



Estabilidad presupuestaria, financiamiento y responsabilidad social en los municipios españoles

Budget stability, financing and social responsibility in Spanish municipalities

Herenia Gutiérrez Ponce^{a*}, Julián Chamizo González^a y
Elisa Isabel Cano Montero^b

^a Universidad Autónoma de Madrid, España

^b Universidad de Castilla-La Mancha, España

Recibido el 14 de febrero del 2017; aceptado el 05 de julio del 2017

Disponible en Internet 27 de junio del 2018

Resumen

En este trabajo analizamos las relaciones más relevantes entre la estabilidad presupuestaria, el Sistema de Financiación de los Municipios (SFM) y las políticas de gasto social, como piezas fundamentales para definir el nivel de Responsabilidad-Social-Corporativa (RSC) asignable a los municipios españoles. Para ello, hemos partido de las liquidaciones presupuestarias de los 9.500 municipios y otros entes locales españoles presentadas ante el Tribunal de Cuentas en 2014, y disponibles en la web del Ministerio de Hacienda. A partir de la información, elaboramos una base de datos (más de 1.500.000 registros, tratados mediante técnicas de *data mining*) para realizar un análisis de los factores más significativos que explican las relaciones entre *estabilidad presupuestaria*, *suficiencia financiera* y *sostenibilidad de las políticas de bienestar*. Partiendo de lo anterior y del nivel de gastos presupuestarios en el área de gasto (AG1) de *Servicios Públicos Básicos* y en el área de gasto (AG2) de *Actuaciones de Protección de Promoción Social* proponemos dos indicadores para medir el nivel de la RSC atribuible a cada municipio. Los principales hallazgos se concretan en tres conclusiones: que los ayuntamientos con déficit presupuestario priorizan la reducción de su deuda con las entidades financieras a la vez que dilatan el pago a los proveedores; que las relaciones entre las políticas de ingresos y gastos de cada municipio repercuten directamente en su nivel

*Autor para correspondencia.

Correo electrónico: herenia.gutierrez@uam.es (H. Gutiérrez Ponce)

La revisión por pares es responsabilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de RSC; y que, mediante un modelo de probabilidad *logit*, se confirma la hipótesis según la cual la RSC de los municipios puede ser explicada a partir del tamaño de su población y de la forma en que se financian.

Códigos JEL: H53, M14, H72, H75.

Palabras clave: Responsabilidad social, Administración local, Presupuestos, Gastos sociales, Déficit, Superávit..

Abstract

In this paper, we analyze the most relevant relationships between budgetary stability, the Municipal Financing System (SFM) and social expenditure policies, as fundamental pieces to define the level of Corporate Social Responsibility (CSR) that can be assigned to Spanish municipalities. We have started from the budgets of the 9,500 municipalities and other local Spanish entities, presented to the Court of Auditors in 2014, and available on the website of the Ministry of Finance. Based on this information, we developed a database (more than 1,500,000 records, big data, treated by data mining techniques) to perform an analysis of the most significant factors explaining the relationship between budgetary stability, financial sufficiency and sustainability of welfare policies. Based on the above and the level of budgetary expenditures in the Basic Public Services programs (AG1) and the Social Promotion Protection Actions program (AG2), we propose two indicators to measure the level of CSR attributable to each municipality. The main findings of our research are summarized in three conclusions: that municipalities with budget deficits prioritize the reduction of their debt with financial institutions while diluting payment to suppliers; That the relations between the income and expenditure policies of each municipality have a direct impact on their level of CSR; And that, using a logit probability model, the hypothesis according to which the RSC of the municipalities can be explained by the size of their population and the way in which they are financed is confirmed.

JEL Classification: H53, M14, H72, H75.

Keywords: Accruals; Corporate social responsibility, Local administration, Budgets, Social expenses, Deficit, Surplus.

Introducción

En la última década los municipios españoles han tenido que controlar los enormes déficits presupuestarios derivados de la dificultad de controlar los gastos en servicios como la salud, la educación o la dependencia, etc. Al mismo tiempo han tenido que enfrentarse a problemas financieros y de obtención de financiamiento para hacer sostenibles algunas de las prestaciones sociales encomendadas. Es decir, tras la crisis económica y los grandes ajustes fiscales que han tenido que realizar los municipios españoles, se han puesto en cuestión el nivel de las prestaciones de los servicios públicos esenciales de antes de la crisis.

En este sentido, se ha demostrado que los problemas de estabilidad presupuestaria, la suficiencia financiera de los municipios y la sostenibilidad del bienestar están estrechamente interrelacionados. En la misma línea que autores como Albi y Onrubia, (2016), defendemos la necesidad de diseñar un sistema de control de la gestión presupuestaria orientado hacia los resultados de las liquidaciones de los presupuestos de las organizaciones tanto a nivel interno como a nivel externo. Además, para lograr una gestión más eficiente del gasto público es necesario un modelo organizativo-institucional acorde con las necesidades de gestión que impone un nuevo escenario económico internacional, en el que están llamadas a coexistir políticas públicas con las fuertes demandas de recursos y procesos de consolidación fiscal con

fuertes restricciones. La Gestión Pública Responsable nace ligada a dos conceptos próximos: por un lado, al de Responsabilidad Social (RS) asociado a la gestión empresarial y, por otro, al de Buen Gobierno de las AAPP, como compromiso con los derechos humanos, laborales y medioambientales y con la búsqueda de una gestión pública más transparente.

El enfoque de Responsabilidad Social (RS) plantea la necesidad de desarrollar una gestión basada en principios y valores que soporten una relación ética y transparente con los actores internos y externos de la organización y que retroalimenten los modelos de gestión de la misma, tal como señalan los autores Trujillo Jiménez, E., López González, M.J. y Alvarez Civantos, O., (2011). En este sentido, la responsabilidad social en las administraciones públicas supone un compromiso ético frente a los ciudadanos y en el que también se incluyen compromisos sociales, económicos, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos en perfecta sintonía con todos los *stakeholders*. Los trabajos, tanto teóricos como empíricos, sobre los grupos de interés o grupos de presión y su incidencia sobre los presupuestos públicos son numerosos ya desde principios del siglo veinte. Así los estudios realizados por Winden (1999), Epstein y Mealem, (2009) o Horgos y Zimmermann, (2009) son importantes por sus aportaciones en campo de la responsabilidad social de las administraciones públicas. A nivel de Administración Local cabe mencionar los trabajos de Browne, (1978), Menzel, (1990), o el de Cooper y Nownes, (2005). En relación con las políticas de gasto público, algunos trabajos intentan explicar el gasto público per cápita de una o varias partidas concretas de gastos a través de modelos econométricos que explican la cuantía de gasto per cápita de partidas presupuestarias concretas. Así, por ejemplo, las investigaciones sobre el gasto per cápita en Cultura o Medio ambiente Benito et al., (2013), St'astaná, (2009), o los trabajos de interacción fiscal St'astná, (2009), Ermini y Santolini, (2010) y Deng *et al.*, (2012). Más recientemente, el trabajo de Hernández et al (2015) que también se ha centrado en analizar las partidas presupuestarias del gasto de Cultura, Medio ambiente y Deporte, y en cuyas conclusiones se demuestra que la estructura de la población, la política fiscal del municipio y el signo del partido político gobernante son las variables que más peso tienen en la determinación del gasto per cápita para esas partidas específicas.

En España, tras la publicación de La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, el concepto de eficiencia en la gestión de los servicios adquiere un importante protagonismo y un gran interés por parte de los gestores presupuestarios en racionalizar el gasto al mismo tiempo que se siguen prestando los servicios públicos. Un acierto importante, de esta reforma, ha sido la obligación de evaluar y publicar el coste efectivo de los servicios públicos locales para poder determinar el precio público de los mismos y así controlar el gasto presupuestario que se destina para su prestación a los ciudadanos. Con este propósito se han desarrollado trabajos como el de Chamizo *et al* (2016) sobre gestión de residuos sólidos urbanos, el de Picazo *et al.*, (2009); Byrnes *et al.*, (2010) y Gupta *et al.*, (2012) sobre eficiencia económica en la gestión del agua, el de Cullmann y Hirschhausen, (2010) sobre los medios de transporte público o el de Rauthianen et al (2015) sobre el servicio de policía local.

