

Operaciones fuera de presupuesto (*off budget*), factores políticos y deuda municipal

Un estudio empírico aplicando una metodología de datos de panel

Gemma Pérez-López, Ana María Plata-Díaz, José Luis Zafra-Gómez
y Antonio M. López-Hernández*

El intento de superar las restricciones al endeudamiento impuestas a los ayuntamientos lleva a los gestores públicos a la creación de entes instrumentales que permitan al ayuntamiento no computar en su presupuesto determinados niveles de deuda. El objetivo del presente trabajo es determinar si la creación de agencias, empresas públicas, consorcios o la externalización de servicios que tienen un alto costo para los ayuntamientos, junto con los aspectos políticos y financieros de la entidad, son factores que condicionan que el ayuntamiento presente un determinado nivel de deuda. Para ello, utilizando diferentes bases de datos, se estudia sobre un panel de 1 517 municipios para el periodo 2003-2008 cuáles de estos factores influyen sobre la deuda de los municipios españoles. Tras la aplicación de una metodología de datos de panel de efectos fijos, los resultados muestran que las variables financieras y la población influyen en el nivel de deuda del municipio, y que los ayuntamientos que presentan mayor número de externalizaciones y de participación en consorcios obtienen menor nivel de deuda.

Palabras clave: hacienda local, endeudamiento, situación financiera, formas de gestión, factores políticos, datos de panel.

Off-Budget Operations, Political Factors and Municipal Debt: An Empirical Study Using Panel Data Methodology

Attempts to overcome borrowing restrictions imposed on local authorities have led public managers to create instrumental entities by means of which certain levels of debt are not included in the municipal budget. The aim of the present study is to determine

*Gemma Pérez-López es profesora contratada en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Tel. 958 24 10 00, ext. 20160. Correo-e: gemmapl@ugr.es. Ana María Plata-Díaz es becaria de investigación. Tel. 958 24 96 07. Correo-e: amplata@ugr.es. José Luis Zafra-Gómez es profesor titular de universidad. Tel. 958 24 62 27. Correo-e: jlzafra@ugr.es. Antonio M. López-Hernández es catedrático de universidad. Tel. 958 24 37 09. Correo-e: alopezh@ugr.es. Universidad de Granada, Campus de la Cartuja s/n, 18071, Granada, España.

Artículo recibido el 12 de junio de 2011 y aceptado para su publicación el 30 de enero de 2013.

whether the creation of agencies, public enterprises or consortia, or the outsourcing of high-cost public services, together with relevant political and financial aspects, are relevant to local authority borrowing requirements. In this study, various databases are employed to construct a panel of 1 517 municipalities for the period 2003-2008 to determine which of these factors are most influential on municipal debt in Spain. The results obtained from the application of fixed-effects panel data methodology show that financial variables and population size influence municipal borrowing, and these authorities presenting a greater number of outsourcing operations and of consortia tend to have lower levels of debt.

Keywords: local government, debt, local finance, delivery forms, political factors, panel data.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas se ha desarrollado una serie de estudios encaminados hacia la determinación de los factores que caracterizan el nivel de endeudamiento en las administraciones locales (Pogue, 1970; Inman, 1990; Kiewiet y Szakaly, 1996). Bajo el marco teórico del federalismo fiscal, el principal argumento que sustenta estos trabajos es el control del endeudamiento de las corporaciones locales. En el ámbito de la Unión Europea, a consecuencia de la actual crisis económica y financiera, este mecanismo se ha acentuado debido a la exigencia de los gobiernos centrales de un mayor control sobre el déficit público y sobre el nivel de endeudamiento de las administraciones públicas. Desde una perspectiva teórica, se ha justificado el uso de diferentes instrumentos para llevar a cabo el control del endeudamiento local, con la intención de garantizar el equilibrio financiero a largo plazo (Lane, 1993; Poterba, 1997), preservar el principio de igualdad en el reparto del gasto ocasionado por la deuda entre diferentes generaciones (equidad intergeneracional) (Musgrave y Musgrave, 1989) y minimizar el uso de la deuda como instrumento político para evitar el uso excesivo de impuestos a sus ciudadanos —teoría de la ilusión fiscal— (Cabasés *et al.*, 2007).

Pero los gestores públicos locales intentan buscar fórmulas para escapar de dichas limitaciones al endeudamiento, aunque desde la administración pública se haya hecho un importante esfuerzo en los últimos años por desarrollar las herramientas que permitan recoger este tipo de operaciones (Brusca, 2010). Una de estas fórmulas para superar los límites del endeuda-

miento es la creación de entes instrumentales —organismos autónomos, empresas públicas, consorcios o externalizaciones de servicios a operadores privados— con la intención de no imputar en el presupuesto de la entidad local la deuda, desviándola a estos organismos, sobre los que recae la misma. Son las denominadas operaciones fuera de presupuesto —*off-budget operations*— (Blewet, 1984).

Junto a este aspecto, existen otros que pueden ejercer cierta influencia sobre el nivel de deuda, aspectos de naturaleza política como son el signo del partido político que gobierna (Abrams y Dougan, 1986; Misiolek y Elder, 1988; Monasterio y Suárez-Pandiello, 1993; Tellier, 2006) y la fortaleza del gobierno local (*weak government hypothesis*) (Ashworth *et al.*, 2005; Cabasés *et al.*, 2007). Por último, también existe un conjunto de hipótesis en relación con la situación financiera y fiscal de la entidad local que pueden condicionar el uso del recurso al endeudamiento (Benito *et al.*, 2009; Benito *et al.*, 2010).

Todo lo anterior proporciona un amplio y complejo marco teórico para explicar el comportamiento de los niveles de deuda en las administraciones locales, poniendo especial énfasis en el estudio del uso, por parte de los ayuntamientos, de instrumentos que permitan evitar las restricciones al endeudamiento —operaciones fuera de presupuesto— que, hasta la fecha, tal como indican Bastida *et al.* (2013), ha recibido poca atención por parte de los investigadores. En este sentido, con este trabajo se quiere contribuir a avanzar en el conocimiento de los factores determinantes del endeudamiento en el ámbito local, incorporando variables hasta ahora no tratadas suficientemente en investigaciones previas, mediante la aplicación de metodologías de datos de panel.

El presente trabajo está organizado como sigue. En la segunda sección, se detalla el marco teórico seguido para el análisis de los factores que pueden condicionar el nivel de deuda de los ayuntamientos —limitaciones al endeudamiento, operaciones *off-budget*, factores políticos— presentando las hipótesis para cada uno de los postulados establecidos. En la tercera sección, que aborda el estudio empírico, se hace referencia a las características de la muestra y la fuente de los datos para la obtención de todas las variables

consideradas, así como a los instrumentos estadísticos y modelo econométrico planteado para la consecución del objetivo del trabajo. La cuarta sección se ocupa del análisis de los resultados del estudio empírico y, por último, en la quinta parte se señalan las principales conclusiones.

FACTORES DETERMINANTES DEL ENDEUDAMIENTO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES: MARCO TEÓRICO

La búsqueda para conocer los motivos que llevan a los ayuntamientos a aumentar sus niveles de deuda se ha estructurado a través de un conjunto de teorías con la intención de modelar el comportamiento de esta variable de endeudamiento. Con carácter general, el endeudamiento a largo plazo se solicita para llevar a cabo inversiones en activo fijo, mientras que el endeudamiento a corto plazo se concierne para atender las necesidades transitorias de tesorería. Sin embargo, los municipios siempre han intentado desarrollar mecanismos que les permitan obtener un mayor nivel de endeudamiento (Samuelson, 1988; Escudero, 2002). Por este motivo, los gobiernos regionales o estatales han intentado evitar un uso indiscriminado y excesivo de este recurso por parte de los políticos locales. Como ya se ha apuntado, los motivos para este control pueden encontrarse en diferentes marcos teóricos basados en la literatura sobre federalismo fiscal (Poterba y Reuben, 1999; Tanzi, 1995, 2001; Rossi y Dafflon, 2002), entre los que destacan la equidad intergeneracional, cuyo objetivo es preservar a las generaciones futuras su derecho a un adecuado nivel de vida evitando que las generaciones actuales recurran al endeudamiento de forma excesiva (Leteiler, 2011); la búsqueda del equilibrio financiero a largo plazo, posiblemente motivado por la mermada capacidad tributaria que pueden presentar los gobiernos locales, debido a que no tienen acceso a los impuestos de mayor capacidad recaudatoria y a la influencia de otros factores como los cambios de municipios que pueden realizar sus residentes para buscar localidades donde la presión fiscal sea menor, o criterios de estabilidad macroeconómica del país y que tienen repercusión sobre los gobiernos subcentrales y locales (Messere, 1993; Bosch y Suárez-Pandiello, 1994).

