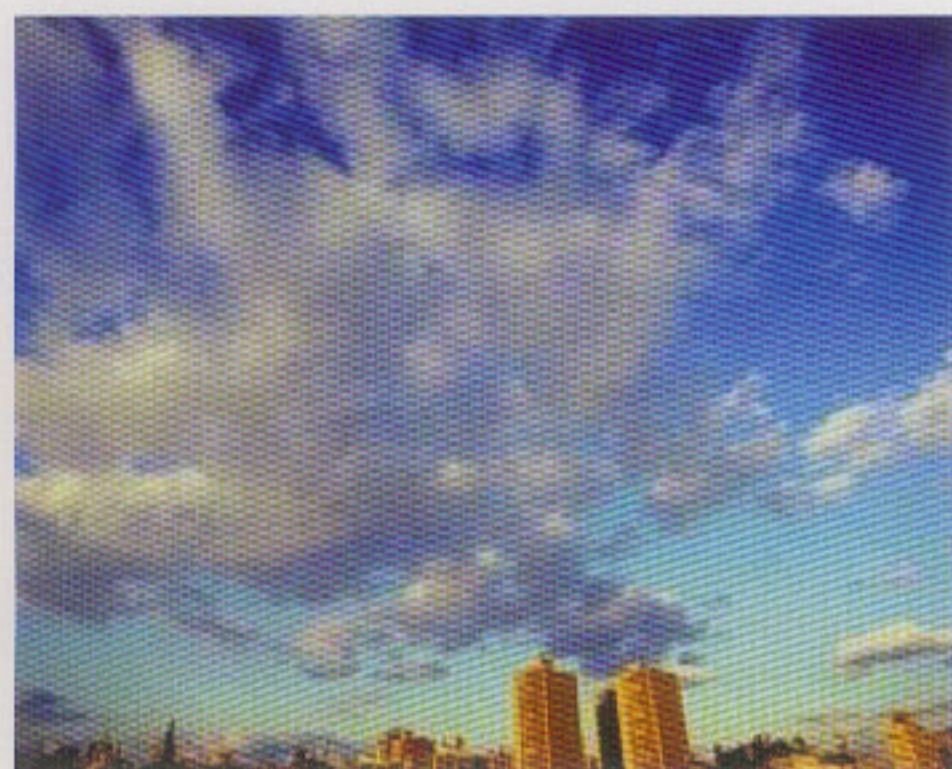


Este artículo consiguió el tercer galardón del V Premio Auditoría Pública

Limitaciones al endeudamiento municipal: un estudio empírico



1. Introducción

En los últimos años se han modificado los mecanismos de limitación al endeudamiento de las Administraciones Públicas en general y de los ayuntamientos en particular. Por un lado, se han producido cambios en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y por otro, se aprobó en diciembre de 2001 la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En este contexto, el presente trabajo pretende estudiar el cumplimiento de las limitaciones al endeudamiento en las entidades locales (en concreto, de los ayuntamientos) en España. Para efectuar el estudio hemos obtenido una muestra aleatoria estratificada de 130 ayuntamientos de una de las regiones españolas (la Comunidad Autónoma Valenciana) durante un periodo de cinco años (1994-1998).

2. Límites al endeudamiento de la administración local

En los últimos años existe en España y en el resto de países de la Unión Europea, un interés creciente por limitar el recurso al endeudamiento por parte de las Administraciones Públicas, y especialmente en las administraciones subcentrales. Las diferentes razones que se han esgrimido para limitar este endeudamiento pueden resumirse en las siguientes (Monasterio, 1996: 275):

- a) Equidad generacional, con el fin de evitar que la población actual se endeude para disfrutar de unos servicios cuya carga financiera se traslada a los contribuyentes futuros.
- b) Preservar el equilibrio financiero, es decir, que los ingresos igualen a los gastos.
- c) Cumplir los objetivos de estabilización económica fijados por el gobierno central.

Para el establecimiento de estas limitaciones pueden aplicarse distintos instrumentos (Ter-Minassian y Craig, 1997), que en esencia suponen ele-

gir entre las alternativas extremas de confiar en los mecanismos de mercado o establecer algún control interno en el seno del sector público. En esta segunda opción, los instrumentos de control pueden pasar por el establecimiento de reglas que limiten el endeudamiento, la puesta en marcha de mecanismos

de coordinación o controles directos del gobierno central.