De igual manera, se hace necesario en las administraciones locales desarrollar una cultura de la responsabilidad social que conlleve la prestación de los servicios sociales y al mismo tiempo, la sostenibilidad de los mismos en el tiempo, de tal manera que, las variables de eficiencia y control del gasto, acompañadas de un fortalecimiento financiero, permita la sostenibilidad de los servicios que prestan los municipios y administraciones locales. Sin embargo, existe

una escasa sistematización para establecer objetivos de eficiencia y efectividad para los programas gastos y del control de los mismos. A lo que hay que añadir importantes deficiencias en materia de contabilidad de costes que impiden una adecuada presupuestación funcional por programas o bien, un presupuesto de gastos por actividades aspectos que han sido contrastados empíricamente en trabajos como el de Caamaño y Lago-Peñas (2011). La consecuencia de estas deficiencias es una práctica presupuestaria esencialmente incrementalista y muy poco orientada al control y a la adecuada gestión de los recursos escasos.

Con todo lo anterior, se impone un nuevo modelo de gobernanza en el que, al margen de problemas concretos y asociados a la gestión de políticas específicas, se desarrolle una nueva forma de gestión económico-financiera de los recursos públicos, especialmente los de índole presupuestaria capaz de generar información económico financiera socialmente relevante y evaluable en términos de eficiencia.

Además, el modelo de RS promueve políticas públicas de buen gobierno, de modernización del Estado, políticas de inclusión social y de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos a través de los servicios públicos, como base de un desarrollo socialmente sostenible. Los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y participación o control por parte de los ciudadanos han de implementarse en la administración para conseguir conductas éticas de la gestión pública. Por tanto, una gestión responsable de los municipios debe orientarse a ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos que cubran sus necesidades y expectativas e intentando buscar el equilibrio entre los intereses de los *stakeholders* y la optimización de los recursos financieros y presupuestarios.

La legislación actual obliga a los municipios y administraciones locales a rendir cuentas y a mantener el equilibrio presupuestario. Sin embargo, el control del déficit y del endeudamiento sigue siendo un problema complejo a pesar de que, mediante el análisis de las diferentes partidas presupuestarias de ingresos y de gastos, se puede obtener una fotografía muy fiel sobre la estabilidad presupuestaria, el origen de los ingresos y de las fuentes de financiamiento. Así como, se obtiene información sobre el grado de compromiso de las administraciones locales, con los servicios públicos que prestan a los ciudadanos y en base a la asignación presupuestaria para políticas sociales y prestación de los servicios. Además, dicha información nos puede servir de base como un indicador para medir el compromiso y nivel de responsabilidad social en dichas administraciones.

Bajo todas las anteriores premisas, nos hemos propuesto analizar las relaciones más relevantes entre la estabilidad presupuestaria, el sistema de financiamiento de los municipios (SFM) y las políticas de gasto social como piezas fundamentales para definir un indicador de Responsabilidad-Social-Corporativa atribuible a los municipios españoles. Para ello analizamos las diferentes formas de financiamiento de los ayuntamientos o municipios españoles, su situación de equilibrio presupuestario, analizados por tamaño y por comunidades autónomas. En un intento de buscar un indicador que mida la RSC, hemos medido el comportamiento en materia de RSC, atribuible a cada municipio, en base al volumen de gastos por funciones y por programas y su relación con las variables que determinan la forma de financiarse (Impuestos, Transferencias y otros).

En relación a la fuente de información para cumplir con el anterior objetivo, hemos tomado como base de datos las liquidaciones presupuestarias de los aproximadamente 9.500 municipios y entes locales españoles y que han sido fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas de España, órgano encargado de velar por la gestión económico-financiera del sector público.

El estudio nos muestra que el tamaño de los municipios, las diferentes formas de financiarse, el volumen y la tipología de gasto, así como la variación neta de pasivo financiero, (aumento o disminución de deuda de carácter financiero) afectan al resultado presupuestario (déficit o superávit). A la vez, los resultados nos muestran que existe una relación directa entre las políticas de gastos, las formas de financiamiento y la situación de superávit o déficit que presentan los municipios españoles.

Los principales hallazgos se concretan en las siguientes conclusiones fundamentales: En primer lugar, se demuestra que los ayuntamientos con déficit presupuestario priorizan la reducción de su deuda con las entidades financieras a la vez que dilatan el pago a los proveedores. En segundo lugar, se concluye que las relaciones entre las diferentes políticas de ingresos y de gastos, de cada municipio, percuten directamente en su comportamiento y compromiso con el nivel de RSC que se les puede atribuir. En tercer lugar, mediante un modelo de probabilidad *logit*, hemos confirmado la hipótesis, según la cual, la RSC de los municipios puede ser explicada a partir del tamaño de su población y de la forma en que se financian.

Los principios normativos para una gestión pública responsable en los municipios españoles a partir de sus presupuestos

En las dos últimas décadas, se han producido cambios importantes en la forma de gestionar y administrar los organismos públicos que han dado lugar a diversos trabajos de investigación como los de; Hughes; (1997); cit. Fernández Santos et al. (2008), Subirats Humet (2003), Pollitt, (2006), Lonti y Gregory, (2007), Portillo, M. J. (2009), Hildebrand y McDavid, (2011), Brusca y Montesinos, (2013) con sus trabajos sobre la reforma contable del plan general de contabilidad pública para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas hacia los ciudadanos o en el trabajo, más reciente, Brusca, I. y Caperchione, E., Cohen, S., Manes Rossi, F. (2016) en el que se aborda el reto europeo de la armonización en contabilidad y la auditoría en el sector público y con el objetivo de obtener información fiable, comparable y adecuada para la gestión de los gastos y de los ingresos.

Al mismo tiempo, ha surgido un gran interés en la elaboración de códigos éticos y de conducta para empleados y directivos de la Administración Pública que ha generado una nueva cultura de lo público. Esta cultura institucional y de nuevos los sistemas de control también ha calado en España y han ido desarrollándose en paralelo a la preocupación ciudadana por la corrupción en la vida pública y la lucha por combatirla. En el año 2005, se aprobó en España el Código de Buen Gobierno de la Administración General del Estado y, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) aprobó en el año 2009 su propio Código de Buen Gobierno, proponiendo a los municipios la adopción de dos tipos de medidas:

A) Para mejorar la gestión y la calidad de la democracia municipal. Creando comisiones de control de la contratación pública y de transparencia en la concesión de ayudas, al mismo tiempo que se impulsaba el acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

B) De democracia participativa, que complementen la democracia representativa y fomenten una administración relacional.

En España, son numerosos los municipios que han desarrollado las recomendaciones de la FEMP, a través de normas de participación ciudadana, manuales de buenas prácticas, códigos de conducta de sus empleados, y cartas de servicios, etc. Estas recomendaciones de gestión responsable de los servicios públicos están recogidas en el Informe de la Subcomisión

del Congreso de la siguiente forma: “*La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, las Empresas Públicas y la Administración Local deben ser ejemplares en la integración de los principios y prácticas de la RS en su propio funcionamiento*”. Deben integrar los principios de RS corporativa tanto en sus propias actividades y responsabilidades directas como en sus relaciones con terceros, exigiendo requisitos mínimos en materia de RS a las empresas con las que colaboran o contratan. Se refiere a todas aquellas administraciones que desempeñan un papel central en servicios de salud, de educación, de seguridad, de calidad ambiental, la cohesión social o la promoción de las buenas prácticas empresariales, etc. y a las que corresponde el reto de poner en marcha procesos de creación de valor público en entornos sociales y económicos más dinámicos y exigentes.

Tal y como señala Melle Hernández, M. (2007), a los principios tradicionales de actuación de la administración (transparencia, disciplina presupuestaria, independencia, rendición de cuentas e imparcialidad) se les debe añadir la RS para poder hablar de una auténtica gestión pública responsable (GPR). Esta autora señala los siguientes principios generales de la gestión responsable en las Administraciones Públicas:

1. Identificación objetiva de las prácticas sostenibles y de todas las partes interesadas y/o afectadas (*stakeholders*), a través de un diagnóstico RS.
2. Incorporación de la RS en la gestión y en los procedimientos, involucrando a todas las partes interesadas y consiguiendo el compromiso de los puestos directivos.
3. Adopción de códigos formales de RS, con políticas al respecto y articulación del diálogo con todos los *stakeholders*.
4. Compromiso ético, respeto hacia la diversidad e igualdad de oportunidades, con un reconocimiento explícito del valor positivo de la diversidad, y
5. Memorias de RS con verificación externa.

