

EL USO DE INDICADORES FINANCIEROS EN EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA. UNA APLICACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS ASTURIANOS

Ana Cárcaba García
Universidad de Oviedo

Las importantes reformas introducidas en el ámbito contable público durante los últimos años han impulsado el desarrollo de numerosos estudios interesados en evaluar la condición financiera de las entidades públicas a partir de la información resultante de su sistema contable. Con tal propósito se han propuesto varios modelos de análisis basados en la definición de un conjunto de indicadores, a través de los cuales se pretenden resumir las características más relevantes de la salud financiera de la entidad. El objetivo de este trabajo es evaluar la utilidad de estas herramientas de análisis, poniendo de manifiesto los principales aspectos que hoy en día limitan su implementación práctica. En este empeño, se propone la elaboración de una batería de indicadores a partir de los principales documentos contables confeccionados actualmente por los gobiernos locales. La utilidad de estos indicadores se ilustra mediante el análisis de la situación financiera de una muestra de municipios asturianos en el período 1995-1997.

Palabras clave: contabilidad pública, condición financiera, indicadores financieros, municipios asturianos.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas décadas ha tenido lugar un importante proceso de desarrollo en el ámbito de la contabilidad pública, instrumentado a través de la aprobación de normas adaptadas a cada uno de los niveles de la Administración. Estas reformas tienen como objetivo convertir la contabilidad pública en el vehículo que permita demostrar la responsabilidad de los actos de los gobiernos ante la sociedad, al tiempo que facili-

te la toma de decisiones por parte de los distintos sujetos interesados en el funcionamiento de la organización. Se trata, en definitiva, de obtener una información contable pública más coherente y fiable, y, por tanto, de mayor utilidad para sus potenciales usuarios. La disponibilidad de información contable de calidad ha despertado el interés por la evaluación de la situación financiera de las entidades públicas a partir de la información recogida en sus cuentas, convirtiendo al análisis financiero en un atractivo campo de estudio que, a su vez, permite detectar múltiples opciones de mejora para el sistema contable del que se nutre.

Este trabajo pretende poner de manifiesto el potencial informativo de los indicadores financieros a la hora de examinar la situación económico-financiera de las entidades públicas. Con el fin de contrastar la utilidad de los modelos de análisis financiero basados en este tipo de indicadores, el estudio propone la elaboración de una batería de indicadores a partir de los principales documentos contables confeccionados actualmente por los gobiernos locales. Este modelo es utilizado posteriormente en el análisis de la situación financiera de una muestra de municipios asturianos durante el período 1995-1997. Los resultados de la investigación no sólo ponen de manifiesto el interés que encierran este tipo de estudios, sino que además permiten identificar los principales aspectos que limitan su implementación práctica.

El artículo se estructura en cuatro apartados, el primero de los cuales está destinado a precisar el papel asignado al análisis de la situación financiera de cara al cumplimiento de los objetivos de la información contable pública. A continuación se realiza una revisión de los principales estudios llevados a cabo en el campo del análisis financiero en el ámbito público local, poniendo de manifiesto la importancia atribuida a los indicadores financieros en su desarrollo. La utilidad de estas herramientas es contrastada en el tercer apartado, mediante la definición de una batería de indicadores que es utilizada para analizar la situación financiera de una muestra de municipios asturianos durante el período 1995-1997. Una breve explicación de la metodología empleada en el estudio precede a la presentación de los resultados obtenidos. Finalmente, se incluye un último apartado en el que se presentan las principales conclusiones derivadas de la investigación.

2. EL PAPEL DEL ANÁLISIS FINANCIERO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA

El análisis de la información contable supone el estudio comparativo de la información recogida en los diferentes documentos contables elaborados por una entidad, pública o privada, con el objetivo de obtener conclusiones acerca de su situación económico-financiera. Según Urías Valiente (1991), p. 179, *"el contable interpreta los hechos, los traduce al lenguaje contable, los registra y los recopila. El analista recorre el camino inverso, se enfrenta a unos datos y ha de interpretar cuáles fueron los hechos que dieron lugar a los mismos, enjuiciándolos"*. De este modo, el

analista debe ser capaz de extraer conclusiones sobre la actuación y la situación de la entidad a partir del examen metódico de la información, sin limitarse a la mera interpretación de los datos que se le presentan. Posteriormente, y basándose en estimaciones acerca de la evolución de la realidad analizada, los resultados obtenidos habrán de servir para proponer medidas encaminadas a mejorar dicha realidad.

Para llevar a cabo esta labor es preciso el examen de un elevado número de datos, algunos de los cuales no se encuentran incluidos en los documentos contables elaborados por la entidad¹. Por este motivo, la expresión "análisis de los estados contables (financieros)", empleada tradicionalmente en la literatura contable empresarial, tiende a ser sustituida por términos tales como "análisis de la información financiera", "análisis económico-financiero" o simplemente "análisis financiero"². Evidentemente, estas expresiones incluirían el estudio conjunto de los distintos factores patrimoniales, económicos y financieros que afectan a cada organización. No obstante, el término "análisis financiero" ha sido utilizado en el presente trabajo en un sentido estricto, de manera que abarca el examen de la *situación financiera* de las entidades públicas, entendida como su capacidad para atender los compromisos asumidos a su vencimiento, tanto en el momento actual como en el futuro. Como veremos, el estudio de dicho aspecto presenta un alcance bastante más amplio del que cabría esperar.

2.1. El análisis financiero y los objetivos de la información contable

En el ámbito empresarial, el análisis financiero se ha convertido en un potente instrumento destinado a evaluar la solvencia y liquidez de la empresa y su posible evolución futura. A través del mismo se contribuye al logro del objetivo primordial de la información contable elaborada en el seno de una empresa, esto es, resultar de utilidad para la toma de decisiones por parte de sus usuarios, cubriendo unas necesidades que, en múltiples ocasiones, no se verían satisfechas con la simple consulta de los datos contables.

(1) Así por ejemplo, la información referida al importe de los gastos e ingresos presupuestarios, remanente de tesorería o nivel de deuda de una entidad pública ha de ir acompañada del manejo de diferentes variables del entorno (tamaño de la población, renta media o nivel de empleo), las cuales no sólo permiten relativizar los datos de la entidad, sino también evaluar resultados políticos y riesgos financieros. Asimismo, el estudio de su situación económica exigiría utilizar datos acerca de cuáles son los objetivos perseguidos, los costes previstos y reales o los impactos alcanzados, información que, hoy por hoy, no se encuentra recogida en los estados contables públicos.

(2) Esta última expresión ha sido, por ejemplo, la elegida por Pablos y Fernández (1999), quienes consideran que "la acepción del concepto 'información financiera', más acorde con los últimos pronunciamientos doctrinales y profesionales, abarca todo tipo de información (financiera strictu sensu, económica y de gestión) necesaria para demostrar la responsabilidad financiera. De ahí que se utilice el término análisis financiero y no análisis económico-financiero". Ésta es la corriente imperante en el ámbito empresarial, donde la influencia de la literatura anglosajona (Lev, 1978 y Foster, 1986), entre otros ha llevado a superar casi por completo la identificación de la información financiera con aquélla que se deriva exclusivamente de las Cuentas Anuales.

En cambio, en el ámbito de las Administraciones Públicas el objetivo a alcanzar resulta aún más amplio. La información contable pública no sólo ha de facilitar *la toma de decisiones* a sus múltiples usuarios, sino que ha de posibilitar a la entidad *la rendición de cuentas* acerca de los recursos que le son confiados (International Federation of Accountants IFAC, 1991, pp. 29-31). Pretende de esta forma cubrir las principales necesidades de los usuarios de dicha información, a saber, ejercer un control efectivo sobre el cumplimiento de las obligaciones legales y la administración de los recursos, al tiempo que lograr un apoyo en el proceso de toma de decisiones. La práctica contable ha demostrado que ambas tareas pueden ser llevadas a cabo de un modo más satisfactorio cuando los datos contables son acompañados de indicadores que sintetizan la información, destacando los aspectos más relevantes de la misma.

Aunque las expresiones “rendición de cuentas” y “toma de decisiones” suelen ser utilizadas para identificar los objetivos de la información contable pública, a través del *Concepts Statement n° 1*—titulado ‘Objectives of Financial Reporting’—, el *Governmental Accounting Standards Board* (GASB, 1987, pfo. 56) matiza convenientemente esta apreciación, estableciendo como fin último de la información financiera de los gobiernos el objetivo de “responsabilidad”. Según este organismo, la responsabilidad exige a los gobiernos responder ante los ciudadanos para justificar el uso de los recursos públicos. Dicha responsabilidad tiene su origen en la delegación de poder realizada a favor de los gobiernos por parte de la ciudadanía. De este modo, los ciudadanos se convierten en titulares de una autoridad superior, ante quienes gobernantes y gestores deben rendir cuentas (Pablos Rodríguez, 1997), p. 69.

La responsabilidad pública está basada en la creencia de que los ciudadanos tienen “derecho a saber”, esto es, derecho a recibir datos contrastados que conduzcan al debate público entre los ciudadanos y sus representantes electos. De esta manera, la información financiera juega un papel fundamental en el cumplimiento del deber de los gobiernos de ser públicamente responsables en una sociedad democrática (GASB, 1987). El objetivo genérico atribuido a esta información consiste en demostrar la responsabilidad de los actos de los gobiernos ante los ciudadanos, si bien tal objetivo puede ser desglosado en otros varios, entre los que se incluye la necesidad de proporcionar información que facilite el análisis de la posición y condición financiera de la entidad. De acuerdo con el GASB, el objetivo genérico de responsabilidad comprende tres objetivos específicos:

1. Facilitar el cumplimiento de la obligación gubernamental de rendir cuentas y permitir a los usuarios su evaluación,

- proporcionando información para determinar la suficiencia de los ingresos del año para atender los pagos provocados por los servicios prestados ese año,
- demostrando la conformidad con la normativa presupuestaria y financiera y otras normas legales o contractuales vigentes, y
- proporcionando información que permita la valoración de los servicios gubernamentales, sus costes y el grado de cumplimiento.

2. Ayudar a los usuarios a evaluar los resultados operativos de la entidad durante el año,

- proporcionando información sobre orígenes y aplicación de los recursos financieros,
- facilitando información acerca de la forma de financiación de las actividades y necesidades de liquidez, y
- aportando datos que permitan evaluar los efectos de los resultados operativos del año sobre la posición financiera.

