

Análisis financiero-presupuestario en la provisión pública local, un caso práctico: Cercedo y Cotobade

Manuel Octavio Del Campo Villares

UNIVERSIDAD DE A CORUÑA, A CORUÑA, ESPAÑA
moctadcv@udc.es

Francisco Jesús Ferreiro-Seoane

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA, SANTIAGO DE COMPOSTELA, ESPAÑA
franciscojesus.ferreiro@usc.es

Marta Camino-Santos

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA, SANTIAGO DE COMPOSTELA, ESPAÑA
martacamino@equipoquorum.com

Resumen: La Administración Local, al ser la más próxima al ciudadano, es la que mejor conoce sus necesidades por lo que su eficiencia al prestar servicios básicos colectivos es alta. Sin embargo, para garantizar una óptima provisión de esos servicios requiere de una suficiencia financiera. Por ello, el estudio del estado financiero de nuestras Corporaciones Locales es prioritario, tarea donde además de las cuestiones financieras inciden otros múltiples aspectos. Este trabajo aborda la cuestión financiera a partir de los estados contables y ratios financieros aplicados a las entidades locales, midiendo así la capacidad evaluadora de estos indicadores financieros en relación a la situación económico-financiera de las entidades locales. El estudio, se basa en un análisis comparado acerca de la centralidad y dispersión de esos instrumentos, siendo las referencias utilizadas tanto las establecidas a partir de reglas empíricas como en los valores alcanzados por los indicadores de otras Corporaciones Locales de similar tamaño a nivel provincial y autonómico. Concluyendo con la proyección de los ratios del municipio investigado sobre las distintas referencias espaciales disponibles, obteniendo así una información relevante de la dirección a seguir para garantizar la provisión local.

Palabras clave: Administración Local, Financiación, Presupuesto, Provisión pública, Ratios financieros.

Summary: *The Local Administration, being the one closest to the citizen, is the one who best knows their needs, so that their efficiency in providing basic collective services is high. However, to ensure optimal provision of these services, it requires financial sufficiency. Therefore, the study of the financial status of our Local Corporations is a priority, a task in addition to the financial issues have many other aspects. This paper addresses the financial question based on the financial statements and financial ratios applied to local entities, thus measuring the evaluation capacity of these financial indicators in relation to the economic and financial situation of local entities. The study is based on a comparative analysis about the centrality and dispersion of these instruments, and the references used are both those*

established from empirical rules and the values reached by the indicators of other Local Corporations of similar size at the provincial level and autonomous. Concluding with the projection of the ratios of the municipality investigated on the different spatial references available, obtaining thus a relevant information of the direction to follow to guarantee the local provision.

Keywords: *Local administration, Financing, Budget, Public provision, Financial ratios.*

1. Introducción

Garantizar la óptima provisión de los servicios locales junto a su sostenibilidad financiera es el mayor reto de nuestra Administración Local (AL en adelante). En atención a ese doble objetivo este trabajo es parte de un estudio, donde el conocimiento y la caracterización del espacio analizado son el punto de partida a la hora de decidir qué nivel administrativo es el óptimo, para alcanzar una eficiente provisión de los servicios públicos locales (SPL en adelante). En esta línea, la mayoría de trabajos acerca del estado financiero de la AL inciden en la necesidad de abordar junto a la cuestión financiera otras como: la demografía, dinámica espacial, organización o socioeconomía.

Si bien, es acerca de la cuestión propiamente financiera a la que se dirige este trabajo, *el estudio de la gestión financiera como medida de la idoneidad del nivel administrativo que debe provisionar los SPL*. Al respecto, lo primero es decir que, el estudio de los estados financieros en el ámbito público en general adolece de criterios consolidados por la práctica financiera y que la sistematización de la información pública contable es reciente. Pese a ello, el ámbito local cuenta con una serie de indicadores estandarizados con capacidad para medir su situación financiera. Por ello, el trabajo se centra en el estudio de los ratios financieros habituales a la hora de medir la salud financiera de una AL, el cual será aplicado sobre un caso real en Galicia.

Es, por tanto, el campo de la contabilidad pública y el control presupuestario donde se sitúa este trabajo, dirigido a facilitar una información útil a quién tengan la responsabilidad en la toma de decisión en materia de provisión local. Decir que, contar con una información contable creciente, disponer de los estados presupuestarios y conocer su estructura financiera hizo del análisis financiero un campo de interés a la hora de mejorar la rentabilidad, liquidez y solvencia de las entidades públicas.

Así pues, la propuesta presentada se dirige a mostrar la capacidad evaluadora e informativa de los indicadores financieros al analizar la salud financiera de una AL. Para ello, el estudio se basa en la aplicación de los indicadores más comunes obtenidos de los principales documentos contables elaborados por cada gobierno local, facilitando la decisión acerca de dónde y quien debe provisionar los SPL. Y por ello,

el trabajo concluye con la aplicación del estudio a un caso real, el referido a la fusión iniciada por la Xunta de Galicia en 2016 de los municipios de Cerdedo y Cotobade en la provincia de Pontevedra, con una población de 1.828 y 4.332 hab. respectivamente en 2016.

Al objeto, el trabajo se ordena en cuatro apartados. En el primero se realiza una revisión de los principales trabajos acerca del empleo de los indicadores financieros en el ámbito público local. El segundo introduce el objeto de estudio, garantizar financieramente la provisión de los SPL, siendo para ello necesario conocer las características del medio investigado y donde las financieras ocupan un lugar destacado. En el tercero se define el modelo, el origen de los datos y la metodología empleada a través de un estudio comparado de la centralidad y dispersión de los datos obtenidos con un análisis de experto, y que se aplicará al caso de los municipios reseñados. El último punto recoge las conclusiones y justifica el uso de los indicadores financieros para conocer la idoneidad del tamaño administrativo en la provisión local.

2. Revisión de la literatura

Del análisis de los principales trabajos acerca de la condición financiera de las entidades públicas locales, aparecen dos aspectos recurrentes.

En primer lugar, la mayoría de estudios sobre el uso de la información contable para conocer el estado financiero de una entidad local y así facilitar una información útil para mejorar la prestación de los SPL inciden en la necesidad de combinar factores financieros con otros de carácter económico, demográfico u organizativo... (Bowman y Calia, 1997; Brusca, 2010; Mabras, 2011). Sin ello, no cabe evaluar la capacidad del gobierno local para atender las demandas de su ciudadanía (Brusca y Condor, 2001; Cárcaba, 2003); además, la heterogeneidad en tamaño y/o cualidad de la AL es tal que el estudio de sus estados financieros no puede aislarse de su entorno (Brown, 1993; Pina, 1993; Pontones *et al*, 2012; Del Campo *et al*, 2014).

El empleo exclusivo de indicadores contables supone la omisión de factores clave, que deben ser considerados al definir la condición financiera de cada AL, y así conocer los recursos disponibles con que provisionar los SPL en el tiempo, interpretar los resultados de las políticas desarrolladas, decidiendo sobre su continuidad o eliminación (Pina, 1993; Cárcaba, 2001; Ramió y Salvador, 2012) o fijar qué nivel administrativo es el idóneo a cada combinación entre medio y servicio a provisionar por la entidad local.

Al efecto y como se anticipó, este trabajo es parte de un modelo que integra indicadores: a) ambientales, que estudian variables demográficas, espaciales y sociales; b) organizativos, que muestran la eficiencia en la gestión; c) económicos, que relacionan cuestiones financieras y magnitudes económicas; d) presupuestarios, extraídos de los

estados financieros. Para confluir todo en un modelo cuyo output será un informe de gestión eco-financiera en la prestación de los SPL, ajustado al medio investigado.

Y como segundo aspecto está la reducida experiencia en el empleo de los estados financieros a la hora de facilitar la toma de decisión por parte del directivo público en la provisión pública (Cárcaba y García, 2008; Brusca, 2010; Mabras, 2011, Standard & Poor's, 2014), así como para fijar las responsabilidades del gobierno ante sus ciudadanos, derivadas de la delegación de poder efectuada por estos a través de los procesos de elección pública (Cárcaba, 2001; Del Campo y Ferreiro, 2012; Royo et al, 2012), hecho que se traduce en una falta de criterios de análisis homologados por la práctica contable (Cárcaba, 2003; Suárez, 2005; Brusca, 2010; Mabras, 2011).

