionales, 4) ciclos oportunistas racionales y 5) ciclos estratégicos de deuda.

Antes de pasar a comentar cada una de estas versiones avanzamos cuáles son las premisas, tanto de los modelos oportunistas como de los partidistas. En los primeros, los representantes políticos maximizan su popularidad o probabilidades de reelección. En los segundos, diferentes partidos políticos representan los intereses de diferentes segmentos del electorado y, cuando están en el poder, siguen políticas que son favorables a estos segmentos que los apoyan. La literatura, básicamente, se ha centrado en dos tipos de partidos o coaliciones; de izquierdas que están más preocupados por temas de desempleo (en el ámbito macroeconómico) o de aumentar los gastos de carácter social (en el ámbito presupuestario), y de derechas, más preocupados por reducir la inflación (en el ámbito macroeconómico).

III.1.1 MODELOS IRRACIONALES

Es en la década de los años 70 cuando aparecen los primeros modelos analíticos de CPE, pudiendo destacar entre ellos los trabajos de Nordhaus (1975), Lindbeck (1976), MacRae (1977) o Tufté (1978) sobre ciclos oportunistas y Hibbs (1977, 1987) sobre ciclos partidistas. Todos ellos tienen en común una formulación adaptativa de las expectativas de los ciudadanos y están basados en la Curva de Phillips.

Uno de los trabajos más interesantes de esta primera generación de modelos fue el de Nordhaus (1975). Éste sugiere que los gobiernos interesados en maximizar su número de votos deberían adecuar la política macroeconómica para mejorar la probabilidad de ser reelegidos. Nordhaus predice un alto crecimiento de la economía y un bajo desempleo, incrementando la inflación en periodo de elecciones y una recesión postelectoral, y todo ello sin tener en cuenta la orientación política del gobierno en el poder. En su modelo hay cuatro elementos básicos: 1) la economía es descrita por una curva de Phillips, 2) los votantes tienen preferencias de voto basadas sobre los resultados económicos esperados, tales como la inflación y el *output* agregado, 3) las expectativas no son racionales, 4) el momento de las elecciones está exógenamente fijado.

En cuanto a los modelos partidistas, Hibbs (1977) postula que los diferentes partidos políticos elegirán diferentes combinaciones entre inflación y desempleo⁶¹. Partidos de izquierdas prefieren controlar el desempleo a costa de una mayor inflación, a diferencia de los partidos de derechas.

Una modelización intermedia entre los modelos oportunistas y los partidistas puede observarse en los trabajos de Frey (1978) y Frey y Schneider (1978), donde un gobierno puede adoptar tanto políticas oportunistas como partidistas. Lo anterior se lleva a cabo asumiendo que el comportamiento oportunista domina cuando la ventaja sobre el partido de la oposición cae por debajo de un nivel arbitrario, pero cuando está por encima se desplazan hacia pautas más partidistas.

Sin embargo, estos modelos entran en crisis debido a la revolución teórica de las expectativas racionales, lo que obliga a replantear el fundamento teórico de los ciclos, ya que si los votantes son racionales se asume que no pueden cometer los mismos errores de forma sistemática⁶².

III.1.2 MODELOS RACIONALES

A mediados de los años 80 surgen nuevas formulaciones a partir de las expectativas racionales. Cukierman y Meltzer (1986), Rogoff y Sibert (1988), Rogoff (1990), y Persson y Tabellini (1990) proponen modelos oportunistas racionales. Alesina (1987, 1988) desarrolla un modelo partidista racional. Básicamente, estos nuevos modelos se apoyan en la existencia de asimetrías de información entre gobierno y votantes, ignorancia racional entre votantes e incertidumbre sobre el resultado de las elecciones.

De los autores anteriores cabe destacar el trabajo de Rogoff y Sibert (1988), donde introducen el concepto de información asimétrica con el que argumentan que los gobiernos conocen la información antes que los votantes. Aquí, la incertidumbre es

⁶¹ O lo que es lo mismo, elegirán diferentes puntos sobre la curva de Phillips.

⁶² La manipulación sistemática de los presupuestos debería llegar a ser entendida por los votantes y anulada en un contexto de expectativas racionales.

acerca de la competencia⁶³ del gobierno, que debe ser inferida por el electorado⁶⁴ observando los resultados de la política llevada a cabo por éste. Por esto, los gobiernos tienen incentivos a dar *señales* de que lo están haciendo bien (es decir, son competentes). El modelo tiene características oportunistas ya que la acción de *señalizar* la competencia incrementa la probabilidad de ser reelegido.

Posteriormente, Schultz (1995) denuncia las carencias de los modelos racionales, ya que éstos están basados sobre la asunción implícita de que los incentivos del gobierno a manipular la economía no varían de un periodo de elecciones a otro. Dice que los beneficios y costes esperados de las manipulaciones políticas dependen de la probabilidad de reelección del gobierno; cuando la probabilidad es alta, el beneficio potencial es bajo mientras los costes son altos, en cambio, si esta es baja los beneficios potenciales son grandes mientras que los costes potenciales son descontados fuertemente. Por lo tanto, existe una relación inversa entre la probabilidad de reelección y el grado en que los políticos en el gobierno condicionan la economía. Carlsen (1997) desarrolla y contrasta un modelo donde tiene en cuenta la popularidad del gobierno en un contexto racional. Analiza la evolución de los agregados monetarios en EE.UU y encuentra una relación negativa con la probabilidad de reelección, aunque reconoce que sus resultados varían de acuerdo con las asunciones que se hagan acerca del tiempo entre movimientos en la probabilidad de reelección estimada e incremento de dinero y la duración del periodo preelectoral, así como la metodología empleada en la construcción de *proxies* para las probabilidades de reelección.

La mayoría de estos modelos siguen basándose en la premisa de que el momento de las elecciones está exógenamente fijado, aunque surgen algunos trabajos que consideran las implicaciones de elecciones endógenas, como Alesina, Cohen y Roubini (1993)⁶⁵ y Ito (1990). Estos trabajos consideran el hecho de que no siempre los gobiernos actúan alterando la distribución temporal de sus gastos e ingresos en función de si se

⁶³ Para ellos, un gobierno es más competente cuanto menos ingresos necesita para proveer un nivel dado de servicios a sus ciudadanos. Nosotros adoptaremos este mismo enfoque, el cual también puede ser visto de otra forma; la competencia aumenta cuando para un nivel dado de ingresos se incrementa la cantidad de servicios ofrecidos.

⁶⁴ Los votantes no tienen incentivos para realizar una costosa búsqueda de información sólo para decidir su propio voto, ya que éste tiene un peso infinitesimal en el cómputo global.

⁶⁵ Estos autores comprueban la hipótesis de si los políticos son oportunistas de una manera *pasiva* al convocar las elecciones cuando las variables económicas están a su favor para así incrementar la probabilidad de reelección.

encuentran en periodo electoral o no. Algunos simplemente alteran la fecha de elecciones en función de que la situación económica sea más o menos favorable para los intereses de los ciudadanos.

Una clara diferencia entre la primera generación de modelos y los más actuales es que aquellos, a la hora de contrastar la existencia del ciclo electoral, se centraban en los resultados de la acción política, analizando variables como el *output* agregado y el desempleo (CPE), mientras que los más recientes desarrollos se decantan, mayoritariamente, por los instrumentos y no por los resultados de la acción política, como serían gastos o nivel impositivo de los gobiernos, lo que se conoce como ciclo político presupuestario⁶⁶ (en adelante CPP).

Por otro lado, en la mayor parte de la literatura sobre estos ciclos la unidad de análisis es el gobierno central, siendo escasa la investigación a nivel subnacional, lo que se acentúa especialmente para el caso de los ayuntamientos. Es en los últimos años cuando más se ha centrado la investigación sobre este ámbito. Podemos destacar, entre otros trabajos, a Blais y Nadeau (1992) y Bradford (1998), ambos sobre diez gobiernos provinciales en Canadá⁶⁷, quienes obtienen evidencias de la existencia de un CPP, o Díaz de Sarralde (1998, 2000) cuyos trabajos se centran en el ámbito de las Comunidades Autónomas españolas, si bien la metodología empleada en cada uno de ellos es distinta. En el ámbito local tenemos a Rosember (1992) y Bhattacharyya y Wassmer (1995).

De los trabajos anteriores, el más interesante para nosotros es el llevado a cabo por Díaz de Sarralde (2000), tanto por lo completo de su análisis como por haberse llevado a cabo sobre el caso español. La investigación analiza el CPP en las Comunidades Autónomas españolas durante el periodo 1984-1994, para lo cual trabaja con datos de panel en un contexto dinámico. Sus características principales son que la *señalización* que utiliza (variable endógena), el gasto público, se analiza en las cuatro fases de la evolución presupuestaria (presupuestos iniciales, presupuestos finales, obligaciones contraídas y pagos líquidos). Además, desagrega el gasto público en siete especificaciones distintas, en términos de clasificación económica. En cuanto al

⁶⁶ Es mucho más fácil alterar los gastos o la política fiscal que los resultados macroeconómicos, tales como el producto nacional bruto, la inflación o el desempleo. Esto es debido a que los gobiernos controlan sus presupuestos mientras que sólo tienen un impacto indirecto sobre la economía (Blais y Nadeau, 1992). Este hecho adquiere mayor relevancia cuando se trata de gobiernos subnacionales.

indicador asociado a las hipótesis oportunistas, no adopta la modelización tradicional basada en la introducción de una sola variable artificial, ya que esto presupone que la variable cualitativa sólo presenta dos categorías: año electoral o año no electoral. En contra, se analiza cada uno de los diferentes años del ciclo electoral mediante el procedimiento de crear tres variables artificiales⁶⁷. Sus resultados apoyan la existencia de un CPP en el nivel de gobierno analizado, aunque de escasa intensidad.

En cuanto a Rosemberg (1992), su trabajo se aparta del enfoque oportunista tradicional⁶⁸ argumentando que las asimetrías intertemporales en los gastos se producen cuando el gobierno ha decidido dejar la política o tiene una probabilidad muy reducida de ganar las próximas elecciones⁶⁹. Sus resultados muestran que en los gobiernos que no buscan ser reelegidos, el efecto de una desviación presupuestaria en el periodo preelectoral es mayor que en el caso de los gobiernos que sí buscan ser reelegidos, aunque en estos últimos también encuentra una asimetría importante. Otros trabajos, aunque teóricos, en esta misma dirección son Baleiras (1997)⁷⁰ y Baleiras y Santos (2000).

Acabaremos este apartado centrándonos en el caso español. Aparte de Sarralde, son pocos los autores que han prestado atención a los CPE en nuestro país y, además, todos ellos se centran en el nivel central de gobierno. Podemos citar a Amor (1985, 1987, 1990), Mancha (1993) y Sanjiao (1998). Éste último busca identificar posibles comportamientos electoralistas del gobierno central utilizando distintos indicadores de política fiscal y presupuestaria⁷¹ y viendo cómo varía su comportamiento en función del ciclo electoral y de su popularidad. Su argumento teórico nos dice que cuando la

⁶⁷ Este procedimiento ya ha sido utilizado en algunos trabajos como Blais y Nadeau (1992), Golden y Poterba (1980) y Alesina (1988).

⁶⁸ El cual asume que los políticos buscan maximizar la probabilidad de reelección.

⁶⁹ Este argumento se basa en que la habilidad del político para dispensar contratos (incrementando el gasto) aumentará el alcance de sus contactos empresariales, lo cual, una vez haya salido del gobierno, le producirá beneficios tales como oportunidades de empleo en el sector privado o, incluso, la percepción de comisiones.

⁷⁰ Presenta el mismo modelo que Rosemberg. Argumenta que los políticos deberán encontrar un empleo alternativo en caso de perder las elecciones y que esto es particularmente cierto en el nivel local de la administración, la categoría más baja en la carrera política.

⁷¹ Un índice de ingresos públicos (presión fiscal), dos índices de gasto público (gasto corriente y gasto público total) y tres índices de la situación financiera (ahorro público, déficit público y deuda pública bruta).

probabilidad de reelección⁷² del gobierno no resulte suficiente, utilizará los distintos instrumentos de ingresos y gastos públicos para incrementarla, con lo que la política económica presentará variaciones en el momento preelectoral. Los resultados obtenidos en el análisis refuerzan sus previsiones teóricas.

En general, podemos decir que los resultados de los trabajos empíricos que se han llevado a cabo para tratar de determinar la existencia de estos ciclos son ambiguos, aunque la evidencia empírica ha validado más el CPP frente al CPE.

III.1.3 LOS CICLOS ESTRATÉGICOS DE DEUDA

Empezaremos este apartado hablando de la teoría de la suavización fiscal (Barro, 1979; Lucas y Stokey, 1983), ya que ésta constituye una referencia normativa de la que se derivan los modelos de economía política. De hecho, la mayoría de éstos son explicaciones positivas de las desviaciones observadas a partir de la suavización fiscal (Alesina y Perotti, 1996).

La teoría de la suavización fiscal expone que los déficit y superávit presupuestarios se utilizan óptimamente para minimizar los efectos distorsionadores del sistema tributario. Aquí los tipos impositivos se mantienen más o menos constantes; los déficits se producirán cuando los gastos sean temporalmente elevados, y los superávits cuando sean bajos. También se puede explicar desde el lado de los ingresos; debido al ciclo económico se producirán fluctuaciones cíclicas de los ingresos fiscales, lo que implica déficit durante las recesiones que se verán compensados por superávit en los momentos de expansión.

Bajo esta teoría, los representantes políticos intentan maximizar la función de utilidad del ciudadano medio y no la suya propia, por lo que la utilización de deuda no debería depender del ciclo electoral, cosa que sí que ocurre en los modelos que veremos a continuación.

⁷² Se toma en consideración la diferencia existente entre los índices de popularidad del gobierno y del partido de la oposición.

Dentro de los ciclos electorales, donde mayor protagonismo ha adquirido el endeudamiento ha sido en los llamados *ciclos estratégicos de deuda* (en adelante CED)⁷³. La idea general que hay detrás de estos modelos es que los gobiernos actuales tratan de crear limitaciones para los futuros gobiernos mediante el recurso al endeudamiento, cuyo volumen será mayor cuanto más polarizadas estén las preferencias de los partidos⁷⁴ en cuanto a la composición del gasto público, y cuanto más improbable sea la reelección futura del gobierno actual.

A continuación pasamos a comentar algunos de los trabajos más relevantes sobre este tipo de modelos.

Persson y Svensson (1989) desarrollan un modelo teórico donde dos partidos discrepan sobre el nivel de gasto público⁷⁵, siendo el gobierno que prefiere niveles bajos de gastos, nominalmente el de derechas, quien tenderá a endeudarse más para así limitar el gasto del siguiente gobierno, nominalmente el de izquierdas, ya que éste necesitará dedicar una parte de sus presupuestos a amortizar la deuda. En cambio, el gobierno de izquierdas tiene los incentivos contrarios, es decir incrementará impuestos y reducirá la deuda para animar al próximo gobierno a incrementar el gasto.

Alesina y Tabellini (1990), también a nivel teórico, consideran una economía con dos partidos políticos que tienen diferentes objetivos⁷⁶ y se van alternando en el poder como resultado de las elecciones. Para ellos siempre existe un sesgo hacia la financiación mediante déficit, independientemente del partido político, que aumenta cuanto mayor es el grado de polarización entre los dos partidos y menor la probabilidad de ser reelegido en las próximas elecciones.

⁷³ Son modelos que, aunque pueden englobarse dentro de los CPE, se apartan algo de los modelos tradicionales que hemos visto en los apartados anteriores.

⁷⁴ Normalmente se centran en sistemas bipartidistas. Cuando existen diferentes partidos se suelen agrupar en dos tipos: tendencia de derechas y tendencia de izquierdas.

⁷⁵ Consideran que uno tiende a gastar poco y el otro mucho.

⁷⁶ Su desacuerdo es acerca de la composición del gasto público.

Per Pettersson (2001) realiza un interesante estudio empírico⁷⁷ en el ámbito de los gobiernos locales suecos. Se centra en los modelos de Alesina y Tabellini (1990) y Persson y Svensson (1989), siendo sus resultados consistentes con el modelo desarrollado por estos últimos, en el sentido de que los gobiernos de derechas acumulan más deuda durante su estancia en el poder si piensan que van a perder las próximas elecciones comparado a cuando esperan permanecer en el poder. Por el contrario, un gobierno de izquierdas reduce el nivel de deuda cuando mayor es la probabilidad de perder las elecciones.

Otro grupo de trabajos, Aghion y Bolton (1990), Milesi-Ferreti (1995) y Milesi-Ferreti y Spolaore (1994), adoptan una perspectiva diferente; los gobiernos utilizan estratégicamente la deuda pública para influir en el resultado de las elecciones incidiendo en las preferencias del electorado.

Como ejemplo comentamos el trabajo, teórico, de Aghion y Bolton. Ellos argumentan que, además de poder influir en las políticas de futuros gobiernos, la deuda pública puede ser utilizada como un instrumento político para asegurar la reelección del gobierno actual, pero esto depende de que exista un riesgo de quiebra⁷⁸; si un gobierno en el poder puede prometer creíblemente que los obligacionistas recibirán su capital, y esta promesa no es creíble cuando la hace la oposición, entonces el gobierno en el poder tiene un incentivo a acumular excesiva deuda pública. Así se incrementa el número de obligacionistas (éstos también son votantes), a quienes les afectaría una quiebra y, por lo tanto, votarán por el gobierno en el poder. De todas formas, este argumento solamente es aplicable para el caso de gobiernos centrales y no para el caso que nos ocupa.

Finalmente, Baber y Sen (1986), al igual que los autores anteriores, también ven la utilización de la deuda como un mecanismo para incidir en el resultado de las elecciones, aunque su argumento es diferente, de hecho se acerca más al de los modelos oportunistas. Según estos autores, los políticos actúan para incrementar el soporte

⁷⁷ Otros estudios empíricos sobre UED son Grilli, Masciandaro, y Tabellini (1991), Crain y Tollison (1993), Lambertini (1996), y Franzese (1998).

⁷⁸ Entendido como el hecho de que los obligacionistas corran el riesgo de no recuperar el capital invertido. Por ejemplo debido a un incremento en el nivel de inflación que reduzca el valor real de la deuda.

recibido por los grupos de interés (votantes), quienes son considerados en sus dos vertientes; como consumidores de recursos públicos y como financiadores de los mismos (contribuyentes). En particular, esto significa que los políticos buscan vías para aumentar el gasto sin subir los impuestos, y es aquí donde entra en juego la deuda. Financiando el gasto público mediante deuda se concentran los beneficios del gasto en la actual generación (grupos de interés que pueden influenciar en el resultado de las próximas elecciones), mientras las cargas impositivas se trasladan hacia las generaciones futuras (quienes no están representadas actualmente). Debido a lo anterior, los incentivos de los representantes políticos en el poder a utilizar endeudamiento, en vez de impuestos, para financiar gastos varía inversamente con el tiempo que queda hasta las próximas elecciones. Los resultados de su contraste empírico muestran evidencias de que se producen incrementos en los niveles de emisión de deuda en el año electoral y en el inmediatamente anterior, y una reducción en los dos años siguientes a las elecciones, además estas variaciones son mayores en los estados donde la competición política entre partidos es más alta.

III.1.4 SÍNTESIS DE LA LITERATURA ANALIZADA

En este apartado sintetizamos la literatura analizada hasta el momento, con especial referencia a las cuestiones que pretendemos desarrollar en esta parte.

Ya hemos visto que la primera generación de modelos analíticos de los CPE comenzó en la década de los 70, pero pronto entra en crisis debido a la revolución teórica de las expectativas racionales. Es a mediados de los años 80 cuando surgen nuevas formulaciones consistentes con un ámbito racional.

Respecto a la forma en que los diferentes modelos analizan la *señalización* de la competencia de los gobiernos, también ésta ha ido evolucionando. En un principio se utilizaban variables como el *output* agregado y el desempleo, pero éstas fueron perdiendo peso en favor de variables presupuestarias⁷⁹. En cuanto a la evidencia empírica de estos ciclos no es concluyente, sin embargo, ésta ha validado más el CPP tanto en los modelos oportunistas como en los partidistas.

Otra característica de este tipo de literatura es que, básicamente, se ha dirigido sobre gobiernos nacionales, siendo relativamente escasa la investigación en el ámbito de los gobiernos de niveles inferiores, especialmente en el nivel local. Algunas investigaciones dirigidas sobre gobiernos locales son las de Rosemberg (1992), Bhattacharyya y Wassmer (1995) y Per Pettersson (2001), constatando todas ellas la existencia de un ciclo electoral en el nivel local de gobierno.

En cuanto a los CED, la evidencia empírica también ha validado estos modelos, aunque la principal dificultad para comprobar empíricamente sus hipótesis radica en el hecho de que se requieren datos sobre las expectativas de los gobiernos de ser derrotados en las próximas elecciones⁸⁰, datos que no son directamente observables por lo que se ha de recurrir a variables *proxies*, cuya construcción puede ser muy arbitraria. Además, algunos de estos modelos, en concreto el de Aghion y Bolton, no son aplicables en el ámbito de los gobiernos locales, ya que están basados en la deuda pública⁸¹ y, por lo menos en los ayuntamientos catalanes, no se utiliza este tipo de pasivos sino que el endeudamiento se encuentra concentrado, básicamente, en préstamos bancarios⁸². Fuera de los CED, han sido pocos los trabajos que se han centrado en los CPP desde una perspectiva del endeudamiento.

Finalmente, después de haber revisado una gran parte de la literatura sobre los ciclos electorales hemos constatado que tanto los trabajos teóricos como los empíricos se centran en la unidad de gobierno que analizan, sin considerar el entramado de entes y empresas públicas que no son más que extensiones de estos gobiernos. En la medida que los gobiernos, a través de estos entes y empresas, pueden ejecutar gasto público y/o captar financiación vía endeudamiento y precios públicos, creemos que el análisis de estos ciclos debería tener en cuenta cuál es el papel que éstos pueden desempeñar.

⁷⁹ Lo que motiva que se empiece a hablar de ciclos políticos presupuestarios.

⁸⁰ Esta es la variable clave, en la cual se apoya todo el modelo.

⁸¹ Empréstitos emitidos por los gobiernos.

⁸² Pero aunque utilicen empréstitos, las acciones de los gobiernos locales no tienen la suficiente fuerza como para provocar un riesgo de quiebra en el sentido apuntado por estos autores.