3. Ayudar a los usuarios a evaluar el nivel de servicios que pueden ser prestados por la entidad gubernamental y su capacidad para atender las obligaciones en el momento de su vencimiento,

- proporcionando información sobre la posición y condición financiera,
- facilitando información sobre recursos físicos y otros no financieros, y
- mostrando las restricciones legales y contractuales de los recursos, y los riesgos de pérdidas potenciales en los mismos.

Los objetivos señalados por el *Canadian Institute of Chartered Accountants* (CICA, 1990) por medio del *Public Sector Accounting Statement* nº 6 no difieren demasiado de los propuestos por el GASB. A la hora de identificar los fines de la información financiera elaborada en las administraciones locales, el CICA incide en la necesidad de demostrar la responsabilidad del gobierno, indicando que *"los estados financieros deben proporcionar información útil para evaluar el comportamiento de la entidad local en la gestión de los recursos, y valorar si éstos han sido administrados de acuerdo con los límites establecidos por las autoridades legislativas y reguladoras"*. Al igual que el GASB, este organismo pone de manifiesto el interés de comunicar la información relativa al estado de las finanzas de los gobiernos locales para el desempeño de tal labor, recurriendo reiteradamente al empleo de los términos *"viabilidad financiera"* y *"condición financiera"* a lo largo del citado documento.

En España, los objetivos de la contabilidad pública han sido enunciados a través del artículo 124 de la Ley General Presupuestaria y el artículo 3.2 del Real Decreto 324/1986, y reproducidos literalmente a través de las Leyes Generales de Hacienda Pública de las Comunidades Autónomas y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Basándose en estos preceptos, el Documento nº 1 de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 1991) efectúa una clasificación de los objetivos atribuidos a la contabilidad pública en tres grupos, especificando el contenido de cada uno de ellos de la siguiente forma:

a) Fines de gestión:

- suministrar información para la toma de decisiones tanto en el ámbito político como en el de gestión,
- mostrar la gestión desde el punto de vista presupuestario,

- suministrar los datos relativos a la gestión efectuada en su aspecto financiero, poniendo de manifiesto los cobros y pagos, y el superávit o déficit de caja,

- mostrar los aspectos económicos de la gestión, poniendo de manifiesto los gastos e ingresos de explotación y la inversión realizada,

- determinar el coste y rendimiento de los servicios públicos, y

- mostrar la situación patrimonial, posibilitando el inventario del inmovilizado y la obtención del balance integral.

b) Fines de control:

- permitir la rendición de todo tipo de cuentas estados y documentos,

- posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad y financiero, y

- posibilitar los controles de economía, eficiencia y eficacia.

c) Fines de análisis y divulgación:

- suministrar información para la elaboración de las cuentas económicas del sector público y las nacionales de España,

- suministrar información para posibilitar el análisis de los efectos económico-financieros de la actividad de los entes públicos, y

- suministrar información útil para otros destinatarios: asociaciones e instituciones, empresas, ciudadanos en general, etc.

Las alusiones al análisis económico-financiero están presentes en cada uno de estos documentos. En todos ellos se hace explícita la necesidad de incluir en los estados contables la información necesaria para describir la posición y condición financiera de la entidad, mostrando su capacidad para financiar sus actividades y hacer frente a sus compromisos y obligaciones. En el caso español, el documento de la IGAE reconoce de un modo explícito la utilidad de la información financiera a efectos del análisis. La lectura de los documentos mencionados permite comprobar cómo los aspectos relacionados con el examen de las finanzas públicas son vinculados de manera reiterada con los términos “condición” y “posición” financiera. Parece, por tanto, conveniente detenerse a precisar su contenido.

2.2. Los conceptos de condición y posición financiera

Durante las últimas décadas han sido múltiples los trabajos dirigidos a evaluar conjuntamente los diferentes aspectos relativos a la situación y actuación de las entidades públicas. Buena parte de estos estudios se han centrado en el análisis de la “condición financiera” de los gobiernos³,

(3) No existe una completa uniformidad en cuanto a la terminología empleada en estos estudios, algunos de los cuales utilizan indistintamente los términos condición financiera (*financial condition*), salud financiera (*financial health*), salud fiscal (*fiscal health*) e, incluso, bienestar financiero (*financial well-being*).

entendida, en un sentido amplio, como "*su posición financiera y su capacidad para continuar proporcionando servicios y cumpliendo sus obligaciones debidamente*" (GASB, 1987, pfo. 34). Aunque aún hoy en día se mantiene una cierta ambigüedad en cuanto a su alcance y contenido exacto, los diversos pronunciamientos normativos y doctrinales coinciden en señalar que han de ser los documentos contables públicos los encargados de ofrecer el grueso de los datos que posibilitan el análisis de esta magnitud.

En su intento por concretar la definición propuesta por el GASB, Berne (1992), pp. 17-18 se refiere a la condición financiera como la probabilidad de que un gobierno satisfaga a su vencimiento las obligaciones financieras frente a acreedores, empleados, contribuyentes y otros interesados, y las obligaciones de prestar servicios a sus electores, tanto en el presente como en el futuro. De este modo, la condición financiera se convierte en una magnitud compleja que incorpora factores a corto y largo plazo, tanto financieros como no financieros, abarcando el cumplimiento de todas las necesidades de la comunidad, aunque no constituyan explícitamente una obligación para el gobierno (Berne y Schramm, 1986, p. 71). La condición financiera así definida puede ser determinada a partir de la diferencia existente entre el nivel de gasto demandado (*expenditure pressures*) y el total de recursos disponibles para atender tal demanda (*available resources*).

El análisis de la condición financiera de un gobierno exige, entre otras tareas, el examen de su posición o situación financiera, siendo numerosas las ocasiones en las que los términos condición y posición financiera son utilizados indistintamente. No se trata, sin embargo, de magnitudes equivalentes, si bien es cierto que mantienen una estrecha relación. No existe un criterio uniforme acerca de qué significa la "posición financiera" de una entidad pública. Según Lorig (1941), p. 41, "*tomando prestado el concepto de la industria privada, la posición financiera podría referirse a la capacidad de pagar las deudas. En el caso de una entidad local, donde muchos de los gastos son ineludibles y muchos de los ingresos son una certeza, la posición financiera adquiere un nuevo significado y su determinación requiere el uso de nuevas técnicas*". Montesinos Julve (1993), pp. 705-706 concreta algo más este término, indicando que el estudio de la posición o situación financiera de una entidad pública requiere la evaluación de los siguientes aspectos:

- los recursos económicos o conjunto de recursos productivos, reales o financieros, con los que cuenta la entidad,
- la estructura financiera, o forma en que los recursos económicos han sido financiados,
- la solvencia o capacidad para hacer frente a las obligaciones a largo plazo, y
- la liquidez o capacidad para atender las obligaciones a corto plazo.

Podría afirmarse que el estudio de la posición financiera se centra en aspectos estrictamente financieros y patrimoniales, evaluables a partir

de la información disponible en los estados contables convencionales⁴. Pese a que, en una primera aproximación, el análisis de la posición financiera requiere prestar especial atención a la solvencia y liquidez del ente local, resulta posible dotar a esta magnitud de un contenido más ambicioso, dado que la información en que se basa su cálculo permite examinar cambios, tendencias o factores que ayudan a predecir la evolución de la situación financiera y estimar el riesgo financiero asumido. No obstante, este análisis resulta insuficiente para determinar la condición financiera de un gobierno, siendo preciso completar el estudio de los aspectos mencionados con el examen de información que permita conocer la capacidad de dicho gobierno para garantizar la adecuada prestación de servicios a la sociedad.

Con el fin de aclarar las diferencias entre ambos términos, Berne (1992), pp. 16-17 indica que la condición financiera es un concepto amplio, frente al de posición financiera que es mucho más restringido, pudiendo considerarse un componente del anterior. De acuerdo con este autor, el análisis de la posición financiera de un gobierno se centra en el estudio de los activos y pasivos que se convierten en efectivo o han de ser atendidos en un futuro cercano. Sin embargo, la condición financiera exige el análisis de múltiples obligaciones y características de los gobiernos no siempre incluidas en los estados financieros, como, por ejemplo, la situación económica del área geográfica en que el gobierno desarrolla su actividad. La posición financiera desvincula al gobierno de la gente que está siendo gobernada, mientras que la condición financiera considera al gobierno y a la gente de manera global.

3. EL USO DE INDICADORES EN EL ANÁLISIS FINANCIERO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La contabilidad de las actividades públicas ha sido requerida tradicionalmente para llevar a cabo el análisis de la "gestión financiera" desempeñada en el seno de cada entidad. La evaluación de los compromisos asumidos, el origen de la financiación o los fondos líquidos disponibles ha sido considerado un aspecto primordial en organizaciones cuyas decisiones afectan a la asignación de recursos de carácter público. No obstante, las limitaciones en la disponibilidad de información adecuada han retrasado el desarrollo práctico de esta disciplina hasta fechas relativamente recientes. Este retraso ha sido más acusado en el ámbito del análisis financiero a nivel local, dado que tradicionalmente la mayor parte de

(4) En este sentido, resulta reveladora la terminología empleada en la contabilidad pública de algunos países anglosajones, en los cuales el término "estado de la posición financiera" (*statement of financial position*) es utilizado como equivalente de "balance de situación" (*combined balance sheet*). Ambas acepciones hacen referencia al documento que muestra, de manera agregada, el valor de los activos, los pasivos y el saldo neto total de los fondos de la entidad gubernamental. En otros casos, el balance de situación es acompañado de un "estado de cambios en la posición financiera", en el que la entidad informa acerca de sus necesidades de tesorería, sus actividades de explotación e inversiones, y el modo en que las mismas fueron financiadas.

los estudios han estado dirigidos a conocer las grandes magnitudes macroeconómicas, centrando su atención en la información relativa a la Administración General del Estado. Es posible observar cómo los avances en este terreno se han producido de un modo desigual en los distintos países:

- En los países del área de influencia anglosajona, la mayor disponibilidad de información contable ha permitido la realización de un importante número de trabajos relacionados con el análisis financiero de las entidades locales. Estos países vienen elaborando de forma habitual *informes financieros* en los distintos niveles de su Administración, generando de este modo una adecuada base informativa para su estudio.

- Los países del área continental, con una contabilidad pública menos desarrollada, presentan una situación más heterogénea en cuanto al interés mostrado por el análisis financiero de las cuentas públicas. No obstante, el importante esfuerzo regulador que se está llevando a cabo en estos países permite contar con información más fiable y comprensible, siendo cada vez más frecuente la aparición de estudios acerca de la situación económica y financiera de las entidades integrantes de su sector público.