Si el análisis contable privado en la búsqueda de indicadores que faciliten el proceso de toma de decisión es una técnica mudable, dadas las múltiples alternativas existentes a la hora de establecer ratios significativos (Pina, 1994; Suárez, 2005; Mabras, 2011), este problema se amplifica en lo público, donde la generalización de la información contable es reciente (Audit Commission 2009; Brusca y Condor, 2001). Ello se traduce en dos hechos relevantes: 1º la necesidad de someter los ratios financieros a continuos análisis comparados tanto en el aspecto temporal como espacial, si queremos avanzar en el uso efectivo de estos (Brown, 1993; Cárcaba y García, 2008; Kuhlmann, 2011), y 2º la necesidad de profundizar en un campo de estudio hasta la fecha apenas desarrollado como es el análisis financiero aplicado a la gestión pública y donde la realidad sociopolítica reinante exige la procura de unos indicadores identificables y relevantes.

3. Fundamento del estudio y planteamiento de la investigación

La crisis, la imagen sociopolítica y la dificultad a la hora de garantizar la financiación del Estado del Bienestar han traído consigo una creciente preocupación por el saneamiento de las cuentas públicas y la exigencia de un rendimiento en el uso de unos recursos públicos, que son de todos; siendo una consecuencia de ello la procura de una gestión pública eficiente y rentable. Para ello y, mediante la reforma del art.135 de la Constitución en 2011 y de la Ley Orgánica 2/2012, se instauró la necesidad de asegurar la estabilidad financiero-presupuestaria, como principio de actuación de toda AAPP.

La aplicación de este precepto constitucional exige a la AL una gran adaptación normativa, y ello más si cabe al ser el nivel administrativo más heterogéneo, algo recogido en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985). Por ello, sin adecuar al espacio y tiempo la organización de la AL será difícil mejorar su gestión y como la concreción de todo cambio organizativo requiere de sanción legal,

a tal fin responde la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la AL (Ley 27/2013); siendo uno de sus objetivos lograr *un efectivo control financiero-presupuestario*.

Control que depende del plazo de amortización y volumen de deuda, nivel de liquidez y dependencia de unos recursos cuyo montante responde a la situación financiera de otras administraciones, bastante similar al sector privado. Sin embargo, las entidades públicas presentan una diferencia sustancial y es que, en estas, el ingreso y no el beneficio es la garantía de pago de la deuda (Pina, 1994; Cárcaba, 2001). Y ello es así porque el volumen de gasto a realizar depende de la posibilidad de ingreso público y este es función del poder coactivo público, por lo que es fácil de prever y su afectación legal a una operación de crédito convierte al ingreso afectado en finalista garantizando el pago de esa deuda (Brusca y Condor, 2001), todo gasto público tiene garantizado su ingreso.

Por ello, la forma correcta de evaluar la solvencia de una entidad pública radica en la composición de sus gastos e ingresos, y no en la estructura de sus pasivos o la relación entre sus masas patrimoniales como sucede en el sector privado (Pina, 1994; Del Campo y Ferreiro, 2012). En lo público carece de sentido hablar de apalancamiento financiero o del fondo de rotación, su objetivo no es crear riqueza sino prestar servicios, siendo el objeto del endeudamiento anticipar ingresos para acometer nuevas inversiones a satisfacer con impuestos futuros. El coste de la deuda se reparte en el tiempo, asumiendo cada ciudadano la parte alícuota del coste de oportunidad en el disfrute de unos servicios a los que se renunció para financiar esas inversiones (Pina, 1994).

Por otra parte, nuestra estructura municipal data de un RD de 1833, en el cual se fijaron las competencias económicas y políticas de las entidades locales así como su estructura en provincia y municipio. Siendo desde esa fecha los cambios en el mapa municipal extremadamente reducidos en comparación a los acontecidos en la dinámica de asentamiento, distribución, influencia y producción económica. Ello, exige responder¹ a la pregunta de: *¿cómo defender que la configuración de las instituciones públicas en defensa de los intereses colectivos más próximas al ciudadano permanezcan inmóviles ante un escenario en continuo movimiento?*

A raíz de dicha cuestión, se cierne un escenario de debate acerca de la estructura de nuestra AL. El cual se mueve entre dos posturas extremas, de la absoluta globalidad al más reducido localismo en la gestión de los SPL. Realidad que, poco ayuda a resolver la pregunta de *¿qué sistema municipal queremos?*, un sistema organizado bajo una teórica y legal autonomía, pero de una manifiesta incapacidad financiera a la hora de ejercerla; o un sistema flexible a las exigencias de la evolución espacial y

1. Análisis en: Del Campo et al, 2014.

socioeconómica. Pero además y ante la diversidad de funciones a las que debe atender nuestra AL, cabe otra pregunta, *¿los municipios en España con su actual diseño están en condiciones de abordar todas sus funciones o por el contrario no llegan siquiera a dar respuesta eficiente a sus obligaciones básicas?* Llegados aquí y para responder a estas preguntas es necesario, aunque no siempre suficiente, contar con la información precisa y relevante, donde ocupa un lugar destacado evaluar su estado financiero-presupuestario.

4. Modelo Integral o General

Este trabajo como se expuso, es la “parte financiera” de un modelo que confluye en el desarrollo de una aplicación que facilitará la toma de decisión en la identificación del tamaño administrativo óptimo en la provisión local. La esquematización del modelo la recoge el gráfico 1, dónde vemos como este trabajo se sitúa en el estudio del último módulo de la estructura de indicadores, referido a la “*evaluación de los estados financieros municipales: funcionamiento, financiación y redistribución*”. Es decir, el estudio de la dimensión y capacidad financiera que facilitará (Pontones *et al*, 2012; Del Campo, 2015) conocer la correcta estructura administrativa en la prestación de los SPL.

Gráfico 1

Propuesta de racionalización local desde la Gestión y Conocimiento del Medio

ESQUEMA GRAFICO - PROPUESTA DE RACIONALIZACION LOCAL GE.CO.ME			
INDICADORES		GE.CO.ME.	RESULTADOS
Evaluación sobre Población (1): estado, evolución y proyección	→	Medida y evaluación de Indicadores individuales	Planificación de mejora: políticas a instrumentar
Evaluación sobre Población (2): movimientos naturales y migratorios	→	↓	
Evaluación sobre estructura sociolaboral: actividad, ocupación y movilidad laboral	→	MARCO DE EVALUACION GE.CO.ME.	Categorización Administrativa: forma administrativa inteligente
Evaluación sobre estructura socioproductiva: tejido empresarial y especialización económica	→		
Evaluación sobre condiciones del Medio: equipamiento e infraestructuras	→		
Evaluación sobre servicios sociales: asistencia, sanidad, educación, ocio y cultura	→	↑	Obtención de un juicio: decisión y forma de puesta en práctica
Evaluación sobre estado financiero: funcionamiento, financiación y redistribución	→	Medida y evaluación de Indicadores combinados: Alertas	

Fuente: Elaboración propia.

El modelo total es pues una herramienta de diagnóstico, construida sobre un aplicativo configurado como un *reporting* automático, periódico y estandarizado, sustentado en la capacidad demográfica, socioeconómica y financiera municipal y cuyo output se concreta en un informe integral y técnico de naturaleza económico-financiera en la prestación de los SPL, ajustado a las características del medio. Informe que facilitará la detección de problemas financieros, el control de ingresos y gastos públicos, la perspectiva de sostenibilidad vital en la provisión de los SPL y la comparativa entre distintas realidades municipales (Pontones et al, 2012; Del Campo, 2015).