III.1.5 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Llegado a este punto queremos señalar que nos vamos a desviar algo de la línea general de investigación que en los últimos años se ha dado dentro de las teorías de los CPP. En términos generales la línea dominante de investigación, aunque no toda, utiliza la metodología de datos panel, a partir de la cual se formula un modelo de regresión múltiple donde la variable endógena resulta aquella mediante la cual se pretende medir la existencia de una *señalización* de competencia por parte de los gobiernos, normalmente diferentes especificaciones de gastos. Entre las variables explicativas se colocan aquellas que atañen de forma explícita a las hipótesis de CPP, como la proximidad de la fecha de celebración de las elecciones, la ideología del gobierno en el poder o la probabilidad de reelección del gobierno, aunque esta última muy pocos trabajos la tienen en cuenta, a pesar de ser importante.

Nosotros no pretendemos replicar este tipo de modelos sobre el nivel de gobierno de las corporaciones locales, sino que nuestro objetivo es el de introducir en el análisis de los CPP dos cuestiones hasta el momento poco o nada consideradas. La primera cuestión nos lleva a analizar, desde un enfoque de la teoría de la ilusión fiscal, cuál es el papel del endeudamiento dentro de los CPP. Veremos si en la utilización de este instrumento financiero se da una distribución temporal estratégica en torno a las citas electorales y si la existencia de CPP puede resultar un factor explicativo importante del endeudamiento acumulado en los ayuntamientos catalanes.

La segunda cuestión nos llevará a analizar el papel que la descentralización de servicios puede desempeñar dentro de las teorías de los CPP. Ya se ha comentado que ningún trabajo tiene en cuenta a estos entes, sin embargo constituyen una parte importante del sector público local. A priori no podemos aventurar si mediante estos entes se puede potenciar un comportamiento de CPP o si, por el contrario, éstos dificultarían un comportamiento de este tipo. El primer caso implicaría que a la hora de contrastar la existencia de CPP deberían de tenerse en cuenta además de la entidad local a sus entes descentralizados. El segundo caso nos estaría mostrando que la descentralización de servicios puede aportar un mayor grado de eficacia y eficiencia, en línea con los postulados del New Public Management.

III.2 GOBIERNOS LOCALES Y CICLOS POLÍTICOS

PRESUPUESTARIOS

Hemos constatado que es en el nivel local donde menos se ha profundizado con las teorías de los CPP. En nuestro país no hemos encontrado ninguna investigación que, en este ámbito, intente contrastar un comportamiento de este tipo. Sin embargo esto no significa que nadie se haya planteado su existencia. En este sentido, y a título anecdótico, encontramos un artículo del diario Expansión de fecha 4 de noviembre de 1998, con el siguiente comentario: “...*La experiencia política y administrativa demuestra que la sensatez financiera suele imperar mientras no llega la hora de las elecciones. Además, el gasto municipal en esta legislatura se ha concentrado durante los dos primeros años en engordar la plantilla y, en los dos últimos, en disparar las inversiones para que los alcaldes corten más cintas inaugurales en 1999*”.

Una primera cuestión que debemos plantearnos es si este nivel de gobierno tiene autonomía suficiente, en la elección de gastos e ingresos, para que las teorías de los ciclos electorales les sean aplicables. Para ello nos hemos de centrar tanto en sus competencias como en su sistema de financiación.

Partiendo del análisis que hemos efectuado sobre los ayuntamientos en la primera parte de esta tesis, tanto desde la vertiente de las funciones que tienen que desempeñar como desde el punto de vista de los recursos o fuentes de financiación que pueden utilizar para ello, podemos decir que éstos poseen la suficiente autonomía sobre gastos e ingresos como para poder plantearnos estudiar si existe un comportamiento estratégico con la intención de influenciar los resultados electorales. En cuanto a los ingresos, los ayuntamientos pueden fijar los tipos impositivos de los impuestos locales⁸³ y, en su caso, a elegir la estructura tributaria que consideren más adecuada para obtener los recursos propios necesarios para el ejercicio de sus competencias de gasto, incluyendo además un uso creciente de tasas y precios públicos, con los que se pretende hacer

⁸³ Siempre dentro de unas bandas que fija la ley.

recaer cada vez más y en mayor medida los costes de los servicios públicos sobre los usuarios de éstos (Suárez, 2000), pudiendo, además, recurrir al endeudamiento. En este sentido, las haciendas locales gozan de un mayor grado de autonomía fiscal que las CCAA de régimen común⁸⁴ (Monasterio, 2000). En cuanto a los gastos, hemos podido comprobar que los ayuntamientos están obligados a prestar unos determinados servicios en función del número de habitantes del municipio, pero está dentro de su discreción el ofrecer servicios adicionales a éstos o, incluso, alterar los niveles de calidad de los mismos, lo cual tendrá repercusiones sobre los costes totales soportados por la corporación local.

De lo anterior concluimos que las teorías de los ciclo político presupuestarios también son aplicables en el sector público local español⁸⁵, aunque éste tenga un menor margen para manipular la política fiscal que el nivel central de gobierno.

Desde el lado de la oferta, podemos intuir la existencia de un cierto interés por acomodar la política fiscal dada la proximidad de las elecciones, ya que los ayuntamientos se encuentran en el último nivel de gobierno, o dicho de otra forma, del nivel más cercano a los ciudadanos, por lo que estos últimos pueden ser más receptivos a las *señales* de competencia emitidas por la corporación local.

Una vez hemos concluido que estas teorías son aplicables en el análisis del sector público local, el siguiente paso será presentar las ventajas e inconvenientes que presenta el hecho de trabajar con éste nivel de gobierno.

En cuanto a las desventajas, ya se ha comentado que los ayuntamientos tienen una menor discreción para obtener recursos y generar gastos que otros gobiernos de niveles superiores, sobre todo respecto al gobierno central. Eso podría resultar en que, caso de que existan, estos ciclos fuesen de una menor intensidad.

⁸⁴ Como ya vimos en páginas anteriores, en nuestro país los únicos trabajos realizados sobre CPP se llevaron a cabo sobre el nivel de las CCAA, encontrando evidencias de la existencia de tal ciclo, lo cual también nos sirve como justificación para llevar a cabo una investigación en el nivel local.

Por otro lado, pensamos que las ventajas superan a las desventajas por varias cuestiones. La primera es que como apunta Rogoff (1990:34): *“se debería trabajar también con datos de elecciones a nivel de local y de estados, en lugar de concentrarse solamente sobre un reducido número de observaciones disponibles para política nacional”*. Trabajar con ayuntamientos permite tener más observaciones que con otros niveles de gobierno.

Como señala Bradford (1998), la combinación de series temporales y datos cross section genera un número relativamente grande de observaciones sobre periodos electorales, lo cual representa una mejora sobre la forma predominante de estudio empírico en este área, el cual se ha centrado básicamente sobre series temporales de un único gobierno nacional, lo que suele generar relativamente pocas observaciones sobre periodos electorales.

Algunos trabajos sobre gobiernos nacionales, como Alesina, Cohen y Roubini (1993)⁸⁶, han utilizado datos de varios países para evitar el problema anterior. Con este enfoque añaden más observaciones sobre periodos electorales, pero con el coste de introducir más “ruido” en el análisis debido a la diversidad constitucional e institucional existente entre países. En nuestro caso esto no ocurre ya que las diferencias existentes entre municipios catalanes, objeto de esta investigación, son mínimas.

Otra ventaja que encontramos en el hecho de analizar los ayuntamientos, es que no tenemos ningún problema de endogeneidad en las elecciones. Aquí, las elecciones tienen una fecha establecida que suele respetarse: cada cuatro años todos los ayuntamientos han de convocar elecciones.

Finalmente, un problema que nos encontramos a la hora de contrastar los CPP (o los CPE) es que, a la hora de analizar el comportamiento del gobierno atendiendo a la evolución de determinados indicadores económicos, se corre el peligro de incluir

⁸⁵ Estas teorías, en sus diferentes versiones, ya han sido aplicadas sobre gobiernos locales en algunos trabajos realizados fuera de nuestro país. Como ya vimos en páginas anteriores, estos eran Rosemberg (1992), Bhattacharyya y Wassmer (1995) y Pettersson (2001).

resultados debidos a factores ajenos al mismo, por ejemplo variaciones en ingresos fiscales debidas a la coyuntura económica. Este peligro está menos presente en el caso del sector público local, ya que su sistema de ingresos es menos dependiente de la coyuntura económica general que en el caso del gobierno central; sus principales impuestos, IBI, IAE y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica son mucho más rígidos que el impuesto sobre la renta, por ejemplo.

En el siguiente apartado comenzamos introduciendo la teoría de la ilusión fiscal para, seguidamente, enlazar con un análisis de los CPP desde una perspectiva del endeudamiento.

⁸⁶ Dichos autores comprueban sus hipótesis sobre 14 países de la OCDE; Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Holanda, Nueva Zelanda y Reino Unido.

III.3 ILUSIÓN FISCAL Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

Creemos importante analizar los CPP a partir de la teoría de la ilusión fiscal, ya que no son las variables reales, sino las percibidas, las que determinan el voto de los ciudadanos. Según esta teoría, la forma en que los gobiernos financien el gasto puede influenciar el tamaño del sector público. Esto es debido a que, cuanto menos transparente sea el sistema impositivo mayor será la subestimación de los votantes respecto al precio impositivo de los servicios públicos, y por tanto se incrementará la cantidad demandada. El beneficio para los políticos puede ser un aumento de los votos esperados, debido a que el menor precio impositivo percibido incrementa la utilidad percibida del votante medio. Esta idea de ilusión fiscal, sugerida en un principio por Amilcare Puviani en un contexto diferente, fue introducida en la moderna literatura sobre hacienda pública por James M. Buchanan y adoptada por un cierto número de economistas con el propósito de contrastar su validez empírica⁸⁷.

Existe una abundante literatura empírica donde se ha tratado la ilusión fiscal desde diversas perspectivas, que podrían quedar resumidas en las siguientes:

- La complejidad del sistema de ingresos, medido a través de índice de Herfindahl (H), donde $H = \sum r_i^2$, y r_i es la fracción de ingresos que viene de la fuente de ingresos i . Mayores valores para H indican estructuras de ingresos más simples y, por lo tanto, una más acusada carga fiscal percibida y un menor gasto del sector público.
- La elasticidad-renta del sistema de ingresos del gobierno. La idea es que una mayor elasticidad-renta del sistema de ingresos llevará a un mayor gasto a través del efecto de la ilusión fiscal. Esto es porque, en una economía en expansión, los ingresos aumentan automáticamente sin llamar la atención de los contribuyentes con nuevos impuestos o cambios en los ratios impositivos.

⁸⁷ Ver Puviani, A. (1972); *Teoría de la ilusión financiera*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid (Versión original italiana de 1903), y Buchanan, J. (1967); *“Public finance in democratic process”*. University of North Carolina Press.

- El efecto adherencia (*flypaper effect*), que ocurrirá si los votantes perciben que las transferencias intergubernamentales reducen los precios impositivos.
- La ilusión de la deuda. Niskanen (1978) realiza un análisis sobre el impacto de la financiación mediante déficit sobre los precios impositivos percibidos y el gasto del gobierno. En particular, este autor introduce en una función de demanda para el output del gobierno de USA una variable que mide el precio impositivo percibido, R/X , donde R son los ingresos impositivos y X los gastos del gobierno. El precio impositivo percibido de un dólar de gastos del gobierno es menor que la unidad ya que los votantes no internalizan la futura carga impositiva causada por el endeudamiento. Niskanen encuentra que incrementos en la financiación mediante déficit estaban asociados a incrementos en gastos del gobierno. Otros autores que también encuentran evidencias de ilusión de la deuda son Ashwort (1995) y Diamond (1989) para gobiernos nacionales, y Dickson y Yu (2000)⁸⁸ para 10 provincias canadienses.

Podemos también considerar la variación temporal en el gasto (que predice la teoría de los CPP) desde el lado de la financiación, ya que si en un momento determinado decidimos aumentar los gastos, esto implica necesariamente una mayor financiación para satisfacer este aumento del gasto, que en coherencia con el concepto de *señalización* utilizado, deberá obtenerse por los medios menos visibles para los ciudadanos-contribuyentes. Por lo tanto, lo ideal sería recurrir a instrumentos que puedan ocasionar ilusión fiscal como pueden ser las transferencias intergubernamentales y el recurso al endeudamiento⁸⁹.

Las transferencias que los ayuntamientos reciben de los gobiernos de niveles superiores podrían ser un buen instrumento para la manipulación electoralista del gasto ya que, como hemos apuntado, conlleva un efecto de no ser perceptible para los ciudadanos⁹⁰. Sin embargo, esta fuente de financiación queda fuera del alcance de la discreción de los

⁸⁸ Éstos, para medir el efecto de la ilusión de la deuda, utilizan la variable *ingresos por endeudamiento o déficit presupuestario*.

⁸⁹ Al respecto, Bosch y Suárez (1994) también se refieren a este tipo de recursos financieros señalando que, al no ser medios de financiación perceptibles por el contribuyente, son susceptibles de crearle ilusión fiscal.

gobiernos locales⁹¹, ya que sus niveles para cada ejercicio anual se determinan de forma exógena, por lo que no serán objeto de análisis en esta investigación.

El recurso al endeudamiento era el otro instrumento que habíamos apuntado como generador de ilusión fiscal el cual, a diferencia de las transferencias, sí que puede ser utilizado según estime oportuno el gobierno local⁹². No obstante, conviene señalar que también existen otras teorías en sentido contrario, como la teoría de la neutralidad de la deuda. De acuerdo con Barro (1974), la hipótesis de neutralidad descansa en el hecho de que cuando, en lugar de la imposición, se utiliza el endeudamiento público como fuente de financiación las expectativas sobre futuros impuestos adicionales de igual valor presente compensan la reducción actual de los impuestos. Según esta teoría, los efectos de la deuda y de la imposición serían equivalentes, y el papel de la primera dentro de la ilusión fiscal sería inexistente. Sin embargo, la controversia relativa al teorema de neutralidad no ofrece hoy en día evidencia suficiente para dar una solución concluyente, por lo que puede aceptarse la necesidad de un estudio más específico de los posibles efectos de ilusión fiscal asociados a la deuda pública. Al respecto podemos encontrar múltiple literatura que señala la financiación mediante deuda pública⁹³ como generadora de ilusión fiscal⁹⁴; Puviani (1972), Goetz (1977), Pommerehne y Schneider (1978), Levy y Feigenbaum (1987) o Wagner (1987).

Levy y Feigenbaum exponen que, aunque no exista una diferencia económica entre la financiación del gasto público mediante deuda o impuestos, los votantes si que pueden percibir diferencias que influyan en sus decisiones de voto, por lo que podemos esperar un sesgo político hacia la financiación con déficit. Además, este planteamiento no viola la racionalidad económica, ya que parte de la información asimétrica existente entre los votantes y los gobiernos.

⁹⁰ Si los gobiernos locales financian sus servicios públicos a través de transferencias, los ciudadanos pueden subestimar los costes de los mismos al creer que se produce un abaratamiento de su precio-impuesto.

⁹¹ Estos no pueden determinar las cantidades que reciben, así como tampoco su distribución en el tiempo.

⁹² Cuestión ampliamente tratada en la segunda parte de esta tesis.

⁹³ Esta literatura, normalmente hace referencia a la deuda pública en términos de emisiones de obligaciones y bonos, aunque sus conclusiones también pueden aplicarse para el caso de endeudamiento mediante préstamos bancarios a largo plazo.

⁹⁴ Que provocaría una infravaloración de la carga fiscal por parte del contribuyente.

Wagner también presenta el endeudamiento como generador de ilusión fiscal. En concreto dice que, a no ser que existan restricciones constitucionales o institucionales, en democracia existirá un sesgo hacia la financiación vía déficit debido a que los gastos incrementan el soporte político mientras los impuestos lo reducen. A partir de aquí, la habilidad del gobierno para endeudarse reducirá el coste percibido del output público lo que llevará a una expansión del sector público.

Lo anterior aún adquiere mayor importancia en el nivel local de la administración, ya que al resultar los tributos locales especialmente perceptibles para los ciudadanos, esto mejora el proceso de rendición de cuentas de los responsables políticos al poner en pie de igualdad ante sus vecinos las realizaciones del proceso de su gestión, materializadas en la asignación del gasto público, y buena parte de la “factura fiscal” que las mismas suponen para los ciudadanos (Suárez, 2000).

En general, a partir de un enfoque de ilusión fiscal el recurso al endeudamiento provocaría que los ciudadanos subestimasen el valor descontado presente de los futuros pagos de impuestos que implica la financiación mediante deuda. Esta subestimación será tanto mayor cuanto más importante sea el grado de información imperfecta que les afecte. Al respecto, nosotros creemos que la importancia de una información imperfecta es mayor de lo que se desprende de la literatura estudiada, en el sentido de que el ciudadano medio no conoce cuál es el recurso al endeudamiento por parte de su gobierno municipal⁹⁵, ni tampoco las características del mismo. En primer lugar, estos datos no suelen estar disponibles (publicados) para el público en general hasta al cabo de unos tres años⁹⁶. En segundo lugar, la inmensa mayoría de los ciudadanos no son capaces de analizar la información presupuestaria y contable que presentan las corporaciones locales⁹⁷, ya que esto solamente está al alcance de unos pocos individuos que posean una cierta preparación técnica. Si además tenemos en cuenta que los ciudadanos-votantes no tienen incentivos a realizar una costosa búsqueda de

⁹⁵ Al respecto, Cavaco (1986) señala que los individuos podrían no ser conscientes de que se ha emitido deuda.

⁹⁶ El limitado flujo de información desde el sistema impositivo hacia los individuos significa en esencia que no pueden controlar todas las fuentes de ingresos existentes para el gobierno (Dalamagas, 1994).

⁹⁷ Además de saber interpretar la información presupuestaria y contable, se necesitan otra serie de conocimientos. Al respecto Corona (1987) indica lo siguiente: “*aunque los datos fundamentales de dichas emisiones sean conocidos, la ignorancia sobre los conceptos matemáticos de equivalencia, la elección de las tasas de interés aplicables, etc., pueden conducir a una evaluación incorrecta de los impuestos futuros, con su correspondiente ilusión*”

información sólo para decidir su propio voto, entonces la financiación vía endeudamiento puede resultar un instrumento muy adecuado para provocar una reducción en el coste percibido de los bienes y servicios en la actual generación de votantes.

Lo anterior aún resulta reforzado si consideramos la posibilidad de la existencia de una política de reproducción de la deuda (emitiendo nueva deuda para garantizar el servicio de la ya existente). De esta manera, las futuras cargas impositivas de la deuda se difieren en el tiempo de forma permanente, creando unas expectativas racionales en el ciudadano que le inducen a considerar la inexistencia de cargas tributarias derivadas del endeudamiento público (Corona, 1987). Además, cabe señalar que el hecho de que en nuestro país hayan existido varios procesos de asunción de la deuda municipal por parte del Estado también refuerza el argumento anterior.

Como puede observarse, este planteamiento refuerza el papel de la información imperfecta dentro de la relación endeudamiento-ilusión fiscal. En la mayor parte de la literatura se parte de la premisa de que se conoce la existencia de la deuda, y se trabaja en la línea de que los impuestos futuros derivados de la misma se perciben como menos gravosos de lo que sería una imposición actual. Nosotros pensamos que es más realista asumir la existencia de una fuerte información imperfecta, lo cual lleva a los ciudadanos a desconocer cuál está siendo el recurso al endeudamiento por parte de su gobierno para financiar los bienes y servicios públicos.

III.4 ENDEUDAMIENTO Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

III.4.1 DEFINICIÓN DE LAS HIPÓTESIS

A partir del análisis efectuado en el apartado anterior creemos que el endeudamiento, debido a sus características, puede jugar un papel importante dentro de los ciclos electorales, cuestión que no ha sido suficientemente tratada⁹⁸. Como hemos visto, el endeudamiento resulta ser un instrumento muy interesante para poder incrementar los niveles de gasto en determinados periodos (cerca de las elecciones), sin que los contribuyentes perciban un aumento en su carga fiscal. Por lo tanto, pretendemos contrastar si el recurso al crédito por parte de los ayuntamientos sigue alguna pauta cíclica con relación a los periodos electorales. Concretamente, las hipótesis que vamos a contrastar son las siguientes:

H1: El recurso al endeudamiento por los gobiernos locales sigue una pauta cíclica de comportamiento en función de la cercanía del periodo electoral, de modo que este recurso resulta más utilizado en los años previos a las elecciones.

Además, presentamos una segunda hipótesis derivada de la anterior:

H2: Un comportamiento como el que predice la hipótesis anterior provocará, a medio y largo plazo, una reducción en la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales.

El argumento de esta segunda hipótesis supone que la variación temporal en el recurso al endeudamiento no tiene un efecto nulo, es decir que los incrementos en los años preelectorales no se ven compensados con reducciones de la misma intensidad durante el resto de años, sino que a medio y largo plazo esto provocará un aumento en los niveles de endeudamiento de estos gobiernos. A partir de lo anterior podemos pensar en los CPP como un factor explicativo del endeudamiento acumulado de estas entidades.

⁹⁸ Si exceptuamos los ciclos estratégicos de deuda.

De hecho, esta segunda hipótesis resulta bastante intuitiva, por lo que contrastando la primera ya tendríamos suficiente evidencia para pensar que se cumple la segunda. De todos modos, realizaremos alguna prueba que nos permita contrastarla.

Si recordamos la normativa legal⁹⁹ que regula el endeudamiento en las haciendas locales en nuestro país, en su artículo 50.1 afectaba el endeudamiento a medio y largo plazo a operaciones de inversión, por lo que deberíamos suponer que este recurso se ha utilizado únicamente para *señalar* la competencia del gobierno a través de este tipo de operaciones, aunque cabe la posibilidad de que también se le haya dado otro uso, en concreto para financiar gastos corrientes. Esta investigación se realiza desde la perspectiva de los recursos utilizados, sin considerar cuáles han sido sus aplicaciones.