La aparición de trabajos acerca del análisis económico-financiero en el ámbito local ha ido intensificándose de manera ostensible a partir de la década de los setenta, época en la cual el sector público estadounidense se ve acuciado por un creciente número de problemas financieros. Las graves crisis experimentadas por ciudades como Cleveland o Nueva York sirven de acicate a los investigadores interesados en el nivel local de la Administración. Entre los factores que contribuyen a acrecentar este interés debe citarse la asiduidad con que las entidades locales de EE.UU. han recurrido a la emisión de deuda pública como fuente de recursos, siendo posible comprobar la existencia de numerosos trabajos orientados a determinar las variables que condicionan la valoración de la deuda municipal⁵.

Aunque esta línea de investigación supone un importante impulso para el desarrollo del análisis financiero público, pronto empiezan a surgir trabajos más ambiciosos, dirigidos a evaluar aspectos de la situación y actuación de estas entidades que pudieran resultar de interés a una gama más extensa de usuarios. Buena parte de estos estudios se han centrado en el análisis de la condición financiera de los gobiernos,

(5) Las principales agencias de calificación de deuda (Moody's, Standards and Poor's) han recurrido reiteradamente al análisis financiero de la información contable pública para la valoración de la deuda municipal, combinando el examen de la misma con la información relativa al entorno socio-económico de cada entidad. Las calificaciones atribuidas pueden ser interpretadas como indicadores del riesgo asociado a las inversiones en obligaciones municipales, enjuiciando la capacidad de las entidades para atender el reembolso de las mismas y condicionando la flexibilidad financiera de estas entidades. Varios autores han tratado de predecir los factores que determinan las calificaciones a partir de la información financiera municipal (Hastie, 1972; Michel, 1977; Morton y McLeavey, 1978; Raman, 1981).

mediante la combinación del examen de factores económicos y demográficos, y aspectos característicamente financieros tales como la estructura de gastos e ingresos, el nivel de endeudamiento o el grado de liquidez presupuestaria.

Los trabajos destinados a ahondar en el plano teórico del análisis financiero han estado precedidos en numerosas ocasiones del desarrollo de baterías de indicadores, generalmente expresados en forma de ratios, que tratan de aproximar el análisis al terreno práctico. Esto ha supuesto la aparición de múltiples estudios donde se recogen diversas propuestas para la elaboración de medidas que faciliten la evaluación de la viabilidad financiera en las entidades públicas. De este modo, la investigación secunda las recomendaciones efectuadas por varios organismos normalizadores, según los cuales la información financiera debería incluir la elaboración de indicadores que pudieran ser usados para valorar el estado de las finanzas y determinar si la condición financiera de la entidad ha mejorado o se ha deteriorado a lo largo del tiempo (CICA, 1990; IFAC, 1991).

En el ámbito internacional, Petersen (1977), Zehms (1991), Groves y Godsey (1980), Berne (1992), Brown (1993) o Bowman y Calia (1997), entre otros, han desarrollado varios modelos dirigidos a examinar la posición y condición financiera de las entidades locales mediante la esquematización de su información contable a través de una batería de indicadores. En España, pueden destacarse los trabajos de Montesinos Julve (1993), Pina Martínez (1993, 1994), Brusca Alijarde (1997), Benito y Vela (1998) o Pablos y Fernández (1999). En el plano institucional, debemos hacer mención a la labor de recopilación y análisis de información financiera realizada por los Tribunales de Cuentas autonómicos, cuyos informes anuales incluyen cada vez con mayor asiduidad nutridos grupos de indicadores financieros⁶.

3.1. Tipología

La mayor parte de los trabajos dedicados al análisis de la condición financiera en el ámbito local inciden en la importancia de combinar el examen de factores estrictamente financieros con la valoración de aspectos económicos, demográficos, políticos e incluso organizativos, con el fin de determinar adecuadamente la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas de servicios de la ciudadanía. Es preciso, por tanto, combinar las reflexiones propias de los estudios "financieros", interesados en valorar la capacidad de cada entidad para hacer frente al pago de sus deudas, con las de los estudios "fiscales", centrados en el análisis de los principales factores que determinan la habilidad de los gobiernos para atender necesidades crecientes con recursos limitados (Bowman y Calia, 1997).

(6) De igual forma, es preciso destacar la labor realizada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT), dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, artífice de un elevado número de publicaciones a través de las cuales aporta una gran variedad de indicadores (en su mayoría de carácter presupuestario) referidos a las Administraciones autonómica y local.

Por tanto, el estudio de la condición financiera implica la elaboración de múltiples tipos de indicadores, los cuales son clasificados habitualmente de acuerdo con el origen de los datos utilizados para su construcción. El trabajo de Petersen (1977) propone la utilización de tres tipos de indicadores para detectar la posible "crisis financiera" de un gobierno: a) indicadores que revelen dificultades actuales o inminentes, obtenidos directamente de los estados financieros, b) indicadores genéricos que combinen información estrictamente financiera y magnitudes económicas de carácter general, y c) indicadores ambientales que reflejen tendencias en las características y limitaciones económicas, sociales o políticas de las unidades evaluadas. En la misma línea, el CICA (1997), p. 9 la elaboración de tres tipos de variables: indicadores sobre las finanzas del gobierno obtenidos directamente de sus estados financieros (*government-specific indicators*), indicadores que combinan información procedente de los estados financieros y de la economía en su conjunto (*government-related indicators*) e indicadores sobre los aspectos económicos que tienen un impacto directo sobre la condición financiera del gobierno (*economy-wide indicators*).

A través del Sistema de Control de Tendencias Financieras (*Financial Trend Monitoring System, FTMS*), la *International City Management Association* (ICMA) condensa que condicionan la salud financiera de una entidad local tales factores en tres grandes grupos: factores ambientales o del entorno, factores organizativos y factores financieros (Groves, Godsey y Shulman, 1981), p. 8. Siguiendo este criterio, es posible distinguir tres tipos diferentes de indicadores:

a) Los *indicadores ambientales* son elaborados a partir de los valores alcanzados por las principales variables sociales, económicas y demográficas. Estos indicadores están dirigidos a examinar aspectos tales como la formación educativa de la población, el nivel de renta, las tasas de desempleo, los cambios en la normativa estatal e, incluso, los efectos derivados de desastres naturales. Con la inclusión de estos indicadores en el análisis de la condición financiera se pretende poner de manifiesto la vinculación existente entre la actuación de los gobernantes y los ciudadanos que están siendo gobernados (Berne, 1992), p. 17.

b) Los *indicadores organizativos* están destinados a representar los aspectos característicos del proceso decisor en el seno de la organización, tanto en el ámbito político (responsable de la fijación de las políticas públicas) como en el de gestión (encargado de la implementación práctica de dichas políticas). Es preciso tener en cuenta que el modo en que se adopten tales decisiones puede determinar la capacidad de respuesta o reacción del gobierno local ante potenciales cambios en el entorno, influyendo de un modo decisivo en su situación financiera.

c) Los *indicadores estrictamente financieros* son elaborados a partir de los estados contables/financieros de la entidad local. Sin lugar a dudas, los datos incluidos en estos documentos, relativos a las finanzas internas del gobierno local, constituyen la principal fuente de información no sólo de cara al análisis de la posición financiera de la entidad (solvencia, liqui-

dez), sino también para el estudio de otros aspectos esenciales en la valoración de su condición financiera (servicio prestado, esfuerzo inversor)⁷.

Este último grupo de indicadores ha sido el centro de atención de la mayoría de las investigaciones relacionadas con el análisis de la condición financiera en el sector público. La revisión de estos trabajos sugiere la agrupación de tales indicadores en siete grandes categorías⁸:

1. Ejecución presupuestaria. Los indicadores de ejecución presupuestaria están destinados a valorar los resultados de la gestión presupuestaria efectuada. Estos ratios analizan en qué medida las previsiones y los créditos definitivos han dado lugar a la liquidación de derechos de cobro y al reconocimiento de obligaciones de pago, la facilidad de conversión en liquidez de tales derechos o el ritmo de pago de dichas obligaciones, así como el grado en que ha sido necesario acudir a modificaciones en el presupuesto a lo largo del ejercicio.

2. Nivel de servicio prestado. Los ratios incluidos en este grupo tratan de analizar el sacrificio afrontado cotidianamente en la prestación de servicios a los ciudadanos (indicadores que relacionan el gasto público con el número de habitantes), así como la importancia de los diversos componentes de gasto necesarios para la prestación de los servicios (indicadores que miden el peso de los distintos tipos de gasto respecto a un importe global). Entre estos últimos, cobran especial relevancia, dada su marcada rigidez, los ratios que muestran la relevancia de los gastos por retribuciones, indemnizaciones, cotizaciones obligatorias o prestaciones sociales relacionadas con el personal de la entidad.

3. Ingresos corrientes. La importancia de los ingresos corrientes como principal fuente de recursos en las entidades públicas, justifica la elaboración de indicadores que miden su peso relativo dentro del presupuesto, estructura, composición e influencia sobre la renta de los ciudadanos. Se trata de variables destinadas a medir aspectos tales como la composición de los ingresos de naturaleza fiscal, el margen de actuación para el incremento de gravamen, el nivel de presión fiscal o el peso relativo de las transferencias procedentes de niveles superiores de la Administración.

4. Inversiones y su financiación. La evaluación de la capacidad de la entidad para prestar servicios a la comunidad implica necesariamente el análisis de las inversiones realizadas, puesto que tan sólo es posible mantener el nivel y la calidad de servicio prestado si las infraestructuras han sido desarrolladas y mantenidas adecuadamente. Los indicadores inclui-

(7) Hughes y Laverdiere (1986, p. 27) resumen el papel atribuido a este tipo de información en el análisis de la condición financiera afirmando que *"su examen detallado permite determinar el grado de estabilidad en el funcionamiento global de la entidad"*.

(8) La propuesta de clasificación que aquí se presenta está sustentada en los principales estudios sobre análisis contable público realizados a nivel nacional [Brusca Alijarde, 1997; Bolufer *et al.*, 1996; Benito y Vela, 1998; Pablos y Fernández, 1999]. Adicionalmente, esta propuesta abarca buena parte de los indicadores seleccionados por los Organos de Control Externo e incluidos en sus informes de fiscalización.

dos en esta categoría están destinados a evaluar el esfuerzo inversor realizado mediante el examen de los gastos de capital en que incurre la entidad, analizando al mismo tiempo los medios empleados para la financiación de tales inversiones.