4.1 Módulo Financiero-Presupuestario de diagnóstico y racionalidad administrativa-local

Centrándonos en la parte financiera, correspondiente al módulo objeto de exposición y antes de analizar las magnitudes, indicadores y ratios empleados, insistir en que el análisis de los estados financieros del sector público carece de una parametrización homologada por el mercado financiero² y de una confianza consolidada en la medida que su empleo es reciente. Si bien y, pese a ello, en el caso de la AL nos encontramos con la estandarización de una serie de medidas financieras, con capacidad para ofrecer una evaluación básica en cuanto al riesgo de sus finanzas. A continuación, se presentan estos instrumentos más comunes utilizados para evaluar la situación financiera de una entidad local, concluyendo con su aplicación sobre el espacio objeto de estudio, los municipios de Cercedo y Cotobade.

Presupuesto e información presupuestaria necesaria

En la Contabilidad Pública, el Presupuesto es el instrumento de partida, tanto a nivel de cualidad como de intensidad, medida ésta en base al dinero destinado a cada política pública. Por otra parte, como el Presupuesto tiene por objeto racionalizar y evaluar la actuación pública, está obligado a ofrecer una información económica identificable y relevante. Ello es posible a través de su clasificación económica, siendo ésta la recogida en las tablas 1 y 2 y que muestran la liquidación presupuestaria de los dos municipios analizados en el período 2011-15.

2. Las Entidades Financieras carecen de analistas expertos en el estudio del riesgo de las entidades públicas. Mabras, 2011 y Del Campo y Ferreiro, 2012.

Tabla 1
Distribución % del presupuesto liquidado - Cerdedo 2011-2015

Ingresos Económicos	2015	2014	2013	2012	2011	Gastos Económicos	2015	2014	2013	2012	2011
I- Imp. Directos	16,27	19,71	21,61	13,33	9,42	I- Personal	33,09	40,66	44,67	27,49	38,34
II- Imp. Indirectos	0,56	0,26	0,38	0,42	1,63	II- Compr.Corrientes	28,25	36,04	40,57	35,94	30,11
III- Tasas_Otros_Ingr	9,33	12,21	10,60	7,74	5,92	III- Inter_Efectivos	0,33	1,22	1,56	1,42	0,12
IV- Trasn_Corrientes	48,24	54,49	58,11	36,73	52,98	IV- Trasn_Corrientes	0,32	0,44	0,55	0,00	0,12
V- Ingr.Patrimoniales	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	V- Ajust_Contables	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ingr. Corrientes	74,41	86,68	90,72	58,23	69,95	Gast. Corrientes	61,99	78,37	87,35	64,84	68,69
VI- Venta_Capital	26,83	0,00	0,00	0,00	2,12	VI- Inver_Capital	26,85	14,75	6,42	30,50	28,56
VII- Trasn_Capital	0,00	13,32	9,28	29,76	23,56	VII- Trasn_Capital	0,00	0,72	0,73	0,53	0,00
Ingr. Capital	26,83	13,32	9,28	29,76	25,68	Gast. Capital	26,85	15,47	7,15	31,03	28,56
VIII- Ing_Activ_Fin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	VIII- Gas_Activ_Fin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IX- Ing_Pasiv_Fin	-1,24	0,00	0,00	12,01	4,36	IX- Gas_Pasiv_Fin	11,16	6,17	5,50	4,12	2,75
Ingr. Financieros	-1,24	0,00	0,00	12,01	4,36	Gas. Financieros	11,16	6,17	5,50	4,12	2,75
Ingresos Totales	1.695	1.420	1.370	1.974	2.454	Gastos Totales	1.809	1.384	1.239	1.497	2.350

Fuente: MIHAP, 2011-2015. Datos en miles de euros.

En cuanto a la selección de indicadores utilizada, esta obedece en gran medida a los criterios fijados para la Cuenta General de las Entidades Locales adaptada a la contabilidad de la Administración Local, Orden HAP/1781/2013 y 1782/2013³, y cuyo origen se sitúa en la propuesta de indicadores de la Intervención General de la Administración del Estado, IGAE (1991)⁴. Y todo ello, siendo la fuente básica de información en cuanto a gestión, capacidad económica o endeudamiento de las cuentas públicas la que se desprende de su Presupuesto.

3. Propuesta de Documento de Indicadores de la Cuenta General de las Entidades Locales adaptado a las Nuevas Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, vigentes desde el 1/1/2015 (BOE, 3/10/2013). Acuerdo de la Comisión de Coordinación del Ámbito Local del Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo, 5/2013.

4. Informe da Consellería de Economía e Facenda, Análise Económico-Financeira das Corporacións Locais Galegas, Plan Galego de Estatística.

Tabla 2
 Distribución % del presupuesto liquidado - Cotobade 2011-2015

Ingresos Económicos	2015	2014	2013	2012	2011	Gastos Económicos	2015	2014	2013	2012	2011
I- Imp. Directos	23,57	28,56	22,57	24,18	22,60	I- Personal	30,99	36,63	31,92	33,55	33,82
II- Imp. Indirectos	0,81	0,70	1,29	1,60	2,18	II- Compr.Corrientes	34,05	43,89	46,84	55,84	45,30
III- Tasas_Otros_Ingr	7,28	7,23	7,11	7,51	7,94	III- Inter_Efectivos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IV- Trasn_Corrientes	57,66	60,53	61,97	60,94	55,43	IV- Trasn_Corrientes	2,18	2,49	2,26	2,63	2,48
V- Ingr.Patrimoniales	0,03	0,04	0,03	0,21	0,25	V- Ajust_Contables	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ing. Corrientes	91,15	97,05	92,97	94,44	88,41	Gast. Corrientes	67,22	83,02	81,02	92,02	81,61
VI- Venta_Capital	0,00	0,01	0,43	0,00	0,00	VI- Inver_Capital	32,27	14,57	13,41	7,98	18,39
VII- Trasn_Capital	8,85	2,95	6,60	5,56	11,59	VII- Trasn_Capital	0,50	2,41	5,57	0,00	0,00
Ing. Capital	8,85	2,95	7,03	5,56	11,59	Gast. Capital	32,78	16,98	18,98	7,98	18,39
VIII- Ing_Activ_Fin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	VIII- Gas_Activ_Fin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IX- Ing_Pasiv_Fin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	IX- Gas_Pasiv_Fin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ing. Financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Gas. Financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ingresos Totales	2.550	2.413	2.352	2.102	2.010	Gastos Totales	2.974	2.284	2.327	1.892	2.348

Fuente: MIHAP, 2011-2015. Datos en miles de euros.

Al concluir la ejecución del Presupuesto se elabora la Cuenta General del mismo, que incluye además de los estados financieros, la liquidación del Presupuesto y la estructura de su Deuda. A nuestro objeto y como el módulo analizado es aquel que incluye la información de la actuación financiera derivada del Presupuesto, son los estados presupuestarios liquidados los que sirven de base al estudio.

4.2 Metodología y desarrollo

Considerando lo dicho sobre la falta de criterios estandarizados y la escasa experiencia en el uso de indicadores financieros como instrumentos de medida del estado financiero de los entes locales, estos se sometieron a distintas comparativas y escenarios, para así obtener una opinión relevante acerca de las fortalezas y debilidades de la situación financiera de la entidad analizada. Estas comparaciones exigen el establecimiento de unos valores de referencia y que responden a tres criterios: a) reglas de expertos o estándares de uso común; b) indicadores a raíz del estudio de una serie temporal; c) de un grupo de entidades de similares características o tamaño.

Ciertos indicadores cuentan con valores de referencia absolutos y de uso habitual en la práctica pública contable a la hora de emitir un juicio acerca del valor obtenido. Estándares basados en: 1º reglas empíricas o de experto obtenidas de informes e investigaciones específicas para un ratio o una métrica financiera (Brown, 1993; Pina, 1994; Rodríguez *et al*, 2004a; Guy, 2011; Del Campo y Ferreiro, 2012; Royo *et al*, 2012); 2º disposiciones legales recogidas en cuentas públicas auditadas, organismos públicos de supervisión o al fijar un objetivo a raíz de una política pública (EURORAI, 2008; Audit Comission, 2009; Ordenanzas HAP, 2013; Standard&Poor's, 2014). Sin embargo, el número de estándares comparados no alcanza todos los ratios empleados en el estudio financiero de las entidades locales y en otros se carece de la especificidad necesaria, ello exige la confección de estándares relativos, siendo estos de dos tipos:

- A partir de datos referidos a varios ejercicios de los gobiernos locales analizados, lo que permitirá la confección de tablas evolutivas capaces de identificar las tendencias de las principales magnitudes financieras (Cárcaba, 2001; Torres, 2002; I.G.E. 1994-2015).