En este contexto, los municipios y entes locales españoles, en sus relaciones con empresas y con terceros, deberían definir políticas públicas con incentivos para aquellas empresas que destinen recursos a prestaciones sociales. De tal manera que, el gasto público (*compra pública sostenible*) se pueda vincular así, a comportamientos de empresas socialmente responsables. A la vez, las administraciones locales pueden impulsar también la inversión socialmente responsable (ISR) con incentivos de RS en los mercados financieros. Nos referimos, por tanto, a los valores intrínsecos de la Responsabilidad Social en el Sector Público y por extensión a los que deben ser incorporados por los municipios mediante sus políticas de gastos, el control del déficit y forma de financiamiento. En suma, tal y como señala Longo, F., (2012) es imprescindible la creación de valor público mediante cambios en las estrategias que incorporen valores de racionalidad económica, de responsabilidad social, eficiencia y control del gasto público.

Breve repaso del marco normativo español.

En España, el compromiso con la RS en las Administraciones públicas se hace patente en las diferentes leyes promulgadas en la última década y orientadas en tres direcciones; a) impulsar la publicidad activa de las administraciones y entidades públicas y de interrelación con los ciudadanos, a través de las webs; b) garantizar el acceso a la información (*Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*); c) establecer

las recomendaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos (*Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible* que establece medidas para la racionalización y contención del gasto así como para incrementar la transparencia fiscal de la Administraciones públicas). Esta Ley deja patente que estas medidas deben llevarse a cabo dentro del marco de sostenibilidad e incluye un apartado (Art. 39: Promoción de la RSE), señalando, en concreto, la transparencia en la gestión, el compromiso con lo local y el medio ambiente, el respeto a los derechos humanos, la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y la accesibilidad universal a las instalaciones y servicios públicos. La eficiencia es uno de los elementos importantes art. 32.4 “*todo gasto se evaluará atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados, incentivando la productividad del sector público*”. En cuanto a la información, debe tener carácter público (*Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*); para contribuir a restaurar la confianza en las Instituciones con un doble alcance: de un lado, incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública a través de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas; de otro, reconocer y garantizar el acceso a la información; en concreto en su art. 8: “*Información económica, presupuestaria y estadística*” enumera las diferentes partidas que deben ser publicadas, y los efectos para la entidad en el caso de no cumplir con lo estipulado.

En cuanto al control de la deuda comercial, se ha establecido la obligación a las Administraciones Públicas de hacer público su periodo medio de pago (PMP) a proveedores, (*Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público*) generándose una herramienta de seguimiento de la deuda comercial y la obligación para las Administraciones de incluir en sus planes de tesorería información relativa al pago a proveedores.

Además del marco normativo descrito, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha publicado “*La Estrategia Española de Responsabilidad Social 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora*”. En ella se definen la visión, principios, objetivos, líneas de actuación y plan de medidas en materia de RS y su integración en la educación, formación e investigación. Sin embargo, en el caso de los municipios españoles, la información sobre indicadores de desempeño y de gestión presupuestaria sigue siendo muy escasa e insuficiente para testar la eficiencia del gasto y comparar el nivel de servicios prestado con la forma de financiamiento (Tax Rate/Transfer Rate) de los mismos.

Objetivos de la investigación y presentación del estudio empírico

Nos hemos propuesto analizar las relaciones más relevantes entre la estabilidad presupuestaria (mostrar su déficit o superávit) y el sistema de financiamiento de los municipios (Tax Rate/Transfer Rate). Atendiendo al principio de estabilidad presupuestaria, hemos realizado un análisis según el tamaño de población de los municipios y en relación a la agrupación por comunidades autónomas.

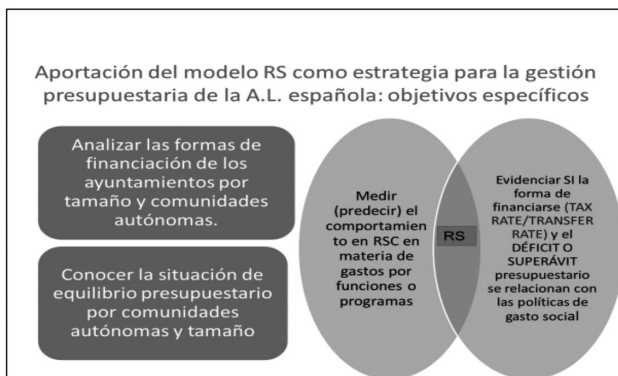


Figura 1. Objetivos

Así mismo, hemos analizado las características más relevantes de la forma de financiarse que tienen los municipios, con el objeto de conocer los puntos fuertes y débiles del actual sistema de financiamiento de los municipios (SFM) e intentar descubrir la correlación entre el sistema de financiamiento y las políticas concretas de gastos que llevan a cabo. Para ello, hemos analizado las relaciones entre la gestión presupuestaria y el porcentaje y gasto per cápita destinados al área de gasto (AG1) de Servicios Públicos Básicos y en el área de gasto (AG2) de Actuaciones de Protección de Promoción Social.

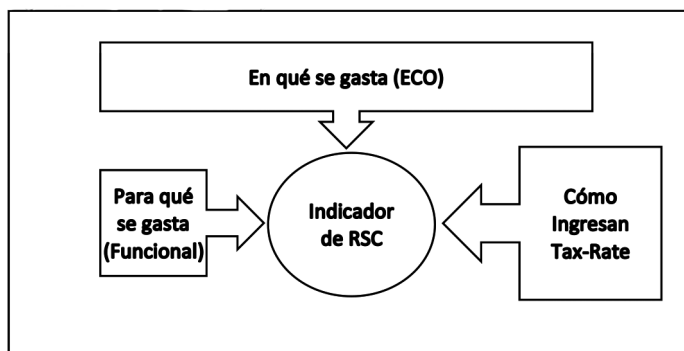


Figura 2 Relación presupuesto y RSC

Las dos áreas de gastos AG1 y AG2 son representativas de las prestaciones sociales que tienen encomendadas los municipios y, por tanto, representativas de políticas de Responsabilidad-Social-Corporativa atribuibles a los municipios españoles. En este sentido, es fundamental analizar cómo están gastando y en qué servicios lo hacen y a la vez, conocer el origen de los recursos que los financian y definir un indicador de RSC en cada municipio.

Por consiguiente, el objetivo fundamental es disponer de un modelo predictivo/explicativo de la RSC municipal y para ello pretendemos contrastar la siguiente hipótesis:

H1: La RSC de los municipios puede ser explicada a partir del tamaño de su población y de la forma en que se financian.

Metodología

Nuestra fuente de información parte de las liquidaciones presupuestarias de 2014 de los, aproximadamente, 9.500 municipios y otros entes locales españoles, que se presentaron ante el Tribunal de Cuentas de España. Con objeto de disponer de una base de datos de resultados presupuestarios con la que poder realizar un análisis se han empleado técnicas de *data mining* Chamizo *et al.*, (2015) que nos permitan el tratamiento de un gran volumen de información y de datos.

De dichas liquidaciones presupuestarias hemos obtenido dos bases de datos (Tabla 1):

- La primera, a partir de la clasificación económica de Ingresos y Gastos. De ella hemos obtenido un total de 1.116.212 registros. De tal manera que tanto para las variables de los ingresos como para las de los gastos de cada municipio y ente local, se ha incluido; la población, el importe de los derechos reconocidos netos/ obligaciones reconocidas netas para todos los capítulos (1 dígito), artículos (2 dígitos), conceptos (3 dígitos) y subconceptos (5 dígitos). Esta primera base de datos proporciona un total de 1.045 variables a nuestro estudio.