Este soporte teórico proporciona la posibilidad de considerar un primer conjunto de tres hipótesis que concretamos a continuación.

En primer lugar, a la hora de estudiar el endeudamiento local, el principal motivo para su aparición son las inversiones de capital. En este sentido, desde los postulados de la teoría de la equidad intergeneracional, el uso de deuda para la financiación de las inversiones encuentra su justificación en el traspaso a las generaciones futuras de parte del costo debido a que ellas también se beneficiarán de las mismas (Cabasés *et al.*, 2007; Letelier, 2011). Esta variable es analizada en diferentes estudios como indicadora del esfuerzo inversor (Zehms, 1991; Benito y Bastida, 2005). Así, la primera hipótesis sería:

H₁: El nivel de inversión de capital está relacionado positivamente con el nivel de endeudamiento.

La implantación de medidas por parte de los gobiernos estatales y regionales para la limitación de la deuda se debe, además de a las razones antes mencionadas, a las restricciones presupuestarias que afectan a las administraciones locales (Cabasés *et al.*, 2007). Estas restricciones se han acentuado en los últimos años como consecuencia de la crisis financiera, tal como indican las últimas publicaciones que analizan la situación financiera de las entidades locales para el caso español (Benito *et al.*, 2009; Zafra-Gómez *et al.*, 2009a; Zafra-Gómez *et al.*, 2009b; Zafra-Gómez *et al.*, 2009c; Benito *et al.*, 2010). A este respecto, como señala Ezquiaga (2004), una entidad local será más solvente o dispondrá de una mayor sostenibilidad cuando sea capaz de: *a*) limitar la deuda viva y alargar el plazo de la misma para que se equipare al plazo de las inversiones; *b*) aumentar el ahorro bruto, o bien disminuir las partidas de gastos corrientes o aumentar las de ingresos de esa misma naturaleza.

Así, a la hora de llevar a cabo nuevas inversiones, las principales alternativas de financiación de un ayuntamiento son los recursos propios o el endeudamiento. En el primer caso, la cobertura de la nueva inversión se produce a través del margen entre ingresos corrientes —principalmente de carácter tributario— y gastos de naturaleza corriente no financieros, redu-

cida por el importe de la carga financiera —principal e intereses—, lo que se podría denominar ahorro neto. En el caso del endeudamiento, esta fuente de financiación externa se convierte en un elemento clave de la situación financiera de la entidad. De esta forma, si un ayuntamiento posee reducidos o negativos niveles de ahorro neto, para llevar a cabo las nuevas inversiones, sustituirá la ausencia de recursos propios por la vía del endeudamiento, sin traspasar a sus ciudadanos vía impuestos el costo de tales adquisiciones, trasladando a éstos, de esta forma, una situación virtual, algo ficticia, sobre el costo de los servicios que presta la entidad (Abrams y Dougan, 1986; Misiolek y Elder, 1988; Oates, 1988; Estévez, 1992). Si los ingresos tributarios son los adecuados, pero la entidad no posee ahorro neto positivo, esta situación puede deberse a un elevado nivel de gasto corriente, por lo que, igualmente, deberá acudir al recurso del endeudamiento. Por lo tanto, una segunda hipótesis relacionada con la teoría de la ilusión fiscal y con las restricciones presupuestarias de la entidad sería:

H_2 : Niveles reducidos o negativos de ahorro neto favorecerán un aumento de la deuda de la entidad local.

En concreto, atendiendo a las distintas causas por las que un ayuntamiento puede presentar un bajo ahorro neto o incluso negativo esta hipótesis puede concretarse en dos subhipótesis:

H_{2a} : Insuficientes ingresos tributarios conllevarán un aumento del endeudamiento local.

H_{2b} : Elevados gastos corrientes conllevarán un aumento del endeudamiento local.

Del mismo modo, resulta necesario determinar el nivel de dependencia de la entidad local respecto a la financiación recibida del exterior a través de transferencias y subvenciones obtenidas (González y Salvador, 1996; Benito y Bastida, 2005). En este sentido, cabe esperar que cuanto mayor sea el nivel de transferencias, ya sea corrientes o de capital, recibidas por la enti-

dad local, menor será la necesidad de ésta de acudir al crédito para atender sus niveles de gasto público. Así, una nueva hipótesis sería:

H₃: Los ingresos por transferencias corrientes y de capital presentarán una relación negativa con el nivel de endeudamiento de la entidad local.

Un segundo conjunto de teorías que explicarían el nivel de endeudamiento están relacionadas con las características políticas de los gobiernos locales. Concretamente, el ciclo político y su influencia en el comportamiento económico se han estudiado en numerosos países (Rogoff y Sibert, 1988; Rogoff, 1990; Schuknecht, 2000; Shi y Svensson, 2006; Brender y Drazen, 2005; Gonçalves y Veiga, 2007; Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009). En este contexto, en el marco de la teoría de los ciclos políticos, se han desarrollado dos vertientes, como señalan Gámez e Ibarra-Yúnez (2009); la primera de ellas, más orientada hacia la conducta oportunista de los gobiernos, trata de analizar cómo los ciclos políticos influyen en las decisiones financieras y fiscales de los ayuntamientos (Rogoff, 1990; Gonçalves y Veiga, 2007) y la segunda, la vertiente ideológica (*partisan*), según la cual se pueden observar diferencias en las políticas económicas y de gasto en función del partido que gobierna (Cusack, 1997; Alesina *et al.*, 1999; Magaloni, 2000). En relación con esta segunda vertiente, en el presente estudio se presta atención a la variable ideología política para determinar su influencia en las decisiones de endeudamiento. Así, diversos autores consideran que los partidos progresistas favorecen el aumento del gasto público y, por lo tanto, del nivel de deuda, mientras que los partidos conservadores defienden las reducciones del presupuesto y, por lo tanto, deberían presentar menores niveles de deuda (Tufté, 1978; Hibbs, 1987; Seitz, 2000; Tellier, 2006; León *et al.*, 2010). En este sentido, formulamos la siguiente hipótesis:

H₄: Los municipios donde gobiernan partidos políticos con una ideología de izquierdas presentarán una relación positiva con el nivel de deuda.

La segunda variable a analizar dentro de los factores políticos se refiere a la presencia o no de un gobierno de coalición o de mayoría absoluta. De los diferentes estudios que han tratado este aspecto, es destacable el modelo teórico desarrollado por Ashworth *et al.* (2005), en el que se estima que una elevada fragmentación en el gobierno supone una mayor posibilidad de que en el largo plazo crezcan tanto el gasto como la deuda pública. Este hecho tiene su justificación en las concesiones que los gobiernos tienen que hacer a las minorías para conseguir apoyo, lo que produce un incremento del gasto público y, por lo tanto, del endeudamiento (Salinas y Álvarez, 2002; León *et al.*, 2010). Asimismo, este argumento encuentra sustento en los resultados encontrados por Hagen y Vabo (2005), quienes observaron que los gobiernos con una menor fragmentación logran superávit presupuestarios en contraposición a aquellos en los que la fragmentación resulta elevada.

A diferencia de los trabajos mencionados anteriormente, Benito y Bastida (2008) y Guillamón *et al.* (2011) ponen de relieve que a menor fragmentación política mayor es el gasto de la entidad local. En esta misma línea se pronuncian Gonçalves y Veiga (2007) al considerar que en gobiernos con mayoría absoluta resulta más fácil la aprobación de presupuestos que conllevan déficit en el año electoral.

No obstante, Alesina y Rosenthal (1994) observaron una escasa influencia de la fragmentación política en las políticas fiscales. Del mismo modo, Jones *et al.* (1997) consideran que los gobiernos fragmentados llevan aparejados pequeños cambios presupuestarios.