En el caso de los gobiernos locales españoles se optó por fijar una serie de limitaciones desde el gobierno central, limitaciones que son diferentes dependiendo de que el endeudamiento sea a corto o largo plazo (ver tablas 1 y 2).

TABLA 1. LIMITACIONES AL ENDEUDAMIENTO A CORTO PLAZO

Plazo de vencimiento no superior a un año
Financiar necesidades transitorias de tesorería
La deuda total a corto plazo no puede superar el 30 % de los ingresos corrientes

TABLA 2. LIMITACIONES AL ENDEUDAMIENTO A LARGO PLAZO

Financiar inversiones no financieras o sustituir parcial o totalmente préstamos ya existentes
La carga financiera no debe superar el 25% de los ingresos corrientes
No tener ahorro neto negativo
La deuda total a largo plazo no puede superar el 110 % de los ingresos corrientes
NOTA: El límite de la carga financiera ya no está vigente, pues fue derogado por la ley 50/1998.

Además de las limitaciones anteriores, el gobierno central aprobó en el año 2001 la Ley General de Estabilidad Presupuestaria para dar respuesta al Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, que limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica en la Unión Económica y Monetaria. De acuerdo con esta ley, de obligado cumplimiento a partir de 1 de enero de 2003, ninguna Administración Pública podrá tener necesidad de financiación, en el sentido de que los ingresos no financieros habrán de ser como mínimo iguales a los gastos no financieros. Ello se traduce en la imposibilidad de endeudarse, salvo que concurran situaciones muy especiales. Sin embargo, a la fecha de redacción de estas líneas todavía no está perfectamente delimitado la aplicación concreta de dicha ley a las Administraciones Locales, tanto desde el punto de vista técnico como político (Dodero, 2002:45), si bien parece ser que un Real Decreto va a permitir que este endeudamiento sea posible, siempre que se acompañe de un plan económico-financiero.

Los datos financieros que hemos utilizado han sido extraídos de la Cuenta General de los entes locales valencianos publicada por la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana. La forma en que se encuentra disponible la información ha permitido aplicar el método aleatorio estratificado mediante afijación proporcional en la selección de la muestra. De esta manera, la inferencia permite que los resultados muestrales puedan ser representativos del comportamiento de la población (Ryan et al., 1992: 92). Los parámetros empleados para caracterizar la población han sido el tamaño del municipio (medido por el número de habitantes según el censo de 1998) y el ámbito geográfico (la provincia). Las características de la muestra se recogen en la tabla 3.

Partiendo de la muestra que hemos seleccionado, y dividiendo los municipios en dos subgrupos (población inferior o superior a 20.000 habitantes), comprobamos (ver tabla 4) que el requisito de la capacidad de financiación establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria¹ es el más

¹ Este límite no estaba vigente en el periodo estudiado, pero hemos creído oportuno incluirlo para tener una idea de los problemas que puede implicar su implantación a raíz de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Por otro lado, y aunque la Ley de Estabilidad Presupuestaria habla de capacidad/necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional, la hemos calculado como diferencia entre ingresos y gastos no financieros de naturaleza presupuestaria, siendo conscientes de que surgen diferencias como consecuencia de la aplicación de distintos criterios en la contabilidad nacional y la contabilidad presupuestaria (puede verse a este respecto Benito y Moreno (2002) y Martínez (2002)).

Limitaciones al endeudamiento municipal: un estudio empírico

TABLA 3. MUESTRA Y POBLACIÓN

Habitantes	POBLACIÓN				MUESTRA			
	Alicante	Castellón	Valencia	Total	Alicante	Castellón	Valencia	Total
1-5.000	89	120	195	404	21	29	47	97
5.001-20.000	36	10	49	95	9	2	12	23
20.001-50.000	10	4	17	31	2	1	4	7
50.001-	6	1	4	11	1	1	1	3
Total	141	135	265	541	33	33	64	130

Muestra estratificada mediante afijación proporcional, considerando el caso más desfavorable $p=q=0,5$. N (población)= 541; error: 7.5%.

incumplido, seguido del límite del ahorro neto. Como se indica en la tabla, estadísticamente, no podemos afirmar que exista diferencia de comportamiento en materia de limitaciones al endeudamiento en función del tamaño municipal. Por otro lado, y respecto al límite de la carga financiera, la Comunidad Valenciana arroja mejores resultados para 1998 que el conjunto de los ayuntamientos españoles, puesto que según datos de la Dirección General de Administraciones Locales, a finales de 1998 este límite era incumplido por el 7% de los ayuntamientos en España (Doderó, 2002:49).