- Para analizar en qué servicios públicos gastan los municipios hemos partido de la clasificación funcional del presupuesto o por programas². Esta segunda base de datos, con 551.849 registros se refiere al importe de las obligaciones reconocidas netas de la clasificación funcional o por programas del presupuesto de gastos (no existe clasificación funcional del presupuesto de ingresos). Esta base de datos incluye también la clasificación económica del presupuesto de gastos, pero exclusivamente a nivel de capítulo, así como el número de habitantes de cada municipio. De ella hemos obtenido un total de 1.132 nuevas variables (no se consideran nuevas variables las ya incluidas en la primera base de datos).

Tabla 1
Bases de datos de resultados presupuestarios.

Base de datos 2	Base de datos 1
Solo municipios	Solo municipios incluidas en base de datos 2
Solo áreas de gasto (1 dígito)	Solo capítulos del presupuesto de ingresos (1 dígito)
Solo Capítulos de gastos (1 dígito)	

Una vez procesados y codificados los datos hemos transformado la información inicial para seleccionar los datos objetivo de esta investigación. Es decir, con los datos seleccionados, se han fusionado ambas bases de datos, se ha reducido el nivel de desglose de las partidas y se han eliminado los municipios atípicos. Con todo ello llegamos a una muestra de 6.960 municipios y 68 variables. Dichos datos son los cimientos para la construcción del modelo predictivo/explicativo de la RSC que proponemos para interpretar y evaluar las variables explicativas de los mismos y con el objetivo final de generar conocimiento.

Para poder realizar el análisis, se procede a la caracterización de los municipios atendiendo a las siguientes categorías: a) su forma mayoritaria de financiamiento (Tax, Transfer, Repartido y Otros), b) su rango de población (<10.000, 10.000-50.000, 50.000-100.000, 100.000-250.000, 250.000-500.000, >500.000) y c) su resultado presupuestario (Déficit, Superávit). A continuación, y en base a estas tres categorizaciones, se ha realizado un análisis clúster que nos permita revelar las tipologías más comunes en España.

² La asignación de recursos financieros se efectúa en función de las necesidades establecidas por las políticas de gastos que delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del Presupuesto.

Para evaluar la RSC en los municipios españoles y, tras el análisis y la categorización de los municipios, se han definido dos indicadores de RSC que se evalúan, respectivamente, en función del porcentaje del gasto y del gasto presupuestario per cápita en las áreas de gasto (**AG1**) de *Servicios Públicos Básicos* y en el área de gasto (**AG2**) de *Actuaciones de Protección de Promoción Social* (Anexo 2) de la clasificación funcional o por programas del presupuesto de gastos (esta clasificación agrupa los gastos según la naturaleza de la función que realizan). Ambos indicadores se comparan con el valor promedio obtenido de la base de datos seleccionados tras la fusión de las mismas. Cuando el valor de un municipio es superior al promedio se otorga un valor favorable. Cuando ambos indicadores son favorables se ha considerado que el municipio posee el atributo de RSC, obteniéndose de esta forma, una variable discreta que adopta valores uno cuando se identifica con RSC y cero cuando no se identifica.

El siguiente paso, ha consistido en realizar un análisis de correlaciones al objeto de seleccionar algunas de las variables más significativas y descartar aquellas variables con menos significación. Sometidas las variables independientes a un test de normalidad, resultó que mayoritariamente se distribuían de forma no normal; por lo que, se calcularon correlaciones no paramétricas (Kendal) para determinar aquellas variables independientes más relacionadas con la dependiente, lo que redujo la relación a aproximadamente 80 variables.

Con el fin de evitar problemas de multicolinealidad y, puesto que el objetivo era explicar la variable RSC relacionada con los gastos, se suprimieron las variables relacionadas con los gastos y, manteniendo únicamente las variables relacionadas con los ingresos.

Con todo lo anterior se ha definido un modelo predictivo/explicativo de la RSC, de carácter dicotómico y discreto en el que la variable dependiente RSC toma los valores de (verdadero/falso). Es decir, se ha optado por un modelo *logit*, buscando, además, aquel que predijese correctamente un mayor número de casos con el menor número de variables y menor valor absoluto del criterio de Akaike. Por lo que, tras varias iteraciones, llegamos a un modelo *logit* que incluía 7 variables independientes.

Por tanto, el modelo propuesto es una recta de regresión que permite explicar/predecir si en base a la forma obtener sus ingresos un municipio va a obtener un valor positivo en RSC.

$$RSC = f(v_1; v_2; v_3; \dots, v_n)$$

$$RSC = cte + \alpha_1 v_1 + \alpha_2 v_2 + \alpha_3 v_3; \dots, \alpha_n v_n$$

Resultados obtenidos del estudio

Caracterización de los municipios españoles según la forma de financiamiento, rango de población y su resultado presupuestario (Déficit/Superávit)

Analizando las partidas de ingreso de la clasificación económica del presupuesto³. (Tabla 2) observamos que, para 2014 los ayuntamientos españoles se financiaron mayoritariamente a través de impuestos (Tax), en un 46.02 %, seguido de transferencias (Transfer) con el 36.93%. Sin embargo, haciendo el análisis por comunidades autónomas encontramos diferencias significativas entre comunidades. Las comunidades que superan el 50% de financiamiento vía transferencias son; la comunidad de Galicia con un 70.71%, Extremadura un 70.25%,

³ Esta clasificación ordena los ingresos según su naturaleza, distinguiendo entre los ingresos corrientes, los de capital y los de operaciones financieras.

Andalucía un 70.07%, Aragón un 59.21% y Canarias con un 54.02% y, en el resto se financian fundamentalmente mediante impuestos (Tax).

Tabla 2
 Reparto de formas de financiamiento por ayuntamientos de CCA

CCA	Transfer	Tax	Repartido	Otros 5+6	Suma
Andalucía	70.07%	22.21%	7.72%	0.00%	100.00%
Aragón	59.21%	23.94%	16.22%	0.63%	100.00%
Canarias	54.02%	40.23%	5.75%	0.00%	100.00%
Cantabria	21.05%	65.26%	13.68%	0.00%	100.00%
Castilla y León	30.96%	38.81%	27.47%	2.76%	100.00%
Castilla-La Mancha	14.66%	66.15%	17.64%	1.56%	100.00%
Cataluña	25.78%	67.33%	6.67%	0.22%	100.00%
Com. Foral de Navarra	0.00%	60.00%	40.00%	0.00%	100.00%
Ceuta	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%
Com. de Madrid	11.84%	81.58%	6.58%	0.00%	100.00%
Com. Valenciana	16.41%	75.38%	8.02%	0.19%	100.00%
Extremadura	70.25%	17.63%	12.12%	0.00%	100.00%
Galicia	70.71%	23.23%	6.06%	0.00%	100.00%
Illes Balears	6.15%	90.77%	3.08%	0.00%	100.00%
La Rioja	24.05%	52.53%	20.25%	3.16%	100.00%
Melilla	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
País Vasco	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%
Principado de Asturias	28.57%	58.44%	12.99%	0.00%	100.00%
Región de Murcia	4.88%	85.37%	9.76%	0.00%	100.00%
Total general	36.93%	46.02%	15.89%	1.16%	100.00%

A continuación, tras analizar los gastos e ingresos de los capítulos 1 al 8 del presupuesto de todos los municipios, identificamos por comunidades autónomas, aquellos que presentan déficit⁴ (un 11% del total) o los que presentan superávit (un 89% del total), al objeto de conocer la relación del déficit o superávit con la variación neta de sus pasivos financieros.

En relación a los municipios que presentan déficit, (un 11% del total) observamos que casi el 51% de ellos (Tabla 3) presentan una variación neta de pasivos financiera negativa, lo que significa que están reduciendo su deuda con las entidades financieras y a la vez, dilatando el pago a los proveedores. El 41.96% de los municipios presentan variación neta de pasivo financiero nula (ni aumentan ni disminuyen la deuda); y el 7.38% aumenta la deuda con las entidades financieras (Tabla 2).