En vista de lo anterior no se puede establecer, a priori, una relación positiva o negativa de esta variable con el endeudamiento local, por lo que la hipótesis quedaría planteada del siguiente modo:

H_5 : Los gobiernos locales fragmentados —sin mayoría absoluta— presentarán una relación positiva/negativa con el nivel de endeudamiento.

El tercer bloque de argumentos teóricos se encuentra relacionado con las estrategias de los políticos para evitar los límites del endeudamiento. En

este sentido, uno de los instrumentos más utilizados es el denominado en la literatura como operaciones fuera de presupuesto (*off-budget*). Estas operaciones consisten en el aumento de la deuda de la corporación, pero imputando la misma a entes instrumentales que asumen la prestación de determinados servicios del ayuntamiento, como organismos autónomos, empresas públicas, consorcios, además del uso de mecanismos de externalización de servicios que suponen un alto costo, asumiendo estas entidades, o en el caso de la externalización, el operador privado, la deuda que el ayuntamiento no quiere reflejar en su presupuesto y cuentas anuales.

Sin embargo, los trabajos que han tratado de estudiar si la creación de este tipo de entes provoca una disminución del costo de los servicios, muestran resultados dispares. Esta situación puede deberse al hecho de que estos estudios no han tenido en cuenta el retardo que la decisión de cambiar la forma de gestión puede tener sobre la variable estudiada. Concretamente, los trabajos de Bel y Fageda (2007) y González-Gómez y Guardiola (2009) señalan que los estudios desarrollados hasta la fecha evalúan el año en el que el ayuntamiento toma la decisión de externalizar y el *financial stress* o nivel de deuda en el mismo año. En este sentido, estos autores recomiendan introducir un retardo entre el momento en que se descentraliza o externaliza y el momento en el que surten los efectos sobre la variable a estudiar. En este sentido, se incorpora en las formas de gestión de servicios evaluadas una variable que recoge el número de entidades creadas en el momento t , entendiéndose éste como el momento en el que se evalúa la deuda del ayuntamiento y , por otro lado, el número de entidades creadas en el momento $t-1$, periodo anterior al instante en que se evalúa el nivel de deuda.

Con todo lo anterior, en primer lugar se analiza el proceso de descentralización a través de la creación de organismos autónomos (agencias) y empresas públicas. Estas formas han sido objeto de estudio en diferentes contextos internacionales. Concretamente, los trabajos de Bennett y DiLorenzo, (1982); Blewet (1984); Bunch (1991) y Von Hagen (1991) han confirmado que los ayuntamientos desvían deuda a sus agencias saltándose las limitaciones impuestas por los gobiernos regionales o estatales. En este

sentido, puede plantearse la siguiente hipótesis teniendo en cuenta el retardo que presenta tal decisión sobre el nivel de deuda:

H₆: El nivel de endeudamiento aumenta conforme lo hace el número de organismos autónomos y empresas públicas entre el ejercicio actual (t) y en el anterior ($t-1$).

Las formas de gestión descentralizadas mencionadas se utilizan, la mayoría de las veces, en ayuntamientos de cierto tamaño. Sin embargo, los ayuntamientos de menor tamaño optan por agruparse entre ellos —a través de la denominada cooperación intermunicipal, que principalmente adopta la fórmula de consorcio— para prestar servicios que son muy costosos y podrían desviar la deuda hacia este tipo de entidades. En este mismo sentido se manifiestan Bel y Fageda (2006) al analizar el uso que los municipios pequeños pueden hacer de la cooperación intermunicipal para producir de forma eficiente servicios locales. La principal hipótesis que se analiza es que los pequeños municipios pueden utilizar la cooperación intermunicipal para explotar economías de escala (Warner y Hefetz, 2003; Dijkgraaff *et al.*, 2003; Warner, 2006a; Warner, 2006b; Zullo, 2009). Por este motivo, si la cooperación implica un menor gasto implicará un nivel de deuda menor para el ayuntamiento, de ahí que pueda existir una relación negativa entre el número de consorcios en los que participa el ayuntamiento y su nivel de deuda. En este sentido, la séptima hipótesis quedaría formulada como sigue:

H₇: El incremento de la cooperación intermunicipal entre el ejercicio actual (t) y en el anterior ($t-1$) conducirá a la obtención de economías de escala y a una disminución de los niveles de endeudamiento.

La tercera de las opciones consiste en la disminución de los niveles de endeudamiento de los ayuntamientos mediante procesos de externalización (Yarrow, 1986; Hebdon y Jalette, 2008). Concretamente, la literatura sobre externalización señala que un motivo para llevarla a cabo sería la búsqueda de ahorro en costos para ser más eficientes (Bel y Fageda, 2007). En este

sentido, serán los servicios que presenten un mayor costo los que tenderán a externalizarse, es decir, aquellos que requieran un mayor número de activos fijos y, en consecuencia, mayores niveles de deuda, por lo que cabría esperar que el signo de esta variable en relación con la dependiente fuera negativo. Sin embargo, estudios recientes señalan que esta situación puede no darse debido a la existencia de contratos incompletos, que no son capaces de recoger los costos de transacción, es decir, costos que no ha sido posible estimar en la negociación de los contratos, por lo que el ahorro en costos realmente se vería compensado por éstos, y el ayuntamiento podría incluso incurrir en mayores gastos y, por lo tanto, en mayores niveles de deuda (Levin y Tadelis, 2005; Brown *et al.*, 2008).

Con todo lo anterior, la octava hipótesis se plantearía de la siguiente forma teniendo en cuenta el retardo de los efectos sobre la deuda:

H_8 : El nivel de endeudamiento aumenta/disminuye conforme aumenta/disminuye el nivel de externalización de servicios que lleve a cabo el ayuntamiento entre el ejercicio actual (t) y el anterior ($t-1$).

Por último, incorporamos como variable de control el tramo poblacional donde el ayuntamiento se encuentra ubicado ya que, tal como demuestran los estudios previos, existe una relación positiva y significativa entre el tamaño poblacional y el nivel de deuda del ayuntamiento (Hempel, 1973; Farnham, 1985; Rivers y Yates, 1997; Pettersson-Lidbom, 2001; Ashworth *et al.*, 2005; Benito y Bastida, 2008).

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE DATOS DE PANEL DE LA DEUDA VIVA EN LOS AYUNTAMIENTOS: APLICACIÓN AL CASO ESPAÑOL

DATOS, VARIABLES Y CARACTERÍSTICAS DE LA DEUDA LOCAL ESPAÑOLA

Para cumplir con los objetivos planteados en este trabajo, se utiliza un panel de datos de 1 517 ayuntamientos españoles, empleando el dato de la deuda viva desde el año 2003 hasta 2008 proporcionado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO 1. Requisitos y limitaciones de las operaciones de crédito en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL)

	<i>Créditos a corto plazo</i>	<i>Créditos a largo plazo</i>
Requisitos previos	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del presupuesto para el ejercicio en curso (art. 50 TRLHL) • Informe previo de la Intervención (art. 52 TRLHL) 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Atender las necesidades transitorias de tesorería (art. 51 TRLHL) 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación de inversiones y sustitución total o parcial de las operaciones preexistentes (art. 49.1 TRLHL)
Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria* (art. 53.7 TRLHL)		
Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán fijar anualmente límites de acceso al crédito de las entidades locales (art. 53.9 TRLHL)		
Límites y condiciones para el endeudamiento		Aprobación por el Ministerio o de la Comunidad Autónoma:
	<ul style="list-style-type: none"> • 30 por ciento de ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior (art. 51 TRLHL) • Si la operación se realiza en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último (art. 51 TRLHL) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando el ahorro neto sea negativo (art. 53.1 TRLHL) • Cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda de 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior (art. 53.2 TRLHL) • Municipios de más de 200 000 habitantes: no necesitan dicha aprobación si presentan un escenario de presupuestación consolidada (art. 53.4 TRLHL)
	Aprobación por el Ministerio (art. 53.5 TRLHL):	
	<ul style="list-style-type: none"> • Operaciones de crédito en el exterior • Instrumentadas con emisiones de deuda 	
Financiación excepcional** (art. 177.5 TRLHL)		
	<ul style="list-style-type: none"> • Importe total anual que no supere 5 por ciento de los recursos por operaciones corrientes • del presupuesto de la entidad. • Carga financiera total de la entidad que no supere 25 por ciento de los expresados recursos 	

Fuente: Elaboración propia. *A este respecto, tanto el artículo 25 del Real Decreto 1463/2007 como el artículo 23 del Real Decreto Legislativo 2/2007 recogen las diferentes opciones que tienen las entidades locales en caso de incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en lo que a acceso al crédito se refiere. **En este sentido, ha sido aprobado el Real Decreto Ley 5/2009, debido a la situación económica actual que ocasiona retrasos en el pago de las obligaciones contraídas por las entidades locales.