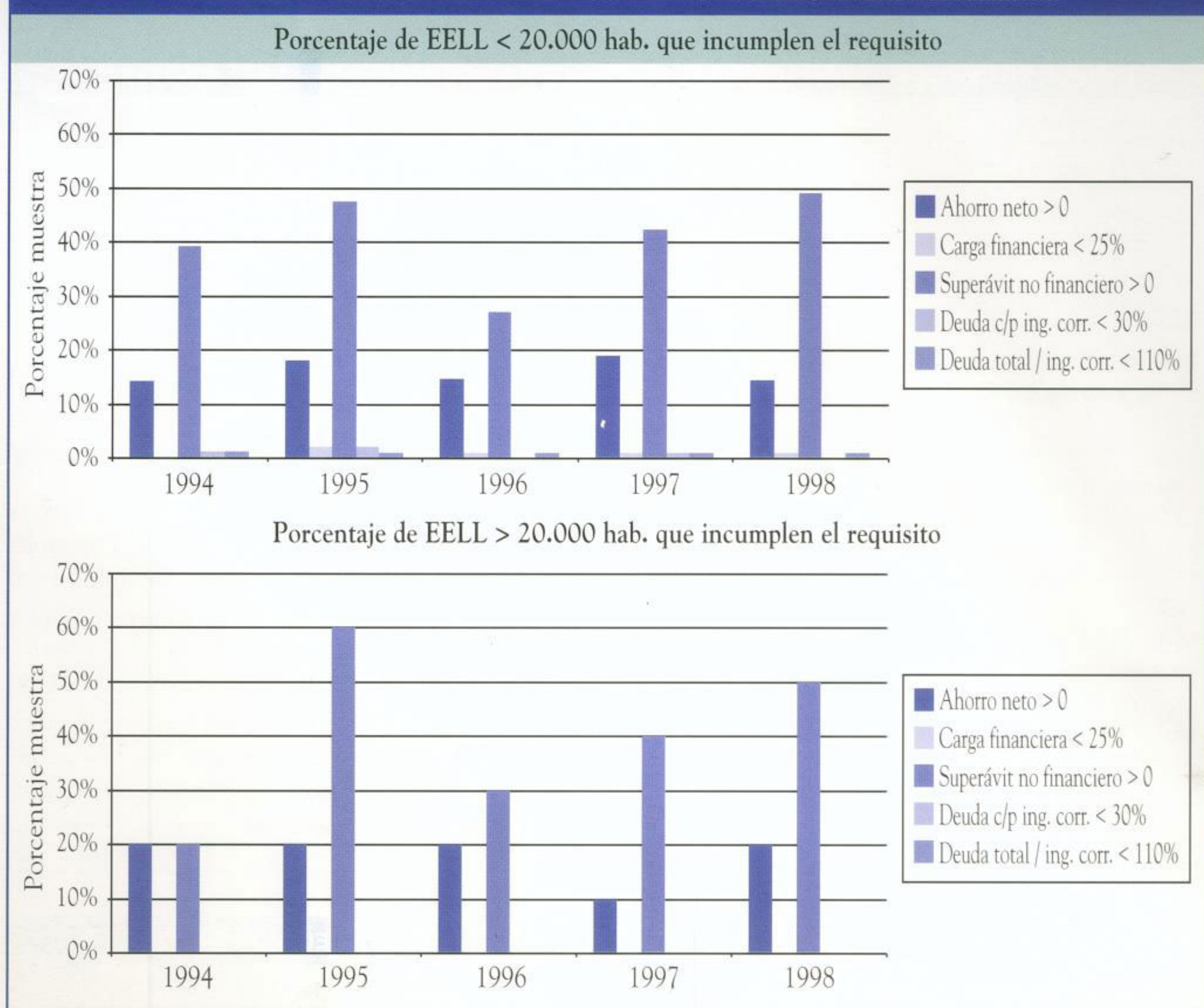
Si trasladamos los datos de la tabla 4 al gráfico 1, podemos comprobar cómo el grado de incumplimiento de los límites se va incrementando hasta el año 1995, año de elecciones municipales, a continuación disminuye en el año 1996 y vuelve a incrementarse hasta el año 1998, previo al año 1999, también de elecciones y para el que no tenemos datos que permitieran confirmar la tendencia. Se requerirá analizar años posteriores para comprobar si este comportamiento se mantiene o si obedece a otra serie de factores.