5. Endeudamiento. Recurrir al endeudamiento como medio de financiación, práctica cada vez más habitual en las entidades locales españolas, hace necesario dedicar un conjunto de indicadores a medir el peso relativo del endeudamiento público en relación a las restantes fuentes de financiación, la relevancia de la carga financiera en la estructura de gastos y las posibilidades que plantean los recursos corrientes con los que cuenta la entidad para proceder a su devolución.

6. Solvencia y liquidez. Esta categoría de indicadores financieros incluye las variables destinadas a examinar la capacidad del gobierno para atender la devolución de sus pasivos a lo largo del tiempo, mediante el análisis del nivel de deuda actual de la entidad. Asimismo, engloba las medidas orientadas a evaluar la capacidad de la entidad para hacer frente a sus compromisos a corto plazo, a través del examen de la cifra global y los componentes del remanente de tesorería obtenido en el ejercicio.

7. Indicadores financieros a partir de la cuenta de resultados. La información incluida en la cuenta de resultados, elaborada según un criterio contable de devengo, también puede servir de base para la elaboración de diversos ratios que faciliten la comprensión de la condición financiera de la entidad local. Los datos obtenidos a partir de este estado contable permiten elaborar indicadores del peso relativo de los ingresos ordinarios del municipio, la relevancia de los gastos financieros o el grado de cobertura de la carga financiera y del pasivo a corto plazo.

3.2. Métodos de comparación

Una vez elaborados, los indicadores financieros han de ser sometidos a diversas comparaciones que permitan emitir una opinión acerca de los puntos fuertes y débiles de la situación financiera de la entidad. El establecimiento de tales comparaciones requiere la selección de valores de referencia, los cuales pueden ser definidos en forma de estándares absolutos de comparación, o bien a partir de los valores alcanzados por los indicadores de una misma entidad a lo largo del tiempo o en un grupo de entidades de similares características.

Determinados indicadores disponen de estándares de comparación que actúan como "valores de referencia absolutos" a la hora de emitir un juicio positivo o negativo acerca de la cuantía realmente alcanzada por cada ratio. Estos estándares pueden tener su origen en reglas empíricas o directrices de expertos –basadas en consideraciones prácticas, analíticas y/o teóricas–, o bien en disposiciones legales que condicionan las operaciones financieras de un gobierno (Berne y Schramm, 1986), p. 85. Asimismo, tales valores pueden ser el resultado de la fijación de objetivos específicos en el seno de la entidad a partir de la definición de las políticas públicas.

A modo de ejemplo, la entidad debe interpretar como un síntoma de debilidad financiera la obtención de un ahorro bruto con signo negativo, la existencia de un nivel de deuda superior al 110% de los ingresos corrientes liquidados o la consecución de un índice de liquidez inferior a la unidad. En todo caso, el número de estándares de comparación absolutos del que puede disponer la entidad resulta bastante reducido, haciendo necesaria la elaboración de estándares de carácter relativo a partir del establecimiento de comparaciones a lo largo del tiempo (mediante la utilización de series temporales) o con entes de similares características (a través del análisis de datos de corte transversal).

La dificultad que entraña la selección de un grupo de comparación adecuado y la obtención de información relativa a las entidades que lo integran, convierte el estudio de series temporales en la opción de análisis más atractiva. La utilización de los datos propios referidos a varios ejercicios como base para elaborar tablas y gráficos de evolución, permite a los gobiernos locales detectar las tendencias experimentadas por las principales magnitudes económicas, demográficas y financieras con relativa comodidad. El modelo propuesto por el ICMA (Groves, Godsey y Shulman, 1981) puede servir para ilustrar este tipo de análisis. Mediante el denominado "perfil de tendencias financieras" (*financial trend profile*), el ICMA lleva a cabo una representación gráfica de los valores adoptados por una batería de indicadores financieros en cada ente local durante un período de cinco años. A través de esta representación se muestra el perfil histórico de la situación financiera de la entidad, facilitando el examen de la evolución creciente o decreciente de dichos valores.

A pesar de su aparente sencillez, algunos pronunciamientos doctrinales critican la utilización exclusiva de datos pertenecientes al gobierno analizado. En su opinión, resulta más apropiado llevar a cabo el análisis de la condición financiera mediante la elaboración de *rankings* que permitan la comparación con entidades de similares características, a partir de la selección de un "grupo de referencia". Ésta es, por ejemplo, la metodología propuesta por Brown (1993), quien, a partir de la elaboración de diez ratios, desarrolla un modelo destinado a medir cuatro aspectos clave en la situación financiera de los gobiernos locales: los ingresos, los gastos, la posición operativa (*operating position*) y la estructura de la deuda. Los valores obtenidos para cada entidad en un determinado ejercicio económico son comparados con los valores obtenidos por un grupo de entidades de tamaño similar, las cuales forman parte de la base de datos de indicadores financieros del *Government Finance Officers Association* (GFOA). En nuestro país, la inexistencia de bases de datos que garanticen la disponibilidad de información financiera relativa a las entidades locales, dificulta la realización de este tipo de estudios.

Aspectos tales como la posible distorsión de los datos individuales por factores inherentes a cada entidad, o los frecuentes errores en la selección del grupo de referencia, revelan las limitaciones que plantea la práctica aislada de ambos tipos de comparaciones, poniendo de mani-

fiesto la necesidad de combinar ambas metodologías⁹. El modelo de análisis construido por *The Civic Federation* (CF), bajo la dirección de Bowman y Calia (1997), responde a esta inquietud, proponiendo la elaboración de un reducido conjunto de medidas, clasificadas en tres categorías: calidad de la información, indicadores financieros y contexto fiscal. Estas medidas son calculadas para un grupo de entidades durante un período de cinco años, permitiendo así la combinación de los dos tipos de comparaciones propuestos por los modelos anteriores.

4. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS AYUNTAMIENTOS ASTURIANOS MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

La exposición realizada hasta el momento ha permitido comprobar cómo son muchos los aspectos que pueden ser analizados a partir de la elaboración de indicadores financieros. La cuestión que ahora debemos plantearnos es si realmente su empleo en la práctica corrobora las expectativas creadas desde el ámbito teórico. Ésta es una cuestión sumamente trascendente, puesto que nos permitirá valorar la capacidad de la información financiera elaborada en la actualidad por los gobiernos locales para dar a conocer la posición y condición financiera de la entidad. El estudio que se presenta a continuación ofrece varios argumentos que pueden contribuir al esclarecimiento de estas cuestiones. Con este propósito se elabora a continuación una batería de ratios a partir de los principales documentos contables confeccionados por una muestra de municipios asturianos en el período 1995-1997.

4.1. Los datos

El objetivo inicial de este trabajo era llevar a cabo un estudio exhaustivo de la situación financiera de los ayuntamientos asturianos, utilizando un período temporal de referencia lo suficientemente reciente como para asegurar la obtención de datos correctamente elaborados, conforme a los criterios establecidos por la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL). El trabajo de campo realizado ha demostrado la imposibilidad práctica de satisfacer por completo este propósito, siendo necesario recurrir al estudio de una muestra formada por 49 de los 78 municipios existentes en Asturias. No obstante, esta cifra puede considerarse suficientemente representativa al incluir el 100% de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, agrupando el 89,4% de los habitantes de la región.

Los municipios asturianos se caracterizan por una irregular distribución de la población y de la renta, concentrándose en la zona central de la región las mayores densidades de población y los niveles de renta más elevados. La mayor parte de los municipios que componen la muestra

(9) De hecho, el estudio llevado a cabo por Honadle y Lloyd-Jones (1998) revela el carácter complementario de las herramientas de análisis que proponen los trabajos utilizados en este artículo para ejemplificar los dos modelos de comparación.

analizada se localizan en dicho ámbito geográfico, evidenciando su mayor facilidad para establecer y gestionar un sistema de información suficientemente perfeccionado y capaz de adaptarse a los cambios experimentados por la contabilidad local en los últimos años.

Los datos utilizados en el trabajo han sido obtenidos a partir de las Cuentas Generales correspondientes a los ejercicios 1995-1997. Tan sólo han sido examinadas las cuentas relativas a la Administración General de cada municipio, quedando excluida del análisis la información referida a los servicios cuya titularidad ostenta la entidad local pero que son gestionados por otros entes. Si bien la mayor parte de los datos se han extraído de los documentos presupuestarios (Liquidación del Presupuesto, Estado Demostrativo de Derechos y Obligaciones de Presupuestos Cerrados), también han sido consultados otros estados contables de carácter económico y financiero (Balance de Situación, Cuenta de Resultados y Estado de Remanente de Tesorería).

4.2. Las variables

Los indicadores empleados en el estudio aparecen agrupados en tres categorías (cuadro 1), en función del origen de los datos utilizados para su determinación (documentos de carácter presupuestario, financiero o económico). Los cuadros de resultados recogen los valores medios de los indicadores en cada uno de los años considerados. Para el cálculo de estas medias se ha tenido en cuenta la desigual representación de los municipios por estratos de población. Así, se ha aplicado a los municipios no observados el valor medio obtenido por el indicador en su estrato de población para, finalmente, calcular el valor medio de los 78 municipios¹⁰.

Antes de presentar los resultados obtenidos, es preciso realizar ciertas matizaciones acerca del tratamiento de la información contenida en los estados contables. La correcta elaboración de los ratios incluidos en el estudio exige efectuar diversos ajustes, entre los que destacan los siguientes:

1. Si bien, con carácter general, los ingresos corrientes aparecen recogidos en los capítulos I a V del presupuesto de ingresos, existen ciertos recursos que, atendiendo a su naturaleza, se encuentran indebidamente incluidos en estos capítulos y que, de cara al análisis, deben ser deducidos de los mismos. Así ocurre con las contribuciones especiales y los

(10) La población ha sido dividida en siete estratos, los cuales coinciden con los propuestos por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales en varias de sus publicaciones. Más de la mitad de los municipios que conforman la muestra pueden catalogarse de ayuntamientos pequeños, con menos de 5.000 habitantes, concentrándose mayoritariamente en el estrato formado por los ayuntamientos con cifras de población situadas entre 1.000 y 5.000 habitantes. La fórmula empleada para el cálculo del valor medio responde a la siguiente expresión:

$$\bar{Y}_m = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^7 n_i \bar{Y}_i$$

donde n_i es el tamaño poblacional del estrato i , \bar{Y}_i es el valor medio del indicador en el estrato i y N es el tamaño de la población.