Tabla 3
 Variación Neta de Pasivos Financieros en Municipios con Déficit por CCAA

CCA	Reduciendo Deuda	Sin Variación Deuda	Aumentando Deuda	Suma
Andalucía	70.42%	19.72%	9.86%	100.00%
Aragón	53.33%	40.00%	6.67%	100.00%
Canarias	50.00%	50.00%	0.00%	100.00%
Cantabria	33.33%	41.67%	25.00%	100.00%
Castilla y León	28.40%	67.20%	4.40%	100.00%
Castilla-La Mancha	52.80%	44.80%	2.40%	100.00%
Cataluña	65.33%	14.67%	20.00%	100.00%
Com. de Madrid	82.35%	11.76%	5.88%	100.00%
Com. Valenciana	69.09%	20.00%	10.91%	100.00%
Extremadura	63.79%	34.48%	1.72%	100.00%
Galicia	64.86%	29.73%	5.41%	100.00%
Islas Baleares	85.71%	0.00%	14.29%	100.00%
La Rioja	33.33%	66.67%	0.00%	100.00%
Principado de Asturias	30.00%	40.00%	30.00%	100.00%
Región de Murcia	57.14%	14.29%	28.57%	100.00%
Total general	50.67%	41.96%	7.38%	100.00%

⁴ Entendiendo Déficit presupuestario como la diferencia entre los Derechos Reconocidos Netos de los capítulos 1 a 8 de la clasificación económica del Presupuesto de Ingresos y las Obligaciones Reconocidas Netas de los capítulos 1 a 8 de la clasificación económica del Presupuesto de Gastos cuando esta es negativa. En consecuencia, hablamos de Superávit cuando esta diferencia es positiva.

Por comunidades autónomas se observa que en más de la mitad priorizan la reducción de deuda con entidades financieras. Destaca las Islas Baleares (Islas Baleares) en la que el 85.71% de los ayuntamientos con déficit destinan sus ingresos a reducir las deudas con las entidades financieras. Esta misma situación se observa en los municipios de la Comunidad de Madrid en un 82.35%; Comunidad Valenciana en un 69.09%; Cataluña con un 65.33% y Murcia en un 57.14%. Todas ellas tienen además la característica común de financiarse mayoritariamente mediante impuestos (Tabla 1). También se observa que dichas comunidades están reduciendo la deuda con las entidades financieras. Sin embargo, se observa que los municipios de las comunidades de Andalucía en un 70.42%, Extremadura en un 63.79% y Galicia en un 64.86%, se financian mayoritariamente vía transferencias.

Respecto a los municipios que presentan superávit, representan el 89% del total, es decir, unos 6.134 municipios tienen superávit. De ellos, el 65% están reduciendo deuda y, destacan los municipios de Navarra y País Vasco con una reducción del 100%, seguidos de los de Murcia y Baleares con el 94%, Comunidad Valenciana y Cataluña con un 83% y los de la Comunidad de Madrid en un 74% (Tabla 4). Todos ellos, con la caracterización común de financiarse mayoritariamente vía impuestos (Tabla 2). En consecuencia, observamos que tanto los municipios con déficit, como los que tienen superávit, les caracteriza el estar reduciendo su deuda con las entidades financieras.

Tabla 4
Variación Neta de Pasivos Financieros en Municipios con Superávit por CCAA

CCAA	Superávit			Total superávit
	Reduciendo Deuda	Sin Variación Deuda	Aumentando Deuda	
Andalucía	84.99%	11.18%	3.83%	100.00%
Aragón	63.49%	34.31%	2.20%	100.00%
Canarias	84.34%	8.43%	7.23%	100.00%
Cantabria	59.04%	32.53%	8.43%	100.00%
Castilla y León	44.05%	55.24%	0.72%	100.00%
Castilla-La Mancha	55.97%	42.48%	1.55%	100.00%
Cataluña	83.03%	12.61%	4.36%	100.00%
Com. Foral de Navarra	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
Ceuta	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
Com. de Madrid	74.07%	22.96%	2.96%	100.00%
Com. Valenciana	83.16%	16.63%	0.21%	100.00%
Extremadura	63.61%	34.10%	2.30%	100.00%
Galicia	84.23%	15.38%	0.38%	100.00%
Islas Baleares	94.83%	5.17%	0.00%	100.00%
La Rioja	49.66%	50.34%	0.00%	100.00%
Melilla	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
País Vasco	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
Principado de Asturias	73.13%	25.37%	1.49%	100.00%
Región de Murcia	94.12%	2.94%	2.94%	100.00%
Total general	64.99%	32.99%	2.02%	100.00%

A nuestro análisis le hemos añadido la categorización de los municipios atendiendo al tamaño de su población, según se muestra en la siguiente Tabla 5 y antes de realizar el análisis clúster.

Tabla 5
 Agrupación de los municipios españoles según su tamaño de Población

Rango población	Nº de municipios	Nº Habitantes	% Habitantes	% Nº Municipios
<10 000	4 126	1 247 531	2.91%	59.28%
10 000-50 000	2 699	18 632 491	43.49%	38.78%
100 000-250 000	79	5 686 153	13.27%	1.14%
50 000-100 000	41	6 784 290	15.83%	0.59%
250 000-500 000	9	3 012 276	7.03%	0.13%
>500 000	6	7 483 692	17.47%	0.09%
Total	6 960	42 846 433	100.00%	100.00%

Se observa que el 59.28% del número de municipios de menos de 10.000 habitantes acogen a un 2,9% del total de habitantes. Sin embargo, el 43.49% de la población vive en municipios que se sitúan en el rango de 10.000-50.000 habitantes y representan un 38.78 %. Combinando todos los criterios analizados, (Forma de financiamiento, Resultado presupuestario, Variación Neta de Pasivos Financieros y Población), se han establecido las categorías (Clúster) que figuran en la tabla 6.

Tabla 6
 Análisis Clúster de los municipios españoles según población, forma de financiamiento, Resultado presupuestario y VNPF.

nº Clústeres	Nº Municipios	Nº Habitantes	% Acum. Habitantes	% Acum. municipios
1 10 000-50 000-Tax-Superavit-Reduciendo Deuda	1 378	12 322 167	28.76%	19.80%
2 50 000-100 000-Tax-Superavit-Reduciendo Deuda	32	5 513 067	41.63%	20.26%
3 >500 000-Tax-Superavit-Reduciendo Deuda	4	5 184 630	53.73%	20.32%
4 100 000-250 000-Tax-Superavit-Reduciendo Deuda	62	4 428 468	64.06%	21.21%
5 250 000-500 000-Tax-Superavit-Reduciendo Deuda	8	2 758 758	70.50%	21.32%
6 10 000-50 000-Transfer-Superavit-Reduciendo Deuda	590	2 542 048	76.43%	29.80%
7 >500 000-Repaidido-Superavit-Reduciendo Deuda	1	1 602 386	80.17%	29.81%
8 10 000-50 000-Repaidido-Superavit-Reduciendo Deuda	137	797 321	82.03%	31.78%
9 10 000-50 000-Tax-Deficit-Reduciendo Deuda	118	738 820	83.76%	33.48%
10 Resto categorías	4 630	6 958 768	100.00%	100.00%
Total	6 960	42 846 433		

Del análisis Clúster se observa que los 5 primeros clústeres coinciden en la forma de financiamiento, resultado y VPNF, representan el 70.5% de la población y el 21.32% del número de municipios. Por tanto, podemos concluir que la mayoría de la población española vive en municipios que se financian vía impuestos, tienen superávit y reducen deuda con entidades financieras.

Clasificación de los municipios según su forma de financiamiento y rating de RSC

Con los resultados obtenidos del análisis (formas de financiamiento y su relación con el endeudamiento), hemos clasificado los municipios atendiendo a la forma en la que se financian y nivel de gastos presupuestario destinados al área de gasto (AG1) de Servicios Públicos Básicos y al área de gasto (AG2) de Actuaciones de Protección de Promoción Social. Dicha clasificación nos ha servido de base para proponer dos indicadores que midan el nivel de la RSC atribuible a cada municipio.

Para definir el primer indicador de RSC hemos calculado la media de gastos en esas dos áreas de gasto. Resultando ser de una media de gasto del 38.11%.

Indicador I de RSC = % de gasto en AG1+AG2 igual o mayor que el 38.11%

Con este indicador, hemos categorizado a los municipios en dos grupos: Grupo 1, municipios con responsabilidad social, a los que están por encima de esa media y, Grupo 2, municipios que están por debajo de esta media y, por tanto, con escaso o nulo nivel de RSC.