De igual modo, resulta interesante centrar también la atención en las operaciones de tesorería. Ya sabemos que estas operaciones han de servir para cubrir desfases transitorios de tesorería, sin embargo en la primera parte de esta tesis ya vimos que esto no siempre ha sido así, sino que se ha dado un comportamiento consistente en ir renovando estas operaciones a su vencimiento, con lo cual acababan siendo equivalentes al endeudamiento a medio y largo plazo aunque financiaban gastos corrientes. Recordemos algunas de las ventajas que tenía este tipo de deuda: escapaban a la afectación a operaciones de inversión, para concertarlas no era necesario la aprobación por el pleno de la corporación¹⁰⁰ y no computaban para el cálculo de la carga financiera¹⁰¹, la cual estaba sujeta a restricciones.

A partir de lo anterior, entendemos que estas operaciones también han resultado ser un instrumento idóneo para poder financiar los incrementos en gastos que predicen las teorías de los CPP, dada la gran discrecionalidad que los representantes políticos tenían para su uso. Sin embargo, no será posible contrastar este hecho debido a que para ello necesitaríamos datos contables¹⁰² y solamente disponemos de éstos para el periodo 1995–1999, durante el cual se produjo una situación excepcional que, seguramente, nos alteraría los resultados, como fue que en el año 1997 la disposición transitoria 5ª de la

⁹⁹ Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

¹⁰⁰ Siempre y cuando su monto no superase el 5 por ciento de los ingresos corrientes liquidados de la corporación.

¹⁰¹ Límite actualmente desaparecido.

Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social autorizaba a consolidar a medio y largo plazo las operaciones de tesorería que se habían destinado a satisfacer gastos corrientes, hasta el límite del 58 por 100 de las pólizas pendientes de reembolso a 1 de enero de 1997, consolidación que fue llevada a cabo por diversas entidades.

De la revisión de la literatura efectuada hasta el momento, se desprende que el trabajo más cercano a la idea que queremos transmitir sobre la relación del endeudamiento y los CPP es el de Baber y Sen (1986). Como ya vimos, en su argumento se utiliza la deuda como un mecanismo para incidir en el resultado de las elecciones, concretamente para aumentar la probabilidad de reelección. No obstante, estos autores no se apoyan en la teoría de la ilusión fiscal para justificar este hecho, sino que suponen que los ciudadanos conocen la política de endeudamiento de su gobierno al que premian con su voto debido al hecho de que resultan beneficiados por la misma.

III.4.2 METODOLOGÍA

Vamos a trabajar con datos de presupuestos iniciales de los ayuntamientos de Cataluña con una población superior a los 10000 habitantes, para los cuales disponemos de datos durante el periodo 1988–1999¹⁰³, en total 86 municipios. Al respecto queremos señalar que habría resultado interesante trabajar, además de con presupuestos iniciales, con presupuestos liquidados para controlar si en el proceso de ejecución del presupuesto se potencia o se reduce el ciclo¹⁰⁴, pero no ha sido posible obtenerlos. Estos datos se han obtenido del Ministerio de Administraciones Públicas, a través de su página web¹⁰⁵.

¹⁰² Recordemos que estas operaciones son extrapresupuestarias y, por lo tanto, no aparecen en el presupuesto de la entidad.

¹⁰³ Durante este periodo se realizaron tres citas electorales, para todos los municipios, que tuvieron lugar en las siguientes fechas: 26 de mayo de 1991, 28 de mayo de 1995 y 13 de junio de 1999.

¹⁰⁴ Díaz de Sarralde (2000), trabaja con datos de las cuatro fases de evolución presupuestaria (Presupuestos Iniciales, Presupuestos Finales, Obligaciones Contraídas y Pagos Líquidos), encontrando evidencias de un CPP, en la vertiente del gasto, tanto con datos liquidados como iniciales, aunque de menor intensidad en estos últimos. En cambio, este mismo autor en una investigación anterior, 1998, trabaja con presupuestos iniciales y liquidados encontrando evidencias de un mayor CPP, en este caso sobre déficits presupuestarios, en los primeros.

¹⁰⁵ www.map.es

Partiremos de la metodología utilizada por Baber y Sen (1986), con algunas modificaciones, para contrastar si en los periodos electorales se produce un incremento en el recurso al endeudamiento por parte de los ayuntamientos. La variable a estudiar será, al igual que en el trabajo de referencia, el endeudamiento neto anual (capítulo 9 del presupuesto de ingresos menos capítulo 9 del presupuesto de gastos), que será deflactado utilizando los gastos totales no financieros para cada año (presupuesto de gastos, menos capítulos 3 y 9 del mismo); la designaremos como DG.

Además de la anterior, definimos una nueva variable que consideramos refleja mejor el efecto de la ilusión fiscal. En este caso, se construye como el capítulo 9 del presupuesto de ingresos menos los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos, y será deflactada de la misma forma que la anterior; la denominamos DDG. Como podemos ver, el numerador de esta variable nos muestra el flujo financiero neto por operaciones de endeudamiento o, dicho de otra forma, la diferencia entre el nuevo endeudamiento que asume el ayuntamiento y las amortizaciones financieras y pago de intereses realizados por éste a las entidades de crédito. Por lo tanto, la cantidad resultante es un recurso neto que la corporación local obtiene cada ejercicio, a partir de su relación con las entidades de crédito, recurso que puede dedicarse íntegramente a satisfacer gastos no financieros¹⁰⁶, lo cual tiene el efecto de reducir el coste percibido por los ciudadanos de los bienes y servicios que reciben por parte de sus respectivos gobiernos locales.

No se utiliza ninguna variable que refleje únicamente el nuevo endeudamiento (capítulo 9 del presupuesto de ingresos) ya que no se controlaría el problema de las operaciones de renegociación de la deuda; estas operaciones distorsionan la información del capítulo 9 de los presupuestos de gastos e ingresos, dado que, en el primero, aparece registrada la devolución formal, que no la real, como forma de anular el contrato inicial. Simultáneamente, aparece un ingreso en el capítulo 9 del presupuesto de ingresos por el mismo importe o superior, que corresponde al nuevo importe de la deuda de acuerdo con las condiciones renegociadas.

¹⁰⁶ Con ello no estamos diciendo que las cargas financieras deban satisfacerse a partir de nuevo endeudamiento, de hecho éstas deberían financiarse a partir de los ingresos corrientes de la corporación.

La metodología estará basada en una Prueba T para muestras relacionadas, prueba que compara las medias de dos variables de un solo grupo. Calcula las diferencias entre los valores de las dos variables de cada caso y contrasta si la media difiere de cero. El procedimiento seguido ha sido el siguiente: se asigna a cada una de las variables que hemos definido anteriormente un valor determinado para cada ayuntamiento y para cada año, lo cual nos dará un total de 12 valores por ayuntamiento. Un segundo paso es el de promediar, para cada ayuntamiento, los valores correspondientes a los años electorales (1991, 1995 y 1999) con lo que obtenemos la variable DDG4 (para la variable DG sería DDG4), los años preelectorales (1990, 1994 y 1998) obteniendo la variable DDG3, los años anteriores a los preelectorales (1989, 1993 y 1997) obteniendo DDG2 y, finalmente, los primeros años de cada ciclo electoral¹⁰⁷ (1988, 1992 y 1996) obteniendo DDG1. El tercer y último paso es el de promediar, para cada ayuntamiento, los 12 años con lo que obtenemos la variable PRODDG (para la variable DG sería PRODDG).

Compararemos cada una de las variables (DDG1, DDG2, DDG3 y DDG4) con el promedio total (PRODDG). A partir de la primera hipótesis que hemos planteado anteriormente podemos esperar que DDG3 esté por encima del promedio total y que la diferencia entre las dos variables sea significativa, lo que sería considerado como evidencia suficiente de la existencia de un CPP en los ayuntamientos catalanes.

Si los resultados del anterior contraste se muestran como esperamos, volveremos a repetir el procedimiento, pero esta vez lo haremos para cada uno de los tres ciclos electorales que se dieron durante el periodo de análisis¹⁰⁸, lo que nos permitirá hacer un análisis más detallado.

En cuanto a la segunda hipótesis planteada, en primer lugar tenemos que definir un criterio que nos permita identificar la capacidad de endeudamiento en las corporaciones locales. Al respecto, Vela Bargues (1995) indica que siendo los ingresos y no su inmovilizado lo que respalda las deudas de estas entidades, la mejor forma de evaluar su solvencia a largo plazo será la comparación de su endeudamiento (calendario de carga

¹⁰⁷ Éstos, a su vez, serían los años postelectorales de los ciclos anteriores.

¹⁰⁸ El primero sería desde 1988 hasta 1991, el segundo desde 1992 hasta 1995 y el tercero desde 1996 hasta 1999.

financiera) con la composición de sus ingresos, mediante el establecimiento de ratios específicos que relacionen sus ingresos con la carga financiera existente. Por ello nos hemos decantado por la utilización de la ratio *carga financiera*¹⁰⁹/*ingresos corrientes*¹¹⁰. Para cada ayuntamiento ha sido realizada a partir del promedio de los valores de todo el periodo de estudio (desde 1988 hasta 1999), con ello minimizamos el efecto que pueda producirse a causa de la disparidad de plazos de amortización de deuda entre ayuntamientos o la existencia de periodos de carencia (en cuanto a las amortizaciones financieras) en algunos de ellos.

Por tanto, a partir de la ratio anterior dividiremos a los ayuntamientos en dos grupos, en función de su capacidad de endeudamiento, los que estén por encima del promedio total se colocarán en el grupo de menor capacidad y viceversa (serán un total de 42 y 44 ayuntamientos respectivamente). Finalmente, volveremos a repetir la Prueba T para muestras relacionadas en los dos grupos de ayuntamientos¹¹¹ (lo haremos tanto para la variable DG como para DDG) esperando una mayor diferencia de medias, y por tanto una mayor intensidad del CPP, en el grupo de ayuntamientos con un menor margen de endeudamiento. Este resultado reforzaría la relación existente entre los CPP y el margen de endeudamiento en los ayuntamientos.

El planteamiento que hemos desarrollado para analizar las variables anteriores, está basado en el endeudamiento como instrumento generador de ilusión fiscal. De forma complementaria, vamos a definir otra variable que analizaremos de la misma forma; TG, una nueva ratio donde el numerador es igual a la suma de los ingresos por imposición y tasas (capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos) y el denominador a los gastos totales no financieros. Esta variable puede interpretarse como un índice de la identificabilidad, por parte de los ciudadanos, del coste de los bienes y servicios recibidos. Esperamos que los valores de la misma sean menores en los años preelectorales.

¹⁰⁹ Como los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos.

¹¹⁰ Como los capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos.

¹¹¹ Teniendo en cuenta que el número de observaciones de que disponemos para cada grupo no es excesivamente grande, hemos comprobado que las variables siguen una distribución normal mediante la

Mediante lo anterior no pretendemos argumentar que cerca de las elecciones se reduzca la presión fiscal. Lo que ocurre es que el gasto total aumenta mientras los impuestos y tasas se mantienen constantes, ya que se recurre a otras fuentes de financiación (endeudamiento).

III.4.3 RESULTADOS

En el siguiente cuadro resumimos los resultados de las variables DG y DDG (hemos marcado con sombreado las filas que presentan diferencias con un nivel de significación de hasta el 10 por 100).

Cuadro III.1 Resultados DG y DDG para todo el periodo

variable	media	diferencias	significación
DG4	0,0407	-0,0175	0,000
DG3	0,0708	0,0126	0,001
DG2	0,0638	0,0057	0,272
DG1	0,0573	-0,00087	0,809
PRODG	0,0581		
DDG4	-0,0262	-0,0130	0,006
DDG3	0,0047	0,0178	0,000
DDG2	-0,0079	0,0052	0,424
DDG1	-0,0233	-0,0101	0,021
PRODDG	-0,0132		

Como podemos observar los resultados apoyan nuestra primera hipótesis. En cuanto a DG (capítulo 9 del presupuesto de ingresos menos capítulo 9 del presupuesto de gastos, deflactada con los gastos totales no financieros) se han encontrado significativas las diferencias de medias de los años electorales y preelectorales, estando este último por encima del promedio y el año electoral por debajo. Si lo miramos en forma de

prueba de Kolmogorov-Smirnov, cuestión que exige el procedimiento que estamos utilizando para el contraste.

incremento porcentual podemos decir que el promedio de los años preelectorales supera al promedio total en un 21,7 por 100.

En variable DDG (capítulo 9 del presupuesto de ingresos menos los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos, deflactada con los gastos totales no financieros) vemos que los valores medios presentan signo positivo en algunos casos y negativo en otros. En el primer caso estaríamos hablando de *flujos financieros netos por operaciones de endeudamiento positivos* y en el segundo de *flujos financieros netos por operaciones de endeudamiento negativos*. La variable se muestra significativa en los años preelectorales, electorales y postelectorales. Vemos que, al igual que en la variable anterior, es en los años preelectorales cuando resulta superior al promedio total, apareciendo inferior al mismo en los dos años subsiguientes. También vemos que el año preelectoral es el único donde aparece un flujo financiero por operaciones de endeudamiento positivo.

Veamos gráficamente los resultados anteriores (en cada uno de los años señalamos su grado de significación; *** para un nivel del 1 por 100, ** para un nivel del 5 por 100 y * para un nivel del 10 por 100):

Gráfico III.1

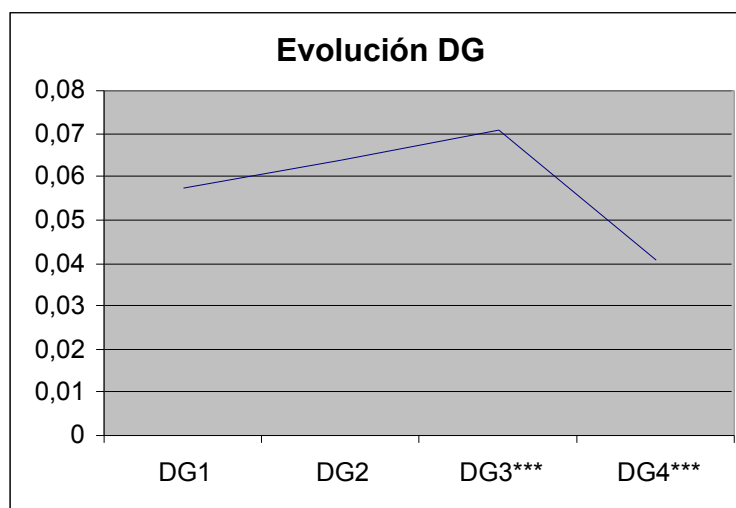
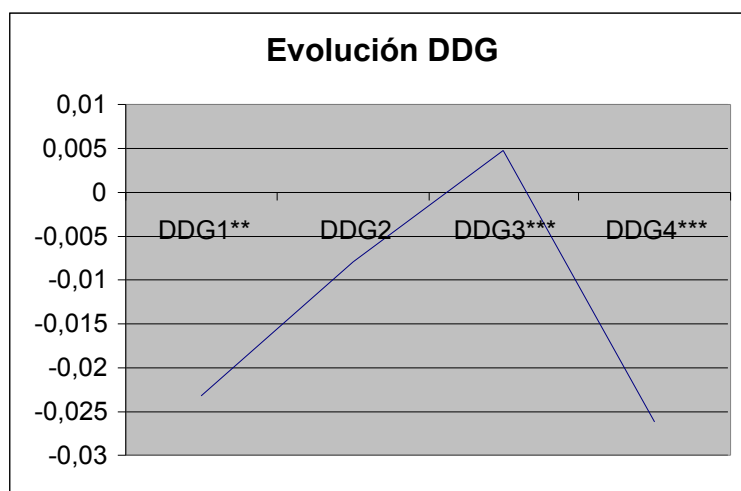


Gráfico III.2



Por tanto, vemos que las dos variables contrastadas presentan un comportamiento cíclico respecto a las citas electorales. Los resultados muestran que es en los años preelectorales cuando los gobiernos locales utilizan una mayor cantidad de recursos provenientes del endeudamiento para financiar gastos no financieros, siendo en los dos años subsiguientes cuando se produce el ajuste.

En cuanto a la variable DDG, aplicada de forma separada a los dos grupos de ayuntamientos, los resultados muestran una mayor intensidad del CPP en el grupo que recoge los ayuntamientos con menor margen de endeudamiento. Aquí, durante los años preelectorales, la media de la variable supera al promedio de todos los años con una diferencia de 0,0221 que muestra una significación igual a 0,003. En cambio, en el otro grupo la diferencia es de 0,0138 con una significación igual a 0,024. Respecto a DG también se encuentra que es en el grupo de ayuntamientos con un menor margen para endeudarse donde aparece una mayor intensidad del CPP (una diferencia de medias de 0,0159 frente a 0,0095 en el otro grupo).

Finalmente, mostramos los resultados de la variable TG:

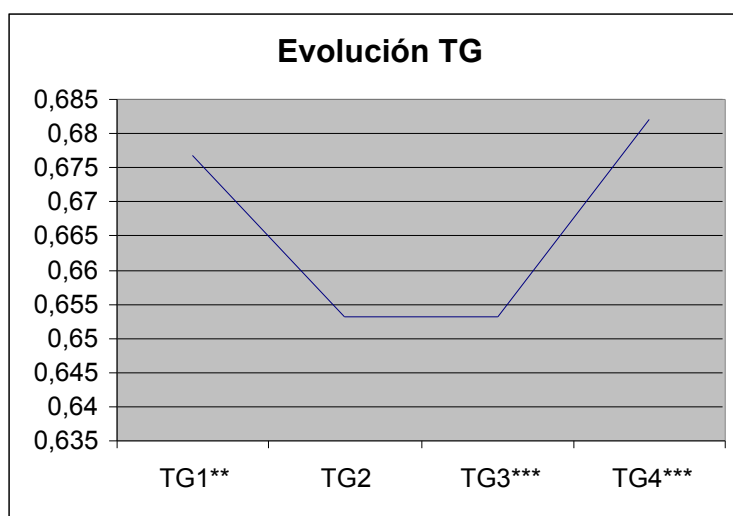
Cuadro III.2 Resultados TG para todo el periodo

variable	media	diferencias	significación
TG4	0,682	0,0157	0,005
TG3	0,653	-0,0131	0,007
TG2	0,653	-0,0131	0,127
TG1	0,677	0,105	0,039
PROTG	0,666		

Como podemos, observar los resultados muestran el comportamiento esperado; en los años preelectorales aparecen valores inferiores al promedio total, mostrando la diferencia una significación igual a 0,007. También resultan significativas las diferencias de los años electorales y postelectorales, estando sus valores medios por encima del promedio total.

Podemos ver los resultados anteriores (el promedio de cada momento del ciclo electoral) en el gráfico siguiente.

Gráfico III.3



Estos resultados se complementan perfectamente con los de las variables anteriores, ya que es en los años preelectorales cuando encontramos que esta variable se sitúa por debajo del promedio total, produciéndose el ajuste en los dos años siguientes, es decir, en los años electorales y postelectorales.

Por otro lado, y a partir de los resultados anteriores, podemos deducir que este comportamiento de la variable TG no está indicando que los gobiernos locales reduzcan su carga fiscal en los periodos preelectorales y la incrementen en los postelectorales. Lo que ocurre es que cerca de las elecciones se aumenta el gasto a partir del recurso al endeudamiento, sin que se aumente la carga fiscal, lo que provoca que esta ratio, TG, se reduzca.

Una vez se han presentado los resultados del análisis para todo el periodo completo, nos centramos ahora en la variable DDG repitiendo el análisis para cada uno de los ciclos electorales. También se realiza sobre la variable TG ya que nos permite efectuar el análisis desde otra perspectiva. En los cuadros III.3 y III.4 se resumen los resultados de las dos variables (a cada variable se le han añadido dos números que identifican el año al cual pertenece).

Cuadro III.3 Resultados DDG para cada ciclo electoral

variable	media	diferencias	significación
DDG99	-0,015	-0,0021	0,768
DDG98	0,008	0,0216	0,000
DDG97	-0,009	0,0036	0,719
DDG96	-0,036	-0,0231	0,006
PRODDG			
DDG95	-0,038	-0,0155	0,073
DDG94	-0,032	-0,0093	0,239
DDG93	-0,017	0,0052	0,735
DDG92	-0,003	0,0196	0,013
PRODDG			
DDG91	-0,023	-0,0203	0,038
DDG90	0,038	0,0407	0,000
DDG89	0,002	0,0042	0,536
DDG88	-0,027	-0,0246	0,001
PRODDG	-0,002		

Cuadro III.4 Resultados TG para cada ciclo electoral

variable	media	diferencias	significación
TG99	0,695	0,0118	0,096
TG98	0,663	-0,0197	0,002
TG97	0,679	-0,0045	0,545
TG96	0,695	0,0124	0,116
PROTG	0,683		
TG95	0,699	0,0318	0,005
TG94	0,680	0,0130	0,185
TG93	0,643	-0,0241	0,314
TG92	0,646	-0,0207	0,048
PROTG	0,668		
TG91	0,647	-0,0015	0,888
TG90	0,619	-0,0300	0,000
TG89	0,639	-0,0100	0,196
TG88	0,690	0,0414	0,000
PROTG	0,649		

Nuevamente, para facilitar la interpretación de los resultados, procedemos a mostrarlos gráficamente.