Cuadro 1 SELECCIÓN DE INDICADORES PARA EL ANÁLISIS FINANCIERO

RATIOS PRESUPUESTARIOS

INDICADORES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

- Índice de ejecución de gastos (EG): obligaciones reconocidas netas / créditos definitivos
- Índice de ejecución de ingresos (EI): derechos liquidados netos / provisiones definitivas
- Índice de pagos del presupuesto corriente (PPC): pagos líquidos presupuesto corriente / obligaciones reconocidas netas
- Índice de pagos presupuestos cerrados (PPCE): pagos líquidos presupuestos cerrados / obligaciones ejercicios anteriores
- Índice de recaudación presupuesto corriente (RPC): recaudación presupuesto corriente / derechos liquidados netos
- Índice de recaudación presupuestos cerrados (RPCE): recaudación presupuestos cerrados / derechos ejercicios anteriores
- Índice de modificaciones presupuestarias (MP): modificaciones de créditos aprobadas / créditos iniciales

INDICADORES DE LOS SERVICIOS PRESTADOS

- Índice de gasto público per cápita (GPH): obligaciones reconocidas netas / nº de habitantes
- Índice de gasto corriente per cápita (GCH): obligaciones reconocidas netas cap. I a IV / nº de habitantes
- Índice de relevancia de gastos corrientes (RGC): obligaciones reconocidas netas cap. I a IV / obligaciones reconocidas netas
- Índice de rigidez de los gastos (RG): obligaciones reconocidas netas cap. I y III / obligaciones reconocidas netas cap. I a IV

INDICADORES DE INGRESOS CORRIENTES

- Índice de relevancia ingresos corrientes (RIC): derechos liquidados netos corrientes / derechos liquidados netos
- Índice de ingresos fiscales (IF): derechos liquidados ingresos fiscales / derechos liquidados netos corrientes
- Índice de presión fiscal (PF): derechos liquidados ingresos fiscales / renta familiar disponible
- Índice de ingresos transferencias corrientes (ITC): derechos liquidados netos cap. IV / derechos liquidados netos corrientes
- Índice del ahorro bruto (IAB): ahorro bruto / derechos liquidados netos corrientes

INDICADORES DE LAS INVERSIONES Y SU FINANCIACIÓN

- Índice de gastos de capital per cápita (GCAH): obligaciones reconocidas netas cap. VI y VII / nº de habitantes
- Índice de relevancia gastos de capital (RGCA): obligaciones reconocidas netas cap. VI y VII / obligaciones reconocidas netas
- Índice de ahorro neto (IAN): ahorro neto / derechos liquidados netos corrientes

INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO

- Índice de relevancia carga financiera (RCF): obligaciones reconocidas netas cap. III y IX / obligaciones reconocidas netas
- Índice de la carga financiera per cápita (CFH): obligaciones reconocidas netas cap. III y IX / nº de habitantes
- Índice del peso de la carga financiera (PCF): obligaciones reconocidas netas cap. III y IX / derechos liquidados netos corrientes

RATIOS PARA EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA Y PATRIMONIAL

RATIOS DE SOLVENCIA

- Índice de deuda por habitante (DH): deuda total / nº de habitantes
- Nivel de endeudamiento (NE): deudas a largo plazo / derechos liquidados netos corrientes

RATIOS DE LIQUIDEZ

- Índice de relevancia remanente tesorería (RRT): remanente de tesorería / (derechos de ejercicios anteriores + derechos liquidados netos)
- Índice de liquidez (LL): (fondos líquidos + derechos pendientes de cobro) / obligaciones pendientes de pago
- Índice de liquidez inmediata (LI): fondos líquidos / obligaciones pendientes de pago
- Índice de resultados de ingresos (REI): derechos pdtes. cobro presupuestos cerrados / derechos pdtes. cobro presupuestarios
- Índice de resultados de gastos (REG): obligaciones pdtes. pago presupuestos cerrados / obligaciones pdtes. pago presupuestarias
- Plazo medio de cobro (PMC): (derechos. pendientes de cobro / derechos liquidados netos) x 365
- Plazo medio de pago (PMP): (obligaciones pendientes de pago / obligaciones reconocidas netas) x 365

RATIOS OBTENIDOS A PARTIR DE LA CUENTA DE RESULTADOS

- Índice de relevancia gastos financieros (RGF): gastos financieros / gastos económicos
- Índice cobertura pasivo a corto plazo (CPCP): pasivo a corto plazo / ingresos de gestión ordinaria

recursos urbanísticos, al tratarse, como señala Arnau Bernia (1997), p. 680, de ingresos por cuenta de capital que están afectos a gastos de inversión concretos o a la gestión urbanística¹¹. También es preciso deducir los ingresos procedentes de ejercicios anteriores y otros recursos de carácter eventual, puesto que son ingresos que la entidad no obtiene de forma asidua o reiterada.

2. Al igual que en el caso de los ingresos, los gastos corrientes, incluidos en los capítulos I a IV del presupuesto de gastos, han sido minorados por el importe de todos aquellos gastos no habituales, que no se ajustan a la naturaleza de los gastos incluidos en tal categoría.

3. Para la realización de este trabajo se ha optado por la definición de ahorro bruto tradicionalmente empleada por la doctrina, cuyo cálculo incluye las partidas recogidas en los capítulos I a V del presupuesto de ingresos y I a IV del presupuesto de gastos, una vez realizados los ajustes anteriormente comentados. Esta definición difiere ligeramente del concepto establecido por la normativa vigente, que descarta los gastos financieros a la hora de calcular los gastos corrientes (Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, modificada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre).

4. El índice de presión fiscal utilizado en este trabajo vincula los ingresos fiscales de la entidad con la renta familiar disponible, y no con el número de habitantes del municipio. Con ello se pretende garantizar una adecuada valoración de esta magnitud, evitando que sean censuradas aquellas localidades donde las altas cifras que alcanzan los ingresos fiscales per cápita sean debidas al elevado nivel de renta de sus ciudadanos y no al desmedido afán recaudador de sus gobernantes.

5. Ocasionalmente, las cifras relativas a los gastos e ingresos por operaciones con pasivos financieros pueden verse desvirtuadas a causa de la realización de operaciones de renegociación de deuda. En aquellos casos en los que se ha detectado esta circunstancia, el valor de las obligaciones y derechos correspondiente a los capítulos IX del presupuesto de gastos e ingresos ha sido sustituido por los créditos y provisiones iniciales asignados a tales capítulos, con el fin de evitar la distorsión que provocarían este tipo de operaciones.

6. El índice de ejecución de ingresos, definido como el porcentaje de provisiones definitivas que han dado lugar a la liquidación de derechos, puede verse minorado ficticiamente por la distorsión que provoca la inclusión en el presupuesto de ingresos del remanente de tesorería, fuente de recursos que no da lugar al reconocimiento de derechos. Con el fin de eliminar este efecto, se ha considerado más conveniente la definición

(11) Según la clasificación económica del presupuesto de ingresos, las contribuciones especiales aparecen recogidas en el artículo 36, agrupadas al nivel de concepto en función de su origen. La ubicación de los recursos urbanísticos no es tan precisa. Si bien la mayoría de los presupuestos consultados para la realización de este trabajo incluyen las licencias urbanísticas dentro del concepto 312, destinado a recoger las tasas sobre la propiedad inmobiliaria, igualmente ha sido posible constatar su localización en una enorme variedad de emplazamientos.

del ratio de ejecución de ingresos tomando como denominador las previsiones definitivas de todos los capítulos de ingresos excepto el artículo 87, en el que se tienen en cuenta tan sólo las previsiones iniciales.

4.3. Los resultados

Con el fin de facilitar su interpretación, los indicadores financieros han sido reagrupados en tres bloques, en función de los documentos que sirven de base para su elaboración. De este modo, los resultados obtenidos en el estudio aparecen recogidos en los cuadros 2, 3 y 4, según hayan sido calculados a partir de los estados de carácter presupuestario, financiero o económico.

Cuadro 2
INDICADORES PRESUPUESTARIOS

	1995		1996		1997	
	Media	Coef. Variac.	Media	Coef. Variac.	Media	Coef. Variac.
<i>Ejec. Pptaria.</i>						
EG	0,8973	0,0398	0,8605	0,0390	0,8645	0,0568
EI	0,9157	0,0717	0,9283	0,0117	0,9173	0,0394
PPC	0,8246	0,0424	0,7689	0,0912	0,7764	0,0695
PPCE	0,7361	0,1135	0,7242	0,1125	0,7619	0,1338
RPC	0,8435	0,0502	0,7921	0,1016	0,7857	0,0815
RPCE	0,6017	0,2717	0,5946	0,2556	0,6248	0,2394
MP	0,1359	0,4401	0,1584	0,4588	0,1203	0,7256
<i>Serv. prestado</i>						
GPH ¹	64.515	0,1193	63.413	0,1686	68.285	0,1115
GCH ¹	39.540	0,1124	41.276	0,0938	45.190	0,0857
RGC	0,6407	0,1001	0,6736	0,1055	0,6773	0,0538
RG	0,5322	0,0836	0,5405	0,0751	0,5218	0,0815
<i>Ing. corrientes</i>						
RIC	0,7196	0,0845	0,7281	0,0902	0,7387	0,0642
IF	0,4663	0,1498	0,4695	0,1117	0,4754	0,1121
PF	0,0188	0,1977	0,0206	0,1599	0,0221	0,1095
ITC	0,4931	0,1061	0,4789	0,0966	0,4793	0,1171
IAB	0,079	0,3633	0,1011	0,3221	0,1016	0,4117
<i>Inversiones</i>						
GCAH ¹	23.152	0,3435	18.595	0,4272	20.763	0,2622
RGCA	0,3322	0,2030	0,2754	0,2308	0,2883	0,1557
IAN	0,0469	0,6824	0,0634	0,5540	0,0546	0,5190
<i>Endeudamiento</i>						
RCF	0,0531	0,5602	0,0582	0,5568	0,0512	0,3444
CFH ¹	3.492	0,5999	3.760	0,6263	3.483	0,3465
PCF	0,0771	0,4787	0,0758	0,4769	0,0677	0,2695

(1) Valores expresados en pesetas constantes de 1995.

Sin que suponga un menoscabo del interés informativo asociado al examen del resto de documentos contables, el desarrollo del análisis financiero encuentra su principal fuente de información en los estados vinculados al presupuesto de la entidad. Baste con señalar que la mayor parte de la información recogida en la Cuenta General de un ente local es de carácter presupuestario, al tiempo que se trata de información manejada tradicionalmente por los responsables públicos, siendo lógico prever un nivel de calidad razonable en su elaboración. Las magnitudes de carácter presupuestario permiten evaluar múltiples aspectos relacionados con la condición financiera municipal, tales como el grado de ejecución del presupuesto y la importancia de sus modificaciones, el peso relativo de los gastos e ingresos procedentes de operaciones corrientes, el esfuerzo inversor de la entidad o su nivel de endeudamiento.