En cuanto a la regulación legal del endeudamiento en España, debemos señalar los requisitos y límites del endeudamiento local regulados en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) que se recoge en el cuadro 1, donde podemos apreciar el distinto tratamiento normativo según se trate de una operación de crédito a corto o a largo plazo, o si se trata de una operación de financiación extraordinaria.

Como variables independientes para el contraste de las hipótesis se han utilizado diferentes tipos de indicadores que permiten determinar el efecto de las diferentes variables sobre el nivel de deuda viva.

Las variables explicativas de la dimensión poblacional y de la situación financiera interna de los municipios se detallan en el cuadro 2, donde se observa la metodología empleada para el cálculo de los diferentes indicadores, así como el signo esperado de los mismos.

CUADRO 2. Indicadores de la dimensión poblacional y de la situación financiera

<i>Concepto</i>	<i>Definición</i>	<i>Signo esperado</i>
Ln (POP)	La variable población ha sido introducida en el modelo en términos logarítmicos para reducir su variabilidad	+
Gastos de capital no financieros (GCNF)	\sum Cap. VI y VII del Presupuesto de Gastos	+
Índice de ingresos fiscales (IIF)	$\frac{\sum \text{Cap. I al III del Presupuesto de Ingresos}}{\sum \text{Cap. I al V del Presupuesto de Ingresos}}$	-
Índice de subvenciones (IS)	$\frac{\sum \text{Cap. IV y Cap. VII del Presupuesto de Ingresos}}{\sum \text{Total de ingresos}}$	-
Índice de ahorro neto (IAN)	$\frac{(\sum \text{Cap. I al V del Presupuesto de Ingresos} - \sum \text{Cap. I, II, III, IV, IX del Presupuesto de Gastos})}{\sum \text{Cap. I al V del Presupuesto de Ingresos}}$	-
Superávit/déficit no financiero (SDNF)	$\frac{\sum \text{Cap. I al VII del Presupuesto de Ingresos}}{\sum \text{Cap. I al VII del Presupuesto de Gastos}}$	-

Fuente: Clasificación económica consolidada, Liquidación presupuestaria 2003-2008, Oficina virtual de Entidades Locales.

En relación con las variables políticas, el cuadro 3 explica la metodología seguida para agrupar los partidos en la alcaldía según los conceptos citados antes. A partir de la formulación de las definiciones se han realizado las estimaciones oportunas para determinar la influencia que tiene el signo político en la definición de la deuda viva de los municipios españoles. Los datos utilizados hacen referencia a los procesos electorales municipales de los años 2003 y 2007.

CUADRO 3. Signo político

<i>Concepto</i>	<i>Definición</i>
Conservador Variable dicotómica, valor = 0	En este grupo se ha incluido a los siguientes partidos políticos: Partido Popular (PP); Coalición Canaria (CC); Convergència i Unió (CIU); Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV); Partido Aragonés (PAR); Unión del Pueblo Navarro (UPN); Unió Valenciana (UV); Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario (CC-PNC), etcétera.
Progresista Variable dicotómica, valor = 1	En este grupo se ha incluido a los siguientes partidos: Partido Socialista Obrero Español (PSOE); Izquierda Unida (IU); Bloque Nacionalista Galego (BNG); Esquerra Republicana de Catalunya (ERC); Izquierda Unida Comunidad de Madrid (IUCM); Partido de los Socialistas de Cataluña-Progrés Municipal (PSC-PM); Partido Socialista de Andalucía (PSA); Partido Andalucista (PA); Chunta Aragonesista (CHA); Iniciativa per Catalunya Verds (ICV); Asamblea de Izquierdas (A-IZ), etcétera.

Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia.

Asimismo, se ha usado la variable dicotómica “fortaleza política” que ha tomado el valor de uno en el caso de que el partido en el poder obtuviese mayoría absoluta en las elecciones municipales y de cero en el caso de que hubiese formado coalición.

En el cuadro 4 se definen las variables utilizadas como indicadores de los niveles de cooperación, descentralización y externalización de los municipios españoles y el signo a esperar en las estimaciones que se realicen.

En cuanto a la fuente de los datos se refiere, se han utilizado las siguientes bases de datos:

CUADRO 4. Indicadores de cooperación intermunicipal, entes descentralizados y externalización

<i>Concepto</i>	<i>Definición</i>	<i>Signo esperado</i>
<i>EXT_w</i>	La variable externalización de servicios públicos recoge el número de externalizaciones entre el momento <i>t</i> (año evaluado) y el anterior a éste. Los valores extremos han sido tratados mediante la técnica de la "winsorización".*	+/-
<i>ED_w</i>	La variable "entes descentralizados" incorpora aquellos organismos autónomos locales, administrativos, comerciales, empresas públicas y entidades públicas empresariales creados entre el año evaluado y el anterior a éste. Los valores extremos han sido tratados mediante la técnica de la "winsorización".	+
<i>COOP_d</i>	La variable "cooperación intermunicipal" determina si el municipio objeto de estudio entra a formar parte de un consorcio entre el año evaluado y el anterior a éste. Esta variable se ha construido como una variable dicotómica.	-

Fuente: Oficina virtual de Entidades Locales y Boletín Oficial de la Provincia. *Este procedimiento ha sido desarrollado entre otros por Barnett y Lewis (1994) y Tukey (1962). Con esta técnica se sustituyen los valores extremos (superiores e inferiores) por los valores más próximos situados por debajo o por encima de los mencionados.

- 1) Para conocer las diferentes variables financieras y el nivel de deuda viva¹ se consultó la Oficina Virtual de Coordinación Financiera de Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda (DGCFAEL).² Allí puede obtenerse acceso a las bases de datos que contienen la información sobre la clasificación económica del presupuesto de gastos y de ingresos de los ayuntamientos para el periodo 2003-2008.
- 2) La segunda base de datos consultada contiene la información relativa a las formas de gestión utilizadas por los ayuntamientos y también está elaborada por la DGCFAEL a través de su oficina virtual.³ Concretamente,

¹ El dato de la deuda viva disponible en la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales se refiere al 31 de diciembre de 2009. Para obtener el resto de los valores para esta variable hasta 2003 hemos ajustado el dato de partida a través de la variación neta de pasivos financieros consolidada entre el ayuntamiento y sus organismos autónomos.

² <http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>

³ <https://serviciostematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL.aspx/>

- aporta información acerca de las formas utilizadas de cooperación intermunicipal (consorcios), así como de las formas utilizadas para llevar a cabo procesos de descentralización (organismos autónomos, empresas públicas y entidades públicas empresariales).
- 3) Una tercera base de datos recoge toda la información relativa a los factores políticos. Esta base de datos recoge los resultados de las elecciones de 2003 y 2007, en relación con el signo del partido político que gobierna, el número de concejales y si gobierna en coalición o en solitario. Esta base es proporcionada por el Ministerio del Interior.
 - 4) Por último, y dado que la base de datos relativa a las formas de gestión no refleja si el servicio se encuentra externalizado, se contrataron los servicios de una empresa dedicada a la recogida y análisis de información financiera para que, a través de una búsqueda por los Boletines Oficiales de la Provincia (BOP), elaborara una base de datos que recogiera los anuncios publicados en el BOP por los ayuntamientos que optaron por la contratación externa de servicios. En la misma se recoge el año de externalización, la duración de la misma, la existencia de canon en algunos casos, así como una descripción de las condiciones y la entidad adjudicataria.

Con todo lo anterior, se elaboró una base de datos ampliamente contrastada, contando con un número muy elevado de ayuntamientos y de entidades y características económicas y políticas, repartidos por toda la geografía española. Las estadísticas descriptivas se muestran en el anexo I del presente trabajo.