Gráfico III.4

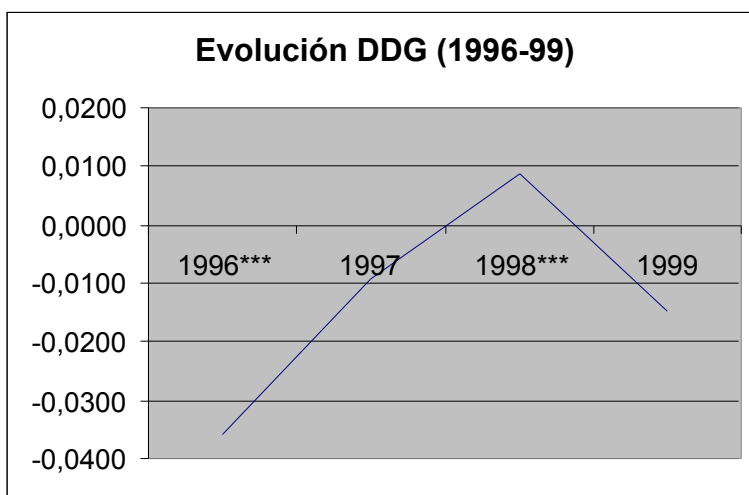


Gráfico III.5

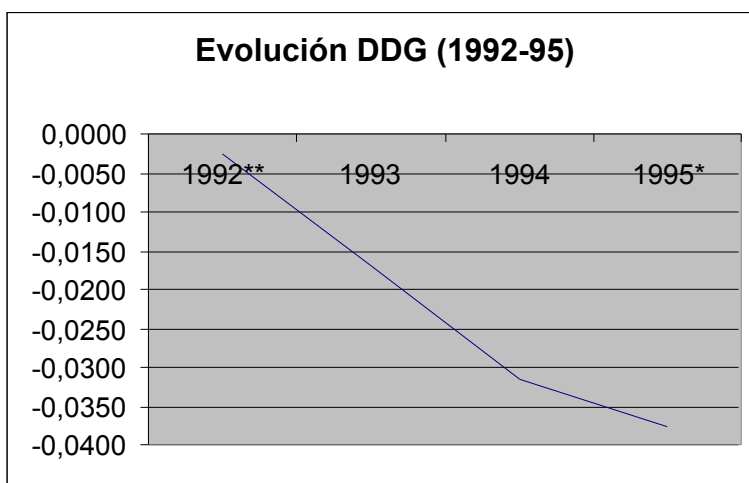


Gráfico III 6

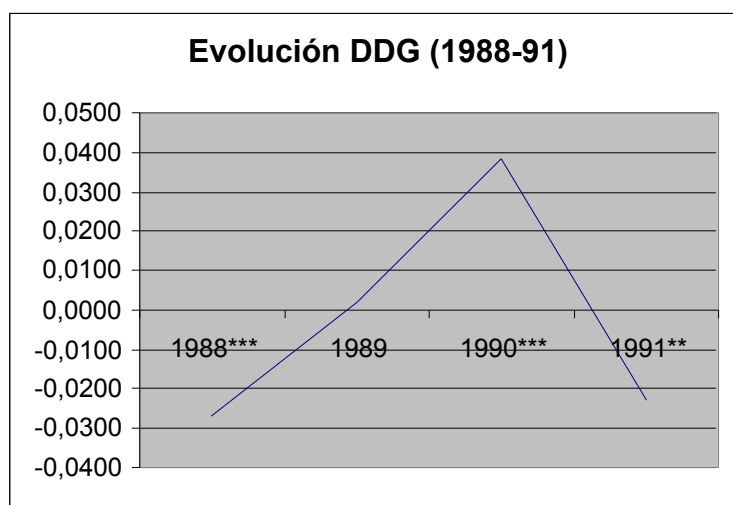


Gráfico III.7

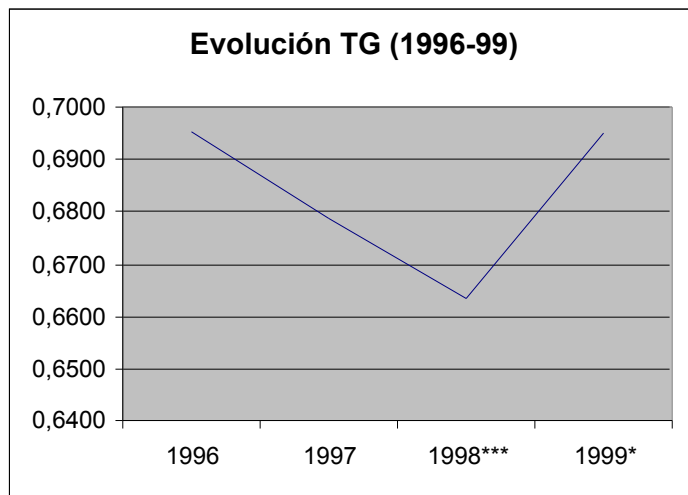


Gráfico III.8

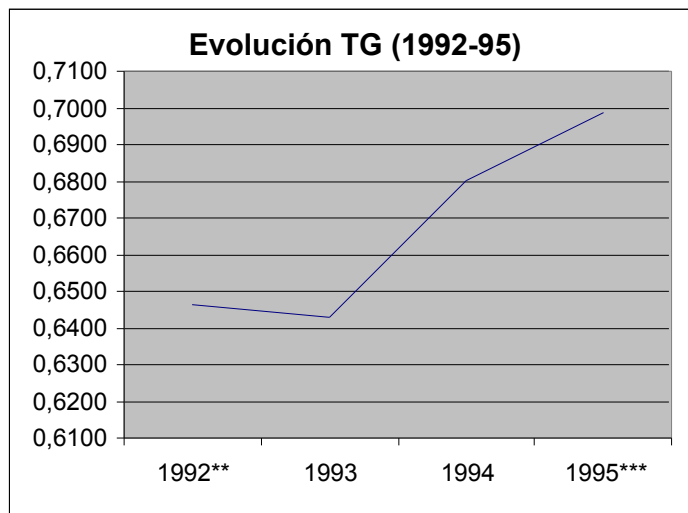
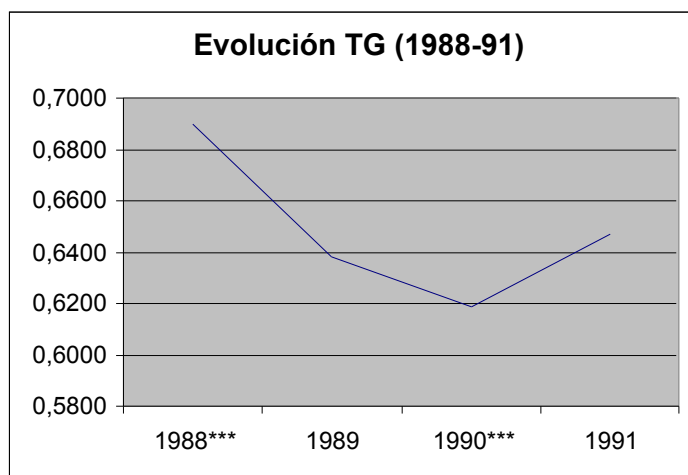


Gráfico III.9



Después de repetir el análisis para cada uno de los tres ciclos electorales que tuvieron lugar durante el periodo de estudio, observamos que los resultados se mantienen para las dos variables, excepto para el ciclo 1992-1995 donde la diferencia del año preelectoral respecto al promedio del ciclo no resulta significativa. Por tanto, hemos de plantearnos cuál pudo ser la causa de este cambio de comportamiento, y la encontramos en la reforma de 1988 (LRHL). Sobre ésta, en Valiño (1998) se muestra gráficamente la evolución cuantitativa y relativa del total de los ingresos en los ayuntamientos durante la transición de esta reforma (1990-94), donde se puede observar el importante incremento que supuso la misma, fundamentalmente en lo que constituyó su punto fuerte: los impuestos directos y las transferencias corrientes (cada uno el 27 por 100 de la financiación total). Según Valiño, los descensos que se producen en la variación de los pasivos financieros vienen explicados por el ligero descenso en la necesidad de financiación que surge precisamente a partir del 92 con la entrada en vigor de todos los impuestos que conforman la reforma.

Para acabar, haremos algunas reflexiones sobre la interpretación de los resultados anteriores. En primer lugar, queremos remarcar que estamos comparando cada variable con un promedio del cual éstas también forman parte, lo que hace que las diferencias se reduzcan. En este sentido resulta más interesante comparar los valores medios de la variable para cada momento (por ello se han presentado los gráficos anteriores). En segundo lugar, los valores de las variables, en concreto DG y DDG, son muy pequeños ya que no estamos considerando el nuevo endeudamiento generado cada año en su totalidad, sino que le descontamos los flujos financieros (amortizaciones financieras e intereses) que van desde los ayuntamientos hacia las entidades de crédito. Por tanto, su interés se centra, más que en poder analizar el impacto cuantitativo sobre la estructura financiera de la entidad, en el hecho de que nos permiten contrastar la existencia de un comportamiento cíclico del endeudamiento como financiador de los gastos no financieros.

III.4.4 CONCLUSIONES

En los puntos anteriores, y partiendo de la teoría de la ilusión fiscal, hemos planteado la existencia de un CPP en los ayuntamientos catalanes centrándonos en la utilización de endeudamiento como recurso para financiar los gastos no financieros. Los resultados avalan las hipótesis que hemos planteado en cuanto es en los años prelectorales cuando se da una mayor utilización de este tipo de recurso financiero, produciéndose en los dos años siguientes, electoral y postelectoral, el ajuste, es decir, una reducción del mismo para compensar la expansión anterior y así disponer de margen suficiente para realizar posteriormente nuevas expansiones cuando se aproxime un nuevo proceso electoral. Los incentivos de los gobiernos para tales prácticas son que los posibles beneficios tienen una repercusión inmediata, mientras que los costes pueden aplazarse a un momento posterior. Si resultan reelegidos, podrán adoptar las medidas necesarias para hacer frente a estos costes, y si pierden las elecciones los costes incidirán en el siguiente gobierno.

Por otro lado, podemos pensar que a medio y largo plazo los CPP conllevan un aumento de los niveles de endeudamiento acumulado, ya que los ajustes que se producen en los años electorales y postelectorales difícilmente compensarán las expansiones realizadas en los años preelectorales. Por esto, los CPP se presentan como un factor explicativo más de los niveles de endeudamiento acumulado en las haciendas locales.

De forma complementaria, también hemos visto que la financiación de los gastos no financieros vía impuestos y tasas presenta un comportamiento inverso al de la financiación vía endeudamiento, es decir, es en los años preelectorales cuando presenta sus niveles más bajos.

A partir de estos resultados se refuerza el papel que la teoría de la ilusión fiscal tiene dentro de los CPP, ya que los gobiernos locales para incrementar la probabilidad de ser reelegidos en las citas electorales, incrementan su nivel de gastos haciendo uso de instrumentos que pueden reducir el coste percibido por los ciudadanos/votantes (endeudamiento), lo cual disminuye el protagonismo de los impuestos (que resultan más perceptibles) dentro de la financiación del gasto.

Un aspecto importante que no hemos considerado en nuestro análisis ha sido el grado de popularidad que tienen los gobiernos cuando se acercan las elecciones¹¹², pero en este nivel de gobierno resulta difícil obtener este tipo de información¹¹³. Como ya se apuntó en el apartado teórico, cuanto menor sea la probabilidad de ser reelegido mayor será el esfuerzo que realizará un gobierno para *señalizar* a los votantes su nivel de competencia. No obstante, al trabajar con un número bastante amplio de gobiernos locales, y en vista de los resultados obtenidos, podemos pensar que la posible falta de *señalización* desde los gobiernos que disponen de un amplio margen para ser reelegidos haya quedado diluida en una mayoría que sí tenía incentivos en alterar los niveles de ciertas variables cerca de las elecciones.

Otra cuestión que tampoco hemos podido contrastar, por las razones señaladas anteriormente, ha sido el impacto que las operaciones de tesorería han podido tener dentro de los CPP. No obstante, debido a las características de las mismas, creemos firmemente que su impacto puede ser tan importante como el del endeudamiento a medio y largo plazo. Por ello, consideramos que nuestros resultados sólo muestran una parte de la realidad que queríamos contrastar, en el sentido de que faltaría considerar también estas operaciones, cosa que de momento no resulta posible por no disponer de información sobre las mismas.

Por otro lado, debemos recordar que hemos trabajado con datos de presupuestos iniciales, lo que implica que estamos analizando únicamente las decisiones que se adoptan ante las citas electorales. Resultaría interesante repetir nuevamente el análisis con datos de presupuestos liquidados para ver cuál ha sido el comportamiento final de estas variables, aunque la evolución de ambos presupuestos, iniciales y liquidados, no debería ser significativamente distinta.

Para terminar estas conclusiones, quisiéramos hacer una última reflexión en el sentido de cómo evitar, o por lo menos reducir, la existencia de los CPP. Algunas propuestas para mitigar estas fluctuaciones electoralistas han ido en el sentido de alargar los ciclos

¹¹² De hecho, lo que nos interesa es la diferencia entre el índice de popularidad del gobierno y el del partido de la oposición.

¹¹³ Al respecto, resultaría útil disponer de información sobre encuestas de intención de voto de los ciudadanos, pero éstas no suelen realizarse en este nivel del sector público.

electorales¹¹⁴, o de establecer la independencia de los responsables de la política económica respecto de los intereses políticos. En cuanto a la primera, la ampliación del plazo no elimina el problema ya que, como apunta MacRae (1977), sólo si el periodo electoral fuera infinito serían eliminadas estas desviaciones, pero nos alejaríamos de una situación democrática. Según Sanjiao (1998), la solución para minimizar sus efectos debería atender a los intereses del grupo social mediante reformas pactadas que recogiesen en las normas constitucionales mecanismos que, de una parte, garantizaran la soberanía del votante y, por otra, previniesen los comportamientos electoralistas del gobierno, estableciendo frenos a su actuación, por ejemplo mediante normas que limitasen las variaciones producidas en los ingresos y/o en los gastos públicos fijados en los presupuestos.

Nosotros pensamos que la incorporación de una normativa, en el sentido de la que acabamos de comentar, que previniese estos comportamientos electoralistas del gobierno y que no provocase distorsiones negativas en el sistema, resultaría bastante complicada de definir. En este sentido queremos proponer un sencillo mecanismo que, probablemente, no sea la solución definitiva pero tampoco generaría ningún tipo de efecto pernicioso en el sistema. Lo que proponemos es que se obligue por ley a los ayuntamientos, al final de cada legislatura y con un tiempo prudencial antes de la celebración de las elecciones, a confeccionar y repartir entre sus ciudadanos una especie de memoria¹¹⁵ que, además de recoger un resumen de los logros alcanzados por el equipo de gobierno actual, incorpore una serie de indicadores (previamente establecidos) para cada uno de los años de la legislatura, y un análisis del efecto que esto tendrá sobre los impuestos futuros, que, por supuesto, deberá ser redactado por una entidad independiente que podría ser una firma de auditoría. Un ejemplo de estos indicadores sería el endeudamiento por habitante o la proporción de los gastos realizados que ha sido financiada mediante endeudamiento.

Mediante lo anterior pensamos que podría combatirse, en cierta medida, el efecto producido por la ilusión fiscal, ya que se reduciría el problema de información imperfecta que afecta a los ciudadanos y, por lo tanto, se haría menos interesante para

¹¹⁴ Por ejemplo Lindbeck (1976).

¹¹⁵ En este sentido, son muchas las poblaciones que hoy en día distribuyen publicaciones entre sus vecinos con información relativa al municipio.

los representantes políticos seguir un comportamiento que diese lugar a la existencia de CPP. Dicho de otra forma, estaría en manos de los ciudadanos el castigar, mediante su voto, un comportamiento oportunista de sus representantes¹¹⁶.

¹¹⁶ De hecho, esta propuesta está inspirada en la experiencia británica que obliga a los ayuntamientos (local councils) a publicar ciertos indicadores en los diarios locales. Un análisis de los efectos de esta propuesta, que no está exento de una perspectiva crítica, se encuentra en Peter M. Jackson (1995), "Reflections on Performance Measurement in Public Service Organizations", in Peter M. Jackson ed. *Measures for Success in the Public Sector*. A Public Finance Foundation Reader. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

III.5 DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

III.5.1 DEFINICIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Anteriormente ya avanzamos que la literatura sobre los CPP, a la hora de definir las distintas hipótesis de trabajo y llevar a cabo los correspondientes contrastes empíricos, no tiene en cuenta el gasto o el ingreso derivado de los entes descentralizados¹¹⁸ que utilizan los distintos gobiernos para realizar parte de sus actividades, y mucho menos analiza las implicaciones que un mayor o menor grado de descentralización puede tener sobre la intensidad del CPP. En la medida en que los gobiernos, a través de estos entes, pueden ejecutar gasto público y/o captar financiación vía endeudamiento y precios públicos, consideramos que el planteamiento teórico y la contrastación empírica de estos ciclos debería tener en cuenta, además del gobierno, a sus entes dependientes. Además, en la última década se ha producido un importante proceso de descentralización de la gestión de los servicios públicos en las corporaciones locales, por lo que el contenido informativo de los estados financieros y presupuestarios de las mismas se ha ido reduciendo cada vez más. En este sentido, cuanto mayor sea el grado de descentralización en la prestación de servicios menos representativas de la actividad realizada serán las cuentas anuales individuales de la entidad local.

Lo anterior aún adquiere mayor importancia para el caso de los ayuntamientos, debido a que la función básica de este nivel de gobierno es ofrecer servicios a sus ciudadanos, lo cual facilita la proliferación de estos entes, en especial SM, para ir asumiendo los diferentes servicios¹¹⁹.

El tema que estamos planteando resulta interesante también desde el punto de vista de la Nueva Gestión Pública, una corriente de cambio en el sector público que, como vimos

¹¹⁸ Nos referimos a organismos autónomos y sociedades mercantiles utilizados para la gestión directa de servicios. Se entiende que uno de los motivos por el que no se han tenido en cuenta estos entes es la dificultad para poder disponer de información sobre los mismos.

¹¹⁹ Curiosamente, en los últimos años se ha producido en nuestro país un proceso privatizador de empresas públicas estatales bastante intenso, sobre todo a partir de 1995, mientras que en las haciendas locales el proceso ha sido a la inversa. Al respecto ver Gómez (2000).

en la introducción de esta tesis, plantea una serie de actuaciones dirigidas a conseguir una mayor flexibilidad en la gestión, una mayor eficacia y una mayor eficiencia. En este sentido, si encontramos que la descentralización de servicios puede tener alguna implicación en cuanto a los CPP, necesariamente esto tendrá repercusiones en cuestiones de eficacia y eficiencia.

Como ya hemos señalado, no se ha encontrado ninguna referencia a la descentralización de servicios dentro de la amplia literatura sobre CPP, lo que hace especialmente difícil llevar a cabo este análisis. Por ello, el camino que seguiremos será el de buscar argumentos teóricos, dentro de la amplia literatura relacionada con el tema que tratamos, que puedan ser aplicados a nuestro análisis. Finalmente, se ha considerado adecuado centrar nuestra línea argumental en el concepto de *información imperfecta* para el caso de los ciudadanos-votantes que, como hemos visto en el apartado III.3, puede resultar un factor explicativo importante de los CPP. Por tanto, nos vamos a centrar en el papel que la descentralización de servicios puede jugar en el grado de información imperfecta que afecta a los ciudadanos, para lo cual seguiremos trabajando dentro de la teoría de la ilusión fiscal.

Partimos del trabajo de Bierhanzl y Downing (1998), donde se analiza la relación entre la financiación de servicios públicos mediante cargas a los usuarios de los mismos y eficiencia en la provisión de éstos. Primero se expone la tesis que presenta este trabajo y, posteriormente, se aplica a nuestra investigación.

Se parte de dos formas alternativas de financiar los servicios públicos; mediante cargas a los usuarios de los mismos o mediante impuestos. Si se emplea esta última, la demanda de servicios estará por encima del óptimo, lo que implicará un incremento en el nivel de gastos. Su razonamiento teórico parte de dos causas interrelacionadas:

- Ausencia de relación entre consumo y pago: una vez se han pagado los impuestos, el coste marginal del consumo del servicio es cero, por lo que los contribuyentes no tienen incentivos a limitar su consumo.
- Ilusión Fiscal: Esta teoría sostiene que los votantes, bajo ciertos tipos de mecanismos de ingresos, subestimarán la carga impositiva y demandarán niveles de gasto público superiores al óptimo. Las cargas a los usuarios de los servicios

deberían reducir la ilusión fiscal haciendo explícito el pago para un determinado servicio¹²⁰.

En general, las cargas a los usuarios dan información a los contribuyentes acerca del coste de su consumo, mientras que la financiación impositiva general se asocia con un coste marginal cero. Con esta última, los ciudadanos pagan un único precio impositivo por lo cual reciben un paquete de bienes y servicios. En cambio, cuando a un bien o servicio se le asigna una carga específica, sale de este paquete y el contribuyente reacciona alterando su patrón de consumo en tres formas:

1. Consumirá una menor cantidad.
2. Los consumidores variarán la elección de su ubicación entre diferentes ciudades, así como dentro de las mismas. Las cargas a los usuarios, a diferencia de los impuestos generales, ofrecen señales implícitas del coste de oportunidad. Dicho de otra forma, el hecho de sacar de un paquete a un determinado servicio reduce los costes de comparar precios impositivos y niveles de servicios entre jurisdicciones.
3. Las cargas a los usuarios pueden dar información, acerca de los costes de los servicios, que rompa la ilusión fiscal. Esta información permitirá a los consumidores actuar políticamente, a través del voto, para controlar el gasto del gobierno.

¿Cómo podemos aplicar el razonamiento anterior a esta investigación? Hemos visto dos formas alternativas de financiación de los servicios públicos, cargas a los usuarios de los mismos e impuestos, y las implicaciones de utilizar una u otra forma. En cuanto a la primera, estamos hablando de ingresos vinculados al principio del beneficio como pueden ser las tasas, precios públicos y contribuciones especiales¹²¹. Pues bien, podemos pensar que, de forma análoga, estas mismas implicaciones se darán por el hecho de prestar un servicio mediante un ente descentralizado o hacerlo directamente por la entidad local, ya que, en términos generales, la financiación utilizada por los primeros se basa, principalmente, en tasas y precios públicos y la utilizada por la segunda en la imposición. Ciertamente éstas no serían las únicas fuentes de financiación utilizadas ya que, como hemos visto, también se suelen utilizar transferencias y

¹²⁰ Bosch y Suárez (1994) señalan a las tasas y precios públicos como instrumentos con un alto grado de perceptibilidad, al vincularse su pago a la prestación de un servicio.

endeudamiento principalmente, aunque lo que aquí nos interesa es la parte de la financiación que proviene directamente del bolsillo del ciudadano.

A partir de este análisis, una primera aproximación sobre el papel de la descentralización de servicios en los ciclos políticos presupuestarios iría en el sentido de que reduciría la intensidad de los mismos. Los servicios ofrecidos por estos entes, en cuanto que son financiados, en gran medida, mediante tasas y precios públicos relacionan su consumo con su coste, con lo cual se hace menos interesante la variación temporal en el gasto para *señalar* el grado de competencia por parte del gobierno. Como ya indicamos anteriormente, nosotros partimos de que la *señalización* del grado de competencia del gobierno se hace a través de la relación entre los ingresos que recibe y los servicios que ofrece. Pero no es la relación real sino la percibida por los ciudadanos la que puede afectar a la probabilidad de que el gobierno sea reelegido en las próximas elecciones, y es aquí donde entra en juego la ilusión fiscal que pueda producirse a través de determinados instrumentos de ingresos.