EL segundo indicador lo hemos calculado a partir de los gastos medios per cápita en las dos áreas de gasto (AG1 y AG2), del total de los municipios, a fin de reforzar el indicador anterior con un modelo más robusto.

El gasto medio per cápita en el Área de gasto 1 y, en el Área de gasto 2 de los municipios es de 488.95 €.

Indicador II de RSC = Gasto per cápita en AG1+AG2 igual o superior a 488.95 euros

Estos dos indicadores nos permiten construir la variable dicotómica dependiente (RSC) que adoptará el valor 1/Verdadero y 0/Falso y definida como:

- Verdadero, el municipio tiene RSC, cuando el % de gasto en las áreas de gasto (AG1+AG2), respecto al total presupuestario, es superior al promedio global del 38 % y a la vez, el gasto per cápita en los mismos es igualmente superior al promedio de 488.95 euros

- Falso, el municipio no tiene RSC, en cualquier otro caso.

Haciendo un análisis del total de los municipios estudiados y agrupándoles según los indicadores descritos, se ha encontrado (Tabla 7) que 2.739 ayuntamientos (un 39%) no cumplen ninguno de los dos indicadores de RSC seleccionados (no tienen RSC). Con un único indicador de RS (no tienen RSC), se encuentra un grupo de 2.497 ayuntamientos, el 35.88% y, 1.724 ayuntamientos, el 24.77% estarían por encima de estas dos medias (si tienen RSC) y, por tanto, se acercaría más a políticas de Responsabilidad Social, y les etiquetaremos como municipios de gestión presupuestaria orientada a la RSC (nuestra variable dependiente).

Analizado cada grupo se observa que:

1º. Los municipios que no presentan valores iguales o superiores a la media en ninguno de los indicadores, se financian fundamentalmente vía impuestos el (41.47%) y mediante transferencias estaría el (40.20%).

2º Los municipios que presentan valores superiores a la media en uno de los indicadores, y a la vez se financian mayoritariamente, vía impuestos representan un 55.47% del total mientras que el 30.80% del total se financian vía transferencias.

3º Los municipios que presentan valores superiores a la media en ambos indicadores de financiamiento ligeramente por vía transferencias (40.66%) frente a los que se financian a través de impuestos (39.62%).

Podemos observar en la Tabla 7 que, si agrupamos los municipios que al menos tengan en uno de los dos indicadores de RSC, valores superiores a la media, estos representan el 60.65% del total de los municipios y, que se financian mayoritariamente vía impuestos el 48.99% y, un 34.83% obtienen mayoritariamente el financiamiento mediante transferencias. (Tabla 7)

Tabla 7
 Municipios según su forma de financiamiento y RSC

Forma mayoritaria de financiamiento	Indicadores de RSC				
	0 Indicadores (NO RSC)	1 Indicador (NO RSC)	2 Indicadores (SI RSC)	1 o 2 Indicadores	Total
Otros 5+6	1.24%	0.56%	1.86%	1.09%	1.15%
Repartido	17.09%	13.18%	17.87%	15.09%	15.88%
Tax	41.47%	55.47%	39.62%	48.99%	46.03%
Transfer	40.20%	30.80%	40.66%	34.83%	36.94%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Nº Municipios	2.739	2.497	1.724	4.221	6.960
% Municipios	39.35%	35.88%	24.77%	60.65%	100.00%

Clasificación de los municipios según su forma de financiamiento, RSC y endeudamiento.

En relación al gasto en “Deuda Pública” que recoge los derechos reconocidos netos del programa 0 (Deuda Pública) que debe recoger los intereses reconocidos (Capítulo 3, Gastos financieros) y la amortización de deuda financiera (Capítulo 9, Pasivos financieros) de la clasificación Económica del gasto. Se ha encontrado, que de media los municipios españoles dedican el 5.62% del presupuesto de gastos a “Deuda Pública” con un gasto per cápita de 63.06 € (Tabla 8). Además, el mayor promedio de gasto per cápita, 75.5 €, lo presentan los municipios que se financian vía impuestos (Tax) y representan una media del 7.19% del gasto. Respecto a los municipios cuya forma de financiarse está repartida entre impuestos y transferencias gastan 67.84 € per cápita, con un 5.36% del gasto. El tercer lugar, lo ocupan los municipios que se financian vía transferencias (Transfer) con 46.14 € per cápita y un 3.89% del gasto en intereses y amortización de deuda.

El mayor gasto per cápita en endeudamiento (128.55€) lo presenta la categoría de ayuntamientos con un indicador de RSC y financiamiento vía otros ingresos (Capítulo 5 y 6)⁵. En términos porcentuales el mayor valor corresponde a los ayuntamientos que presentan un indicador de RSC y se financian de forma repartida con un 9.79% del gasto tal y como observamos en la Tabla 8.

Tabla 8
 Forma de financiamiento. RSC v endeudamiento

Financiación Class	% de Gasto en Deuda Pública/sobre gastos totales				Gasto per cápita en deuda pública en euros / habitante			
	0 Ind	1 Ind	2 Ind	Total	0 Ind	1 Ind	2 Ind	Total
Otros 5+6	1.48%	5.66%	0.92%	1.99%	29.66	128.55	19.98	43.10
Repartido	2.78%	9.79%	4.53%	5.36%	32.11	106.97	80.34	67.84
Tax	4.48%	9.69%	6.64%	7.19%	44.24	90.57	96.93	75.50
Transfer	3.58%	4.82%	3.37%	3.89%	39.33	48.47	54.26	46.14
Total	3.79%	8.18%	4.82%	5.62%	40.01	79.98	75.19	63.06

Propuesta de un modelo de regresión Logit para explicar la RSC

A partir del estudio de los hallazgos anteriores empleando IBM SPSS Statistics 22, se hace un test y se revela la no normalidad mayoritaria de las cerca de 170 variables independientes. En razón de la no normalidad se calculan correlaciones no paramétricas (Kendall) y resultan estar significativamente asociadas con la variable dependiente RSC las siguientes: Población,

⁵ El capítulo 5 de ingresos “Ingresos patrimoniales” recoge los derechos reconocidos netos por intereses y dividendos; arrendamientos, concesiones administrativas, aprovechamientos forestales y agrícolas y ganancias patrimoniales. El capítulo 6 “Enajenación de inversiones reales” recoge los derechos reconocidos netos por venta de terreno, solares, parcelas y otras inversiones reales.

Impuestos, Transferencias, Otros Ingresos, Transferencias per cápita, Impuestos Per cápita, Otros ingresos per cápita.

Con las siete variables seleccionadas se realiza un análisis multivalente, aplicando un modelo *logit*, para explicar el valor de la variable dependiente RSC en función de estas variables independientes. Para ello se empleó el *software GRETL 1.9.91cvs (GNU Regression, Econometric and Time Series Library)*

Tabla 9
Modelo 1 LOGIT con 7 variables

	<i>Coficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>z</i>	<i>Valor p</i>	
const	-1.98368	0.0885258	-22.4080	<0.00001	***
Población	-0.000126983	5.68433e-05	-2.2339	0.02549	**
Impuestos	1.69175e-07	5.11053e-08	3.3103	0.00093	***
Transferencias	8.11902e-08	8.51028e-08	0.9540	0.34007	
Otros Ingresos	-2.21937e-08	4.50701e-08	-0.4924	0.62242	
Transfer per cápita	0.000719239	8.67453e-05	8.2914	<0.00001	***
Impuestos Per cápita	0.0004987	0.000122544	4.0696	0.00005	***
Otros ingresos per cápita	0.000762506	0.000192897	3.9529	0.00008	***
Media de la vble. dep.	0.250936	D.T. de la vble. dep.		0.433584	
R-cuadrado de McFadden	0.083502	R-cuadrado corregido		0.081376	
Log-verosimilitud	-3448.495	Criterio de Akaike		6912.990	
Criterio de Schwarz	6967.444	Crit. de Hannan-Quinn		6931.798	
Número de casos 'correctamente predichos' = 5076 (76.0%) f(beta'x) en la media de las variables independientes = 0.434 Contraste de razón de verosimilitudes: Chi-cuadrado(7) = 628.384 [0.0000]					

Modelo 1: Logit, usando las observaciones 1-6960
Variable dependiente: RSC - Desviaciones típicas QML

El modelo *logit* 1, después de diversos ensayos, ha resultado ser el que predice correctamente un mayor número de casos y dispone de menor valor del criterio de *Akaike* y, por tanto, es el modelo propuesto para explicar la RSC de los municipios españoles.