INSTRUMENTOS ESTADÍSTICOS Y MODELO ECONOMÉTRICO

La metodología empleada para contrastar las hipótesis formuladas es la de datos de panel. Un conjunto de datos es de panel cuando se dispone de una muestra formada por observaciones repetidas a lo largo del tiempo para un conjunto de unidades individuales (en este caso los municipios de la geografía española); es decir, se dispone de un vector de variables para N unidades a lo largo de T periodos: x_{it} para $i = 1 \dots N$ y $t = 1 \dots T$.

La dimensión temporal enriquece la estructura de los datos y es capaz de aportar información que no aparece en un único corte. Algunas de las ventajas respecto a conjuntos de datos de tipo tradicional (series temporales o corte transversal) son ampliamente conocidas (Hsiao, 1985; Klevmarken, 1989; Solon, 1989):⁴

- La posibilidad de controlar la heterogeneidad inobservable. Hay que tener en cuenta que los individuos son heterogéneos y que cada uno tiene un comportamiento particular; por lo tanto, siempre hay características que influyen en las decisiones financieras y que son difíciles de medir y de obtener, y consecuentemente no se determinan en los modelos.
- Los datos de panel son capaces de identificar y medir efectos que no son detectables en las series temporales o de corte transversal.
- Los datos de panel permiten modelar respuestas rápidas con microdatos.
- Mediante esta metodología se eliminan los sesgos resultantes de la agregación de entidades o individuos.
- Suelen ofrecer un número prácticamente ilimitado de grados de libertad y reducen la multicolinealidad, de ahí que mejore la eficiencia del modelo.

En primer lugar, con la intención de poner de manifiesto las ventajas que presentan los modelos de panel frente a otro tipo de estimaciones, hemos aplicado un modelo de regresión lineal múltiple (conocido como modelo pool) para el conjunto de las 9 102 observaciones correspondientes a los 1 517 municipios para los que fue posible obtener el valor de las variables seleccionadas durante los seis años de estudio.

En general, se estiman tanto el modelo pool como los modelos de panel de efectos fijos o aleatorios para, posteriormente, mediante contrastes de hipótesis, decidir cuál de los modelos estimados se ajusta mejor a los datos de la muestra (Hansen y Bruce, 1999). Para determinar si es aconsejable utilizar el modelo pool frente a un modelo de panel se emplea una prueba F, cuya hipótesis nula es que los coeficientes de regresión son constantes e igua-

⁴ Literatura citada en Baltagi (1995).

les para todos los individuos y que, por lo tanto, el comportamiento de la variable dependiente se explica igualmente bien con el modelo pool que con los modelos de panel, en los que se supone que los coeficientes de las variables explicativas no son constantes sino que varían entre individuos. También se emplea la prueba de Breusch y Pagan para determinar si el modelo de efectos aleatorios es mejor que el modelo pool. La siguiente cuestión que se plantea es que en el caso de que tanto el modelo de efectos aleatorios como el de efectos fijos sean mejores que el modelo pool, ¿cómo decidir cuál de los dos usar? La respuesta a esta cuestión es la prueba de Hausman, que compara las estimaciones del modelo de efectos fijos y el de efectos aleatorios. Si encuentra diferencias sistemáticas (se rechaza la hipótesis nula de igualdad, es decir, se obtiene un valor de la prueba alto y un p -valor bajo) y siempre que estemos medianamente seguros de la especificación, podremos entender que continúa existiendo correlación entre el error y los regresores ($Cov(X_{it}, U_{it}) \neq 0$) y es preferible elegir el modelo de efectos fijos.

Con todo lo anterior, la siguiente etapa consiste en llevar a cabo la especificación del modelo tanto de efectos fijos como de efectos aleatorios, de la siguiente forma:⁵

$$\ln DV_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln POP_{it} + \beta_2 IIF_{it} + \beta_3 IS_{it} + \beta_4 SDNF_{it} + \beta_5 \ln GCNF_{it} + \beta_6 IAN_{it} + \beta_7 EXT_w_{it} + \beta_8 ED_w_{it} + \beta_9 COOP_d_{it} + \eta_i + v_{it}$$

Donde:

i denota el municipio evaluado y t el año.

Variable dependiente: logaritmo neperiano de deuda viva (DV).

Variables independientes: logaritmo neperiano de la población (POP); índice de ingresos fiscales (IIF); índice de subvenciones (IS); superávit/déficit no financiero (SDNF); gastos de capital no financieros (GCNF); índice de

⁵ El modelo de efectos aleatorios tiene la misma especificación que el de efectos fijos con la salvedad de que η_i , en lugar de ser un valor fijo para cada individuo y constante a lo largo del tiempo es una variable aleatoria con un valor medio η_i y una varianza $Var(\eta_i) \neq 0$. Es decir, la especificación del modelo es igual a: $y_{it} = \beta_0 + \beta X_{it} + \eta_i + v_{it}$, salvo que ahora η_i es una variable aleatoria.

ahorro neto (IAN); externalizaciones (EXT_w); entes descentralizados (ED_w), pertenencia del municipio a un consorcio (COOP_d).

η_i es un término inobservable que refleja diferencias inobservables entre individuos (también llamado efecto individual).

v_{it} es el término de error.

Asimismo, las estadísticas descriptivas de las variables empleadas en el panel de datos y la matriz de correlaciones aparecen recogidos en el anexo I.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En los cuadros 5, 6 y 7 se ofrecen respectivamente los resultados obtenidos de las estimaciones realizadas mediante el modelo de regresión tradicional completo (pool), el modelo de efectos fijos y el de efectos aleatorios.⁶

CUADRO 5. Modelo Pool

	<i>Variable dependiente: LnDV</i>		
	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t</i>
lnPOP	0.8396307***	0.0130145	64.52
IIF	-0.8967464***	0.1040476	-8.62
IS	-2.6434580***	0.0958277	-27.59
SDNF	0.1205004**	0.0506474	2.38
lnGCNF	0.3139686***	0.0118689	26.45
IAN	-1.1095730***	0.0568394	-19.52
SIG	-0.0085611	0.0164802	-0.52
FOR	-0.0975562***	0.0173786	-5.61
EXT_w	-0.0355781**	0.0157319	-2.26
ED_w	0.1297266***	0.0348188	3.73
COOP_d	-0.0576169***	0.0215570	-2.67
CONS	4.1550690***	0.1559231	26.65
R ² = 81.22%			
F = 3573.41***			

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01.

⁶ Las estimaciones se han realizado con el programa Stata 10.0.

CUADRO 6. Modelo de efectos fijos (*fixed effects*)

<i>Variable dependiente: LnDV</i>			
	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t</i>
lnPOP	0.6734825***	0.0680137	9.90
IIF	-0.7549703***	0.0876334	-8.62
IS	-0.9906636***	0.0640815	-15.46
SDNF	-0.0711132***	0.0266348	-2.67
lnGCNF	0.1000306***	0.008214	12.18
IAN	-0.1463915***	0.0338158	-4.33
SIG	0.0145298	0.0151052	0.96
FOR	0.0109915	0.0148449	0.74
EXT_W	-0.0217272**	0.0105838	-2.05
ED_W	0.024573	0.0194692	1.26
COOP_d	-0.0463438***	0.0117092	-3.96
CONS	7.906731***	0.6064778	13.04
R ² = 78.61%			
$\alpha_u = 0.9479702$			
$\alpha_e = 0.35251439$			
$\rho = 0.87851725$			
F = 23.49***			

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01.

Las pruebas de Breusch y Pagan para efectos aleatorios, y la prueba F de significancia de los efectos fijos nos indican que tanto el modelo de efectos aleatorios como el de efectos fijos son mejores que el modelo pool y, por lo tanto, se concluye que los coeficientes de regresión no son constantes y se estiman mejor con un modelo de panel.

En el cuadro 8 se ofrecen los resultados obtenidos mediante la aplicación de la prueba de Hausman, en la que se rechaza la hipótesis nula de igualdad, es decir, los estimadores difieren y, en consecuencia, es más conveniente la estimación mediante efectos fijos.