Ciertamente, antes de centrarnos en el tema, la intuición nos decía que la descentralización de servicios podría facilitar un comportamiento como el que defienden las teorías de los CPP, ya que estos entes poseen una mayor flexibilidad para realizar gastos y una mayor libertad para obtener financiación vía endeudamiento¹²², sin embargo, como hemos visto, no resulta un instrumento adecuado para *señalar* la competencia del gobierno.

Además del trabajo anterior, para la construcción de nuestro armazón teórico resulta interesante revisar el trabajo de Pommenrehne y Schneider (1978), donde proceden a desarrollar y verificar empíricamente, en una muestra de 110 municipios suizos, hipótesis que tratan de la presencia de ilusión fiscal y de su importancia con diferentes combinaciones de adopción de decisiones colectivas. En esta muestra de municipios encontramos tres tipos diferentes de instituciones políticas; 27 municipios son democracias representativas en las que los votantes sólo pueden elegir los miembros del

¹²¹ Estas últimas están hoy en día bastante en desuso. Para el año 1998 apenas significaron un 1,13 por cien dentro de la estructura de ingresos fiscales municipales, mientras que las tasas y precios públicos por prestación de servicios significaron un 12,38 y un 6,49 por cien, respectivamente.

¹²² Ver parte II de la tesis.

gobierno cuando llega la cita electoral, no tienen la institución del referéndum que les proporcionaría otras oportunidades para influir en las actividades del gobierno una vez elegido, de modo que los incentivos para estar siempre bien informados sobre su carga fiscal y el gasto público es para la mayoría de los votantes muy pequeña. Otros 35 municipios son democracias representativas en las que los votantes tienen la oportunidad de hacer uso del referéndum para expresar su opinión sobre las actividades del gobierno (incluyendo imposición y gasto) y de este modo poseen unos incentivos relativamente mayores para estar mejor informados sobre las cuestiones anteriores. Finalmente, los incentivos más fuertes para recabar información pueden encontrarse en las 48 ciudades que gozan de la institución de la democracia directa, ya que, prácticamente, todas las decisiones colectivas son tomadas sólo en asambleas generales abiertas a todos los votantes de la ciudad, por lo que siempre tienen la oportunidad de influir en cualquier propuesta particular.

Su argumento les lleva a proponer, y también a contrastar, que en los dos últimos tipos de instituciones políticas comentadas, con referéndum y democracia directa, existe una presión permanente sobre el gobierno para perseguir los deseos del votante medio. Sin embargo, en las democracias representativas sin referéndum, semejante presión parece ser mucho más débil por las siguientes razones: 1) los votantes pueden en su mayoría expresar su opinión sobre la política del gobierno sólo en las elecciones generales; 2) al formar su valoración, los votantes tienden a descontar los acontecimientos pasados a medida que el coste de adquirir información adecuada sobre las actividades gubernamentales durante la totalidad del periodo legislativo aumenta rápidamente. El hecho de que la presión para someterse continuamente a las preferencias de los votantes sea más débil, sin embargo, se traduce también en una acción del gobierno tendente a un mayor ajuste en su comportamiento relativo al gasto público inmediatamente antes de las elecciones, lo cual conduce a unos incentivos comparativamente fuertes a adoptar cada vez más estrategias de gasto que dan lugar a una ilusión positiva de los beneficios a medida que se acercan las elecciones.

En síntesis, lo que se desprende de este trabajo es que el tipo de institución política existente en un municipio determinará los incentivos de los ciudadanos para informarse sobre la gestión realizada por su gobierno, resultando este hecho el principal

determinante de que puedan producirse comportamientos del tipo que predicen las teorías de los CPP.

Partiendo de estos dos trabajos anteriores, nuestra línea argumental se sitúa en un contexto donde los gobiernos tendrán incentivos para realizar una distribución temporal estratégica de sus niveles de gasto, dependiendo del grado de información imperfecta que pueda darse entre sus ciudadanos. Por otro lado, y siguiendo con el mismo argumento, entre los diversos medios de que dispone un gobierno local para ofrecer servicios a sus ciudadanos, adoptará un comportamiento estratégico preferentemente en aquellos a través de los cuales pueda dar una información más distorsionada del coste que tales servicios representa para los ciudadanos. En este sentido ya hemos visto que los entes descentralizados no resultan adecuados para llevar a cabo tal comportamiento, debido a la mayor información que ofrecen a los usuarios.

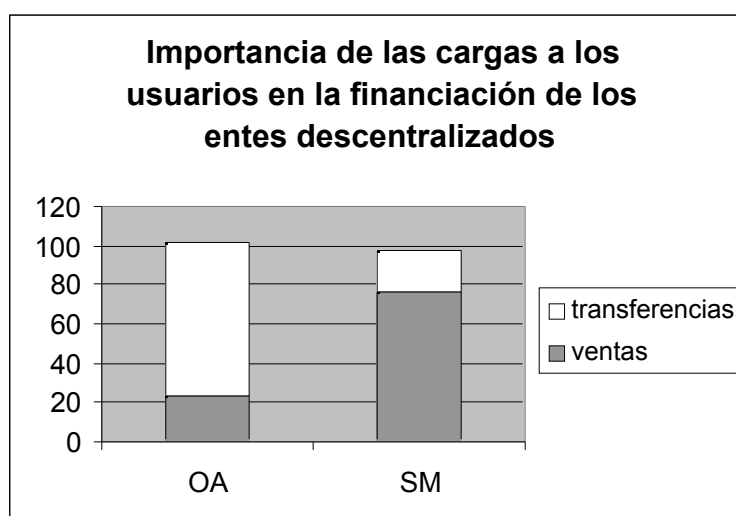
Podemos definir con mayor detalle el concepto de *descentralización* con el cual vamos a trabajar. Recordemos que nos hemos basado en la descentralización para la gestión directa de servicios, ya que debido a sus características puede seguir considerándose como parte integral de la unidad de gobierno. Dentro de la misma teníamos dos tipos de entes: organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local. En primer lugar, tenemos que ver si estos dos tipos de entes pueden tener la misma relevancia dentro de nuestro planteamiento, para lo cual nos centraremos en su forma de financiación ya que nuestro argumento se basa en ésta y no en la figura jurídica adoptada para ofrecer los servicios.

En términos generales, los entes descentralizados que utilizan las entidades locales suelen financiar sus actividades básicamente de dos formas; con tasas y precios públicos aplicados a los usuarios de los servicios y mediante transferencias recibidas, básicamente, desde la entidad local. En nuestro análisis teórico sobre las implicaciones de la descentralización argumentábamos que la aplicación de cargas a los usuarios de los servicios rompía la ilusión fiscal; por tanto, a la hora de valorar los dos tipos de entes, nos fijaremos en qué medida éstos se financian a través de tasas y precios públicos o mediante transferencias recibidas.

A partir de los ayuntamientos de la muestra (ayuntamientos de Cataluña con población superior a 10000 habitantes, con la excepción de Barcelona) hemos formado dos grupos; en uno de ellos hemos incluido la totalidad de los OA existentes y en el otro a las SM. Para cada OA (lo mismo para SM) hemos calculado la siguiente ratio: en el numerador hemos colocado la suma de ingresos por ventas durante un periodo de 4 años (1995 a 1998). En el denominador hemos colocado la suma de ingresos por ventas, transferencias corrientes y subvenciones de explotación durante el mismo periodo. Con esta ratio medimos la importancia de las cargas a los usuarios en la financiación de los entes.

Una vez que tenemos la ratio para cada ente, el siguiente paso ha sido buscar la ratio promedio para el total de OA y para el total de SM, siendo de 0,234 y 0.785 respectivamente (en el gráfico III.10 mostramos los resultados). A partir de estos resultados podemos deducir que las SM son los entes que más se adecuan a nuestra teoría, ya que basan la financiación de los servicios que prestan en cargas a los usuarios de los mismos. En cambio, vemos que los OA suelen financiarse básicamente a partir de las transferencias que reciben, con lo que consideramos adecuado centrar nuestro análisis sobre el efecto que la descentralización de servicios, a través de SM, puede tener sobre los CPP.

Gráfico III.10



Una vez hemos llegado al final del planteamiento teórico, la hipótesis de trabajo que se deriva del mismo es la siguiente:

Cuanto mayor es la proporción de bienes y servicios que un ayuntamiento ofrece a través de SM, más reducida queda su capacidad para alterar estratégicamente su actividad ante las citas electorales.

Como ya hemos avanzado, se trabaja con los ayuntamientos de Cataluña con una población igual o superior a 10.000 habitantes para los cuales dispongamos de datos durante el periodo 1995-1999. No hemos incluido el ayuntamiento de Barcelona debido a que por su tamaño no es comparable con el resto de ayuntamientos. La muestra final ha quedado compuesta por un total de 85 ayuntamientos.

Los datos utilizados proceden de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, en concreto de la Cuenta General de las Corporaciones Locales donde, como ya indicamos en la segunda parte de la tesis, encontramos información presupuestaria y contable de la propia entidad, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las mismas. En particular, se trabaja con datos de la cuenta del resultado económico-patrimonial, el balance de situación y el estado de liquidación del presupuesto.

III.5.2 METODOLOGÍA

En el apartado III.4 se procedió a analizar el CPP desde la vertiente financiera, en concreto endeudamiento, aquí lo haremos desde la otra vertiente, es decir el gasto público, ya que ahora lo que nos interesa analizar es si la pauta temporal seguida por el gasto puede estar en función de la forma en que se estén ofreciendo los servicios. Esto presenta un inconveniente, y es que no podemos centrarnos únicamente en una sola variable que mida el nivel de gastos sinó que se hace necesario utilizar diferentes especificaciones de gastos, dado que las pautas de comportamiento no tienen por qué ser las mismas para gastos de distinta naturaleza; distinguimos entre gastos corrientes y gastos de capital.

La metodología que utilizaremos para ello será, nuevamente, una Prueba T para muestras relacionadas¹²³, de la siguiente forma:

1. En primer lugar realizaremos el test, para cada variable que definamos, con datos consolidados entre el ayuntamiento y sus OA y SM.
2. Volvemos a realizar el test, pero esta vez sin considerar a las SM.
3. Compararemos los resultados de los pasos 1 y 2. Es de esperar que, caso de que se produzca un comportamiento de tipo CPP (el mayor incremento de los gastos durante el ciclo electoral se dé en el año preelectoral) éste sea menos marcado en el paso 1, lo cual sería indicativo de que al incluir a las SM en el contraste la intensidad del CPP disminuye.

Sin embargo, surgen algunos problemas a la hora de realizar este contraste. El primero tiene que ver con el hecho de que, a diferencia de la totalidad de trabajos realizados en este ámbito, no vamos a trabajar solamente con datos de la unidad de gobierno analizada, ayuntamientos en este caso, sino que también lo haremos con datos de sus correspondientes entes descentralizados. Esto implica la necesidad de trabajar con datos consolidados, o agregados, entre las diferentes entidades analizadas¹²⁴. Recordemos que para ayuntamientos y OA se dispone tanto de información de tipo presupuestario como contable, en cambio para SM sólo disponemos de información de tipo contable. Debido a lo anterior, optamos por utilizar datos de tipo contable puesto que son los únicos datos comunes a los diferentes entes analizados, aunque para algunas variables también utilizaremos datos de tipo presupuestario como veremos más adelante. En cuanto a los gastos corrientes, pensamos que resulta más correcto medirlos a partir de datos de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias ya que éstos son elaborados a partir del principio del devengo y no según el criterio de caja, como hace el presupuesto. Aplicando el principio del devengo conseguimos un mejor reflejo de los servicios que efectivamente se han llevado a cabo en cada uno de los diferentes años.

¹²³ Recordemos que esta prueba compara las medias de dos variables de un solo grupo. Calcula las diferencias entre los valores de las dos variables de cada caso y contrasta si la diferencia difiere de cero.

¹²⁴ En la segunda parte de la tesis ya trabajamos de esta forma y esta cuestión fue tratada en el anexo II.1.

Un segundo problema es el de la disponibilidad de los datos que queremos utilizar. El hecho de que trabajemos con datos de entes descentralizados nos recorta el espacio temporal con el que podemos trabajar, ya que éstos solamente están disponibles a partir del año 1995 y hasta 1999. Esto implica que solamente disponemos de un ciclo electoral completo, se celebraron elecciones los años 1995 y 1999, debido a lo cual no podemos pretender contrastar la existencia de un CPP en la vertiente del gasto público, ya que se necesitarían más ciclos electorales para poder inferir un determinado comportamiento cíclico. No obstante, sí pretendemos apoyar, con algunos datos empíricos, nuestro argumento teórico sobre el impacto que la descentralización mediante SM puede producir en los CPP.

El siguiente cuadro recoge las variables que vamos a utilizar para el análisis empírico. Todos los gastos son normalizados mediante la población (en términos per cápita) y han sido deflactados utilizando para ello el deflactor del PIB por componentes de la demanda para la Comunidad Autónoma de Cataluña. Para los gastos corrientes utilizamos el componente de *consumo de las administraciones públicas* y para los gastos de capital el componente de *formación bruta de capital*. **(en el anexo III.1 recogemos el procedimiento utilizado para definir cada una de las variables).**

Cuadro III.5 Descripción de las variables

Variables	Descripción
CTE1	Gastos corrientes.
CTE2	Gastos corrientes, menos los gastos de personal.
CTE3	Gastos corrientes, menos subvenciones a la explotación y transferencias corrientes.
PE	Patrimonio entregado al uso general.
FI	Flujo de tesorería por operaciones de inversión.
IR	Inversión bruta anual.

En cuanto a las variables representativas de los gastos de capital, queremos hacer algunas reflexiones:

- ✓ La variable IR refleja la inversión bruta anual, por tanto no todos sus componentes sirven para *señalar* el grado de competencia del gobierno a los ciudadanos.
- ✓ La variable FI por sí misma no tiene una gran utilidad ya que no refleja la inversión realizada. Su interés radica en analizarla junto a IR ya que nos podría dar información acerca de cómo han sido financiados los incrementos en las inversiones reales. Por ejemplo, si en IR encontrásemos que el gasto se dispara en el año preelectoral y, en cambio, en FI la curva fuese más o menos constante durante todo el período, podríamos pensar que el incremento en inversión bruta ha sido financiado mediante la venta de activos y no mediante el recurso al endeudamiento.
- ✓ PE es la variable que mejor recoge los componentes del gasto que sirven para emitir *señales* a los ciudadanos, ya que nos informa de las inversiones que el ayuntamiento entrega cada año para uso público, por ejemplo parques públicos. Sin embargo, ésta puede estar distorsionada debido a la práctica de algunos ayuntamientos de no dar de baja, en su estructura económica, los activos que han sido entregados al uso general.

El procedimiento utilizado es el siguiente: se asigna a cada una de las variables un valor determinado para cada ayuntamiento y para cada año, lo que nos dará un total de 5 valores por ayuntamiento (por ejemplo, para la variable CTE1 nos quedarían CTE1.95, CTE1.96, CTE1.97, CTE1.98 y CTE1.99). Después comparamos cada variable con ella misma en el año anterior, esperando que los mayores incrementos se den preferentemente en el año preelectoral, es decir en 1998, y por supuesto sean significativos.

Como puede observarse, esta vez no comparamos cada variable con el promedio de todo el ciclo electoral, como hicimos en el apartado III.4. Esto se debe a, como señala Díaz de Sarralde (2000), la posibilidad de la existencia de un sesgo incrementalista en el diseño de los presupuestos¹²⁵ lo que implicaría que las mayores diferencias respecto al

¹²⁵ Cuestión que efectivamente comprobamos, para el periodo 1995-1999, en los ayuntamientos analizados.

promedio corresponderían a los años extremos, 1996 y 1999, siendo las diferencias negativa y positiva respectivamente.

El procedimiento anterior tiene algunas implicaciones que es necesario comentar, las cuales tienen que ver con el periodo para el cual disponemos de datos (1995-1999). En cuanto a las variables representativas de los gastos corrientes, el hecho de trabajar con diferencias entre años consecutivos no supone ningún problema ya que perdemos las observaciones para el primer año disponible, 1995, pero nos quedan observaciones para el periodo electoral completo, 1996-1999. Respecto a los gastos de capital, con este procedimiento también perdemos las observaciones del primer año disponible, el problema es que en las variables que han sido definidas a partir de datos de balance perdemos un año más¹²⁶ (se construyen a partir de la comparación entre datos de balance de dos años consecutivos) con lo que, finalmente, sólo podemos disponer de observaciones para los años 1997, 1998 y 1999, perdiendo el primer año del ciclo electoral.

III.5.3 RESULTADOS

En los siguientes cuadros resumimos los resultados de las variables CTE1, CTE2 y CTE3 en sus dos versiones; de forma consolidada entre todos los entes y sin incluir las SM (hemos marcado con sombreado las filas que presentan diferencias con un nivel de significación de hasta el 10 por 100). Los valores están en miles de pesetas y, como ya indicamos, en términos per cápita.

Cuadro III.6 Resultados gastos corrientes versión consolidada

variable	media	diferencias	significación
CTE1.99	92,416	3,942	0,002
CTE1.98	88,473	3,750	0,000
CTE1.97	84,722	-1,019	0,649
CTE1.96	85,742	3,941	0,085
CTE2.99	49,222	2,905	0,004
CTE2.98	46,316	2,474	0,007
CTE2.97	43,842	-1,596	0,466
CTE2.96	45,438	2,487	0,260
CTE3.99	82,183	3,274	0,007
CTE3.98	78,909	2,688	0,007
CTE3.97	76,220	-0,936	0,665
CTE3.96	77,157	3,614	0,107

Cuadro III.7 Resultados gastos corrientes versión sin SM

variable	media	diferencias	significación
CTE1.99	82,694	2,651	0,001
CTE1.98	80,043	3,523	0,000
CTE1.97	76,520	1,067	0,134
CTE1.96	75,453	2,100	0,000
CTE2.99	42,998	1,698	0,000
CTE2.98	41,300	2,143	0,000
CTE2.97	39,157	0,615	0,249
CTE2.96	38,541	0,687	0,137
CTE3.99	72,462	1,983	0,010
CTE3.98	70,479	2,461	0,000
CTE3.97	68,017	1,149	0,050
CTE3.96	66,867	1,773	0,001

¹²⁶ Variables de capital en las cuales se han incluido las SM. Ver anexo III.1.

Antes de pasar a comentar estos resultados procedemos a representarlos gráficamente, lo que nos facilitará su interpretación (en cada uno de los años señalamos su grado de significación; *** para un nivel del 1 por 100, ** para un nivel del 5 por 100 y * para un nivel de 10 por 100).

Gráfico III.11

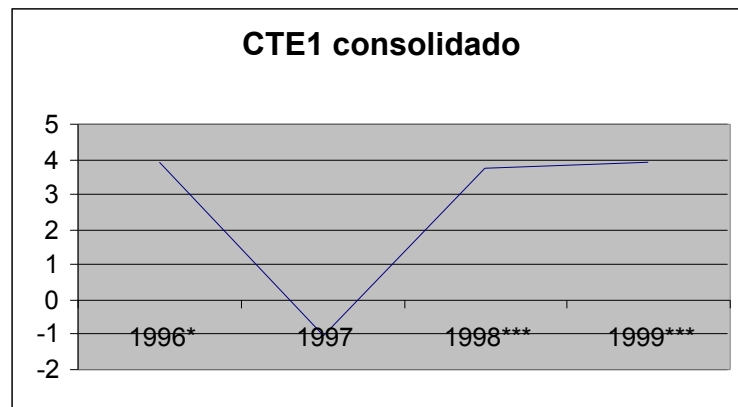


Gráfico III.12

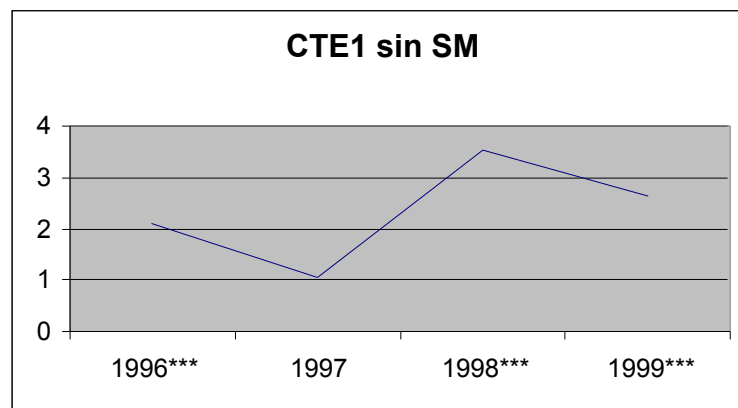


Gráfico III.13

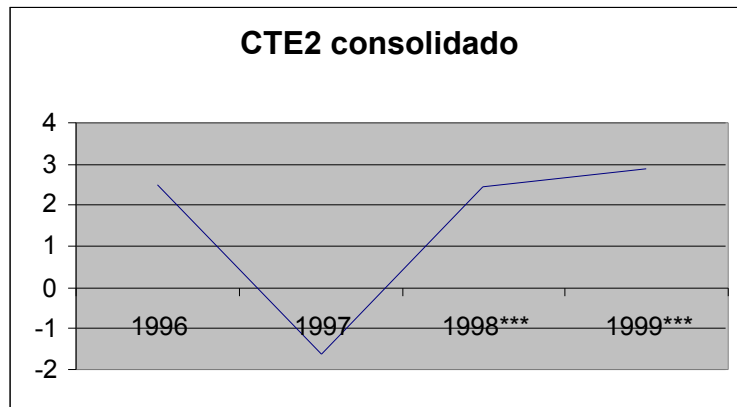


Gráfico III.14

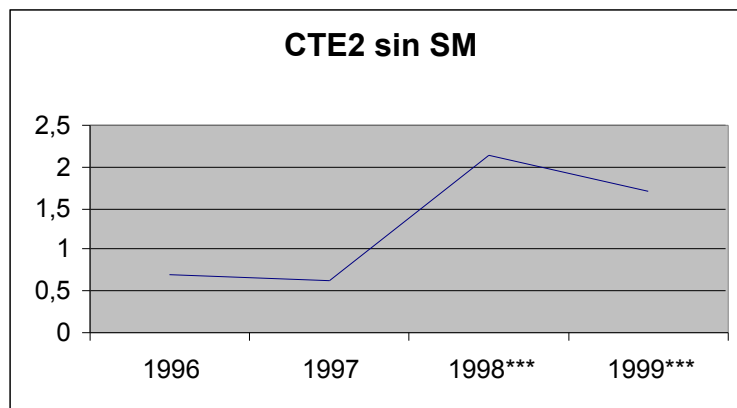


Gráfico III.15

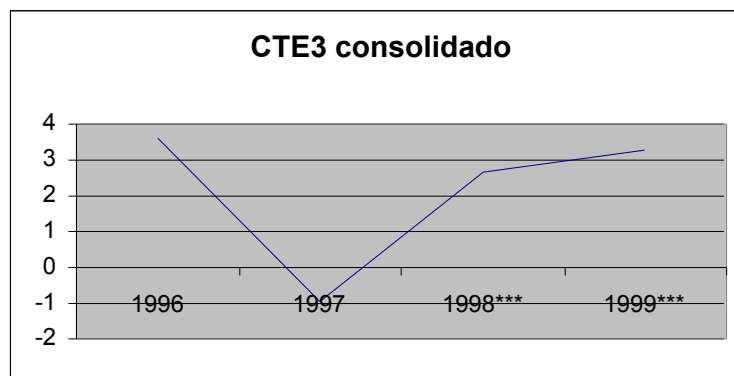
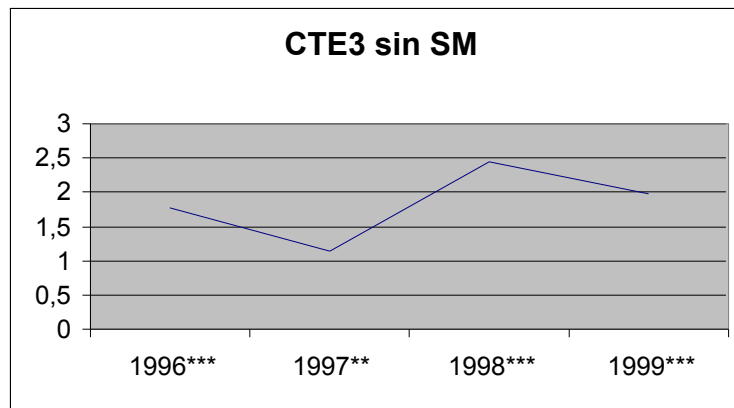