El modelo revela que las siete variables estudiadas (Población, Impuestos, Transferencias, Otros Ingresos, Transfer per cápita, Impuestos per cápita y Otros ingresos per cápita), son suficientemente significativas y contribuyen a explicar la RSC de los municipios españoles, excepto el valor absoluto de las transferencias recibidas y otros ingresos (c5+c6) ambos debido a su elevado p-valor.

Discusión y Conclusiones

De acuerdo a los objetivos que nos hemos planteado, en este estudio hemos constatado que la estabilidad presupuestaria, la suficiencia financiera de los municipios y la sostenibilidad del bienestar social están estrechamente interrelacionados. En cuanto a nuestro primer objetivo, hemos puesto de relieve que la mayoría de los municipios, un 46.02%, obtienen fundamentalmente sus ingresos de los tributos locales (Tax Rate). Sin embargo, agrupados por Comunidades Autónomas se observan diferencias significativas entre los municipios de unas y otras. En las Comunidades Autónomas con un nivel de renta “per cápita” más bajos, los ingresos de los municipios, proceden mayoritariamente de las transferencias o del Estado

o de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen. Al mismo tiempo, hemos constatado que, aunque la estabilidad presupuestaria varía según las diferentes Comunidades Autónomas, al tratarse de un principio establecido tanto por el Gobierno de España como por las Instituciones de la Unión Europea, sólo un 11% de los municipios españoles presentan déficit y priorizan la reducción de su deuda con las entidades financieras. Sin embargo, tanto los municipios que presentan déficit como los que presentan superávit, reducen deuda con las entidades financieras y dilatan el pago a los proveedores. En consecuencia, parece que la forma de financiamiento o la procedencia de los ingresos no condiciona el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

Además, mediante el análisis clúster combinando los factores de; Forma de financiamiento, Resultado presupuestario, Variación Neta de Pasivos Financieros y Población se ha demostrado que la mayoría de la población española vive en municipios que se financian vía impuestos, tienen superávit y reducen deuda con entidades financieras.

Al mismo tiempo, este análisis confirma la característica fundamental del modelo de gestión presupuestaria española. El de ser un modelo fuertemente enraizado en una tradición puramente administrativista y poco orientado hacia los resultados y a medir la eficiencia en la gestión de los servicios públicos. Características que pueden hacer peligrar la sostenibilidad de dichos servicios y el papel de las administraciones locales tal y como hoy están concebidos en un “estado el bienestar” y dentro de la Unión Europea. En este sentido, el control del gasto es una preocupación común para las distintas organizaciones públicas que prestan servicios públicos y se financian a través de las diferentes partidas de gastos presupuestarios. Por tanto, la aplicación del recurso en su justa medida, dentro del marco de la legalidad se convierte en una condición necesaria para la sostenibilidad.

En cuanto a la relación del presupuesto y algunas de las partidas de gasto social, se ha demostrado la existencia de relaciones entre; el Sistema de Financiación de los municipios (SFM) y el porcentaje de gasto y per cápita en los programas de gastos sociales (*AG1 de Servicios Públicos Básicos* y al área de gasto (*AG2 de Actuaciones de Protección de Promoción Social*).

Además, partir de la clasificación económica del presupuesto y en relación a las partidas de gastos sociales (*AG1* y *AG2*) estudiadas, hemos identificado el tipo de financiamiento por municipio y CCAA, así como los programas de gastos donde se aplican. En nuestro estudio hemos encontrado que un 39.35% de municipios no tiene entre sus prioridades los programas sociales, además de ser los municipios que menos contribuyen a reducir su deuda, frente a un 24.7% del total de los municipios que sí cumplen con los programas de gastos sociales propuestos y además dedican fondos a reducir deuda.

Según nuestros conocimientos, este es el primer estudio en el que se han definido indicadores de RSC a partir de las partidas de gastos sociales contenidas en los presupuestos municipales y partiendo de la información de las liquidaciones presupuestarias presentadas ante el Tribunal de Cuentas de España. Todo ello nos ha permitido categorizar los municipios, según su nivel de RSC definida mediante los indicadores que se proponen. En consecuencia, hemos puesto de relieve en qué medida, la forma de obtener los ingresos los municipios españoles, puede explicar su compromiso con las políticas de gastos sociales y en consecuencia, ser un factor que expliquen el nivel de RSC asignable a cada municipio. En concreto, en nuestro estudio el 48.99% de los municipios españoles, que se financian con impuestos, cumplen con los dos indicadores y por tanto tienen un nivel de RSC más alto. Sin embargo, a los municipios cuya fuente mayoritaria de ingresos son las transferencias del Estado o de la Comunidad Autónoma, se les puede atribuir un nivel de RSC más bajo.

Este estudio, por tanto, pone de manifiesto que el origen de los ingresos de los entes públicos puede condicionar el tipo de políticas de gastos que lleven a cabo, su eficiencia y nivel de RSC. En consecuencia, hemos demostrado que las relaciones entre las políticas de ingresos y gastos de cada municipio repercuten directamente en su nivel de RSC. Además, hemos podido constatar la relación entre el nivel de gastos dedicados a la devolución de deuda e intereses, el nivel de RSC de los municipios, por cumplir éstos con los dos indicadores y la forma de obtener los ingresos. De la relación, entre estos tres factores señalados, podemos concluir que los municipios financiados con impuestos cumplen mejor con los indicadores de RSC y con la estabilidad presupuestaria que los que se financian mediante transferencias.

En este trabajo también constatamos la importancia de analizar los datos de las liquidaciones presupuestarias ya que a partir de ello y de indicadores adecuados sobre políticas sociales y de RSC, podemos modelizar el comportamiento de los municipios españoles ante determinadas partidas presupuestarias. Con este propósito hemos formulado el modelo de probabilidad logit, que nos ha permitido confirmar la hipótesis según la cual la RSC de los municipios puede ser explicada a partir del tamaño de su población y de la forma en que se financian.

En resumen, hemos constatado que el presupuesto es una herramienta financiera que va más allá de la clasificación de los gastos e ingresos por naturaleza o por funciones y que puede ser una herramienta para analizar la contribución de los municipios y otras administraciones públicas a las políticas de RSC. Si a esto añadimos indicadores de los servicios prestados (de actividad, número de prestaciones y costes de los servicios) e indicadores sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos, se podrán establecer mecanismos de mejora continua, en cuanto a transparencia, políticas públicas de buen gobierno, políticas de inclusión social y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, es necesario desarrollar indicadores de ética pública que nos muestren el coste y la utilidad de los servicios y permitan su evaluación. Las administraciones locales deben evolucionar hacia un buen gobierno que incorpore en su gestión los principios de la RS (transparencia completa, rendición de cuentas, sostenibilidad medioambiental, diálogo con sus stakeholders y alianzas con múltiples grupos de interés).