- Elaboración de rankings que permitan la comparativa entre entidades locales de similares características: geo-demográficas o socioeconómicas; utilizar un grupo de referencia, municipios con el mismo tamaño de población o mismas características socioeconómicas. Los valores obtenidos por cada entidad en un mismo período se comparan con los de un grupo de similar condición (Cárcaba, 2001; EURORAI, 2008).

Sin embargo, la escasez de bases de datos que garanticen una disponibilidad temporal continuada de la información financiera local, la distorsión por datos individuales insuficientes o errores en la selección de los grupos de referencia revelan grandes limitaciones al uso de un único criterio de comparación, llevándonos a combinar las distintas alternativas metodológicas reseñadas, siendo esta la solución adoptada. La cual se recoge y materializa en las tablas 3, 4 y 5, donde para las tres agrupaciones de indicadores diseñadas: gestión, financiación y endeudamiento, se combinan los tres criterios de comparación, a continuación, se detalla el contenido de estas tablas.

- Columna 1ª, nomenclatura del ratio o instrumento analizado.

- Columna 2ª, recoge los estándares técnicos de referencia o criterios de experto⁵, es decir, los valores de medida acerca de la capacidad y riesgo más habituales utilizados para ese ratio en la práctica financiera pública.

5. Referencias y estándares en la empleo de los ratios financieros aplicado al estudio de la AL: Pina, 1994; Brusca y Condor, 2001; Rodríguez, 2004a; Mabras, 2011; Del Campo y Ferreiro, 2012; IGE, 1994-2014; Standard&Poor's, 2014; DGCHT, 2015.

○ Columna 3ª, muestra la media como medida de centralidad y su coeficiente de variación para cada ratio resultante del estudio de los municipios de la provincia de Pontevedra para un tamaño de población⁶ similar al del municipio obtenido con la fusión investigada, primer escenario comparado.

○ Columna 4ª, recoge la media y variación de cada indicador correspondiente a los municipios gallegos para el tamaño de población ajustado⁷ al municipio agregado objeto de estudio, segundo escenario de contraste.

○ La 5ª columna, y mediante la combinación ajustada de la información extraída a partir de las tres columnas anteriores, se establece para cada indicador su correspondiente escenario de capacidad-estabilidad-riesgo, ajustado al tamaño poblacional del hipotético municipio agregado.

○ En la 6ª columna, y sobre el escenario fijado en la columna anterior (tramo de aplicación), se proyectaron los ratios financieros del presupuesto agregado de los municipios de Cerdedo y Cotobade. Obteniendo así la medida necesaria al objeto de identificar las fortalezas y debilidades de la estructura financiera analizada en clave de autonomía, sostenibilidad y suficiencia.

La presentación de los resultados, sitúa a cada indicador en tres situaciones posibles:

Capacidad → indicador cuyo valor y evolución se considera óptimo y sostenible, no exige adoptar una nueva acción o reforma política.

Estabilidad → revelan un punto de atención y seguimiento, su evolución será detonante de una acción política preventiva o poner las bases para abordar una acción integral en el tiempo.

Riesgo → muestra un problema a resolver de forma inmediata, que exige adoptar una medida urgente de mejora, modificar una acción política.

Los datos

Teniendo en cuenta que, el objetivo es elaborar un cuadro de mando parametrizado de indicadores financieros de apoyo a la toma de decisión, analizar la eficiencia y evaluar los efectos económico-financieros de la actuación de las entidades locales, se eligió el período de referencia más reciente posible, asegurando así la mayor homogeneidad en el uso de las normas contables vigentes para la AL, Orden HAP/1781/2013

6. Los municipios de Cerdedo y Cotobade suman 6.160 hab. a 1/1/2016, por lo que la comparación se efectuó con los municipios de la provincia de Pontevedra entre 5.000 y 10.000 hab.

7. Considerando que, el desglose de datos disponible pasa de municipios con ≤ 5.000 hab. a aquellos entre 5.000 y 20.000 hab. y que la población del municipio construido apenas sobrepasa los 6.000 hab., se optó por efectuar un ajuste combinando la distribución presupuestaria de los municipios entre 5.000 y 20.000 hab., con la media de todos los municipios por debajo de 20.000 hab., incluyendo los ≤ 5.000 hab.

y 1782/2013, vigentes desde el 1/2015. Así pues, el período de estudio de los municipios investigados es el que media entre los ejercicios 2011-2015, siendo las liquidaciones presupuestarias de estos años la información de partida. Los datos proceden de: la base estadística del Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos de las Entidades Locales; del Análise Económico-Financeira das Corporacións Locais Galegas, 1994-2014; y del informe de ingresos fiscales y presión fiscal por habitante, sistema de información económica local, 2011-2015.

Magnitudes presupuestarias

Son las masas económicas o agrupaciones de datos que permiten la lectura financiera de las cuentas públicas desde distintas vertientes: análisis, control, gestión y seguimiento.

- *Ingresos de explotación.* Capítulos del 1 al 3 de ingresos.
- *Ingresos corrientes.* Capítulos del 1 al 5 de ingresos.
- *Ingresos de capital.* Capítulos 6 y 7 de ingresos.
- *Ingresos financieros.* Capítulos 8 y 9 de ingresos.
- *Ingresos propios.* Capítulos 1, 2, 3, 5 y 6 de ingresos, ingresos no financieros menos transferencias recibidas.
- *Gastos de explotación.* Capítulos 1 y 2 de gastos.
- *Gastos corrientes.* Capítulos del 1 al 4 de gastos.
- *Gastos de capital.* Capítulos 6 y 7 de gastos.
- *Gastos financieros.* Capítulos 8 y 9 de gastos.
- *Ahorro bruto.* Diferencia entre ingresos y gastos corrientes, representa el margen de autofinanciación.
- *Ahorro neto.* Ahorro bruto menos capítulo 9 de gastos. Medida de salud financiera, muestra la capacidad en la gestión para asumir los pagos.
- *Déficit o superávit público.* Diferencia entre ingresos y gastos no financieros o suma del ahorro bruto más la diferencia entre ingresos y gastos de capital.
- *Déficit o superávit primario.* Resultado de minorar el déficit y/o superávit público por el interés pagado por la deuda, capítulo 3 de gastos.
- *Carga financiera o anualidad bruta de amortización.* Suma de los capítulos 3 y 9 de gastos: interés de la deuda + amortización del principal de esta.

Indicadores y ratios financiero-presupuestarios

Instrumentos que permitirán evaluar y medir la rendición de cuentas de las operaciones efectuadas con fondos públicos, dando respuesta a los fines de: análisis, control e información. Para así, interpretar e identificar la naturaleza del hecho investigado: gestión, financiación y endeudamiento, agrupándolos en tres grupos coincidentes con este hecho.

Indicadores de Eficiencia y Gestión Pública (IEG)

Instrumentos que estudian *el funcionamiento ordinario y la corresponsabilidad financiera Administración - Ciudadano*. Analiza el saldo presupuestario en su gestión diaria, es decir, la eficiencia alcanzada en la gestión y la consecución de los objetivos no financieros, distinguiendo para ello entre cuenta de explotación, corriente y de capital. El análisis continúa con la evolución de los índices de capacidad financiera derivados, ahorro/desahorro público y el déficit o superávit público. También muestra el balance fiscal Administración vs Ciudadanía, diferencia entre lo que esta contribuye a las arcas públicas (presión fiscal per-cápita) y lo que recibe a cambio (gasto público per-cápita) o la responsabilidad económica en términos netos (impuesto-transferencia).