Gráfico III.16



A partir de los gráficos anteriores podemos ver que, en las 3 definiciones de gastos corrientes, para la versión en la que no incluimos las SM parece existir un comportamiento acorde con las teorías de los CPP. En todas ellas el mayor incremento de gastos per cápita se da para el año preelectoral, es decir en 1998, resultando siempre altamente significativo. En segundo lugar, tenemos el incremento para el año electoral y, finalmente y en este orden, estarían el año postelectoral¹²⁷ (año 1996) y el siguiente (año 1997). En estos últimos parece ser donde se produce el ajuste que podría preparar la posterior expansión, especialmente en el último año aunque las diferencias con el año anterior (año 1996) sólo resultan significativas para CTE3. Como ya dijimos, con tan sólo un ciclo electoral no podemos inferir que este comportamiento se dé de forma cíclica, sin embargo Díaz de Sarralde (2000) encuentra exactamente esta misma pauta en la evolución temporal del gasto¹²⁸ para el caso de las Comunidades Autónomas, con lo que nuestros resultados se ven reforzados.

Cuando incluimos el gasto corriente de las SM dependientes, podemos observar que, en todas las variables, la evolución temporal del gasto ya no sigue una pauta acorde con las

¹²⁷ Recordemos que el primer año de un ciclo electoral es el postelectoral del ciclo anterior.

¹²⁸ Díaz de Sarralde utiliza diversas especificaciones de gastos, encontrando esta misma pauta en *gastos totales*, en *consumo público* (capítulos 1, 2 y 5 del presupuesto de gastos) y en *transferencias* (capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos).

teorías de los CPP; ahora los mayores incrementos del gasto se dan para los años electoral y postelectoral, tomando el año preelectoral siempre la tercera posición.

Por lo tanto, a partir de los resultados anteriores podemos deducir que las SM, pese a ser una extensión de la entidad local, no suelen utilizarse para *señalar* el grado de competencia del gobierno ante unas elecciones. A partir de aquí podemos esperar que cuanto mayor sea la proporción de los servicios que un ayuntamiento ofrezca a través de estos entes, menor será la presencia de CPP, tal y como predice nuestra hipótesis.

En cuanto a las diferentes medidas de gastos corrientes utilizadas, CTE2 (recordemos que no incluía los gastos de personal) parece ser la que sigue una pauta de CPP más pronunciada y CTE3 (ésta no incluía las subvenciones a la explotación ni transferencias corrientes) la que menos, de lo que se desprende un mayor interés por parte de los gobiernos locales en la utilización de las transferencias y subvenciones como instrumentos para *señalar* su grado de competencia, y una menor flexibilidad para alterar temporalmente los gastos de personal.

Pasamos ahora a comentar los resultados de las variables representativas de los gastos de capital, que podemos ver en los siguientes cuadros.

Cuadro III.8 Resultados gastos de capital versión consolidada

variable	media	diferencias	significación
FI.99	23,761	2,831	0,053
FI.98	20,929	3,353	0,023
FI.97	17,576	1,650	0,319
IR.99	26,200	1,926	0,169
IR.98	24,274	3,857	0,005
IR.97	20,416	2,708	0,076

Cuadro III.9 Resultados gastos de capital versión sin SM

variable	media	diferencias	significación
FI.99	22,961	2,589	0,071
FI.98	20,371	3,174	0,032
FI.97	17,197	2,040	0,173
FI.96	15,157	-2,020	0,098
IR.99	25,188	1,876	0,176
IR.98	23,311	3,813	0,006
IR.97	19,497	3,175	0,021
IR.96	16,321	-2,089	0,074
PE.99	5,238	0,399	0,810
PE.98	4,839	-1,522	0,458
PE.97	6,361	4,390	0,016

Nuevamente, antes de pasar a comentar los resultados procedemos a representarlos gráficamente para facilitar su interpretación.

Gráfico III.17

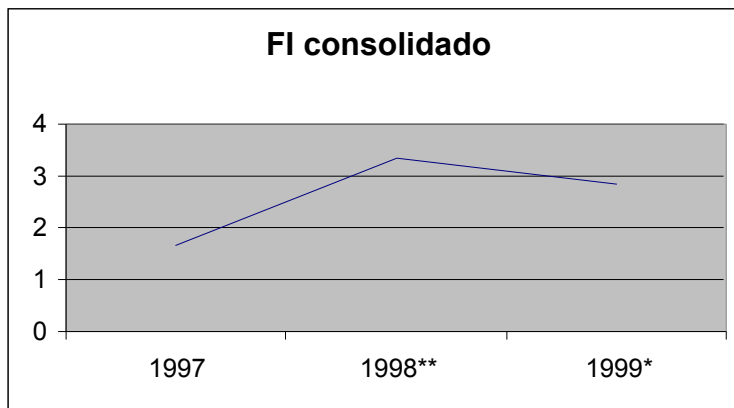


Gráfico III.18

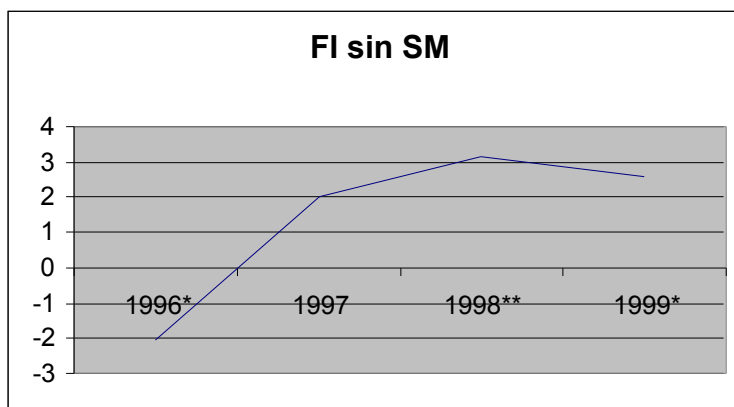


Gráfico III.19

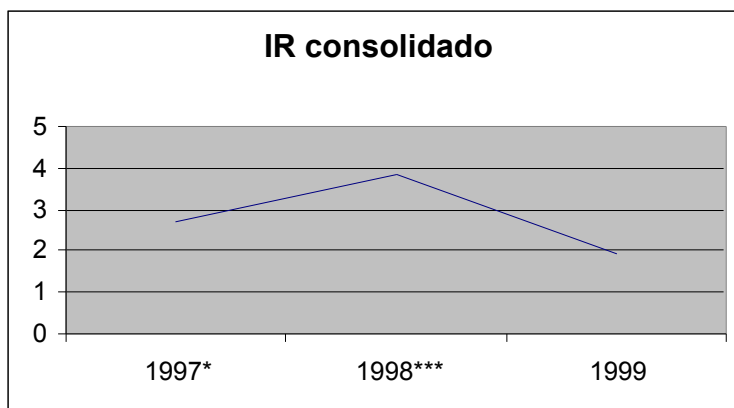
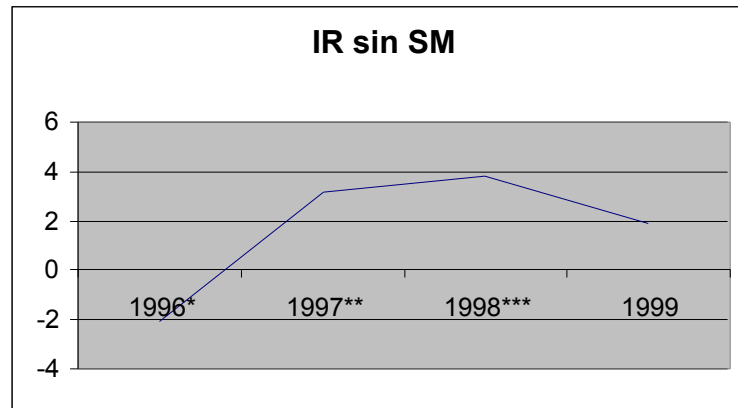


Gráfico III.20



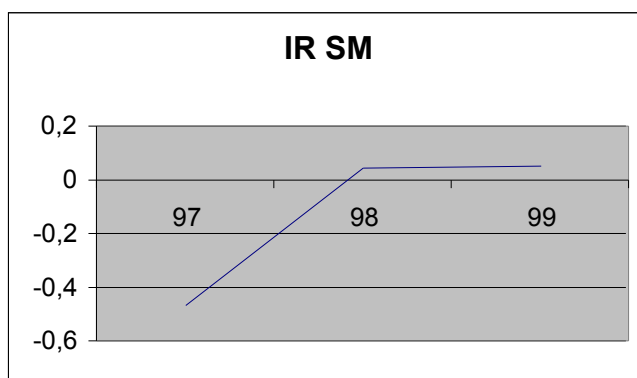
Al igual que con los gastos corrientes, en primer lugar nos vamos a centrar en la versión en que no están incluidas las SM, para ver la posibilidad de que exista el tipo de comportamiento que estamos analizando. Posteriormente, compararemos estos resultados con los de la versión consolidada.

La variable IR (recordemos que era la inversión bruta anual) tiene en común con los gastos corrientes que los mayores incrementos siguen produciéndose durante el año preelectoral, además es en este año cuando resultan ser más significativos. Sin embargo, parece que aquí se adelanta el periodo expansivo al año previo al preelectoral ya que es cuando se produce el segundo incremento en importancia, a diferencia de los gastos corrientes que ocurría en el año electoral. Esto parece lógico ya que una parte de esta inversión bruta necesitará más tiempo que los gastos corrientes para hacerse *visible* de cara a los ciudadanos¹²⁹. Por tanto, obtenemos una curva perfectamente coherente con un comportamiento de CPP; en el año postelectoral (1996) se ha producido una reducción en el gasto respecto al año electoral anterior (1995), en el siguiente año (1997) se produce un incremento importante pero inferior al del año preelectoral (1998), finalmente en el año electoral (1999) tenemos un incremento de magnitud más reducida (la mitad que en año anterior).

En cuanto a la variable FI (flujo de tesorería por operaciones de inversión), vemos que su comportamiento es parecido al de IR, el año preelectoral sigue siendo donde se da un mayor incremento y con el mayor nivel de significación, lo que implica que estos aumentos en la inversión no han sido financiados a partir de la venta de activos¹³⁰ sino que, probablemente, se haya recurrido al endeudamiento.

Pasando a la versión consolidada, perdemos el primer año del ciclo electoral, como ya habíamos comentado, a pesar de ello aún podemos comparar los años 1997, 1998 y 1999. Observamos que la variable IR muestra una curva casi idéntica a la anterior, a diferencia de lo que ocurría con los gastos corrientes, lo que hace pensar que las SM en este caso se comportan igual que el mismo ayuntamiento. No obstante, también es posible que no sea así y que, simplemente, la pauta que sigue la inversión en los ayuntamientos domine a la pauta seguida por ésta en las SM (porque las variaciones anuales sean cuantitativamente más importantes). Por ello, en este caso será necesario aislar la pauta seguida por las SM para ver si, efectivamente, también siguen un comportamiento de CPP. Si definimos de nuevo la variable IR, a partir del gasto exclusivamente de las SM, obtenemos unas diferencias de medias para los años 1997, 1998 y 1999 de $-0,467$, $0,044$ y $0,05$ respectivamente, con lo que nos quedaría el siguiente gráfico.

Gráfico III.21



¹²⁹ Por ejemplo la construcción de nuevos parques públicos.

¹³⁰ Por ejemplo terrenos.

Como podemos observar, en este caso la pauta del gasto no parece seguir un comportamiento acorde con el CPP; vemos que la diferencia de medias para el año 1997 es negativa, lo que implica que se ha producido una reducción de la inversión respecto al año anterior (año postelectoral). Además, en el año electoral (año 1999) el incremento en la inversión incluso supera al año anterior.

Finalmente, a partir de la variable PE no hemos encontrado evidencias de un CPP. Como ya dijimos, esta variable debido a sus características resulta idónea para contrastar hipótesis referentes a los CPP. Sin embargo el hecho de que muchos ayuntamientos no den de baja, en su estructura económica, los activos que han sido entregados al uso general impide que podamos utilizarla con resultados satisfactorios.

5.4 CONCLUSIONES

En los apartados anteriores se ha pretendido analizar el papel que la descentralización de servicios, mediante la utilización de SM íntegramente participadas por la entidad local, puede tener en cuanto a la existencia de CPP. Para ello hemos partido del concepto de *información imperfecta* que, como hemos visto, es un factor clave que determina los incentivos para que los gobiernos realicen una distribución temporal estratégica de sus niveles de gasto en función de las citas electorales para así mejorar sus probabilidades de reelección. A partir de aquí, argumentamos que entre los diversos medios de que dispone un gobierno local para ofrecer servicios a sus ciudadanos¹³¹, adoptará un comportamiento estratégico preferentemente en aquellos a través de los cuales pueda dar una información más distorsionada del coste que tales servicios representa para los ciudadanos. En este sentido, las SM íntegramente participadas por la entidad local no resultan adecuadas para llevar a cabo tal comportamiento, debido a la mayor información que ofrecen a los usuarios.

¹³¹ Recordemos que estamos trabajando exclusivamente con la gestión directa la cual incluye los bienes y servicios ofrecidos por la propia entidad local, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles íntegramente participadas por ésta.

Para contrastar lo anterior, se ha procedido a verificar la posible existencia de un CPP para diferentes especificaciones de gastos. En una primera versión se ha realizado para los gastos del ayuntamiento y sus OA, evidenciando la existencia de tal ciclo; para los gastos corrientes la expansión se produce en los años preelectoral y electoral, con una mayor intensidad en el primero, especialmente a través de transferencias y subvenciones. Para los gastos de inversión la expansión parece desplazarse al año anterior al preelectoral, llegando a su máximo también en este último.

En una segunda versión se ha vuelto a repetir el contraste anterior incluyendo los gastos de las SM, con lo que hemos podido ver que la pauta temporal en el gasto resulta diferente, no siguiendo un comportamiento de tipo CPP. A partir de aquí podemos esperar que cuanto mayor sea la proporción de bienes y servicios que un ayuntamiento ofrezca a través de estos entes, menor será la presencia de CPP.

Queremos remarcar que la conclusión anterior no está basada en la figura jurídica adoptada para ofrecer los servicios, sino en la forma de financiación utilizada. El hecho de utilizar el principio del beneficio, en este caso precios públicos, implica una reducción en la información imperfecta que sufren los ciudadanos, resultando este hecho lo determinante para que pueda producirse una reducción en los comportamientos de CPP por parte de los gobiernos locales. Como hemos visto, las SM basan la financiación de su actividad en los precios públicos y esta es la causa de que podamos esperar que a mayor presencia de SM en la oferta global de servicios en un municipio, menor sea la importancia que pueda tener un comportamiento de CPP.

A partir de lo anterior consideramos que, para reducir el impacto de los CPP, debería potenciarse el recurso a las cargas directas sobre el usuario, en cualquiera de sus formas (tasas, precios públicos y contribuciones especiales), siempre que los servicios públicos sean divisibles y carezcan de componentes redistributivos relevantes. Incluso, en este último caso, podrían aplicarse diferentes cargas para un mismo servicio en función de los niveles económicos o sociales de los usuarios. A este respecto, el sector local, debido a sus características, se presta bastante bien a adoptar el principio del beneficio en la financiación de su actividad. Además, como ya señalamos en la introducción de

esta tesis, actualmente se está abordando una segunda descentralización desde las CCAA hasta los municipios, lo que traerá consigo nuevas competencias y servicios para estos últimos que, una vez se hayan implantado, ofrecerán excelentes oportunidades para aplicar esta forma de financiación.

Respecto a lo anterior, la descentralización de servicios mediante la figura de SM es un buen indicador de la utilización del principio del beneficio en la financiación de servicios públicos, lo que trae como consecuencia ganancias en eficacia y eficiencia. Eficacia entendida como un mayor acercamiento de la actuación de los gobiernos locales a las expectativas de los ciudadanos, derivada de una menor variación temporal en la actividad basada en criterios ajenos a los puramente económicos o sociales (se corrige el comportamiento de la oferta, en este caso el gobierno). La alusión a la eficiencia sigue el sentido apuntado por Bierhanzl y Downing de que se reducirá la demanda de bienes y servicios y, por lo tanto, el gasto (se corrige el comportamiento de la demanda de los ciudadanos).

BIBLIOGRAFÍA

Aghion, P. y Bolton (1990); "Government domestic debt and the risk of default: a political-economic model of a strategic role of debt", en R. Dornbush y M. Draghi (eds), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge University Press.

Alesina, A. (1987); "Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game". *Quarterly Journal of Economics*, 102: 651-678.

----- (1988); "Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters". *American Economic Review*, septiembre: 796-806.

Alesina, A., cohen, G. y Roubini, N. (1993); "Electoral business cycle in industrial democracies". *European Journal of Political Economy*, vol. 9, nº 1: 1-23.

Alesina, A. y Perotti, R. (1996); "La economía política de los déficit presupuestarios". *Papeles de Economía Española*, 68: 237-254.

Alesina, A. y Tabellini, G. (1990); "A positive theory of fiscal deficits and government debt". *Review of Economic Studies*, 57: 403-414.

Amor, E.M. (1985); "El ciclo político de los negocios y su referencia al caso español". *Boletín Económico del ICE* 2015: 4259-4268.

Amor, E.M. (1987); "Modelos político-económicos en España". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2: 189-213.

Amor, E.M. (1990); "Un modelo político económico de interacción a largo plazo: El caso de las infraestructuras". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4: 85-112.

Ashworth, J. (1995); "The empirical relationship between budgetary deficits and government expenditure growth: An examination using cointegration". *Public Finance*, 50: 1-18.

Baber, W. y Sen, P. (1986); "The political process and the use of debt financing by state governments". *Public Choice*, 48: 201-215.

Baleiras, R.N. (1997); "Electoral defeats and local political expenditure cycles". *Economics Letters*, 56: 201-207.

Baleiras, R.N. y Santos, V. (2000); "Behavioral and institutional determinants of political business cycles". *Public Choice*, 104: 121-147.

Barro, R.J. (1974); "Are government bonds net wealth?". *Journal of Political Economy*, 82: 1095-1117 (versión castellana en Otero, ed., 1982, pág. 669-699).

----- (1979); "On the determination of the public debt". *Journal of Political Economy* 87: 940-971.

Bhattacharyya, D. y Wassmer, R. (1995); "Fiscal dynamics of local elected officials". *Public Choice*, 83: 221-249.

- Bierhanzl, E. y Downing, P. (1998); “User charges and bureaucratic inefficiency”: *Atlantic Economic Journal*, vol. 26, nº 2: 175-189.
- Blais, A. y Nadeau, R. (1992); “The electoral budget cycle”. *Public Choice*, 74:389-403.
- Bosch, N. Y Suárez, J. (1994); *Hacienda local y elección pública: El caso de los municipios españoles*. Fundación BBV. Bilbao.
- Bradford, G. (1998); “Endogenous elections, electoral budget cycles and Canadian provincial governments”. *Public Choice*, 97: 35-48.
- Carlsen, F. (1997); “Opinion polls and political business cycles: Theory and evidence for the United States”. *Public Choice*, 92: 387-406.
- Cavaco, A. (1986); *Public finance and public debt*, Proceedings of the 40th Congress of the International Institute of Public Finance, Wayne State University Press, Detroit, Michigan, pag. 69-80.
- Corona, J.F. (1987); “La ilusión de la deuda pública”. *Papeles de Economía Española* 33: 349-350.
- Crain y Tollison (1993); “Time inconsistency and fiscal policy: Empirical analysis of U.S. States, 1969-89”. *Journal of Public Economics* 51: 153-159.
- Cukierman, A. y Meltzer, H.A. (1986); “A positive theory of discretionary policy, the cost of a democratic government and the benefits of a constitution”. *Economic Inquiry*, 3: 367-388.
- Dalamagas, B. (1994); “The tax versus debt controversy in a multivariate cointegrating system”. *Applied Economics*, 26: 1197-1206.
- Diamond, J. (1989); “A note on the public choice approach to the growth in public expenditures”. *Public Finance Quarterly*, 17: 373-381.
- Díaz de Sarralde, S. (1998); “La manipulación electoralista del presupuesto: un ensayo empírico”. *Studia Carande*, 3.
- (2000); *El ciclo político presupuestario en las CC.AA. españolas (1984-1994)*. Ponencia presentada en el VII Encuentro de Economía Pública, en Zaragoza febrero 2000.
- Dickson, V. y Yu, W. (2000); “Revenue structures, the perceived price of government output and public expenditures”. *Public Finance Review*, vol.28, nº 1: 48-65.
- Franzese, R.(1998); “The positive political economy of public debt: An empirical examination of the OECD postwar experience. Mimeo, The University of Michigan.
- Frey, B. (1978); “Politico-economic models and cycles”. *Journal of Public Economics*, 9: 203-220.