CUADRO 7. Modelo de efectos aleatorios (*random effects*)

<i>Variable dependiente: Lndv</i>			
	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Z</i>
lnPOP	1.0613340***	0.015831	67.04
IIF	-0.4335184***	0.0813765	-5.33
IS	-1.2424380***	0.063503	-19.57
SDNF	-0.0502812*	0.0270517	-1.86
lnGCNF	0.1233320***	0.0081622	15.11
IAN	-0.2435245***	0.0340514	-7.15
SIG	0.0146855	0.0144758	1.01
FOR	-0.0125030	0.0143779	-0.87
EXT_W	-0.0199688*	0.0105653	-1.89
ED_W	0.0418514**	0.0196991	2.12
COOP_d	-0.0417854***	0.0118887	-3.51
CONS	4.0593890***	0.1530294	26.53
R ² = 79.49%			
$\alpha_w = 0.6411859$			
$\alpha_e = 0.35251439$			
$\rho = 0.76789372$			
Wald χ^2 8803.79***			
Test LM de Breusch y Pagan: $\chi^2(1) = 12305.98***$			

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01.

Así pues, con base en los contrastes efectuados, se ha realizado el análisis utilizando el modelo de efectos fijos. En este modelo las variables explicativas resultan ser significativas en 78.61 por ciento, es decir, este porcentaje representa la capacidad explicativa atribuible únicamente a las variables incluidas en el modelo, que son las que determinan el nivel de endeudamiento de los municipios evaluados (véase cuadro 6).

Los resultados de este modelo de efectos fijos confirman que la variable población influye positiva y significativamente en el nivel de deuda viva,

CUADRO 8. Test de Hausman

	Coeficientes			
	(b) fijos	(B)	(b-B) Diferencia	Sqrt (diag(V_b- V_B)) S.E.
lnPOP	0.6734825	1.061334	-0.3878513	0.0661456
IIF	-0.7549703	-0.4335184	-0.3214519	0.0325189
IS	-0.9906636	-1.242438	0.2517739	0.008591
SDNF	-0.0711132	-0.0502812	-0.020832	—
lnGCNF	0.1000306	0.123332	-0.0233014	0.0009207
IAN	-0.1463915	-0.2435245	0.097133	—
SIG	0.0145298	0.0146855	-0.0001557	0.0043149
FOR	0.0109915	-0.012503	0.0234945	0.0036943
EXT_W	-0.0217272	-0.0199688	-0.0017584	0.0006263
ED_W	0.024573	0.0418514	-0.0172784	—
COOP_d	-0.0463438	-0.0417854	-0.0045585	—
$X^2 (11) = (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B) = 1156.55$				
Prob> $X^2 = 0.0000$				

Fuente: Elaboración propia.

cumpléndose así las hipótesis propuestas por Ashworth *et al.* (2005), Benito y Bastida (2008), Farnham (1985), Hempel (1973), Rivers y Yates (1997) y Pettersson-Lidbom (2001).

Respecto a las magnitudes financieras internas (IIF, IS, SDNF, lnGCNF, IAN) se muestra que todas estas variables han resultado ser significativas. Así, las variables índice de ingresos fiscales, índice de subvenciones, índice de ahorro neto y superávit/déficit no financiero, presentan una correlación negativa con la variable de estudio, lo que supone que el aumento de estas variables implica una reducción de la necesidad de acudir al endeudamiento. De hecho, la variable con mayor capacidad explicativa ha resultado ser el índice de subvenciones. Por su parte, la variable lnGCNF —gastos de ca-

pital no financieros— presenta un coeficiente positivo y estadísticamente significativo, coincidiendo con los resultados de Benito y Bastida (2005) y Zehms (1991).

En cuanto a los factores políticos, se muestra que no han resultado significativos. En relación con la variable signo político, el resultado del presente estudio viene a confirmar lo indicado por Benito y Bastida (2004): “la ideología política no afecta el nivel de deuda pública municipal”. Sin embargo, la variable fortaleza política presenta una relación positiva con el nivel de deuda viva municipal, lo que pone de relieve que, a menor fragmentación política mayor es el gasto del organismo local, tal como sugerían Benito y Bastida (2008), Guillamón *et al.* (2011) y Pérez-López *et al.* (2013) para el caso español. No obstante, como se ha indicado, este resultado no resulta significativo en el modelo estimado.

En relación con los coeficientes relacionados con las formas de gestión de los servicios públicos locales, se ha obtenido una relación negativa y significativa entre los procesos de externalización y los niveles de endeudamiento de las entidades locales, estando nuestros resultados en la línea de lo indicado por Yarrow (1986) y Hebdon y Jalette (2008). Este hecho implica que al aumentar el número de externalizaciones llevadas a cabo por un ayuntamiento, disminuye la deuda viva de la corporación, síntoma de que las externalizaciones se habrán realizado en aquellos servicios que requieren mayores niveles de deuda.

Del mismo modo, la relación entre deuda y cooperación intermunicipal también ha resultado ser negativa; por lo tanto, los municipios que optan por esta forma de gestión pueden llegar a alcanzar menores niveles de deuda municipal.

Por último, se observa que en el modelo desarrollado, aquellos municipios que descentralizan su gestión en el año objeto de estudio y en el anterior, presentan mayores niveles de deuda viva consolidada, lo que puede deberse a que en el cómputo de esta magnitud se incluye el valor de la deuda proporcionada por los organismos autónomos y las sociedades mercantiles participadas de forma directa o indirecta por la entidad local, aunque esta variable no ha resultado ser estadísticamente significativa.

CONCLUSIONES

El control del endeudamiento mediante la implantación de restricciones a los ayuntamientos es un mecanismo introducido por la administración central o regional con la intención de evitar el abuso que determinados gestores públicos locales puedan hacer del mismo y cuya efectividad e importancia adquieren hoy una mayor dimensión debido a la actual situación de crisis económica, la cual exige mayor control sobre la deuda del conjunto de las administraciones. Ante la existencia de este tipo de restricciones, los gestores públicos locales intentan desarrollar fórmulas para evitar que éstas los afecten mediante el traspaso de deuda desde el presupuesto de la entidad local a organismos descentralizados, consorcios o mediante procesos de externalización, siendo este último uno de los más efectivos pero no analizado suficientemente en las investigaciones. Junto al estudio de este fenómeno, el presente trabajo también ha tratado de aportar evidencias sobre otros aspectos que también influyen sobre la deuda local —situación financiera y factores políticos—, con una metodología de datos de panel.

Así pues, a partir de la literatura previa, se han establecido varias hipótesis encaminadas a determinar si la deuda viva se encuentra influida por un conjunto de variables que reflejen la situación financiera interna de la entidad, factores de naturaleza política y determinadas formas de gestión de los servicios públicos locales, lo que supone un avance en el conocimiento de los factores determinantes de la deuda al considerar la creación de entes instrumentales para disminuir el nivel de deuda soportada directamente por el ayuntamiento. Para ello, a partir de una muestra de 1 517 ayuntamientos para el periodo 2003-2008, se realiza una estimación a través de un modelo con datos de panel de efectos fijos mostrando que ocho de las variables independientes utilizadas han resultado significativas.

En relación con los indicadores referentes a la situación financiera interna municipal, los resultados están en línea con lo indicado por la literatura. Estas variables han resultado ser todas significativas. De hecho, la variable con mayor capacidad explicativa del nivel de endeudamiento es el índice de subvenciones.

De acuerdo con los factores de tipo político, se ha obtenido evidencia empírica de que no tienen una clara influencia sobre el endeudamiento público local.

Finalmente, en relación con las formas de gestión empleadas, la contratación externa de servicios públicos presenta una relación negativa con el nivel de endeudamiento. También se ha observado que los municipios que optan por la cooperación intermunicipal ven reducido su nivel de endeudamiento. Estos resultados demuestran el cumplimiento de las hipótesis relacionadas con el uso de entes instrumentales para el desvío de deuda del presupuesto municipal y, concretamente, en la utilización de figuras que requieren una mayor complejidad para la imputación de deuda a la administración local —cooperación intermunicipal— e incluso que evitan su reflejo en el presupuesto y cuentas anuales de la entidad —externalización.

LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Una de las líneas a investigar en futuros trabajos es la observación desde un punto de vista dinámico del efecto que los cambios en las formas de gestionar los servicios públicos —ya sea a través de la implementación de procesos de externalización, descentralización, creación de empresas públicas o el establecimiento de acuerdos de cooperación intermunicipal— ejercen en las decisiones de endeudamiento de las entidades locales. Debido a la naturaleza dinámica de estas actuaciones, Arellano y Bond (1991) y Arellano y Bover (1995) proponen la utilización de modelos con estimadores que empleen variables instrumentales para la corrección de la inconsistencia que presentan los métodos estáticos. Así, podríamos emplear estos métodos dinámicos para estudiar el efecto que la adopción del uso de medidas basadas en la Nueva Gestión Pública (NGP) tendrá sobre los niveles de endeudamiento.

Por otro lado, en el presente trabajo se ha puesto de manifiesto que las características políticas no tienen una clara relación con el nivel de endeudamiento local. En concreto, hemos analizado la fortaleza política y el signo o ideología política, esta última como parte de la vertiente ideológica de

la teoría de los ciclos políticos. Sin embargo, la vertiente oportunista de los recursos públicos municipales no ha sido objeto de estudio, por lo que en futuras investigaciones se tratará de analizar y estudiar, dentro de las variables políticas, si efectivamente el oportunismo conlleva un aumento del endeudamiento local. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrams, B. y W. Dougan (1986), “The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending”, *Public Choice*, 49 (2), pp. 101-116.
- Alesina, A. y H. Rosenthal (1994), *Partisan Politics, Divided Governments, and the Economy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Alesina, A., N. Roubini y G. D. Cohen (1999), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, The MIT Press.
- Arellano, M. y S. Bond (1991), “Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations”, *Review of Economic Studies*, 58 (2), pp. 277-297.
- Arellano, M. y O. Bover (1995), “Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Component Models”, *Journal of Econometrics*, 68 (1), pp. 29-51.
- Ashworth, J., B. Geys y B. Heyndels (2005), “Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities”, *International Tax and Public Financial*, 12 (4), pp. 395-422.
- Baltagi, B. (1995), *Econometric Analysis of Panel Data*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Barnett, V. y T. Lewis (1994), *Outliers in statistical data*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Bastida, F., A. Beyaert y B. Benito (2013), “Electoral Cycles and Local Government Debt Management”, *Local Government Studies*, 39 (1), pp. 107-132.
- Bel, G. y X. Fageda (2006), “Between Privatization and Intermunicipal Cooperation: Small Municipalities, Scale Economics and Transaction Costs”, *Urban Public Economics Review*, 6, pp. 13-31.

- _____ (2007), "Why Do Local Governments Privatize Public Services? A Survey of Empirical Studies", *Local Government Studies*, 33 (4), pp. 517-534.
- Benito, B. y F. Bastida (2004), "The Determinants of the Municipal Debt Policy in Spain", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 16 (2), pp. 492-525.
- _____ (2005), "Análisis del endeudamiento en los ayuntamientos: un estudio empírico", *Revista Española de Financiación y Contabilidad-Spanish Journal of Finance and Accounting*, 34 (126), pp. 613-635.
- _____ (2008), "Política y gestión financiera municipal", *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 11 (2), pp. 43-66.
- Benito, B., F. J. Bastida y M. D. Guillamón (2009), "An Empirical Assessment of the Municipal Financial Situation in Spain", *International Public Management Journal*, 12 (4), pp. 484-499.
- Benito, B., F. J. Bastida y M. J. Muñoz (2010), "Factores explicativos de la presión fiscal municipal", *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 13 (2), pp. 239-283.
- Bennett, J. T. y T. J. DiLorenzo (1982), "Off-budget Activities of Local Government: The Bane of the Tax Revolt", *Public Choice*, 39, pp. 333-342.
- Blewett, R. A. (1984), "Off-budget Activities of Local Government: Comment", *Public Choice*, 42 (2), pp. 205-211.
- Bosch, N. y J. Suárez Pandiello (1994), *Hacienda local y elección pública: El caso de los municipios españoles*, Bilbao, Centro de Estudios sobre Economía Pública-Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- Brender, A. y A. Drazen (2005), "Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies", *Journal of Monetary Economics*, 52 (7), pp. 1271-1295.
- Brown T. L., M. Potoski y D. M. van Slyke (2008), "Changing Modes of Service Delivery: How Past Choices Structure Future Choices", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26 (1), pp. 127-143.
- Brusca, I. (2010), "Treinta años de investigación en contabilidad y gestión pública en España", *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 13 (2), pp. 175-209.

- Bunch, B. S. (1991), “The Effect of Constitutional Debt Limits on State Governments’ Use of Public Authorities”, *Public Choice*, 68 (1-3), pp. 57-69.
- Cabasés, F., P. Pascual y J. Valles (2007), “The Effectiveness of Institutional Borrowing Restrictions: Empirical Evidence from Spanish Municipalities”, *Public Choice*, 131 (3), pp. 293-313.
- Cusack, T. R. (1997), “Partisan Politics and Public Finance: Changes in Public Spending in the Industrialized Democracies, 1955-1989”, *Public Choice*, 91 (3-4), pp. 375-395.
- Dijkgraaf, E., R. H. Gradus y B. Melenberg (2003), “Contracting out Refuse Collection”, *Empirical Economics*, 28 (3), pp. 553-570.
- Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales (2010), Base de Datos General de Entidades Locales disponible en: <https://serviciostelematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL/asp/>.
- Escudero, F. (2002), “Endeudamiento, descentralización de servicios y ciclos políticos presupuestarios: El caso de los ayuntamientos catalanes”, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Estévez, E. (1992), “El crédito local: Régimen comparado”, *Presupuesto y Gasto Público*, 7, pp. 85-102.
- Ezquiaga, I. (2004), *Guía de la política pública local*, Madrid, Consultores de las Administraciones Públicas.
- Farnham, P. G. (1985), “Re-examining Local Debt Limits: A Disaggregated Analysis”, *Southern Economic Journal*, 51 (4), pp. 1186-1201.
- Gámez, C. y A. Ibarra-Yúnez (2009), “El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, XVIII (1), pp. 39-65.
- Gonçalves, L. y F. J. Veiga (2007), “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, 131, pp. 45-64.
- González, J. M. y J. E. Salvador (1996), “El sistema de financiación de los ayuntamientos: Debilidades y sugerencias”, *Auditoría Pública*, 4, pp. 63-66.
- González-Gómez, F. y J. Guardiola (2009), “A Duration Model for the

- Estimation of the Contracting Out of Urban Water Management in Southern Spain”, *Urban Affairs Review*, 44 (6), pp. 886-906.
- Guillamón López, M. D., B. Benito López y F. Bastida-Albadalejo (2011), “Evaluación de la deuda pública local en España”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad-Spanish Journal of Finance and Accounting*, 40 (150), pp. 251-285.
- Hagen, T. P. y S. I. Vabo (2005), “Political Characteristics, Institutional Procedures and Fiscal Performance: Panel Data Analyses of Norwegian Local Governments, 1991-1998”, *European Journal of Political Research*, 44 (1), pp. 43-64.
- Hansen, G. y E. Bruce (1999), “Threshold Effects in Non-dynamic Panels: Estimation, Testing and Inference”, *Journal of Econometrics*, 93 (2), pp. 345-368.
- Hebdon, R. y P. Jalette (2008), “The Restructuring of Municipal Services: A Canada–United States Comparison”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26 (1), pp. 144-158.
- Hempel, G. H. (1973), “Quantitative Borrower Characteristics Associated with Defaults on Municipal General Obligation”, *Journal of Finance*, 28 (2), pp. 523-530.
- Hibbs, A. (1987), *The American Political Economy and Electoral Politics in the United States*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hsiao, C. (1985), “Benefits and Limitations of Panel Data”, *Econometric Review*, 4 (1), pp. 121-174.
- Inman, R. P. (1990), “Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the U.S. Historical Record”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 6, pp. 79-132.
- Jones, B. D., J. L. True y F. R. Baumgartner (1997), “Does Incrementalism Stem from Political Consensus or from Institutional Gridlock”, *American Journal of Political Science*, 41 (4), pp. 1319-1339.
- Kiewiet, R. y K. Szakaly (1996), “Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness”, *Journal of Law, Economics and Organizations*, 12 (1), pp. 62-97.
- Klevmarken, N. A. (1989), “Panel Studies: What Can We Learn From