- Durante el período 1995-1997, los índices relativos a la ejecución de los créditos y provisiones incluidos en los presupuestos de gastos e ingresos de los ayuntamientos asturianos alcanzan valores superiores al 80%. El índice de ejecución del presupuesto de ingresos (EI) resulta claramente superior al de gastos (EG), situándose por encima del 90% en los tres años considerados. El análisis de los datos muestrales permite comprobar cómo el índice de ejecución de ingresos toma valores levemente superiores a la unidad en 16 de los 49 municipios analizados.

- El desglose del índice EG permite detectar diferencias manifiestas en el comportamiento de los gastos en función de su naturaleza económica, correspondiendo los porcentajes más reducidos –en torno al 75%– a la ejecución de los gastos de capital. En muchos casos este hecho responde al deseo de ofrecer una fuerte imagen inversora durante el proceso de elaboración del presupuesto, provocando la inclusión en el mismo de cuantiosos créditos por operaciones de capital, que no se traducen posteriormente en gasto efectivamente ejecutado y generador de obligaciones.

- Los indicadores de cobros y pagos del presupuesto corriente adoptan valores medios próximos al 80%. Las obligaciones pendientes de pago se concentran en los capítulos de inversiones, transferencias de capital y compras de bienes corrientes y servicios, mientras que aproximadamente la mitad de los derechos pendientes de cobro al cierre del ejercicio corresponden a ingresos por operaciones de capital.

- Por su parte, los valores alcanzados por el índice de pagos de presupuestos cerrados (PPCE) rondan el 74%, en tanto que el porcentaje de derechos de presupuestos cerrados que han sido recaudados (RPCE) apenas supera el 60%. El valor de este indicador no sobrepasa el 25% en una décima parte de los ayuntamientos asturianos, situación que pone de manifiesto las dificultades que supone para estas entidades el cobro de derechos procedentes de ejercicios anteriores, justificando la insistencia con que se recomienda la dotación de provisiones que revelen esta circunstancia.

- El indicador correspondiente a las modificaciones presupuestarias que han sido aprobadas a lo largo del ejercicio (MP) alcanza valores medios entre el 12% y el 16%, si bien la representatividad de los mismos

se ve limitada por una alta dispersión, tal como revela su coeficiente de variación¹². Las mayores modificaciones observadas corresponden al Capítulo VI del presupuesto de gastos según su clasificación económica (inversiones reales) o, paralelamente, a los grupos de función IV (producción de bienes públicos de carácter social) y V (producción de bienes de carácter económico), de acuerdo con su clasificación funcional. Concretamente, son las funciones 43 (vivienda y urbanismo), 45 (cultura) y 51 (infraestructuras básicas y transportes) las que experimentan las modificaciones más acusadas.

- La evaluación de la estructura del presupuesto de gastos correspondiente a los municipios asturianos permite confirmar la hegemonía de las operaciones corrientes en su actuación. De acuerdo con los valores obtenidos por el índice de relevancia de los gastos corrientes (RGC), éstos representan un 67% del gasto total. La importancia de tales actividades en el presupuesto puede servir como indicador del esfuerzo que suponen para la entidad los servicios prestados día a día a los ciudadanos. Su composición no varía significativamente a lo largo del período analizado, correspondiendo en su mayor parte a gastos de personal y gastos en bienes corrientes y servicios. Por su parte, los altos valores alcanzados por el índice de rigidez de gastos (RG) –cuya media oscila entre el 52% y el 54%– ponen de manifiesto la existencia de una importante proporción de gastos de difícil disminución.

- El valor medio del gasto público por habitante ronda las 65.400 pesetas, mientras que el gasto corriente por habitante alcanza valores medios que oscilan entre las 39.540 pesetas de 1995 y las 45.190 pesetas de 1997¹³. Resulta curioso comprobar cómo los importes de gasto corriente más elevados –que llegan a superar las 75.000 pesetas por habitante– corresponden a ayuntamientos pequeños. En buena medida, este hecho es debido a que son precisamente los ayuntamientos de mayor tamaño los que han recurrido a una mayor descentralización en la prestación de sus servicios, de manera que muchos de los gastos corrientes en que incurren no se recogen en la información manejada para la realización de este trabajo¹⁴.

(12) La existencia de valores excepcionalmente altos para el índice MP en algunos ayuntamientos –superiores al 45% en 4 municipios– puede considerarse resultado de una mala presupuestación, si bien en ocasiones su origen se encuentra en la necesidad de trabajar con el presupuesto prorrogado del ejercicio anterior, en sus créditos iniciales. Así ha ocurrido por ejemplo en el ayuntamiento de Avilés, el cual ha visto prorrogado su presupuesto durante cuatro años, ante la falta de consenso entre los miembros de la Corporación. Esto ha supuesto la introducción de un importante número de modificaciones presupuestarias a partir de las previsiones aprobadas inicialmente en el año 1995.

(13) Cantidades expresadas en pesetas constantes de 1995.

(14) El ayuntamiento de Gijón constituye el ejemplo más destacado de esta situación. En el año 1997, este municipio prestaba una parte considerable de sus servicios a través de 3 organismos autónomos y 8 empresas de participación mayoritaria, además de recurrir a múltiples concesiones, arrendamientos, convenios y participaciones minoritarias en consorcios y empresas mixtas. De este modo, en torno al 50% de su actividad pública estaría gestionada por entes con personalidad jurídica propia, independientes de la propia entidad.

- Los ingresos corrientes representan la principal fuente de recursos de las entidades locales. Cerca del 73% de los derechos liquidados en los municipios asturianos a lo largo del ejercicio tienen su origen en operaciones de esta naturaleza, porcentaje que se ha mantenido prácticamente invariable a lo largo del período analizado. Los resultados obtenidos revelan el peso de los ingresos fiscales y las transferencias en la estructura financiera de la entidad, alcanzado ambas fuentes de financiación valores medios superiores al 45% de los ingresos corrientes.

- El índice de presión fiscal (PF) presenta una evolución creciente, experimentando un incremento del 17,55% respecto al valor medio alcanzado al inicio del período objeto de estudio. El contraste estadístico de igualdad de medias revela un incremento medio en los ingresos fiscales recaudados por los ayuntamientos asturianos significativamente superior al de la renta familiar disponible, confirmando el aumento en el esfuerzo fiscal realizado por los ciudadanos a lo largo del período 1995-1997.

- Si bien su número ha ido disminuyendo a lo largo del período analizado, ha sido posible detectar varios municipios con un ahorro bruto negativo (13 ayuntamientos en 1995, 8 en 1996 y 6 en 1997), poniendo de manifiesto su incapacidad para cubrir con ingresos derivados de operaciones corrientes los gastos de la misma naturaleza. Este hecho resulta más frecuente en los ayuntamientos de menor tamaño.

- Por su parte, cerca de un 33% de los ayuntamientos muestra un ahorro neto negativo en el ejercicio 1995, reflejando la insuficiencia de los recursos corrientes para hacer frente a los gastos de carácter ordinario. Teniendo en cuenta los comentarios efectuados previamente, puede afirmarse que existe aproximadamente un 8% de municipios en los que, aún existiendo un ahorro bruto positivo, éste no es suficiente para atender la amortización de pasivos financieros correspondientes al ejercicio. No obstante, estas cifras presentan una evolución favorable a lo largo del período analizado, reduciéndose el número de municipios con ahorro neto negativo e incrementándose el valor medio del índice, el cual pasa del 4,69% en 1995 al 5,46% en 1997, si bien el coeficiente de variación refleja una notable dispersión en torno a estas medias¹⁵.

- El valor medio de los gastos en operaciones de capital (GCAH) ronda las 20.000 pesetas por habitante¹⁶, mientras que el índice de relevancia de los gastos de capital (RGCA), destinado a medir la importancia atribuida a la realización de inversiones dentro del presupuesto, alcanza un valor medio próximo al 30%. Los datos revelan cómo los valores más altos de estos ratios corresponden a ayuntamientos de pequeño tamaño, con niveles de renta no muy elevados. Este hecho podría deberse a la existencia de economías de

(15) De nuevo es necesario matizar los resultados obtenidos en relación con estos índices. La falta de datos correspondientes a los servicios que no son gestionados por la propia entidad puede influir en los resultados obtenidos, máxime si se tiene en cuenta la tendencia de algunos ayuntamientos a descentralizar servicios cuya prestación exigiría fuertes inversiones en inmovilizado (transporte colectivo de viajeros, recogida de basuras).

(16) Valores expresados en pesetas constantes de 1995.

escala en la realización de las inversiones, de tal manera que sería posible identificar diferentes tramos de población en los cuales los ayuntamientos prestan un nivel de servicios mínimos similar y, por tanto, incurren en un gasto por inversiones semejante¹⁷. De este modo, el reparto de un importe global similar entre un mayor número de habitantes o de obligaciones reconocidas puede generar tendencias decrecientes en estos índices.

- La relevancia de la carga financiera en el presupuesto de los ayuntamientos asturianos (RCF) apenas se ha visto modificada a lo largo del período evaluado. Cerca del 6% de las obligaciones reconocidas a lo largo de dicho período tienen su origen en operaciones de naturaleza financiera. Por su parte, el valor medio de la carga financiera por habitante (CFH) se incrementa ligeramente en el ejercicio 1996, pasando de las 3.492 pesetas de 1995 a 3.760 pesetas, si bien en 1997 vuelve a situarse en torno a las 3.500 pesetas iniciales¹⁸.

Cuadro 3 ANÁLISIS A PARTIR DE LOS ESTADOS DE CARÁCTER FINANCIERO

	1995		1996		1997	
	Media	Coef. Variac.	Media	Coef. Variac.	Media	Coef. Variac.
<i>Solvencia</i>						
DH ¹	13.089	0,6932	13.318	0,6164	13.812	0,6812
NE	0,3001	0,5202	0,2972	0,5402	0,2761	0,5639
<i>Liquidez</i>						
RRT	0,0289	1,2740	0,0516	0,8000	0,0562	0,8166
IL	1,2868	0,1455	1,3349	0,1958	1,3364	0,1685
LI	0,4583	0,3107	0,4432	0,3375	0,4372	0,3896
REI	0,3379	0,4199	0,2910	0,5313	0,2945	0,4103
REG	0,2191	0,4048	0,2159	0,4924	0,1923	0,5204
PMC ²	97,72	0,3363	111,65	0,3172	114,74	0,3124
PMP ²	119,53	0,2736	137,75	0,2249	131,73	0,2251

(1) Valores expresados en pesetas constantes de 1995.