Frey, B. y Schneider, F. (1978); "An empirical study of politico-economic interaction in the United States". *The Review of Economics and Statistics*, 2: 174-183.

Goetz, C. (1977); "Fiscal illusion in the state and local finance", en T.E. Borcherding, *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham N.C. Duke University Press. (Versión castellana en Hacienda Pública Española 1988, nº 113).

Golden, D. y Poterba, J. (1980); "The price of popularity: The political business cycle reexamined". *American Journal of Political Science*, 24: 696-714.

Gómez, M. (2000): *El renacimiento del INI. Situación y perspectivas del sector público autonómico y local*. Círculo de Empresarios.

Grilli, V., Masciandaro, D. y Tabellini, G. (1991); "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial democracies". *Economic Policy*, 13: 341-392.

Hibbs, D. (1977); "Political parties and macroeconomic policy". *The American Political Science Review*, 71: 1467-1487.

---- (1987); *The american political economy*. Cambridge, MA. Harvard University Press.

Ito, T. (1990); "The timing of elections and political business cycles in Japan". *Journal of Asian Economics*, 1: 135-146.

Lambertini, L. (1996); "Are budget deficits used strategically?". Mimeo, University of California.

Levy, D. y Feigenbaum, S. (1987); "Death, Democracy and Debt", en J.M. Buchanan, Rowley, C.K., y Tollison, R.D. (eds), *Deficits*, Basil Blackwell.

Lindbeck, A. (1976); "Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians". *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo: 1-19.

Lucas, R. y Stokey, N. (1983); "Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital". *Journal of Monetary Economics*, 12: 55-94.

MacRae, C.D. (1977); "A political model of the business cycle". *Journal of Political Economy*, 85: 239-264.

Mancha, T. (1993); *Economía y votos en España: Una aproximación al estudio de la interdependencia político-económica en España*, Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

Milesi-Ferreti, G.M. (1995); "Do good or do well? Public debt management in a two-party economy". *Economics and Politics*, vol.7, marzo.

Milesi-Ferreti, G.M. y Spolaore, E. (1994); "How cyclical can an incumbent be? Strategic policy in a model of government spending". *Journal of Public Economics*, vol. 55: 121-140.

Monasterio, C. (2000); "La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo". *Papeles de Economía Española*, 83: 25-36.

Niskanen, W. (1978); "Deficits, government spending and inflation: What is the evidence?". *Journal of Monetary Economics*, 4: 591-602.

Nordhaus, W. (1975); "The political business cycle". *Review of Economic Studies*, 42: 169-190.

Persson, T. y Tabellini, G. (1990); *Macroeconomic policy, credibility and politics*. New York, NY: Harwood Academic Publishers.

---- (1995); *Monetary and fiscal policy*. Volume 2: Politics. Massachusetts Institute of Technology.

Persson, T. y Svensson, L. (1989); "Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time inconsistent preferences". *Quarterly Journal of Economics*, 104: 325-346.

Pettersson, P. (2001); "An empirical investigation of the strategic use of debt". *Journal of Political Economy* nº3, Vol.109: 570-583.

Pommerehne, W. y Schneider, F. (1978); "Fiscal illusion, political institutions and local public spending". *Kyklos*, 31: 409-423. (Versión castellana en *Hacienda Pública Española* 1988, nº 113).

Price, S. (1997); "Political business cycles and macroeconomic credibility: A survey". *Public Choice*, 92: 407-427.

Puviani, A. (1972); *Teoría de la ilusión financiera*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid (Versión original italiana de 1903).

Rogoff, K. (1990); "Equilibrium political budget cycles". *The American Economic Review*, 80: 21-36.

Rogoff, K. y Sibert, A. (1988); "Elections and macroeconomic policy cycles". *Review of Economics Studies*, 55: 1-16.

Rosemberg, J. (1992); "Rationality and the political business cycle: The case of local government". *Public Choice*, 73: 71-81.

Sanjiao, F.J. (1998); *Interrelación entre ciclos políticos y económicos. Una aplicación a la democracia española 1977-1997*, Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.

Schultz, K.A. (1995); "The politics of the business cycle". *British Journal of Political Science*, 25: 79-99.

Sindicatura de Comptes de Catalunya (1995-1999). Compte general de les corporacions locals. Barcelona.

Suárez, J. (2000); “La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales”. *Papeles de Economía Española*, 83: 208-231.

Tufte, E. (1978); *Political control of the economy*. Princenton, N.J., Princeton University Press.

Valiño, A. (1998): *El endeudamiento de la hacienda local. Causas, características y soluciones*. Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

Vela Bargues, J.M. (1995); “Información contable y gestión financiera en la Administración Local española”. *Análisis Local*, 1, junio-julio.

Wagner, R.E. (1987); “Liability Rules, Fiscal Institutions and the Debt”, en J.M. Buchanan, Rowley, C.K., y Tollison, R.D. (eds), *Deficits*, Basil Blackwel.

ANEXO III.1 METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DE LAS VARIABLES

Debido a que las pautas de comportamiento no tienen por qué ser las mismas para gastos de distinta naturaleza, se ha optado por trabajar de forma separada con los gastos corrientes y con los gastos de inversión. Dado que la forma de construir estas variables es distinta, pasamos a exponerlas siguiendo esta misma división, teniendo en cuenta que para cada variable haremos dos versiones; en una tendremos en cuenta al ayuntamiento, organismos autónomos y sociedades mercantiles y, en la otra, solamente a los dos primeros.

1. GASTOS CORRIENTES

Para este tipo de gastos utilizamos datos de tipo contable, concretamente los gastos corrientes a partir de la cuenta de pérdidas y ganancias. Hemos procedido a definir diversas alternativas de este tipo de variable sin incluir en ninguna de ellas los gastos financieros, con lo que pretendemos aislar estos gastos del efecto de ejercicios anteriores. También hemos omitido en todas ellas los gastos que no implican flujos monetarios, como son las amortizaciones económicas y las provisiones. Finalmente, tampoco se han incluido las transferencias de capital, ya que su destino final es para inversiones. Por otro lado, a diferencia de las variables en forma consolidada que definimos en la segunda parte de la tesis, no haremos aquí ningún ajuste de consolidación ya que el Test T que realizamos sólo tiene en cuenta las diferencias entre variables con lo que al no hacer el ajuste para ninguno de los años queda más o menos compensado el efecto de las transferencias internas. Además, no resultaría correcto realizar ningún tipo de ajuste cuando en ninguna de las variables se incluyen todas las partidas de gastos. Estas variables son las siguientes:

CTE1 = Hemos tomado los gastos corrientes, con las salvedades anteriores, del ayuntamiento, organismos autónomos y sociedades mercantiles.

CTE2 = Igual a la variable anterior pero sin incluir los gastos de personal.

CTE3 = Igual a CTE1 pero sin incluir las subvenciones a la explotación ni las transferencias corrientes.

2. GASTOS DE CAPITAL

Utilizamos datos presupuestarios y de balance. Para elaborar las variables representativas de gastos de capital nos encontramos con el problema de que, para las sociedades mercantiles, no disponemos de información suficiente para hacerlo. Esto implica que sea necesario hacer algunos supuestos para poder construir estas variables de forma aproximada. Para el caso de los ayuntamientos y organismos autónomos, al existir estados presupuestarios, no será necesario hacer ningún supuesto ya que disponemos de información desglosada a un mayor nivel de detalle.

PE = Patrimonio entregado al uso general. Tomamos datos de balance, concretamente el subgrupo 109 del pasivo. Se incluye al ayuntamiento y sus organismos autónomos.

IR = mide la inversión bruta realizada cada año. Para el ayuntamiento y los organismos autónomos utilizamos datos presupuestarios, concretamente el capítulo 6 del presupuesto de gastos liquidados. Para las sociedades mercantiles realizamos la siguiente aproximación: tomamos el inmovilizado material del año t y le restamos el inmovilizado material del año $t-1$ al cual previamente le hemos descontado el inmovilizado material vendido durante el año t . Si resulta un valor negativo (implicaría que se ha vendido inmovilizado) le damos un valor igual a cero. Repetimos el proceso para el inmovilizado inmaterial y sumamos las dos cantidades.

¿Cómo hemos calculado el inmovilizado vendido durante el año t ? Para ello se ha tenido que hacer el supuesto de que el inmovilizado vendido ya había llegado al final de su vida útil, es decir estaba totalmente amortizado. Con ello, el precio de coste del inmovilizado vendido será igual a la amortización acumulada (AA en adelante) que ha salido de la contabilidad durante este año, resultando así esta la cifra a utilizar.

Para calcular esta cifra, tomamos la diferencia entre la AA teórica y la real en el año t , siendo la AA teórica del año t la suma de la AA real del año $t-1$ más la dotación a la

amortización realizada en el año t ¹³². Teniendo en cuenta que en la formulación de esta variable trabajamos separadamente con el inmovilizado material y el inmaterial, a la hora de calcular la AA que sale de la contabilidad lo hemos de hacer también de forma separada¹³³; para el inmovilizado material, la AA que sale en el año t será la cifra que hemos calculado multiplicada por la proporción que tenía este inmovilizado en el año $t-1$ respecto a la suma del inmovilizado material e inmaterial. Lo mismo para el inmovilizado inmaterial.

Para terminar con esta variable, es necesario señalar que con la aproximación que hemos realizado no podemos controlar el inmovilizado vendido cuando éste tenga que ver con terrenos, ya que éstos no se amortizan. Podemos pensar que este problema tiene una dimensión reducida ya que, en general, las sociedades mercantiles no suelen realizar este tipo de operaciones, a no ser que la actividad de la empresa esté relacionada con la gestión de suelo municipal.

FI = Flujo de tesorería por operaciones de inversión. Para el ayuntamiento y los organismos autónomos utilizamos datos presupuestarios, concretamente el capítulo 6 del presupuesto de gastos menos el capítulo 6 del presupuesto de ingresos. Para las sociedades mercantiles realizamos la siguiente aproximación: tomamos el inmovilizado no financiero del año t y le restamos el inmovilizado no financiero del año $t-1$, a la cantidad resultante le sumamos la amortización acumulada que ha salido de la contabilidad durante el año t ¹³⁴ y, finalmente, le restamos el resultado extraordinario (si hay beneficios se restan y si hay pérdidas se suman). Con este procedimiento también es necesario hacer un supuesto, y es que el resultado extraordinario proviene en su totalidad de operaciones con inmovilizado¹³⁵.

¹³² Ya que la dotación a la amortización (solamente está disponible de forma agregada) también incluye las dotaciones para los gastos de establecimiento, previamente han sido eliminadas. Siendo estos gastos amortizados mediante el método directo, podemos identificar la cantidad amortizada en el año t como la diferencia entre los gastos de establecimiento del año $t-1$ y los del año t .

¹³³ En el balance de situación sólo disponemos de la AA en forma agregada, es decir conjuntamente para el inmovilizado material y el inmaterial.

¹³⁴ Calculada como en la variable anterior, pero esta vez de forma agregada para todo el inmovilizado no financiero.

¹³⁵ No obstante, los ingresos extraordinarios han sido ajustados restándoles, cuando se dé el caso, las subvenciones de capital traspasadas al resultado del ejercicio.

CONCLUSIONES

El objetivo primordial de esta tesis ha sido poner de manifiesto algunos de los problemas que adolece el sector público local, surgidos de una toma de decisiones no siempre basada en criterios puramente económicos o sociales. En el desarrollo de la misma es posible localizar tres investigaciones, más o menos independientes, si nos atenemos a los diferentes objetivos planteados en cada una de ellas. La primera tiene que ver con el análisis de los factores explicativos del endeudamiento y de su estructura, prestando especial atención al efecto que pueden tener las restricciones que la ley impone sobre el mismo. La segunda investigación parte de las teorías de los Ciclos Políticos Económicos, centrándose en su vertiente presupuestaria y analizando el papel que el endeudamiento desempeña dentro de los mismos. Finalmente, la tercera investigación parte de la misma teoría, pero en este caso el análisis recae sobre el papel que la descentralización de servicios puede tener en el planteamiento de esta teoría.

A continuación hacemos una síntesis del camino seguido en cada una de las investigaciones señaladas, recogiendo los principales resultados obtenidos y las conclusiones que de éstos se derivan.

ANÁLISIS DEL ENDEUDAMIENTO Y EFECTOS DE SU CONTROL EN LAS CORPORACIONES LOCALES

En esta primera investigación se han analizado los factores que explican los niveles de endeudamiento acumulado y su estructura en las corporaciones locales, prestando especial atención al efecto que pueden tener las restricciones que la ley impone sobre este endeudamiento.

Se ha comenzado haciendo un análisis de la literatura que trata el tema del control del endeudamiento. En primer lugar, se ha recurrido a la experiencia comparada dirigiendo nuestro análisis hacia el ámbito de los Estados Unidos donde hemos encontrado que la evidencia empírica sobre el tema de las limitaciones al endeudamiento no es concluyente, constatando que no existe un esquema teórico claro alrededor del cual se

hayan podido estructurar los diferentes trabajos de investigación realizados hasta el momento. Sin embargo, queda reforzada la hipótesis de que por parte de los gobiernos existe una tendencia hacia el uso de instrumentos que reducen el control a que están sometidos desde instancias superiores, como son la creación de entes fuera del presupuesto y el sesgo hacia la utilización de determinados pasivos financieros que no quedan incluidos dentro de los límites.

Por otro lado, en el ámbito español se puede observar una carencia en cuanto a investigaciones empíricas, que se acrecienta para el caso particular de las haciendas locales. No obstante, sí encontramos trabajos teóricos que nos ayudan a definir la problemática existente en nuestro sector público local.

En cuanto a literatura tratando de modelizar los factores que explican el endeudamiento en el ámbito local, resulta prácticamente inexistente en nuestro país, pues ésta se ha dirigido especialmente a las Comunidades Autónomas.

Junto a la literatura anterior, se ha analizado la normativa legal sobre las haciendas locales en nuestro país, lo que nos ha permitido definir las hipótesis de trabajo. Debido al ámbito temporal en que se desarrolla la parte empírica de esta investigación, nos hemos basado en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales y en algunas de las modificaciones en la misma que se llevaron a cabo con la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Así pues, se definieron las siguientes hipótesis de trabajo:

H₁: Niveles altos de descentralización de servicios, en forma de sociedad mercantil, afectarán positivamente al nivel de endeudamiento a medio y largo plazo consolidado.

H₂: Las operaciones de tesorería se están utilizando con fines diferentes al de cubrir desfases transitorios de tesorería.

Respecto a la primera hipótesis, recordemos que la figura de la sociedad mercantil se está utilizando cada vez más para llevar a término nuevos proyectos de inversión por parte de los gobiernos locales, para lo cual se alude a cuestiones de flexibilidad, eficacia y eficiencia. Aunque, como ya hemos visto, en la literatura se encuentran opiniones dispares como Valdés (1995:73) que señalaba lo siguiente: “...*Indudablemente la prestación de servicios de forma directa por la propia corporación o por un organismo autónomo queda sometida, en todos los aspectos de gestión, al conjunto de la normativa administrativa y presupuestaria que pesa sobre las corporaciones locales, mientras que la gestión mediante sociedad mercantil permite en diversos aspectos una mayor agilidad en la toma de decisiones para la consecución de los fines propuestos*”, o Iturriaga (1997) que expresaba sus dudas respecto al verdadero motivo que ha llevado a crear estos entes. Es posible que el principal motivo para crear estos entes tenga que ver con las cuestiones mencionadas de flexibilidad, eficacia y eficiencia, pero una vez creados podrían utilizarse como una válvula de escape a la presión de los límites en el caso de que estos entes estén sujetos a un menor control que la propia entidad local. Esto último es lo que se ha contrastado a partir de esta primera hipótesis.

En cuanto a la segunda de las hipótesis, hemos visto que existe una mayor facilidad para concertar este tipo de operaciones que, en principio, sólo pueden utilizarse para cubrir desfases transitorios de tesorería, por lo se procede a contrastar si los ayuntamientos se han saltado la normativa y han utilizado este instrumento para financiar gastos.

Una síntesis de los resultados obtenidos y las conclusiones que de ellos se desprenden se muestra en los siguientes subapartados.

Factores explicativos del endeudamiento

Se ha utilizado el análisis de regresión múltiple para el contraste empírico, cuyos resultados ponen de manifiesto que son los ayuntamientos más descentralizados, utilizando para ello la figura de sociedad mercantil, los que tienen mayores niveles de deuda consolidada por habitante. En cambio, la descentralización mediante organismos autónomos no parece tener ningún efecto sobre el endeudamiento consolidado. Lo

anterior viene explicado, en parte, por la definición de las restricciones legales sobre el endeudamiento, ya que, como se ha visto, durante el periodo de análisis no quedaba restringido el endeudamiento realizado por las sociedades mercantiles a diferencia de ayuntamientos y organismos autónomos, lo que pudo tener como consecuencia que en los ayuntamientos con una mayor presencia de sociedades mercantiles se incrementasen los niveles de endeudamiento con mayor facilidad. Por otro lado, somos conscientes de que la figura de sociedad mercantil, debido sobre todo a su mayor flexibilidad para operar, suele ser un tipo de ente cada vez más utilizado para llevar a cabo nuevos proyectos de inversión, hecho este que también podría explicar parte de la relación que muestra la utilización de estas sociedades con los niveles de endeudamiento alcanzados.

Otros factores que muestran tener una influencia positiva sobre los niveles de deuda acumulada son la renta per cápita, el índice turístico del municipio y el número de habitantes. También, el nivel de bienes y servicios ofertado a los ciudadanos parece ser una variable que origina diferencias en los niveles de endeudamiento de los distintos ayuntamientos.

El ahorro bruto es otro de los factores que ha resultado explicativo, con signo negativo en este caso, pero solamente cuando incluimos a las operaciones de tesorería dentro del endeudamiento como variable a explicar, lo que podría interpretarse como que un determinante de estas operaciones podría ser la insuficiencia financiera de las entidades locales que se deriva de un escaso ahorro bruto generado, lo que, de ser cierto, estaría indicando que el fin de las mismas no sería el de cubrir desfases transitorios de tesorería (falta de liquidez), sino el de financiar gastos corrientes. Por otro lado, no encontramos que el ahorro bruto generado resulte una fuente de recursos que permita reducir las necesidades de endeudamiento a medio y largo plazo.

En general, se observa que tomando a las operaciones de tesorería dentro del endeudamiento como variable a explicar, la bondad alcanzada por el modelo resulta superior, denotando una mayor capacidad explicativa de las variables estudiadas, lo que refuerza la idea de que estas operaciones no se han aplicado únicamente a cubrir desfases transitorios de tesorería.

También queremos destacar la falta de significatividad en el modelo de una variable, en contra de lo que podíamos esperar a priori, como es el inmovilizado no financiero consolidado, lo que podría explicarse por la incorrecta valoración de estos activos por parte de las corporaciones locales, tal y como ya habíamos señalado.

Finalmente, recordar que se ha pretendido explicar una variable representativa de una magnitud fondo (de balance), como es el endeudamiento acumulado, a través de una serie de variables entre las que hemos incluido algunas representativas de magnitudes flujo (presupuestarias), como son el ahorro bruto (**AHB**) y la oferta de servicios (**OFSER**), lo que implica que estamos suponiendo que el comportamiento de estas últimas se mantiene más o menos estable en el tiempo.

Efectos de las restricciones al endeudamiento

Nos centramos ahora en dos de las cuestiones apuntadas en los resultados anteriores; el papel de las sociedades mercantiles como motor para generar más endeudamiento y el papel de las operaciones de tesorería como sustituto de endeudamiento a medio y largo plazo.

En cuanto a la primera cuestión, hemos procedido a analizar la relación existente entre la descentralización de servicios, mediante la figura de sociedad mercantil, y el nivel de endeudamiento a partir de las restricciones legales al mismo. En este sentido encontramos evidencia de que éstas han provocado que los ayuntamientos generen mayores niveles de deuda desde sus sociedades mercantiles dependientes, en el periodo en que no estaban incluidas dentro de los límites, reduciendo drásticamente la proporción que representa la deuda generada a través de estas sociedades respecto a la generada por la propia entidad local en los dos años siguientes a la inclusión de las primeras dentro de los límites. Para contrastar lo anterior hemos utilizado un contraste de Wilcoxon¹³⁶, que nos ha permitido comparar la variable analizada en dos periodos distintos, antes y después de la inclusión de las sociedades mercantiles dentro de los límites.

Respecto a la segunda cuestión, las restricciones también pueden provocar un sesgo hacia la utilización de pasivos financieros de mayor coste, como es desde empréstitos a préstamos bancarios por un lado, y desde préstamos a medio y largo plazo a operaciones de tesorería por otro. En este sentido, mediante el análisis de varianza¹³⁷ hemos constatado que la utilización de operaciones de tesorería se realiza con fines diferentes a los de cubrir desfases transitorios de tesorería ya que podemos deducir que parte de estas operaciones se han ido renovando continuamente a su vencimiento. De esa forma, acaban siendo equivalentes al endeudamiento a medio y largo plazo, pero sin sufrir algunas de las restricciones que afectaban a éste, como es la afectación a operaciones de inversión, el cómputo dentro de la carga financiera o la necesidad de que la deuda sea aprobada por el Pleno de la corporación previo informe de la Intervención.