TABLA 4. INCUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES LEGALES AL ENDEUDAMIENTO

Porcentaje de ayuntamientos que incumplen cada requisito legal					
Años	1994	1995	1996	1997	1998
1-20.000 habitantes					
Ahorro neto > 0	14.13%	18.00%	14.56%	18.92%	14.41%
Carga financiera < 25 %	0.00%	2.02%	0.96%	0.90%	0.85%
Superávit no financiero > 0	39.13%	47.52%	26.92%	42.34%	49.15%
Deuda c/p / ing. corr < 30%	1.09%	1.98%	0.00%	0.90%	0.00%
Deuda total / ing. corr. < 110%	1.09%	0.99%	0.96%	0.90%	0.85%
20.001- habitantes					
Ahorro neto > 0	20.00%	20.00%	20.00%	10.00%	20.00%
Carga financiera < 25 %	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Superávit no financiero > 0	20.00%	60.00%	30.00%	40.00%	50.00%
Deuda c/p / ing. corr < 30%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Deuda total / ing. corr. < 110%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

No se encuentra diferencia significativa entre las submuestras con un nivel de confianza del 95% mediante el contraste de la distribución χ^2 .

GRÁFICO 1. INCUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES LEGALES AL ENDEUDAMIENTO



Si tenemos en cuenta el signo político (conservador o progresista) del partido que gobernaba en cada uno de los años analizados, y lo cruzamos con la variable "incumplimiento de límites", obtenemos los resultados que se muestran en la tabla 5, considerando todos los años.

La interpretación de esta tabla, en referencia a los resultados que son estadísticamente significativos, es la siguiente:

- a) En cuanto al ahorro neto, de los ayuntamientos que cumplen dicho límite, el 66% es progresista, mientras que el 34% es conservador. De los que incumplen el límite, el 49% es progresista y el 51% es conservador. Efectuado el contraste estadístico, podemos afirmar que, con una alta significatividad (1%), los ayuntamientos con-

servadores incumplen en mayor medida este límite.

- b) Respecto al límite de la carga financiera, de los municipios que lo cumplen, el 63% es progresista, mientras que el 37% es conservador. De los que incumplen, el 20% es progresista mientras que el 80% es conservador. Efectuado el contraste estadístico, podemos afirmar que, significativamente, aunque con menor rotundidad que en el caso anterior (5%), los ayuntamientos conservadores también incumplen en mayor medida este límite.

Estos resultados son, cuando menos, llamativos, pues demuestran que los límites de ahorro neto y de carga financiera son incumplidos en mayor medida por los gobiernos conservadores que los progresistas. Esto contrasta con la teoría política (Tusell et al,

**Limitaciones al endeudamiento
municipal: un estudio empírico**

TABLA 5. INCUMPLIMIENTO DE LÍMITES LEGALES AL ENDEUDAMIENTO SEGÚN EL SIGNO POLÍTICO

ahorro neto > 0	cumple	incumple	Total	Significatividad
progresista	66,00%	48,90%	63,30%	***
conservador	34,00%	51,10%	36,70%	***
Total	100,00%	100,00%	100,00%	0,0018
carga financiera < 25%	cumple	incumple	Total	Significatividad
progresista	63,80%	20,00%	63,50%	**
conservador	36,20%	80,00%	36,50%	**
Total	100,00%	100,00%	100,00%	0,0426
superávit no financiero > 0	cumple	incumple	Total	Significatividad
progresista	63,00%	64,00%	63,40%	
conservador	37,00%	36,00%	36,60%	
Total	100,00%	100,00%	100,00%	0,8074
deuda c/p / ing corr. < 30%	cumple	incumple	Total	Significatividad
progresista	63,49%	50,00%	63,40%	
conservador	36,51%	50,00%	36,60%	
Total	100,00%	100,00%	100,00%	0,5767
deuda total / ing corr. < 110%	cumple	incumple	Total	Significatividad
progresista	63,10%	100,00%	63,40%	*
conservador	36,90%	-	36,60%	*
Total	100,00%	100,00%	100,00%	0,0879

Contraste basado en la distribución χ^2 . Significatividad: * 10%; ** 5%; *** 1%.
Variable signo político construida según Erikson et al. (1993).