Indicadores o ratios de gestión

- *Tasa de explotación (TEXP)*. Diferencia entre ingresos y gastos de explotación entre el total de ingresos liquidados. Muestra la eficiencia en la gestión básica o de funcionamiento de la Administración.
- *Tasa de Ahorro (TA)*. Relación entre el ahorro bruto y el total de ingresos, muestra la (in)capacidad debida a la gestión corriente para financiar nuevas inversiones, recurso extra (no recaudado) para financiar nueva inversión.
- *Ahorro bruto per cápita (ABH)*. Eficiencia financiera en la gestión por hab.
- *Solvencia financiera bruta (SFB)*. Relación entre el ahorro bruto y los ingresos corrientes, su Δ es recurso para inversión.
- *Solvencia financiera neta (SFN)*. Ahorro neto entre ingresos corrientes, su Δ muestra seguridad financiera y libertad de elección.
- *Gestión presupuestaria per cápita (GPH)*. Déficit/superávit público / N° hab. Diferencia entre ingresos y gastos no financieros respecto a la población.
- Índice de (in)capacidad en la gestión *presupuestaria (GP)*. Relación entre el déficit/superávit público y los ingresos no financieros (capítulos del 1 al 7).

- Índice de (in)capacidad ajustada en la gestión (*GPA*). Relación entre el déficit/superávit primario y los ingresos no financieros (capítulos del 1 al 7).
- *Presión fiscal per cápita (PFH)*. Capítulos del 1 al 3 de ingresos / nº de hab.
- *Gasto de funcionamiento per cápita (GFH)*. Capítulos 1 y 2 / nº de hab.
- *Inversión neta per cápita (INH)*. Gastos menos ingresos de capital / nº de hab. Refleja el compromiso inversor por habitante, su Δ exige una financiación específica no ordinaria para evitar problemas de liquidez.
- *Límite inversor (LI)*. Gastos de inversión / ahorro neto.
- *Rigidez Presupuestaria (RG)*. Ratio entre gasto de funcionamiento (capítulos 1 y 2) y el total liquidado. Su Δ informa de la necesidad o no de aplicar políticas de austeridad.

Tabla 3
Análisis de los indicadores de Eficiencia y Gestión

Indicadores de Eficiencia y Gestión (IEG)	Estándares (*) Técnicos Referencia		Pontevedra 2011-15 Ajuste Pob. ≤10.000 hab.		Galicia 2011-15 Ajuste Pob. 5.000-20.000 hab. Pond.		Tramo financiero ajustado a la Pob. del Municipio de Referencia			Ceredo+Cotobade 2011-15	
	Capac.	Riesgo	Med. Ajust.	Coef. Var.	Med. Ajust.	Coef. Var.	Capacidad	Estabilidad	Riesgo	Med. Ajust.	Coef. Var.
TEXP	≥-15%	<-25%	-0,2188	0,0394	-0,2457	0,0601	≥15%	≥-25% - <-15%	<-25%	-0,4107	0,0301
TA	≥15%	<7%	0,0870	0,0347	0,1124	0,0315	≥14%	≥8% - <14%	<8%	0,1189	0,0196
ABH	≥100€	<50€	42,10	25,9734	59,12	34,5147	≥100€	≥50€ - <100€	<50€	76,70	10,4872
SFB	≥15%	<8%	0,1077	0,0393	0,1387	0,0362	≥15%	≥5% - <15%	<5%	0,1376	0,0143
SFN	≥10%	<4%	0,0387	0,0389	0,0880	0,0328	≥10%	≥4% - <10%	<4%	0,1105	0,0260
GPH	≥65€	<15€	0,0066	0,0339	21,1177	32,3196	≥75€	≥15€ - <75€	<15€	32,4754	47,7362
GP	≥9%	<-1%	0,0158	0,0577	0,0307	0,0443	≥8%	≥0% - <8%	<0%	0,0545	0,0733
GPA	≥8%	<-2%	0,0004	0,0537	0,0140	0,0500	≥6%	≥0% - <6%	<0%	0,0500	0,0718
PFH	≥300€	<150€	284,85	155,7307	283,83	100,1761	≥250€	≥100€ - <250€	<100€	200,21	16,9869
GFH	≥450€	<300€	426,08	200,4947	470,01	161,0139	<250€	≥250€ - <400€	≥400€	465,78	27,1309
INH	<35€	≥75€	40,56	28,841	43,42	11,6214	<25€	≥25€ - <75€	≥75€	49,42	49,4663
LI	<100%	≥250%	6,4824	12,4804	2,8548	1,8621	<100%	≥100% - <200%	≥200%	1,7708	2,0252
RG	≤60%	>75%	0,6981	0,0987	0,7101	0,0767	≤60%	>60% - ≤75%	>75%	0,7675	0,0704

Fuente: Elaboración propia.

Indicadores de Financiación y Dependencia (IODF)

Instrumentos que analizan las fuentes de financiación y la capacidad recaudatoria por renta, prestación y gestión patrimonial. Analiza la estructura de las fuentes de recursos (origen de fondos) con que cuenta esa AL, distinguiendo entre recursos propios y ajenos, y estos entre aquellos cuyo origen es la transferencia o la deuda. Revelando así, las fortalezas y debilidades que se desprenden de esa estructura financiera en cuanto a su capacidad de decisión, autonomía en la aplicación de fondos según el origen de estos. Identifica la capacidad recaudatoria derivada de la renta y riqueza de sus ciudadanos, es decir, de su estructura socioeconómica y su conversión en liquidez impositiva. También estudian la capacidad recaudatoria como provisorora de servicios comunes o del uso de su patrimonio (precios públicos y tasas).

Indicadores o ratios de financiación

- *Independencia financiera (IF)*. Recursos propios / total de ingresos.
- *Dependencia financiera a corto plazo (DFCP)*. Transferencias recibidas (capítulos 4 y 7) / total de ingresos.
- *Dependencia financiera a largo plazo (DFLP)*. Ingresos financieros (capítulos 8 y 9) / total de ingresos.
- *Dependencia financiera (DF)*. Recursos ajenos / total ingresos.
- *Capacidad recaudatoria impositiva (CRI)*. Capítulos 1 y 2 de ingresos entre el total de ingresos no financieros.
- *Capacidad recaudatoria por prestación de servicios (CRPS)*. Capítulo 3 de ingresos entre total ingresos no financieros.
- *Capacidad recaudatoria patrimonial (CRP)*. Relación entre los capítulos 5 y 6 de ingresos y el total ingresos no financieros.
- *Esfuerzo fiscal per cápita reconocido (EFIH)*. Capítulo 1 de ingresos / nº de hab.
- *Capacidad de cobro per cápita por prestación de servicios (CPSH)*. Capítulo 3 de ingresos / Nº de hab.
- *Recursos tributarios básicos sobre recursos no financieros (CT)*. Capítulos del 1 al 3 / ingresos no financieros, muestra la capacidad tributaria general. Toda variación de este ratio exige atención prioritaria.
- *Transferencias recibidas sobre financiación propia (LFCP)*. Capítulos 4 y 7 / ingresos no financieros. Establece el límite financiero condicionado a c/p.

- *Dependencia financiera de la deuda (DFD)*. Relación entre carga financiera y transferencias recibidas, siendo su Δ objeto de alarma financiera.