(2) Valores expresados en días.

Una vez analizados los ratios de carácter presupuestario, se procede a analizar los resultados obtenidos para los indicadores confeccionados a partir de la información financiera recogida en el balance y el estado de remanente de tesorería. Tales indicadores han sido agrupados en dos cate-

(17) Las economías de escala surgen como consecuencia de la existencia de indivisibilidades en la utilización de determinados factores de producción (inputs fijos) en los procesos de fabricación o prestación de servicios.

(18) Valores expresados en pesetas constantes de 1995.

gorías, en función de su capacidad para evaluar la solvencia y liquidez de la entidad. De su examen es posible extraer las siguientes conclusiones:

- El valor medio de la deuda por habitante (DH) asciende a 13.090 pesetas en 1995, 13.318 pesetas en 1996 y 13.812 en el año 1997, siendo posible observar un aumento en el valor de este índice a medida que se incrementa el tamaño del municipio. Resulta destacable el alto valor alcanzado por su coeficiente de variación durante los tres ejercicios económicos, poniendo de manifiesto una elevada dispersión en torno a los valores medios del índice. Los valores mínimos de este ratio rondan las 300 pesetas por habitante, frente a unos importes máximos que se sitúan en torno a las 55.000 pesetas.

- El ratio destinado a medir el nivel de endeudamiento (NE) alcanza valores medios del 30% en 1995, 29,7% en 1996 y 27,6% en 1997. A lo largo de este período, tan sólo una de las entidades estudiadas presenta un nivel de endeudamiento ligeramente superior a la unidad, si bien se sitúa por debajo de este valor en 1997.

- El valor medio del índice de liquidez (IL) apenas varía a lo largo del período, aunque resulta algo inferior en el primero de los ejercicios considerados. Cerca de un 21% de los municipios presenta un índice de liquidez inferior a la unidad, hecho que implica la existencia de un remanente de tesorería negativo. Por su parte, el índice de liquidez inmediata (LI) presenta un valor medio del 44%. En 8 de los municipios integrantes de la muestra el valor de este ratio es superior al 100% en alguno de los tres años, evidenciando la existencia de excesivos recursos líquidos disponibles al cierre del ejercicio.

- El elevado valor medio del índice de resultados de ingresos (REI) pone de manifiesto el alto porcentaje de derechos presupuestarios pendientes de cobro al cierre del ejercicio que han tenido su origen en ejercicios anteriores. El índice de resultados de gastos (REG) presenta porcentajes más reducidos, mostrando una tendencia decreciente que indica una ligera mejoría en la capacidad de los municipios para atender el pago de las obligaciones a su vencimiento.

- La comparación de los plazos medios de pago y cobro permite observar cómo el primero supera ampliamente al segundo, hecho que se repite a lo largo del período evaluado, debiendo interpretarse como una señal favorable acerca de la situación financiera de los municipios estudiados.

Cuadro 4
ANÁLISIS A PARTIR DE LA CUENTA DE RESULTADOS

	1995		1996		1997	
	Media	Coef. Variac.	Media	Coef. Variac.	Media	Coef. Variac.
RGF	0,0289	0,5491	0,0315	0,5207	0,0257	0,4974
CPCP	0,4969	0,4416	0,5075	0,3266	0,4864	0,2859

El análisis financiero de los municipios asturianos se completa con el examen de un conjunto de indicadores elaborados a partir de la información contenida en la cuenta de resultados. De este modo, se introducen en el análisis una serie de magnitudes obtenidas de acuerdo con un criterio de devengo. En concreto, en este estudio se han calculado los ratios de relevancia de los gastos financieros y cobertura del pasivo a corto plazo.

- El índice de relevancia de los gastos financieros (RGF), que refleja el peso de tales gastos respecto al total de gastos económicos de la entidad, no presenta una tendencia clara a lo largo del período analizado, tomando un valor medio de 2,89% en el ejercicio 1995, 3,15% en 1996 y 2,57% en 1997. En consonancia con los resultados obtenidos para el índice presupuestario RCF, los ayuntamientos de mayor tamaño presentan valores superiores a la media en cada uno de los tres años considerados.

- Por su parte, el ratio de cobertura del pasivo a corto plazo (CPCP) muestra valores medios en torno al 49%, porcentaje que evidencia la elevada magnitud de las obligaciones a corto plazo en relación a los ingresos derivados de la gestión ordinaria. El valor medio de este ratio disminuye ligeramente a medida que aumenta el tamaño de los municipios analizados.

4.4. Limitaciones

La puesta en práctica del trabajo ha revelado la existencia de diversos obstáculos que entorpecen el empleo de los indicadores financieros. Hemos creído oportuno destacar los más relevantes:

1. El acceso a la información. La utilidad de la información financiera elaborada por las entidades locales depende en gran medida de su disponibilidad. De poco sirven unos estados contables correctamente elaborados si no se establecen fórmulas que posibiliten el acceso de los usuarios potenciales a su contenido. Contrariamente a lo que cabría esperar, no ha sido éste un aspecto que haya preocupado en exceso a la Administración, de forma que el analista se enfrenta en ocasiones a un número de trabas superior al existente en el sector privado. Al exiguo período de exposición al público de los documentos contables se unen la inexistencia de una completa base de datos disponible para la generalidad de los usuarios y la reticencia de los responsables locales a permitir el acceso a sus cuentas. A la hora de recabar los datos necesarios para la realización de este trabajo, han sido varios los ayuntamientos que han respondido de forma negativa a la solicitud de acceso a la información, sin que en ningún caso esta solicitud se extendiese más allá de los datos de carácter público incluidos en la Cuenta General de la entidad.

2. La elaboración y presentación de las cuentas. La validez analítica de los estudios efectuados a partir de los estados contables depende en gran medida de la calidad de la información que contienen. Numerosos estudios han demostrado la existencia de diversas deficiencias en la información ofrecida por las empresas a través de sus cuentas anuales, dificultando de este modo el logro del objetivo de "imagen fiel" establecido en

la normativa contable. Lamentablemente, este hecho resulta aún más acusado en el caso de la información contable pública. El simple examen de los documentos manejados para la realización de este trabajo permite detectar múltiples deficiencias, entre las que destacan la existencia de incoherencias entre los datos expresados simultáneamente en varios estados, la inclusión en alguno de ellos de valores ilógicos o imposibles, o la presentación de información incompleta, hecho especialmente frecuente en documentos no presupuestarios como el balance de situación o la cuenta de resultados.

Asimismo, la ausencia de información consolidada en el ámbito público únicamente permite una visión parcial de la entidad, limitando la utilidad de la información contable de cara al análisis. De este modo, la realización del análisis conlleva el establecimiento de comparaciones entre la información relativa a entidades que gestionan por sí mismas la práctica totalidad de los servicios prestados y la información correspondiente a aquellas que recurren asiduamente a la descentralización de su gestión. Dado que el estudio llevado a cabo en este trabajo tan sólo incluye la información relativa a la Administración General de los ayuntamientos, no considera la totalidad de los servicios prestados –ni, por tanto, la totalidad de obligaciones o riesgos asumidos– en el ámbito municipal.

3. La adecuación de los datos al análisis. Aún cuando la información se elabore correctamente, la puesta en práctica del análisis financiero hace necesaria la introducción de ajustes en los datos ofrecidos a través de los estados contables. La realización de determinadas operaciones o la inadecuada delimitación de algunos conceptos en la normativa vigente pueden desvirtuar la información, llevando al establecimiento de conclusiones erróneas acerca de la situación financiera de la entidad. En algunos casos, la realización de tales ajustes se ve dificultada por la falta de desglose, impidiendo la correcta definición de las variables.

4. Establecimiento de comparaciones. En el momento de establecer comparaciones con entidades de similares características, la entidad no sólo se enfrenta a la falta de disponibilidad de la información, sino también a la dificultad que entraña la selección de un grupo de comparación adecuado que garantice la homogeneidad de los sujetos analizados. Aunque en la definición de dichos grupos son empleados habitualmente factores tales como el tamaño, la situación geográfica o el nivel de renta, son muchos otros los aspectos que introducen diferencias entre las entidades evaluadas. En nuestro caso, es necesario reparar en la existencia de múltiples aspectos ambientales que no han sido recogidos explícitamente en las variables evaluadas y que, sin embargo, pueden condicionar su situación financiera. La fluctuación de población en las zonas turísticas –población a la que es preciso ofrecer unos servicios sin que apenas contribuya a su sostenimiento–, la dispersión de la población en los municipios rurales, o la concentración de servicios en las grandes ciudades, son sólo algunos de los múltiples factores externos que introducen diferencias relativas entre los ayuntamientos, dificultando la comparación.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El sistema contable público juega un papel primordial como instrumento para demostrar la responsabilidad de los gobiernos ante los ciudadanos, fruto de la delegación de poder efectuada por éstos a favor de los primeros. Gobernantes y gestores han de rendir cuentas acerca del uso de los recursos públicos, de forma que la sociedad sea capaz de valorar dicha responsabilidad mediante el conocimiento de los resultados de las decisiones adoptadas en los ámbitos de la gestión, las finanzas y la legalidad. El alcance y la calidad de la información contable que se suministre al electorado constituyen el factor determinante a la hora de lograr este objetivo. En este contexto, el análisis de la situación financiera –y la comunicación de los resultados de dicho análisis– debe ser considerada una tarea ineludible para la rendición de cuentas, al tiempo que sirve de apoyo en el proceso de toma de decisiones por parte de los distintos grupos de usuarios.

Han sido numerosos los pronunciamientos doctrinales y normativos que han recurrido al uso de indicadores para abordar el análisis de la situación financiera en las entidades públicas. Tales pronunciamientos plantean el desarrollo de modelos para el examen de la posición y condición financiera de los entes locales mediante la esquematización de su información contable a través de una batería de indicadores. Con la definición de estas variables se aspira a representar los principales factores ambientales, organizativos y financieros que determinan la capacidad del gobierno local para atender sus obligaciones y mantener el nivel de servicios prestado. Su elaboración ha de ir acompañada del establecimiento de estándares de comparación que permitan relativizar los valores obtenidos, posibilitando la emisión de juicios u opiniones por parte de los usuarios de la información.