TABLA 6. INCUMPLIMIENTO DE LÍMITES LEGALES AL ENDEUDAMIENTO EN EL TOTAL DE LA MUESTRA

Límite / Intervalo	1994		1995		1996		1997		1998	
	inf	sup	inf	sup	inf	sup	inf	sup	inf	sup
Ahorro neto > 0	12.4%	16.8%	15.6%	20.7%	12.9%	17.1%	15.8%	20.6%	12.9%	16.8%
Carga financiera < 25 %	0.0%	0.0%	1.5%	2.2%	0.7%	1.0%	0.7%	1.0%	0.7%	0.9%
Superávit no financiero > 0	33.5%	41.8%	44.3%	52.7%	23.9%	30.5%	38.3%	46.1%	45.4%	53.1%
Deuda c/p / ing. corr < 30%	0.8%	1.2%	1.5%	2.1%	0.0%	0.0%	0.7%	1.0%	0.0%	0.0%
Deuda total / ing. corr. < 110%	0.8%	1.2%	0.8%	1.1%	0.7%	1.0%	0.7%	1.0%	0.7%	0.9%

Intervalos poblacionales estimados al nivel de confianza del 95% en una muestra estratificada.

1996: 28), que sostiene que los partidos progresistas admiten una mayor laxitud en la disciplina financiera pública y defienden un sector público mayor que los gobiernos conservadores. Así, éstos se endeudarán menos que aquéllos y, por tanto, deberían cumplir mejor los límites al endeudamiento. La convergencia en las políticas de los partidos conservadores y progresistas en las democracias modernas podría ser una posible explicación a estos resultados. Estos datos también contradicen estudios empíricos previos, como el de Kiewiet y Szalaky (1996: 86 y 89), que determinó que los partidos conservadores mantenían menores niveles de deuda y cumplían mejor los límites al endeudamiento impuestos desde el gobierno central.

Hasta ahora hemos mostrado datos muestrales, a continuación realizamos estimaciones para toda la población (todos los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Valencia); obteniendo los resultados que figuran en la tabla 6.

Para el último año, por ejemplo, estimamos que los límites más incumplidos por todos los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana eran el de ahorro neto (entre el 13% y el 17% del total) y el de superávit no financiero (entre el 45% y el 53%).

3. Conclusiones

En general, y para la muestra analizada, el incumplimiento de límites al endeudamiento no es elevado (y para la carga financiera se está por debajo de la media nacional), destacando únicamente los límites del ahorro neto y de superávit no financiero. El primero de ellos no es realmente un límite estricto, puesto que según la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (art. 54) si es negativo, se precisará autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda para concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo. Por otro lado, el límite del superávit no financiero entrará en juego para la administración local cuando se aplique en concreto la Ley General de Estabilidad Presupuestaria al sector local, por lo que, como no estaba vigente en el periodo analizado, únicamente nos ofrece una primera aproximación al grado de adecuación que en dicho período tenían los ayuntamientos, y por tanto, permite estimar el nivel de esfuerzo que supondrá su cumplimiento para los municipios de la Comunidad Valenciana. Por otro lado, hay que tener presente, como se dijo anteriormente, que todavía quedan varios extremos por perfilar respecto de la aplicación de la Ley de Estabilidad al sector local.

BIBLIOGRAFÍA

- BENITO LÓPEZ, B. y MORENO ENGUIX, M.R. (2002): "Medición de la capacidad/necesidad de financiación: contabilidad pública y contabilidad nacional", incluido en el X *Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*, Santiago de Compostela, mayo-junio.
- DODERO JORDÁN, A. (2002): "Implicaciones de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en la Contabilidad de las Administraciones Locales", incluido en la VII *Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública*, pp. 45-63.
- ERIKSON, R.; WRIGHT, G. y MCIVER, J. (1993): *Statehouse Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- KIEWIET, R. y SZALAKY, K. (1996): "Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 12, núm. 1: 62-97.
- LEY 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
- LEY 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- MARTÍNEZ MANZANEDO, R. (2002): "Contabilidad pública y contabilidad nacional" incluido en la VII *Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública*, Murcia, abril.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1996): "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales, teoría y evidencia para el caso español", *Papeles de Economía Española*, núm. 67: 275-285.
- RYAN, R.; SCAPENS, R. y THEOBALD, M. (1992): *Research Method and Methodology in Finance and Accounting*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, Londres.
- TUSELL GÓMEZ, J. (1996): *Historia Política y Social Moderna y Contemporánea*, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Tomo 2.