A partir de los resultados obtenidos, y utilizando el concepto de costes relativos desarrollado por Marlow y Joulfaian (1989), elaboramos la siguiente proposición sobre los efectos de las restricciones legales al endeudamiento en los gobiernos locales:

Para financiar un nivel dado de actividad pública, la teoría económica sugiere que las corporaciones locales utilizarán las fuentes de financiación relativamente más baratas. La forma en que se diseñen las limitaciones sobre el endeudamiento afectará a los costes relativos de financiación, lo que podría provocar cambios tanto en la estructura organizativa (a largo plazo podría existir una tendencia hacia la descentralización de servicios si con ello se logra escapar a determinados controles) como en la financiera de la entidad (desviando el uso de unos pasivos financieros hacia otros o traspasando endeudamiento a los entes descentralizados).

¹³⁶ Se recurrió a un contraste no paramétrico ya que las variables no seguían una distribución normal.

¹³⁷ Se han dividido los ayuntamientos en dos grupos, en función de su nivel de operaciones de tesorería (niveles altos y bajos), y se ha contrastado si el comportamiento de las variables estudiadas era diferente en ambos grupos.

Recomendaciones

En cuanto a las distintas formas organizativas utilizadas para ofrecer bienes y servicios a los ciudadanos.

A partir de los resultados anteriores, pensamos que se hace necesario que, a la hora de diseñar las restricciones legales al endeudamiento, se ponga una especial atención a las diferentes formas organizativas que los ayuntamientos puedan adoptar para ofrecer servicios a sus ciudadanos, en el sentido de no dejar fuera de la normativa a una parte del sector público local ya que podría reducir la eficacia de tales restricciones. Esto es una condición necesaria pero no suficiente, por lo que se tendría que acompañar con una regulación de normas y procedimientos de consolidación contable aplicables a este segmento del sector público. Recordemos que en esta tesis se ha trabajado con sociedades mercantiles de capital íntegramente local, pero no olvidemos que existen otras figuras de gestión indirecta, ya comentadas, que también deberían tenerse en cuenta, como son las sociedades mixtas, o cualquier tipo de entidad sobre la que la entidad local tenga una cierta capacidad de decisión o control. En este sentido, ampliar el objeto de consolidación más allá de las sociedades íntegramente participadas por la entidad local complica extremadamente el panorama, ya que se deberían resolver algunas cuestiones sobre la delimitación del perímetro de consolidación y los métodos a emplear: ¿qué entidades se han de incluir dentro del perímetro de consolidación?, ¿se deben incluir las participaciones de control o de dominio, aún siendo minoritarias?, ¿hasta qué punto la consolidación de participaciones minoritarias se debería hacer mediante el sistema de puesta en equivalencia?, ¿qué participaciones minoritarias dejarían de tomarse en consideración?. Estas son algunas de las cuestiones que deberían resolverse, cuya solución debería de estar en función de los objetivos que se pretendan conseguir con las restricciones al endeudamiento.

En cuanto a los diversos instrumentos financieros que están disponibles para las entidades locales.

Creemos que hoy en día la atención debería dirigirse hacia los nuevos productos financieros como el *leasing*, *confirming* o *renting*, hasta ahora poco utilizados por el

sector público pero que irán adquiriendo un mayor protagonismo, debido al continuo endurecimiento que se ha ido produciendo en la normativa legal sobre endeudamiento, sobre todo después de la entrada en vigor, en noviembre de 2001, de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la cual, prácticamente, no deja opción de recurrir al endeudamiento como recurso financiero. Por ello cabría analizar cuál puede resultar el impacto, tanto en la situación financiera como en cuestiones de eficacia y eficiencia, de utilizar estas nuevas formas de financiación por las entidades locales y hasta qué punto y de qué forma deberían restringirse.

CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

Los dos trabajos empíricos que nos quedan por sintetizar parten de las teorías explicativas de los Ciclos Políticos Económicos y se desarrollan en su vertiente presupuestaria, lo que llamamos Ciclos Políticos Presupuestarios (CPP).

Cabe destacar que este tipo de literatura se ha dirigido especialmente hacia el nivel del gobierno central, siendo escasa la investigación a nivel subnacional, lo que se acentúa especialmente para el caso de las haciendas locales. En nuestro país apenas se han realizado trabajos de este tipo, posiblemente debido a la juventud de nuestra democracia. Sólo encontramos Amor (1985, 1987, 1990), Mancha (1993) y Sanjiao (1998) que se centran en el gobierno central, y Díaz de Sarralde (1998, 2000) sobre Comunidades Autónomas. En el ámbito local, los pocos trabajos existentes se han llevado a cabo fuera de nuestras fronteras.

A partir del análisis realizado sobre el sector público local español hemos concluido que las teorías de los CPP son perfectamente aplicables en este ámbito e, incluso, nos ofrece ciertas ventajas respecto a otros niveles de gobierno.

El siguiente paso ha sido analizar la teoría de la ilusión fiscal, ha partir de la cual hemos desarrollado nuestro argumento teórico para ambas investigaciones. Seguidamente sintetizamos estas investigaciones, mostrando sus principales resultados y las conclusiones que de éstos se han derivado.

Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios

En esta segunda investigación, a partir de un análisis desde la perspectiva de la teoría de la ilusión fiscal y el concepto de *información imperfecta*, se han construido las siguientes hipótesis:

H1: El recurso al endeudamiento por los gobiernos locales sigue una pauta cíclica de comportamiento en función de la cercanía del periodo electoral, de modo que este recurso resulta más utilizado en los años previos a las elecciones.

Además, presentamos una segunda hipótesis derivada de la anterior:

H2: Un comportamiento como el que predice la hipótesis anterior provocará, a medio y largo plazo, una reducción en la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales.

En cuanto a la primera hipótesis, recordemos que el recurso al endeudamiento, a partir de un enfoque de ilusión fiscal, provocaría que los ciudadanos subestimaran el valor descontado presente de los futuros pagos de impuestos que implica la financiación mediante deuda, subestimación que será tanto mayor cuanto más importante sea el grado de *información imperfecta* que les afecte, llegando incluso al desconocimiento total, por parte del ciudadano medio, de cuál está siendo el recurso al endeudamiento por el gobierno y de las implicaciones que éste tiene en las futuras cargas impositivas. Esto último suele ser lo más habitual debido a la escasa preparación técnica del ciudadano medio y, sobre todo, a su falta de incentivos para realizar una costosa búsqueda de información solamente para decidir su propio voto, ya que éste tiene un peso infinitesimal en el cómputo global.

Para la segunda hipótesis nos basamos en que este comportamiento estratégico de aumentar el recurso al endeudamiento cerca de las citas electorales no se ve compensado por reducciones de la misma intensidad durante el resto de años, lo que tiene como consecuencia un aumento en los niveles de endeudamiento acumulado en el medio y largo plazo.

Para realizar el contraste empírico utilizamos una Prueba T para muestras relacionadas, lo que nos permite analizar el comportamiento, de las variables estudiadas, para cada uno de los años del ciclo electoral. Sus resultados avalan las hipótesis planteadas en cuanto es en los años prelectorales cuando se da una mayor utilización de este tipo de recurso financiero, produciéndose en los dos años siguientes, electoral y postelectoral, el ajuste, es decir, una reducción del mismo para compensar la expansión anterior y así disponer de margen suficiente para realizar posteriormente nuevas expansiones cuando se aproxime un nuevo proceso electoral. Los incentivos de los gobiernos para tales prácticas son que los posibles beneficios tienen una repercusión inmediata, mientras que los costes pueden aplazarse a un momento posterior. Si resultan reelegidos, podrán adoptar las medidas necesarias para hacer frente a estos costes, y si pierden las elecciones los costes incidirán en el siguiente gobierno.

Por otro lado, podemos pensar que a medio y largo plazo los CPP conllevan un aumento de los niveles de endeudamiento acumulado, ya que los ajustes que se producen en los años electorales y postelectorales difícilmente compensarán las expansiones realizadas en los años preelectorales. Para contrastar lo anterior, hemos procedido a comprobar que son los ayuntamientos con un menor margen para endeudarse los que parecen mostrar un mayor incremento en la utilización de endeudamiento durante los años preelectorales, o lo que es lo mismo, los que realizan un comportamiento de tipo CPP más intenso. Por esto, los CPP se presentan como un factor explicativo más de los niveles de endeudamiento acumulado en las haciendas locales.

De forma complementaria, también hemos visto que la financiación de los gastos no financieros vía impuestos y tasas presenta un comportamiento inverso al de la financiación vía endeudamiento, es decir, es en los años preelectorales cuando presenta sus niveles más bajos.

A partir de estos resultados se refuerza el papel que la teoría de la ilusión fiscal tiene dentro de los CPP, ya que los gobiernos locales, para incrementar la probabilidad de ser reelegidos en las citas electorales, incrementan su nivel de gastos haciendo uso de instrumentos que pueden reducir el coste percibido por los ciudadanos/votantes

(endeudamiento), lo cual disminuye el protagonismo de los impuestos (que resultan más perceptibles) dentro de la financiación del gasto.

Descentralización de servicios y ciclos políticos presupuestarios

En esta última investigación hemos tomado en consideración los entes descentralizados para la gestión directa de servicios, lo que, como vimos, tiene un peso importante en el nivel local de gobierno. Debido a la inexistencia de literatura que trate explícitamente este tema, hemos tenido que recurrir a la búsqueda de argumentos teóricos, a partir de la literatura disponible, que puedan ser aplicados a nuestro análisis.

De esta forma, se ha considerado adecuado partir de los trabajos de Bierhanzl y Downing (1998) y de Pommenrehne y Schneider (1978), centrando nuevamente nuestra línea argumental en la teoría de la ilusión fiscal y en el concepto de *información imperfecta*.

Del análisis de los trabajos anteriores llegamos a la conclusión de que la *información imperfecta* es un factor clave que determina los incentivos para que los gobiernos realicen una distribución temporal estratégica de sus niveles de gasto en función de las citas electorales, para así mejorar sus probabilidades de reelección. A partir de aquí argumentamos que entre los diversos medios de que dispone un gobierno local para ofrecer servicios a sus ciudadanos¹³⁸, adoptará un comportamiento estratégico preferentemente en aquellos a través de los cuales pueda dar una información más distorsionada del coste que tales servicios representa para los ciudadanos. En este sentido, hemos visto que las sociedades mercantiles íntegramente participadas por la entidad local no resultan adecuadas para llevar a cabo tal comportamiento, debido a la mayor información que ofrecen a los usuarios. Por tanto, acabamos definiendo la siguiente hipótesis:

¹³⁸ Recordemos que estamos trabajando exclusivamente con la gestión directa, la cual incluye los bienes y servicios ofrecidos por la propia entidad local, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles íntegramente participadas por ésta.

H1: *Cuanto mayor es la proporción de bienes y servicios que un ayuntamiento ofrece a través de sociedades mercantiles, más reducida queda su capacidad para alterar estratégicamente su actividad ante las citas electorales.*

Para contrastar esta hipótesis utilizamos nuevamente una Prueba T para muestras relacionadas, procediendo a verificar la posible existencia de un CPP para diferentes especificaciones de gastos. En una primera versión se ha realizado para los gastos del ayuntamiento y sus organismos autónomos, evidenciando la existencia de tal ciclo; para los gastos corrientes la expansión se produce en los años preelectoral y electoral, con una mayor intensidad en el primero, especialmente a través de transferencias y subvenciones. Para los gastos de inversión la expansión parece iniciarse en el año anterior al preelectoral, llegando a su máximo nivel también en este último año.

En una segunda versión se ha vuelto a repetir el contraste incluyendo los gastos de las sociedades mercantiles, con lo que la pauta temporal en el gasto cambia, alejándose de un comportamiento de tipo CPP. A partir de aquí podemos esperar que cuanto mayor sea la proporción de bienes y servicios que un ayuntamiento ofrezca a través de estos entes, menor será la presencia de CPP.

Queremos remarcar que la conclusión anterior no está basada en la figura jurídica adoptada para ofrecer los bienes y servicios, sino en la forma de financiación utilizada. El hecho de utilizar el principio del beneficio, en este caso precios públicos, implica una reducción en la *información imperfecta* que sufren los ciudadanos y esto es lo que puede disminuir este comportamiento de CPP por parte de los gobiernos locales. Como hemos visto, las sociedades mercantiles basan la financiación de su actividad en los precios públicos. Esta es la causa de que podamos esperar que, a mayor presencia de estos entes en la oferta global de bienes y servicios en un municipio, menor sea la importancia que pueda tener un comportamiento de CPP.

Recomendaciones

Las recomendaciones que podemos hacer van en el sentido de cómo reducir la intensidad de este comportamiento consistente en alterar estratégicamente la pauta temporal del gasto y el peso de los diversos instrumentos financieros en la financiación del mismo.

Ya comentamos que algunas propuestas para mitigar estas fluctuaciones electoralistas han ido en el sentido de alargar los ciclos electorales¹³⁹, o de establecer la independencia de los responsables de la política económica respecto de los intereses políticos. En cuanto a la primera, la ampliación del plazo no elimina el problema, ya que como apunta MacRae (1977) sólo si el periodo electoral fuera infinito serían eliminadas estas desviaciones, pero nos alejaríamos de una situación democrática. Según Sanjiao (1998), la solución para minimizar sus efectos debería atender a los intereses del grupo social mediante reformas pactadas que recogiesen en las normas constitucionales mecanismos que de una parte garantizaran la soberanía del votante y por otra previniesen los comportamientos electoralistas del gobierno, estableciendo frenos a su actuación, por ejemplo mediante normas que limitasen las variaciones producidas en los ingresos y/o en los gastos públicos fijados en los presupuestos.

Nosotros pensamos que la incorporación de una normativa, en el sentido de la que acabamos de comentar, que previniese estos comportamientos electoralistas del gobierno y que no provocase distorsiones negativas en el sistema, resultaría bastante complicada de definir. En este sentido, queremos proponer un sencillo mecanismo que, probablemente, no sea la solución definitiva pero tampoco generaría ningún tipo de efecto pernicioso en el sistema. Lo que proponemos es que se obligue por ley a los ayuntamientos, al final de cada legislatura y con un tiempo prudencial antes de la celebración de las elecciones, a confeccionar y repartir entre sus ciudadanos una especie de memoria¹⁴⁰ que, además de recoger un resumen de los logros alcanzados por el equipo de gobierno actual, incorpore una serie de indicadores (previamente establecidos) para cada uno de los años de la legislatura y un análisis del efecto que su

¹³⁹ Por ejemplo Lindbeck (1976).

¹⁴⁰ En este sentido, son muchas las poblaciones que hoy en día distribuyen publicaciones entre sus vecinos con información relativa al municipio.

evolución pueda tener sobre los impuestos futuros, que, por supuesto, deberá ser redactado por una entidad independiente que podría ser una firma de auditoría. Un ejemplo de estos indicadores sería el endeudamiento por habitante o la proporción de los gastos realizados que ha sido financiada mediante endeudamiento.

Mediante lo anterior pensamos que podría combatirse, en cierta medida, el efecto producido por la ilusión fiscal, ya que se reduciría el problema de *información imperfecta* que afecta a los ciudadanos y, por lo tanto, se haría menos interesante para los representantes políticos seguir un comportamiento que diese lugar a la existencia de CPP. Dicho de otra forma, estaría en manos de los ciudadanos el castigar, mediante su voto, un comportamiento oportunista de sus representantes.

Otra forma de minimizar el impacto de los CPP, también encaminada a reducir el nivel de *información imperfecta*, sería potenciar el recurso a las cargas directas sobre el usuario, en cualquiera de sus formas (tasas, precios públicos y contribuciones especiales), siempre que los bienes y servicios públicos sean divisibles y carezcan de componentes redistributivos relevantes. Incluso, en este último caso, podrían aplicarse diferentes cargas para un mismo bien o servicio en función de los niveles económicos o sociales de los usuarios. A este respecto, el sector local, debido a sus características, se presta bastante bien a adoptar el principio del beneficio en la financiación de su actividad. Además, como ya señalamos en la introducción de esta tesis, actualmente se está abordando una segunda descentralización desde las CCAA hacia los municipios, lo que traerá consigo nuevas competencias y servicios para estos últimos que, una vez se hayan implantado, ofrecerán nuevas oportunidades para aplicar esta forma de financiación.

Respecto a lo anterior, la descentralización de servicios mediante la figura de sociedad mercantil es un buen indicador de la utilización del principio del beneficio en la financiación de bienes y servicios públicos, lo que trae como consecuencia ganancias en eficacia y en eficiencia. Eficacia entendida como un mayor acercamiento de la actuación de los gobiernos locales a las expectativas de los ciudadanos, derivada de una menor distribución temporal de la actividad basada en criterios ajenos a los puramente económicos o sociales (se corrige el comportamiento de la oferta, en este caso el

gobierno). La alusión a la eficiencia sigue el sentido apuntado por Bierhanzl y Downing de que se reducirá la demanda de bienes y servicios y, por lo tanto, el gasto (se corrige el comportamiento de la demanda de los ciudadanos).

Finalmente, en la medida en que se logren reducir los efectos del CPP, esto tendrá una repercusión positiva sobre los niveles de endeudamiento acumulado, con lo que otro de los objetivos que estaremos consiguiendo tiene que ver con el control del endeudamiento, sin necesidad de recurrir a la imposición de restricciones sobre el mismo.

COHERENCIA GLOBAL DE LOS RESULTADOS

Después de haber realizado las tres investigaciones empíricas de que consta la tesis, procedemos a verificar que no se hayan obtenido resultados contradictorios.

Observamos que, a primera vista, algunos resultados de la primera y de la tercera investigación podrían estar relacionados. Concretamente, en la primera investigación vimos que al incluirse el endeudamiento de las sociedades mercantiles dentro de las restricciones legales sobre el mismo, a partir del año 1997, se produjo una importante reducción en la proporción que representaba el endeudamiento de estas sociedades respecto al endeudamiento generado por el propio ayuntamiento. Por otro lado, en la tercera investigación se vió que los ayuntamientos y sus organismos autónomos seguían un comportamiento de CPP durante el periodo 1996-1999, en cambio las sociedades mercantiles no.

¿Podemos pensar que el hecho de que las sociedades mercantiles no siguiesen este comportamiento de CPP, durante el periodo 1996-1999, se debió al efecto producido por el cambio en la normativa legal sobre endeudamiento (que incluyó a estas sociedades dentro de los límites)? o, por el contrario ¿la reducción en la proporción que representaba el endeudamiento de estas sociedades respecto al endeudamiento generado por el propio ayuntamiento se debió solamente a un comportamiento de CPP por parte de este último?

En cuanto a la primera pregunta, en el año 1997 se produjo una reducción respecto al año anterior en el gasto per cápita de las sociedades mercantiles¹⁴¹, lo cual es coherente con el cambio en la normativa legal, sin embargo en el año 1999 (año electoral) se produjo un mayor incremento en el gasto de estas sociedades que durante el año 1998 (año preelectoral). Esto último ya no tiene ninguna relación con el cambio en la normativa legal y, además, muestra un comportamiento diferente al de CPP, por tanto la respuesta sería que no.

¹⁴¹ Lo podemos observar en los resultados de la tercera investigación.

Respecto a la segunda pregunta, posiblemente parte de la reducción de esta proporción se debió a un comportamiento de CPP por parte del ayuntamiento (hemos visto que cerca de las elecciones éste incrementaba la utilización de endeudamiento), pero no toda, ya que su magnitud es demasiado importante como para pensar que se debe en su totalidad al CPP¹⁴². Ya vimos que la proporción se redujo desde el 24 por 100 (promedio de los años 1995 y 1996) hasta el 13,5 por 100 (promedio de los años 1997 y 1998), para lo cual, si suponemos que la deuda de las sociedades mercantiles no varía, la deuda del ayuntamiento debería incrementarse en un 78 por 100¹⁴³.

¹⁴² En la revisión de este tipo de literatura se encuentra que, en los casos en que la evidencia ha sido favorable a la existencia de tales ciclos, las variaciones temporales en las diferentes variables suelen ser de una intensidad moderada. Por ejemplo Alesina, Cohen y Roubini (1993).

¹⁴³ Si consideramos el supuesto restringido de que los ayuntamientos habían consolidado la cantidad máxima permitida de sus operaciones de tesorería, el incremento para la deuda del ayuntamiento debería de ser de un 47 por 100.

EXTENSIONES

Concluida esta tesis, observamos la posibilidad de realizar interesantes extensiones. Una de ellas sería centrarse en los últimos cambios surgidos en la normativa legal que regula el endeudamiento, concretamente la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, analizando las implicaciones que esta nueva normativa va a tener en la gestión y en la capacidad de prestar servicios en el caso de las entidades locales.

Otra posible extensión está en la línea de alguna de las conclusiones que se han señalado en nuestra primera investigación, me refiero al problema de la consolidación. Sería interesante proponer unas normas de consolidación contable aplicables al sector público y, en particular adaptadas al ámbito local, que resuelva los problemas, si no todos, al menos parte de ellos, algunos ya se han señalado anteriormente: definir un perímetro de consolidación y proponer un método o sistema de consolidación de cuentas a aplicar a las distintas sociedades participadas por la entidad local atendiendo a su grado de participación.

También sería interesante estudiar la variedad de fórmulas de financiación, que están proliferando en los últimos tiempos, destinadas a posponer el impacto presupuestario de las deudas, y a partir de aquí ver cómo pueden conectarse con la regulación del endeudamiento.

En cuanto al contraste empírico que hemos realizado sobre los factores determinantes de los niveles de endeudamiento y su estructura, ya comentamos que, para explicar el endeudamiento acumulado (que es una variable representativa de una magnitud fondo), se han utilizado algunas variables representativas de magnitudes flujo (presupuestarias), lo que implica que estamos suponiendo que el comportamiento de estas últimas se mantiene más o menos estable en el tiempo. Si no queremos depender de este supuesto, una forma alternativa de realizar el contraste sería a través de emplear una metodología de datos panel para un mayor periodo de tiempo.

En cuanto a los Ciclos Políticos Presupuestarios, una extensión del trabajo realizado en esta tesis sería constatar no sólo su presencia sino su importancia cuantitativa. Además, sería interesante incluir en el análisis algunos de los factores que la literatura sobre el tema señala como importantes, por ejemplo la probabilidad de reelección del gobierno o su ideología política. Siguiendo con lo anterior, los incentivos políticos al manejo interesado de las variables presupuestarias aparecen entrelazados con todo un conjunto de factores determinantes de la actividad pública, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, siendo las cifras de gasto e ingreso el resultado final de un proceso en el que intervienen muchas variables.