Tabla 4
Análisis de los indicadores de origen y dependencia financiera

Indicadores de Origen y Depend. Financiera (IDDF)	Estándares (*) Técnicos Referencia		Pontevedra 2011-15 Ajuste Pob. ≤10.000 hab.		Galicia 2011-15 Ajuste Pob. 5.000-20-000 hab. Pond.		Tramo financiero ajustado a la Pob. del Municipio de Referencia			Cerdeño+Cotobade 2011-15	
	Capac.	Riesgo	Med. Ajust.	Coef. Var.	Med. Ajust.	Coef. Var.	Capacidad	Estabilidad	Riesgo	Med. Ajust.	Coef. Var.
IF	≥55%	<40%	0,4803	0,1309	0,4096	0,0767	≥60%	≥40% - <60%	<40%	0,3112	0,0259
DFCp	≤35%	>57%	0,4300	0,1268	0,5189	0,0834	≤37,55	≥37,5% - <55,5%	>55%	0,6731	0,0175
DFLp	≤5%	>7,5%	0,0563	0,0337	0,0251	0,0439	≤2,5%	>2,5% - ≤5%	>5%	0,0073	0,0255
DF	≤40%	>65%	0,4989	0,1309	0,5839	0,0767	≤40%	>40% - ≤60%	>60%	0,6880	0,0259
CRI	≥45%	<25%	0,3321	0,0891	0,2820	0,0419	≥45%	≥25% - <45%	<25%	0,2291	0,0167
CRPS	≥20%	<10%	0,1623	0,0506	0,1317	0,0367	≥20%	≥10% - <20%	<10%	0,0832	0,0040
CRP	≥4%	<1%	0,0155	0,0404	0,0105	0,0140	≥3%	≥1% - <3%	<1%	0,0007	0,0011
EFIH	≥300€	<125€	175,93	99,59	176,61	63,75	≥250€	≥125€ - <250€	<125€	141,60	14,6341
CPSH	≥50€	>150€	95,03	52,32	89,32	37,39	≤50€	>50€ - ≤150€	>150€	53,24	3,5702
CT	≥65%	<35%	0,4979	0,1393	0,4144	0,0779	≥55%	≥35€ - <55€	<35%	0,3122	0,0206
LFCp	≤35%	>60%	0,4523	0,1370	0,5666	0,0816	≤40%	>40% - ≤55%	>55%	0,6859	0,0207
DFFCp	≤25%	>35%	0,6839	0,0582	0,0944	0,0445	≤10%	>10% - ≤25%	>25%	0,0403	0,0184

Fuente: Elaboración propia

Indicadores de Endeudamiento y Necesidad Financiera (IDNF)

Instrumentos que permiten evaluar, la solvencia financiera y composición de la Deuda. Estudia el nivel de endeudamiento asumido, su composición y vencimiento, lo que permitirá identificar el grado en que están comprometidos los ingresos públicos presentes y futuros. Dándonos una visión sobre la dirección de la política econó-

mica a ejercer, es decir, si estamos ante una AL comprometida con sus acreedores o con sus ciudadanos. Aspecto este trascendente en cuanto a la capacidad de elección de cualquier política pública y que condiciona la capacidad de gobernar. Recoge las obligaciones de pago contraídas de forma recurrente, por lo que si a estas le sumamos el endeudamiento del último ejercicio se obtiene el total de deuda futura, y con ello la exigencia de pago o liquidez inmediata de esa Administración.

Indicadores o ratios de endeudamiento

- Índice de endeudamiento (IE). Carga financiera / ingresos totales.
- Coficiente de endeudamiento (CE). Carga financiera / ingresos totales, minorados estos por la propia carga financiera.
- Endeudamiento per cápita (EAH). Carga financiera entre nº de hab. Muestra el esfuerzo fiscal per-cápita.
- Retorno de deuda (RD). Cociente entre la carga financiera y el ahorro bruto, nos aproxima al número de años en que se amortizará la deuda.
- Suspensión de pagos o riesgo de insolvencia (ISP). Porcentaje que representa la Carga financiera entre ingresos propios.
- Quiebra o de insolvencia cierta (IQ). Carga financiera / total de ingresos no financieros.
- Acceso al endeudamiento (AE). Carga financiera / ingresos corrientes. Su Δ merma la confianza en términos de gestión recaudatoria.
- Límite de garantía de deuda (LGD). Carga financiera en relación al Ahorro Neto, un valor < 1 es sinónimo de salud y garantía financiera.
- Esfuerzo financiero futuro per cápita (EFFH). Ingresos financieros / nº de hab. Esfuerzo fiscal por ciudadano debido a la nueva deuda adquirida.
- Inversión comprometida financieramente (ICF). Relación entre gasto de capital y carga financiera. Su Δ supondrá un \blacktriangle de plazo para liberar la deuda contraída.
- Autofinanciación de la deuda futura (ADF). Capítulos 8 y 9 de ingresos / ingresos propios. Su Δ es objeto de riesgo financiero.

Tabla 5
Análisis de los indicadores de deuda y necesidad financiera

Indicadores de Deuda y Necesidad Financiera (IDNF)	Estándares (*) Técnicos Referencia		Pontevedra 2011-15 Ajuste Pob. ≤10.000 hab.		Galicia 2011-15 Ajuste Pob. 5.000-20.000 hab. Pond.		Tramo financiero ajustado a la Pob. del Municipio de Referencia			Cerdeño+Cotobade 2011-15	
	Capac.	Riesgo	Med. Ajust.	Coef. Var.	Med. Ajust.	Coef. Var.	Capacidad	Estabilidad	Riesgo	Med. Ajust.	Coef. Var.
IE	≤4,5%	>7,5%	0,0615	0,0170	0,0509	0,0150	≤4%	>4% - ≤7%	>7%	0,0269	0,0133
CE	≤5%	>8,5%	0,0656	0,0195	0,0537	0,0169	≤5%	>5% - ≤8%	>8%	0,0277	0,0144
EAH	≤40€	>65€	35,10	16,6064	32,61	11,3017	≤35€	>35€ - ≤65€	>65€	16,91	10,1198
RD	≤30%	>55%	0,7748	0,1912	0,4847	0,1511	≤25%	>25% - ≤55%	>55%	0,2150	0,1339
ISP	≤8%	>13%	0,1447	0,0417	0,1177	0,0313	≤8%	>8% - ≤13%	>13%	0,0838	0,0445
IQ	≤4%	>8%	0,0655	0,0178	0,0535	0,0167	≤4%	>4% - ≤8%	>8%	0,0272	0,0131
AE	≤5%	>9%	0,0772	0,0177	0,0609	0,0194	≤5%	>5% - ≤9%	>9%	0,0304	0,0162
LGD	<50%	≥150%	2,0814	3,5373	0,7806	0,4389	<50%	≥50% - <150%	≥150%	0,2702	0,3179
EFFH	≤0€	>0€	0,01	0,0284	-0,01	0,0319	<0€	0 €	>0€	-10,39	22,5319
ICF	≤50%	>200%	2,5247	2,7029	3,8663	2,1811	<50%	>50% - ≤200%	>200%	6,3172	0,5918
ADF	≤5%	>15%	0,1389	0,1026	0,0575	0,1117	<5%	>5% - ≤20%	>20%	0,0263	0,0919

Fuente: Elaboración propia.

4.3 Simulador de escenarios y proyección presupuestaria

El módulo financiero se completa con un estudio de proyección de la estructura de la cuenta corriente del municipio agregado. Esta, se proyecta sobre la estructura de la cuenta corriente para cada nivel superior de la Administración analizada: provincia, autonomía y Estado. Únicamente se proyectan los ingresos y gastos corrientes, pues sólo a través de estos es posible valorar de forma objetiva la incidencia directa de la hipotética fusión, al ser la cuenta de renta la única que depende en exclusiva de la gestión del gobierno local objeto de proyección. La cuenta de capital refleja la herencia y los compromisos financieros de legislaturas anteriores (políticas plurianuales).

Por lo tanto, a través de esta simulación se mide la evolución de la eficiencia y autonomía financiera obtenida en el caso de la traslación de la estructura porcentual de la cuenta de renta de los niveles de la Administración superiores al marco territorial analizado (Rodríguez et al, 2004b). En consecuencia, la variación del saldo de explo-

tación y del ahorro bruto son las magnitudes presupuestarias a considerar. Viendo los resultados obtenidos, tabla 6, podemos decir que los efectos financieros resultantes de la traslación propuesta son ampliamente positivos, en todos los escenarios la cuenta de explotación muestra una sensible mejoría, superior al 40% en todos los casos y sólo en el caso de la traslación autonómica el ahorro bruto empeora en apenas 2.500 euros. El aumento de tamaño administrativo es por tanto recomendable.