Referencias

- Albi, E. y Onrubia, J. (2016). "Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social". *Papeles de Economía Española*, vol. 147, pp. 50-67.
- Benito, B., Bastida, F. & Vicente, C. J *Cult Econ* (2013) "Municipal Elections and Cultural Expenditure". *Journal of Cultural Economics*, 37, pp. 3-32. <https://doi.org/10.1007/s10824-012-9175-5>
- Browne, W. P., (1978). "Municipal Interest Groups: What Role for Smaller Cities?" *State & Local Government Review*, 10 (2), pp. 51-55.
- Brusca, I. y Montesinos, V. (2013). From rhetoric to practice: The case of Spanish local government reforms. *Financial Accountability & Management*, 29(4), 354-377 <https://doi.org/10.1111/faam.12019>
- Brusca, I. y Caperchione, E., Cohen, S., Manes Rossi, F. (2016). *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*, Palgrave Macmillan, UK.
- Byrnes, J.D., and Dollery, B.E. (2002). "Do economies of scale exist in Australian local government? A review of the research evidence". *Urban Policy and Research*, 20, 391-414. DOI: <https://doi.org/10.1080/081114022000032618>
- Caamaño, J. y Lago-Peñas, S. (2011). "Combining Incrementalism and Exogenous Factors in Analyzing National Budgeting: An Application to Spain". *Public Finance Review*, vol. 39, pp. 712-740. DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142111412578>

- Chamizo-Gonzalez, J., Cano-Montero, E. I., Urquía-Grande, E., & Muñoz-Colomina, C. I. (2015). "Educational data mining for improving learning outcomes in teaching accounting within higher education". *International Journal of Information and Learning Technology*, 32(5), 272–285. DOI: <https://doi.org/10.1108/ijilt-08-2015-0020>
- Chamizo, J.; Cano, E.I.; Muñoz, C., (2016). "Municipal Solid Waste Management services and its funding in Spain". *Resources Conservation and Recycling*. ISSN:0921-3449- DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2015.12.006>
- Constitución Española (2018) *El Tribunal de Cuentas*. Disponible en: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/> (Consultado: 10/02/2017)
- Cooper, C. A., Nownes, A. J. et al., (2005). "Perceptions of Power: Interest Groups in Local Politics". *State & Local Government Review*, 37 (3), pp. 206-216. <https://doi.org/10.1177/0160323x0503700303>
- Corrado lo Storto (2013). "Evaluating Technical Efficiency of Italian Major Municipalities: a data envelopment analysis model". *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 81 ;346 – 350. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.06.440>
- Cullmann, A. and Hirschhausen, C. v. (2010): "Nonparametric Efficiency Analysis of German Public Transport Companies". *Transportation Research Part E*, Vol. 46, No. 3, pp. 436-445 <https://doi.org/10.1016/j.tre.2009.11.005>
- Deng, H., Zheng, X., Huang, N., y LI, F. (2012). "Strategic interaction in spending on environmental protection: spatial evidence from Chinese cities". *China & World Economy*, 20(5), 103-120. <https://doi.org/10.1111/j.1749-124x.2012.01304.x>
- Ermini, B. y Santolini, R. (2010). "Local Expenditure Interaction in Italian Municipalities: Do Local Council Partnerships Make a Difference?" *Local Government Studies*, 36, pp. 655-677.
- Epstein, G. S. & Mealem, Y., (2009). "Group Specific Public Goods, Orchestration of Interest Groups with Free Riding". *Public Choice*, 139 (3/4), pp. 357-369. <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9398-y>
- España (2018) *Ministerio de Hacienda y Función Pública*. Disponible en: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/EI%20Ministerio/Paginas/EI%20Ministerio.aspx> (Consultado: 10/02/2017)
- Fernández, Y; Fernández, J.M; Rodríguez, A (2008). "Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas". *Pecunia*, 6, pp. 75-105. <https://doi.org/10.18002/pec.v0i6.700>
- Gupta, S., Kumarb, S., & Sarangic, G.K. (2012). "Measuring the performance of water service providers in urban India: implications for managing water utilities". *Water Policy*, 14, 391 408. <https://doi.org/10.2166/wp.2011.109>
- Hildebrand, R. y McDavid, J. C. (2011): "Joining public accountability and performance management: A case study of Leithbridge, Alberta", *Canadian Public Administration*, vol. 54, n.º 1, pp. 41-72. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2011.00160.x>
- Horgos, D. & Zimmermann, K. W., (2009). "Interest Groups and Economic Performance: Some New Evidence". *Public Choice*, 138 (3/4), pp. 301-315. <https://doi.org/10.1007/s11127-008-9360-4>
- Longo, F., (2012). "Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales". *Economiaz*. N.º 80, 2.º cuatrimestre, 46-69.
- Lonti, Z. y Gregory, R. (2007): "Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992-2002". *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n.º 4, pp. 468-484. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00557.x>
- López, F.A.; Martínez, P.J.; Cegarra, J. G. (2015): "Interacción espacial en el gasto en servicios públicos de las entidades locales. Un enfoque panel mediante modelos SUR. *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 33, núm. 1, enero-abril, pp. 81-100. Asociación Internacional de Economía Aplicada. Valladolid, España. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30133775005>. (Consultado: 10/02/2017).
- Menzel, D. C., (1990). "Collecting, Conveying, and Convincing: The Three C's of Local Government Interest Groups". *Public Administration Review*, 50 (3), pp. 401-405. <https://doi.org/10.2307/976627>
- Melle Hernandez, M., (2007). "La responsabilidad social dentro del sector público". *Economiaz*. N.º 65, 2º cuatrimestre, 84-107.
- Picazo-Tadeo, Andrés; Gonzalez-Gómez, Francisco; Saez-Fernandez, Francisco (2009). "Accounting for operating environments in measuring water utilities' managerial efficiency". *The Service Industries Journal*, 29, 761-773. Technical. <https://doi.org/10.1080/02642060802190300>
- Pollitt, C. (2006): "Performance Information for Democracy: The Missing Link". *Evaluación*, vol. 12, n.º 1, pp. 38-55. <https://doi.org/10.1177/1356389006064191>

- Portillo, M. J. (2009). “La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores (1992-2008). Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente”. *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 57, n.º 4, pp. 117-134.
- Rautiainen, A; Muñoz, C y Urquía, E (2015). “Institutional logics in police performance indicators development: a comparative case study of Spain and Finland”. *European Accounting Review*. <https://doi.org/10.1080/09638180.2015.1120412>
- St’astna, L. (2009). “Spatial interdependence of local public expenditures: Selected evidence from the Czech Republic”. *Czech Economic Review*, 3, pp. 7-2. DOI: DOI: No disponible
- Winden, F. V., (1999). “On the Economic Theory of Interest Groups: Towards a Group Frame of Reference in Political Economics”. *Public Choice*, 100(1/2), pp. 1-29. <https://doi.org/10.1023/a:1018347607116>
- Subirats Humet, J. (2003). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP,
- Trujillo Giménez, E., López González, M. J. y Álvarez Civantos, O. (2011). *Manual de Gestión Pública Responsable*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas,
- Winden, F. V., (1999). “On the Economic Theory of Interest Groups: Towards a Group Frame of Reference in Political Economics”. *Public Choice*, 100(1/2), pp. 1-29. <https://doi.org/10.1023/a:1018347607116>

Anexo 1

Clasificación Económica	
Presupuesto de Gastos	
1	CAP. I GASTOS DE PERSONAL
2	CAP. II GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS
3	CAP. III GASTOS FINANCIEROS
4	CAP. IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES
5	CAP. V FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS
6	CAP. VI INVERSIONES REALES
7	CAP. VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
8	CAP. VIII ACTIVOS FINANCIEROS
9	CAP. IX PASIVOS FINANCIEROS
Presupuesto de Ingresos	
1	CAP. I IMPUESTOS DIRECTOS
2	CAP. II IMPUESTOS INDIRECTOS
3	CAP. III TASAS Y OTROS INGRESOS
4	CAP. IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES
5	CAP. V INGRESOS PATRIMONIALES
6	CAP. VI ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES
7	CAP. VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
8	CAP. VIII ACTIVOS FINANCIEROS
9	CAP. IX PASIVOS FINANCIEROS

Anexo 2

Clasificación funcional del presupuesto de gastos

Código	Nombre
0	DEUDA PÚBLICA
01	Deuda Pública
1	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS
13	Seguridad y movilidad ciudadana
15	Vivienda y urbanismo
16	Bienestar comunitario
17	Medio ambiente
2	ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL
21	Pensiones
22	Otras prestaciones económicas a favor de empleados
23	Servicios Sociales y promoción social
24	Fomento del Empleo
3	PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE
31	Sanidad
32	Educación
33	Cultura
34	Deporte
4	ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO
41	Agricultura, Ganadería y Pesca
42	Industria y energía
43	Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas
44	Transporte público
45	Infraestructuras
46	Investigación, desarrollo e innovación
49	Otras actuaciones de carácter económico
9	ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL
91	Órganos de gobierno
92	Servicios de carácter general
93	Administración financiera y tributaria
94	Transferencias a otras Administraciones Públicas