A lo largo de este trabajo se ha pretendido poner de manifiesto la utilidad que presenta hoy en día el uso de indicadores financieros en la Administración Local, teniendo presente que buena parte de sus miembros –aquéllos de menor tamaño, más numerosos y con menos recursos disponibles– se encuentran aún en una fase de adaptación al vigente modelo contable. En este empeño, hemos propuesto la elaboración de una batería de indicadores a partir de los principales documentos contables confeccionados actualmente por los gobiernos locales, para su posterior utilización en el análisis de la situación financiera de una muestra de municipios asturianos en el período 1995-1997. Dichos indicadores están destinados a medir aspectos tan relevantes como el grado de ejecución presupuestaria, el nivel de servicio prestado, el peso relativo y la composición de los ingresos corrientes, el esfuerzo inversor, el nivel de endeudamiento, y la solvencia y liquidez de la entidad.

El estudio llevado a cabo ha permitido ejemplificar el interés que plantea la construcción de modelos de análisis financiero basados en este tipo de indicadores. El examen de estas variables confirma el alto grado de ejecución presupuestaria que caracteriza a los municipios asturianos, la importancia de las transferencias en su financiación, la evolución creciente de la presión fiscal, así como la desigual importancia atribuida a la realiza-

ción de inversiones en los presupuestos municipales. Adicionalmente, el estudio ofrece a los responsables de estas organizaciones una serie de estándares de referencia que facilitan la evaluación relativa de los valores obtenidos en cada una de ellas. Sin embargo, la interpretación de los resultados obtenidos se encuentra condicionada por ciertas limitaciones, cuya resolución será preciso abordar de manera perentoria si se desea aprovechar el potencial informativo de estas herramientas de análisis.

En primer lugar, ha sido posible constatar cómo la lenta adaptación de los entes locales a la normativa contable en vigor supone un menoscabo en la calidad de la información utilizada. Es necesario considerar el importante esfuerzo que ha supuesto para las entidades locales tener que adaptarse, de manera tardía, a una contabilidad por partida doble que les exige el manejo de múltiples y novedosos conceptos, apartados en muchos casos de las tradicionales magnitudes presupuestarias. Los escasos recursos materiales y humanos con los que muchos de estos municipios han tenido que afrontar este proceso llevan en numerosas ocasiones a la presentación de cuentas anuales incompletas, con diversos errores y omisiones, que dificultan –e incluso impiden– el desarrollo de un adecuado modelo de análisis.

Por otro lado, la falta de información consolidada impide obtener una visión global de la gestión local que posibilite la medición de los compromisos y riesgos asumidos por la entidad, o del nivel de servicios ofrecido a los ciudadanos. Este hecho reduce el grado de homogeneidad y comparabilidad de la información, al ser consideradas conjuntamente entidades cuyos documentos contables abarcan la práctica totalidad de los servicios prestados, y entidades que tan sólo incluyen los datos relativos a algunos de tales servicios, siendo el resto gestionados de forma descentralizada. Resulta evidente la necesidad de abordar el desarrollo de normas o criterios de consolidación que aseguren no sólo la presentación de información consolidada, sino también su homogeneidad y, por tanto, su utilidad de cara al análisis.

Finalmente, la utilización exclusiva de datos de carácter contable supone la omisión de diversos factores de carácter económico, social o demográfico, determinantes de la posición relativa de cada entidad. Estos factores, decisivos a la hora de elegir un grupo de comparación, han de ser necesariamente considerados de cara a determinar la condición financiera del gobierno local, máxime si se considera su doble vinculación con los resultados de las políticas desarrolladas en el pasado, y con los recursos disponibles y servicios a prestar en el futuro. Consideramos que la importancia de este tipo de datos justifica su inclusión en los documentos contables públicos, partiendo de un criterio similar al utilizado a la hora de incluir la denominada “sección estadística” en los estados financieros de los países anglosajones.

Lógicamente, de poco sirven las posibles mejoras en la información resultante del sistema contable si no se facilita a sus potenciales usuarios el acceso a la misma. La inexistencia en nuestro país de bases de datos que garanticen la disponibilidad de información financiera relativa a las entidades locales, dificulta la realización de este tipo de estudios. La

impostergable creación de tales bases de datos deberá ser abordada por un órgano central (los Tribunales de Cuentas Nacional y Autonómicos, la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales o la aún inexistente Central de Balances para el subsector público local), responsable de la recopilación y tratamiento de la información individual de estas entidades. Dicha tarea, análoga a la efectuada en Francia por la *Direction Générale des Collectivités Locales*, habrá de incluir la elaboración y publicación periódica de los valores alcanzados por los indicadores financieros más relevantes en el ámbito público local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnau Bernia, V. J. (1997): "Las operaciones de crédito de las entidades locales", *Revista de Hacienda Local*, vol. 27, nº 81, pp. 631-731.
- Benito López, B. y Vela Bagues, J. M. (1998): "Análisis e interpretación de los estados contables de las Administraciones Públicas", *Revista de Hacienda Local*, nº 82, pp. 87-115.
- Berne, R. (1992): *The Relationships between Financial Reporting and the Measurement of Financial Condition*, GASB Research Report nº 18, GASB, Norwalk, 1992.
- Berne, R. y Schramm, R. (1986): *The Financial Analysis of Government*, Prentice-Hall, New Jersey, 1986.
- Bolufer Pascual, J. J.; Cid i Grau, F.; Díaz de Argandoña Gómez, J. L.; Fernández Solano, I. y Gayubo Pérez, P. (1996): "Análisis de la información económico-financiera de las entidades locales", III Encuentros Intervención General del Estado e Intervenciones de Corporaciones Locales, Madrid, noviembre.
- Bowman, W. y Calia, R. (1997): *Evaluating Local Government Financial Health: Financial Indicators for Cook, DuPage, Kane, McHenry, and Will Counties*, The Civic Federation, Chicago, 1997.
- Brown, K. W. (1993): "The 10 point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities", *Government Finance Review*, vol. 9, nº 6, pp. 21-26.
- Brusca Alijarde, M. I. (1997): *Un modelo de información contable para el análisis de la viabilidad financiera en la Administración Local*, Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Hacienda y Economía), Zaragoza, 1997.
- Canadian Institute of Chartered Accountants, CICA (1990): *Local Government Financial Statements. Objectives and General Principles*, Public Sector Accounting Statement nº 6, CICA, Toronto, 1990.
- Canadian Institute of Chartered Accountants, CICA (1997): *Indicators of Government Financial Condition*, Research Report, CICA, Toronto, 1997.

- Foster, G. (1978): *Financial Statement Analysis*, second edition, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1986.
- Garcerán Rodríguez, J. E. (1998): "El análisis económico, financiero y presupuestario en las corporaciones locales", *Estudios Financieros: Contabilidad y Tributación*, nº 188, pp. 111-168.
- Governmental Accounting Standards Board, GASB (1987): *Objectives of Financial Reporting*, Concepts Statement nº 1, GASB, Norwalk, 1987.
- Groves, S. M. y Godsey, W. M. (1980): *Evaluating Financial Condition*, International City Management Association, Washington, D.C., 1980.
- Groves, S. M.; Godsey, W. M. y Shulman, M. A. (1981): "Financial indicators for local government", *Public Budgeting and Finance*, verano, pp. 9-21.
- Hastie, K. L. (1972): "Determinants of municipal bond yields", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 7, nº 3, junio, pp. 1729-1748.
- Honadle, B. W. y Lloyd-Jones, M. (1998): "Analyzing rural local governments' financial condition: an exploratory application of three tools", *Public Budgeting and Finance*, vol. 18, nº 2, pp. 69-87.
- Hughes, J. W. y Laverdiere, R. (1986): "Comparative local government financial analyses", *Public Budgeting and Finance*, nº 6, pp. 23-33.
- International Federation of Accountants, IFAC (1991): *Financial Reporting by National Governments*, IFAC, Nueva York, 1991.
- Intervención General de la Administración del Estado, IGAE (1991): *Principios Contables Públicos*, Documento nº 1, IGAE, Madrid, 1991.
- Lev, B. (1978): *Análisis de Estados Financieros. Un nuevo enfoque*, ESIC, Madrid, 1978.
- Lorig, A. N. (1941): "Determining the current financial position of a city", *The Accounting Review*, vol. 16, nº 1, pp. 41-49.
- Michel, A. J. (1977): "Municipal bond ratings: a discriminant analysis approach", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 12, nº 4, pp. 587-598.
- Montesinos Julve, V. (1993): "Análisis de la información contable pública", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 76, pp. 683-722.
- Morton, T. G. y McLeavey, D. (1978): "A cluster analysis of municipal bond ratings", *Review of Business and Economic Research*, primavera, pp. 92-99.
- Pablos Rodríguez, J. L. (1997): *Gestión e información contable en las entidades locales*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid, 1997.

- Pablos Rodríguez, J. L. y Fernández Fernández, J. M. (dir.) (1999): *Análisis de la información económico-financiera de las entidades locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1999.
- Petersen, J. E. (1977): "Simplification and standardization of state and local government fiscal indicators", *National Tax Journal*, nº 30 (3), pp. 299-311.
- Pina Martínez, V. (1993): "Análisis del resultado económico y financiero de las entidades públicas", *Revista de Estudios Financieros*, nº 125-126, pp. 97-176.
- Pina Martínez, V. (1994): "Principios de análisis contable en la Administración Pública", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 79, pp. 379-432.
- Raman, K. K. (1981): "Financial reporting and municipal bond rating changes", *The Accounting Review*, vol. 56, nº 4, pp. 910-926.
- Urías Valiente, J. (1991): *Análisis de estados financieros*, McGraw Hill, Madrid, 1991.
- Zehms, K. M. (1991): "Proposed financial ratios for use in analysis of Municipal Annual Financial Reports", *The Government Accountants Journal*, fall, pp. 79-86.

ABSTRACT

The profound reform carried in governmental accounting during the last years have fostered an increasing interest in the analysis of the financial condition of governments. Research in this field has generated a myriad of models which rely on sets of indicators constructed from the information resulting from public accounting systems. The objective of this paper is to evaluate the potential usefulness of these tools, and discuss the obstacles that refrain their implementation. For this purpose, we propose a battery of economic, financial, and budgetary indicators to be constructed from data contained in the accounting reports of local governments. The usefulness of these variables is illustrated with the empirical analysis of the financial health of Asturian municipalities from 1995 to 1997.

Key words: governmental accounting, financial condition, financial indicators, Asturian municipalities.