- Them? Introduction”, *European Economic Review*, 33, pp. 523-529.
- Lane, T. (1993), “¿Pueden las fuerzas del mercado imponer disciplina en el endeudamiento público?”, *Finanzas y Desarrollo*, 30 (1), pp. 26-49.
- León, J., J. Dorta y J. Pérez (2010), “Contraste de los modelos de asignación presupuestaria en el presupuesto social municipal”, *Gestión y Política Pública*, XIX (2), pp. 351-394.
- Letelier, L. E. (2011), “Theory and Evidence of Municipal Borrowing in Chile”, *Public Choice*, 146 (3-4), pp. 395-411.
- Levin, J. y S. Tadelis (2005), “Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities”, mimeo, Stanford, Stanford University.
- Magaloni, B. (2000), *Institutions, Political Opportunism and Macroeconomic Cycles: México 1970-1998*, documento de trabajo, Stanford University.
- Messere, Ken (1993), *Tax Policy in OECD Countries: Choices and Conflicts*, Ámsterdam, IBFD Publications.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2010), *Liquidaciones de los presupuestos de las entidades locales*.
- Ministerio del Interior (2010), página web de resultados electorales, disponible en: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.
- Ministerio de Política Territorial (2010), Sistema de Información Local, Banco de datos, disponible en: http://www.mpt.es/documentacion/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/banco_de_datos.html.
- Misiolek, W. S. y H. W. Elder (1988), “Tax Structure and the Size of Government: An Empirical Analysis of the Fiscal Illusion and Fiscal Stress Arguments”, *Public Choice*, 57 (3), pp. 233-245.
- Monasterio, C. y J. Suárez-Pandiello (1993), *El endeudamiento autonómico: Teoría y evidencia empírica*, Bilbao, Centro de Estudios sobre Economía Pública, Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1988), “On the Nature and Measurement of Fiscal Illu-

- sion: A Survey”, en G. Brennan, B. S. Grewel y P. Groenewegen (eds.), *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*, Sydney, Australian National University Press.
- Pérez-López, G., A. M. Plata-Díaz, J. L. Zafra-Gómez y A. M. López-Hernández (2013), “Deuda viva municipal en un contexto de crisis económica: Análisis de los factores determinantes y de las formas de gestión”, *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.rcsar.2012.12.001>.
- Petterson-Lidbom, P. (2001), “An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt”, *The Journal of Political Economy*, 109 (3), pp. 570-583.
- Pogue, T. F. (1970), “The Effect of Debt Limits: Some New Evidence”, *National Tax Journal*, 23 (81), pp. 26-49.
- Poterba, J. M. (1997), “Do Budgets Rules Work?”, en A. Auerbach (ed.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge, MIT Press, pp. 53-86.
- Poterba, J. M. y K. Rueben (1999), “State Fiscal Institutions and the US Municipal Bond Market”, en J. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Rivers, M. J. y B. M. Yates (1997), “City Size and Geographic Segmentation in the Municipal Bond Market”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 37 (3), pp. 633-645.
- Rogoff, K. (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles”, *American Economic Review*, 80 (1), pp. 21-36.
- Rogoff, K. y A. Siebert (1988), “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *The Review of Economic Studies*, 55 (1), pp.1-16.
- Rossi, S. y B. Dafflon (2002), “The Theory of Sub-national Balanced Budget and Debt Control”, en B. Dafflon (ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 15-44.
- Salinas, J. y S. Álvarez (2002), “La efectividad de los límites al endeudamiento autonómico: Una perspectiva de teoría de la elección pública”,

- Subdirección General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales.
- Samuelson, R. (1988), “Backdoor Government”, *The Washington Post*, 17 de octubre 1962.
- Schuknecht, L. (2000), “Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries”, *Public Choice*, 102 (3-4), pp. 115-130.
- Seitz, H. (2000), “Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Laender”, *Public Choice*, 102, pp. 183-218.
- Shi, M. y J. Svensson (2006), “Political Budget Cycles: Do they Differ across Countries and Why?”, *Journal of Public Economics*, 90, pp. 1367-1389.
- Solon, G. S. (1989): “The Value of Panel Data in Economic Research”, en D. Kasprzyk, G. J. Duncan, G. Kalton y M. P. Singh (eds.), *Panel Surveys*. Nueva York, John Wiley, pp. 486-496.
- Tanzi, V. (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, Washington, D. C., World Bank.
- _____ (2001), “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization”, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper 19, Washington, D. C., Carnegie Endowment.
- Tellier, G. (2006), “Public Expenditures in Canadian Provinces: An Empirical Study of Politico-economic Interactions”, *Public Choice*, 126 (3-4), pp. 367-385.
- Tufte, E. R. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Tukey, J. W. (1962), “The Future of Data Analysis”, *Annals of Mathematical Statistics*, 33 (1), pp. 1-67.
- Von Hagen, L. (1991), “A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints”, *Journal of Public Economics*, 44 (2), pp.199-210.
- Warner, M. (2006a), “Cooperación Intermunicipal: ¿Un camino hacia la consolidación equitativa? (¿o no?)”, ponencia presentada en la II Conferencia Internacional de Política Territorial, Zaragoza, noviembre.

- _____ (2006b), “Market-based Governance and the Challenge for Rural Governments: US Trends”, *Social Policy and Administration: An International Journal of Policy Research*, 40 (6), pp. 612-631.
- Warner M. y A. Hefetz (2003), “Rural-urban Differences in Privatization: Limits to the Competitive State”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21 (5), pp. 703-718.
- Yarrow, G. (1986), “La privatización en la teoría y en la práctica”, *Papeles de Economía Española*, 27, pp. 341-364.
- Zafra-Gómez, J. L., A. M. López-Hernández y A. Hernández-Bastida (2009a), “Evaluating Financial Performance in Local Government: Maximizing the Benchmarking Value”, *International Review of Administrative Science*, 75 (1), pp. 151-167.
- _____ (2009b), “Developing an Alert System for Local Governments in Financial Crisis”, *Public Money & Management*, 29 (3), pp. 175-181.
- _____ (2009c), “Developing a Model to Measure Financial Condition in Local Government: Evaluating Service Quality and Minimizing the Effects of the Socioeconomic Environment: An Application to Spanish Municipalities”, *The American Review of Public Administration*, 39 (4), pp. 425-449.
- Zehms, K. M. (1991), “Proposed Financial Ratios for Use in Analysis of Municipal Annual Financial Reports”, *The Government Accountants Journal*, 40 (3), pp. 79-86.
- Zullo, R. (2009), “Does Fiscal Stress Induce Privatization? Correlates of Private and Intermunicipal Contracting, 1992-2002”, *Governance*, 22 (3), pp. 459-481.

ANEXO I. Estadísticas descriptivas

Variables	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Media	Dev. típica										
INDV	14.27	1.76	14.30	1.76	14.33	1.75	14.37	1.76	14.38	1.78	14.42	1.82
INPOP	8.82	1.25	8.83	1.25	8.86	1.26	8.87	1.26	8.89	1.26	8.91	1.26
IIF	0.58	0.15	0.59	0.15	0.60	0.15	0.59	0.15	0.57	0.15	0.56	0.15
IS	0.44	0.17	0.42	0.17	0.42	0.17	0.43	0.17	0.45	0.17	0.46	0.16
SDNF	0.99	0.15	1.05	0.17	1.08	0.20	1.08	0.20	1.00	0.16	0.98	0.16
INCINF	14.13	1.34	13.99	1.33	14.12	1.30	14.35	1.31	14.47	1.30	14.34	1.32
IAN	0.05	0.18	0.08	0.17	0.10	0.15	0.13	0.16	0.10	0.14	0.05	0.15
SIG	0.53	0.50	0.53	0.50	0.53	0.50	0.53	0.50	0.57	0.50	0.57	0.50
FOR	0.62	0.49	0.62	0.49	0.62	0.49	0.62	0.49	0.59	0.49	0.59	0.49
EXT_W	0.23	0.57	0.24	0.58	0.23	0.58	0.23	0.58	0.23	0.57	0.26	0.61
ED_W	0.06	0.24	0.07	0.25	0.09	0.28	0.08	0.26	0.04	0.20	0.03	0.18
COOP_d	0.27	0.45	0.11	0.31	0.12	0.32	0.22	0.42	0.23	0.42	0.10	0.30

Fuente: Elaboración propia.