Tabla 6
 Proyección de escenarios en la gestión presupuestaria Cercedo-Cotabade

AMBITO	2015	2014	2013	2012	2011	MEDIA	% VAR.
CERDEDO_COTABADE							
AHORRO EXPLOTACION	-1.747.751,89	-1.563.720,30	-1.713.749,64	-1.517.161,85	-2.392.767,86	-1.796.767,86	
AHORRO BRUTO	465.010,40	591.643,73	462.183,88	422.302,59	-37.118,37	359.752,96	
MODELO I - PROVINCIA							
AHORRO EXPLOTACION	-1.229.779,53	-609.767,79	-608.522,47	526.475,35	-991.338,87	-793.176,80	↑56%
AHORRO BRUTO	28.570,87	609.456,64	534.827,27	618.084,00	394.036,68	436.995,09	↑22%
MODELO II - GALICIA							
AHORRO EXPLOTACION	-1.394.523,84	-781.538,98	-830.779,53	-756.176,23	-1.356.564,84	-1.023.916,69	↑43%
AHORRO BRUTO	18.366,27	569.800,76	481.931,82	478.344,06	237.784,29	357.245,42	↓0,7
MODELO III - ESPAÑA							
AHORRO EXPLOTACION	-966.714,45	-330.476,12	-402.712,53	-404.475,37	-877.951,47	-596.465,99	↑67%
AHORRO BRUTO	92.212,85	608.299,70	503.805,12	503.476,58	304.770,95	402.513,04	↑12%

Fuente: Elaboración propia. Datos en euros.

Sistema de Correlaciones de Alerta – indicadores en construcción

En este nivel más avanzado, se establecen distintas combinaciones de indicadores que actúan como medidas de alerta, tabla 7, dónde si la alerta es positiva aparece una C = capacidad, si la medida se sitúa en un tramo de seguridad, una E = estabilidad, y si muestra una señal de alarma una R = riesgo. Estos indicadores contruidos sirven para identificar y valorar problemas globales de sostenibilidad y supervivencia de esa AL, sugiriendo las medidas más apropiadas al caso concreto, un plan de acción.

Tabla 7
Sistema de correlación de alertas

CONTROL DEL NIVEL DE EFICIENCIA EN LA GESTION Y CORRESPONSABILIDAD FINANCIERA		
Magnitud y evolución de la Gestión de Explotación	CONSTANTE	R
Dimensión y Gestión de la actividad corriente. Tasa de Ahorro suficiente	POSITIVA	C
Solvencia garantizada mediante Transferencias, capacidad de atención de la deuda	CONSTANTE	E
Falta de correspondencia entre Gasto Público pc y Presión Fiscal pc	NEGATIVA	R
Máxima Rigidez Presupuestaria, austeridad de funcionamiento mejorar gestión de proveedores	NEGATIVA	R
Inversión proporcional a la dimensión económica del medio: población y nivel de renta	POSITIVA	C
Inversión no ajustada a la nueva deuda emitida, sube la deuda para financiar inversión nueva	NEGATIVA	R
% ALERTAS NEGATIVAS EN LA GESTIÓN Y CORRESPONSABILIDAD	57%	M
CONTROL DEL ESTADO DE ORIGEN DE FONDOS Y PROYECCION ESPACIAL EN LA GESTION		
Máxima dependencia financiera externa vía Transferencias, inestabilidad del gasto	NEGATIVA	R
Capacidad de generación de Rentas - Esfuerzo Fiscal suficiente	CONSTANTE	E
Baja capacidad de generación de Recursos Propios, falta de autonomía financiera, mayor provisión	NEGATIVA	R
Insuficiente capacidad financiera derivada del uso patrimonial, vías de financiación alternativas	NEGATIVA	R
Necesidad de mejorar la financiación por servicios al ampliar el tamaño territorial	NEGATIVA	R
Reducida dependencia financiera a largo plazo, deuda reducida	POSITIVA	C
Tamaño insuficiente que impide la eficiencia en la explotación, provisión limitada	NEGATIVA	R
%ALERTAS NEGATIVAS DERIVADAS DE LA CAPACIDAD FINANCIERA	71%	M

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, el sistema de alertas contiene una información elaborada con un mayor grado de complejidad. Es pues, una información financiera de nivel superior, que completa y amplía la información que el indicador individual y su evolución facilita. Por ello, la información que facilita permite escoger la acción política más conveniente de cara a garantizar la sostenibilidad de la provisión pública local analizada, en relación a sus características financieras. El sistema de alertas se configura

como unos nuevos indicadores complementarios (Guy, 2011; Pontones *et al*, 2012; Del Campo, 2015), lo que permite informar sobre un aspecto global del espacio objeto de investigación.

Por último, la propuesta de actuación pública derivada de la estructura de relaciones de alerta descrita, se integra como parte del informe integral (ya comentado) de diagnóstico y racionalidad económico-financiera, tabla 8. Esa combinación de propuestas parciales de mejora nos conduce a una propuesta general acerca de cuál sería la estructura administrativa más adecuada para garantizar la mejor provisión de los SPL.

Tabla 8
Diagnóstico financiero: propuesta de mejora

Resultado = Alta dependencia del exterior por Transferencias y baja eficiencia de Explotación
Medida 1 = Reducir dependencia en Transferencias por aumento en la prestación de SPL
Medida 2 = Aumentar el rendimiento económico derivado del Patrimonio Propio
Medida 3 = Implementar medidas de control del gasto, renegociar contratos de compra
Medida 4 = Rebajar el IBI urbano en función del tamaño de la unidad familiar
Medida 5 = Alcanzar acuerdos de ampliación y extensión de servicios supramunicipales
Propuesta: adoptar las medidas necesarias para iniciar un proceso de integración municipal

Fuente: Elaboración propia.

5. Justificación socio-política y conclusiones

Como se expuso, el estudio financiero mostrado es parte de un aplicativo integral de diagnóstico administrativo. El cual ayudará en la toma de decisión sobre la adecuación, estructura y sostenibilidad de una entidad local, además de evaluar la trascendencia sociopolítica de los problemas financieros del espacio investigado. La propuesta fija un marco de control acerca del comportamiento de la AL en términos de gestión, capacidad y solvencia financiera, y todo ello al objeto de conocer la perspectiva vital de esa AL en materia de provisión de los SPL.

Por otra parte, si bien la técnica contable derivada del análisis de ratios financieros, tiene por objeto establecer relaciones entre magnitudes e indicadores que faciliten una información relevante. Esta todavía se encuentra en una etapa de con-

solidación en su uso, además del problema añadido que el análisis de los estados financieros conlleva, como es el de su rápida mutación dadas las amplias posibilidades que presenta a la hora de reordenar a conveniencia la información contable en busca de un resultado prefijado.

Ante esa realidad, el módulo de información financiera desarrollado trata de ofrecer un marco de estudio consistente, mediante el uso de indicadores aceptados por la práctica contable pública. Buscando obtener una visión global de la salud financiera de una AL en áreas básicas como: a. gestión y responsabilidad ciudadana; b. origen, dependencia y aplicación de los recursos públicos; y c. compromiso financiero ante terceros, deuda. Pero además, la presentación agrupada de indicadores comunes permite detectar áreas de fortaleza y debilidad, en este caso la nula dependencia del crédito y la dependencia exclusiva de otras AAPP vía transferencias.

A su vez, y como un valor añadido, se entrelazan diferentes problemas bajo un criterio de correlación financiera, dando lugar a distintos escenarios de alerta, lo que facilita una visión general y un diagnóstico. El cual se incorpora al informe general de naturaleza administrativo-financiera que habrá de facilitar una decisión acerca de la viabilidad presente y el escenario futuro de esa AL en términos de prestación de los SPL. Pero también, el módulo elaborado nos ofrece una información inmediata en clave de acción o propuesta de actuación pública, para afrontar las debilidades y deficiencias puestas de relieve. Y todo ello, sobre la base de una racionalidad cifrada y relevante, la cual facilita la acción pedagógica al explicar el porqué de determinadas decisiones públicas.

Así y en lo que respecta al caso práctico abordado, podemos decir que el estudio deja claros unos parámetros básicos como: 1º una gran rigidez presupuestaria que limita la posibilidad de abaratar el coste de funcionamiento; 2º mega-dependencia vía transferencia, por lo que la autonomía financiera y decisonal es reducida a corto y medio plazo; 3º baja capacidad de recaudación tanto por prestación de servicios como en el uso de su patrimonio, consecuencia de la baja concentración económica y del bajo grado de urbanismo. Todo ello aboga por la adopción de medidas conducentes a ampliar su dimensión territorial, lo que también se corrobora a través de la simulación de la cuenta corriente llevada a cabo para distintos escenarios administrativos, y donde se pone de manifiesto cómo el objetivo de mayor independencia financiera se vincula al de un tamaño de población mayor, especialmente en términos de cuenta básica de explotación.

La gestión interna en materia de servicios adolece de la falta de capacidad de negociación ante la reducida dimensión y amplitud de los servicios prestados por los municipios considerados, donde la insuficiencia financiera alcanza su máxima dimensión en el estudio de los IODF, donde siete de los mismos (60%) se sitúan en un estado de máximo riesgo.

Llegados aquí, decir que la herramienta presentada no pretende la exhaustividad y/o exclusividad, y ello no solo por la diversidad de situaciones socioeconómicas o la rapidez con que los cambios acontecen sobre el marco territorial objeto de estudio, sino también por las connotaciones sociopolíticas que la aplicación de cualquier instrumento de medida automático conlleva, toda aplicación desarrollada para actuar en el marco social, exige la contextualización del entorno en forma y tiempo en todos sus aspectos.

6. Referencias

- Audit Commission (2009) "Use of Resources Audit Commission auditor guidance. Effective from April 2009".
- BOWMAN, Woods y Roland CALIA (1997) "Evaluating Local Government Financial Health: Financial Indicators" for Cook, DuPage, Kane, McHenry, and Will Counties, *The Civic Federation*, Chicago.
- BROWN, Kenneth (1993) "The 10 point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities", *Government Finance Review*, 9 (6), 21-26.
- BRUSCA, Isabel y Vicente CONDOR (2001) "El Análisis Financiero en la Administración Local", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 30 (108), 475-503.
- BRUSCA, Isabel (2010) "Treinta años de investigación en Contabilidad y Gestión Pública en España", *Revista Española de Contabilidad*, 13 (2), 175-210.
- CÁRCABA, Ana (2001) "El Uso de Indicadores Financieros en el Análisis de la Información Contable Pública. Una aplicación a los Ayuntamientos Asturianos", *Revista Asturiana de Economía*, (21), 177-207.
- CÁRCABA, Ana (2003) "Análisis Financiero de las Entidades Locales mediante el uso de Indicadores", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 32 (118), 661-692.
- CÁRCABA, Ana y Jesús GARCÍA (2008) "Determinantes de la divulgación de información contable a través de internet por parte de los gobiernos locales", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 37 (137), 63-84.
- Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia (1994-2015) Análise Económico-Financeira das Corporacións Locais Galegas, I.G.E., series históricas.
- DEL CAMPO, Manuel Octavio y Francisco Jesús FERREIRO (2012) *De la Administración a la Gestión de los Servicios Públicos*. Escola Galega da Administración Pública, Santiago de Compostela, Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, Xunta de Galicia.

- DEL CAMPO, Manuel Octavio, FERREIRO, Francisco Jesús y José Venancio SALCINES (2014) “A Reforma da Administración Local en España: unha alternativa financeira á crise”. *Revista Galega de Administración Pública*, (48), 75-100.
- DEL CAMPO, M. O. (2015) “Propuesta de Racionalización en la provisión de los Servicios Públicos Locales a través de la Gestión y el Conocimiento del Medio”. *Jornadas sobre actividad económica y vida rural en los Concejos de Álava (pasado y futuro)*, Junta de Concejos de Álava, 87-104.
- Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales (DGCHT): Hacienda Local en cifras, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Disponible en <<https://www.minhafp.gob.es/.../DG%20Coordinacion%20Financiera%20EELL.as>>.
- Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales (DGCHT): Mecanismos de Financiación de las Entidades Locales, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Disponible en dirección de correo electrónico: <<https://www.minhafp.gob.es/.../DG%20Coordinacion%20Financiera%20EELL.as>>.
- España. Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, Instrucción del modelo Normal. Orden HAP/1781/2013, de 20/9/13.
- España. Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, Instrucción de modificación del modelo Simplificado y modelo Básico. Orden HAP/1782/2013, de 20/9/13.
- España. Propuesta de Documento de Indicadores de la Cuenta General de las Entidades Locales adaptado a las Nuevas Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, vigentes desde el 1/1/2015. Boletín Oficial del Estado, de 3/10/13.
- España. Ley 27/2013, de 27 Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Boletín Oficial del Estado, de 30/12/13, sección I. 10643-10647.
- España. Sistema de información económica local (2011-2015) *Informe de ingresos: ingresos fiscales y presión fiscal por habitante*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administración Pública.
- GUY, Gilbert (2011) “Más allá de las asociaciones intermunicipales hacia municipios de dos niveles de gobierno: el caso francés”, Institut d’Economía de Barcelona, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, 32-42.
- KUHLMANN, Sabine (2011) “Performance measurement in European local governments a comparative analysis or reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany”, *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 331-345.

- Luxemburgo. Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público, EURORAI (2008) *Control externo del sector público autonómico en España*. Luxemburgo, UE. Recuperado de < [http:// www.eurorai.org/cpubli3.html](http://www.eurorai.org/cpubli3.html)
- MABRAS, Jordi (2011) “El Análisis de Estados Financieros en el Sector Público: el caso de los Ayuntamientos”. *Revista de Contabilidad y Dirección*, (13), 43-60.
- Ministerio de Hacienda y Administración Pública (MIHAP) (2006-2015) Estadísticas, Presupuestos, Cuentas Públicas y Sistemas de Financiación. Presupuestos de las Entidades Locales. Recuperado de < <http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>
- PINA, Vicente (1993) “Análisis del resultado económico y financiero de las entidades públicas”, *Revista de Estudios Financieros*, (125-126), 97-176.
- PINA, Vicente (1994) “Principios de Análisis Contable en la Administración Pública”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 24 (79), 379-432.
- PONTONES, Carolina, PÉREZ, Rosario y Raimundo GONZÁLEZ (2012) “Análisis de los efectos derivados de la aplicación de regímenes de auditoría operativa externa en el Reino Unido: la experiencia de la Comprehensive Performance Assessment y la Comprehensive Area Assessment”, *Revista Auditoría Pública*, Sevilla, año XVII, (57), 55-70.
- RAMIÓ, Carles y Miquel SALVADOR (2012) “Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración Local de España: el papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales”, *Gestión y Política Pública*, 21 (2), 439-474.
- RODRÍGUEZ, R. (Director) et al. (2004a) *Os Concellos Galegos para o século XXI, análise dunha reestructuración do territorio e do goberno local*. USC.
- RODRÍGUEZ, R. (Director) et al. (2004b) *Os Concellos Galegos para o século XXI, un modelo aplicativo: o Concello de Deza ¿utopía e viabilidade?.* USC.
- ROYO, Sonia, ACERETE, Basilio y Caridad MARTÍ (2012) “Rendición de cuentas en los Ayuntamientos españoles a través de indicadores de gestión”, *Presupuesto y Gasto Público*, Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, (66), 183-198.
- Standard&Poor’s Ratings Services (2014) “Metodología para calificar gobiernos locales y regionales no estadounidenses”. www.standardandpoors.com.MX
- SÚAREZ, A. (2005) *Decisiones óptimas de inversión y financiación en la empresa*. 21ª Edición. Pirámide.
- TORRES, L. (2002) *La Auditoría Operativa: un instrumento para la mejora de la Gestión Pública*. Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración.

